



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

## COMMUNE DE VALENCE D'AGEN (Tarn-et-Garonne)

Exercices 2015 et suivants



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<b>1. UNE COMMUNE QUI DISPOSE D'ATOUS IMPORTANTS AU BÉNÉFICE DE SA POPULATION .....</b>	<b>10</b>
1.1. Un territoire au passé riche, marqué par l'implantation de la centrale nucléaire de Golfech .....	10
1.2. Une offre de services publics importante, destinée à renforcer l'attractivité du territoire .....	11
1.2.1. Une offre importante de services .....	11
1.2.2. La maison de santé de Valence d'Agen.....	13
1.3. Une communauté de communes très intégrée avec Valence d'Agen comme ville-centre .....	14
1.3.1. Une structure intercommunale attractive née du projet de centrale nucléaire .....	14
1.3.2. Un établissement public de coopération intercommunale très intégré du fait même des retombées fiscales issues du nucléaire.....	16
1.3.3. Des compétences dévolues à l'EPCI qui restent en partie mal définies .....	17
1.3.4. Une mutualisation des services qui se veut ambitieuse mais qui reste inaboutie .....	18
1.3.5. Un exemple de mutualisation poussée : l'émergence d'une police intercommunale.....	20
1.3.6. Des charges de centralité qui demeurent .....	21
1.4. Une fiabilité des comptes en nette progression .....	23
1.4.1. Les subventions versées par le fonds d'insertion des personnes handicapées .....	23
1.4.2. La fiabilité des résultats de fonctionnement de l'exercice.....	23
1.4.3. La fiabilité du bilan.....	24
1.5. Un renforcement nécessaire de la fiabilité des prévisions budgétaires en investissement.....	24
1.5.1. La qualité de l'information des états financiers est satisfaisante.....	25
1.5.2. La réalisation des prévisions budgétaires .....	26
1.5.3. L'affectation du résultat et la couverture du besoin de financement de la section d'investissement .....	28
1.6. Une situation financière assainie .....	29
1.6.1. Une progression marquée de l'autofinancement de la commune .....	29
1.6.2. Des charges de gestion mieux maîtrisées.....	34
1.6.3. Des investissements largement financés par des subventions d'équipement .....	35
1.6.4. Une amélioration du fonds de roulement et de la trésorerie de la commune .....	37
1.6.5. Un poids de la dette en nette diminution depuis 2012.....	38
1.6.6. Une concentration croissante des dépenses sur le budget principal .....	38

<b>2. UNE COMMUNE CONFRONTÉE À DES ENJEUX ET DES RISQUES MULTIPLES QUI DOIVENT ÊTRE MIEUX MAÎTRISÉS .....</b>	<b>40</b>
2.1. Une commune qui, malgré ses efforts, peine à corriger les fragilités socio-économiques de son territoire .....	40
2.1.1. Une commune confrontée à l'enjeu du vieillissement accéléré de sa population .....	40
2.1.2. Un taux de chômage important et des revenus faibles.....	41
2.1.3. Des indicateurs plus dégradés que les communes environnantes.....	42
2.2. Un soutien communal au secteur associatif tourné vers les loisirs, le divertissement et le sport.....	44
2.2.1. Des concours financiers concentrés sur quelques associations.....	44
2.2.2. La mise à disposition de locaux et biens communaux sans logique apparente .....	45
2.2.3. Un financement indirect qui traduit les liens entre associations et commune .....	47
2.2.4. Un budget annexe dédié aux animations, à la culture et à l'organisation d'évènements .....	47
2.3. Une gouvernance qui doit gagner en transparence et en maîtrise des risques .....	49
2.3.1. Renforcer la formation et les contrôles internes de la commune.....	49
2.3.2. Une porosité entre le secteur associatif et le conseil municipal dans un contexte de contrôles défaillants .....	53
2.3.3. La gestion des ressources humaines : un bilan en demi-teinte .....	63
2.3.4. Une opération de refinancement de la dette au final coûteuse pour les finances communales .....	71
2.4. Une administration communale insuffisamment préparée à la survenue de risques majeurs.....	76
2.4.1. Malgré un risque d'inondation marqué, l'action d'information de la commune envers ses administrés reste perfectible .....	77
2.4.2. Les obligations réglementaires en matière de préparation et d'information relatives au risque nucléaire restent mal assurées.....	81
2.4.3. Des outils mis à la disposition des communes pour se prémunir de ces risques majeurs, aujourd'hui peu déployés .....	84
<b>ANNEXES.....</b>	<b>87</b>
<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>90</b>
<b>Réponses aux observations définitives.....</b>	<b>91</b>

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Valence d'Agen au titre des exercices 2015 et suivants.

### **Une commune qui dispose d'atouts importants au service de sa population**

Ville de plus de 5 200 habitants dont le territoire jouxte le département du Lot-et-Garonne, Valence d'Agen apparaît bien reliée par le réseau routier et ferroviaire aux deux métropoles régionales de Toulouse et Bordeaux. La commune est ainsi bien positionnée pour attirer une population citadine à la recherche d'une certaine qualité de vie et d'espaces. Elle dispose d'une offre de services publics développée qui couvre notamment les besoins de jeunes ménages avec enfants. Une grande partie de ces services relève de la compétence de la communauté de communes des Deux Rives, dont Valence d'Agen constitue la ville-centre.

Cette communauté est née en 1984 du besoin de coordination des collectivités du territoire face au projet d'implantation d'une centrale nucléaire à Golfech, commune voisine de Valence d'Agen. Cette structure intercommunale apparaît intégrée et dispose de services structurants bien que ses ambitions en termes de mutualisation restent aujourd'hui inabouties. Inaugurée en 1990, la centrale nucléaire de Golfech constitue indéniablement un atout pour le bassin de vie et d'emploi.

Au cours de la période 2015-2021, Valence d'Agen s'est très largement conformée aux recommandations émises par la chambre dans son précédent rapport établi en 2017. De ce fait et grâce aux efforts réalisés en gestion, sa situation financière s'est notablement améliorée. La capacité de désendettement, qui atteignait un seuil critique en 2015 avec une valeur proche de 29 ans, est devenue inférieure à huit ans en 2020. Cette amélioration est d'autant plus remarquable que, durant la même période, la commune a été confrontée à une hausse de ses charges obligatoires et à une baisse des dotations de l'État. Cette amélioration financière repose également sur l'atout majeur du territoire que constitue la centrale nucléaire qui reverse, par le biais de l'intercommunalité, près de 16 M€ chaque année aux collectivités publiques du territoire, dont 3,6 M€<sup>1</sup> sont encaissés par la commune.

### **Une commune confrontée à des enjeux et des risques insuffisamment maîtrisés**

Malgré ces atouts, la commune reste confrontée à des risques importants en partie liés à des phénomènes subis, comme la métropolisation<sup>2</sup>, mais aussi et surtout à un défaut de contrôles internes qui expose l'administration communale, les élus et la population.

D'une part, il s'est installé « au fil de l'eau<sup>3</sup> », un décalage entre les besoins de la population et le soutien apporté par la commune par l'intermédiaire de son tissu associatif. En effet, depuis de nombreuses années la commune de Valence d'Agen a fait le choix de soutenir massivement le secteur associatif intervenant dans les domaines du sport, des loisirs et des divertissements, ne laissant que quelques financements aux autres associations intervenant dans le champ des aides et des soutiens éducatifs, familiaux et sociaux (logement, dépendance, prévention en santé). L'action importante du centre intercommunal d'action sociale explique en grande partie cette situation.

---

<sup>1</sup> Moyenne des contributions de l'établissement public de coopération intercommunale à la commune de Valence d'Agen sur la période 2015-2020.

<sup>2</sup> La métropolisation désigne le processus de concentration de populations, d'activités, de valeur dans des villes de grande taille. Il peut se faire au détriment de villes de niveau hiérarchique inférieur.

<sup>3</sup> En référence au spectacle créé et dirigé par M. Jacques Bousquet, maire de Valence d'Agen de 2001 à 2020, monté par l'association Festivalence de 1993 à 2016 et cofinancé par la commune.

De plus, la porosité qui existe entre les membres du conseil municipal et les associations les plus subventionnées fait peser sur ces élus un risque pénal, et à tout le moins peut induire un manque d'impartialité dans le mode d'attribution de ces subventions. Au-delà de satisfaire au respect de la réglementation, la chambre rappelle que la prévention des conflits d'intérêts est de nature à garantir aux élus une liberté d'action et la possibilité de réorienter leur politique de soutien, au gré des besoins de la population.

Par ailleurs, la gestion administrative de la commune comporte des faiblesses en termes de contrôle interne. Ainsi, au plan des ressources humaines, l'important travail de réduction des effectifs au sein des services communaux ne s'est pas accompagné d'une montée en compétence des agents. Le manque d'encadrement intermédiaire fait aujourd'hui peser un risque important pour la commune en cas de départ des agents d'encadrement sur lesquels reposent une grande partie du fonctionnement de l'administration communale. De même, les heures supplémentaires continuent de servir de compléments de rémunération accordés à des agents afin d'éviter de procéder à des réorganisations de service. La prévention des risques professionnels est un sujet non pris en charge depuis 2013. L'action sociale au profit des agents communaux, particulièrement généreuse, a été déléguée à une association qui n'a fait l'objet, sur la période 2015-2020, que de contrôles de pure forme.

Par ailleurs, au plan financier, le manque de vigilance de la commune l'a conduite à réaliser une opération de refinancement de sa dette en 2019 dont le coût net équivaut à effacer l'ensemble des économies réalisées par la commune sur la période 2015-2020, tous secteurs confondus.

Enfin, faute de contrôle et de suivi de son action, la commune n'est pas en mesure de garantir à la population l'information qui lui est due en termes de prévention des risques majeurs. En effet, l'analyse du niveau actuel de mobilisation des moyens communaux face à deux des quatre risques majeurs identifiés sur le territoire communal, à savoir le risque d'inondation et le risque d'accident nucléaire, montre que la plupart des obligations réglementaires en matière d'information et d'organisation des secours ne sont pas remplies. De plus, les principaux outils gratuits mis à sa disposition ne sont pas mobilisés.

Dans ces conditions, la chambre recommande à la commune de profiter de l'opportunité qui lui est offerte par le schéma de mutualisation ambitieux la liant à son établissement public de coopération intercommunale pour relancer la politique de rapprochement des administrations communale et intercommunale autour de services communs. Ceci devrait permettre de bâtir un organigramme solide, fondé sur des compétences et une expertise apportant la sécurité juridique et les contrôles internes qui font aujourd'hui partiellement défaut.

## **RECOMMANDATIONS**

**(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)**

1. Proposer, *via* les délégués représentant la commune au conseil communautaire de la communauté de communes des Deux Rives, de préciser l'intérêt communautaire en matière de politique locale du commerce et de soutien aux activités commerciales afin de clarifier le rôle de l'établissement public de coopération intercommunale et des communes membres dans ces domaines. *Non mise en œuvre.*

2. Étudier, en liaison avec la communauté de communes des Deux Rives, la pertinence d'un transfert de l'école municipale de danse et du cinéma théâtre Apollo au niveau communautaire. *Mise en œuvre en cours.*

3. Renforcer la fiabilité des prévisions en matière de dépenses d'investissement en s'appuyant sur des projections réalistes de façon à tendre vers un taux d'exécution plus favorable. *Non mise en œuvre.*

4. Définir un règlement d'attribution des subventions aux associations intégrant l'ensemble des aides apportées par la commune, avec des dispositions propres à la prévention des conflits d'intérêts au regard de la réglementation en vigueur. *Non mise en œuvre.*

5. Utiliser les conventions d'objectifs et de moyens comme un réel outil de pilotage de la relation de la commune avec les associations financées. *Non mise en œuvre.*

6. Mettre fin au financement communal de l'association Équiloisirs qui n'exerce plus une mission de service public justifiant un financement public. *Totalement mise en œuvre.*

7. Procéder à une régularisation de la situation des agents à la disposition de l'association L'Avenir Valencien en application du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008. *Non mise en œuvre.*

9. Réactualiser le document unique d'évaluation des risques professionnels sans délai et mettre en œuvre une organisation permettant de garantir son actualisation. *Non mise en œuvre.*

10. Mettre en œuvre l'ensemble des obligations en matière de préparation à la survenue des risques inondation et nucléaire : mise à jour du plan communal de sauvegarde, élaboration du document d'information communal sur les risques majeurs et informations obligatoires à la population. *Mise en œuvre en cours.*

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.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.

- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

## INTRODUCTION

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

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Valence d'Agen a été ouvert le 22 septembre 2021 par lettre du président de la quatrième section adressée à M. Jean-Michel Baylet, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 4 octobre 2021 à M. Jacques Bousquet, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 24 et 25 janvier 2022.

Lors de sa séance du 21 février 2022, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Jean-Michel Baylet. M. Jacques Bousquet, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 28 septembre 2022, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

# 1. UNE COMMUNE QUI DISPOSE D'ATOUTS IMPORTANTS AU BÉNÉFICE DE SA POPULATION

## 1.1. Un territoire au passé riche, marqué par l'implantation de la centrale nucléaire de Golfech

Fondée au XIII<sup>e</sup> siècle par Édouard I<sup>er</sup> d'Angleterre, Valence d'Agen est à l'origine une bastide anglaise<sup>4</sup> à visée défensive. Elles sont nombreuses dans le grand quart sud-ouest de la France car fruit d'un mouvement d'urbanisme qui se propage en Europe à partir de 1222. Il s'agit dans la plupart des cas de villages neufs, fortifiés, qui ont surgi de terre dans des zones boisées ou marécageuses.

Tournée vers l'agriculture et en particulier l'élevage bovin, le maraîchage et les activités artisanales, la commune de Valence d'Agen a longtemps conservé une économie paysanne, forte d'un territoire arable fertile, enserrant la ville dans ses remparts médiévaux dont seuls les soubassements sont aujourd'hui conservés.

Depuis 1856, le canal de Garonne, qui double la Garonne de Bordeaux à Toulouse, prolonge le canal du Midi pour fournir une voie navigable à visée économique de l'océan Atlantique à la mer Méditerranée. Le port de Valence d'Agen constitue un point d'étape le long de ce canal et un facteur de son développement économique intervenu dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. La richesse patrimoniale de Valence d'Agen est reconnue par la protection de trois immeubles au titre des édifices inscrits à l'inventaire des monuments historiques<sup>5</sup>.

L'urbanisation de la commune s'est notablement intensifiée depuis le XIX<sup>e</sup> siècle et s'est faite en périphérie de la ville ancienne de manière différenciée. Ce mouvement d'urbanisation a été soutenu par une industrialisation qui, bien que modeste en comparaison d'autres territoires urbains, demeure néanmoins structurante pour le territoire, avec par exemple l'installation après-guerre des entreprises Techné puis Villeroy & Boch©, et EDF avec la centrale nucléaire de Golfech.

Entre 1904 et 2001, la commune a été dirigée de façon quasi-ininterrompue par la famille Chaumeil-Baylet<sup>6</sup>. Entre 2001 et 2020 la commune fut dirigée par M. Jacques Bousquet avant que M. Jean-Michel Baylet ne soit réélu en 2020.

Le territoire des Deux Rives se caractérise par la présence de deux centres de production électrique utilisant les eaux de la Garonne : le barrage hydroélectrique de Malause et la centrale nucléaire de Golfech. Ces deux ouvrages sont liés en termes de logique industrielle.

En 1965, le préfet de Midi-Pyrénées divulgue un projet de centrale hydroélectrique près de Malause, commune située à 7 km à vol d'oiseau de Valence d'Agen. EDF entame alors des démarches pour assurer l'acquisition des terres nécessaires. En 1967, une commission d'enquête reconnaît d'utilité publique le projet d'une centrale nucléaire de deux réacteurs de 800 MW à

<sup>4</sup> D'après Jacques Dubourg, *Histoires des bastides, les villes neuves du moyen âge*, 2002, ce mot provient de « bastida » utilisé aussi bien en latin médiéval qu'en occitan, et désigne les villes nouvelles fondées pour le compte du roi de France ou d'Angleterre au cours des XIII<sup>e</sup> et XIV<sup>e</sup> siècles.

<sup>5</sup> Les deux lavoirs situés allée des Fontaines et rue St-Bernard (inscrits en 1977), le Château de Castels (1987), le Monument aux morts de la Guerre 1914-1918, place Chaumeil (inscrit en 2018).

<sup>6</sup> M. Jean-Baptiste Chaumeil de 1904 à 1930, M. Jean Baylet (neveu du précédent) de 1930 à 1940 puis de 1945 à 1959, Mme Evelynne Baylet (épouse du précédent) de 1959 à 1977, M. Jean-Michel Baylet (fils de la précédente) de 1977 à 2001 et depuis 2020.

Golfech. En parallèle, et dès 1968, débutent les travaux du barrage de Malause qui a vocation à sécuriser l'alimentation, par un canal de dérivation long de 15 km, de la future centrale nucléaire de Golfech. Cependant, la baisse du prix du pétrole, et un conflit technique opposant le commissariat à l'énergie atomique à EDF<sup>7</sup> feront qu'aucun nouveau projet de centrale nucléaire ne sera décidé. En février 1973 est inaugurée la centrale hydroélectrique de Malause (puissance de 69 MW) sur la Garonne.

Le 2 novembre 1974, le gouvernement confirme le choix de Golfech pour l'implantation d'une centrale nucléaire, relançant ainsi le projet. Dès lors, les protestations locales unanimes<sup>8</sup> vont s'organiser, sans pour autant être en mesure d'infléchir la volonté du gouvernement et d'EDF.

La mise en route du réacteur n° 1 aura finalement lieu le 24 avril 1990<sup>9</sup>. Aujourd'hui, la centrale de Golfech comprend deux réacteurs, bien que le site d'exploitation ait été étudié pour quatre. Elle est la troisième centrale la plus récente sur le territoire national et la seule centrale nucléaire en Occitanie.

## **1.2. Une offre de services publics importante, destinée à renforcer l'attractivité du territoire**

### **1.2.1. Une offre importante de services**

1.2.1.1. Une offre qui tente de favoriser l'arrivée de nouvelles familles

#### *Une ville qui ne souffre pas d'enclavement*

Valence d'Agen, dont le territoire jouxte le département du Lot-et-Garonne, est reliée par l'autoroute A62 aux deux métropoles régionales de Toulouse (1h10) et de Bordeaux (1h40). Le train assure des liaisons rapides vers Agen (17 mn) et Montauban (30 mn), mais également vers Toulouse (1h), à des horaires fréquents et à un tarif abordable. La route départementale relie en 30 mn Valence d'Agen à Agen. Ces différents axes de transport structurent les déplacements du quotidien et consacrent en particulier la place importante de la ville d'Agen dans le quotidien des actifs.

Sur le plan géographique, la commune apparaît bien positionnée pour attirer une population à la recherche d'une certaine qualité de vie et d'espaces. Éloignée des aires urbaines mais néanmoins bien reliée par le réseau autoroutier, la commune affiche un prix du mètre carré de 20 % à 30 % moins élevé qu'à Agen ou Montauban.

#### *Une offre de services publics étoffée*

La commune dispose de services publics extrêmement développés qui couvrent une très grande partie des besoins des jeunes ménages avec enfants : quatre groupes scolaires (dont un privé), un collège et un lycée polyvalent ainsi qu'une halte-garderie (relevant de l'établissement public de coopération intercommunale – EPCI). La ville offre également des services culturels destinés préférentiellement aux jeunes (école municipale de danse, école intercommunale de

---

<sup>7</sup> Conflit relatif au choix entre les filières nucléaires « graphite-gaz » et « eau sous pression ».

