



Le Président

lettre recommandée avec A.R.

CONFIDENTIEL

Le **17** FEV. 2017

Réf. : GR / 17 / 0512

Madame le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur la gestion de commune de Verdun-sur-Garonne.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5, alinéa 4, du code des juridictions financières.

Ce rapport a un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante.

Il vous revient de communiquer ce rapport à votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, il doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
- donner lieu à débat.

En application des dispositions de l'article R. 241-18 du code précité, ce document peut être publié et communiqué aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception. À cet effet, je vous demande de me faire connaître la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante en transmettant au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : crcgreffe@lr.comptes.fr.

Je vous prie de croire, Madame le Maire, en l'assurance de ma considération distinguée.

André PEZZIARDI

Madame Aurélie CORBINEAU
Maire de la commune de Verdun-sur-Garonne
HÔTEL DE VILLE
82600 VERDUN-SUR-GARONNE

1875 FEB 20 1875

CONFIDENTIEL

Rapport d'observations définitives n° GR/17/0512 du 17/02/2017

COMMUNE DE VERDUN-SUR-GARONNE

Exercices 2010 et suivants

S O M M A I R E

1. PRÉSENTATION	5
1.1 - Une forte croissance démographique	5
1.2 - Organisation administrative et fonctionnement statutaire.....	6
2. FIABILITÉ DES COMPTES	6
2.1. Les décisions budgétaires	6
2.1.1. Les documents budgétaires	6
2.1.2. Réalisation des prévisions budgétaires	7
2.2. La fiabilité des résultats de l'exercice	9
2.2.1. Le rattachement des charges et des produits à l'exercice	9
2.2.2. L'impact des annulations de titres et admissions en non-valeur sur le résultat... 10	
3. LA SITUATION FINANCIERE.....	10
3.1. La formation de l'autofinancement.....	10
3.1.1. Les dépenses de fonctionnement	10
3.1.2. L'évolution des ressources.....	14
3.1.3. L'épargne disponible.....	19
3.2. L'investissement et son financement.....	21
3.2.1. Les dépenses d'équipement	21
3.2.2. Le financement propre disponible	21
3.3. Le fonds de roulement et la trésorerie	22
3.3.1. Le besoin en fonds de roulement.....	24
3.3.2. La trésorerie.....	25
3.4. La dette	26
3.4.1. Le budget principal.....	26
3.4.2. La part des budgets annexes	28
3.4.3. Des projets d'investissement porteurs de déséquilibres des finances	28
4. LES RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES ET L'EXERCICE DES COMPÉTENCES	29
4.1. Les compétences déléguées par la commune.....	29
4.1.1. Les compétences transférées à la CCPGG.....	29
4.1.2. Les compétences déléguées à des syndicats	30
4.2. Les mutualisations de services.....	30
4.2.1. Un faible niveau de mutualisation	30

CONFIDENTIEL

4.2.2.	Des mutualisations informelles.....	31
4.3.	La politique enfance-jeunesse	32
4.3.1.	Mises à disposition.....	32
4.3.2.	Les Contrats enfance jeunesse (CEJ).....	34
4.3.3.	Des compensations financières floues et insuffisantes au titre de la compétence « sport-jeunesse-temps libre ».....	36
4.4.	Les zones d'activités	37
4.5.	Tri sélectif des déchets : des coûts toujours assumés par la collectivité	38
4.6.	Conclusion sur les relations avec la CCPGG.....	38
5.	les relations avec les associations	39
5.1.	Poids du financement des associations.....	39
5.2.	Procédures d'attribution et conventions.....	39
5.3.	La Maison des jeunes et de la culture (MJC) de Verdun-sur-Garonne.....	40
5.3.1.	Une association très fortement soutenue par la commune.....	40
5.3.2.	Le financement du cinéma numérique	41
5.3.3.	Un collaborateur de cabinet qui exerce les fonctions de directeur de la MJC	41
5.3.4.	Un cadre conventionnel à renforcer	43
5.3.5.	Les risques induits par le vote des délibérations accordant des subventions	44
6.	Les ressources humaines	44
6.1.	La progression des effectifs et des charges de personnel	44
6.1.1.	Des postes de titulaires stables et un recours croissant aux non-titulaires	44
6.1.2.	Le recours à des emplois temporaires	45
6.1.3.	Une hausse continue des charges de personnel.....	45
6.1.4.	Un taux d'administration relativement bas.....	45
6.1.5.	Le règlement du contentieux avec l'ancienne directrice générale des services ..	46
7.	la commande publique.....	46
7.1.	Les marchés de travaux de voirie de 2010 à 2015	46
7.1.1.	Une absence de réelle mise en concurrence jusqu'en 2014	46
7.1.2.	Les obligations méconnues du code des marchés publics (CMP).....	49
7.1.3.	Le marché de travaux de voirie du programme 2014	49
7.2.	Le marché de maîtrise d'œuvre du projet de réhabilitation et extension de la mairie	51
7.2.1.	En amont du marché, des études confiées à une architecte du patrimoine	51
7.2.2.	La passation et l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre	51
7.2.3.	Exécution et résiliation du marché	52
7.3.	Les marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux de la maison sport et nature	53
7.3.1.	Le futur maître d'œuvre participe à l'élaboration du programme du bâtiment en amont du marché de maîtrise d'œuvre.....	53
7.3.2.	Le MAPA de travaux	53
7.3.3.	L'exécution des marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux.....	55
7.4.	Les achats hors marché	55
7.5.	Des procédures en voie de normalisation, mais encore insuffisantes	58
	GLOSSAIRE	59

CONFIDENTIEL

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune de Verdun-sur-Garonne pour les exercices 2010 et suivants.

Avec 4 463 habitants en 2015, la commune de Verdun-sur-Garonne concentre presque la moitié de la population de la communauté de communes du Pays de Garonne et Gascogne (CCPGG), dont elle est la commune centre. En forte progression démographique (+ 45 % en 15 ans), elle doit réaliser d'importants efforts d'équipement, notamment la construction d'un deuxième groupe scolaire.

Entre 2010 et 2014, les produits de gestion de la collectivité ont augmenté de 19,1 %, tandis que ses charges de gestion se sont accrues de 24,30 %. Disposant de marges de manœuvre fiscales étroites et de faibles ressources d'exploitation, elle n'a pas été en mesure de dégager un autofinancement net pendant la période, sauf en 2012.

Dans le même temps la commune a recouru à l'emprunt au-delà de ses besoins de financement : entre 2010 et 2014, elle a contracté 2,7 M€ d'emprunts nouveaux sur le budget principal et sur les budgets annexes, alors que son besoin de financement s'établissait à 1,4 M€. Le recours prévu à de nouveaux emprunts à hauteur de 6,1 M€ en vue de financer la construction d'un groupe scolaire risque d'être source de difficultés financières à court terme. La chambre recommande à la commune de rétablir un autofinancement net positif, en maîtrisant notamment ses charges de personnel et en rationalisant ses relations avec la communauté de communes.

En effet, depuis la création de la CCPGG en 2002, peu de compétences ont été transférées à la communauté de communes. Le niveau de mutualisation est faible entre les deux entités, ce qui se traduit par l'absence presque totale de flux financiers entre elles.

Or, la commune continue de contribuer à l'exercice de compétences transférées à la CCPGG - crèche, centres de loisirs, école de musique - en mettant à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), et des structures qui gèrent ces compétences pour son compte, à la fois des bâtiments et des agents. Ces mises à disposition ont été faites sans convention ni remboursement des frais de fonctionnement du service, ni procès-verbal de mise à disposition des bâtiments. Faute d'évaluation des charges qui pèsent sur la commune, aucun mécanisme de compensation financière n'a été mis en place. La collectivité assume à l'évidence des charges en lieu et place de la CCPGG : cette situation appelle une clarification rapide des relations entre la commune et l'EPCI.

Par ailleurs, la commune de Verdun-sur-Garonne soutient fortement la maison des jeunes et de la culture (MJC), qui a perçu entre 67 % et 76 % du total des subventions versées par la commune entre 2010 et 2014. La chambre recommande à la commune de Verdun-sur-Garonne de renforcer le dispositif conventionnel avec la MJC, en conformité avec les dispositions légales, en valorisant les mises à disposition de locaux et d'agents au profit de l'association et en clarifiant la prise en charge des frais de fonctionnement et d'entretien des bâtiments. Il convient également que cette convention tienne compte du partage des compétences entre la commune et la CCPGG en matière de développement socioculturel.

Enfin, l'analyse d'un échantillon de marchés passés en procédure adaptée a révélé des manquements répétés dans la mise en œuvre des procédures, ayant pu parfois fausser la concurrence. C'est notamment le cas des marchés de travaux de voirie, qui ont vu, pendant toute la période, les besoins de la commune définis en amont par le futur titulaire du marché. La

CONFIDENTIEL

chambre recommande à la collectivité de se doter d'outils de gestion et de suivi des marchés publics, afin de respecter les obligations qui s'imposent à tout pouvoir adjudicateur.

RECOMMANDATIONS

1. Respecter les dispositions législatives et réglementaires relatives à la publicité des documents budgétaires. *Non mise en œuvre.*

2. Respecter le dispositif réglementaire de rattachement de charges à l'exercice afin de respecter les dispositions relatives à l'annualisation des charges et des produits. *Non mise en œuvre.*

3. Rétablir des marges de manœuvre financière pour retrouver une CAF nette positive, en maîtrisant notamment ses charges de personnel et en rationalisant ses relations avec la communauté de communes et la MJC. *Non mise en œuvre.*

4. Établir avec précision, conjointement avec la CCPGG, les charges que la commune assume au titre des compétences transférées, notamment en matière d'enfance-jeunesse, et contractualiser avec l'EPCI afin de normaliser les relations financières en mettant en place un dispositif d'attribution de compensation. *Non mise en œuvre.*

5. Renforcer le dispositif conventionnel avec la MJC, en conformité avec les dispositions légales, en valorisant les mises à disposition de locaux et d'agents au profit de l'association et en clarifiant la prise en charge des frais de fonctionnement et d'entretien des bâtiments. *Non mise en œuvre.*

6. Respecter les principes et les règles de la commande publique, adopter un outil de gestion des marchés permettant de repérer les familles homogènes d'achat, computer les seuils, surveiller le niveau de consommation et prévoir le renouvellement des marchés. *Non mise en œuvre.*

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

CONFIDENTIEL

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

L'examen de la gestion de la commune de Verdun-sur-Garonne a été ouvert le 18 août 2015 par lettre du président adressée à madame Aurélie CORBINEAU, ordonnateur (alors) en fonction. Un courrier a également été adressé le 18 août 2016 à monsieur Denis ROGER, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens préalables ont eu lieu le 10 décembre 2015.

Lors de sa séance du 9 février 2016, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à madame Aurélie CORBINEAU. Monsieur Denis ROGER, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Un extrait le concernant a été adressé à un tiers concerné.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 25 novembre 2016, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION

Verdun-sur-Garonne se situe dans le sud du département du Tarn-et-Garonne, à une vingtaine de kilomètres au Sud-Ouest de Montauban et à une quarantaine de kilomètres au Nord de Toulouse. Commune centre de la communauté de communes du Pays de Garonne et Gascogne (10 580 habitants en 2015), elle comptait à cette date 4 463 habitants.

De 1989 jusqu'à mars 2014, monsieur Denis ROGER a occupé les fonctions de maire de Verdun-sur-Garonne, et de 2003 à aujourd'hui, de président de la communauté de communes. En mars 2014, monsieur Philippe BOTKOVITZ lui a succédé dans les fonctions de maire, puis madame Aurélie CORBINEAU à compter du 6 novembre 2014.

1.1 - Une forte croissance démographique

Au centre d'une communauté de communes dont la densité de population est relativement faible, Verdun-sur-Garonne a vu sa population augmenter fortement : on dénombrait 3 067 habitants en 1999 et 4 463 au 1^{er} janvier 2015, soit une hausse de plus de 45 % en une quinzaine d'années. Le plan local d'urbanisme (PLU) validé en mars 2015 est établi sur une projection de 6200 habitants en 2025. La densification de la population intercommunale, passée de 35,3 habitants par km² en 1999 à 51,1 en 2012, est entraînée par celle de la commune-centre, passée sur la même période de 84,6 à 121,2 habitants par km².

Les habitants de moins de 15 ans constituent 21,1 % de la population. Leur augmentation (727 en 2007, 925 en 2012) expose la collectivité à de nouveaux besoins d'équipement. La construction d'un deuxième groupe scolaire est en projet, les bâtiments actuels étant insuffisants pour accueillir la population scolaire : 250 enfants ont classe actuellement dans des structures modulaires éphémères.

CONFIDENTIEL

Près de la moitié des habitants de 15 ans ou plus ayant un emploi sont employés en dehors du département, majoritairement dans le bassin d'emploi de la métropole toulousaine. L'attractivité de la métropole toulousaine domine sur celle de Montauban.

1.2 - Organisation administrative et fonctionnement statutaire

La chambre s'est assurée du respect des dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatives aux convocations aux réunions du conseil municipal, au débat d'orientation budgétaire (article L. 2312-1 du CGCT) et à l'information municipale (articles L. 2121-25 et L.2121-27-1 du CGCT).

Le budget primitif 2015 fait apparaître 37 emplois permanents (état du personnel au 1^{er} janvier 2015). Il existe trois budgets annexes relatifs à l'assainissement, au centre communal d'action sociale (CCAS) et à la zone artisanale Saint-Pierre.

2. FIABILITÉ DES COMPTES

2.1. Les décisions budgétaires

2.1.1. Les documents budgétaires

Les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT détaillent les états qui doivent être annexés aux documents budgétaires des collectivités, portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements.

Sur la période 2010-2014, la commune de Verdun-sur-Garonne n'a pas respecté toutes les dispositions législatives et réglementaires relatives à la publicité des documents budgétaires. Dans les états annexés aux comptes administratifs, la chambre observe que :

- pour les concours aux tiers, les prestations en nature ne sont pas précisées ;
- s'agissant des engagements hors bilan concernant des garanties d'emprunts au bénéfice de bailleurs sociaux dont les habitations à loyer modéré (HLM), les informations concernant l'objet de l'emprunt et les organismes prêteurs sont bien indiquées, mais le niveau de l'engagement financier de la commune pour la couverture de ces emprunts (1,64 M€ de capital restant dû au 31 décembre 2014) n'est pas précisé ;
- l'état des effectifs n'apporte aucune indication sur l'emploi des agents non titulaires ;
- l'annexe IV, relative aux organismes de regroupement auxquels adhère la commune, recense les organismes de regroupement sans aucune autre précision sur le mode de financement et la participation de la commune ;
- les ratios sur les données synthétiques restent partiels.

CONFIDENTIEL

Recommandation :

1. Respecter les dispositions législatives et réglementaires relatives à la publicité des documents budgétaires. Non mise en œuvre.

2.1.2. Réalisation des prévisions budgétaires

2.1.2.1. Le taux de réalisation des prévisions budgétaires

La chambre a analysé le taux d'exécution des crédits budgétaires votés sur la période, soit le rapport entre le montant des mandats et titres émis d'une part, et le montant des crédits votés.

Tableau n° 1 : Taux d'exécution des crédits budgétaires votés (BP + DM)

Budget Principal	2010	2011	2012	2013	2014
Investissement :					
Dépenses réelles prévues	1 863 572,00	1 893 006,21	1 841 712,00	2 767 428,33	2 171 254,06
Dépenses réelles réalisées	1 410 882,99	1 178 317,99	1 467 790,22	2 324 828,98	1 099 516,01
Taux de réalisation des dépenses réelles	75,71%	62,25%	79,70%	84,01%	50,64%
Recettes réelles prévues	1 598 770,75	1 441 912,29	1 197 780,27	1 742 259,83	1 195 500,00
Recettes réelles réalisées	1 138 154,08	1 287 378,73	1 147 698,19	2 112 186,21	899 844,98
Taux de réalisation des recettes réelles	71,19%	89,28%	95,82%	121,23%	75,27%
Fonctionnement :					
Dépenses réelles prévues	3 155 850,10	3 893 272,57	3 559 353,00	3 978 879,96	4 452 829,00
Dépenses réelles réalisées	2 910 823,41	3 187 927,68	3 329 438,61	3 540 092,38	3 667 705,07
Taux de réalisation des dépenses réelles	92,24%	81,88%	93,54%	88,97%	82,37%
Recettes réelles prévues	3 260 055,00	3 893 272,57	3 522 191,36	4 429 076,21	3 978 959,92
Recettes réelles réalisées	3 356 027,56	4 071 482,23	3 844 609,61	4 626 439,08	4 144 484,96
Taux de réalisation des recettes réelles	102,94%	104,58%	109,15%	104,46%	104,16%

Sources : CRC d'après BP - DM - CA et comptes de gestion

Les taux de réalisation en dépenses d'investissement restent perfectibles, avec une moyenne annuelle de 70,46 %.

Le suivi de la programmation de cinq opérations d'équipement conduit à observer que de nombreuses opérations ont été interrompues (réhabilitation de la mairie, maison « Sport et Nature ») ou retardées (PLU, groupe scolaire, city parc), ce qui explique le faible taux de consommation des crédits ouverts.

CONFIDENTIEL

Tableau n° 2 : Suivi de la programmation de cinq opérations (investissement)

OPÉRATIONS	EXERCICE	CRÉDITS OUVERTS	EXECUTE	RAR	CRÉDITS ANNULÉS
N°127 – Réhabilitation Mairie	2012	50 000	6 304	43 000	696
	2013	43 000	2 101	40 800	99
	2014	25 100	0	25 000	100
	Total période 2012-2014	118 100	8 405	108 800	895
	Rapport/crédits ouverts		7,12%	92,13%	0,76%
N°131 – Révision PLU	2012	49 930	19 423	30 000	507
	2013	50 000	22 198	27 800	2
	2014	27 800	1 211	15 000	11 589
	Total période 2012-2014	127 730	42 832	72 800	12 098
	Rapport/crédits ouverts		33,53%	57,00%	9,47%
N°140 - Maison Sport et Nature	2013	200 000	5 034	194 000	966
	2014	522 000	365 843	70 000	96 157
	Total période 2012-2014	722 000	370 877	264 001	97 123
	Rapport/crédits ouverts		51,37%	36,57%	13,45%
N°147 – Groupe scolaire	2014	170 000	5 016	20 000	144 984
	Rapport/crédits ouverts		2,95%	11,76%	85,28%
N°150 – Aménagement jeux -City Parc	2014	170 000	0	135 000	35 000
	Rapport/crédits ouverts		0,00%	79,41%	20,59%

Sources : CRC – Comptes Administratifs 2012-2014

Pour ces opérations le taux de consommation des crédits ouverts, sur l'ensemble des exercices, est faible :

- 7,12 % pour l'opération de réhabilitation de la mairie qui a été interrompue en phase pré-opérationnelle (voir *infra* § 7.2) ;
- 33,53 % pour l'opération de révision du PLU avec 9,47 % de crédits annulés ;
- 51,37 % pour l'opération de la maison « Sport et Nature » et 13,45 % de crédits annulés, ce qui s'explique par la modification du projet en 2014 (voir *infra* § 7.3) ;
- Le groupe scolaire enregistre un taux de réalisation de 2,95 % en 2014 avec plus de 85 % d'annulation de crédits, en raison du report de l'opération en 2015 et 2016 ;
- La programmation 2014 de l'opération d'aménagement du city parc de 170 000 €, n'a pas donné lieu à la réalisation de travaux et plus de 20 % de ces crédits ont été annulés en fin d'exercice ; les travaux ont été réalisés en 2015.

CONFIDENTIEL

La commune a la possibilité de recourir à la procédure des autorisations de programme / crédits de paiement (AP/CP) pour les opérations pluriannuelles, dans les conditions posées par les articles L. 2311-3 et R. 2311-9 du CGCT¹.

La chambre souligne que la commune peut à la fois recourir au vote en AP/CP et adopter un plan pluriannuel d'investissement afin de se doter d'outils de pilotage et de maîtrise de ses dépenses d'investissement, ce qui lui permettra d'améliorer la qualité de ses prévisions budgétaires et son taux de réalisation des prévisions.

2.1.2.2. Les restes à réaliser reportés

Sur deux exercices contrôlés (2013 et 2014), la part des restes à réaliser par rapport aux crédits votés, en dépenses et recettes d'investissement, reste faible, 6,28 % et 2,20 % en recettes respectivement en 2013 et 2014.

2.2. La fiabilité des résultats de l'exercice

2.2.1. Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Le rattachement des charges et des produits est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent. Le rattachement ne concerne que la section de fonctionnement, la section d'investissement faisant apparaître des restes à réaliser.

La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non-réception par l'ordonnateur de la pièce justificative².

La chambre constate que la commune n'a procédé au rattachement de charges sur l'exercice qu'en 2014. Elle rappelle que la commune doit respecter le dispositif réglementaire de rattachement de charges à l'exercice pour l'ensemble des prestations correspondant à des services faits dont les factures n'ont pas été réceptionnées au 31 décembre de l'exercice ou pendant la journée complémentaire.

¹ L'autorisation de programme et les crédits de paiement font l'objet de deux votes distincts. L'AP, qui peut faire l'objet de révision, reste valable jusqu'à sa complète consommation ou son annulation. Seuls les CP, dont la répartition prévisionnelle par exercice doit être présentée lors du vote de l'autorisation de programme, font l'objet d'une inscription annuelle au budget. Les AP/CP doivent être annexés aux documents budgétaires. Le budget initialement approuvé doit être un document de programmation crédible et fiable.

² Les collectivités peuvent utiliser le mécanisme dit de « la journée complémentaire » qui leur permet d'ordonnancer en N+1 les factures et les titres arrivés en fin d'exercice N. Cette journée complémentaire couvre l'intégralité du mois de janvier.