<sup>8</sup> Auxquelles se sont ajoutées également des prises de position nationales opposées au projet.

<sup>9</sup> Après une suspension des travaux à la suite des élections présidentielles de 1981 et de l'accident de Tchernobyl en 1986.

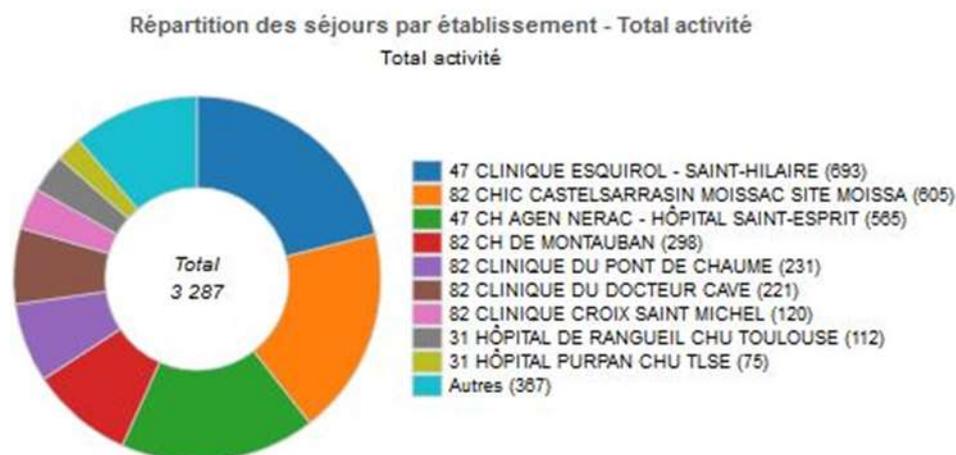
musique) et plus largement pour l'ensemble de la population (une médiathèque et un cinéma municipaux, un espace d'animation polyvalent). De plus, la municipalité met l'accent sur la convivialité à travers des rendez-vous réguliers et attendus par la population, des animations culturelles en période estivale<sup>10</sup>, en subventionnant dans ce but un grand nombre d'associations sportives, culturelles et festives. L'association Alva (amicale laïque de Valence d'Agen) propose ainsi plus de 20 activités différentes à ces 1 230 adhérents<sup>11</sup>. Le niveau de services offerts par l'EPCI est également extrêmement large (golf, patinodrome, piscines d'été et d'hiver, tennis, centre de loisirs, club équestre...).

#### 1.2.1.2. Une offre de soins qui a dû s'adapter à la réalité des besoins de la population

Les structures sanitaires et médico-sociales sont adaptées à une population âgée, particulièrement présente sur le bassin de vie valencien (cf. *infra*). Le centre hospitalier des Deux Rives, seul établissement implanté sur le bassin de vie et le territoire intercommunal, propose une offre de soins de suite, de long séjour et d'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes exclusivement tournée vers la gériatrie<sup>12</sup>.

Pour ce qui concerne les activités hospitalières de médecine, chirurgie et obstétrique, le bassin de vie ne comporte aucune offre. Les patients se dirigent vers les établissements publics et privés d'Agen (38,3 % des cas), de Montauban (26,5 %) de Castelsarrasin-Moissac (18,4 %) et dans une moindre mesure vers le centre hospitalier universitaire de Toulouse (5,7 %). Valence d'Agen, bien que rattachée administrativement au département du Tarn-et-Garonne, dispose donc de liens forts avec la ville d'Agen (Lot-et-Garonne) en termes de flux. Selon le maire, ce constat dépasse très largement le seul domaine sanitaire<sup>13</sup>.

#### graphique 1 : répartition des séjours pour les patients domiciliés à Valence d'Agen (2019)



Source : ATIH - PMSI - 2019 - Données potentiellement partielles en raison du secret statistique

<sup>10</sup> Avec par exemple les fêtes de Valence d'Agen (septembre) ou Noël en Cirque (décembre).

<sup>11</sup> Cirque, randonnée pédestre, cycloport et VTT, tir à l'arc, roller, hockey, cyclotourisme, théâtre, ski-sports de neige, dessin-peinture, Taï Ji Quan, gym-step, handball, judo, yoga, cuisine, photo, sport adapté.

<sup>12</sup> Cet établissement assure près de 64 % des besoins de la population en matière de soins de suite.

<sup>13</sup> Agen constitue un pôle d'attraction important pour les habitants de Valence d'Agen, tant du point de vue de l'offre commerciale que des services et des loisirs.

## 1.2.2. La maison de santé de Valence d'Agen

1.2.2.1. Une maison de santé née du constat de la fin du modèle d'exercice isolé de la médecine

L'initiative de la maison de santé pluridisciplinaire (MSP) de Valence d'Agen revient au conseil municipal de la commune, et en particulier à un médecin élu au conseil municipal. Celui-ci fait le constat en 2010 d'une érosion progressive du nombre de médecins généralistes installés, au gré des départs à la retraite, non remplacés. Afin de prévenir le risque d'une désertification médicale, le conseil municipal se rapproche de plusieurs maisons de santé, dont celle de Vic-Fezensac, afin de concevoir une solution adaptée au bassin de population et avec comme objectif central le maintien d'une offre de santé ambulatoire sur le territoire.

Initié en 2012, le projet de MSP se matérialise d'abord par la réalisation d'un projet de santé de territoire, qui anticipe avec 10 ans d'avance les actuels projets de santé des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS)<sup>14</sup>. Par la suite et dans le cadre d'une gestion de projet associant l'ensemble des professionnels de santé du territoire à travers une commission spécifique, la commune procède à l'acquisition du terrain nécessaire à la MSP, dans le cadre d'une procédure de droit commun. Ce projet a fait l'objet d'une labellisation par le comité des maisons et pôles de santé pluriprofessionnels en 2013. Identifiée comme un projet présentant un intérêt communautaire, l'EPCI assure à partir de mars 2015<sup>15</sup> la maîtrise d'ouvrage pour les travaux de construction puis la gestion de la « maison de santé des Deux Rives ».

### 1.2.2.2. Une maison de santé particulièrement étoffée

Ouverte en janvier 2018 sur une surface de 1 500 m<sup>2</sup>, et pour un coût de 4 M€ pris en charge par l'EPCI, la maison de santé regroupe aujourd'hui sept médecins généralistes, un pédiatre, une sage-femme et permet d'accéder à des consultations avancées en ORL, pneumologie, gastro-entérologie, cardiologie et urologie grâce à un partenariat avec des établissements de santé privés de Montauban. Sur le plan de l'offre paramédicale, la maison de santé compte 15 infirmières, trois orthoptistes, six kinésithérapeutes, une diététicienne, une psychologue, un podologue et un orthoprothésiste. Après une première extension bâtementaire intervenue en 2019, une seconde extension doit se concrétiser mi-2022 permettant l'installation de chirurgiens-dentistes. Au total, 42 professionnels de santé médicaux et paramédicaux sont amenés à travailler aujourd'hui au sein de cette maison de santé. De plus, l'assurance maladie met à la disposition de la population, *via* cette MSP, une infirmière dans le cadre du projet « Asalée<sup>16</sup> » pour des actions de prévention avec le soutien matériel de la commune.

Cette MSP a vocation à constituer la tête de réseau des différentes maisons de santé du territoire intercommunal et à fédérer les acteurs libéraux, associatifs, sanitaires, médico-sociaux et sociaux au sein d'une communauté professionnelle territoriale de santé.

---

<sup>14</sup> Issues de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

<sup>15</sup> Cette opération s'est traduite par un transfert de compétence entre la commune de Valence d'Agen et l'EPCI par délibérations concordantes du 3 mars 2015 pour l'EPCI et du 25 mars 2015 pour la commune puis une mise à disposition du foncier (2 668 m<sup>2</sup>) acquis préalablement par la commune, à titre gratuit sans transfert de propriété (procès-verbal du 30 septembre 2015). En effet, l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales rend obligatoire la mise à disposition de l'EPCI ou du syndicat mixte des biens meubles et immeubles utilisés à la date du transfert, pour l'exercice des compétences concernées.

<sup>16</sup> Dispositif qui propose un accompagnement individuel, par un infirmier spécifiquement formé, de patients atteints de maladies chroniques au sein des cabinets médicaux.

Le modèle juridique retenu prévoit que l'EPCI, propriétaire des murs et des équipements, facture mensuellement à une société interprofessionnelle de soins ambulatoires<sup>17</sup> (SISA) un loyer couvrant la mise à disposition de l'outil de travail et des charges afférentes. La SISA est administrée par quatre cogérants (dont statutairement un médecin, une infirmière un kinésithérapeute et une autre profession paramédicale représentée au sein de la MSP). Chaque professionnel (ou groupe de professionnels sous la forme de société civile de moyens ou professionnelle) garde son organisation antérieure. La SISA refacture aux différents professionnels de la MSP (ou aux sociétés civiles les regroupant), les charges liées à l'exploitation de la MSP au prorata de leurs consommations.

### **1.3. Une communauté de communes très intégrée avec Valence d'Agen comme ville-centre**

Valence d'Agen fait partie de la communauté de communes des Deux Rives (CC2R), qui compte 19 200 habitants. Les liens qui unissent la commune avec son EPCI sont forts et anciens, ce qui constitue indéniablement un atout pour la commune. Cependant, la chambre constate que les projets ambitieux de mutualisation élaborés en 2015 et adoptés à l'unanimité sont en grande partie non mis en œuvre, alors même que le territoire dispose d'atouts importants, au premier rang duquel les recettes issues du nucléaire civil.

#### **1.3.1. Une structure intercommunale attractive née du projet de centrale nucléaire**

Le district des Deux Rives est né en 1984 du besoin de concertation des élus du territoire face au projet de construction de la centrale nucléaire de Golfech. La CC2R, dans son format juridique actuel, a été créée en 2001 et n'a pas fait l'objet de modification de périmètre dans le cadre de l'application de la loi NOTRE<sup>18</sup>.

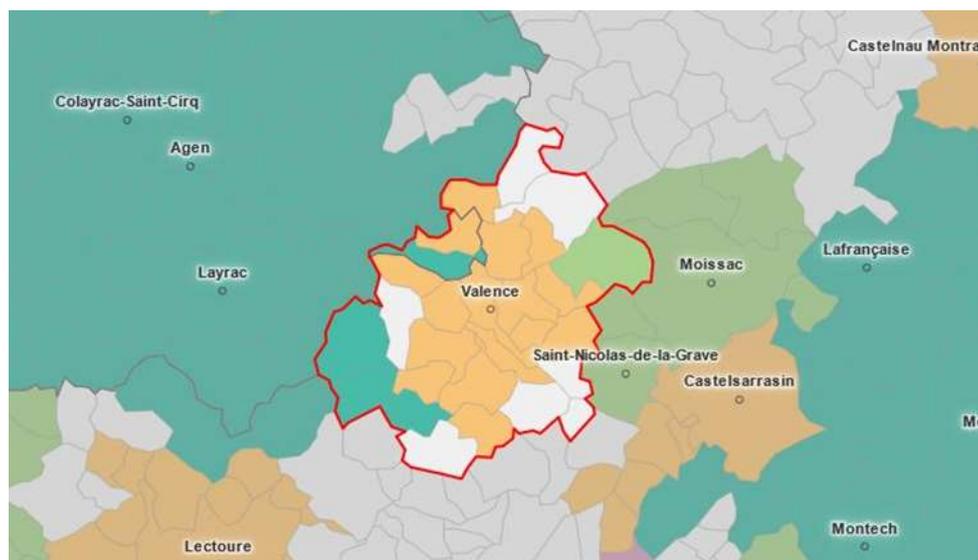
Valence d'Agen, seule commune du territoire intercommunal à compter plus de 1 200 habitants, en constitue la ville-centre. Le périmètre de l'EPCI déborde cependant largement la seule zone d'attractivité<sup>19</sup> de Valence d'Agen, tendant à montrer le caractère attractif de cette structure intercommunale. En effet, et comme l'ont confirmé les services de l'État, le souhait des communes attenantes à l'EPCI serait de pouvoir s'arrimer à la CC2R.

<sup>17</sup> La loi du 10 août 2011 a mis en place, à destination des professionnels de santé libéraux exerçant en MSP ou en pôle de santé, la SISA.

<sup>18</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>19</sup> L'aire d'attraction d'une ville, telle que définie par l'Insee, est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, qui définit l'étendue de l'influence d'un pôle de population et d'emploi sur les communes environnantes, cette influence étant mesurée par l'intensité des déplacements domicile-travail.

carte 1 : territoire intercommunal (liseré rouge) et zone d'attractivité de Valence d'Agen (orange)



Source : Agence nationale de cohésion des territoires, 2021

Cette situation s'explique notamment par les ressources importantes dont dispose la CC2R et le niveau d'équipement qu'elle offre à sa population. En effet, avec 1 206 € de produits de gestion par habitant en 2020, cet EPCI dispose des moyens financiers les plus importants de l'ensemble du département du Tarn-et-Garonne, loin devant la communauté d'agglomération du Grand Montauban (534 €) ou la communauté de communes du Quercy-Rouergue et des Gorges de l'Aveyron (589 €), alors même que le nombre de compétences transférées est comparable.

tableau 1 : comparaison des structures intercommunales du Tarn-et-Garonne

EPCI du Tarn-et-Garonne	nature juridique	mode de financement	date de création	nombre de communes membres	population totale	nombre de compétences exercées	produits de gestion 2020 par habitant (en €)	CIF (2020)
CC des Deux Rives	CC	Fiscalité additionnelle	24/12/2001	28	19 199	32	1 206 €	69,7%
CC du Quercy Rouergue et des Gorges de l'Aveyron	CC	Fiscalité professionnelle unique	23/12/1997	17	7 846	33	589 €	35,9%
CA Grand Montauban	CA	Fiscalité professionnelle unique	21/12/1999	11	79 982	38	534 €	41,9%
CC du Pays de Serres en Quercy	CC	Fiscalité additionnelle	31/12/2013	22	8 591	30	458 €	53,6%
CC Coteaux et Plaines du Pays Lafrançaisain	CC	Fiscalité professionnelle unique	04/11/2016	11	11 222	24	454 €	45,5%
CC Quercy Vert-Aveyron	CC	Fiscalité additionnelle	09/09/2016	13	22 608	23	429 €	40,1%
CC de la Lomagne Tarn-et-Garonnaise	CC	Fiscalité professionnelle unique	02/06/1997	31	10 304	23	384 €	48,1%
CC du Quercy Caussadais	CC	Fiscalité additionnelle	30/12/1996	19	20 870	25	384 €	36,7%
CC Grand Sud Tarn et Garonne	CC	Fiscalité professionnelle unique	09/09/2016	25	42 694	24	229 €	34,6%
CC Terres des Confluences	CC	Fiscalité professionnelle unique	01/01/2017	22	42 360	27	174 €	22,6%

Source : chambre régionale des comptes Occitanie (CRC) d'après les données data.gouv.fr

CIF : coefficient d'intégration fiscale ; CC : communauté de communes ; CA : communauté d'agglomération

Parmi les 10 EPCI du département, la CC2R rassemble un nombre conséquent de communes (28 contre 19 en moyenne pour les EPCI du Tarn-et-Garonne) et exerce 32 compétences (contre 27 en moyenne pour les autres communautés de communes du département<sup>20</sup>). De plus, le coefficient d'intégration fiscale<sup>21</sup>, mesure indirecte du niveau

<sup>20</sup> Selon les règles de décompte établies par la direction générale des collectivités locales (DGCL).

<sup>21</sup> Le coefficient d'intégration fiscale mesure le poids de la fiscalité intercommunale sur l'ensemble de la fiscalité perçue par le bloc communal (EPCI et communes membres). Ce coefficient est un moyen indirect de mesurer le niveau d'intégration des communes et de l'EPCI en termes de compétences. En effet, plus les communes transfèrent de compétences à leur EPCI, plus elles doivent lui transférer des ressources fiscales pour que l'EPCI puisse assumer ses charges.

d'intégration des compétences au sein de l'EPCI, est de 69,7 % en 2020 contre 39,9 % en moyenne pour les autres structures intercommunales du département.

### **1.3.2. Un établissement public de coopération intercommunale très intégré du fait même des retombées fiscales issues du nucléaire**

Cette intégration marquée des compétences au sein de l'EPCI résulte de la présence de la centrale nucléaire sur le territoire intercommunal. En effet, la réforme introduite par la loi ATR<sup>22</sup> de 1992 a donné aux EPCI la capacité de s'autofinancer en taxant l'activité professionnelle avec, pour corollaire, de permettre à l'ensemble des communes de l'EPCI de bénéficier des retombées fiscales des centrales nucléaires en lieu et place des seules communes hôtes (pour les EPCI à fiscalité professionnelle unique ou à fiscalité additionnelle<sup>23</sup>).

Il s'agit d'un élément déterminant pour Valence d'Agen, ville-centre de l'EPCI qui, bien que concentrant un quart de la population intercommunale et située à moins de 3 km de la centrale, ne bénéficie cependant d'aucune recette directe, que ce soit au titre de l'assise foncière, de la fiscalité des entreprises ou de la fiscalité spécifique des entreprises de réseau (imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau et imposition forfaitaire sur les pylônes). La dotation de solidarité communautaire (DSC) constitue la principale recette de la ville de Valence d'Agen transférée par l'EPCI (3,3 M€<sup>24</sup> en 2020 et 3,4 M€ en 2021, soit près de la moitié des produits de gestion de la commune). Dans le même temps, l'EPCI a perçu au titre des recettes fiscales assises sur les éléments fonciers de la centrale nucléaire de Golfech<sup>25</sup> plus de 15,8 M€ en 2020, ce qui représente 70 % de ses produits de gestion. De plus, ces recettes sont pérennes, dynamiques (+ 13,2 % de croissance entre 2015 et 2020 en euros courants) et peu impactées par la conjoncture économique ou des mesures nationales.

#### **encadré 1 : les retombées fiscales de la centrale nucléaire de Golfech**

La centrale nucléaire de Golfech est un acteur économique majeur du territoire. En effet, elle est le premier employeur industriel du Tarn-et-Garonne. Ainsi, selon EDF, chaque jour, plus de 1 000 salariés (750 salariés d'EDF et 250 salariés d'entreprises partenaires) travaillent en permanence sur le site de Golfech, auxquels s'ajoutent près de 1 000 emplois indirects et 3 000 emplois induits. De plus, EDF fait état de près de 8 M€ de commandes passées à des entreprises du territoire.

Au-delà de la question de l'emploi et des retombées économiques, les retombées fiscales de la centrale sur le territoire sont considérables. D'une façon générale, la présence de l'industrie nucléaire influence de trois manières les revenus fiscaux des collectivités territoriales. Premièrement, l'implantation d'une centrale permet au bloc communal et au département de prélever des taxes propres à cette industrie. Deuxièmement, la présence d'une centrale implique l'implantation d'autres équipements eux-mêmes assujettis à une taxation propre (relais électriques, pylônes). Enfin, les centrales sont redevables d'un ensemble de taxes au même titre que toute autre entreprise. Au total et selon les chiffres fournis par EDF pour 2019, la contribution fiscale de la centrale nucléaire s'élève à 68,9 M€.

<sup>22</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

<sup>23</sup> Dans le cadre de la fiscalité additionnelle, l'EPCI vote des taux en matière de taxes directes locales sur les ménages (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties – TFPB, taxe foncière sur les propriétés non bâties) et de cotisation foncière des entreprises (CFE), qui s'ajoutent aux taux communaux. L'EPCI partage également avec les communes la perception de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau et de la taxe sur les surfaces commerciales.