Si le mécanisme de la journée complémentaire est insuffisant, à lui seul, pour réaliser l'ensemble du processus, les dépenses de fonctionnement régulièrement engagées mais non mandatées et correspondant à un service fait avant le 31 décembre (factures non parvenues) doivent donner lieu, pour chacun des articles budgétaires concernés, au débit des comptes de classe 6 concernés par le crédit de l'un des comptes 408, 4286, 4386, 4486 ou 4686 (charges à payer – factures non parvenues). Au cours de l'exercice suivant, ces comptes 408, 4286, 4386, 4486 et 4686 sont débités par le crédit des comptes de classe 6 débités lors du rattachement. Cette opération de contrepassation de l'écriture de rattachement est opérée au vu du mandat d'annulation sur exercice courant établi par l'ordonnateur. La procédure est similaire pour le rattachement des produits.

CONFIDENTIEL

Recommandation :

2. Respecter le dispositif réglementaire de rattachement de charges à l'exercice afin de respecter les dispositions relatives à l'annualisation des charges et des produits. *Non mise en œuvre.*

2.2.2. L'impact des annulations de titres et admissions en non-valeur sur le résultat

La chambre a vérifié les comptes 654 « Pertes sur créances irrécouvrables » et 673 « Titres annulés sur exercices antérieurs ».

La commune comptabilise dans ses comptes peu de créances contentieuses. En 2014, ces créances ne représentent que 0,71% des produits de gestion. Ce taux est en rapport avec le faible ratio (11,32 %) de l'ensemble des créances clients (solde débiteurs des comptes 41 et 46 soit 23 343 €) sur les produits de gestion (206 201 €).

Toutefois en 2011, une perte sur créances irrécouvrables d'un montant de 27 052 € a été comptabilisée au compte 654. Cette somme est supérieure au solde des créances contentieuses au 31 décembre 2010. Elle recouvre principalement des créances d'un montant de 26 024 € rattachées aux exercices 1997-1999 sur une entreprise qui a fait l'objet d'un jugement de liquidation judiciaire du tribunal de commerce de Montauban en date du 24 novembre 1999.

Ces créances auraient dû être inscrites au compte des redevables contentieux (4116) dès la notification du placement en redressement judiciaire par le tribunal de commerce de Montauban le 15 septembre 1999. La chambre rappelle à la collectivité la nécessité d'inscrire les créances douteuses, en cas de procédure collective, au compte 654.

3. LA SITUATION FINANCIERE

3.1. La formation de l'autofinancement

3.1.1. Les dépenses de fonctionnement

Les charges de fonctionnement courant (charges d'exploitation et financières) augmentent régulièrement depuis 2010 au rythme de 5 % par an. Elles sont passées de 2,86 M€ à 3,48 M€ sur la période, soit une hausse globale de 21,60 %.

Cependant, l'évolution par postes de dépenses est contrastée. La charge de la dette est en légère baisse de 1,79 % par an, les autres charges de gestion enregistrent une progression contenue à 3,06 %.

Trois postes enregistrent au contraire une progression significative sur la période : les charges à caractère général augmentent de près de 30 % sur cinq ans, soit une hausse annuelle de 6,87 % ; les charges de personnel, établies à 1,25 M€ en 2010 et à 1,5 M€ en 2014, connaissent une hausse globale de 20 % soit une progression annuelle moyenne de 4,67 % ; les subventions de fonctionnement, dont la progression en valeur absolue est moindre, enregistrent néanmoins une hausse de près de 32 %, avec une baisse toutefois de -11 % en 2014.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Verdun-sur-Garonne (82)

CONFIDENTIEL

Les charges de personnel et celles à caractère général représentent ainsi près de 79 % des charges courantes de gestion, avec un rapport respectif de 43 % et 36 %.

Tableau n° 3 : Évolution des dépenses de fonctionnement

en €	2010	2011	2012	2013	2014	variation 2008- 2012	Évolution moyenne annuelle
Charges à caractère général	949 389	994 540	1 078 600	1 172 941	1 238 410	30,44%	6,87%
+ Charges de personnel	1 251 589	1 271 626	1 318 195	1 418 529	1 502 143	20,02%	4,67%
+ Subventions de fonctionnement	224 488	299 661	304 729	334 507	296 311	31,99%	7,19%
+ Autres charges de gestion	192 456	191 226	169 753	179 937	217 124	12,82%	3,06%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	246 726	233 437	236 003	242 895	229 499	-6,98%	-1,79%
= Charges courantes	2 864 648	2 990 491	3 107 279	3 348 809	3 483 487	21,60%	5,01%
Charges à caractère général/charges courantes	33,14%	33,26%	34,71%	35,03%	35,55%		
Charges de personnel / charges courantes	43,69%	42,52%	42,42%	42,36%	43,12%		
Subvention de fonctionnement / charges courantes	7,84%	10,02%	9,81%	9,99%	8,51%		
Intérêts et pertes de change / charges courantes	8,61%	7,81%	7,60%	7,25%	6,59%		

Sources : CRC- d'après logiciel ANAFI - cf. Norme comptable M14 pour le détail des comptes et ratios.

3.1.1.1. La composition des charges à caractère général

Les charges à caractère général sont constituées en volume par deux postes principaux : les achats non stockés représentent 36,5% de ces charges, et le poste entretien et réparation, 25,2 %. Ces postes augmentent respectivement sur la période de 34,57 % et 36,62 %.

Selon la réponse apportée par l'ancien maire, en fonction jusqu'en 2014, les crues de la Garonne, ayant à plusieurs reprises occasionnées des dégâts sur la voirie et les équipements proches, expliqueraient une partie de la hausse des charges à caractère général, entraînant des frais de fournitures de remises en état (impact sur le c/6068 « Fournitures diverses »).

Parmi les achats non stockés sur la période de contrôle, les dépenses d'eau et d'électricité enregistrent une progression annuelle de 5,82 %, avec un ratio sur les achats non stockés qui baisse sensiblement de 42,54 % à 39,64 %. Toutefois, le compte 6068 qui comptabilise les dépenses de matériels et de fournitures connaît une progression de + 81 %.

Les « autres charges à caractère général », qui regroupent diverses charges comme les frais postaux et de télécommunication, la publicité, les honoraires et frais d'études, les impôts et taxes, enregistrent une baisse de 9,26 % sur la période 2009-2014.

CONFIDENTIEL

Les locations et charges de copropriétés évoluent globalement sur la période 2010-2014 de +121,95 %, en raison principalement de l'augmentation du nombre de bungalows loués pour les écoles. En valeur absolue la progression est plus significative entre 2013-2014, +23 756 €, soit +30 % en un an.

3.1.1.2. L'évolution des charges de personnel

Les charges de personnel évoluent globalement sur la période de + 20 %, soit une progression moyenne annuelle de + 4,67 %. Si la rémunération hors régime indemnitaire des agents titulaires est relativement stable avec une évolution moyenne annuelle + 1,70 %, celle des personnels non titulaires a enregistré une progression moyenne annuelle de + 10,91 %.

Le ratio de la rémunération du personnel non titulaire sur les charges de personnel titulaire (traitement + indemnités) évolue de 13,89 % en 2010 à 19,13 % en 2014. Cette évolution serait due selon l'ordonnateur précédent à des recrutements temporaires (restauration, entretien, assistance des enseignements de la maternelle) liés à un effectif scolaire croissant et au remplacement des agents titulaires en congés maladies. Il ajoute que l'évolution entre 2012 et 2013 provient, également, de la mise en place de la loi concernant les rythmes scolaires.

Tableau n° 4 : Les charges de personnel 2010-2014

en €	2010	2011	2012	2013	2014	variation 2010- 2014	Evolution moyenne annuelle
Rémunération personnel titulaire	648 343	662 802	684 164	677 694	693 543	6,97%	1,70%
Régime indemnitaire	85 331	103 159	100 219	99 157	112 692	32,06%	7,20%
Traitement et Indemnités Personnel Titulaire	733 674	765 961	784 382	776 851	806 235	9,89%	2,39%
Rémunération personnel non titulaire	101 922	76 944	74 811	126 360	154 239	51,33%	10,91%
Autres emplois d'insertion	11 979	10 804	14 372	45 598	50 530	321,81%	43,31%
Atténuations de charges	37 388	21 766	9 439	17 925	8 893	-76,21%	-30,16%
charges de personnel (cotisations)	441 402	439 685	454 069	487 645	500 034	13,28%	3,17%
Total charges de Personnel	1 251 589	1 271 627	1 318 195	1 418 529	1 502 144	20,02%	4,67%
rémunération Personnel non titulaire/Traitement et Indemnités Personnel titulaire	13,89%	10,05%	9,54%	16,27%	19,13%		

Source : CRC d'après logiciel ANAFI

La quasi-stabilité des traitements du personnel titulaire s'explique, par contre, par un maintien des effectifs pourvus avec 39 agents en 2010 et 38 agents en 2014 (- 1 agent du secteur technique en 2014).

Le ratio des charges de personnel sur les charges courantes (de gestion et financières) est pratiquement stable sur la période avec une moyenne de 42,80 %, légèrement en deçà de celui des collectivités de la même strate démographique établi par la DGCL (45 %). Sa stabilité s'explique par la hausse concomitante des charges de personnel et des charges courantes.

Avec une moyenne annuelle de 46,34 %, le ratio des charges de personnel sur les produits de gestion a peu évolué sur la période 2010-2014. Il est toutefois supérieur de 8 points à celui de la strate de la DGCL, qui enregistre une moyenne de 38 % sur la même période.

CONFIDENTIEL

3.1.1.3. Les subventions

Les subventions représentent en moyenne annuelle moins de 10 % des charges courantes. De 2010 à 2013, ces charges enregistrent une nette progression de + 49 %. La baisse s'amorce en 2014 (- 11,42 % par rapport à l'exercice 2013), et les prévisions budgétaires pour 2015 laissent présager une poursuite de cette décre de même importance (- 11,37 % par rapport à 2014).

Cette baisse est à relier à celle des subventions versées à la MJC, qui ont augmenté de 90% de 2010 (67 500 €) à 2013 (128 800 €), avant de baisser de 12,42 % en 2014 et de près de 47 % en prévision 2015. Les versements constatés au 30 septembre 2015 sont de 60 000 €.

La subvention versée à l'association foncière de remembrement (AFR), en complément d'une subvention versée par le conseil départemental, permet de rembourser la charge de la dette et divers autres frais. La subvention est en constante baisse, en relation avec celle de la charge de la dette : en 2010 le capital remboursé était de 93 000 €, en 2014 de 26 420 €.

Tableau n° 5 : Évolution des subventions

	2010	2011	2012	2013	2014	2015- Prévision	Évolution 2010- 2013	Évolution 2013-2014
Dép- Participa. transp scolaires	25 622,00	27 600,00	27 186,00	29 118,00	32 016,00	35 000,00	13,64%	9,95%
Association Foncière	70 000,00	118 928,03	115 568,78	88 864,95	26 877,60	35 000,00	26,95%	-69,75%
Autres sub. participations	8 083,07	12 050,38	10 658,64	13 270,76	16 224,24	21 000,00	64,18%	22,26%
CCAS	20 000,00	20 000,00	28 000,00	34 500,00	38 400,00	40 000,00	72,50%	11,30%
6573 - Pers Publiques	123 705,07	178 578,41	181 413,42	165 753,71	113 517,84	131 000,00	33,99%	-31,51%
MJC	67 500,00	84 700,00	88 102,24	128 800,00	112 800,00	60 000,00	90,81%	-12,42%
Autres personnes privées	33 283,00	36 383,00	35 213,00	39 953,00	69 993,00	71 600,00	20,04%	75,19%
6574 - Pers Privées	100 783,00	121 083,00	123 315,24	168 753,00	182 793,00	131 600,00	67,44%	8,32%
TOTAL SUBVENTIONS VERSEES	224 488,07	299 661,41	304 728,66	334 506,71	296 310,84	262 600,00	49,01%	-11,42%
Association Foncière/ Total subventions versées	31,18%	39,69%	37,93%	26,57%	9,07%	13,33%		
MJC/Total subventions versées	30,07%	28,27%	28,91%	38,50%	38,07%	22,85%		

Source : CRC d'après logiciel ANAFI

3.1.1.4. Autres charges de gestion

Les autres charges de gestion regroupent essentiellement la contribution au service incendie et les charges des élus.

La contribution au service incendie baisse de 21 % sur la période.

Les indemnités et charges sociales des élus sont stables de 2010 à 2013, autour de 92 000 €, puis enregistrent une hausse de + 10 % de 2012 à 2013 et de + 24 % entre 2013 et 2014. À compter d'avril 2014, les indemnités mensuelles versées passent de 6 087 € à 8 795 €,

CONFIDENTIEL

soit + 2 704 €. Cette hausse s'explique par la décision de l'assemblée délibérante de nommer 8 adjoints au maire au lieu de 5 durant le précédent mandat, soit le maximum autorisé par le CGCT³.

En réponse, l'ordonnateur a précisé que cette augmentation est liée à celle de la population.

3.1.2. L'évolution des ressources

Les produits de gestion ont connu une augmentation globale de 19,61 %, passant de 3,2 M€ en 2010 à 3,8 M€ en 2014, progression inférieure à celle des dépenses de gestion qui augmentent de 21,60 % sur la période, soit un écart de 2 points qui se creuse à partir de 2013 : les charges courantes augmentent de + 7,77 % en 2013 par rapport à l'année précédente, pour une progression des produits de gestion sur la même période de + 4,48 %. En 2014, les progressions sont respectivement de 4,02 % et 2,55 %.

Tableau n° 6 : Structure et évolution des produits de gestion

en €	2010	2011	2012	2013	2014	variation 2010- 2014	Evolution moyenne annuelle
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 732 017	2 023 927	2 118 706	2 269 024	2 343 745	35,32%	7,85%
Ressources d'exploitation	211 145	212 834	216 071	221 114	206 201	-2,34%	-0,59%
Produits "flexibles" (a)	1 943 162	2 236 761	2 334 777	2 490 138	2 549 946	31,23%	7,03%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 270 646	1 350 326	1 403 846	1 426 276	1 470 142	15,70%	3,71%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	0	-172 110	-172 631	-172 693	-172 693	-	-
= Produits "rigides" (b)	1 270 646	1 178 216	1 231 215	1 253 583	1 297 449	2,11%	0,52%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	2 729	2 925	24 928	7 929	0	-	-100,00%
= Produits de gestion (a+b+c)	3 216 537	3 417 902	3 590 920	3 751 649	3 847 395	19,61%	4,58%

Source : CRC d'après logiciel ANAFI

Les produits de gestion sont pour l'essentiel composés des ressources fiscales propres et des ressources institutionnelles qui, cumulées, représentent en moyenne près de 94 % du total : la fiscalité collectée en représente près de 55 %, et les ressources institutionnelles près de 39 %.

L'augmentation des produits de gestion est principalement liée à la dynamique des ressources fiscales, avec une progression moyenne annuelle de 7,85 %. Il n'y a pas de reversement de fiscalité de la part du groupement jusqu'en 2014 inclus. La part des ressources d'exploitation générée par la commune ne représente en moyenne que 6 % des produits de gestion sur la période d'analyse.

³ « Le conseil municipal détermine le nombre des adjoints au maire sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal » (art. L. 2122-2 CGCT).

CONFIDENTIEL

Tableau n° 7 : Ratios - Ressources fiscales institutionnelle et produit de gestion

	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	Evol/ période	Evol/ annuel moyenne
Ressources fiscales propres	1 732 017	2 023 927	2 118 706	2 269 024	2 343 745	35,32%	7,85%
État - Reversement de fiscalité	0	-172 110	-172 631	-172 693	-172 693	-	-
Produit fiscal (impôts taxes+ comp.+Reversement fiscalité)	1 732 017	1 851 817	1 946 075	2 096 331	2 171 052	25,35%	5,81%
Ressources institutionnelles (dotations +participations)	1 270 646	1 350 326	1 403 846	1 426 276	1 470 142	15,70%	3,71%
TOTAL RESSOURCES FISCALES INSTITUTIONNELLES	3 002 663	3 202 143	3 349 921	3 522 607	3 641 194	21,27%	4,94%
Ressources d'exploitation	211 145	212 834	216 071	221 114	206 201	-2,34%	-0,59%
Travaux en régie	2 729	2 925	24 928	7 929	0		
TOTAL PRODUIT DE GESTION	3 216 537	3 417 902	3 590 920	3 751 649	3 847 395	19,61%	4,58%
Ressources d'exploitation/Produit Gestion	6,56%	6,23%	6,02%	5,89%	5,36%		
Impôts taxes-contributions directes / Total Produit de gestion	53,85%	59,22%	59,00%	60,48%	60,92%		
Impôts taxes-contributions directes / Total Ressources fiscales Institutionnelles	57,68%	63,21%	63,25%	64,41%	64,37%		
Produit fiscal / Total Produit de gestion	53,85%	54,18%	54,19%	55,88%	56,43%		
Produit fiscal / Total Ressources fiscales Institutionnelles	57,68%	57,83%	58,09%	59,51%	59,62%		
Ressources fiscales Institutionnelles/Produit de Gestion	93,35%	93,69%	93,29%	93,89%	94,64%		

Source : CRC d'après logiciel ANAFI

3.1.2.1. Les ressources fiscales propres

La réforme de la fiscalité professionnelle introduite par la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, a principalement eu pour effet sur le financement du bloc communal :

- l'affectation de nouvelles taxes économiques en remplacement de la taxe professionnelle : cotisation foncière des entreprises (CFE) et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) constituant la contribution économique territoriale (CET) et imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) ;

- le transfert d'une taxe économique existante, à savoir la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ;

- le transfert de la taxe d'habitation (TH) perçue par le département ;

- l'affectation d'une nouvelle taxe sur les ménages : la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFNB).

Cette réforme n'a pas eu d'incidence négative en 2011 sur la progression des ressources fiscales de la commune : le montant des impôts locaux (2 023 927 €) constitués des taxes économiques nouvelles ou transférées et des taxes sur les ménages, est cette année-là en hausse de 16,85 % par rapport à celui des impôts locaux et de la seule taxe professionnelle de 2010 (1 732 017 €).

La loi de finances pour 2010 a également garanti à titre individuel les ressources des collectivités territoriales, à compter de 2011, par une dotation de compensation de la réforme de la

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Verdun-sur-Garonne (82)

CONFIDENTIEL

taxe professionnelle (DCRTP) et par le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

Créé par l'article 144 de la loi de finances initiale pour 2012, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est un mécanisme de péréquation horizontale : il prélève une partie des ressources des intercommunalités et communes dont le potentiel financier agrégé est supérieur au potentiel financier moyen national et le reverse à des intercommunalités et communes moins favorisées.

La commune de Verdun-sur-Garonne contribue depuis 2011 au financement du FNGIR à hauteur de 172 693 € (exercices 2013-2014). Le FPIC a été perçu par la communauté de communes du Pays de Garonne et Gascogne de 2012 à 2014. À compter de 2015, sur décision des communs membres, ce fonds a été réparti à hauteur de 50 % à l'EPCI et de 50 % aux communes. Verdun-sur-Garonne a donc bénéficié d'une ressource annuelle supplémentaire de 45 768 € dès 2015.

Sur la période 2010-2015, le produit des quatre taxes locales a progressé de 35,32 %. La hausse de ces ressources fiscales s'explique principalement pour une évolution favorable des bases : + 31,84 % sur la période 2010-2014 pour la taxe d'habitation (TH) et + 22,85 % pour la taxe sur les propriétés foncières bâties (TFB). Sur la même période, les taux de ces deux taxes évoluent respectivement de + 1 point et de +1,20 point.

La progression du taux de la taxe sur les propriétés foncières non bâties (TFNB) est plus importante (+ 6,84 % entre 2010 et 2014), toutefois le produit de cette taxe reste moindre (188 598 € en 2010 contre 211 448 € en 2014), soit une progression relative de 12 % sur cinq ans.

Tableau n° 8 : Fiscalité directe liée au produit des quatre taxes collectées

	2010		2011		2012		2013		2014		taux Évol de bases TH et TFB 2010/2014
	Bases/Tx	Impôts Collectés									
TH	3 789 328	743 466	4 004 000	793 593	4 287 686	866 970	4 534 999	935 117	4 753 404	980 152	31,84%
	19,62%		19,82%		20,22%		20,62%		20,62%		
TFB	2 655 745	629 677	2 790 569	668 341	2 814 700	687 631	2 952 111	735 371	3 105 446	773 567	22,85%
	23,71%		23,95%		24,43%		24,91%		24,91%		
TFNB	140 211	188 598	143 078	194 386	146 094	202 457	148 245	209 544	149 592	211 448	taux Évol du produit fiscal 2010/2014
	134,51%		135,86%		138,58%		141,35%		141,35%		
TP - CFE (à comp de 2012)	454 378	124 590	473 923	131 277	401 146	113 364	453 481	130 693	435 584	125 535	
	27,42%		27,70%		28,26%		28,82%		28,82%		
Compensation d'exonération		45 685		236 330		248 284		258 299		253 043	
Produit total des taxes collectées	1 732 017		2 023 927		2 118 706		2 269 024		2 343 745		35,32%

Source : CRC d'après logiciel ANAFI

- L'analyse des bases

Les bases de la TH au profit de la commune représentent, en 2014, 1 094 € par habitant contre 1 456 € pour la moyenne nationale de la strate. Même si elles sont supérieures aux bases départementales (1 003 €), elles restent inférieures aux bases régionales (1 154 €).

CONFIDENTIEL

Les bases de la TFB au profit de la commune sont, en 2014, de 719 € par habitant contre 1 257 € pour la moyenne nationale de la strate. Ces bases sont inférieures aux moyennes départementale (740 €) et régionale (976 €).