<sup>24</sup> Les fonds de concours et subventions de fonctionnement de l'EPCI ne représentent qu'une faible part du financement de la commune (6,7 % en 2020).

<sup>25</sup> Soit la TFPB, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) TFPB, CFE, Gemapi CFE et CVAE reversée.

D'après les données de la direction départementale des finances publiques du Tarn-et-Garonne, 44 M€ ont été versés en 2020 par EDF au titre de l'imposition foncière et des réseaux (Ifer), principalement au bénéfice de trois collectivités : la commune de Golfech (1 100 habitants) à hauteur de 23,1 % (près de 10,2 M€), le département du Tarn-et-Garonne à hauteur de 31 % (près de 14 M€), et la CC2R à hauteur de 36 % (près de 16 M€).

**tableau 2 : les retombées fiscales (foncier et réseaux) de la centrale nucléaire de Golfech (2020)**

	Commune de Golfech	EPCI des deux-rives	Département du Tarn-et-Garonne	Région Occitanie	Chambre commerce et industrie	EPF Occitanie	Total par impôts
TFPB	1 042 672	5 788 121	8 023 211			47 701	14 901 705
GEMAPI TFPB		10 982					10 982
CFE	4 495 945	8 941 067			1 078 127	229 880	14 745 019
GEMAPI CFE		21 464					21 464
IFER Centrales	4 091 470		4 174 970				8 266 440
CVAE reversée	527 681	1 088 097	1 432 860	3 048 641			6 097 279
<b>Total par entité</b>	<b>10 157 768</b>	<b>15 849 731</b>	<b>13 631 041</b>	<b>3 048 641</b>	<b>1 078 127</b>	<b>277 581</b>	<b>44 042 889</b>
	23,1%	36,0%	30,9%	6,9%	2,4%	0,6%	100,0%

Source : direction départementale des finances publiques du Tarn-et-Garonne

### 1.3.3. Des compétences dévolues à l'EPCI qui restent en partie mal définies

La CC2R exerce l'ensemble des compétences obligatoires prévues au I. de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT)<sup>26</sup>. À ce titre et sur la période examinée, la commune a procédé au transfert de ses compétences en matière d'urbanisme<sup>27</sup>, de tourisme<sup>28</sup>, d'assainissement<sup>29</sup> et d'activités économiques<sup>30</sup>, les autres compétences obligatoires étant déjà exercées par l'EPCI.

La communauté de communes exerce également des compétences supplémentaires en matière de protection de l'environnement, de politique du logement, de voirie, d'équipements culturels et sportifs, d'équipements de l'enseignement scolaire et d'action sanitaire et sociale. En application du schéma de mutualisation 2015-2020 de l'EPCI, la ville a procédé durant cette période aux transferts d'activités facultatives et en particulier le transfert de la gestion de la voirie communale<sup>31</sup>, la mise en œuvre et la gestion de la maison de santé pluridisciplinaire<sup>32</sup>, ainsi que la fourrière animale<sup>33</sup>.

Les statuts de l'EPCI restent cependant insuffisamment précis dans plusieurs domaines. S'agissant des compétences obligatoires, deux d'entre elles n'ont pas fait l'objet de définition d'un intérêt communautaire : l'aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt

<sup>26</sup> Aménagement de l'espace, actions de développement économique et de promotion du tourisme, Gemapi, gestion des aires d'accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets des ménages, assainissement des eaux usées, gestion de l'eau.

<sup>27</sup> Délibération n° 2015\_09\_10 du 30 septembre 2015.

<sup>28</sup> Délibération n° 2015\_09\_14 du 30 septembre 2015.

<sup>29</sup> Délibération n° 2021\_03\_03 du 10 mars 2021.

<sup>30</sup> Délibération n° 2017\_03\_05 du 8 mars 2017 et délibération n° 2018\_03\_03 du 7 mars 2018.

<sup>31</sup> Délibération n° 2016\_03\_07 du 9 mars 2016.

<sup>32</sup> Délibération n° 2015\_03\_22 du 25 mars 2015.

<sup>33</sup> Délibération n° 2017\_05\_04 du 4 mai 2017.

communautaire, et la politique locale du commerce et activités commerciales d'intérêt communautaire<sup>34</sup>. Dès lors, la communauté est compétente en ces domaines de façon exclusive<sup>35</sup>.

Pourtant, la ville continue de procéder en son nom propre à l'acquisition d'immeubles, en centre-ville, dans le but de « structurer et de renforcer l'offre commerciale et de favoriser l'installation de nouveaux commerces<sup>36</sup> ». Ainsi, la ville s'est portée en 2020 acquéreur pour un montant de 71 000 € d'un ancien commerce détenu par l'État (estimé à 88 000 € par le service des domaines), financé à hauteur de 22 720 € par une subvention de l'EPCI et du département<sup>37</sup>. La ville a très rapidement revendu ce bien à un habitant de la commune pour un montant de 77 000 €<sup>38</sup>.

Il conviendrait, dès lors, de définir l'intérêt communautaire en matière de politique locale du commerce et de soutien aux activités commerciales afin de clarifier le rôle de l'EPCI et des communes membres dans ces domaines.

### **Recommandation**

**1. Proposer, *via* les délégués représentant la commune au conseil communautaire de la communauté de communes des Deux Rives, de préciser l'intérêt communautaire en matière de politique locale du commerce et de soutien aux activités commerciales afin de clarifier le rôle de l'établissement public de coopération intercommunale et des communes membres dans ces domaines. *Non mise en œuvre.***

#### **1.3.4. Une mutualisation des services qui se veut ambitieuse mais qui reste inaboutie**

##### 1.3.4.1. Le principe de la mutualisation des moyens au sein d'un EPCI

Au sein d'un EPCI, la mutualisation entre communes membres consiste à organiser le partage de moyens de toutes natures : personnels, moyens techniques, financiers ou équipements. En l'absence de définition légale, la doctrine a défini trois formes de mutualisation (ascendante, descendante et horizontale) et quatre modalités, d'intensité variable en termes intégratifs.

La relation client/fournisseur entre un EPCI et ses communes membres constitue le niveau de mutualisation le moins intégré. La mise à disposition d'agents entre EPCI et communes est considérée comme le deuxième niveau, inférieur en termes d'intensité intégrative à la mise à disposition de services entre EPCI et communes par le biais d'une convention. Enfin, le niveau le plus intégré consiste en la définition d'un service commun entre EPCI et communes.

<sup>34</sup> La loi NOTRe intègre le commerce au sein du bloc de compétences obligatoires « développement économique » transféré aux communautés de communes et d'agglomération au 1<sup>er</sup> janvier 2017, tout en laissant au bloc communal la liberté de définir ce qui relèvera de la compétence intercommunale et ce qui, *a contrario*, sera de la compétence des communes membres. Ainsi, l'intérêt communautaire de la « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales » doit être défini au plus tard le 31 décembre 2018. À défaut, la compétence sera transférée dans son intégralité à l'intercommunalité.

<sup>35</sup> S'agissant des compétences supplémentaires, au moins deux compétences n'ont pas fait l'objet d'une définition de l'intérêt communautaire : la protection et la mise en valeur de l'environnement et l'action sociale d'intérêt communautaire.

<sup>36</sup> Délibération n° 2020-02-08 du 26 février 2020.

<sup>37</sup> Demande de subvention formalisée par la délibération n° 2020-04-31 du 29 avril 2020.

<sup>38</sup> Délibération n° 2021-03-09 du 8 mars 2021.

**schéma 1 : modalités de mutualisation des moyens au sein d'un EPCI**



#### 1.3.4.2. Un schéma ambitieux qui reste en partie à mettre en œuvre

La CC2R a défini au cours de l'année 2015 un schéma de mutualisation pour la période 2015-2020, auquel la commune de Valence d'Agen a souscrit en novembre 2015<sup>39</sup>, actant une mise en œuvre progressive par la voie conventionnelle. Ce schéma, adopté à l'unanimité, se veut particulièrement ambitieux et prévoit la constitution de :

- cinq services communs, susceptibles d'intéresser l'ensemble des communes (services financier et fiscaux, informatique, achat public et affaires juridiques, ressources humaines et communication) ;
- un service commun entre EPCI et centre intercommunal d'action sociale (CIAS<sup>40</sup>) ;
- quatre services communs opérationnels (service technique d'entretien et de maintenance des bâtiments, d'ingénierie, jeunesse, sport et culture et police intercommunale) ;
- un office de tourisme commun dans le cadre des transferts de compétence obligatoire ;
- un groupement de commandes (matériel, informatique, téléphonie, fournitures, bureautique, formations, maintenance des bâtiments) ;
- la mutualisation de biens et d'équipements.

Si la chambre ne peut que souscrire à ce schéma de mutualisation ambitieux, générateur à la fois de sécurité juridique, d'efficacité des organisations, d'intérêt professionnel plus marqué pour les agents territoriaux et d'économies, il reste toutefois encore très largement inabouti.

Parmi les réalisations prévues, la mise en œuvre d'un service commun entre l'EPCI et le CIAS peut être considérée comme effective, de même que le transfert (au demeurant obligatoire) de l'office de tourisme. Les communes ont, en outre, procédé à une mutualisation du secteur jeunesse, sport et culture et disposent d'un service commun de police intercommunale, avec des résultats intéressants (cf. *infra*).

Cependant, aucun des services administratifs communs dont la mise en place était envisagée au cours des six dernières années n'a vu le jour, alors même que la commune gagnerait à bénéficier d'un renforcement de ses compétences en matière de marchés publics et de ressources

<sup>39</sup> Délibération n° 2015\_11\_24 du 26 novembre 2015 adoptée à l'unanimité.

<sup>40</sup> Service « Accueil et entretien des bâtiments siège de l'EPCI et du centre intercommunal d'action sociale ».

humaines. S'il existe un partenariat entre l'unique informaticien de la commune de Valence d'Agen et l'unique informaticien de l'EPCI, celui-ci reste en réalité purement informel.

Concernant les services opérationnels, peu ont été installés dans les faits ces six dernières années. Le transfert de la compétence voirie à la CC2R a donné lieu, le 4 novembre 2017, à la signature d'une convention de mise à disposition de 25 % du temps de travail du chef du service technique de la commune de Valence d'Agen.

Enfin, parmi les nombreux groupements de commandes prévus en 2015, seul un<sup>41</sup> s'est concrétisé (achat de matériels d'entretien des espaces verts<sup>42</sup>). La CC2R continue malgré tout de proposer, pour chaque segment de l'achat public, des groupements de commandes. Cependant, ces initiatives trouvent le plus grand mal à se synchroniser avec les besoins des communes ou la volonté des élus.

### **1.3.5. Un exemple de mutualisation poussée : l'émergence d'une police intercommunale**

#### 1.3.5.1. Le choix de retenir le modèle intégratif le plus poussé

Au sein du territoire intercommunal, Valence d'Agen est la seule commune à posséder une police municipale. Ce service, composé de cinq agents<sup>43</sup>, assure en collaboration avec la gendarmerie de Valence d'Agen les tâches relevant de la compétence du maire en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques sur l'ensemble de la commune.

Le schéma de mutualisation des services, pour la période 2015-2020, prévoit la mise en place d'un service opérationnel commun de police intercommunale afin, d'une part, d'en faire bénéficier l'ensemble des communes de l'EPCI qui le souhaite et, d'autre part, de rendre plus efficient l'exercice des pouvoirs de police spéciale<sup>44</sup> du président de l'EPCI.

Bien que la réglementation n'autorise pas une délégation du pouvoir de police générale des maires, le code de la sécurité intérieure (CSI) permet, à des degrés divers, de mutualiser des polices municipales, au travers notamment<sup>45</sup> de deux moyens :

- la mise en commun, dans un cadre conventionnel, d'agents de police municipale entre les communes formant un ensemble d'un seul tenant de moins de 80 000 habitants (article L. 512-1 du CSI). Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, les agents sont

<sup>41</sup> Groupement de commandes entre l'EPCI et les communes de Valence d'Agen, Auvillar, Golfech et Donzac.

<sup>42</sup> Délibération n° 2020-12-15.

<sup>43</sup> Un chef de police, deux brigadiers, un agent de sécurité de la voie publique et un adjoint administratif.

<sup>44</sup> Cf. article L. 5211-9-2 du CGCT concernant l'assainissement, le logement, les gens du voyage, la circulation, le stationnement, les déchets. La loi n° 2020-15 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a ajouté un nouveau cas dans lequel le maire peut transférer ses pouvoirs de police au président de l'EPCI, en matière de répression des dépôts sauvages de déchets. Par ailleurs, l'ordonnance du 16 septembre 2020 favorise le transfert du pouvoir de police spéciale en matière de sécurité et de salubrité des immeubles, locaux et installations au président d'EPCI.

<sup>45</sup> Il existe d'autres modes de transfert mais qui s'avèrent moins intégrés : l'utilisation en commun de policiers municipaux entre communes limitrophes, ou appartenant à une même agglomération, lors d'une manifestation exceptionnelle, à l'occasion d'un afflux important de population ou en cas de catastrophe naturelle (article L. 512-3 du CSI) ; l'affectation d'agents de police municipale à des missions de maintien du bon ordre dans les transports en commun sur le territoire des communes contiguës desservies par le réseau de transport (article L. 512-1-1 du CSI).

placés sous l'autorité du maire de cette commune, l'affectation s'effectuant le plus souvent par roulement entre les communes impliquées ;

- le recrutement d'agents de police municipale par un établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre, en vue de les mettre à disposition (article L. 512-2 du CSI). Le président de l'EPCI recrute et affecte les policiers municipaux par commune. Ceux-ci sont placés sous l'autorité du maire de la commune sur le territoire de laquelle ils exercent leurs fonctions. Il s'agit du mode de collaboration le plus intégré.

Par délibération du 18 avril 2017, la commune de Valence d'Agen a adopté le principe de création d'une police intercommunale suivant le modèle le plus intégré. Suite à une délibération équivalente, l'EPCI a procédé au recrutement de trois agents de police<sup>46</sup>. Cette activité est devenue opérationnelle au cours du premier semestre 2018 et s'exerce désormais sur l'ensemble du territoire intercommunal, les effectifs étant chargés de mettre en œuvre et de faire respecter les pouvoirs de police propres du président de l'EPCI. Ce fonctionnement se fait en collaboration avec la police communale de Valence d'Agen, notamment au travers du partage des plannings et des remplacements réciproques.

#### 1.3.5.2. Un mode d'organisation qui distingue Valence d'Agen et l'EPCI des Deux Rives

Dans son rapport d'octobre 2020 consacré aux polices municipales, la Cour des comptes constate l'intérêt opérationnel, financier et l'équité de traitement des administrés sur le territoire intercommunal qu'offre un service de police intercommunal<sup>47</sup>. Dans cette même publication, la Cour déplore néanmoins que cette mutualisation soit encore trop rarement rencontrée sur le territoire. En effet, seule une quarantaine de dispositifs de mutualisation existaient en 2018 en France. Par ailleurs, sur les 51 villes interrogées en 2018 par l'association « Villes de France » sur leurs projets de mutualisation de la police municipale à une échelle intercommunale, seules deux ont précisé s'être engagées dans une telle démarche<sup>48</sup>. En cela, le choix fait par Valence d'Agen et son EPCI fait incontestablement preuve d'une ambition intégrative, avant même la parution de textes annonçant un mode d'organisation qui tend à se généraliser<sup>49</sup>.

#### 1.3.6. Des charges de centralité qui demeurent

Les charges de centralité sont supportées par une commune proposant des services et équipements publics dans le secteur social, culturel ou sportif, fréquentés entre autres par des usagers ne contribuant pas (par le biais de la fiscalité locale) ou peu (par le biais d'un droit d'entrée) à leur financement. Ces services ou équipements publics constituent une charge supplémentaire pour la commune qui en assure seule le financement.

Par le biais des transferts de compétences, la commune de Valence d'Agen s'est peu à peu délestée de ses équipements d'intérêt communautaire. À titre d'illustration, en 2022, la médiathèque municipale de Valence d'Agen fera l'objet d'un transfert à l'EPCI. Il persiste

---

<sup>46</sup> Un chef de police, deux brigadiers.

<sup>47</sup> *Les polices municipales*, rapport public thématique, Cour des comptes, octobre 2020.

<sup>48</sup> Villes de France, *Panorama de la police municipale*, novembre 2018.

<sup>49</sup> La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a assoupli les conditions de mutualisation des agents de police municipale (article 61) et des gardes-champêtres (article 63) au niveau intercommunal en confiant aux présidents de l'EPCI un pouvoir d'initiative partagé avec les maires pour le recrutement d'agents de police municipale au niveau intercommunal.

néanmoins quelques activités dont le transfert pourrait, à bon droit, être envisagé, du fait des charges de centralités qu'elles font peser sur la commune.

En effet, le budget annexe à autonomie financière « animations, culture et évènements » présente un résultat structurellement négatif, équilibré par une subvention de la commune reconduite chaque année pour un montant variant entre 120 000 € et 200 000 €. Les deux principaux facteurs de déséquilibre de la section de fonctionnement de ce budget annexe sont l'école municipale de danse et le cinéma municipal.

L'école de danse compte, parmi ses adhérents, moins de 20 % de Valenciens, les autres adhérents étant originaires des communes environnantes, et pour l'immense majorité de communes membres de l'EPCI. Chaque adhérent représente un coût net pour la commune de 109 € par an en moyenne (sur la période 2017-2019<sup>50</sup>), coût qui devrait en toute logique être supporté par l'EPCI, l'intérêt communautaire de l'école étant documenté par l'origine des élèves.

**tableau 3 : détermination du coût net de l'école de danse à la charge de la commune**

Ecole municipale de danse	2017	2018	2019	2020
adhérents	196	179	236	198
dont domiciliés à Valence d'Agen	36	33	46	36
déficit (section de fonctionnement)	27 673 €	22 307 €	14 385 €	28 759 €
cout net / adhérents	141,2 €	124,6 €	61,0 €	145,2 €

Source : CRC d'après les rapports de présentation des comptes administratifs 2017 à 2020

Le cinéma municipal Apollo, créé en 1922 et qui constitue un monument local auquel la municipalité est très attachée, présente des caractéristiques proches. La municipalité a repris la gestion de cet équipement culturel en 2014 en constituant un comité de pilotage chargé de diversifier sa programmation avec l'objectif d'accroître son activité et d'attirer un public plus jeune. Outre la projection classique de films, des conférences et des animations sont organisées : spectacles, pièces de théâtre, ciné-goûters, ciné-débats. Cette reprise s'est traduite par une nette progression de l'activité passant de 5 500 spectateurs en 2015 à près de 15 000 en 2019. Cependant, le coût net supporté par la commune est d'environ 2,1 € par entrée alors même que les spectateurs ne sont que dans 46,5 %<sup>51</sup> des cas domiciliés à Valence d'Agen. En 2020, ce coût net a été multiplié par cinq en raison de la crise sanitaire.

**tableau 4 : détermination du coût net du cinéma Apollo à la charge de la commune**

Cinéma Appolo	2017	2018	2019	2020
entrées	9 010	12 715	14 931	5 076
cout net / place	3,9 €	1,0 €	2,1 €	10,6 €
déficit (section de fonctionnement)	34 765 €	12 670 €	31 717 €	54 024 €

Source : CRC d'après les rapports de présentation des comptes administratifs 2017 à 2020

Dans sa réponse à la chambre, la commune se dit consciente des charges de centralité que représentent ces deux équipements. Une réflexion est d'ores et déjà engagée quant au transfert de l'école de danse en associant l'ensemble des acteurs.

### **Recommandation**

**2. Étudier, en liaison avec la communauté de communes des Deux Rives, la pertinence d'un transfert de l'école municipale de danse et du cinéma théâtre Apollo au niveau communautaire. Mise en œuvre en cours.**

<sup>50</sup> L'année 2020 étant peu significative en raison de la fermeture de l'école de danse pendant la crise sanitaire.

<sup>51</sup> Donnée transmise par le cinéma, étude réalisée durant le premier trimestre 2018.

## **1.4. Une fiabilité des comptes en nette progression**

Dans son précédent rapport, la chambre avait formulé deux recommandations relatives à la fiabilité des comptes et à la gestion de l'actif : respecter le dispositif réglementaire de rattachement des charges à l'exercice et fiabiliser l'inventaire des biens pour en faciliter sa gestion. Outre l'examen des comptes, la chambre a cherché à vérifier dans quelle mesure la commune a mis en œuvre ces recommandations.

### **1.4.1. Les subventions versées par le fonds d'insertion des personnes handicapées**

La commune bénéficie, depuis 2018, de subventions annuelles versées par le fonds d'insertion des personnes handicapées de la fonction publique, soit 32 800 € pour la période 2018-2020, sommes enregistrées à tort au compte 70878 - Remboursement de frais. Elles doivent être comptabilisées au chapitre 74 - Dotations et participations afin d'assurer la fiabilité des imputations comptables. Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur déclare avoir corrigé cette erreur de comptabilisation.

### **1.4.2. La fiabilité des résultats de fonctionnement de l'exercice**

#### **1.4.2.1. Le rattachement des charges et des produits à l'exercice**

Dans son précédent rapport, la chambre recommandait à la commune de respecter le dispositif réglementaire de rattachement des charges à l'exercice. On constate sur la période 2015-2020 une progression du taux moyen annuel de rattachement de charges à l'exercice de près de 50 %.

Cette évolution s'explique par l'affectation, à chaque dépense, des numéros d'engagement comptable et juridique rendus obligatoires par la plateforme de réception des factures des fournisseurs « Chorus Pro ». La direction des finances a également indiqué avoir initié des échanges avec les services gestionnaires portant sur le calendrier budgétaire, notamment s'agissant des opérations de clôture de gestion, afin de s'assurer de l'exhaustivité du recensement de ce rattachement à l'exercice. Il convient donc de considérer que la recommandation émise en 2017 sur le respect du dispositif réglementaire de rattachement des charges à l'exercice a été mise en œuvre.

#### **1.4.2.2. Les comptes d'attente**

Les soldes des comptes d'attente (qui doivent être apurés à la clôture de l'exercice) sont peu significatifs sur la période 2015-2020. Avec un taux maximum de 0,88 % des recettes de fonctionnement en 2019, les recettes en attente de régularisation à la clôture de cet exercice correspondent, pour l'essentiel, à des remboursements de frais de personnel des budgets annexes « assainissement » et « animations, culture, événementiel ».

### 1.4.3. La fiabilité du bilan

#### 1.4.3.1. Le rapprochement entre l'état de l'actif et l'inventaire comptable

Le précédent rapport de la chambre relevait un écart global de plus de 24,5 M€ entre l'inventaire tenu par les services de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable. De ce fait, la chambre recommandait à la commune de fiabiliser l'inventaire des biens pour en faciliter sa gestion. La commune a indiqué avoir apuré tous les écarts constatés précédemment. Les tableaux de suivi des immobilisations à la clôture de l'exercice 2021 le confirment. Toutefois, les travaux d'inventaire physique de l'actif se poursuivent, et les biens réformés doivent être sortis.

Ainsi, la recommandation émise par la chambre en 2017 est à considérer comme étant en cours de mise en œuvre.

#### 1.4.3.2. Les provisions

La commune a pris en compte les précédentes observations de la chambre relatives au défaut de provisionnement. Ainsi, dès 2017, des provisions semi-budgétaires ont été constituées pour couvrir le risque de non-recouvrement des créances contentieuses.

Au 31 décembre 2020, le solde des restes à recouvrer inscrits au compte de gestion était de 26 899 €, dont 6 843 € pour les plus anciennes recettes rattachées à l'exercice 2018, avec une provision pour dépréciation de créances de 17 781 €. Le taux de couverture des créances contentieuses (18 342 €) de cet exercice a été de plus de 96 %. Cette situation se justifie par la modernisation en 2019 des modalités de recouvrement des prestations périscolaires *via* le recours aux cartes de prépaiement, ce qui a permis de réduire ces impayés.

Au total, la mise en œuvre des observations formulées en 2017 par la chambre a permis à la commune de Valence d'Agen d'améliorer la fiabilité de ses comptes. Toutefois, afin d'asseoir durablement cette dynamique de qualité comptable, la commune se doit de construire un référentiel budgétaire et comptable formalisant l'ensemble de ses procédures en identifiant les risques susceptibles de compromettre la fiabilité des comptes. Cette réflexion sera un préalable au compte financier unique dont le déploiement est prochainement envisagé<sup>52</sup>.

## 1.5. Un renforcement nécessaire de la fiabilité des prévisions budgétaires en investissement

Les articles L. 2311-1 et suivants du CGCT définissent les règles budgétaires et comptables dont relèvent les communes. Le calendrier budgétaire démarre au début de l'année N par l'organisation du débat d'orientation budgétaire, suivi, dans les deux mois, du vote du budget primitif avant la fin du premier trimestre N. Ce budget prévisionnel est complété de décisions modificatrices dans le courant de l'exercice N. Le vote du compte administratif N-1 intervient généralement dans le courant du mois de juin N.

<sup>52</sup> L'article 242 de la loi de finances pour 2019 modifié par l'article 137 de la loi de finances pour 2021 permet à des collectivités d'expérimenter un compte financier unique, pour une durée maximale de trois exercices budgétaires.

### 1.5.1. La qualité de l'information des états financiers est satisfaisante

#### 1.5.1.1. Un débat d'orientation budgétaire bien documenté

Le débat d'orientation budgétaire a pour objet d'apporter aux conseillers municipaux les informations nécessaires à l'exercice de leur pouvoir décisionnel lors du vote du budget. Les modalités de son organisation sont régies par l'article L. 2312-1 du CGCT, modifié par l'article 107 de la loi NOTRe<sup>53</sup>.

Sur la période 2015-2021, le calendrier des débats d'orientation budgétaire respecte le délai maximum de deux mois entre la tenue du débat et le vote du budget, ainsi que le délai de convocation de cinq jours francs prévu par l'article L. 2121-12 du CGCT.

Les rapports sur les orientations budgétaires sont présentés par l'ordonnateur au début de l'exercice N. Cette proximité avec les dates de clôture budgétaire a permis d'apporter au conseil municipal une analyse précise des prévisions d'exécution du compte administratif et des perspectives de construction du projet de budget. Les informations présentées au débat sont conformes à celles exigées par l'article 107 de la loi NOTRe pour les communes de moins de 10 000 habitants. Les analyses budgétaires rétrospectives et prospectives sont étayées, la présentation de la structure de la dette permet d'apprécier sa répartition par type de taux et l'amortissement de l'annuité (intérêt et capital), hors emprunts nouveaux, sur les quatre exercices suivants. Les engagements pluriannuels en matière de programmation d'investissement ont été annexés aux documents d'information à compter de l'exercice 2018.

#### 1.5.1.2. Des maquettes budgétaires à préciser

Sur la période 2015-2020, les informations financières apportées à l'appui des différents documents budgétaires sont en partie complètes. Toutefois deux points pourraient être améliorés, au regard des dispositions législatives et réglementaires prévues aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

#### L'évaluation des avantages en nature

Les avantages en nature apportés aux tiers n'ont fait l'objet d'une évaluation financière qu'à compter de l'exercice 2017. Cette évaluation des services mis à disposition du secteur associatif estimée à près de 0,4 M€ pour l'exercice 2021 intègre à la fois la mise à disposition de locaux (coût annuel estimé à 40 € par m<sup>2</sup>), des matériels, les charges de personnels affectés à l'accompagnement des festivités (montage des chapiteaux, et divers interventions), la prise en charge de travaux de maintenance, les frais des fluides (eau, électricité, gaz).

Une délibération du 16 octobre 2020 fixe les tarifs de facturation des salles et divers matériels aux associations. Toutefois, il a été constaté une disparité de traitement entre celles qui bénéficient d'une gratuité totale et celles dont la contribution à certains frais est sollicitée. La commune n'a pas été en mesure de définir les faits déterminant ce mode de fonctionnement. La

---

<sup>53</sup> « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique. »

chambre encourage la commune à formaliser plus clairement les procédures de participation aux frais de fonctionnement des locaux mis à disposition des associations.

### *L'agrégation des masses financières du budget principal et des budgets annexes*

Le compte administratif du budget principal ne permet pas d'avoir une présentation agrégée des volumes financiers du budget principal et des budgets annexes, après neutralisation des flux croisés. La commune pourrait utilement rendre disponible cette information pour la bonne information des élus.

Par ailleurs, le budget annexe « animations, culture, événementiel » a été créé par une délibération du conseil municipal du 6 mars 2014. Plusieurs activités lui sont rattachées : l'école de danse, différentes animations culturelles et festives, ainsi que la gestion du cinéma. Préalablement à cette création, des échanges avec les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ont porté sur le caractère administratif ou commercial à retenir pour ce budget. En effet, l'exploitation d'un cinéma par la commune, qui relève par nature d'une activité soumise au secteur concurrentiel, est soumise à la TVA. La commune a décidé de retenir la notion de service public administratif en s'appuyant sur deux des critères définis par l'arrêt du Conseil d'État du 16 novembre 1956<sup>54</sup> :

- la poursuite de l'exploitation de l'unique cinéma du territoire de la commune permet de maintenir un accès à la culture à l'ensemble de la population. En cela, l'exploitation du cinéma se confond avec l'intérêt général ;
- la tarification des billets vendus aux spectateurs ne permettant pas de couvrir les frais d'exploitation du cinéma, le budget principal de la commune est dans l'obligation de subventionner cette activité.

De ce fait et conformément aux dispositions des articles L. 1412-2 et L. 2221-1 et suivants du CGCT, la commune a créé une régie de recettes rattachée à chacune des activités dudit budget annexe, dont les recettes issues du cinéma, afin de pouvoir satisfaire à son obligation d'individualiser les recettes et dépenses des activités soumises à la TVA. Ces modalités n'appellent pas d'observation.

## **1.5.2. La réalisation des prévisions budgétaires**

Le taux d'exécution des crédits se définit comme le rapport entre le montant des émissions budgétaires (mandats et titres) et le montant des crédits votés. En fonctionnement, le taux d'exécution des recettes et dépenses réelles est un indicateur de la capacité de la collectivité à évaluer le montant des produits et des charges à venir et de la sincérité des écritures de prévision. En investissement, ce taux retrace le respect de la programmation annuelle. Un faible taux de réalisation en dépenses et en recettes illustre le fait que les budgets votés ne constituent pas des instruments de prévision fiables en matière d'investissement.

---

<sup>54</sup> CE ass., 16 nov. 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*.

L'évolution des taux d'exécution des crédits budgétaires votés sur la période est présentée dans le tableau suivant :

**tableau 5 : taux de réalisation des prévisions budgétaires**

Budget principal	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Investissement :</b>						
Dépenses réelles prévues	2 033 951	2 242 785	2 438 272	3 602 693	3 173 078	2 478 341
Dépenses réelles réalisées	1 440 423	1 499 127	1 557 063	1 593 276	2 465 488	1 588 897
Restes à réaliser en dépenses de l'exercice	146 717	117 916	109 792	143 490	343 182	480 935
<b>Taux de réalisation des dépenses réelles (hors restes à réaliser - RAR)</b>	<b>70,82 %</b>	<b>66,84 %</b>	<b>63,86 %</b>	<b>44,22 %</b>	<b>77,70 %</b>	<b>64,11 %</b>
<b>Taux de réalisation des dépenses réelles (RAR compris)</b>	<b>78,03 %</b>	<b>72,10 %</b>	<b>68,36 %</b>	<b>48,21 %</b>	<b>88,52 %</b>	<b>83,52 %</b>
<b>RAR/Dépenses réelles réalisées</b>	<b>10,19 %</b>	<b>7,87 %</b>	<b>7,05 %</b>	<b>9,01 %</b>	<b>13,92 %</b>	<b>30,27 %</b>
Recettes réelles prévues	1 220 772	1 330 790	1 812 167	2 260 269	2 834 786	1 597 278
Recettes réelles réalisées	1 111 287	637 769	986 703	765 059	2 076 501	939 834
Restes à réaliser en recettes de l'exercice	35 114	375 000	78 994	118 844	469 917	566 265
<b>Taux de réalisation des recettes réelles (hors RAR)</b>	<b>91,03 %</b>	<b>47,92 %</b>	<b>54,45 %</b>	<b>33,85 %</b>	<b>73,25 %</b>	<b>58,84 %</b>
<b>Taux de réalisation des recettes réelles (RAR compris)</b>	<b>93,91 %</b>	<b>76,10 %</b>	<b>58,81 %</b>	<b>39,11 %</b>	<b>89,83 %</b>	<b>94,29 %</b>
<b>RAR/Recettes réelles réalisées</b>	<b>3,16 %</b>	<b>58,80 %</b>	<b>8,01 %</b>	<b>15,53 %</b>	<b>22,63 %</b>	<b>60,25 %</b>
<b>Fonctionnement :</b>						
Dépenses réelles prévues	6 880 825	6 750 774	6 847 197	6 775 413	6 854 243	6 689 917
Dépenses réelles réalisées	6 685 325	6 521 865	6 342 974	5 980 436	6 053 907	5 740 900
<b>Taux de réalisation des dépenses réelles</b>	<b>97,16 %</b>	<b>96,61 %</b>	<b>92,64 %</b>	<b>88,27 %</b>	<b>88,32 %</b>	<b>85,81 %</b>
Recettes réelles prévues	7 142 348	6 950 094	7 158 545	7 093 704	7 067 763	6 972 941
Recettes réelles réalisées	7 175 480	6 985 305	7 357 159	7 160 707	7 145 490	7 016 817
<b>Taux de réalisation des recettes réelles</b>	<b>100,46 %</b>	<b>100,51 %</b>	<b>102,77 %</b>	<b>100,94 %</b>	<b>101,10 %</b>	<b>100,63 %</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Sur la période 2015-2020, les recettes de fonctionnement affichent un taux d'exécution confortable avec une moyenne de plus de 100 %. Quant à la prévision des dépenses de fonctionnement, elle se dégrade dès 2018 avec un taux inférieur à 90 % (86 % en 2020).

Pour la section d'investissement, les taux moyens d'exécution (en intégrant les restes à réaliser) sont inférieurs à 75 %, ce qui s'avère perfectible. La programmation en autorisations de programme et crédits de paiement des trois principales opérations d'investissement<sup>55</sup> n'a pas permis de maîtriser la prévision de consommation des crédits de paiement. Ce constat devrait être identique en 2021 et 2022. Dès lors, la commune devrait s'attacher à assurer la fiabilité de ses prévisions au regard du niveau d'avancement opérationnel des projets et de leur financement. Pour ce faire, la mutualisation de l'ingénierie et du suivi des opérations d'investissement avec l'EPCI permettrait de renforcer la fiabilité des prévisions en la matière.

Dans sa réponse, la commune prévoit d'améliorer la coordination opérationnelle des projets et de renforcer ainsi le niveau de mutualisation des services avec l'EPCI.

<sup>55</sup> La rénovation de la halle Jean Baylet, la place Chaumeil et l'avenue Jean Baylet.

### Recommandation

**3. Renforcer la fiabilité des prévisions en matière de dépenses d'investissement en s'appuyant sur des projections réalistes de façon à tendre vers un taux d'exécution plus favorable. *Non mise en œuvre.***

#### **1.5.3. L'affectation du résultat et la couverture du besoin de financement de la section d'investissement**

En application de l'article R. 2311-12 du CGCT, le solde cumulé d'exécution de la section d'investissement, corrigé des restes à réaliser, fait ressortir soit un besoin de financement (dépenses supérieures aux recettes), soit un excédent de financement (recettes supérieures aux dépenses). Le résultat cumulé de la section de fonctionnement, constaté à la clôture de l'exercice, doit être affecté en priorité à la couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement (compte 1068) et, pour le solde et selon la décision de l'assemblée délibérante, en excédents de fonctionnement reportés (report à nouveau créditeur sur la ligne codifiée 002) ou en une dotation complémentaire en section d'investissement (compte 1068). L'affectation en section d'investissement s'effectue au vu de la délibération du conseil municipal.

Sur la période 2015-2020, le besoin de couverture du déficit de la section d'investissement a été nécessaire pour les quatre derniers exercices.

**tableau 6 : besoin de financement du déficit de la section d'investissement**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Investissement - résultat de clôture	499 045	- 32 920	- 26 933	- 218 501	- 464 558	- 767 120
RAR Dépenses (compte adm)	146 717	117 916	109 792	143 490	343 182	480 935
RAR Recettes (compte adm)	35 114	375 000	78 994	118 844	469 917	566 265
Besoin de couverture	0	0	57 731	243 147	337 823	681 790
Reprise du résultat de clôture d'investissement du BA ZAC Prouxet			170 297			

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les comptes administratifs

Pour les exercices 2018-2019, les dispositions de l'article R. 2311-12 du CGCT ont été respectées, la couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement a été assurée par une délibération du conseil municipal. Toutefois, pour l'exercice 2017, le besoin de couverture du déficit de la section d'investissement de 57 731 € a été neutralisé par la reprise du résultat d'investissement du budget annexe « ZAC de Prouxet » (170 297 €), clôturé au 31 décembre 2017.

**tableau 7 : affectation des résultats du budget principal (en euros)**

Délibération d'affectation du résultat (n-1)			28/03/2018	13/03/2019	29/04/2020	29/03/2021
<b>Montant du résultat de clôture (n-1) selon délibération</b>						
Investissement			- 26 933	- 218 501	- 464 558	- 767 120
Fonctionnement			785 516	880 769	1 400 420	1 992 012
Reprise du Résultat de clôture d'investissement du budget annexe ZAC de Prouxet			170 297			
Montant affecté en investissement selon délibération			0	243 147	337 823	681 790
Exercice	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Montant du résultat clôture selon compte de gestion</b>						
Investissement	499 045	- 32 920	- 26 933	- 218 501	- 464 558	- 767 120
Fonctionnement	213 630	347 677	785 516	1 594 688	1 400 420	1 992 012
Montant du titre au c/ 1068	6 200	0	0	0	243 147	337 823

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les comptes administratifs

## 1.6. Une situation financière assainie

Dans son précédent rapport, la chambre faisait le constat d'une situation financière très fragile, caractérisée par une capacité d'épargne nette négative sur toute la période et un excédent brut de fonctionnement trop faible pour générer une capacité d'épargne suffisante pour investir, compte tenu du poids des annuités de la dette. La chambre recommandait alors de « trouver des marges de manœuvre qui peuvent passer par la mobilisation de ressources fiscales comme la taxe d'habitation, par la poursuite de la maîtrise des charges à caractère général, la redéfinition de la politique de gestion des ressources humaines et par une gestion active de la dette ».

### 1.6.1. Une progression marquée de l'autofinancement de la commune

Sur la période 2015-2020, la capacité d'autofinancement (CAF) brute a enregistré une variation annuelle moyenne de 25 %, passant de 0,4 M€ en 2015 à 1,2 M€ en 2020, soit près de 18 % des produits de gestion pour cet exercice.