- L'analyse des taux et du produit fiscal

Le taux de la TH a progressé sur le territoire de la commune de 2010 à 2014 de +1,52 point. A 25,22 % en 2014, il reste supérieur au taux moyen de la strate nationale (22,11 %), mais aussi des strates départementale (23,40 %) et régionale (22,75 %).

En 2014, le produit fiscal collecté pour cette taxe par habitant sur le territoire communal (277 €) est supérieur à ceux des strates locales (235 € pour la moyenne départementale, 263 € pour la moyenne régionale), mais inférieur à la moyenne nationale, de 323 € par habitant.

Le taux de la TFB a progressé de + 1,75 point de 2010 à 2014, pour une évolution au niveau national de + 0,64 % sur la même période. Le produit fiscal de cette taxe sur le territoire communal (215 € par habitant), même s'il est supérieur à la moyenne départementale (205 € par habitant), reste inférieur aux moyennes régionale et nationale (253 € par habitant).

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Verdun-sur-Garonne (82)

CONFIDENTIEL

Tableau n° 9 : La fiscalité directe locale sur le territoire de la commune (extrait)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Population légale	3 863	3 973	4 083	4 172	4 181	4 317
Nombre de foyers fiscaux	2 318	2 408	2 468	2 528	2 528	2 592
Part des foyers non imposables	51,90%	53,70%	53,40%	52,70%	52,70%	44,90%
<i>moyenne départementale</i>	53,40%	54,40%	55,80%	52,30%	51,60%	43,80%
<i>moyenne régionale</i>	46,70%	47,50%	55,30%	54,40%	52,60%	44,90%
<i>moyenne nationale</i>	43,70%	45,10%	48,60%	48,90%	48,60%	40,90%
Revenu fiscal moyen par foyer (€)	18 268	18 685	19 029	19 746	19 746	21 404
<i>moyenne départementale</i>	18 328	19 133	18 801	20 020	20 327	22 004
<i>moyenne régionale</i>	21 253	22 222	19 065	19 926	20 754	22 129
<i>moyenne nationale</i>	22 931	23 409	21 903	22 565	22 798	25 351
TAXE HABITATION						
Bases nettes TH	3 596 985	3 789 328	4 004 000	4 287 686	4 534 999	4 753 404
Bases € par habitant - Commune	931	953	980	1 027	1 074	1 094
<i>Moyenne Départementale</i>	861	879	916	983	1 005	1 003
<i>Moyenne Région</i>	1 069	1 086	1 032	1 075	1 094	1 154
<i>Moyenne Nationale</i>	1 128	1 162	1 157	1 188	1 367	1 456
Taux TH Bloc Communal	14,13%	23,70%	24,15%	24,73%	25,22%	25,22%
<i> voté par la commune</i>	11,77%	19,62%	19,82%	20,22%	20,62%	20,62%
<i> voté par le GFP</i>	2,36%	4,08%	4,33%	4,51%	4,60%	4,60%
<i>Moyenne Départementale</i>	13,78%	20,98%	24,79%	22,87%	23,31%	23,40%
<i>Moyenne Régionale</i>	12,65%	22,53%	22,86%	22,42%	23,08%	22,75%
<i>moyenne nationale</i>	13,43%	22,64%	22,42%	22,32%	22,04%	22,11%
Produit TH sur la commune	508 254	898 071	966 783	1 060 162	1 141 609	1 197 446
<i>dont au profit de la commune</i>	423 365	743 466	793 593	866 970	935 117	980 152
<i>dont au profit du GFP</i>	84 889	154 605	173 190	193 192	206 492	217 294
<i>En euros par habitant</i>	132	226	237	254	273	277
<i>Moyenne Départementale</i>	119	105	227	225	235	235
<i>Moyenne Régionale</i>	135	139	236	241	253	263
<i>moyenne nationale</i>	152	159	260	265	303	323
FONCIER BATI						
Bases nettes TFB	2 553 933	2 655 745	2 790 569	2 814 700	2 952 111	3 105 446
Bases € par habitant - Commune	661	668	683	675	706	719
<i>Moyenne Départementale</i>	684	684	680	759	738	740
<i>Moyenne Région</i>	982	982	906	950	921	976
<i>Moyenne Nationale</i>	985	1 014	1 011	1 048	1 180	1 257
Taux TFB Bloc Communal	27,28%	28,18%	28,69%	29,36%	29,93%	29,93%
<i> voté par la commune</i>	23,14%	23,71%	23,95%	24,43%	24,91%	24,91%
<i> voté par le GFP</i>	4,14%	4,47%	4,74%	4,93%	5,02%	5,02%
<i>Moyenne Départementale</i>	25,70%	24,71%	31,35%	27,88%	27,59%	27,70%
<i>Moyenne Régionale</i>	20,15%	21,33%	27,44%	26,79%	26,66%	25,94%
<i>moyenne nationale</i>	17,97%	19,50%	20,84%	20,93%	20,25%	20,14%
Produit TFB sur la commune	696 695	748 428	800 606	826 394	883 563	929 512
<i>dont au profit de la commune</i>	590 980	629 677	668 341	687 631	735 371	773 567
<i>dont au profit du GFP</i>	105 715	118 751	132 265	138 763	148 192	155 945
<i>En euros par habitant</i>	180	188	196	198	211	215
<i>Moyenne Départementale</i>	200	169	213	212	204	205
<i>Moyenne Régionale</i>	212	210	249	255	246	253
<i>moyenne nationale</i>	189	198	211	219	239	253

Source : CRC d'après logiciel ANAFI

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Verdun-sur-Garonne (82)

CONFIDENTIEL

3.1.2.2. Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles de la commune, composées principalement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et de participations publiques, progressent sur la période de 15,70 % avec une évolution annuelle moyenne de 3,71 %. Elles représentent, en moyenne annuelle, près de 39 % des produits de gestion.

La DGF représente, pour sa part, près de 73 % de ces ressources en 2014. Elle progresse de 10,70 % sur la période, soit une évolution annuelle moyenne de 2,57 %.

Tableau n° 10 : Détail des ressources institutionnelles

en €	2010	2011	2012	2013	2014	variation 2010- 2014	Évolution moyenne annuelle
Dotation Globale de Fonctionnement	980 541	1 009 062	1 031 670	1 062 087	1 085 447	10,70%	2,57%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	630 001	622 388	630 133	629 744	615 109	-2,36%	-0,60%
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	350 540	386 674	401 537	432 343	470 338	34,18%	7,63%
Autres dotations	10 610	606	1 000	0	0	-	-
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	10 610	606	1 000	0	0	-	-
Participations	61 738	88 277	72 969	112 124	104 086	68,59%	13,95%
<i>Dont Etat</i>	18 576	14 483	16 103	41 147	40 059	115,64%	21,18%
<i>Dont régions</i>	0	0	0	0	0	-	-
<i>Dont départements</i>	767	850	863	1 332	799	4,15%	1,02%
<i>Dont communes</i>	0	0	0	0	0	-	-
<i>Dont groupements</i>	10 539	25 493	13 326	19 859	14 248	35,19%	7,83%
<i>Dont fonds européens</i>	0	0	0	0	0	-	-
<i>Dont autres</i>	31 855	47 450	42 678	49 787	48 980	53,76%	11,36%
Autres attributions et participations	217 757	252 381	298 207	252 064	280 610	28,86%	6,54%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	217 757	252 381	298 207	237 724	235 070	7,95%	1,93%
<i>Dont autres</i>	0	0	0	14 340	45 540	-	-
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 270 646	1 350 326	1 403 846	1 426 276	1 470 142	15,70%	3,71%

Source : CRC d'après logiciel ANAFI

3.1.3. L'épargne disponible

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), constitué de la différence entre les produits de gestion et les charges de même nature, enregistre une baisse de 0,87 % entre 2010 et 2014. Comme les produits de gestion, l'EBF s'infléchit sensiblement entre 2012 et 2014, avec une baisse de 10,27 % en 2013 et de 8,10 % en 2014.

CONFIDENTIEL

En 2013 plusieurs opérations budgétaires de régularisation ont été comptabilisées à la demande du comptable :

- au compte 7788 « Crédit-bail Tour Gourmande – MD INDUSTRIES », ont été enregistrés des produits exceptionnels de 237 242,77 €. Cette écriture a été compensée par un mouvement au débit compte 1676 « Emprunts » pour un même montant ;

- des emprunts en devises étant comptabilisés au débit du compte 1643 pour un montant de 214 493,82 €, une écriture en contre partie a été passée au crédit du compte 1641 pour le même montant.

Ces écritures de régularisation auraient dû être non-budgétaires, et le compte de produits exceptionnels n'aurait pas dû être mouvementé car aucun mouvement de caisse n'a été constaté. La régularisation de l'emprunt, pour une valeur de 214 493,82 €, a été considérée à tort comme un emprunt nouveau. Ces écritures ont faussé à la fois le résultat de fonctionnement (en le majorant) et le résultat d'investissement (qui a été minoré).

En conséquence, il convient de retraiter la capacité d'autofinancement (CAF) en supprimant 237 242,77 € en produits exceptionnels.

Tableau n° 11 : L'excédent brut d'exploitation et la CAF après retraitement

	2010	2011	2012	2013	2014	variation 2010- 2014	Evolution moyenne annuelle
Produits de gestion	3 216 537	3 417 902	3 590 920	3 751 649	3 847 395	19,61%	4,58%
Charges de gestion	2 617 922	2 757 054	2 871 276	3 105 914	3 253 988	24,30%	5,59%
Excédent brut de fonctionnement	598 615	660 848	719 643	645 736	593 407	-0,87%	-0,22%
<i>en % des produits de gestion</i>	18,6%	19,3%	20,0%	17,2%	15,4%		
Résultat financier (réel seulement)	-246 713	-233 424	-235 990	-242 883	-229 488	-6,98%	-1,79%
Autres produits et charges excep. réels	18 302	11 972	16 445	2 938	36 008	96,75%	18,43%
CAF brute	370 204	439 396	500 099	405 790	399 927	8,03%	1,95%
Annuité en capital de la dette	425 667	462 743	433 538	454 868	447 669	5,17%	1,27%
CAF nette ou disponible (C)	-55 463	-23 347	66 561	-49 078	-47 742	-13,92%	-3,68%

Source : CRC d'après logiciel ANAFI

Sur toute la période, le remboursement de l'annuité en capital de la dette est quasiment stable autour de 445 000 €. Le niveau de CAF brute n'est pas suffisant pour couvrir le remboursement de l'annuité en capital de la dette. La CAF nette est ainsi négative sur toute la période, hormis l'exercice 2012.

CONFIDENTIEL

3.2. L'investissement et son financement

3.2.1. Les dépenses d'équipement

Les dépenses d'investissement sur la période sont essentiellement constituées de dépenses d'équipement qui représentent près de 97 % du total sur les trois exercices de 2012 à 2014. Les immobilisations financières comptabilisées correspondent au remboursement de l'annuité d'un emprunt auprès du syndicat d'électricité avec une échéance de 14 975 € en 2014.

Le taux d'équipement, obtenu en rapportant les dépenses d'équipement aux produits de gestion, est faible avec une moyenne sur la période à 21 %. En 2014, ces dépenses d'équipement représentent 147 € par habitant contre une moyenne de la strate de 397 €, soit seulement 37 % du montant de la strate.

3.2.2. Le financement propre disponible

Sur l'ensemble de la période, et compte tenu d'une CAF nette cumulée négative de - 86 320 €, le financement propre disponible a été constitué principalement par les taxes d'aménagement, le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et les subventions d'investissement reçues, et surtout par les produits de cession, à hauteur de 1,084 M€. En 2011, les produits de cessions ont même contribué au financement de l'équipement à plus de 100 %.

Hors produits de cession, les recettes d'investissement hors emprunts s'élèvent en moyenne à 370 000 € par an. Le financement propre disponible fluctue en fonction des produits de cession réalisés sur l'exercice.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Verdun-sur-Garonne (82)

CONFIDENTIEL

Tableau n° 12 : Financement propre disponible et besoin de financement

	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible (C)	-55 463	-23 347	66 561	-49 078	-47 742	-86 320
Taxes d'aménagement	41 797	99 266	130 256	118 553	122 480	512 352
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	133 190	95 780	150 853	59 946	137 198	576 967
+ Subventions d'investissement reçues	176 820	178 172	92 545	186 035	124 059	757 631
+ Produits de cession	75 000	447 084	40 000	445 875	76 853	1 084 812
+ Autres recettes	0	0	0	11 466	3 283	14 749
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	426 807	820 302	413 654	821 875	463 873	2 946 511
Financement propre disponible (C+D)	371 344	796 955	480 215	772 797	416 131	2 860 191
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>38,0%</i>	<i>184,6%</i>	<i>46,0%</i>	<i>122,1%</i>	<i>65,4%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	978 090	431 674	1 044 499	651 338	636 548	3 742 148
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	0	0	0	0	0
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	952	0	0	0	952
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	0	0
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-12 157	283 478	10 737	11 688	14 975	545 964
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-594 589	80 851	-575 021	109 770	-235 391	-1 428 873
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	500 000	500 000	500 000	502 734	512 500	2 729 727
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-94 589	580 851	-75 021	612 504	277 109	1 300 854

Source : CRC d'après logiciel ANAFI

Le faible taux d'équipement se traduit par un besoin de financement modeste largement couvert par l'emprunt.

Le recours à l'emprunt sur la période (2 729 727 € d'emprunts nouveaux) est supérieur au besoin de financement des investissements (1 428 873 €) soit un écart de 1 300 854 €, ce qui a pour effet d'accroître le fonds de roulement en contrepartie d'un accroissement temporaire de la dette.

3.3. Le fonds de roulement et la trésorerie

La mesure de l'équilibre financier de la commune s'effectue au travers de trois grandeurs caractéristiques : le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Verdun-sur-Garonne (82)

CONFIDENTIEL

Le fonds de roulement est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (dotations et réserves, subventions, emprunts) et les immobilisations (investissements réalisés et en cours de réalisation). Il correspond, en comptabilité budgétaire, à la somme des excédents définitifs que la commune a dégagés au cours du temps, et permet de couvrir le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses.

Tableau n° 13 : Le fonds de roulement net global

au 31 décembre en €	2010	2011	2012	2013	2014	variation 2010-2014	Evolution moyenne annuelle
Dotations, réserves et affectations	10 745 329	11 290 586	11 996 406	12 667 768	13 535 991	25,97%	5,94%
+ Droit de l'affectant	0	0	0	0	0	-	-
+/- Différences sur réalisations	985 086	1 162 104	1 193 975	1 501 670	1 501 670	52,44%	11,12%
+/- Résultat (fonctionnement)	350 211	424 712	481 397	605 262	319 390	-8,80%	-2,28%
+ Subventions	3 680 001	3 858 173	3 950 718	4 136 753	4 260 812	15,78%	3,73%
<i>dont subventions transférables</i>	54 910	98 143	98 143	0	0	-	-
<i>dont subventions non transférables</i>	3 625 091	3 760 030	3 852 575	4 136 753	4 260 812	17,54%	4,12%
+ Provisions pour risques et charges	0	0	0	0	0	-	-
<i>dont provisions pour R&C sur emprunts</i>	0	0	0	0	0	-	-
= Ressources propres élargies	15 760 627	16 735 575	17 622 496	18 911 453	19 617 864	24,47%	5,63%
+ Dettes financières (hors obligations)	5 471 941	5 225 720	5 281 446	5 080 380	5 130 236	-6,24%	-1,60%
+ Emprunts obligataires	0	0	0	0	0	-	-
= Ressources stables (E)	21 232 568	21 961 295	22 903 942	23 991 833	24 748 100	16,56%	3,90%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	19 327 636	19 253 381	19 339 750	22 402 599	22 411 432	15,96%	3,77%
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	0	0	0	0	0	-	-
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	145 645	169 607	191 291	214 367	204 738	40,57%	8,89%
<i>dont immobilisations corporelles</i>	19 181 377	19 083 160	19 147 845	22 187 618	22 206 080	15,77%	3,73%
<i>dont immobilisations financières</i>	614	614	614	614	614	0,00%	0,00%
+ Immobilisations en cours	1 574 590	1 796 720	2 627 633	40 171	610 883	-61,20%	-21,08%
+ Encours de production et travaux stockés	0	0	0	0	0	-	-
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	0	0	100 387	100 387	0	-	-
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	0	0	0	0	0	-	-
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	0	0	0	0	0	-	-
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	0	0	0	0	0	-	-
= Emplois immobilisés (F)	20 902 226	21 050 102	22 067 769	22 543 157	23 022 315	10,14%	2,44%
= Fonds de roulement net global (E-)	330 342	911 194	836 172	1 448 676	1 725 785	422,42%	51,18%

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Verdun-sur-Garonne (82)

CONFIDENTIEL

au 31 décembre en €	2010	2011	2012	2013	2014	variation n 2010- 2014	Evolutio n moyenn e annuelle
F)							
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	42,1	111,2	98,2	157,9	180,8		

Source : CRC d'après logiciel ANAFI

Le fonds de roulement connaît une évolution positive sur toute la période, hormis l'exercice 2012 qui enregistre une légère baisse de 8,23 %. De 2010 à 2014, la progression du fonds de roulement est de 422,42 %.

Tableau n° 14 : Variation du fonds de roulement

	2010	2011	2012	2013	2014
Fonds de roulement net global	330 342	911 194	836 172	1 448 676	1 725 785
variation du fonds de roulement	-	580 851	-75 021	612 504	277 109
		175,83%	-8,23%	73,25%	19,13%

Source : CRC d'après logiciel ANAFI

Le recours à l'emprunt au-delà du besoin de financement de la section d'investissement explique en partie ces taux de progression importants.

3.3.1. Le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement du budget principal de la commune, fortement négatif, est alimenté par l'excédent de trésorerie des budgets annexes. Sur les deux derniers exercices, les comptes de rattachement des budgets annexes affichent un excédent de trésorerie de 1,69 M€ en 2013 et 1,58 M€ en 2014.

Ce sont les budgets annexes de la zone d'activités (ZA) Saint-Pierre, et de l'eau et l'assainissement qui disposent d'une trésorerie positive avec un solde créditeur de 790 264 € en 2014 pour la ZA Saint-Pierre et 797 034 € pour le budget annexe assainissement.

Dans le cas du budget annexe de l'eau et de l'assainissement, cette trésorerie importante s'explique en partie par des crédits réservés pour réaliser le raccordement du futur collège au réseau, dont le chantier a été retardé.

Tableau n° 15 : L'évolution du besoin en fonds de roulement du budget principal

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne
Stocks	0	0	0	0	0	0
+ Redevables et comptes rattachés	45 639	13 161	12 861	6 967	21 597	20 045
<i>Dont redevables</i>	9 803	4 723	2 386	4 108	16 665	7 537
<i>Dont créances irrécouvrables admises par le juge des comptes</i>	0	0	0	0	0	0

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Verdun-sur-Garonne (82)

CONFIDENTIEL

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne
- Encours fournisseurs	16 495	36 548	3 806	0	36 526	18 675
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	16 495	13 681	3 806	0	4 807	7 758
= Besoin en fonds de roulement de gestion	29 144	-23 387	9 055	6 967	-14 928	1 370
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	4	-3	1	1	-2	0
- Dettes et créances sociales	0	0	0	0	0	0
- Dettes et créances fiscales	-1 375	-1 375	-1 375	-1 375	-1 375	-1 375
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	0	0	0	0	0	0
- Autres dettes et créances	639 645	538 920	1 047 153	1 743 666	1 633 578	1 120 592
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*</i>	0	18 977	2 287	0	0	4 253
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*</i>	80 686	43 591	32 686	10	369	31 468
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*</i>	0	400	0	0	0	80
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*</i>	3 972	90	44 432	24	1 838	10 071
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**</i>	541 825	485 049	1 020 297	1 693 997	1 587 299	1 065 693
<i>Dont compte de rattachement avec le CCAS et la Caisse des écoles**</i>	0	0	0	0	0	0
= Besoin en fonds de roulement global	-609 126	-560 932	-1 036 723	-1 735 323	-1 647 132	-1 117 847
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-77,6	-68,5	-121,8	-189,1	-172,6	

Source : CRC d'après logiciel ANAFI

Tableau n° 16 : Indicateurs du BFR

Indicateurs d'alerte complémentaires sur le BFR	2010	2011	2012	2013	2014
Trésorerie active	939 468	1 472 125	1 872 896	3 183 999	3 372 917
Compte de rattachement avec les budgets annexes	541 825	485 049	1 020 297	1 693 997	1 587 299
Contribution du BFR de gestion à la trésorerie	-3,1%	1,6%	-0,5%	-0,2%	0,4%
Contribution des comptes de rattachement à la trésorerie active	57,7%	32,9%	54,5%	53,2%	47,1%
Contribution du BFR global à la trésorerie	-64,8%	-38,1%	-55,4%	-54,5%	-48,8%

Source : CRC d'après logiciel ANAFI

3.3.2. La trésorerie

La trésorerie de la commune est donc largement excédentaire sur toute la période avec un solde débiteur de 3,372 M€ au 31 décembre 2014, qui ne reflète pas nécessairement la bonne gestion financière de la collectivité.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Verdun-sur-Garonne (82)

CONFIDENTIEL

La situation de la trésorerie de la commune s'explique en effet par un fonds de roulement positif sur toute la période en raison d'un recours excessif à l'emprunt (+ 1,3 M€ sur la période), et par un besoin en fonds de roulement fortement négatif, alimenté par la dette envers les budgets annexes (+1,58 M€ en 2014).

Le montant excessivement élevé de cette trésorerie, qui va très au-delà des besoins de la collectivité puisqu'elle représentait près d'un an de charges courantes fin 2014, a un coût d'immobilisation, qui correspond au taux moyen des prêts à long terme contractés par la collectivité. Il est révélateur d'un sous-investissement global dans les infrastructures (confirmé au regard des données moyennes des communes françaises de la strate).