**tableau 8 : évolution de la CAF brute**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne	Var. 2019-2020
Produits de gestion (A)	6 793 748	6 707 315	6 849 309	6 794 959	6 878 735	6 795 097	0,0 %	- 1,2 %
Charges de gestion (B)	5 882 109	5 678 433	5 576 559	5 296 962	5 325 405	5 209 183	- 2,4 %	- 2,2 %
<b>Excédent brut de fonctionnement (A - B)</b>	<b>911 639</b>	<b>1 028 882</b>	<b>1 272 749</b>	<b>1 497 997</b>	<b>1 553 331</b>	<b>1 585 914</b>	<b>11,7 %</b>	<b>2,1 %</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>13,4 %</i>	<i>15,3 %</i>	<i>18,6 %</i>	<i>22,4 %</i>	<i>22,6 %</i>	<i>23,3 %</i>		
+/- Résultat financier	- 567 207	- 528 499	- 479 518	- 433 917	- 431 755	- 335 564	- 10,0 %	- 22,3 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	59 914	5 694	3 953	- 4 595	17 054	14 953	- 24,2 %	
<b>= CAF brute</b>	<b>404 346</b>	<b>506 077</b>	<b>797 185</b>	<b>1 093 235</b>	<b>1 138 629</b>	<b>1 265 303</b>	<b>25,6 %</b>	<b>11,1 %</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>6,0 %</i>	<i>7,5 %</i>	<i>11,6 %</i>	<i>16,0 %</i>	<i>16,6 %</i>	<i>18,6 %</i>		

Source : CRC, logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

La période examinée est marquée par une quasi stabilité des produits de gestion, par la maîtrise des charges de gestion (- 2,4 %) et celle du résultat financier, notamment en 2020 (- 23 % sur cet exercice). L'ensemble de ces éléments concourt à une croissance marquée de la CAF brute.

#### 1.6.1.1. Des produits de gestion stables malgré la baisse des dotations de l'État

Les produits de gestion, quasiment stables, sont pour l'essentiel composés de la fiscalité reversée par le groupement, des ressources fiscales propres et des ressources institutionnelles. Ces dernières enregistrent une évolution négative de plus de 7 % sur la période 2015-2020.

**tableau 9 : les produits de gestion**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne	Variation 2019-2020
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 480 271	1 520 531	1 715 743	1 813 208	1 766 891	1 799 608	5,0 %	
+ Fiscalité reversée	3 770 571	3 754 672	3 741 095	3 737 267	3 660 718	3 765 749	0,0 %	
<b>= Fiscalité totale (nette)</b>	<b>5 250 842</b>	<b>5 275 202</b>	<b>5 456 838</b>	<b>5 550 476</b>	<b>5 427 610</b>	<b>5 565 357</b>	1,4 %	<b>2,5 %</b>
+ Ressources d'exploitation	481 728	496 982	529 413	499 073	556 447	474 627	- 0,3 %	
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 039 356	892 494	788 883	718 529	826 254	755 113	- 7,4 %	<b>- 8,6 %</b>
+ Production immobilisée, travaux en régie	21 822	42 636	74 174	26 882	68 425	0	- 100,0 %	
<b>= Produits de gestion</b>	<b>6 793 748</b>	<b>6 707 315</b>	<b>6 849 309</b>	<b>6 794 959</b>	<b>6 878 735</b>	<b>6 795 097</b>	<b>0,0 %</b>	<b>- 1,2 %</b>
<i>Ressources fiscales propres/Produits de gestion</i>	21,8 %	22,7 %	25,0 %	26,6 %	25,7 %	26,5 %	24,3 %	
<i>Fiscalité reversée par EPCI/Produits de gestion</i>	48,8 %	49,5 %	48,5 %	48,5 %	48,1 %	50,2 %	48,9 %	
<i>Fiscalité reversée par l'État/Produits de gestion</i>	6,7 %	6,4 %	6,1 %	6,2 %	5,1 %	5,2 %	6,0 %	
<i>Ressources institutionnelles/Produits de gestion</i>	15,3 %	13,3 %	11,5 %	10,6 %	12,0 %	11,1 %	12,8 %	
<i>Ressources d'exploitation/Produits de gestion</i>	7,1 %	7,4 %	7,7 %	7,3 %	8,1 %	7,0 %	7,4 %	

Source : CRC, logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

#### La fiscalité reversée, principal atout financier de la commune

La fiscalité reversée par la CC2R est le principal poste de recettes de la commune : elle représente en moyenne, sur la période sous revue, 49 % des recettes de gestion. Elle constitue le principal flux financier entre l'EPCI et la commune, ce qui permet à cette dernière de bénéficier des recettes fiscales de la centrale nucléaire de Golfech.

La DSC, d'un montant de 3,3 M€ en moyenne sur la période, constitue la principale composante de la fiscalité reversée (90 % en 2020). Elle a fait l'objet d'un gel en 2017 à son niveau constaté en 2016<sup>56</sup>. En effet, confrontée à des perspectives financières défavorables<sup>57</sup>, le conseil

<sup>56</sup> Délibération du conseil communautaire n° 2017D7-6-13 du 10 février 2017. Seule la fraction liée au fonctionnement des écoles est venue faire varier le montant de la DSC entre 2016 et 2020.

<sup>57</sup> Et plus précisément la dynamique de baisse des dotations de l'État, la montée en charge du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales et le financement de son plan pluriannuel d'investissement.

communautaire, sensibilisé par sa commission chargée de la prospective, a estimé prudent de sécuriser le financement de l'EPCI sur une période non déterminée en 2017. Ce gel de la DSC n'a été levé qu'à partir de 2021, face à la situation financière des communes membres confrontées notamment à la crise sanitaire.

Au total, la fiscalité reversée est restée stable sur la période malgré la majoration de près de 80 % de la contribution de la commune au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales à compter de l'exercice 2019.

### Des ressources fiscales propres en progression

Parmi les produits de fiscalité, les ressources fiscales propres de la commune de Valence d'Agen connaissent la plus forte croissance (de 1,4 M€ en 2015 à près de 1,8 M€ en 2020, soit une progression de + 27 %). Cette croissance doit s'analyser au regard du gel de la DSC prononcée par l'EPCI sur la période 2017-2020 et de la recommandation formulée par la chambre en 2017.

Les taxes foncière et d'habitation ont globalement enregistré une progression annuelle moyenne de 4 % sur la période sous revue. Cette évolution s'explique à la fois par la variation annuelle des taux votés et par la revalorisation des valeurs locatives cadastrales.

Le produit de la taxe d'habitation connaît la plus forte croissance (+ 51 %) sur la période. La hausse de son taux en 2016 (+ 0,29 %) a notamment permis de compenser l'évolution négative des bases (- 4,4 %), stabilisant de la sorte le produit collecté. Cette hausse du taux d'imposition de la taxe d'habitation s'est poursuivie en 2017 (+ 1 %) et 2018 (+ 1 %), pour se maintenir à compter de cette date et jusqu'en 2020 au taux de 7,14 %, soit à un niveau inférieur à celui de la strate démographique comparable.

**tableau 10 : les taux d'imposition 2020 de la taxe d'habitation sur le territoire de la commune**

Les taux des impôts locaux	Territoire de la commune	Moyenne départementale	Moyenne régionale	Moyenne nationale
Taxe d'habitation - 2020	19,56 %	22,78 %	25,16 %	26,24 %
<i>Dont taux voté par la commune</i>	7,14 %	14,68 %	18,08 %	20,51 %
<i>Dont taux voté par le groupement sans fiscalité propre</i>	0 %	0 %	0 %	0,97 %
<i>Dont taux voté par le groupement à fiscalité propre</i>	12,42 %	8,10 %	7,08 %	4,76 %

Sources : DGFIP, fiches financières AEF

Le produit de la taxe foncière sur le bâti a évolué de 15 % sur la période 2015-2020, en corrélation avec une évolution des bases de 9 % et une maîtrise des taux (+ 0,56 %), soit un produit annuel moyen de 0,59 M€. La taxe foncière rattachée aux terrains non bâtis, adossée à de faibles bases, génère peu de ressources (en moyenne 20 000 € par an).

La cotisation foncière des entreprises (CFE), assise sur la valeur locative foncière, a peu évolué sur la période du fait d'une évolution globale négative de 0,44 % des bases, compensée par une majoration des taux de 0,58 % en 2016. Elle est d'un montant moyen annuel de 0,2 M€. Les taux de cotisation ont été maintenus à 10,22 % sur la période 2016-2020.

Globalement, le produit des taxes rattachées aux valeurs locatives cadastrales a enregistré une croissance de 27 % entre 2015 et 2020 et représente 72 % des ressources fiscales propres. Ces

ressources sont complétées par des recettes sur les activités des entreprises qui représentent en valeur annuelle moyenne :

- 75 000 € pour la cotisation sur la valeur ajoutée ;
- 0,12 M€ pour la taxe sur les surfaces commerciales ;
- 41 000 € pour l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau ;
- 0,13 M€ au titre des taxes locales sur la consommation finale d'électricité reversées par les fournisseurs d'énergie ;
- 0,12 M€ de taxes rattachées aux droits de mutation à titre onéreux.

*L'examen des ressources d'exploitation traduit la proximité de la commune avec le secteur associatif, parfois à son détriment*

*Des ressources d'exploitation stables sur la période*

Les ressources d'exploitation sont constituées principalement des remboursements du personnel mis à disposition (44 %), des prestations de service périscolaires (35 %), des revenus de location (8 %), des produits du domaine public (6 %), de remboursements de frais (7 %).

**tableau 11 : détail des ressources d'exploitation**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
+ Domaine et récoltes	32 229	30 508	33 304	30 155	29 222	34 587	1,4 %
+ Prestations de services	179 080	180 653	190 169	181 171	224 528	107 361	- 9,7 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	216 752	228 472	220 450	213 347	232 640	237 070	1,8 %
+ Remboursement de frais	12 400	11 376	46 958	35 201	28 321	63 109	38,5 %
<b>= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)</b>	<b>440 461</b>	<b>451 009</b>	<b>490 880</b>	<b>459 874</b>	<b>514 711</b>	<b>442 127</b>	<b>0,1 %</b>
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	41 267	45 973	38 533	39 199	41 736	32 500	- 4,7 %
<b>= Autres produits de gestion courante (b)</b>	<b>41 267</b>	<b>45 973</b>	<b>38 533</b>	<b>39 199</b>	<b>41 736</b>	<b>32 500</b>	<b>- 4,7 %</b>
<b>= Ressources d'exploitation (a + b)</b>	<b>481 728</b>	<b>496 982</b>	<b>529 413</b>	<b>499 073</b>	<b>556 447</b>	<b>474 627</b>	<b>- 0,3 %</b>

Source : CRC, logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Les recettes enregistrées en 2019 sur les comptes 7084 - mise à disposition de personnel facturée et 7087 - remboursement de frais permettent d'identifier les différents flux avec les partenaires de la commune.

Les recettes de mise à disposition de personnel concernent principalement les budgets annexes, dont 0,1 M€ pour le budget « animations, culture, événementiel » qui a bénéficié en 2019 d'une subvention de la commune de 0,133 M€ malgré l'autonomie financière que lui attribuent ses statuts. La mutualisation de la fonction d'ingénierie de la voirie intercommunale avec l'EPCI a donné lieu à la signature, le 4 novembre 2017, d'une convention de mise à disposition de services (la commune conserve néanmoins la compétence propre de la voirie). Dans ce cadre, elle met à disposition de l'EPCI du matériel et une partie du temps de travail affectés à l'entretien de la voirie communale par le directeur des services techniques. En 2019, le montant de la refacturation de ce service reste néanmoins modeste (16 800 €).

Les revenus locatifs, de l'ordre de 40 000 € par an, représentent près de 8 % des ressources d'exploitation de la commune. Il s'agit principalement de baux signés avec diverses structures. Parmi eux, la location de la villa Campredon, propriété de la commune, produit un revenu annuel de 14 400 €, un bail avec l'inspection académique 4 000 €, et l'occupation d'un des trois logements du centre équestre par l'agent en charge de l'entretien des locaux 3 100 €.

*Des ressources qui témoignent d'une proximité avec le tissu associatif*

La commune est propriétaire d'un centre équestre qu'elle met à la disposition de l'association Équiloisirs. L'entretien des locaux a été effectué, jusqu'en 2019, par un agent de la commune de Valence d'Agen, avec refacturation à l'association<sup>58</sup>. Son montant s'est élevé à 20 542 € en 2019, l'association bénéficiant dans le même temps d'une subvention en numéraire de 26 000 €.

Une convention de mise à disposition d'un agent administratif à temps partiel (10 % annualisé) a également été signée avec l'association Noël en Cirque, avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 2019. La facturation du premier exercice de mise en œuvre de cette convention, pour un montant de 4 000 €, portait sur l'année 2019 dans son ensemble, la convention venant de fait régulariser une pratique antérieure. La subvention versée par la commune à l'association Noël en Cirque sur l'exercice 2019 s'est, pour sa part, élevée à 10 000 €.

Pour l'exercice 2019, les recettes de remboursement de frais divers ont concerné la prise en charge par la communauté des frais de fonctionnement des locaux occupés par l'office de tourisme (6 700 €), la refacturation à l'association Alva de sa consommation annuelle de gaz (5 400 €), et enfin le versement par le fonds d'insertion des personnes handicapées de la fonction publique d'une subvention annuelle de 16 000 € (à inscrire au compte 7478 - Participation - autres organismes).

Enfin, la commune met à la disposition de l'association Club de loisirs et aventure moto (CLAM) un ensemble immobilier composé de plusieurs bâtiments à usage de centre de loisirs pour un loyer annuel de 12 000 €. Cette décision a été approuvée par une délibération du 18 juin 2009 fixant la durée du bail à 25 ans, avec une reconduction éventuelle par période de cinq ans. Le bail a été signé le 8 décembre 2009, pour une durée de trente ans à compter du 1<sup>er</sup> juin 2009. Ces locaux avaient antérieurement été rachetés par la commune à l'association CLAM (acte notarié du 25 juin 1990) et, pour certaines parcelles, le 8 décembre 2009, date de signature du bail de location. Des travaux d'extension des bâtiments ont par la suite été réalisés par la commune.

Parallèlement, une convention de mise à disposition de cinq chalets destinés à un usage d'hébergement a été signée avec l'association CLAM le 8 décembre 2009, moyennant un loyer annuel de 12 000 €. Cette convention a fait l'objet d'un avenant le 27 juin 2017 réduisant le montant du loyer de 50 % à compter de l'exercice 2017, par une décision du maire du 7 juin 2017, motivée par la fin du remboursement de l'emprunt souscrit par la commune pour financer l'acquisition des chalets, sans considération des bénéfices tirés de leur exploitation par l'association. En 2019, les loyers versés à la commune se sont élevés à 18 000 €<sup>59</sup>, l'association bénéficiant dans le même temps de subventions communales pour un montant de 12 000 €.

---

<sup>58</sup> Cette mise à disposition de personnel à raison de 19 heures hebdomadaires s'est effectuée dans le cadre d'une convention signée entre les parties le 21 avril 2017.

<sup>59</sup> Soit 12 000 € au titre de l'ensemble immobilier et 6 000 € au titre des chalets.

*Les ressources institutionnelles*

Les ressources institutionnelles de la commune de Valence d'Agen, principalement attribuées par l'État, ont enregistré une baisse de 31 % sur la période 2015-2020, soit 0,35 M€ en valeur brute. La dotation de participation aux frais de transport scolaire, seule recette en hausse, versée initialement par la communauté de communes (2015-2016), a été par la suite attribuée, au gré des transferts de compétences, par le département (2017), puis par la région (2018-2020).

**tableau 12 : évolution des ressources institutionnelles (en €)**

Nature des ressources	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne	Variation 2015-2020
Dotations versées par l'État (dotation global de fonctionnement, solidarité rurale, centralité)	657 394	512 939	363 955	352 432	337 911	333 958	- 12,7 %	- 49,2 %
État - Dotations pour compensation de taxes diverses	340 263	328 657	323 173	319 342	317 818	329 347	- 4,2 %	- 19,1 %
État - Diverses participations aux frais (élection, recensement, titres sécurisés, fonds de soutien périscolaire)	23 023	31 394	38 058	32 553	33 702	17 558	- 5,3 %	- 23,7 %
Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)	0	0	0	14 221	6 475	9 076		
Dotations transport scolaire (région, département, CC2R)	18 676	19 504	63 697	0	130 348	65 174	28,4 %	249,0 %
<b>Total des ressources institutionnelles</b>	<b>1 106 241</b>	<b>983 685</b>	<b>788 883</b>	<b>752 279</b>	<b>826 254</b>	<b>755 113</b>	<b>- 7,4 %</b>	<b>- 31,7 %</b>

Source : CRC, d'après le compte de gestion

Les dépenses d'entretien de la voirie et des bâtiments publics relevant du domaine public de la collectivité et affectés à un service administratif ont été éligibles au fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, avec un décalage probable de l'encaissement des recettes rattachées.

Au total, il apparaît que la progression des produits de gestion a été continue sur la période 2015-2019, avec une variation annuelle moyenne de + 0,3 %. Le recul des produits de gestion (- 1,2 % en 2020) est principalement lié à la diminution des ressources institutionnelles et d'exploitation, en lien avec la crise sanitaire (fermeture des écoles). En 2021, la baisse des ressources liées à la réforme de la taxe d'habitation ainsi que l'impact financier de la crise sanitaire sont compensés par une augmentation de la DSC, gelée depuis 2016.

### 1.6.2. Des charges de gestion mieux maîtrisées

Afin de ne pas diminuer l'effort de la commune en termes de dépenses d'investissement, une amélioration de la CAF contribuant à l'atteinte de cet objectif, les charges à caractère général ont enregistré une baisse constante sur la période 2015-2020, de près de 11 %. Seul le poste « autres charges de gestion », qui recense essentiellement les indemnités versées aux élus et les charges qui leur sont rattachées, est en progression de 9 % sur cette période. Cette évolution opposée doit être analysée au regard des éléments mentionnés *infra* relatifs à la constitution du conseil municipal en 2020.

**tableau 13 : évolution des charges de gestion**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annu. moyenne	Var. 2019-2020
Charges à caractère général	1 767 796	1 760 802	1 745 997	1 639 882	1 576 689	1 400 175	- 4,6 %	- 11,2 %
+ Charges de personnel	3 453 075	3 294 082	3 264 191	3 156 152	3 209 907	3 259 409	- 1,1 %	1,5 %
+ Subventions de fonctionnement	522 221	478 445	412 700	357 460	377 345	397 676	- 5,3 %	5,4 %
+ Autres charges de gestion	139 017	145 104	153 671	143 467	161 464	151 924	1,8 %	- 5,9 %
<b>= Charges de gestion</b>	<b>5 882 109</b>	<b>5 678 433</b>	<b>5 576 559</b>	<b>5 296 962</b>	<b>5 325 405</b>	<b>5 209 183</b>	<b>- 2,4 %</b>	<b>- 2,2 %</b>

Source : CRC, logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Le service chargé des finances de la collectivité a indiqué que cette volonté de maîtrise des charges de gestion s'est accompagnée d'une réorganisation des procédures avec une responsabilisation des chefs de service et un suivi analytique des dépenses par gestionnaire de crédits. Une enveloppe budgétaire est ainsi affectée à chaque service gestionnaire avec un recours obligatoire à un engagement comptable préalable à toute commande de biens ou de services. Comme évoqué *supra*, ces procédures doivent être formalisées au sein d'un référentiel budgétaire et comptable.

Au total, le coefficient de rigidité des charges courantes sur les produits de gestion a baissé de 13 points sur la période. De 95 % en 2015, il atteint près de 82 % en 2020, ce qui reste assez élevé et réduit les marges de financement propres. Le poids de la charge de la dette sur les charges courantes, en régression sur la période de 7,2 %, dépasse tout de même le seuil d'alerte de 4 % sur toute la période (6,1 % en 2020 contre 8,8 % en 2015).