Tableau n° 17 : La trésorerie

au 31 décembre en €	2010	2011	2012	2013	2014	variation 2010- 2014	Evolution moyenne annuelle
Fonds de roulement net global	330 342	911 194	836 172	1 448 676	1 725 785	422,42%	51,18%
- Besoin en fonds de roulement global	-609 126	-560 932	-1 036 723	-1 735 323	-1 647 132	170,41%	28,23%
=Trésorerie nette	939 468	1 472 125	1 872 896	3 183 999	3 372 917	259,02%	37,65%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	119,7	179,7	220,0	347,0	353,4		
<i>Dont trésorerie active</i>	939 468	1 472 125	1 872 896	3 183 999	3 372 917	259,02%	37,65%
<i>Dont trésorerie passive</i>	0	0	0	0	0		

Source : CRC d'après logiciel ANAFI

3.4. La dette

3.4.1. Le budget principal

Si le ratio de désendettement de la commune ne franchit pas le seuil critique de 15 ans, la collectivité doit veiller à ne pas accroître son encours de dette, compte tenu d'une CAF nette négative sur la période de contrôle (hormis l'exercice 2012).

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Verdun-sur-Garonne (82)

CONFIDENTIEL

Tableau n° 18 : Capacité de désendettement

	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution moyenne annuelle
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	246 726	233 437	236 003	242 895	229 499	-1,79%
Encours de dette du BP au 31 décembre	5 471 941	5 225 720	5 281 446	5 080 380	5 130 236	-1,60%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	4,51%	4,47%	4,47%	4,78%	4,47%	-0,20%
- Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	397 644	987 076	852 599	1 490 002	1 785 618	45,57%
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	5 074 298	4 238 644	4 428 847	3 590 378	3 344 619	-9,90%
CAF brute	370 204	439 396	500 099	643 033	399 927	1,95%
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse* en années (dette Budget principal net de la trésorerie*/CAF brute du BP)	13,7	9,6	8,9	5,6	8,4	

Source : CRC d'après logiciel ANAFI

En tenant compte de la trésorerie nette (hors compte de rattachement), la capacité de désendettement du budget principal ressort à 8,4 années en 2014, impactée par la chute de la CAF brute (- 243 106 €) au cours de cet exercice.

L'analyse de l'endettement peut être complétée par celle de la durée résiduelle apparente de la dette. Ainsi, en rapportant l'encours de la dette sur l'amortissement du capital de celle-ci, la durée résiduelle apparente mesure le nombre d'annuités restant à rembourser. Elle ne doit pas être inférieure au ratio de désendettement qui mesure la capacité de désendettement de la collectivité au regard de sa CAF brute.

Tableau n° 19 : Durée résiduelle apparente de la dette

	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution moyenne annuelle
Encours de dette du BP au 31 décembre	5 471 941	5 225 720	5 281 446	5 080 380	5 130 236	-1,60%
Annuité en capital de la dette	425 667	462 743	433 538	669 362	447 669	1,27%
Durée résiduelle de la dette	12,9	11,3	12,2	7,6	11,5	

Source : CRC d'après logiciel ANAFI

Hormis l'exercice 2010, la durée résiduelle apparente de la dette reste supérieure à la capacité de désendettement du budget principal de la commune.

CONFIDENTIEL

3.4.2. La part des budgets annexes

Les deux budgets annexes de la commune n'ont pas d'autonomie financière. Le poids de leur dette pourra, à terme, peser sur les finances du budget principal.

Tableau n° 20 : La capacité de désendettement budgets annexes inclus

	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution moyenne annuelle
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	5 471 941	5 225 720	5 281 446	5 080 380	5 130 236	-1,60%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	14,8	11,9	10,6	7,9	12,8	
Encours de dette BA ZA Saint Pierre			575 692	843 165	800 006	17,88%
Encours de dette BA Assainissement	256 183	241 005	219 767	718 373	679 972	27,64%
Encours de dette agrégé (y c. budgets annexes)	5 728 124	5 466 725	6 076 905	6 641 918	6 610 214	3,65%
Capacité de désendettement BP + BA en années (Dette agrégée / CAF brute du BP)	15,5	12,4	12,2	10,3	16,5	

Source : CRC d'après logiciel ANAFI

En tenant compte des budgets annexes, le ratio de désendettement de la commune franchit le seuil d'alerte des 15 ans en 2014, ce qui doit conduire la collectivité à faire preuve de prudence, d'autant plus que le budget annexe de la ZA Saint-Pierre constitue un facteur de risque.

Ce projet d'aménagement d'une zone d'activité a été financé par deux emprunts contractés en 2012 et 2013 (570 000 € auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et 300 000 € auprès du Crédit agricole). Or, seuls cinq lots sur neuf ont été vendus en 2013 et 2014 pour une recette globale de 209 167 € (voir *infra* § 4.4).

3.4.3. Des projets d'investissement porteurs de déséquilibres des finances

La commune projette la construction d'un groupe scolaire pour un montant prévisionnel hors taxes de 5,16 M€. L'ordonnateur a obtenu, en juin 2015, un avis favorable de la CDC pour un emprunt de 2 758 500 €. Fin 2015, il recherchait un second partenaire financier pour un autre emprunt de 3 338 500 €.

La chambre observe qu'entre 2010 et 2014, la commune n'a pu financer un programme d'investissement de 3,74 M€ qu'en étalant son effort sur 5 ans et en procédant à des cessions d'actifs à hauteur de 1,08M€, ce qui lui a permis de limiter son recours à de nouveaux emprunts. Elle souligne que le recours prévisionnel à de nouveaux emprunts à hauteur de 6,1 M€ sera source de difficultés financières à court terme, et risque de dégrader dangereusement le ratio de désendettement de la collectivité.

CONFIDENTIEL

Recommandation :

3. Rétablir des marges de manœuvre financière pour retrouver une CAF nette positive, en maîtrisant notamment ses charges de personnel et en rationalisant ses relations avec la communauté de communes et la MJC. *Non mise en œuvre.*

4. LES RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES ET L'EXERCICE DES COMPÉTENCES

4.1. Les compétences déléguées par la commune

4.1.1. Les compétences transférées à la CCPGG

Selon l'arrêté préfectoral en vigueur en date du 15 juillet 2015, la commune a délégué à la communauté de communes du Pays de Garonne et Gascogne (CCPGG), au titre des compétences obligatoires :

- en matière d'aménagement de l'espace, les études, actions, réalisations de toutes opérations d'intérêt communautaire pour l'acquisition, la gestion et la rétrocession de réserves foncières, et pour l'harmonisation des règles de construction ; l'étude, la mise en place et la gestion d'un système d'information géographique (SIG) et l'exploitation de la banque de données territoriales ; les études, les équipements et l'exploitation d'un réseau ADSL sur les « zones blanches » ; l'établissement et l'exploitation d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques ;

- en matière d'actions de développement économique, la promotion des zones d'activité économique, la création d'ateliers relais, la recherche de partenaires, la publicité ; l'engagement d'actions pour lutter contre la désertification rurale ; le développement et la gestion du tourisme communautaire comprenant des actions de commercialisation et de communication par l'office intercommunal de tourisme, le développement de l'hébergement à vocation touristique (hôtellerie, gîtes), et le développement et la gestion de la base de loisirs de Saint-Sardos.

Au titre des compétences optionnelles, sont délégués à la CCPGG :

- en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement, le schéma d'assainissement intercommunal, la gestion et le contrôle de l'assainissement non collectif (SPANC), la collecte, le traitement des ordures ménagères et le tri sélectif des déchets ;

- en matière de politique du logement et du cadre de vie, la mise en place d'opérations d'intérêt communautaire concernant le logement et l'amélioration du cadre de vie par des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et par la réhabilitation du patrimoine ancien ou de caractère.

- La CCPGG exerce enfin les compétences facultatives suivantes :
- La gestion et l'organisation du transport à la demande (TAD) ;

CONFIDENTIEL

- La mise en place et la coordination d'une police communautaire ;
- En matière de sport, jeunesse et temps libre, la mise en place et la coordination de toutes opérations d'intérêt communautaire devant concourir au développement d'une politique Xe enfance, de l'enfance et de la jeunesse ; la gestion communautaire des centres de loisirs ; la mise en place d'activités socio-culturelles et sportives extra-scolaires en direction des enfants et des adolescents ; la création et l'aide au fonctionnement de multi-accueil et relais d'assistantes maternelles ; la préparation, l'instruction et la signature du « contrat Xe enfance » et la coordination du « contrat temps libre » et leur évaluation ;
- Une mission d'ingénierie pour l'élaboration des plans de secours ;
- La gestion de l'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique.

4.1.2. Les compétences déléguées à des syndicats

La commune de Verdun-sur-Garonne adhère à cinq syndicats :

- le syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable (SIAEP) de la région de Grisolles pour le captage, le traitement et la distribution de l'eau ;
- le syndicat des eaux (SIAEP) de Verdun Bouillac Beaupuy chargé de l'étude et de l'alimentation en eau potable (production, distribution), de la mise aux normes et de l'entretien des réseaux et des réservoirs ;
- le syndicat départemental d'électricité (SDE) qui a pour mission la distribution publique d'électricité, et comme compétence optionnelle la distribution de gaz, ainsi que le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, aux autres énergies et aux NTIC ;
- le SIVU d'assainissement des terres du périmètre Verdun, Savenes et Aucamville, pour assurer l'assainissement collectif du périmètre (curage, approfondissement et calibrage du lit des principaux ruisseaux, création de fossés) ;
- le syndicat mixte d'assainissement de la Garonne qui a pour vocation de construire et d'exploiter une installation de traitement des eaux usées et des matières de vidange. La commune de Verdun-sur-Garonne y adhère en tant qu'elle gère en régie le service assainissement.
- La commune subventionne enfin l'association foncière de remembrement à laquelle elle adhère, et le CCAS.

4.2. Les mutualisations de services

4.2.1. Un faible niveau de mutualisation

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales (loi RCT) a inséré, dans le code général des collectivités territoriales, l'article L. 5211-39-1 qui fait obligation au président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre d'établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le premier rapport sur la mutualisation et le projet de schéma joint, après les élections locales de mars 2014, devaient être remis au plus tard le 1^{er} octobre 2015 et approuvés par l'organe délibérant de l'établissement public au plus tard

CONFIDENTIEL

le 31 décembre 2015, en vertu des dispositions de l'article 74 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe).

Durant l'été 2015, la CCPGG a mandaté un cabinet de conseil pour l'assister dans la réalisation du schéma de mutualisation. À partir du diagnostic de l'existant, réalisé en septembre et octobre 2015, le cabinet dresse le constat d'une logique de coopération limitée entre Verdun-sur-Garonne et la CCPGG.

Les coopérations informelles qui structuraient les rapports entre la commune centre et l'EPCI jusqu'aux élections de mars 2014, ont évolué à partir de cette date dans le sens de la clarification, qui a abouti à la remise en cause des mutualisations existantes. Le cabinet fait par ailleurs état d'une « culture de collaboration qui structure les relations entre les communes », tout en soulignant que ces relations gagneraient à « être sécurisées par une formalisation plus importante ». De fait, la chambre a constaté un niveau de formalisation très faible des mutualisations entre la commune et la CCPGG : la commune mettait à disposition de la CCPGG des bâtiments et des agents, sans toutefois que des conventions soient systématiquement établies.

4.2.2. Des mutualisations informelles

4.2.2.1. Le secrétariat administratif de la CCPGG

Par délibération du 10 avril 2008, le conseil communautaire de la CCPGG décidait de verser à la directrice générale des services (DGS) de la commune de Verdun-sur-Garonne une indemnité mensuelle brute de 860 € « pour l'exercice des fonctions de secrétaire administrative de la communauté de commune », les crédits nécessaires étant inscrits au compte 6228 (rémunération d'intermédiaires et honoraires - divers) du budget de l'EPCI.

Cette dernière a donc sollicité, le 18 avril 2008, une autorisation de cumul d'activités à titre accessoire, sa demande n'indiquant pas le volume horaire dédié à cette activité. Elle a recueilli l'avis favorable de son supérieur hiérarchique. Par lettre du 25 avril 2014, elle a informé le président qu'elle n'assumerait plus le secrétariat de la communauté de communes à compter du 1^{er} mai. Dès lors, le conseil communautaire a décidé, par délibération du 7 mai 2014, d'adhérer au service « Remplacements du centre de gestion » afin de « faire face à des besoins occasionnels ».

Si le recrutement de la DGS de la commune, par la CCPGG, pour assurer des missions de secrétariat administratif, relevait à l'évidence d'une logique de mutualisation, pour autant la CCPGG a recouru aux services de la DGS de la commune centre en dehors de tout cadre conventionnel.

A défaut de pouvoir créer un emploi budgétaire à temps non complet, faculté réservée à des collectivités de Xe taille, la CCPGG pouvait recourir aux dispositifs de mutualisation - mise à disposition de personnel ou création de services communs – ouverts aux EPCI et à leurs communes membres. La création de services communs, qui permet de formaliser, au-delà des compétences transférées, des espaces de collaboration entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres, a été introduite par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (article L. 5211-4-2 du CGCT). Ce nouvel outil de mutualisation se substitue aux « services unifiés » existant précédemment, avec un régime juridique différent⁴.

⁴ La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 portant modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a sensiblement modifié les dispositions applicables aux services communs qui peuvent concerner des missions opérationnelles ou des missions fonctionnelles en matière de gestion administrative et financière, d'informatique, d'expertise juridique, d'expertise

CONFIDENTIEL

Cependant une telle mutualisation, par création d'un service commun, aurait eu pour effet de partager le temps de travail de la DGS entre la commune et l'EPCI, et donc de partager la charge de sa rémunération, alors que le versement d'une indemnité, au titre du cumul d'emploi, permettait d'accroître ses revenus.

4.2.2.2. Le secrétariat des syndicats

Le même dispositif de mutualisation informelle s'observe avec les syndicats et organismes de droits privés auxquels la commune adhère. Ainsi, la DGS de la commune assure-t-elle le secrétariat de l'association foncière de remembrement, tandis qu'un adjoint administratif de la commune assure le secrétariat des syndicats de Verdun-sur-Garonne (VSA) et Verdun-Bouillac-Beaupuy (VBB). L'une et l'autre ont, à ces titres-là, perçu des indemnités.

4.3. La politique enfance-jeunesse

En matière de sport, jeunesse et temps libre, la commune a transféré à la CCPGG des compétences étendues : la gestion communautaire des centres de loisirs ; la mise en place d'activités socio-culturelles et sportives extra-scolaires en direction des enfants et des adolescents ; la création et l'aide au fonctionnement de multi-accueil et relais d'assistantes maternelles ; la préparation, l'instruction et la signature du « contrat Xe enfance » et la coordination du « contrat temps libre » et leur évaluation.

Elle a conservé les autres compétences relevant de la politique enfance-jeunesse, notamment l'accueil périscolaire maternel et la restauration scolaire.

4.3.1. Mises à disposition

4.3.1.1. Bâtiments et agents pour les accueils de loisirs

Une convention du 24 avril 2003 prévoit la mise à disposition par la commune, au bénéfice de la CCPGG, d'un ensemble de bâtiments qui doivent permettre à l'EPCI d'assumer les compétences qui lui ont été transférées et notamment la gestion des centres de loisirs sans hébergement (ALSH). La commune a ainsi mis à disposition de la CCPGG, pour les activités d'ALSH, les bâtiments des écoles maternelle et élémentaire, le gymnase municipal, l'espace culturel (exploité par la MJC), la salle des fêtes et le boulodrome.

La commune a mis également à disposition de la CCPGG des personnels. Le coût de la mise à disposition d'agents pour l'ALSH est évalué chaque année dans le cadre du contrat enfance jeunesse : il s'élève entre 15 300 € et 18 000 € par an qui correspondent à 669 heures de travail.

Or le I de l'article L. 5211-4-1 du code, modifié par la loi RCT dans son article 65 (V)⁵, prévoit que le transfert de compétences d'une commune à un EPCI « entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné

fonctionnelle et de gestion du personnel, ainsi que l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État.

⁵ Version en vigueur du 19 décembre 2010 au 29 janvier 2014.

CONFIDENTIEL

par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier. » En l'occurrence, le transfert partiel de la compétence enfance a entraîné la conservation du service par la commune, conformément à ce que prévoit le II de l'article L. 5211-4-1⁶. En conséquence, elle a mis des agents à disposition de la CCPGG, pour assurer les missions d'accueil de loisirs sans hébergement dont la CCPGG avait reçu transfert de compétence.

La chambre note que cette mise à disposition des agents s'est faite sans qu'une convention n'en fixe les modalités ni n'en prévoit de remboursement à la commune, en contradiction avec les dispositions du IV du même article⁷.

4.3.1.2. Le conventionnement direct entre la commune et la MJC

À partir de 2013, la mise à disposition d'agents et de locaux pour l'ALSH est réglée par une convention qui lie directement la commune et la maison des jeunes et de la culture (MJC) de Verdun-sur-Garonne, association qui gère l'ALSH pour le compte de la CCPGG.

Cette convention couvre également la mise à disposition de locaux, au bénéfice de l'association, pour l'enseignement de la musique, de la danse et du théâtre, compétence transférée à la CCPGG, mais également pour d'autres activités qu'elle organise en dehors des compétences transférées (activités sportives et culturelles).

La chambre observe dès lors une certaine confusion quant aux mises à disposition de bâtiments et d'agents par la commune à la CCPGG, y compris dans la valorisation financière de ces dernières. De surcroît, la mise à disposition du directeur de la MJC, collaborateur de cabinet de la mairie, s'est opérée sans convention (voir *infra* § 5.3.3).

4.3.1.3. Le bâtiment de la crèche

La commune met à disposition de la CCPGG, par convention signée le 30 janvier 2006, un bâtiment sis rue Louis-Pasteur.

Par une autre convention signée dès le 23 janvier entre la CCPGG et l'association « À deux mains », la CCPGG met à disposition de l'association ce même bâtiment pour en faire un multi-accueil (crèche), et s'engage par ailleurs à prendre à sa charge les frais de fonctionnement et de personnel, et à mettre à disposition de l'association la directrice, rémunérée directement par l'EPCI.

Si les frais liés au fonctionnement de ce bâtiment sont donc assumés par la CCPGG, la commune en revanche en assume les frais d'entretien (hors gros entretien et travaux d'aménagement, à la charge de de la CCPGG). Or, la mise à disposition ne constitue pas un transfert en pleine propriété, mais simplement la transmission des droits et obligations du propriétaire⁸. En conséquence, les charges d'entretien courant auraient dû être assumées par la

⁶ « II. Lorsqu'une commune a conservé tout ou partie de ses services dans les conditions prévues au premier alinéa du I, ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci. [...] ».

⁷ « IV. Dans le cadre des mises à disposition prévues aux II et III, une convention conclue entre l'établissement public de coopération intercommunale et chaque commune intéressée en fixe les modalités après consultation des comités techniques compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service. Les modalités de ce remboursement sont définies par décret. [...] ».

⁸ Conformément aux dispositions de l'article L. 1321-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

CONFIDENTIEL

CCPGG et non par la commune, à partir de la date d'affectation du bien consécutive au transfert de compétence.

En outre, la chambre observe que la mise à disposition du bâtiment de la crèche effectuée dans le cadre du transfert d'une compétence s'est opérée sans procès-verbal, en contradiction avec les dispositions de l'article L. 1321-1 du CGCT⁹.

4.3.1.4. Les autres biens destinés à l'exercice des compétences transférées

Par délibération du 7 juin 2012, le conseil municipal a décidé de mettre à disposition de la CCPGG un bâtiment communal sis rue Léo-Lagrange (bâtiment de l'ancienne perception) afin que l'EPCI y installe des bureaux pour la police communautaire, la direction et le secrétariat de la CCPGG, et une antenne du relais assistantes maternelles (convention signée le 21 juin).

Après que la CCPGG eut renoncé à transformer ce bâtiment pour y loger les services susnommés, en raison du coût trop élevé de l'opération, une nouvelle convention, signée le 28 février 2013 a prévu la mise à disposition par la commune, au bénéfice de la CCPGG, d'un terrain destiné à la construction d'une maison intercommunale de l'enfance.

4.3.2. Les Contrats enfance jeunesse (CEJ)

La compétence de « la préparation, l'instruction et la signature du contrat Xe enfance et la coordination du contrat temps libre et leur évaluation » a été transférée à la CCPGG.

À ce titre, l'EPCI est l'interlocuteur principal de la Caisse d'allocations familiales (CAF) et de la Mutualité sociale agricole (MSA) : il prépare, instruit, signe et évalue les contrats avec ces partenaires, et perçoit les subventions en conséquence. La commune est cosignataire des contrats.

Pour couvrir les dépenses qu'elle a assumées pour la bonne réalisation des actions inscrites aux contrats, la commune a reçu chaque année, entre 2010 et 2014 d'une part des subventions de la CAF et de la MSA, d'autre part des versements de la CCPGG au titre des « charges supplétives », imputés au compte 7478 « Dotations et participations d'autres organismes ».

⁹ « Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci. [...] ».

CONFIDENTIEL

Tableau n° 21 : Recettes de la commune au titre des CEF et des charges supplétives

	Contrat enfance versement CAF	Contrat enfance versement MSA	Charges supplétives versées par la CCPGG	Total
2010	12 253,42	1 295,19	16 762,00	30 310,61
2011	24 797,27	2 621,07	17 480,00	44 898,34
2012	22 841,95	2 414,39	16 196,00	41 452,34
2013	21 373,81	2 259,21	25 595,00	49 228,02
2014	16 553,16	1 749,67	29 100,00	47 402,83

Source : Grands livres journal

La commune a établi des états précis des charges qu'elle assume et qui entrent dans les actions subventionnées par la CAF et la MSA au titre des CEJ. Dans ces états apparaissent à la fois les frais que la commune a pris en charge pour le fonctionnement de la MJC, et les subventions qu'elle lui a versées, en sus des frais qu'elle a assumés directement pour l'exercice de compétences qu'elle a gardées (garderie périscolaire maternelle, séances conte). Une partie seulement des subventions versées à la MJC apparaît dans ces états, si on les compare aux dispositions financières des conventions signées avec l'association.

Tableau n° 22 : Coûts assumés par la commune au titre des CEJ

	Coûts enfance- jeunesse assumés par la commune	Total des recettes au titre des Contrats enfance-jeunesse	Solde à la charge de la commune
2010	66 521,80	30 310,61	36 211,19
2011	65 699,12	44 898,34	20 800,78
2012	68 570,61	41 452,34	27 118,27
2013	54 073,13	49 228,02	4 845,11
2014	55 335,73	47 402,83	7 932,90

Source : CRC d'après les Bilans CAF établis par la commune

Au vu des bilans établis pour la CAF, les dépenses réelles de la commune au titre des actions subventionnées par la CAF oscillent entre 54 073 € (en 2013) et 68 570 € (en 2012), et s'établissent en moyenne à 62 040 € par an, y compris une partie des subventions versées à la MJC comptabilisées dans ces dépenses. Au regard des recettes encaissées au compte 7478 au titre des contrats enfance-jeunesse, les coûts restant à charge de la commune oscilleraient en conséquence entre 36 000 € en 2010 et 4 800 € en 2013.

Cependant, les états des charges supplétives mentionnent des coûts beaucoup plus importants et en forte augmentation depuis 2013, en particulier en raison des dépenses de location de bungalows pour l'école maternelle.

CONFIDENTIEL

Tableau n° 23 : Charges supplétives de la commune

	Dépenses liées aux locaux	Personnel mis à disposition des ALSH	Personnel pour la garderie de maternelle	TOTAL	Recettes au titre des CEF	Solde à la charge de la commune
2011	137 429,71	15 571,09	NC		44 898,34	
2012	178 905,69	15 365,82	15 163,32	209 434,83	41 452,34	167 982,49
2013	218 954,41	18 045,18	15 153,80	252 153,39	49 228,02	202 925,37
2014	271 558,21	16 876,91	12 351,24	300 786,36	47 402,83	253 383,53

Source : CRC d'après les états des charges supplétives établis par la commune

Toutefois, l'ancien maire, actuellement président de la CCPGG, a tenu à préciser que « les données établies [...] par la commune de Verdun-sur-Garonne n'ont pas été proratisées au temps d'utilisation des bâtiments en fonction des activités et compétences qui y sont pratiquées. Les dépenses liées aux locaux qui sont relevées sont pour une année complète pour l'ensemble des bâtiments ». La proratisation réduirait, selon lui, les montants portés au tableau 23 comme suit :

	Dépenses liées aux locaux	Personnels mis à disposition pour les ALSH	Total	charges supplétives	Solde à la charge de la commune
2011	17 009,05	15 571,09	32 580,14	17 480	15 100,14
2012	23157,7	15 365,82	38 523,52	16 196	22 327,52
2013	40156,07	18 045,18	58 201,25	25 595	32 606,25
2014	43648,07	16 876,91	60 524,98	29 100	31424,98

Source : Réponse de l'ordonnateur précédent aux observations provisoires.

La chambre souligne qu'il serait opportun de clarifier ce point, de façon à connaître avec exactitude ce que continue à financer la commune au titre des compétences transférées, et ce qu'elle supporte au titre de ses compétences exercées en propre, ce qui plaide pour la mise en place d'une commission locale des charges transférées (Voir *infra*).

Elle observe en tout état de cause que la CCPGG devrait assumer entièrement les charges relevant de compétences transférées.

4.3.3. Des compensations financières floues et insuffisantes au titre de la compétence « sport-jeunesse-temps libre »

En conclusion, le partage des compétences relevant de la politique enfance jeunesse demeure imprécis.

Les reversements de la CCPGG ne couvrent que très partiellement les charges assumées par la commune. En effet, faute de la mise en place d'une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)¹⁰, le transfert de charges entre la commune et la CCPGG n'a pas été évalué, et les compensations reversées par la CCPGG au titre des « charges

¹⁰ le code général des impôts prévoit, dans son article 1609 Nonies C point IV, la mise en place, par l'EPCI, d'une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) ayant pour mission à la fois d'évaluer le coût des dépenses transférées à un EPCI et de prévoir les attributions de compensation destinées à équilibrer les contributions de chaque entité en fonction de ses compétences.

CONFIDENTIEL

supplétives » apparaissent incomplètes. La situation fait peser sur la commune centre des charges importantes, en particulier pour l'entretien et le fonctionnement des locaux qu'elle met à disposition d'activités relevant de compétences communautaires.

La chambre recommande à la commune d'établir avec précision, conjointement avec la CCPGG, les charges qu'elle assume au titre des compétences transférées, et de contractualiser avec l'EPCI afin de normaliser les relations financières qu'ils entretiennent en mettant en place un dispositif d'attribution de compensation.

4.4. Les zones d'activités

En matière d'actions de développement économique, la commune a délégué à la CCPGG la promotion des zones d'activité économique, la création d'ateliersrelais, la recherche de partenaires, la publicité.

Sur la période considérée, la commune a cependant créé deux zones d'activité :

- en 2011, la ZA des Barthes, dont l'opération d'aménagement a coûté 170 004 € (opération d'investissement n° 116), et a été subventionnée à hauteur de 51 538 € ;
- en 2012, la ZA Saint-Pierre, dotée d'un budget annexe.

Aucun lot de la ZA des Barthes n'a été vendu. La commune n'a pas créé de budget annexe bien que la création de la zone d'activité l'impose, quand bien même aucune vente n'a été concrétisée.

Sur le budget annexe de la ZA Saint-Pierre, un emprunt d'un montant de 570 000 € a été souscrit auprès de la Caisse des dépôts et consignations en 2012 (taux initial de 4,2819 %, durée 15 ans). Un second emprunt de 300 000 € a été consenti l'année suivante par le Crédit agricole.

Les premiers terrains ont été vendus en 2013, pour un total de 149 080 €. D'autres lots ont été vendus en 2014 pour la somme de 60 087 €, soit un total des cessions s'élevant à 209 167 €, alors que l'encours de dette du budget annexe est élevé.

Les cessions des terrains ont eu lieu avant l'aménagement de la ZA. Fin 2015, seules des études et du matériel ont été financés sur les emprunts contractés, l'aménagement restant à réaliser. En 2014, la commune a décidé de ne réaliser que la première tranche de travaux d'aménagement prévue, sur une zone de 4 hectares (contre les 18 hectares initiaux du projet).

La CCPGG avait créé précédemment une zone d'activité intercommunale, la zone d'activités intercommunales (ZAI) d'Arnautoux, sur un terrain qu'elle avait acquis sur le territoire de la commune de Bourret. L'achat du terrain a eu lieu en 2008, la viabilisation et la commercialisation des lots ont eu lieu à partir de 2010. Or, aucun lot n'était vendu en 2015.

La gestion différenciée des zones d'activité, deux relevant de la commune, la troisième d'un intérêt communautaire, alors même que la commercialisation des lots sur les trois zones marque le pas, devrait être réévaluée. La commune pourrait en ce sens entamer une réflexion avec l'EPCI afin d'envisager le transfert plein de la compétence sur les zones d'activité à la communauté de communes, afin d'en faire un outil d'aménagement économique du territoire à l'échelle de l'intercommunalité, et d'en dynamiser la gestion.

CONFIDENTIEL

4.5. Tri sélectif des déchets : des coûts toujours assumés par la collectivité

Malgré le transfert de la compétence ordures ménagères à la CCPGG, la commune paie chaque année des prestations au SIEEOM Grisolles Verdun pour le traitement des déchets verts. Le SIEEOM facture à la commune la mise à disposition d'un camion et d'un chauffeur un jour par semaine. Le coût des prestations facturées s'accroît d'année en année : de 7 571 € en 2010, il s'établit à 11 797 € en 2014.

La collectivité mobilise de surcroît deux agents des services techniques qui accompagnent le camion pour effectuer la collecte des déchets verts, un jour par semaine. La commune mobilise ainsi 2 journées de travail par semaine pour assurer ce service, soit 0,45 ETP (équivalent temps plein), à une tâche qui relève d'une compétence transférée à la CCPGG. Cette dépense s'ajoute aux prestations facturées par le SIEEOM.

La chambre recommande à la commune de clarifier le financement de la collecte des déchets verts dans une démarche d'évaluation des charges transférées à la CCPGG.

4.6. Conclusion sur les relations avec la CCPGG

Les relations entre la commune de Verdun-sur-Garonne et la CCPGG reposent sur des relations financières et fiscales réduites au minimum, et sur des mutualisations de fait, très peu formalisées jusqu'en 2014, et partiellement remises en cause depuis.

Les compétences transférées à la CCPGG apparaissent ciblées et restrictives, et les partages de compétences manquent de clarté, dans le domaine de l'enfance en particulier. La commune conserve des charges sur certaines compétences transférées (crèches, ALSH, école de musique, déchets verts).

En l'absence d'une CLECT, les coûts réels ne sont ni évalués ni justement compensés. Seuls existent des reversements de charges supplétives et, depuis 2015, le partage du FPIC qui témoigne d'une nouvelle prise en compte des charges pesant sur les communes. Le dispositif des attributions de compensation n'a pas été mis en place.

Recommandation :

4. Établir avec précision, conjointement avec la CCPGG, les charges que la commune assume au titre des compétences transférées, notamment en matière d'enfance-jeunesse, et contractualiser avec l'EPCI afin de normaliser les relations financières en mettant en place un dispositif d'attribution de compensation. *Non mise en œuvre.*

CONFIDENTIEL

5. LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

5.1. Poids du financement des associations

De 2010 à 2014, le soutien financier aux associations (compte 6574) est passé de 100 000 à 182 000 €, soit une augmentation de 81,4 %. C'est ainsi que les subventions, qui représentaient un quart de l'ensemble des charges de gestion courante en 2010, 2011 et 2012, en représentent plus du tiers en 2014 (36 %).

Au demeurant, une nette décreue des engagements financiers de la collectivité auprès des associations s'observe en 2015 : les versements réalisés au 30 septembre s'élevaient à 117 000 €, en conformité avec les prévisions budgétaires.

Parmi les associations, la MJC perçoit 67 % des subventions versées en 2010, et jusqu'à 76 % en 2013, en ne tenant pas compte des avantages autres qui lui sont alloués (mise à disposition de bâtiments et de personnel, salaire du directeur). Cette part décroît en 2014 et surtout en 2015 où elle n'atteint plus que 51 % (prévisionnel, état des réalisations au 30 septembre).

Tableau n° 24 : Subventions supérieures à 1 000 € versées à des associations

	2010 réalisé	2011 réalisé	2012 réalisé	2013 réalisé	2014 réalisé	2015 réalisé au 29 sept.
Amicale sapeurs-pompiers	2 380	5 380	2 500	2 500	4 500	3 000
Football Savenes-Verdun	5 000	5 000	5 000	5 000	7 300	6 000
Happy culture	3 500	3 500	3 500	6 500	5 000	4 500
Coopérative scolaire	5 156	6 156	6 156	5 156	9 156	7 320
Synergie club jazz	4 500	4 500	4 500	4 500	4 500	0
USV Rugby	6 800	6 000	6 900	9 000	10 000	8 500
Comité des fêtes						21 400
MJC (subventions seules)	67 500	84 700	88 102	128 800	112 800	60 000
Total article 6574	100 783	121 083	123 315	168 753	182 793	116 984
Ratio MJC/article 6574	67%	70%	71%	76%	62%	51%
Total du chap. 65 Charges de gestion courante	416 944	490 888	474 481	514 444	506 810	
Ratio art. 6574/chap. 65	24,17%	24,66%	25,99%	32,80%	36,07%	

Source : CRC d'après grands livres

5.2. Procédures d'attribution et conventions

La procédure d'attribution des subventions aux associations a été formalisée à l'automne 2015. Elle est désormais corrélée à la signature d'une charte de la vie associative

CONFIDENTIEL

découlant de celle signée entre l'État et la conférence permanente des coordinations associatives en 2001.

Le conseil municipal a décidé de « plafonner les subventions de fonctionnement aux associations à une tranche comprise entre 5 et 15 % de leur budget annuel. Seules les activités sportives, culturelles et sociales seront subventionnables. La commune ne subventionnera pas les activités qui relèvent de prestations de service pour un tiers » (conseil municipal du 17 septembre 2015).

De plus, il « considère que les frais de fonctionnement des bâtiments occupés par les associations doivent être pris en charge par celles-ci (hors équipements sportifs : stade, gymnase, *Little Pub*, salle des fêtes). Si la commune venait à se substituer à une association pour financer ces frais de fonctionnement, elle considérerait cela comme une forme de subvention entrant dans le cadre des 5 et 15 % de subvention de fonctionnement actuel ».

Désormais, une association, sous réserve qu'elle ait pour objet des activités sportives, culturelles ou sociales, devra faire connaître le montant de son budget annuel pour obtenir une subvention de fonctionnement représentant entre 5 et 15 % dudit budget. Seront intégrés le cas échéant dans le calcul de la subvention les frais de fonctionnement qu'acquitterait la commune pour des bâtiments occupés par l'association.

Cette décision s'inscrit en cohérence avec la définition d'une subvention introduite dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (article 9-1) par l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire¹¹.

Huit associations perçoivent des subventions supérieures à 1 000 € chaque année. Parmi elles, seule la MJC dépasse le seuil des 23 000 € qui implique le vote d'une délibération spécifique et la signature d'une convention. Les conventions signées avec elle ont bien fait l'objet de délibérations adoptées chaque année en conseil municipal.

Pendant la chambre attire l'attention de la commune sur la situation du comité des fêtes, mis en place en 2015 : bien qu'il ait reçu un peu moins de 23 000 € en 2015 (21 400 €), il serait prudent de signer une convention d'objectifs et de moyens qui encadre les relations entre les deux entités et précise le champ d'intervention de l'association.

5.3. La Maison des jeunes et de la culture (MJC) de Verdun-sur-Garonne

5.3.1. Une association très fortement soutenue par la commune

Les subventions versées à la MJC par la commune de Verdun-sur-Garonne ont augmenté de 67 500 € en 2010 à 128 800 € en 2013, puis ont été ramenées à 112 800 € en 2014 et à 60 000 € en 2015 (à la date du 10 octobre).

¹¹ « Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. »

CONFIDENTIEL

À ces subventions s'ajoutent d'une part la mise à disposition de trois agents municipaux pour l'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH - valorisée à 15 365 € en 2012, 18 044 € en 2013) et la participation au salaire du directeur (valorisée à 33 300 € en 2012 et 2013, voir *infra* § 5.3.3), d'autre part la mise à disposition de locaux (espace culturel, gymnase, écoles maternelle et primaire, cantine, *Little Pub* et salle des fêtes) et la prise de charge des frais de fonctionnement pour ces locaux (eau, électricité, chauffage, entretien, maintenance, téléphone) qui sont valorisés à 81 273 € (rapport d'activités 2012), 86 647 € (rapport d'activités 2013) et 65 801 € (rapport d'activités 2014).

Au total, compte tenu de l'ensemble des dépenses assumées par la commune au bénéfice de la MJC, l'association a perçu plus de 200 000 € par an de soutien financier de la commune jusqu'en 2014. Le financement municipal a ainsi représenté jusqu'à 25 % du total des charges de l'association en 2013. Il couvre à la fois des activités propres de l'association et des activités exercées pour le compte de la CCPGG (voir *supra* 4.3).

En 2014, la nouvelle équipe municipale a souhaité réduire son soutien financier, et clarifier les relations entre l'association et la commune. Selon l'ordonnateur, cette évolution s'inscrit dans la volonté de réduire les subventions à moins de 15 % du budget des associations consacrées aux activités sportives, sociales et culturelles. La nouvelle équipe a par ailleurs mis fin à la rémunération directe du directeur de la MJC par la commune.

5.3.2. Le financement du cinéma numérique

En 2012, en sus du subventionnement récurrent des activités de l'association, la commune a décidé de financer la transformation de la salle de cinéma, gérée par la MJC, afin de l'équiper en matériel de diffusion de films numériques.

L'opération financée en investissement en 2012 par la commune (opération n° 137) s'élève à 97 056 €. La commune a encaissé, en 2013, 66 427 € de subventions, versées par le Centre national de la cinématographie (55 253 €) et par le conseil régional de Midi-Pyrénées (11 174 €). Au total, l'opération a coûté 30 629 € à la commune.

La chambre note que cette intervention n'a pas été valorisée dans les rapports d'activité de la MJC alors même que l'intégralité des recettes de l'activité cinéma est encaissée par la MJC (voir rapport d'activité 2012 notamment). Elle n'a pas été non plus intégrée dans la convention de subvention de la MJC pour l'année 2012.

5.3.3. Un collaborateur de cabinet qui exerce les fonctions de directeur de la MJC

5.3.3.1. Du 1^{er} août 1989 à 1996, un contrat de coordinateur culturel

Monsieur X est devenu directeur de la MJC en 1990. Il en assure toujours la direction en 2015.

Dans le même temps, M. X a été recruté par la commune de Verdun-sur-Garonne comme coordinateur culturel, en contrat à durée déterminée d'un an reconductible, à partir du 1^{er} août 1989 (délibération du 22 juin 1989 et contrat signé le 27 juin). Ses missions consistaient à « assurer la coordination entre les différentes associations culturelles, la commune et la MJC ». Son contrat initial prévoyait une rémunération brute de 5 953,41 francs (907,59 €). Il a fait l'objet d'une revalorisation chaque année à partir de janvier 1990.

CONFIDENTIEL

5.3.3.2. Le recrutement comme collaborateur de cabinet à partir de janvier 1996

Le sixième avenant au contrat, en date du 10 février 1995, a fait l'objet d'un rejet par le préfet en raison, notamment, de l'absence de motivation du recrutement d'un contractuel.

Une délibération du 10 avril 1996 a permis la création d'un poste de collaborateur de cabinet et, par arrêté du 13 mai 1996, M. X a été recruté sur ce poste, avec des missions inchangées et libellées à l'identique du contrat précédent, à savoir pour « assurer la coordination entre les différentes associations culturelles, la commune et la MJC ». Sa rémunération était fixée à 11 446,58 francs bruts (1745, 02€), en référence à l'indice brut 496.

Son contrat a été renouvelé à partir d'avril 2001, avec des missions identiques, pour toute la durée du mandat municipal (délibération du 12 avril et arrêté du 5 mai 2001). Sa rémunération était fixée en référence à l'indice brut 579, soit une rémunération de 13 900 francs bruts (2119,04€) auxquels s'ajoutaient des primes.

Une revalorisation de sa rémunération à partir du 1^{er} octobre 2004, fixée à 2 400 € bruts assortis de primes, en référence à l'indice brut 612, prévue par délibération du 25 août et par arrêté du 21 septembre 2004, a été rejetée par le contrôle de légalité au motif que la rémunération d'un contractuel ne peut être assortie de primes. Une nouvelle délibération, le 28 octobre, et un nouvel arrêté pris le 18 novembre ont supprimé la mention des primes. Un nouvel arrêté, pris sans délibération, le 8 novembre 2006, a porté la rémunération à 2 579 € bruts.

Une délibération du 19 mars 2008 a permis le renouvellement du contrat de M. X comme collaborateur de cabinet, avec des missions inchangées, jusqu'à la fin du mandat municipal. Sa rémunération a alors été établie à 2 603,63 € bruts (arrêté du 27 mars 2008).

Le 19 mars 2009, une délibération de la CCPGG prévoyait la création d'un poste de collaborateur de cabinet à temps incomplet (14 heures par semaine) à partir du 1^{er} septembre 2009. Un arrêté du président, en date du 10 juillet, permet le recrutement de M. X sur ce poste. En parallèle, une délibération municipale du 4 juin 2009 prévoit de transformer le poste de collaborateur de cabinet occupé par M. X qui devient un poste à temps incomplet (21 heures par semaine) à compter du 1^{er} septembre. Les rémunérations brutes cumulées des deux contrats s'élèvent à 2 838,69 € (1 206,17 € pour la CCPGG, 1 632,52 € pour la commune).

Durant la période sous revue, la rémunération de M. X par la commune a été revalorisée à hauteur de 2 277,36 € bruts pour 21 heures par semaine à compter du 1^{er} janvier 2013 (arrêté du maire du 17 décembre 2012¹²). Désormais l'indice de référence pour calculer le plafond de la rémunération est l'indice brut 801 (indice terminal de la grille indiciaire des attachés territoriaux), par référence au poste d'attaché territorial créé au tableau des emplois.

Le contrat de collaborateur de cabinet a pris fin en avril 2014, lors du renouvellement de l'équipe municipale.

5.3.3.3. Des fonctions effectives de directeur de la MJC

En tant que collaborateur de cabinet, M. X assurait officiellement la « coordination entre les différentes associations culturelles, la commune et la MJC ». Les missions d'un

¹² La délibération du 5 décembre prévoyant cette revalorisation n'a pas été fournie à la chambre ;

CONFIDENTIEL

collaborateur de cabinet doivent s'exercer directement au profit de la collectivité. Si un collaborateur de cabinet est chargé « d'exercer auprès [des autorités territoriales] des fonctions qui requièrent nécessairement (...) un engagement personnel et déclaré au service des principes et objectifs guidant leur action politique, auquel le principe de neutralité des fonctionnaires et agents publics dans l'exercice de leurs fonctions fait normalement obstacle » (CE, 26 janvier 2011, *Assemblée de la Polynésie française*, n° 329237), il n'en demeure pas moins assujéti aux obligations de service qui incombent à tout agent public, selon les termes de la loi du 13 juillet 1983 (article 25)¹³.