**tableau 14 : la structure des charges de gestion courante**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne	Variation 2019-2020
<b>Charges de gestion</b>	<b>5 882 109</b>	<b>5 678 433</b>	<b>5 576 559</b>	<b>5 296 962</b>	<b>5 325 405</b>	<b>5 209 183</b>	<b>- 2,4 %</b>	<b>- 2,2 %</b>
+ Charges d'intérêt et pertes de change	567 212	528 502	479 521	433 921	431 759	335 568	- 10,0 %	- 24,0 %
<b>= Charges courantes</b>	<b>6 449 322</b>	<b>6 206 935</b>	<b>6 056 081</b>	<b>5 730 883</b>	<b>5 767 163</b>	<b>5 544 751</b>	<b>- 3,0 %</b>	<b>- 3,9 %</b>
Produits de gestion	6 793 748	6 707 315	6 849 309	6 828 709	6 878 735	6 795 097	0,0 %	- 1,2 %
Charges de personnel	3 453 075	3 294 082	3 264 191	3 156 152	3 209 907	3 259 409	- 1,1 %	1,5 %
Charges de personnel / charges courantes	53,5 %	53,1 %	53,9 %	55,1 %	55,7 %	58,8 %	1,9 %	5,6 %
Charges de personnel / produits de gestion	50,8 %	49,1 %	47,7 %	46,2 %	46,7 %	48,0 %	- 1,2 %	2,8 %
Intérêts et pertes de change / charges courantes	8,8 %	8,5 %	7,9 %	7,6 %	7,7 %	6,1 %	- 7,2 %	- 21,0 %
Charges courantes / produits de gestion (coefficient de rigidité)	<b>94,9 %</b>	<b>92,5 %</b>	<b>88,4 %</b>	<b>83,9 %</b>	<b>83,8 %</b>	<b>81,6 %</b>	<b>- 3,0 %</b>	<b>- 2,7 %</b>

Source : CRC, logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

### 1.6.3. Des investissements largement financés par des subventions d'équipement

#### 1.6.3.1. Une CAF nette qui s'améliore sur la période 2015-2020

La CAF brute est demeurée positive sur toute la période (1,3 M€ en 2020), sa valeur triplant entre 2015 et 2020, sans toutefois permettre une couverture de l'annuité en capital de dette sur les trois premiers exercices (2015-2017). Cependant, à partir de 2018, la croissance de l'excédent brut

de fonctionnement (+ 0,3 M€), associée à une baisse des charges financières, permet de dégager une CAF nette positive. Elle représente 19 % des produits de gestion en 2020, légèrement au-dessus du niveau attendu de 15 %.

**tableau 15 : évolution de la CAF nette disponible**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne	Variation 2019-2020
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>911 639</b>	<b>1 028 882</b>	<b>1 272 749</b>	<b>1 531 747</b>	<b>1 553 331</b>	<b>1 585 914</b>	<b>11,7 %</b>	2,1 %
en % des produits de gestion	13,4 %	15,3 %	18,6 %	22,4 %	22,6 %	23,3 %		
+/- Résultat financier	- 567 207	- 528 499	- 479 518	- 433 917	- 431 755	- 335 564	- 10,0 %	- 22,3 %
+/- Autres produits et charges exceptionnelles réels	59 914	5 694	3 953	- 4 595	17 054	14 953	- 24,2 %	
<b>= CAF brute</b>	<b>404 346</b>	<b>506 077</b>	<b>797 185</b>	<b>1 093 235</b>	<b>1 138 629</b>	<b>1 265 303</b>	<b>25,6 %</b>	<b>11,1 %</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>6,0 %</i>	<i>7,5 %</i>	<i>11,6 %</i>	<i>16,0 %</i>	<i>16,6 %</i>	<i>18,6 %</i>	<i>Cumul sur la période</i>	
- Annuité en capital de la dette	814 780	842 757	908 979	1 005 540	899 775	932 720	5 404 552	
<b>= CAF nette ou disponible</b>	<b>- 410 434</b>	<b>- 336 681</b>	<b>- 111 794</b>	<b>87 695</b>	<b>238 854</b>	<b>332 582</b>	<b>- 199 777</b>	39,2 %

Source : CRC, logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

#### 1.6.3.2. Des investissements financés à plus de 50 % par des subventions d'équipement

Malgré une CAF nette disponible négative (- 0,2 M€) en valeur cumulée sur la période 2015-2020, la capacité de financement propre des équipements, certes erratique, a néanmoins atteint près de 62 % en moyenne annuelle. Elle reste soutenable grâce aux subventions d'investissement perçues (cf. annexe 1).

La commune a réalisé 5,8 M€ de dépenses d'équipement sur la période 2015-2020, financées à hauteur de 61,8 % par du financement propre (dont 39,7 % de subventions d'investissement) et 38,2 % par de la dette. Le recours à l'emprunt a permis à la commune de reconstituer son fonds de roulement pour un montant global de 0,43 M€, soit 16,4 % de la dette mobilisée sur la période 2015-2020.

**tableau 16 : financement des subventions (en euros)**

Financeurs	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total sur la période
CC2R	133 777	26 997	32 943	193 529	397 583	198 587	<b>983 416</b>
État	26 990	19 103	41 729	65 074	605 181	94 502	<b>852 579</b>
Département	975	56 114	8 913	58 445	29 224	179 350	<b>333 021</b>
Région	0	0	30 000	0	70 214	10 884	<b>111 098</b>
Syndicat Dép Energie	35 958	0	0	10 066	0	0	<b>46 024</b>
<b>Total subventions d'investissement</b>							<b>2 326 138</b>
Financement propre disponible	208 485	- 98 912	452 324	626 614	1 499 541	937 094	<b>3 625 145</b>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	641 266	699 006	721 227	614 618	2 533 913	656 177	<b>5 866 207</b>
<b>Financement propre disponible/Dépenses équipement</b>							<b>61,80 %</b>
<b>Subventions reçues/Dépenses équipement</b>							<b>39,65 %</b>

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Plus de 43 % de ces dépenses d'équipement ont été réalisées au cours de la seule année 2019, et plus de 54 % sur les deux derniers exercices (soit 3,19 M€). Ces opérations, programmées dès 2015, se sont dénouées grâce aux financements publics attendus. Elles ont été financées à hauteur de 50 % par des subventions versées par l'État (fonds affectés à l'équipement), la région, le département et l'EPCI de rattachement.

**tableau 17 : les dépenses d'investissement sur la période**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TG	%
Voirie - Réseaux - Éclairage	476 571	26 848	145 520	233 928	266 339	123 074	<b>1 272 279</b>	21,7 %
Travaux - Équipements des Bâtiments communaux	56 962	148 075	53 683	101 394	153 605	255 949	<b>769 667</b>	13,1 %
Jardins - Espaces verts	0	10 591	1 276	0	0	53 103	<b>64 970</b>	1,1 %
Place Chaumeil et ses abords	3 897	439 783	235 244	184 769	826 557	128 320	<b>1 818 570</b>	31,0 %
Halles Jean Baylet	0	0	30 159	6 458	1 119 971	11 628	<b>1 168 216</b>	19,9 %
Mobilier - Équipements divers	82 014	31 073	182 202	61 284	99 016	84 104	<b>539 693</b>	9,2 %
Divers travaux en régie	21 822	42 636	74 174	26 882	68 425	0	<b>233 940</b>	4,0 %
<b>Total des dépenses d'équipement</b>	<b>641 266</b>	<b>699 006</b>	<b>722 258</b>	<b>614 714</b>	<b>2 533 913</b>	<b>656 177</b>	<b>5 867 334</b>	<b>100,0 %</b>

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les comptes administratifs

**tableau 18 : financement des dépenses d'équipement sur la période 2015-2020<sup>60</sup>**

CAF / Dépenses d'équipement	- 3,4 %
TLE / Dépenses d'équipement	4,4 %
FCTVA / Dépenses d'équipement	11,7 %
Subventions d'investissement / Dépenses d'équipement	39,7 %
Produits de cession / Dépenses d'équipement	9,6 %
Emprunts nouveaux (hors reconstitution du fonds de roulement) / Dépenses d'équipement	38,1 %

Source : CRC, logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

#### 1.6.4. Une amélioration du fonds de roulement et de la trésorerie de la commune

Le fonds de roulement s'est amélioré sur la période 2017-2020, du fait d'une part du recours à l'emprunt au-delà du besoin de financement des investissements, et d'autre part de l'amélioration du résultat de fonctionnement. La baisse de 31 %, constatée entre 2018 et 2019, s'explique par l'impact des opérations d'ordre de refinancement des emprunts renégociés (pénalité de 0,7 M€) en lien avec le résultat de fonctionnement de l'exercice 2019.

<sup>60</sup> Le faible taux de recouvrement du FCTVA s'explique par les conventions de travaux signées avec le département. La commune prend à sa charge les dépenses de travaux HT, la compensation du FCTVA bénéficie au département.

tableau 19 : évolution de la trésorerie

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	712 675	314 757	768 583	1 396 128	961 756	1 242 673	11,8 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	40	19	46	89	54	82	
- Besoin en fonds de roulement global	169 512	- 53 361	- 308 821	- 10 943	- 16 034	- 164 811	
= Trésorerie nette	543 162	368 118	1 077 404	1 407 072	977 790	1 407 484	21,0 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	31	22	65	90	55	93	
Trésorerie BA - Animations autonomie financière	8 953	8 066	22 898	18 626	14 764	34 565	

Source : CRC, logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Le besoin en fonds de roulement, quasiment négatif sur la période, se justifie essentiellement par le volume de dettes fournisseurs, supérieur aux créances, et la variation de la trésorerie des budgets annexes.

En corrélation avec l'évolution favorable de la CAF nette, la trésorerie s'est améliorée sur la période (variation annuelle moyenne de + 21 %). Elle est passée de 0,5 M€ en 2015 à 1,4 M€ en 2020 et représente 93 jours de charges courantes (cf. tableau ci-dessus).

### 1.6.5. Un poids de la dette en nette diminution depuis 2012

Depuis 2012, la commune poursuit une politique affichée de désendettement. En effet, la dette du budget principal s'élevait à 13,42 M€ en 2012, 12,5 M€ en 2015 et 10,9 M€ en 2020.

Ainsi, durant la période 2015-2020, le niveau d'endettement a poursuivi une décrue marquée de 13,2 %, malgré 2,7 M€ d'emprunts nouveaux sur la période (cf. annexe 3). L'encours de dette du budget principal net de la trésorerie (hors compte de rattachement), de 9,4 M€ au 31 décembre 2020, enregistre sur la période une variation annuelle moyenne de - 4,6 %. L'encours de dette des budgets annexes au 31 décembre 2020 reste maîtrisé<sup>61</sup>. Le transfert de la compétence assainissement à l'EPCI au 1<sup>er</sup> janvier 2021 a été suivi de l'affectation de l'actif et du passif du budget annexe dédié (dont la dette d'un montant de 1,2 M€ rattachée à l'activité de ce service).

La capacité de désendettement nette de la trésorerie, égale à 29 années en 2015, a ainsi été ramenée à 7,5 ans en 2020. Cette dynamique s'est amorcée dès l'exercice 2017 en corrélation avec l'évolution favorable de la CAF brute (+ 25,6 % de variation annuelle moyenne), suivie d'un solde positif de la CAF nette disponible à partir de l'exercice 2018 (cf. annexe 4).

### 1.6.6. Une concentration croissante des dépenses sur le budget principal

Sur la période 2015-2021, quatre budgets annexes (ZAC Prouxet, assainissement, tourisme, animations) sont rattachés au budget principal de la commune de Valence d'Agen, dont un disposant d'une autonomie financière : le budget « animations, culture, événementiel ».

<sup>61</sup> Budget annexe « animations » (dette nulle) ; budget annexe « tourisme » (dette de 79 000 €).

Deux de ces budgets annexes ont été clôturés sur la période examinée : le budget de la ZAC Prouxet à la fin de l'exercice 2017, suite au transfert de la compétence activité économique à l'EPCI et à la vente des derniers terrains et ateliers relais, et le budget « assainissement » le 31 décembre 2020, suite au transfert de la compétence à la CC2R à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Le budget annexe « tourisme » assure la gestion du camping, de l'aire de stationnement des *camping-cars*, du port fluvial, des quais, et de la halte de repos. Il est à noter que la compétence promotion touristique a été transférée à la CC2R en 2015, avec effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

En 2020, les recettes de fonctionnement du budget principal, de l'ordre de 7 M€, représentent 92,4 % des recettes de fonctionnement agrégées, après neutralisation des flux croisés.

Au total, la situation financière de la commune de Valence d'Agen s'est fortement améliorée dès 2018. La CAF nette disponible est redevenue positive<sup>62</sup> sous l'effet conjugué d'une baisse des charges de gestion (- 2,4 %)<sup>63</sup>, d'une baisse des charges financières (- 10 %) et d'une stabilité des produits de gestion. La baisse des ressources institutionnelles (- 7,4 %) a pour sa part été compensée par une hausse des ressources de fiscalité propre de la commune (+ 5 %), les taux de la fiscalité directe locale votés en 2020 demeurant cependant inférieurs aux taux moyen de la strate<sup>64</sup>. La recommandation émise par la chambre en 2017 visant à améliorer l'excédent brut de fonctionnement pour contribuer à un financement significatif de l'investissement a donc été mise en œuvre<sup>65</sup>.

Toutefois, le poids de la dette reste important et vient réduire fortement la CAF disponible. Bien que la capacité de désendettement de la commune soit inférieure à huit ans en 2020, le remboursement de la dette mobilise, cette même année, plus de 58 % des emplois d'investissement (19 % pour la moyenne de la strate), alors même que les dépenses d'équipement ne consomment que 41 % de ces emplois (79 % pour la moyenne de la strate). La mobilisation de l'emprunt sur la période 2015-2020 (2,67 M€) a par ailleurs été supérieure au besoin de financement de l'ordre de 0,43 M€, soit 16 % des nouveaux emprunts. Enfin, le refinancement des sept emprunts, négocié en avril 2019 (cf. *infra* p.71), s'est avéré pénalisant pour la commune avec un surcoût financier de l'ordre de 0,5 M€.

---

### ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

---

La commune de Valence d'Agen dispose d'atouts importants. Implantée sur un territoire historiquement riche, elle profite indirectement des retombées économiques et financières de la centrale nucléaire de Golfech. De plus, elle bénéficie d'un niveau d'intégration important au sein de la CC2R qui, malgré un processus de mutualisation encore inabouti au regard de ses propres objectifs, propose aux habitants du territoire un haut niveau de services. Enfin, la commune a en grande partie mené le travail recommandé par la chambre dans son précédent rapport, ce qui lui permet aujourd'hui de disposer d'une situation financière assainie et d'une fiabilité des comptes satisfaisante. Le niveau de rigidité des charges ainsi que l'endettement de la commune doivent toutefois continuer à être suivis avec attention dans les années à venir.

---

<sup>62</sup> 87 000 € en 2018 contre - 0,410 M€ en 2015.

<sup>63</sup> En variation annuelle moyenne sur la période 2015-2020.

<sup>64</sup> Source DGFIP – Fiche AEF – Exercice 2020 – Taxe habitation : taux voté 7,14 %, taux moyen strate 20,51 % ; TFPB : taux voté 9,97 %, taux moyen strate 16,58 %.

<sup>65</sup> L'EBF a enregistré sur la période 2015-2020 une variation annuelle moyenne de 11,7 %.

## 2. UNE COMMUNE CONFRONTÉE À DES ENJEUX ET DES RISQUES MULTIPLES QUI DOIVENT ÊTRE MIEUX MAÎTRISÉS

### 2.1. Une commune qui, malgré ses efforts, peine à corriger les fragilités socio-économiques de son territoire

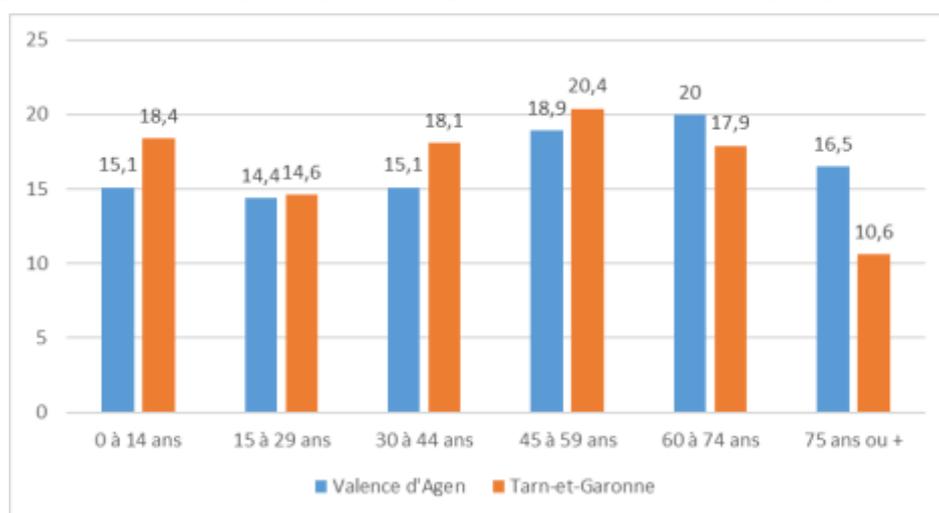
Malgré ses nombreux atouts économiques, ses services publics diversifiés et son cadre de vie favorable, la commune de Valence d'Agen n'est pas en mesure d'en profiter pleinement. Ainsi, alors que les communes dites « du nucléaire » bénéficient, de manière générale, d'une embellie en termes populationnels (baisse du chômage, rajeunissement de la population lié à l'arrivée de jeunes ménages, augmentation du revenu par habitant), le bilan apparaît plus mitigé pour Valence d'Agen en raison de sa proximité avec Agen, Toulouse et Bordeaux, agglomérations qui attirent une grande partie des ménages à revenus élevés.

#### 2.1.1. Une commune confrontée à l'enjeu du vieillissement accéléré de sa population

Valence d'Agen, qui compte 5 218 habitants<sup>66</sup>, est la septième ville du Tarn-et-Garonne. Avec 387,9 hab./km<sup>2</sup>, sa densité est près de six fois supérieure à celle du Tarn-et-Garonne, près de cinq fois supérieure à celle de l'Occitanie et près de quatre fois supérieure à la densité française. Elle est la commune la plus densément peuplée de la CC2R.

La population communale est, en moyenne, plus âgée que dans le reste du département. En effet, 36,5 % des habitants ont plus de 60 ans, soit huit points de plus qu'à l'échelle départementale. *A contrario*, les moins de 44 ans représentent 44,6 % de la population, contre 51,6 % pour le Tarn-et-Garonne. De plus, le vieillissement de la population communale s'accélère. Ainsi en 10 ans, la proportion des plus de 60 ans a augmenté de 2,9 % à Valence d'Agen et, dans le même temps, celle des moins de 44 ans a diminué de 3,1 %.

graphique 2 : structure d'âge comparé de la population de Valence d'Agen (par tranche d'âge)



Source : Insee, 2018

Sur la période 2013-2018, la ville a connu une croissance faible de sa population (+ 0,2 % par an) au regard de celle constatée dans le Tarn-et-Garonne, ou plus largement en Occitanie (+ 0,7 % par an). En effet, le solde naturel négatif sur la période (- 0,8 % par an) est légèrement

<sup>66</sup> Source : Insee pour 2018.

surcompensé par l'installation de nouveaux ménages (+ 1 % par an), ce qui constitue une atypie à l'échelle du département ou de la région qui connaissent une évolution plus favorable.