Or M. X exerçait simultanément les fonctions de directeur de la MJC. À ce titre, il signait les conventions liant la commune et l'association (notamment la convention de mise à disposition de locaux signée en 2013 et la convention signée le 10 mars 2014), en lieu et place du président de la MJC - sur la base d'une délégation signée en mai 2009. Ses fonctions de dirigeant de l'association qui emploie 70 salariés - dont trois agents mis à disposition par la commune - sont clairement attestées dans les rapports d'activité de l'association.

Il ressort de ces éléments qu'en rémunérant directement un agent contractuel, collaborateur de cabinet, la commune a souhaité apporter un soutien complémentaire à l'association en finançant indirectement le poste de directeur. Ce soutien était connu et public puisque les rapports d'activités successifs font état de cette « participation de la commune au salaire du directeur » : celui de 2013 valorise la « participation » de la mairie au salaire du directeur à 33 300 € pour l'année.

Si la commune était en droit de subventionner le poste du directeur de la MJC, le montage mis en place à partir d'un poste de collaborateur de cabinet, par définition non susceptible d'être mis à disposition d'une autre entité, interpelle et apparaît irrégulier.

5.3.4. Un cadre conventionnel à renforcer

La mise à disposition de locaux, par la commune, au bénéfice de la MJC, est reconductible tacitement d'année en année. Sont mis à disposition de l'association, outre l'espace culturel de la rue Clémence-Isaure, d'une surface de 1 400 m², une salle en sous-sol rue Léo-Lagrange, les locaux des écoles maternelle et élémentaire, et le gymnase municipal. La commune prend à sa charge les frais d'électricité, d'eau et de chauffage, ainsi que les travaux d'aménagement et d'entretien, et assure les bâtiments contre le risque incendie.

Par ailleurs, une convention financière a été conclue chaque année entre l'association et la commune, après le vote de la délibération autorisant l'attribution d'une subvention dont elle détaille la répartition. Elle prévoit que la MJC présente à la collectivité, dans le premier trimestre de l'année suivante, un bilan financier justifiant de l'utilisation de la subvention.

Aucune de ces conventions ne prévoit la valorisation financière des biens mis à disposition de l'association et de la prise en charge des frais courants. Le financement du poste de directeur comme la mise à disposition d'agents municipaux pour l'ALSH ne sont pas mentionnés.

La chambre recommande à la commune de Verdun-sur-Garonne de renforcer le dispositif conventionnel avec la MJC, en conformité avec les dispositions légales, en valorisant les mises à disposition de locaux et d'agents au profit de l'association et en clarifiant la prise en charge des frais de fonctionnement et d'entretien des bâtiments. Il convient également que cette

¹³ « I. - Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. »

CONFIDENTIEL

convention tiennne compte du partage des compétences entre la commune et la CCPGG en matière de développement socioculturel.

Recommandation :

5. Renforcer le dispositif conventionnel avec la MJC, en conformité avec les dispositions légales, en valorisant les mises à disposition de locaux et d'agents au profit de l'association et en clarifiant la prise en charge des frais de fonctionnement et d'entretien des bâtiments. *Non mise en œuvre.*

5.3.5. Les risques induits par le vote des délibérations accordant des subventions

En 2011, 2012 et 2013, la délibération attribuant une subvention à la MJC a été votée au conseil municipal alors que M. Y, conseiller municipal et président de l'association, était présent. La chambre rappelle à la commune que le juge administratif peut annuler une délibération dès lors qu'un « conseiller municipal intéressé » a un intérêt personnel à l'affaire (c'est-à-dire un intérêt distinct de celui de la généralité des habitants de la commune), et que sa participation a eu une influence effective sur le résultat du vote (participation au débat ou à la rédaction du projet, présentation de rapport). Il existe aussi un risque de prise illégale d'intérêt sanctionné par le juge pénal.

La chambre demande donc à la commune de veiller à préserver le caractère non intéressé des élus à l'attribution de subventions.

6. LES RESSOURCES HUMAINES

6.1. La progression des effectifs et des charges de personnel

6.1.1. Des postes de titulaires stables et un recours croissant aux non-titulaires

Sur l'ensemble de la période sous revue, le nombre de postes inscrits au tableau des emplois est resté stable, oscillant entre 39 et 42 : 36 à 39 emplois permanents à temps complet et 3 emplois non permanents selon le compte administratif. Au 8 octobre 2015, un état de la situation des agents permet de comptabiliser 42 emplois permanents.

Le nombre d'agents titulaires varie de 40 à 42, dont 2 à 6 en position de disponibilité, sur l'ensemble de la période. Au 8 octobre 2015, 6 agents titulaires sont en position de disponibilité et 2 sont à temps partiel - dont un à temps partiel thérapeutique.

En 2010, le nombre d'agents non-titulaires s'élève à 8, dont un contrat aidé. À partir de 2013, il augmente à 14 - dont 3 emplois aidés - et atteint 23 en 2014 et 26 en 2015 - dont 12 emplois aidés.

Les agents non titulaires représentent 10,58 ETP en 2013 et 19,35 ETP en 2014. Cette forte augmentation, à partir de 2014, est à mettre en corrélation avec la réforme des rythmes scolaires qui a entraîné le recrutement de 11 contractuels à partir d'octobre 2014, représentant 6,28 ETP - dont un contractuel pour la maternelle.

CONFIDENTIEL

Cette évolution serait également liée, selon l'ordonnateur, à l'augmentation du nombre d'élèves scolarisés.

6.1.2. Le recours à des emplois temporaires

La collectivité a eu recours, sur toute la période, à la création d'emplois à temps incomplet, autorisée par l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, pour faire face à un accroissement temporaire d'activité ou à des besoins saisonniers.

Le recours à ces emplois temporaires est justifié en ce qu'il s'agit, pour la plupart, « de renouvellement de contrats de personnes déjà en poste. Certains postes sont créés mais ne sont pas pourvus. Par exemple, pour les écoles, des postes supplémentaires sont créés au cas où à la rentrée il y aurait besoin en urgence de prendre un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) supplémentaire s'il y avait l'ouverture d'une classe »¹⁴. Dans l'attente d'un état des lieux dans chaque service pour établir les besoins éventuels en personnel, « la création d'emplois non titulaires permet de pallier aux besoins immédiats sans engager des frais permanents pour le budget. »

Au cours de l'année 2014, on dénombre ainsi 34 postes créés, 13 à temps complet et 21 à temps incomplet, pour une période de 12 mois. En 2015, le conseil municipal a prévu à nouveau la création de 26 emplois temporaires, 9 à temps complet et 17 à temps incomplet, pour des contrats de 12 mois.

La chambre observe que ces emplois temporaires créés de manière récurrente sont susceptibles de correspondre à des besoins permanents de la collectivité.

6.1.3. Une hausse continue des charges de personnel

Cette politique de recours accru aux emplois temporaires se traduit par une hausse continue des charges de personnel sur l'ensemble de la période, qui augmentent en moyenne de 4,7 % par an : les dépenses du chapitre 64 s'élèvent à 1,252 M€ en 2010 et augmentent progressivement pour atteindre 1,502 M€ en 2014 (voir *supra* § 3.1.1.2).

Toutefois, si la rémunération du personnel titulaire progresse de manière presque linéaire, à un rythme moyen de 2,4 % par an, résultant principalement du glissement vieillesse-technicité (GVT), celle du personnel non titulaire augmente de 10,9 % en moyenne, avec une forte hausse en 2013 et 2014. La charge des emplois non titulaires représentait 8,6 % de l'ensemble des rémunérations en 2012, mais s'élève à 15,3 % en 2014. L'ordonnateur a souhaité préciser que cette augmentation est liée à la ré-internalisation du soutien scolaire en 2014, avec un impact financier en 2015 (« année pleine »).

6.1.4. Un taux d'administration relativement bas

Selon les données publiées par la Direction générale des collectivités locales (DGCL, Les collectivités locales en chiffres, 2014), les communes de 3 500 à 4 999 habitants avaient des effectifs moyens de 60 emplois principaux¹⁵ au 31 décembre 2012. Pour les communes de 5 000 à 9 999 habitants, la moyenne s'établissait à 117 emplois principaux.

¹⁴ Compte-rendu du conseil municipal du 19 mai 2015.

¹⁵ Définition des emplois principaux : « Certains agents exercent deux (voire plusieurs) emplois dans la fonction publique. Il est fréquent, en particulier, qu'un agent d'une collectivité territoriale exerce une seconde activité dans une autre collectivité ou dans un

CONFIDENTIEL

Avec 42 agents titulaires et 6 non titulaires en 2012, la commune de Verdun-sur-Garonne s'inscrit en-dessous de cette moyenne nationale des communes de la même strate démographique. Si la création d'emplois non permanents, en 2014 et 2015, tend à rapprocher la commune de la moyenne nationale, le nombre d'ETP reste inférieur à 60 en fin de période.

Si l'on considère les ratios de charges de personnel nettes rapportées aux charges de fonctionnement réelles, sur l'ensemble de la période, Verdun-sur-Garonne se situe constamment sous les moyennes départementale, régionale et nationale des communes de 3 500 à 4 999 habitants, avec un écart minimum de 3 points.

6.1.5. Le règlement du contentieux avec l'ancienne directrice générale des services

Le règlement du litige¹⁶ opposant la collectivité à Mme Z fait peser une charge supplémentaire sur la commune. Le protocole transactionnel conclu entre la commune et Mme Z en 2015 prévoit que des indemnités de 20 000 € lui seront versées en 2015 et en 2016, soit un total de 40 000 €. La chambre souligne que cette somme n'a pas été provisionnée en 2015. Selon la réponse de l'ordonnateur, la provision a été constituée au titre de 2016.

7. LA COMMANDE PUBLIQUE

7.1. Les marchés de travaux de voirie de 2010 à 2015

La chambre a contrôlé l'ensemble des procédures d'achat des travaux de voirie depuis 2010. Durant toute la période sous revue, une seule entreprise, dont le siège social est à Verdun-sur-Garonne, centralise la quasi-totalité des travaux de voirie, qu'il s'agisse des opérations en investissement ou de l'entretien financé en fonctionnement. Elle exécute entre 100 000 et 150 000 € de travaux de voirie par an.

7.1.1. Une absence de réelle mise en concurrence jusqu'en 2014

La chambre a observé chaque année, de 2010 à mars 2014, la reproduction d'un même schéma, de l'édiction des besoins à l'attribution des marchés, selon des procédures identiques qui conduisent invariablement au choix de la même entreprise, qu'il s'agisse des opérations financées en investissement ou des dépenses d'entretien en fonctionnement.

autre versant de la fonction publique ou dans le secteur privé. L'un est l'emploi principal (en principe celui dont la rémunération est la plus élevée), l'autre, ou les autres, sont des emplois secondaires. Ce sont le plus souvent des agents non titulaires qui sont concernés. » (DGCL, *Les collectivités locales en chiffres*, 2014).

¹⁶ Madame SOUMAH avait été recrutée comme contractuelle par la commune en 1992 puis titularisée comme rédacteur exerçant les fonctions de directrice générale des services en 1993. Son licenciement pour insuffisance professionnelle début 1994 a donné lieu à des jugements successifs du TA de Toulouse puis de la CAA de Bordeaux, aboutissant à sa réintégration d'office en 1999. L'affaire a été portée devant le Conseil d'Etat en 2000. Depuis 2001, Mme SOUMAH exerçait son droit de retrait, jusqu'en 2014, année de sa mise en retraite.

CONFIDENTIEL

7.1.1.1. En amont, des besoins définis par le futur prestataire

Chaque année, en général en janvier ou février, la commune reçoit une série de devis établis par cette entreprise relatifs à des travaux de voirie. Secteur par secteur, ils détaillent la nature des travaux et les quantifient.

À partir des chiffrages ainsi obtenus, la commune établit un programme de travaux réparti entre plusieurs enveloppes : les opérations en investissement (programme VCPC - voirie communale prise en charge - et programme voirie annuel) et les travaux d'entretien en fonctionnement.

Ainsi, trois devis fournis par cette entreprise le 14 février 2013 correspondent-ils au programme VCPC 2013, cinq devis établis en février et en novembre précédent correspondent au programme voirie 2012-2013. Un devis supplémentaire, établi le 18 mars, permet de compléter le programme voirie.

Certains devis, non retenus pour les programmes d'investissement, font l'objet de commandes au titre des dépenses de fonctionnement : un devis du 14 février 2013, établi le même jour que ceux ayant servi pour le programme VCPC et de même nature (renforcement de rive), n'est pas inclus dans les programmes en investissement mais sera facturé et payé en fonctionnement le 22 juillet 2013.

7.1.1.2. Le respect apparent du principe de mise en concurrence pour l'investissement

Courant mars ou avril de chaque année (dès février en 2014), la commune sollicite trois entreprises afin d'obtenir des devis pour ses programmes en investissement (VCPC et voirie). La grille jointe aux courriers reprend exactement le contenu des devis fournis précédemment par l'une d'elles, pour chaque secteur d'intervention.

Ce sont les trois mêmes entreprises qui sont sollicitées d'année en année.

Les entreprises fournissent les devis demandés¹⁷. Les offres de prix d'une entreprise coïncident exactement avec les devis qu'elle a établis en début d'année, et sont systématiquement les moins-disantes. Les tableaux d'analyse des offres produits chaque année attestent de cet écart systématique de prix entre cette société et les deux autres.

Dès lors la commune lui notifie l'attribution du marché et joint le devis signé avec bon pour accord du maire de Verdun-sur-Garonne. Elle signifie le même jour aux deux autres entreprises que leur offre n'a pas été retenue. La société attributaire obtient ainsi les marchés pour lesquels elle a établi à la fois le cahier des charges et le chiffrage ayant servi à quantifier le coût d'opération.

7.1.1.3. Le programme VCPC subventionné par le conseil général

Le conseil général du Tarn-et-Garonne subventionne, d'année en année, le programme de travaux de voirie communale prise en charge (VCPC), sur la base forfaitaire de

¹⁷ La SARL CIREM TP ne formule pas d'offre de 2010 à 2012. Elle soumet des offres en 2013 et 2014.

CONFIDENTIEL

809 € par kilomètre. La commune de Verdun-sur-Garonne obtient ainsi chaque année de 2010 à 2012 et en 2014 (pour l'exercice 2013) une subvention de 39 505 € nets qui couvre les dépenses engagées au titre de ce programme.

Grâce aux chiffrages obtenus en début d'année, la commune peut calibrer l'effort d'investissement du programme VCPC afin qu'il coïncide avec la subvention du conseil général. Ainsi, en 2010, on constate une différence significative entre les devis obtenus et les travaux réalisés dans le cadre du programme VCPC : le devis fourni le 7 mai, pour l'aménagement des rives route d'Aucamville, d'un montant de 43 500 € HT, est annoté pour abaisser le coût à 25 259 €. Le devis signé du maire avec bon pour accord, mais non signé par l'entreprise, et envoyé à l'entreprise le 4 juin, tient compte de cette baisse. Le total du programme VCPC ainsi commandé, s'élevant à 39 506 € HT, coïncide avec le montant de la subvention accordée par le conseil général pour ce programme.

7.1.1.4. Des dépenses en fonctionnement sans mise en concurrence ni publicité préalables

Les précautions prises pour respecter une apparence de mise en concurrence et de publicité adaptées pour les programmes de voirie en investissement, disparaissent pour les dépenses de voirie financées en fonctionnement. Elles sont commandées sans mise en concurrence préalable, voire sans bon de commande.

Ainsi en 2012, une facture établie le 20 novembre est annotée par un agent du service : « *je n'ai aucun devis pour ces travaux* ». Il ajoute au sujet du poste de dépenses intitulé « *chemins communaux divers* », qui représente 70 % du montant de la facture : « *je ne sais pas ce que c'est ?!* ». Cette facture a été mise en paiement le 29 novembre 2012 (compte 61523).

On observe par ailleurs que la collectivité considère les travaux de voirie en investissement et en fonctionnement comme des opérations susceptibles d'être subventionnées. Ainsi en 2011, l'état récapitulatif des dépenses faites au titre du programme VCPC 2011, adressé au conseil général le 29 août à l'appui de la demande de subvention dudit programme, établit des dépenses à hauteur de 88 004,08 € TTC : il additionne ainsi les dépenses faites dans le programme VCPC, d'un montant de 46 337,23 € TTC et des travaux financés en fonctionnement, sans mise en concurrence ni publicité préalables, selon deux factures adressées par la même entreprise le 30 juin 2011 pour les montants de 21 466,76 € TTC et de 20 000,09 € TTC. ,

Au total, on observe que la même entreprise réalise chaque année, jusqu'en 2014, des travaux de voirie, financés en fonctionnement sur l'article budgétaire 61523 « *entretien de voies et réseaux* », pour un montant oscillant entre 35 555,53 € TTC (en 2010) et 64 121,59 € TTC (en 2013). Ces travaux réalisés par une seule société représentent entre 56,6 et 71,7 % des dépenses imputées à l'article 6123 - sur lequel sont aussi financés des travaux de réseaux qui ressortissent d'autres secteurs d'activité.

Aucun élément dans les dossiers consultés n'atteste d'une quelconque mise en concurrence pour ces travaux d'entretien de la voirie, jusqu'en 2014.

CONFIDENTIEL

7.1.2. Les obligations méconnues du code des marchés publics (CMP)

Mise en concurrence

La chambre rappelle à la collectivité que le CMP, dans son article 28, permet, pour les marchés de travaux inférieurs à 4,845 M€ à partir du 1^{er} janvier 2010, et à 5 M€ à partir du 1^{er} janvier 2012, un formalisme adapté.

La nature des achats effectués exclut d'invoquer les exemptions prévues au II de l'article 28 : le secteur des travaux de voirie ne se caractérise pas par un faible degré de concurrence. Il est à noter que la possibilité d'adapter le formalisme n'est qu'une faculté laissée au pouvoir adjudicateur, qui peut décider cependant d'appliquer le même formalisme à tous ses marchés.

Computation des seuils

Si le montant de la plupart des factures payées à l'article 61523 est généralement inférieur au seuil de 15 000 € HT de la procédure adaptée qui permet au pouvoir adjudicateur de passer un marché sans publicité ni concurrence préalable, l'article 27 du CMP impose au pouvoir adjudicateur d'additionner les besoins de même nature pour déterminer les seuils à respecter pour chaque type de besoin. Si les dépenses en investissement doivent être appréhendées opération par opération, en revanche les travaux financés en fonctionnement doivent être considérés dans une enveloppe globale d'entretien de la voirie. Le fractionnement des besoins et des commandes est une pratique irrégulière, répréhensible pénalement comme délit de favoritisme.

De surcroît, quand bien même on considérerait ces dépenses comme des opérations autonomes, on constate que chaque année, jusqu'en 2013, sont mandatées des factures de « fourniture et mise en œuvre d'emplois partiels » pour les « chemins communaux divers », d'un montant identique de 16 722,48 € HT, qui dépassent le seuil de mise en concurrence et de publicité adaptées. L'imprécision des travaux effectués et leur récurrence montrent que des besoins mal définis étaient couverts par des interventions facturées de manière forfaitaire. Leur montant hors taxes imposait, si on les isolait comme une opération payée forfaitairement, d'adopter a minima un formalisme adapté.

Publicité

En conséquence, la collectivité aurait dû assurer une publicité adaptée pour ses dépenses de voirie en investissement selon les dispositions de l'article 40 du CMP.

7.1.3. Le marché de travaux de voirie du programme 2014

Le programme des travaux de voirie 2014 a fait l'objet d'un marché à procédure adaptée dont le cahier des charges a été établi après classement des besoins selon trois niveaux de priorité. Un avis d'appel public à la concurrence a été publié sur le profil d'acheteur de la collectivité et envoyé au Moniteur le 6 novembre 2014.

Le marché défini comme un marché de travaux routiers non alloti comportait deux tranches fermes correspondant aux priorités 1 et 2, une tranche conditionnelle correspondant aux priorités 3, et une partie optionnelle.

CONFIDENTIEL

7.1.3.1. Des incohérences à corriger dans la passation du marché

La chambre note que l'avis d'appel public à la concurrence et les pièces de marché (règlement de consultation notamment) sont contradictoires quant à la date de remise des offres : le premier document indique la date du 8 décembre à 12h00, le règlement de consultation impose la date du 1^{er} décembre à 12h00. Or, le procès-verbal (PV) d'ouverture des plis est daté du 1^{er} décembre. En conséquence, la collectivité s'est exposée à un risque contentieux : un candidat dont l'offre aurait été reçue entre le 1^{er} et le 8 décembre aurait pu faire un recours précontractuel auprès du tribunal administratif.

L'avis d'appel public à la concurrence et le règlement de consultation prévoient quatre critères de sélection des offres : 30 % pour le coût, 30 % pour les références, 20 % pour les moyens humains et matériels, 20 % pour les délais d'exécution.

La chambre note que les critères de références et de moyens sont improprement utilisés au stade de sélection des offres. Le CMP, dans son article 53, dresse une liste des critères d'attribution d'un marché. Si cette liste demeure indicative et non limitative, elle exclut toutefois les références des candidats qui ne doivent être appréciées qu'en phase de sélection des candidatures et non des offres¹⁸.

Aux termes de l'article 52 du CMP, il appartient en effet au pouvoir adjudicateur de vérifier les « capacités professionnelles, techniques et financières mentionnées dans l'avis d'appel public à la concurrence, ou, s'il s'agit d'une procédure dispensée de l'envoi d'un tel avis, dans le règlement de la consultation. Les candidatures qui ne satisfont pas à ces niveaux de capacité sont éliminées ». De surcroît, « l'absence de références relatives à l'exécution de marchés de même nature ne peut justifier l'élimination d'un candidat et ne dispense pas le pouvoir adjudicateur d'examiner les capacités professionnelles, techniques et financières des candidats ».

En conséquence, le cahier des charges comportait une disposition irrégulière à la fois dans l'édition des critères de sélection des offres et dans les exigences de contenu des offres puisque les références des candidats et leurs moyens humains et financiers auraient dû être examinés lors d'une phase préliminaire de sélection des candidatures et non des offres.

La chambre invite la collectivité à adopter, dans ses futures consultations, des critères de sélection des offres conformes aux dispositions du CMP.

7.1.3.2. Attribution du marché et avenants

La commission municipale d'analyse des offres (CAO), régulièrement convoquée et réunie le 19 décembre 2014, a classé les six offres reçues et retenues, en leur attribuant des notes critère par critère. Le 13 janvier 2015, le conseil municipal a validé la proposition faite par la CAO de retenir l'offre la mieux-disante présentée pour un montant global de 96 970,60 € HT.

Les candidats évincés ont été informés du rejet de leur offre par une lettre qui leur a été adressée le 16 janvier. L'attribution du marché a fait l'objet d'un avis publié le 28 janvier et été notifiée le même jour par courrier à l'entreprise.

¹⁸ Voir notamment CAA Bordeaux, 30 déc. 2014, n° 13BX01534. S'agissant de l'utilisation d'un critère relatif aux offres portant sur la capacité de l'entreprise, décomposé en trois sous-critères relatifs au chiffre d'affaires par rapport au marché, aux moyens humains de l'entreprise et aux références en matière de sûreté aéroportuaire, la CAA établit que "ce critère, impliquant une simple présentation générale de l'entreprise, sans rapport avec l'exécution technique du marché, permettait seulement une appréciation de la capacité professionnelle et technique des candidats et se rapportait à l'examen et à la sélection des candidatures"

CONFIDENTIEL

Le 19 mai 2015, le conseil municipal a validé une proposition d'avenant au marché faite par la CAO. Il s'agissait d'adapter les travaux prévus. L'avenant s'est élevé à 6 198,65 € HT, soit 6,4 % du montant initial du marché. Conformément à l'article 20 du CMP, il n'a pas bouleversé l'économie générale du marché et n'en a pas changé l'objet.

Un second avenant au marché a ramené le marché à 100 889,25 € HT.

7.2. Le marché de maîtrise d'œuvre du projet de réhabilitation et extension de la mairie

La chambre a contrôlé un marché de maîtrise d'œuvre passé en 2012 pour réaliser un projet de réhabilitation et d'extension de la mairie. Le projet a été suspendu en 2013 et le marché résilié en 2015.

7.2.1. En amont du marché, des études confiées à une architecte du patrimoine

Le projet de réhabilitation et extension de la mairie est préparé en amont par des études confiées à Marion SARTRE, architecte du patrimoine. Mme SARTRE, assistée de M. Yves LE DOUARIN, économiste de la construction, a produit un diagnostic, un programme et une estimation globale du projet présenté à la commission des travaux et de l'urbanisme en septembre. La phase d'études préalables de cette opération a coûté 27 609,66 € en 2011.

Le 4 octobre 2011, la commune a pris possession d'un immeuble sis 1-3 rue Gabriel-Péri, appartenant à un propriétaire particulier, en échange d'un autre bien, propriété de la commune, sis au numéro 18 de la même rue. Cet échange, entériné par acte notarié, permettait à la collectivité de disposer des surfaces nécessaires à son projet d'extension.

Sur la base des études réalisées par Mme Sartre, le conseil municipal a décidé, le 26 octobre 2011, de lancer une consultation de maîtrise d'œuvre afin de choisir un architecte pour réaliser ce projet de réhabilitation et extension de la mairie.

7.2.2. La passation et l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre

Le cahier des charges du marché prévoyait son découpage en une tranche ferme de conception du projet, et une tranche conditionnelle de préparation et de réalisation des travaux. Il a été publié le 17 janvier 2012 sur la plate-forme électronique Marchés Online et sur le Moniteur. Les offres devaient être remises au plus tard le 1^{er} mars 2012 à 12h00.

Comme pour le marché de voirie passé en 2015, des critères inappropriés de choix de l'offre économiquement la plus avantageuse étaient énoncés : à 50 % sur les références et expériences des personnes physiques affectées à la mission, à 35 % sur le coût global et par tranche, et à 15 % sur le délai d'exécution par tranche.

La chambre rappelle à la collectivité que les références doivent être appréciées au stade de sélection des candidatures et qu'elles ne peuvent être discriminantes au stade de sélection des offres (voir *supra* § 7.1.3.1).

CONFIDENTIEL

La collectivité a reçu et enregistré 15 offres, analysées par la CAO réunie le 22 mars. La chambre note que l'appréciation du critère 2 (délais d'exécution), pondéré à 15 %, ne permettait pas de comparer les offres de manière impartiale. Ainsi deux offres ne mentionnaient pas de délais d'exécution et ont reçu la note de 0/5. Or, faute de se conformer au cahier des charges, elles auraient dû être écartées car incomplètes. Leur maintien dans le processus de sélection a faussé l'analyse globale des offres dans la mesure où l'une de ces deux offres était la moins-disante et a obtenu la note maximale sur le critère de prix pondéré à 35 %.

Le 28 mars 2012, le conseil municipal validait le choix de la CAO proposant de retenir la SCP GAY-SOUSTELLE. Les quatorze candidats dont les offres n'avaient pas été retenues en ont été informés par une lettre du 5 avril 2012. La chambre note que la commune s'est efforcée de se conformer aux dispositions de l'article 80 du CMP relatives à l'information immédiate donnée aux candidats évincés, quand bien même les marchés passés en procédure adaptée ne sont pas soumis à cette formalité.

Plusieurs candidats évincés ont sollicité des explications. La collectivité a transmis à l'un d'eux, par courrier du 26 avril 2012, le tableau complet d'analyse des offres mentionnant la raison sociale de tous les soumissionnaires et le détail des notes attribuées à leurs offres.

La chambre rappelle à la collectivité que l'obligation de répondre aux candidats, prévue par l'article 83 du CMP, interdit toutefois de communiquer des renseignements dont la divulgation pourrait nuire à une concurrence loyale entre les opérateurs économiques (article 80-III). Elle lui recommande donc de veiller à ne transmettre aux candidats évincés que les éléments d'information relatifs à son offre et à celle du candidat retenu, selon les dispositions de l'article 80 du CMP.

7.2.3. Exécution et résiliation du marché

Aucune évaluation globale du coût de l'opération n'était produite au stade de la passation du marché. Il appartenait au candidat retenu pour le marché de maîtrise d'œuvre d'établir un chiffrage. Toutefois l'offre du candidat retenu, la SCP GAY-SOUSTELLE, prévoyait un taux de rémunération sur la base de 7,5 % du coût prévisionnel des travaux fixé alors à 1,874 M€ HT. Le forfait de rémunération du maître d'œuvre s'élevait dès lors à 140 550 € HT (168 097,80 € TTC) - 71 680,50 € en tranche ferme et 68 869,50 € en tranche conditionnelle.

En 2012 et 2013, la SCP GAY-SOUSTELLE a reçu paiement d'honoraires pour un montant total de 8 404,90 € TTC.

Le 12 avril 2013, le maire a informé le prestataire que faute d'inscription des crédits de l'opération de réhabilitation et d'extension de la mairie au budget primitif de la commune, les travaux étaient suspendus.

Le 31 mars 2015, le conseil municipal décidait de ne pas donner suite au projet et de résilier le contrat de maîtrise d'œuvre. Il était prévu d'indemniser le prestataire à hauteur de 5 % du montant de la tranche ferme, déduction faite des factures déjà acquittées. En conséquence la SCP GAY-SOUSTELLE a reçu paiement de 3 879,18 € TTC au titre des indemnités de résiliation.

Les dépenses totales d'études et d'honoraires de cette opération qui n'a pas été menée à son terme s'élèvent, sur quatre exercices, à 39 893,74 € TTC.

CONFIDENTIEL

7.3. Les marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux de la maison sport et nature

La chambre a contrôlé les pièces des marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux passés par la collectivité en 2013 pour réaliser une maison du sport et de la nature, sur un terrain municipal sis au lieu-dit la Faouquette.

Sous l'intitulé « Sport et Nature », le projet était en réalité un équipement destiné à accueillir les activités de deux associations, l'association communale de chasse agréée et l'association de pétanque et boule lyonnaise.

7.3.1. Le futur maître d'œuvre participe à l'élaboration du programme du bâtiment en amont du marché de maîtrise d'œuvre

L'élaboration du programme de ce bâtiment a été préparée par une réunion à laquelle assistaient deux adjoints au maire, le 8 mars 2013, puis par une visite qu'ils ont effectuée à la maison de la chasse de Bourret le 14 mars.

Les notes manuscrites présentes au dossier attestent de la présence, lors de la visite à Bourret le 14 mars, d'un architecte domicilié à Verdun-sur-Garonne, qui sera l'architecte retenu à l'issue de la consultation pour le marché de maîtrise d'œuvre. Son nom apparaît dès le 8 mars, avec celui d'un autre architecte, domicilié à Cepet (Haute-Garonne). Ces deux architectes seront destinataires, avec un troisième, d'une lettre leur proposant de se porter candidat au marché de maîtrise d'œuvre qui sera lancé quelques semaines plus tard.

A partir de ces réunions, le programme des travaux est élaboré en avril 2013. Il prévoit deux locaux totalement indépendants, un local pour la chasse et un boulodrome, réunis dans une même enveloppe architecturale. Le budget global de l'opération, honoraires de maîtrise d'œuvre compris, est évalué à 210 000 € TTC.

Trois architectes – celui domicilié à Verdun-sur-Garonne, celui domicilié à Cepet et un troisième domicilié à Verfeil (Haute-Garonne) – sont sollicités par courrier, le 30 avril, afin de présenter une candidature pour le marché de maîtrise d'œuvre. Deux offres sont reçues : le premier prévoit des honoraires de 10 % du montant des travaux HT, le troisième de 11 %. Le 5 juin 2013, le conseil municipal valide le choix du premier pour la maîtrise d'œuvre de la maison sport et nature.

7.3.2. Le MAPA de travaux

Le 8 août 2013, l'architecte retenu produit une estimation des travaux s'élevant à 402 700 € HT, 141 510 € pour la partie « nature » du projet, 261 190 € pour la partie « sport ». Il prévoit de répartir les travaux en 9 lots dont il chiffre le coût. Sur cette base, le conseil municipal décide de lancer un appel d'offres pour le marché de travaux.

L'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) est publié 8 novembre 2013. Passé en procédure adaptée, le marché est, dans l'AAPC comme dans le cahier des clauses administratives particulières (CCAP), divisé en 7 lots dont le lot n° 1 est en réalité un macro-lot. La date limite de remise des offres est fixée au 29 novembre à 14 heures.

Comme observé dans d'autres marchés, la chambre note que des critères inappropriés de choix de l'offre économiquement la plus avantageuse sont énoncés : ils sont établis à 40 % sur

CONFIDENTIEL

les références récentes, à 30 % sur le coût, à 20 % sur les moyens et bilans financiers, et à 10 % sur les délais.

La chambre rappelle une nouvelle fois à la collectivité que les références et les moyens doivent être appréciés au stade de sélection des candidatures et qu'elles ne peuvent être discriminantes au stade de sélection des offres.

Le registre des dépôts, daté du 29 novembre, mentionne 21 offres parvenues dans les délais. On constate, à la lecture du procès-verbal d'ouverture des plis, qu'aucune offre ne correspond au lot n° 9 (peintures - finitions). Le procès-verbal de la CAO, réunie le 17 décembre, ne mentionne pas ce lot.

L'architecte produit, pour la CAO, des tableaux d'analyse des offres lot par lot. La chambre remarque que la notation des offres fausse l'appréciation de leur valeur réelle. Ainsi, la note attribuée aux candidats, pour le critère coût, n'est pas calculée sur la base de l'offre la moins-disante mais par classement dans l'ordre croissant des coûts et retrait progressif de 0,5 points, dans l'ordre du classement. Pour certains lots (n° 4 et 8), le classement sur le critère de coût est effectué en appréciant la validité des offres et non le seul montant de l'offre. Ainsi, l'offre la moins-disante obtient une note inférieure à l'offre la mieux notée au motif que des prestations sont non conformes ou des chiffrages incomplets.

Les offres non conformes ou incomplètes auraient dû être rejetées, et ne pas entrer dans l'analyse globale du marché. Cette méthode de notation du critère de coût ne reflète pas la réalité économique des offres, que seule une notation proportionnelle à l'offre la moins-disante permet de restituer. Elle fausse en conséquence l'appréciation faite des offres.

Or le critère de coût s'avère prépondérant dans le classement des offres, dans la mesure où les candidats, pour la plupart des lots, obtiennent des notes semblables sur les trois autres critères de références, de moyens et de délais.

Par ailleurs, pour le lot n° 8, le calcul de la note finale du candidat numéro 1 est erroné : il est classé en 3^{ème} position alors qu'il aurait dû obtenir le marché, ayant obtenu de meilleures notes pour les critères de références et de moyens.

Dans la mesure où les soumissionnaires obtiennent majoritairement les mêmes notes sur les critères de références, de moyens et de délais, seul le critère de coût permet de départager les offres. Si l'on avait neutralisé les critères 1 et 2, irréguliers au stade de l'analyse des offres, tous les lots auraient été attribués finalement au même prestataire, le critère de prix étant seul discriminant. Dans le cas du lot n° 8, le choix de la collectivité aurait dû se porter sur le premier candidat mais une erreur de calcul de la note globale a conduit à choisir le prestataire le moins cher. Ainsi, sur le seul lot où la pondération des critères 1 et 2 aurait dû amener à choisir une offre plus chère, l'erreur a profité au prestataire le moins-disant.

Le 18 décembre, le conseil municipal a validé les propositions de la CAO et attribué les 8 lots aux candidats retenus. Le coût total des travaux s'élevait à 349 310,43 € HT. Le contrat d'architecte, signé le 13 janvier 2014, prévoyait en conséquence une rémunération de l'architecte de 34 931,04 € HT, soit un coût total d'opération de 384 241,47 € HT (461 089,77 € TTC).

La chambre recommande à la collectivité d'adopter, à l'avenir, des critères de sélection adaptés à la nature des marchés et, le cas échéant, de prévoir des critères d'appréciation de la valeur technique des offres réellement discriminants pour se donner les moyens de choisir les offres les mieux-disantes économiquement.

CONFIDENTIEL

7.3.3. L'exécution des marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux

Lors de la première réunion de chantier, le 7 janvier 2014, les attributaires des lots du marché de travaux ont reçu des ordres de service signés. Les travaux ont démarré immédiatement.

Le 31 mars, le maire nouvellement élu informait le maître d'œuvre que l'équipe municipale souhaitait suspendre partiellement le chantier et lui demandait d'intervenir auprès des entreprises prestataires afin qu'elles mettent un terme à leurs commandes de matériaux et leurs interventions. Des ordres de service en ce sens ont été signés le 2 avril.

Le 14 mai 2014, le conseil municipal votait des avenants aux marchés afin de réduire l'intervention de chaque entreprise à la mise en état du bâtiment pour sa vente et d'indemniser les prestataires conformément aux dispositions de l'article 100 du CMP et à l'article 46-4 du cahier des clauses administratives générales.

Au total, cette opération inaboutie a coûté 361 884,37 € TTC à la collectivité, hors remboursements de FCTVA.

7.4. Les achats hors marché

Sur la période 2010-2015, la commune a passé 21 marchés en procédure adaptée, selon la liste qu'elle a établie¹⁹. Depuis 2012, 15 de ces marchés ont fait l'objet d'une publication sur la plate-forme d'achat public du centre de gestion du Tarn-et-Garonne, sur laquelle la collectivité s'est créé un profil d'acheteur depuis le 27 janvier 2011.

La chambre note que la commune a fait le choix de passer certains marchés en procédure adaptée alors même que leur montant était inférieur au seuil réglementaire²⁰. A *contrario*, certaines dépenses n'ont pas fait l'objet d'un formalisme adapté alors même que les seuils étaient dépassés. Deux illustrations sont proposées.

7.4.1.1. Les dépenses de combustibles et de carburants

Sur l'ensemble de la période, un fournisseur principal et un secondaire assurent la totalité des livraisons de combustibles imputées au compte 60621, et la quasi-totalité des fournitures de carburant imputées au compte 60622. Or, chaque année, les dépenses ces comptes dépassent le seuil de procédure adaptée fixé à 4 000 € HT jusqu'au 11 décembre 2011 et à 15 000 € HT à partir du 12 décembre 2011. Si l'on cumule les dépenses de 2011 à 2014, un seul fournisseur assure 78,5 % des fournitures de combustibles et 94,8 % de celles de carburants.

¹⁹ Il convient de retrancher de cette liste les trois marchés passés par le SIAEP VBB, pouvoir adjudicateur.

²⁰ Notamment celui de contrôle des installations électriques des bâtiments communaux, des équipements et de l'éclairage public, en 2014. Le seuil de marché en procédure adaptée était fixé à 15 000 € HT entre le 12 décembre 2011 et le 1^{er} octobre 2015, à 4 000 € HT entre le 1^{er} janvier 2010 et le 11 décembre 2011.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Verdun-sur-Garonne (82)

CONFIDENTIEL

Tableau n° 25 : Dépenses de combustibles et de carburants par fournisseur

Année	Combustibles (compte 60621)			Carburants (compte 60622)			
	ALVEA Carburants	Hydrocarb. Midi-Pyr.	Total (TTC)	ALVEA Carburants	Hydrocarb. Midi-Pyr.	SOFIDIS	Total (TTC)
2010	5 985,73	17 661,18	23 646,91	3 385,33	17 146,73	1 200,00	22 518,19
2011	5 556,60	14 816,05	20 372,65	1 342,00	18 122,21	767,90	20 262,89
2012	4 958,40	24 255,03	29 213,43		20 907,26	792,34	21 765,07
2013	6 862,45	16 791,23	23 653,68		33 402,30	907,14	34 309,44
2014	3 876,97	21 832,56	25 709,53		24 726,57	921,91	26 154,91
2015*	0,00	16 081,07	16 081,07		15 822,96	249,68	16 128,84
Total 2011-2014	21 254,42	77 694,87	98 949,29	1 342,00	97 158,34	3 389,29	102 492,31
Part des dépenses du compte (2011-2014)	21,5 %	78,5 %		1,3 %	94,8 %	3,3 %	

Source : CRC d'après les grands livres journal

* Jusqu'au 30 septembre 2015

Le CMP, dans son article 27, interdit de fractionner les besoins. Les dépenses de combustibles comme celles de carburants peuvent être considérées les unes et les autres comme homogènes. Le montant des dépenses annuelles de chaque article, supérieur au seuil en vigueur, imposait de procéder à une mise en concurrence et à une publicité adaptée, ce qui n'a pas été fait.

En sollicitant majoritairement un seul et même fournisseur, la collectivité a porté atteinte au principe d'égalité de traitement des candidats et à la liberté d'accès des entreprises, et s'est exposée à ce titre à un risque pénal²¹. Il en va de même pour les travaux de voirie mentionnés précédemment.

De surcroît, les mêmes fournisseurs ont été sollicités pour les deux types de produits. En conséquence, la collectivité aurait eu intérêt à regrouper les dépenses dans un marché constitué de lots distincts, selon les dispositions de l'article 27-III.

Enfin, les pouvoirs adjudicateurs peuvent regrouper leurs dépenses dans un marché passé pour une durée maximale de 4 ans²², à condition de respecter le formalisme imposé par le

²¹ Le délit de favoritisme est constitué dès lors que l'avantage injustifié procède d'un manquement aux dispositions législatives ou réglementaires garantissant la liberté d'accès et l'égalité des candidats aux marchés publics. La jurisprudence considère que l'avantage injustifié peut consister dans l'attribution d'un marché au mépris des règles du code des marchés publics (Crim. 11 décembre 2002, *JD* 2002-018102). Le délit d'octroi d'avantage injustifié, ou délit de favoritisme, peut faire l'objet de poursuites pénales quel que soit le montant du marché (Cour d'appel de Rennes, 3^e chambre, 9 février 2006, suivie par la Cour Cass., Ch. Crim., n°06-81924, 14 février 2007).

²² Aux termes de l'article 16 du CMP, la durée d'un marché est fixée « en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique ». Il en va différemment des accords-cadres et des marchés à bons de commande, pour lesquels les articles 76 et 77 du même code limitent leur durée à quatre ans, « sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés,

CONFIDENTIEL

montant total du marché. Pour éviter de renouveler chaque année le marché de fourniture des combustibles et carburants, la collectivité aurait intérêt à passer un marché pour plusieurs exercices.

La chambre note qu'en se dispensant d'une mise en concurrence et d'une publicité adaptée au montant de ses dépenses de combustibles et de carburants, la commune a méconnu les principes de liberté d'accès et d'égalité des candidats aux marchés publics, et qu'elle s'est privée, de surcroît, de la possibilité de choisir le prestataire le mieux-disant.

7.4.1.2. La location de bungalows pour l'école maternelle

La chambre a contrôlé les pièces relatives à la location de bungalows à usage de salle de classe, de dortoir et de sanitaire pour l'école maternelle.

Les dépenses liées à la location des bungalows s'élèvent à 11 958 € TTC en 2010, soit un montant supérieur au seuil en vigueur des MAPA. La commune procède à une consultation de trois fournisseurs qui établissent des devis en février et mars 2010. La société LOCALU adapte son offre à plusieurs reprises, par envoi de devis datés des 25 février, 12 et 26 mars, et 9 avril. Après comparaison des offres, la commune décide de retenir celle de LOCALU et fait part du rejet de leur offre aux deux autres prestataires.