Ainsi, malgré les efforts de la commune en termes de services proposés, Valence d'Agen perd chaque année des familles avec enfants dans une dynamique lente et irrégulière depuis 2008. Aujourd'hui, les couples avec enfants représentent 33,7 % des ménages de la commune contre 37,5 % en 2008.

tableau 20

**FAM T3 - Composition des familles**

	2008	%	2013	%	2018	%
<b>Ensemble</b>	<b>1 365</b>	<b>100,0</b>	<b>1 399</b>	<b>100,0</b>	<b>1 385</b>	<b>100,0</b>
<b>Couples avec enfant(s)</b>	<b>512</b>	<b>37,5</b>	<b>463</b>	<b>33,1</b>	<b>467</b>	<b>33,7</b>
<b>Familles monoparentales</b>	<b>188</b>	<b>13,8</b>	<b>234</b>	<b>16,7</b>	<b>236</b>	<b>17,0</b>
Hommes seuls avec enfant(s)	24	1,8	35	2,5	45	3,3
Femmes seules avec enfant(s)	164	12,0	199	14,2	191	13,8
<b>Couples sans enfant</b>	<b>664</b>	<b>48,7</b>	<b>701</b>	<b>50,1</b>	<b>682</b>	<b>49,3</b>

Sources : Insee, RP2008, RP2013 et RP2018, exploitations complémentaires, géographie au 01/01/2021.

### 2.1.2. Un taux de chômage important et des revenus faibles

L'installation de nouveaux ménages, en partie liée à l'activité industrielle environnante, ne permet pas de modifier la dynamique de vieillissement de la population du bassin de vie qui est à l'œuvre depuis plusieurs années. Ainsi, les jeunes et les actifs sont, en proportion, moins représentés que dans la structure populationnelle nationale avec une tendance baissière alors que la part des plus de 65 ans est de six points supérieure à la moyenne française.

tableau 21 : comparaison des indicateurs de population

Indicateurs	VALENCE	France
% des 12 à moins de 18 ans (%)	7,2 ▼	7,5
% des 18 à moins de 65 ans (%)	54,9 ▼	58,7
% des moins de 20 ans (%)	21,4 ▼	24,4
% des 65 ans et plus (%)	25,4 ▲	19,3
% des moins de 6 ans (%)	5,6 ▼	7,0
% des 6 à moins de 12 ans (%)	7,0 ▼	7,5
% des 75 ans et plus (%)	13,0 ▲	9,3
Population	10 494	68 832 149

Source : Insee 2018

L'étude de la situation socio-économique du bassin de vie valencien confirme les constats populationnels. Ainsi, la part de la population active est inférieure à la moyenne constatée dans le département du Tarn-et-Garonne ou même en France entière (67,3 % contre plus de 74,1 %). Le

taux de chômage chez les 15-64 ans en 2018 est supérieur de près de cinq points à celui constaté dans le département (18,4 % contre 13,8 % dans le Tarn-et-Garonne). Cette situation s'explique en partie par la proportion particulièrement importante de personnes sans qualification (38,6 % contre 26,2 % au plan national selon les données Insee pour 2018).

**tableau 22 : situation comparée de l'emploi**

Emploi et chômage	Valence d'Agen	Tarn-et-Garonne	Occitanie	France
Emploi total (salarié et non salarié) au lieu de travail en 2018	2 516	89 066	2 237 653	26 599 318
dont part de l'emploi salarié au lieu de travail en 2018, en %	88,2	82	83	86,7
Variation de l'emploi total au lieu de travail : taux annuel moyen entre 2013 et 2018, en %	-0,8	0,4	0,6	0,2
Taux d'activité des 15 à 64 ans en 2018	67,3	74,3	72,9	74,1
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2018	18,4	13,8	14,6	13,4

Source : Insee 2018

Du fait de cette situation de l'emploi, la part des revenus fiscaux imposés est significativement plus faible à Valence d'Agen que dans le reste du Tarn-et-Garonne, ou en Occitanie. Le taux de pauvreté est de six points supérieur à celui constaté dans le département.

**tableau 23 : situation comparée du revenu des ménages**

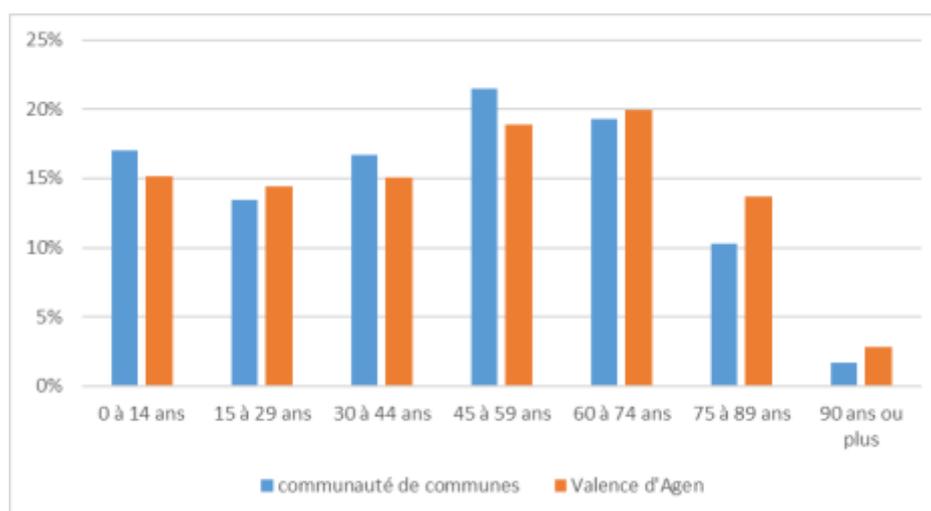
Revenus	Valence d'Agen	Tarn-et-Garonne	Occitanie
Part des ménages fiscaux imposés en 2018, en %	38	42,6	46,3
Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2018, en euros	18460	20140	20740
Taux de pauvreté en 2018, en %	23	17	17,2

Source : Insee 2018

### 2.1.3. Des indicateurs plus dégradés que les communes environnantes

À l'échelle du territoire intercommunal, la situation de Valence d'Agen apparaît, au plan socio-économique, plus dégradée.

**graphique 3 : structure populationnelle comparée de Valence d'Agen**

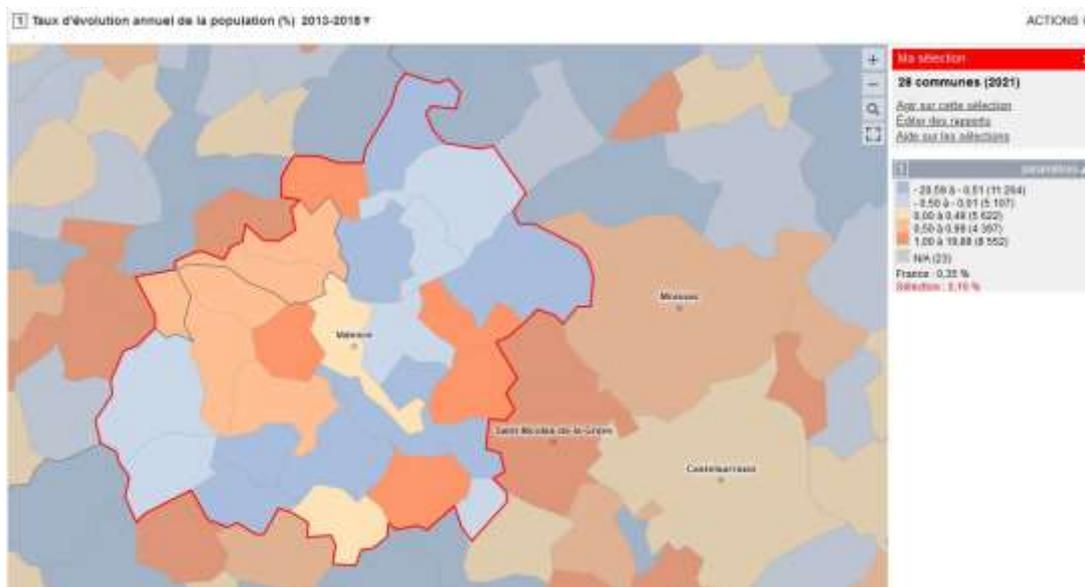


Source : Insee 2018

Le taux de chômage des 15-64 ans est de 18,4 % contre 14,8 % à l'échelle de l'intercommunalité. En comparaison des communes de l'EPCI, le nombre de ménages fiscalisés à Valence d'Agen est de 3,1 % inférieur, le taux de pauvreté est de 5,3 % supérieur et le revenu médian disponible est inférieur de plus de 8 %. En outre, 39 % des familles peuvent prétendre à un logement social alors que ce taux est de 31 % en moyenne sur la vallée de la Garonne, et 50 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale en 2018, contre 66,3 % pour le

Tarn-et-Garonne. Enfin, au sein du territoire intercommunal, environ 1 200 ménages ont des revenus situés sous le seuil de pauvreté (soit 16 % des ménages, part comparable au département). Cette proportion s'élève à 19 % à Valence d'Agen.

**carte 2 : taux d'évolution annuel de la population pour le territoire des Deux Rives**



Source : observatoire des territoires, période 2013-2018

Si le territoire intercommunal reste globalement attractif, notamment dans sa partie nord-ouest avec un solde migratoire positif lié à la dynamique d'installation de nouveaux ménages, Valence d'Agen en profite peu. Conséquence logique de cette situation, la problématique de la vacance importante des logements à Valence d'Agen<sup>67</sup> est soulignée par les élus et le maire. Ces logements, souvent vétustes, ne correspondent pas aux aspirations des habitants (collectif, maisons de ville sans jardin). La vacance touche également les locaux commerciaux, participant à la dévitalisation du centre.

Face à ces constats, l'action publique territoriale s'est organisée autour de la CC2R, en particulier son CIAS<sup>68</sup> et sa « maison de l'emploi de la formation et de l'internet », chargée d'aider et d'accompagner les jeunes et demandeurs d'emploi dans leurs démarches. En effet, le CIAS dispose d'un centre local d'information et de coordination (CLIC) créé en 2001 pour permettre aux personnes âgées, aux professionnels de santé, aux retraités et leur entourage de s'informer et de proposer tous les services existants liés au maintien à domicile<sup>69</sup>. Il est un lieu de ressources à la disposition des personnes âgées et de leur famille, il les informe, les oriente et les accompagne vers les partenaires et les aide dans les démarches administratives. En 2021, 397 personnes ont été suivies par ce service dont 221 bénéficiaires sur la commune de Valence d'Agen.

Le CIAS dispose par ailleurs de trois établissements – services médico-sociaux<sup>70</sup>. Près de 160 aides à domicile employées par le CIAS sont intervenues, en 2021, auprès de 665 personnes

<sup>67</sup> Dans la CC2R, 9 % des logements sont vacants soit près de 900 logements selon l'Insee. Ce taux est de 10 % sur le département et de 13 % à Valence d'Agen.

<sup>68</sup> Doté d'un budget de fonctionnement de près de 4 M€ et employant 218 personnes (soit 139 ETP), le CIAS assure la mise en œuvre de l'aide sociale obligatoire et facultative (logement social, aide à la scolarité, aide à la mobilité...).

<sup>69</sup> Aide à domicile, portage de repas à domicile, transport à la demande, téléalarme, gardes à domicile, amélioration de l'habitat pour l'adaptation du logement au handicap, aide à la mobilité des personnes en situation de handicap, accueil de jour, établissements et structures d'accueil, professions de santé, associations caritatives, clubs des aînés et suivi des offres de logement.

<sup>70</sup> Un service d'aide et d'accompagnement à domicile, un service de soins infirmiers à domicile, une résidence autonomie dotée de 44 logements.

âgées dont 295 résidant sur Valence d'Agen. En parallèle, il existe également en service mandataire permettant de faire lien et d'assurer un rôle administratif avec les personnes âgées employeurs. En matière de soins infirmiers à domicile, 69 personnes ont été prises en charge en 2021 dont 32 résidents de la commune. D'autres politiques sont portées par le CIAS : secours exceptionnels, aides à la mobilité, portage de repas à domicile, téléalarme, accueil de jour, logement d'urgence, chambre de passage, accompagnement à la scolarité.

## **2.2. Un soutien communal au secteur associatif tourné vers les loisirs, le divertissement et le sport**

La commune de Valence d'Agen, qui utilise pour l'essentiel le secteur associatif pour ses interventions publiques auprès de la population, a fait le choix de soutenir quasi-exclusivement le secteur des loisirs, du divertissement et des sports. Plusieurs canaux sont utilisés : les subventions aux associations, le budget annexe « animations, culture, évènementiel » et la mise à disposition de locaux ou encore de personnels.

### **2.2.1. Des concours financiers concentrés sur quelques associations**

La commune a accordé, sur la période 2015-2021, près de 1,77 M€ cumulé de subventions directes à 80 associations exerçant leurs activités sur le territoire communal<sup>71</sup>.

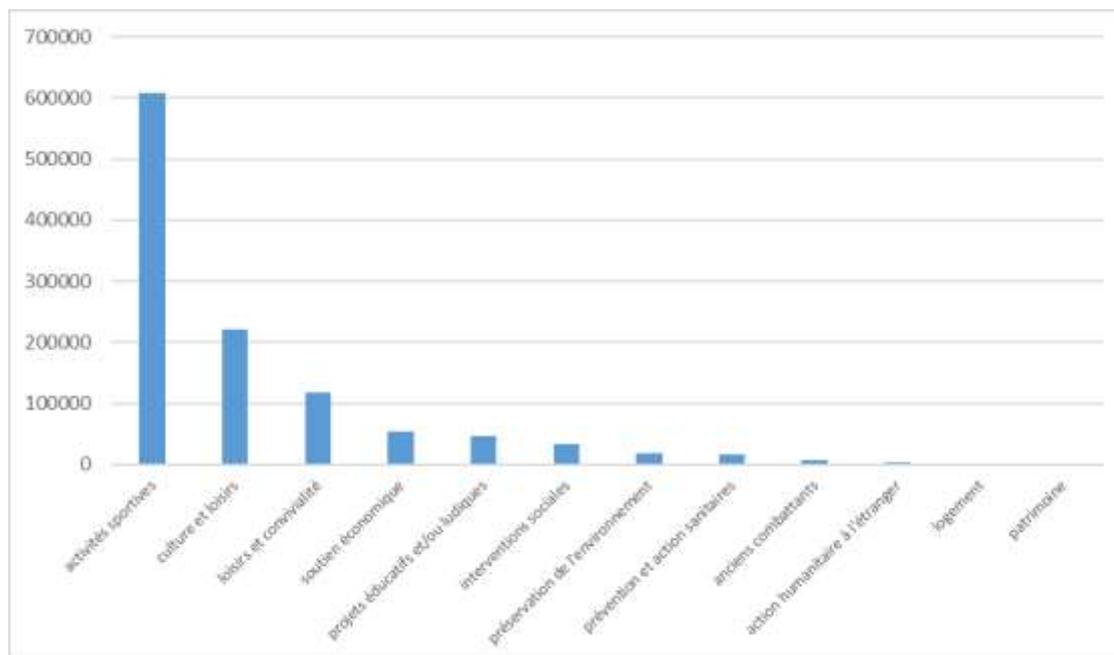
L'étude des financements alloués révèle des écarts importants : si 56 associations reçoivent chaque année en moyenne près de 250 000 € (soit 98,2 % de l'enveloppe), les 24 associations restantes se partagent moins de 2 % du total, sans que ce financement ne soit systématiquement reconduit chaque année, à la différence des 56 autres. Parmi ces 24 associations figurent par exemple la Prévention routière, la Ligue contre le cancer ou encore le Secours populaire (respectivement 900 €, 500 € et 350 € perçus entre 2015 et 2021).

La commune privilégie les associations œuvrant dans le secteur des loisirs, des sports, des divertissements et de la convivialité (92 % des subventions reçues sur la période, 88 % sans compter l'aide annuelle de 88 000 € apportée au club de rugby « Avenir Valencien »). Les concours financiers aux clubs sportifs représentent à eux seuls 70 % du montant total des subventions de la commune entre 2015 et 2020.

---

<sup>71</sup> Une convention de mécénat avec un apiculteur situé hors du territoire communal est à signaler (montant accordé de 17 959 € depuis 2015). En contrepartie de ce mécénat, l'apiculteur ouvre son exploitation et ses ruchers aux élèves des écoles de Valence d'Agen et donne une partie de sa récolte à la commune (pots de miel offerts par la suite aux nouveaux mariés par exemple).

**graphique 4 : répartition des subventions allouées par la commune aux associations par nature d'activité exercée par l'association (en euros)**



Source : CRC, d'après le registre des délibérations 2015-2021

Précaution de lecture : les subventions au club de rugby ne sont pas prises en compte afin d'accroître la lisibilité du graphique.

Parmi ces 80 associations, 10 concentrent près de 85 % des subventions sur la période 2015-2021. Elles ont toutes pour point commun d'intervenir dans les secteurs des loisirs (sportifs, culturels et festifs).

**tableau 24 : montant des subventions votées par la commune entre 2015 et 2021 aux 10 associations les plus subventionnées (en euros)**

Associations	Typologie	total reçu entre 2015 et 2021
Avenir Valencien Rugby	activités sportives	632 400 €
Amicale Laïque de Valence d'Agen	activités sportives	273 000 €
Equiloisirs	activités sportives	174 000 €
Amicale des Employés de la commune	loisirs et convivialité	101 300 €
Centre de vacances et de loisirs moto	activités sportives	74 500 €
Noël en cirque	culture et loisirs	63 000 €
Associations, Art Culture Animations.	culture et loisirs	57 450 €
Festivalence	culture et loisirs	50 000 €
Lyre valencienne	culture et loisirs	26 200 €
Valence animations fêtes	culture et loisirs	20 000 €

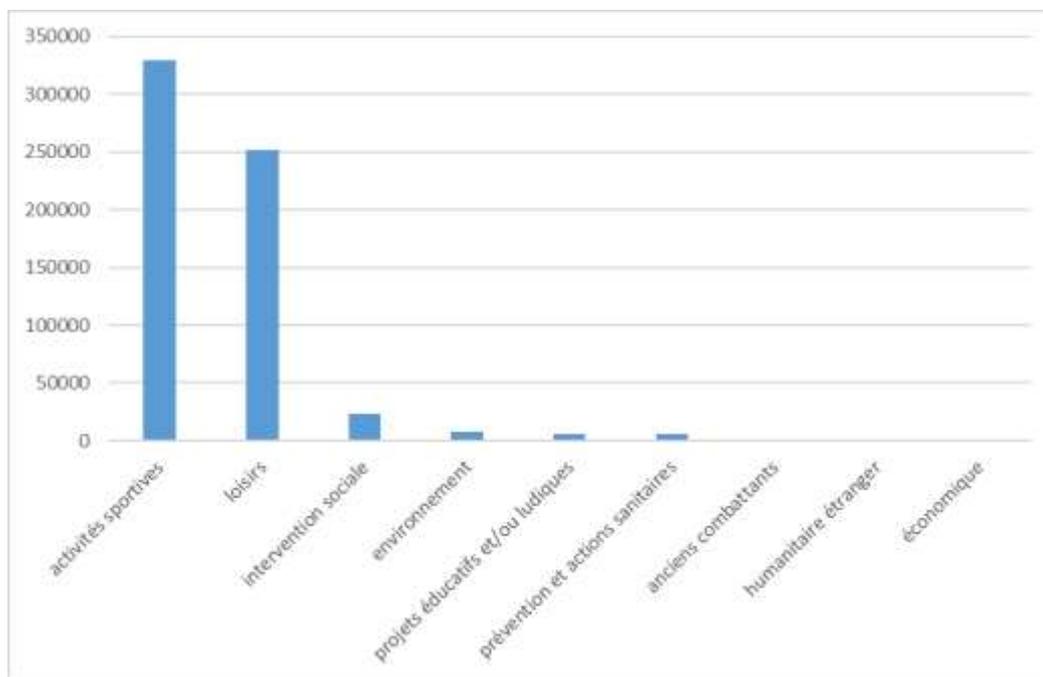
Source : CRC d'après le registre des délibérations 2015-2021

### 2.2.2. La mise à disposition de locaux et biens communaux sans logique apparente

En complément des subventions en numéraire et des personnels, la commune met à la disposition des associations des locaux et biens communaux. Conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT, la commune dresse depuis 2017, à l'appui du compte administratif, la valorisation financière des concours attribués au secteur associatif.