Le contrat de location est renouvelé en juillet 2011, sans nouvelle mise en concurrence, puis de nouveau en juin 2012²³. En novembre 2012, un contrat complémentaire est signé pour la location d'un deuxième ensemble de bungalows. Dès lors, les dépenses annuelles augmentent : elles s'établissent à 24 926 € TTC en 2013, 48 588 € TTC en 2014, et atteignent 38 609 € en septembre 2015.

Or les contrats sont renouvelés sans nouvelle mise en concurrence, quand bien même le seuil de marché à procédure adaptée (MAPA) est dépassé, et ne peuvent s'assimiler à des marchés complémentaires dans la mesure où leur montant excède le plafond prévu par la CMP.

En effet, le CMP, dans son article 35-II prévoit, pour les marchés complémentaires de fournitures, qu'ils sont exécutés par le fournisseur initial et sont destinés soit au renouvellement partiel de fournitures ou d'installations d'usage courant, soit à l'extension d'installations existantes, lorsque le changement de fournisseur obligerait le pouvoir adjudicateur à acquérir un matériel de technique différente entraînant une incompatibilité avec le matériel déjà acquis ou des difficultés techniques d'utilisation et d'entretien disproportionnées. La durée de ces marchés complémentaires, périodes de reconduction comprises, ne peut dépasser trois ans. Toutefois le montant cumulé de ces marchés complémentaires ne doit pas dépasser 50 % du montant du marché principal : au cas d'espèce, ce seuil a été largement franchi, et le recours aux marchés complémentaires apparaît dès lors entaché d'irrégularité.

Comme pour les dépenses de combustibles et de carburants, la chambre rappelle à la commune qu'elle doit respecter les seuils en vigueur et procéder à une mise en concurrence et une publicité adaptées aux dépenses considérées. Elle aurait intérêt, par ailleurs, pour un type de prestation qui se renouvelle d'année en année, à passer un marché pour 4 ans, comme l'y autorise

notamment par leur objet, ou par le fait que leur exécution nécessite des investissements amortissables sur une durée supérieure à quatre ans ».

²³ Il est à noter que les dépenses s'élèvent à 9 412 € TTC en 2012, soit un montant inférieur au seuil des MAPA en vigueur à partir du 12 décembre 2011 (15 000 €).

CONFIDENTIEL

le code des marchés publics dans son article 16. Elle gagnerait de surcroît à mutualiser ce type d'achat au sein de groupements de commande.

7.5. Des procédures en voie de normalisation, mais encore insuffisantes

La chambre constate que la qualité des marchés passés par la collectivité est en progression sur la période. La quantité et la qualité des pièces, sur l'ensemble des marchés contrôlés, augmentent : si les formalités des dépenses de voirie sont réduites au minimum jusqu'en 2014, en revanche, les pièces du marché de travaux passé en procédure adaptée fin 2013 pour la maison sport et nature sont complètes et détaillées, le dossier de consultation des entreprises comprend un règlement de consultation, un cahier des clauses administratives particulières (CCAP), un cahier des clauses techniques particulières (CCTP), des plans et des études complémentaires. Le maître d'œuvre retenu pour cette opération a exécuté pleinement sa mission de préparation des pièces de marché. En conséquence, le risque contentieux lié à la passation et à l'exécution des marchés se réduit.

La chambre note toutefois qu'aucun guide de procédure n'a été établi. Par ailleurs, aucun outil de pilotage n'est utilisé pour surveiller la computation des seuils et suivre l'exécution des marchés. Elle prend acte, toutefois, de la déclaration du maire indiquant la mise en place d'une politique d'achat.

Recommandation :

6. Respecter les principes et les règles de la commande publique, adopter un outil de gestion des marchés permettant de repérer les familles homogènes d'achat, computer les seuils, surveiller le niveau de consommation et prévoir le renouvellement des marchés. *Non mise en œuvre.*

Telles sont les observations définitives que la chambre a décidé de formuler sur la gestion de la commune de Verdun-sur-Garonne.

CONFIDENTIEL

GLOSSAIRE

ADSL	<i>asymmetric digital subscriber line</i>
AFR	association foncière de remembrement
ALSH	accueil de loisirs sans hébergement
AP	autorisation de programme
ATSEM	agent territorial spécialisé des écoles maternelles
BP	budget primitif
CA	compte administratif
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAF	capacité d'autofinancement
CAO	commission d'analyse des offres
CCAP	cahier des clauses administratives particulières
CCAS	centre communal d'action sociale
CCPG	Communauté de communes du Pays de Garonne et Gascogne
CCTP	cahier des clauses techniques particulières
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CEJ	contrat enfance-jeunesse
CET	contribution économique territoriale
CFE	cotisation foncière des entreprises
CGCT	code général des collectivités territoriales
CLECT	commission locale d'évaluation des charges transférées
CMP	code des marchés publics
CP	crédit de paiement
CRC	chambre régionale des comptes
CVAE	cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DCRTP	dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGS	directrice générale des services
DM	décision modificative
EBF	excédent brut de fonctionnement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
FCTVA	fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FNGIR	fonds national de garantie individuelle des ressources
FPIC	fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
GFP	groupement à fiscalité propre
GVT	glissement vieillesse-technicité
HLM	habitation à loyer modéré
MAPA	marché à procédure adaptée
MAPTAM	modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MJC	maison des jeunes et de la culture
MSA	mutuelle sociale agricole
NTIC	nouvelles technologies de l'information et de la communication
OPAH	opérations programmées d'amélioration de l'habitat

CONFIDENTIEL

PLU	plan local d'urbanisme
PV	procès-verbal
RCT	réforme des collectivités territoriales
SDE	syndicat départemental d'électricité
SIAEP	syndicat Intercommunal d'adduction d'eau potable
SIEEOM	syndicat Intercommunal d'enlèvement et d'enfouissement des ordures ménagères
SIG	système d'Information géographique
SIVU	syndicat intercommunal à vocation unique
SPANC	schéma d'assainissement intercommunal, la gestion et le contrôle de l'assainissement non collectif
TAD	transport à la demande
TASCOM	taxe sur les surfaces commerciales
TATFNB	taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties
TFB	taxe sur les propriétés foncières bâties
TFNB	taxe sur les propriétés foncières non bâties
TH	taxe d'habitation
VBB	Verdun-Bouillac-Beaupuy
VCPC	voirie communale prise en charge
VSA	Verdun-sur-Garonne
ZA	zone d'activités
ZAI	Zone d'activités intercommunales

CONFIDENTIEL

**Réponses aux observations définitives
en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières**

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 13 février 2017 de Madame Aurélie CORBINEAU, maire de la commune de Verdun-sur-Garonne.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4^{ème} alinéa :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Verdun-sur-Garonne,
Le 13 février 2016

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
OCCITANIE

15 FEV. 2017

COURRIER ARRIVEE

GR 17/0122

Chambre Régionale des Comptes
500, avenue des Etats du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER Cedex 2

Madame *Aurélie* CORBINEAU,
Maire de Verdun-sur-Garonne.

Réf: GR/17/0139

Objet : Réponse écrite suite à la réception du Rapport d'Observations définitives n°
GR/17/0139 du 12 janvier 2017 – Commune de Verdun-sur-Garonne

Monsieur le Président,

J'ai été destinataire de votre Rapport d'Observations Définitives (ROD), daté du 12 janvier 2017, et reçu dans les services de la commune le 16 janvier 2017, relatif à l'examen de la gestion de la commune de Verdun-sur-Garonne pour les exercices 2010 et suivants.

Conformément à l'article L.243-5 du code des juridictions financières (CJA), je tenais à vous faire part des éléments de réponse et de commentaires suivants, destinés à être joints au rapport.

Compte tenu du travail approfondi de la Chambre, et des nombreuses observations et recommandations formulées, nous organiserons nos réponses autour de quatre axes, constituant autant de priorités et d'objectifs pour l'action de l'équipe majoritaire de la commune.

Ces priorités doivent nous permettre de satisfaire aux recommandations de la Chambre, tant pour celles figurant en synthèse (p.4/60), que pour celles qui sont formulées dans différentes parties du rapport.

Place de la Mairie - 82600

Tél : 05-63-02-50-36

Fax : 05-63-64-38-43

www.verdun-sur-garonne.fr

mairie-verdun_sur_garonne@info82.com

mairie verdun sur garonne

1. La nécessaire clarification des relations entre la commune de Verdun-sur-Garonne et la communauté de communes du Pays de Garonne et Gascogne (CCPGG) « nouvelle version », devenue communauté de communes Grand Sud Tarn-et-Garonne (CCGSTG) est notre première priorité.

Sans être plus important que les autres objectifs que nous nous assignons, la priorisation du travail de clarification des relations entre la commune et la communauté de communes s'explique principalement par le fait que les élus de Verdun-sur Garonne issus des élections de 2014 n'ont pas pu œuvrer plus tôt à une plus juste répartition des charges entre la Communauté et la commune.

Dans le contexte politico-institutionnel que nous avons connu, il nous a été difficile d'engager une démarche de dialogue constructif et apaisé avec l'exécutif communautaire précédent.

La nouvelle configuration intercommunale, telle qu'elle résulte de l'arrêté préfectoral du 25 novembre 2016, créé aujourd'hui les conditions d'une collaboration étroite et respectueuse des droits et obligations de chaque structure publique, que le cumul des exécutifs entre commune et CCPGG jusqu'en 2014 ne permettait pas.

D'ailleurs, nous souhaitons d'ores-et-déjà indiquer à la Chambre que la commune et la CCGSTG ont amorcé ce travail de clarification, qui porte principalement sur :

- Une clarification de la répartition des compétences entre nos deux structures, et plus largement avec toutes les communes membres, conformément aux règles et obligations imposées par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ;
- L'établissement d'un état des lieux exhaustif, pour approfondir le diagnostic déjà formulé par la Chambre, des flux financiers existants et des relations financières qui devraient exister entre les deux structures. Sans compromettre le développement intercommunal, nous travaillerons à ce que la communauté assume entièrement les charges relevant des compétences transférées, conformément aux règles applicables ;
- Les conséquences juridiques et financières à tirer de cet état des lieux, et notamment quant à la valorisation du patrimoine mis à disposition de la communauté, qu'il s'agisse par exemple de la crèche ou d'autres bâtiments communaux concernés par des activités portant sur les compétences de la communauté de communes (comme l'école, l'espace culturel, *Little pub* ou encore le gymnase) ;
- La mise en œuvre d'une véritable politique de mutualisation des services, conformément aux dispositifs juridiques existants. La commune a déjà entamé ce travail de régularisation des relations avec la communauté, afin de faire cesser les « *mutualisations informelles* » (p.31) et autres errements administratifs et financiers (p.32)

relevés par la Chambre, ayant conduit à ce que la Commune supporte une charge qui n'était pas totalement la sienne.

De tels objectifs sont d'autant plus réalistes que sera mise en place la Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), dès 2017.

L'article 1609 nonies C du Code général des impôts (CGI) précise concernant l'évaluation des charges, que les dépenses de fonctionnement, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédent le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédents ce transfert. S'agissant du coût des dépenses liées à des équipements concernant les compétences transférées, il est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. Enfin, le coût des dépenses transférées est réduit, le cas échéant, des ressources afférentes à ces charges.

C'est à partir de ces principes fixés par la loi et d'une volonté de contractualisation partagée avec l'exécutif de la nouvelle CCGSTG, que nous souhaitons œuvrer, à travers une répartition plus équilibrée et conforme à la légalité des charges entre la commune et la communauté de communes, à la préservation des intérêts de la commune de Verdun-sur-Garonne et de ses habitants.

2. La poursuite de l'assainissement des pratiques en matière d'achat est notre seconde priorité.

La Chambre doit être convaincue de la volonté résolue de l'équipe dirigeante de Verdun-sur-Garonne d'assainir les pratiques contestables qui avaient cours lors du mandat précédent en matière d'achat public – que la Chambre a d'ailleurs mis en exergue à plusieurs reprises dans son rapport (pp.46-58).

Même si nous sommes conscients de la difficulté qu'il y a à maîtriser une législation complexe, mouvante et parfois contradictoire, des mesures simples et efficaces peuvent être mises en place pour satisfaire les besoins de la commune et de ses habitants, sans prendre de risque inconsidéré, notamment sur le plan pénal (pp.49 et 56), ou de trop grande liberté avec les règles de la commande publique.

La Chambre a relevé (pp.46 et 58) que la majorité actuelle avait, depuis 2014, redressé « la barre » en ce domaine, en respectant les procédures, ne laissant place à aucun doute quant à leur conduite, à leurs finalités ou au choix des prestataires de la commune. Cette remise en ordre progressive de la gestion des marchés publics depuis 2014 se traduira en particulier par la mise en place d'un marché à procédure adaptée au cours de l'année 2017 « fourniture en combustible pour les bâtiments communaux, GNR pour les engins non routiers et gazole pour véhicules routiers ».

Pour autant, nous ne nous satisfaisons pas de ces premières mesures. Notre marge de progression est grande et nous souhaitons faire porter nos efforts d'assainissement des pratiques dans les domaines suivants :

- L'élaboration d'un guide des procédures d'achat, fiable et opérationnel, est en cours au sein des services de la commune. Nous souhaitons ainsi harmoniser les pratiques entre services, sécuriser les procédures et les décisions des élus en la matière, et développer ainsi une politique d'achat vertueuse, confortant notre volonté de ne répondre qu'aux seuls intérêts de la commune et de ses habitants. Cela rejoint d'ailleurs une recommandation formulée par la Chambre (p.58) à laquelle nous souscrivons donc pleinement ;
- Un effort tout particulier dans le domaine de la formation des agents intervenant dans le processus d'achat a déjà été entamé avec 48 heures de formation sur 2016. Il sera poursuivi. Nous devons assurément fiabiliser le montage des cahiers des charges de nos marchés, renforcer l'expertise de nos agents, en particulier sur les marchés de maîtrise d'œuvre et les marchés de travaux et, rapidement, faire cesser les erreurs récurrentes constatées, comme la confusion entre critères de sélection des candidatures et critères de sélection des offres ;
- Avec le recrutement d'un Directeur Général Adjoint des Services, nous travaillons à la mise en place d'une véritable politique d'achat, afin de tout à la fois maximiser la qualité et la pertinence des prestations fournies à la commune, et de minimiser les risques juridiques. Cela passe notamment par une amélioration de la détermination du besoin et par la centralisation de la

computation des seuils de procédures, de nature à éradiquer tout fractionnement illicite des commandes. Si les pratiques antérieures ont manifestement conduit à restreindre la concurrence, nous souhaitons désormais que celle-ci joue pleinement dans l'intérêt de la commune.

- Les actions de rationalisation mise en place ont déjà eu un impact sur l'exercice 2016. Ainsi, la mise en place d'un magasin et l'affectation d'un agent à plein temps sur la gestion de celui-ci a permis de rationaliser certains postes de dépenses. Par exemple, grâce à une meilleure gestion des stocks, les dépenses de fournitures d'entretien (article 60631) sont passées de 35 273.33 € en 2015 à 8 206.86 € en 2016.

Sur ce second point, nous œuvrons à une réelle normalisation des procédures et des pratiques, même si les marges de progrès sont importantes. Devant une demande sociale de transparence et d'exemplarité des responsables publics de plus en plus forte, c'est un axe privilégié du mandat de notre équipe, en même temps que de respect des recommandations de la Chambre.

3. Le maintien de l'effort de rationalisation de la politique de subventionnement de la commune à destination des partenaires extérieurs est notre troisième priorité.

Nous avons ainsi arrêté une ligne directrice d'intervention, consistant :

- à plafonner les subventions de fonctionnement aux associations à une tranche comprise entre 5 et 15 % de leur budget annuel,
- à les recentrer sur les missions de base des structures associatives financées (c'est-à-dire sans prendre en compte dans le calcul de la subvention les prestations de service n'en relevant pas),
- et en intégrant dans le calcul de la subvention les frais de fonctionnement qu'acquitte éventuellement la commune pour les bâtiments occupés par l'association.

Cette première démarche sera prolongée par un travail d'affinement des critères, portant notamment sur la notion de frais de fonctionnement à prendre en compte dans le calcul des subventions.

Il s'agit de donner les moyens nécessaires à des acteurs majeurs de la vie locale pour mener à bien leurs missions, tout en préservant les deniers communaux.

S'agissant plus spécifiquement de la MJC, nous avons appréhendé et traité sa situation dans le même cadre et les mêmes règles de bonne gestion que pour les autres associations, cette structure percevant d'ailleurs le maximum que notre ligne directrice permettait d'attribuer.

Après avoir mis fin au financement direct du poste du directeur de la MJC, dont la Chambre considère que le montage adopté pour ce faire par l'ordonnateur précédent est irrégulier (p.43), nous avons engagé une démarche visant à renforcer le dispositif conventionnel qui lie la commune à la MJC.

Devant les moyens conséquents que la commune offre à cette structure (à savoir 75 000 euros de financement pour l'année 2016), cette convention nous permettra de clarifier là-aussi les conditions de prise en charge des frais courants, de valoriser financièrement les biens mis à disposition de l'association et d'organiser valablement la mise à disposition des agents communaux. Le travail de clarification des relations entre Verdun-sur-Garonne et la CCGSTG conduit en parallèle sera de nature à faciliter cette mise en ordre des relations avec la MJC.

Pour conclure sur ce troisième axe, nous avons bien noté les risques qui ont pesé sur l'un des conseillers municipaux par ailleurs président de la MJC, lors du vote de la subvention à sa structure.

En réponse, une sensibilisation sera réalisée auprès de l'ensemble des élus, consistant à leur rappeler leurs obligations en matière de prévention des conflits d'intérêts et du délit de prise illégale d'intérêts, ainsi que les moyens d'y remédier. Ce qui, notamment, conduira les élus « intéressés » (au titre de l'urbanisme, des marchés publics, des relations avec les associations...) à ne participer à aucun travail ou réunion préalable dans lesquels le dossier qui les concerne sera préparé, conçu et discuté, ni à rapporter ou à voter la délibération, ni même à être présent dans la salle au moment de la délibération. Les services de la commune, et en particulier ceux chargés de la préparation du conseil municipal, s'assureront – dans la mesure de ce qu'ils connaissent des intérêts des élus – du respect de ces obligations.

4. Le renforcement des efforts dans la gestion communale est notre quatrième priorité.

Nos efforts portent sur deux domaines particuliers.

En premier lieu, nous poursuivons le travail de remise en ordre de la gestion comptable et budgétaire de la commune, initiée en 2014.

D'abord, en satisfaisant aux obligations légales et réglementaires de publicité et de communication des documents budgétaires. Les recommandations de la Chambre sur ce point sont extrêmement précises (p.6), et nous nous y conformerons totalement en 2017.

Ensuite, en travaillant à une meilleure estimation et une meilleure programmation des besoins de la commune en investissement. La recherche d'une plus grande précision – et donc d'une plus grande réalité – permettra tout à la fois d'améliorer le taux de consommation des crédits en investissement et, conséquemment, de ne pas inutilement mobiliser des ressources financières extérieures. Nous avons d'ailleurs mis fin au « sur-recours » à l'emprunt qui améliorait artificiellement la situation financière de la commune. Ce qui avait pour effet pervers d'obliger la commune à rembourser les annuités d'emprunt, sans que des investissements nécessaires au bien-être des habitants (comme le 2^{ème} groupe scolaire) n'en découlent (p.25). Mais aussi, à plus long terme, d'obérer la capacité financière de la collectivité.

Enfin, en pérennisant le dispositif de rattachement des charges et produits à l'exercice, que nous avons mis en œuvre en 2014.

En second lieu, une attention toute particulière est apportée à la maîtrise des dépenses de fonctionnement. Nous prenons acte des recommandations de la Chambre dans ce domaine.

Il faut toutefois avoir à l'esprit que l'équipe municipale doit concilier cet impératif, légitime, avec celui, non moins légitime, de répondre aux besoins de sa population. Population, ainsi que la Chambre le relève elle-même, qui ne cesse de croître, qui ne cesse de se rajeunir, et qui éprouve des besoins spécifiques ou qui impose des prestations de service public parfois onéreuses en matière de ressources humaines.

Nous avons déjà travaillé à la rationalisation de nos dépenses de subventionnement, dans les conditions indiquées au point 3.

Quant aux dépenses de personnel et aux charges de caractère général, notre démarche consiste à les maintenir à un niveau raisonnable pour une commune comme Verdun-sur-Garonne. Ce sera notamment le cas pour le recrutement d'agents non-titulaires, même si nous souhaitons toujours « coller » aux besoins de notre population, notamment au regard de l'augmentation sensible du nombre d'élèves scolarisés (556 en 2016) et de la réforme budgétivore des rythmes scolaires. Nous avons engagé un diagnostic des besoins en la matière, au sein de la commune, qui permettra de « caler » le niveau de dépenses sur le niveau

des besoins réels.

Des améliorations en termes d'organisation et de répartition des tâches au sein des services ont été engagées, qu'ils s'agissent des services administratifs en 2014 et des services techniques en 2015. Une même démarche est en cours pour les services scolaires.

Au final, nous souhaitons conclure d'un mot. Nous savons que, conformément à l'article L.243-7 du CJA, l'exécutif de la commune de Verdun-sur-Garonne devra, dans le délai d'un an à compter du jour de la présentation définitive du présent rapport d'observations définitives au conseil municipal, présenter un rapport devant cette même assemblée délibérante sur les actions qui auront été entreprises à la suite des observations. Et que ce « rapport sur les suites » sera également communiqué à la Chambre, qui vérifiera si ses recommandations et les engagements corrélatifs de la commune ont été mis en œuvre ou sont en cours de l'être.

C'est donc en conscience et en responsabilité que nous vous adressons, Monsieur le Président, ces éléments de réponse au rapport d'observations définitives relatif à la commune de Verdun-sur-Garonne, portant sur les exercices 2010 et suivants.

Nous vous prions de recevoir, Monsieur le Président, l'expression de notre plus haute considération.

Le Maire,
Aurélie CORBINEAU