Les montants en jeu sont supérieurs aux montants des subventions en numéraires apportées par la commune à ces mêmes associations<sup>72</sup>. Comme pour les subventions, 92,9 % de ces aides en nature sont à destination des associations sportives (52,7 %) et de loisirs (40,2 %)<sup>73</sup>.

**graphique 5 : répartition des avantages en nature alloués par la commune aux associations en fonction de l'activité exercée par l'association (en euros)**



Source : CRC d'après les données fournies par la commune pour 2017

Parmi les 10 associations qui reçoivent de la commune plus de 5 000 € par an d'avantages en nature figurent neuf associations sportives et de loisirs, dont quatre font partie des associations les plus subventionnées en numéraire : l'Avenir Valencien Rugby, Équiloisirs, Alva et le CLAM.

**tableau 25 : montant des avantages en nature accordés aux 10 associations les plus aidées en 2020 (en euros)**

Dénomination	typologie d'activités	2020
ASSO AVENIR VALENCIEN RUGBY	activités sportives	53 732,70
ASSO EQUILOISIRS	activités sportives	51 191,85
ASSO AMICALE LAIQUE	loisirs	48 691,17
ASSO TENNIS DES DEUX RIVES	activités sportives	32 647,88
ASSO CLUB LOISIRS ET AVENTURE MOTO CLAM	loisirs	14 176,28
ASSO RESTAURANTS DU COEUR	intervention sociale	8 606,44
ASSO VALENCE LINE DANCE	activités sportives	7 165,35
ASSO CLUB AMITIE BONNE HUMEUR	loisirs	6 825,08
ASSO VALENCE D'AGEN ACCUEIL	loisirs	6 319,42
ASSO BRIDGE CLUB VALENCIEN	loisirs	6 161,35

Source : CRC d'après le compte administratif 2020 - annexe IV « engagements donnés et reçus - liste des concours attribués à des tiers »

La municipalité de Valence d'Agen n'a pas été en mesure de présenter les principes qui l'ont conduit, au fil des années, à mettre à disposition des associations ses locaux, parfois à titre gratuit, parfois contre un remboursement des seules consommations de fluides, parfois contre le

<sup>72</sup> En 2017, les associations ont bénéficié de 249 699 € de subventions en numéraire et de 403 111 € en avantages en nature.

<sup>73</sup> Année prise en compte 2017. Les données de l'annexe IV « engagements donnés et reçus - liste des concours attribués à des tiers » du compte administratif des autres années n'étant pas exhaustives – (cf. partie relative à la fiabilité des comptes).

paiement d'un loyer. Cette absence de règles formalisées est le fruit de décisions anciennes, isolées, souvent orales, qui conduisent aujourd'hui à un manque de lisibilité dans l'octroi de ces concours.

Depuis 2020, le nouveau maire a manifesté la volonté de dresser un état des lieux de la mise à disposition des biens communaux aux associations et de mettre en œuvre une politique tarifaire approuvée par le conseil municipal. Ainsi, un recensement exhaustif des biens et locaux communaux mis à la disposition de tiers a été réalisé et une délibération (n° 2020-10-16 du 20 octobre 2020) relative aux tarifs pour la mise à disposition des biens s'appliquant à l'ensemble du secteur associatif a été adoptée.

### **2.2.3. Un financement indirect qui traduit les liens entre associations et commune**

Les associations entretiennent avec la commune un lien privilégié qui les conduit à être sollicitées ou à solliciter elles-mêmes les services communaux.

À titre d'illustration, le CLAM exerce une activité de radio amateur sur le territoire intercommunal (radio VFM). Les communications de la commune de Valence d'Agen, diffusées sur l'antenne de la radio VFM, sont facturées 3 000 € par an par le biais du budget annexe alors qu'elle et son EPCI possèdent un chargé de mission dédié et des canaux de communication propres. La chambre relève, en outre, que ces prestations ne font l'objet d'aucune mesure d'impact sur le plan de l'audience ou des retombées médiatiques, comme cela pourrait être attendu dans ce type de service.

Autre illustration, il est de tradition que la mairie offre, à l'occasion des assemblées générales des associations et à leur demande, un apéritif à l'ensemble des membres présents. Bien que cette pratique ait beaucoup perdu de son importance depuis le début de la crise sanitaire, ce type de dépense ne faisait jusqu'alors l'objet d'aucun suivi<sup>74</sup>.

### **2.2.4. Un budget annexe dédié aux animations, à la culture et à l'organisation d'évènements**

En complément des aides au secteur associatif comptabilisées au budget principal, Valence d'Agen finance chaque année, par le biais d'une subvention d'équilibre de près de 165 000 €<sup>75</sup> versée à un budget annexe dédié, un ensemble d'activités orientées vers les loisirs, la culture et l'organisation de festivités.

Ce budget annexe est une régie à autonomie financière sans personnalité morale. Amené à prendre en charge des recettes soumises à la TVA<sup>76</sup>, il a été créé le 1<sup>er</sup> juillet 2014<sup>77</sup> afin de permettre la reprise de l'activité du cinéma-théâtre Apollo et de l'école de danse, activités jusqu'alors confiées à l'association Avica.

---

<sup>74</sup> À titre d'exemple, le montant total d'achat d'alcool et de produits apéritifs par la commune s'est élevé à 4 899 € en 2019.

<sup>75</sup> En moyenne sur la période 2015-2021.

<sup>76</sup> Afin de respecter les dispositions de l'article 201 *octies* du code général des impôts qui dispose que chaque service couvert assujéti à la TVA doit faire l'objet d'une comptabilité distincte s'inspirant du plan comptable général, il est préconisé par les instructions budgétaires et comptables que l'activité puisse être suivie de manière distincte. Par conséquent, les collectivités peuvent utiliser un budget annexe pour suivre ces activités.

<sup>77</sup> Par délibérations du conseil municipal des 4 mars 2014 et 21 mai 2014.

**tableau 26 : dépenses réelles du budget annexe « animations, culture et évènementiel »**

Dépenses	montant CA 2019	%
Cinéma Apollo et spectacles	109 390 €	35,9%
Ecole municipale de danse	80 682 €	26,5%
Marchés (animations, communication...) - Halloween	31 993 €	10,5%
Fêtes de septembre	28 020 €	9,2%
Repas amitié	16 600 €	5,5%
fete du 14 juillet	16 422 €	5,4%
Frais de communication (Animaville - Guide de l'été - VFM)	10 003 €	3,3%
Fête Cornillas	3 778 €	1,2%
Manifestations diverses	3 433 €	1,1%
Noël (sapins, décorations espaces verts)	2 651 €	0,9%
Expositions - Espace république	1 397 €	0,5%
<b>Total</b>	<b>304 369 €</b>	<b>100%</b>

Source : CRC d'après le rapport de gestion 2019

La reprise par la commune de ces deux activités, représentant à elles seules près de 60 % en moyenne des dépenses réelles du budget annexe, a permis d'en améliorer la situation économique. En effet, le nombre d'entrées annuelles au cinéma-théâtre a progressé de 158 % sur la période 2016-2019 et les adhésions auprès de l'école de danse de 20 %. Ces progrès ont permis à la commune de réduire son effort financier d'un tiers, ramenant ainsi sa subvention annuelle d'équilibre au budget annexe de 200 000 à 133 000 € sur la même période.

Avant la crise sanitaire, ces deux activités étaient en mesure de financer 80 % de leurs dépenses de fonctionnement par le biais des recettes issues de leurs activités, contre moins de 50 % lors de la reprise en 2014. Cette amélioration de la situation financière est le résultat d'une politique de programmation volontariste supervisée par un comité de pilotage *ad hoc* et de la mise en place de partenariats avec le secteur privé<sup>78</sup>.

Bien que son autofinancement soit en amélioration, ce budget annexe reste structurellement déficitaire et nécessite chaque année une subvention d'équilibre de la commune, qui a notablement progressé en 2020 en raison de la crise sanitaire.

**tableau 27 : évolution du résultat du budget annexe « animations, culture et évènementiel »**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
dépenses réelles du BA	300 992 €	297 330 €	279 140 €	280 729 €	304 369 €	253 439 €
résultat en fonctionnement du BA	20 738 €	20 775 €	26 275 €	23 799 €	44 872 €	48 196 €
subvention d'équilibre versée par le BP	200 000 €	200 000 €	160 000 €	120 000 €	133 000 €	175 000 €

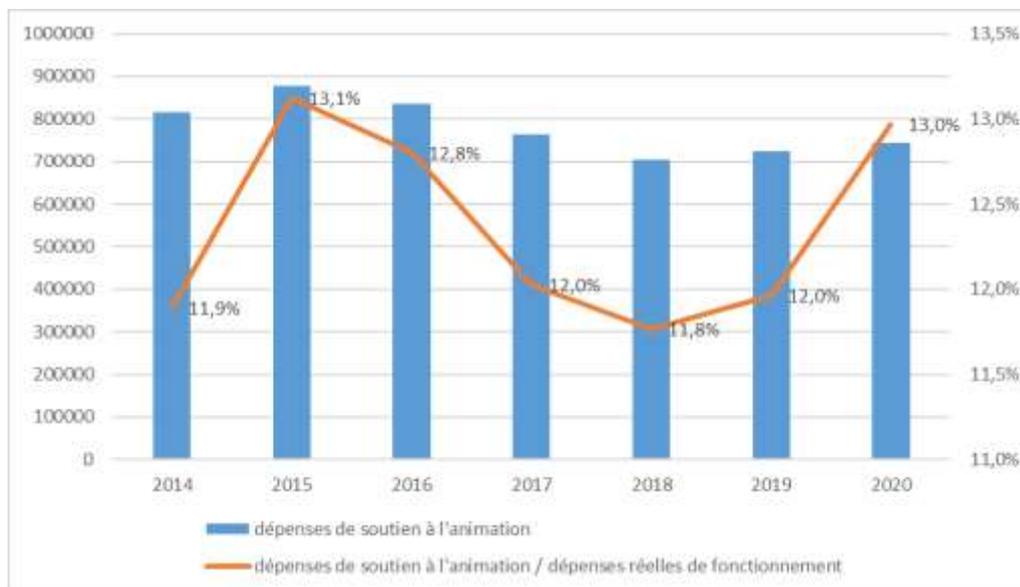
Source : CRC d'après les données figurant aux comptes administratifs de la commune

Au total, l'effort consenti par la commune pour l'animation de la vie locale, en termes de subventions, a diminué en valeur absolue sur la période 2015-2020, conséquence logique, selon la collectivité, des tensions sur les recettes de son budget (baisse des dotations de l'État concomitante à un accroissement des charges liées aux dispositifs de péréquation auxquels la commune est contributive, dans un contexte de gel de la DSC et d'augmentation de la pression fiscale entre 2016 et 2018).

<sup>78</sup> Exemple : ciné-resto avec une chaîne de restauration rapide.

Cependant, en proportion des dépenses réelles de fonctionnement, l'effort consenti par la commune est relativement constant avec, en moyenne, 12,4 % de ses dépenses réelles consacrées à l'animation de la commune (13 % en 2020).

**graphique 6 : évolution des dépenses de soutien à l'animation (2014-2020)**



Source : CRC, d'après les comptes administratifs annuels

Données prises en compte dans les dépenses de soutien à l'animation : subventions aux associations en numéraire et en nature minorées des loyers perçus par la commune, les salaires des agents mis à disposition des associations minorés des remboursements perçus par la commune, le montant en dépenses du budget annexe « animations, culture et événements »

## 2.3. Une gouvernance qui doit gagner en transparence et en maîtrise des risques

### 2.3.1. Renforcer la formation et les contrôles internes de la commune

Les élus de la majorité comme de l'opposition se disent souvent insuffisamment informés des règles de droit entourant la gouvernance d'une commune, ce qui révèle un besoin de formation en la matière. Au-delà, les débats lors du conseil municipal doivent constituer un moment privilégié d'explication et de pédagogie.

#### 2.3.1.1. La formation du conseil municipal et l'indemnisation des élus

Conformément aux dispositions dérogatoires<sup>79</sup> introduites à la suite de la crise sanitaire, la nouvelle équipe municipale a été installée le 23 mai 2020. Six commissions spécialisées<sup>80</sup> ont été constituées à cette occasion dans le respect du principe de représentation proportionnelle afin de garantir l'expression pluraliste des élus au sein de ces différentes instances (12 membres chacune, dont deux de l'opposition). En complément, la commission d'appel d'offres prévue à l'article L. 1414-2 du CGCT a été créée par une délibération du 22 juin 2020, prévoyant là encore une

<sup>79</sup> Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid 19 et de l'ordonnance n° 220-562 du 13 mai 2020 visant à adapter le fonctionnement des institutions locales et l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux à la prolongation de l'état d'urgence sanitaire dans le cadre de l'épidémie de covid 19.

<sup>80</sup> En application de l'article L. 2121-22 du CGCT.

représentation proportionnelle (quatre membres de la majorité et un de l'opposition). Enfin, le conseil municipal a désigné ses représentants au sein de l'assemblée communautaire.

En matière d'indemnités des élus, l'article L. 2123-23 du CGCT ouvre la possibilité au maire d'une commune de 3 500 à 9 999 habitants de se voir attribuer une indemnité de fonctions pouvant représenter jusqu'à 55 % de l'indice brut terminal de l'échelle de la rémunération de la fonction publique<sup>81</sup>, et de 22 % pour les adjoints et les conseillers municipaux délégués. Cette possibilité n'a pas été retenue par le maire qui a proposé par délibération<sup>82</sup> de porter le taux le concernant à 51,99 %, et à 23,74 % pour les adjoints et conseillers municipaux délégués, favorisant ainsi les indemnités de ces derniers à son détriment, au sein d'une enveloppe constante.

Cependant, cette délibération a également acté la prise en compte d'une majoration au taux maximal de 15 %<sup>83</sup> liée au rôle de bureau centralisateur de canton que joue la commune au sens du décret n° 2015-297 du 16 mars 2015<sup>84</sup>. Cette majoration, modulable, est une possibilité offerte par les textes mais elle n'a pas de caractère obligatoire : le conseil municipal peut en effet choisir de s'en dispenser ou de moduler le taux. Cette possibilité n'a pas été clairement exposée dans la délibération du 23 mai 2020 ainsi que lors du conseil municipal suivant (le 22 juin 2020). L'ordonnateur a indiqué que cette majoration de 15 % était « de droit » du seul fait que Valence d'Agen est chef-lieu de canton sans mentionner son caractère optionnel et modulable.

Dans sa réponse, l'ordonnateur prend note de la nécessité de renforcer la formation des élus municipaux. Ainsi, les vice-présidents des commissions municipales s'efforcent d'ores et déjà de mener ce travail de pédagogie<sup>85</sup>. De plus, conformément à l'article L. 2123-12 du CGCT, les élus ayant reçu une délégation, et plus généralement l'ensemble des élus, sont sensibilisés au droit à la formation et des financements sont prévus à ce titre.

### 2.3.1.2. De larges délégations du conseil municipal au maire

L'article L. 2122-22 du CGCT prévoit la possibilité pour le maire, par délégation du conseil municipal, d'être chargé pour la durée de son mandat de tout ou partie de 29 délégations prévues par la loi. Après l'adoption de cette délégation valable durant la totalité du mandat, le conseil municipal est juridiquement dessaisi des matières déléguées tant que la délégation est en vigueur.

Par délibérations du 23 mai 2020<sup>86</sup>, le conseil municipal a délégué la totalité des délégations prévues à l'article L. 2122-22 du CGCT au maire. S'agissant de délibérations centrales dans la vie de la commune pour les six années à venir, cette appréciation des prérogatives du maire par délégation du conseil municipal doit faire l'objet d'une présentation éclairée devant le conseil

<sup>81</sup> C'est-à-dire, au 1<sup>er</sup> janvier 2019 l'indice brut 1027 (indice majoré 830).

<sup>82</sup> Délibération n° 2020-05-05E du 23 mai 2020.

<sup>83</sup> Articles L. 2123-22 et R. 2123-23 du CGCT.

<sup>84</sup> Cette possibilité a été maintenue au profit des élus des communes qui étaient des chefs-lieux de canton avant la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013.

<sup>85</sup> À titre d'illustration, la commission « finances, budget, prospective budgétaire » a consacré sa première réunion à la présentation des principes budgétaires de la comptabilité publique, des documents budgétaires et des budgets de la commune.

<sup>86</sup> Délibérations n° 2020-05-06E et n° 2020-05-07E du 23 mai 2020.

municipal. Plusieurs seuils liés à la commande publique<sup>87</sup> ont été fixés dans la délibération n° 2020-05-06E sans que ces choix ne soient précisément justifiés auprès des membres du conseil :

- le fait de placer un seuil maximal de 5 % pour autoriser le maire à moduler les droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal ;
- le fait de placer un seuil à 214 000 € HT pour autoriser le maire à prendre toute décision concernant les marchés et accords-cadres de services et de fournitures ;
- le fait de placer un seuil à 500 000 € HT pour autoriser le maire à prendre toute décision concernant les marchés et accords-cadres de travaux ;
- le fait de placer un seuil maximal à 150 000 € pour autoriser le maire à exercer les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme ;
- le fait de placer un seuil maximal à 150 000 € pour autoriser le maire à exercer le droit de priorité défini aux articles L. 240-1 à L. 240-3 du code de l'urbanisme.

2.3.1.3. Une absence de contrôle interne qui ne permet pas de garantir un bon niveau de maîtrise des risques au plan administratif

#### Une structure hiérarchique déséquilibrée

Les services de la commune sont organisés depuis 2020 autour d'un directeur général des services<sup>88</sup> qui occupait auparavant les fonctions de directeur des ressources humaines et de responsable du service périscolaire (fonctions que l'intéressé continue d'occuper à ce jour). Avant 2020, la coordination des services communaux était assurée, selon l'organigramme, par la première adjointe au maire, bien que dirigée dans les faits par le maire lui-même.

Parmi les personnels titulaires, les services communaux comptent cinq agents de catégorie A<sup>89</sup> positionnés sur des fonctions de responsables de services, dont deux font l'objet d'un temps partagé avec l'EPCI<sup>90</sup>. Par ailleurs, la commune compte deux agents de catégorie B et 67 agents de catégorie C.

D'après les données nationales<sup>91</sup>, une collectivité territoriale comptait en moyenne en 2020 plus de 12 % d'agents de catégorie B (11,6 % en prenant en compte les seules communes<sup>92</sup>). Ils sont moins de 3 % à Valence d'Agen.

Cet écart par rapport à la moyenne nationale, sur des fonctions d'encadrement intermédiaire, induit *de facto* un risque organisationnel, certaines activités complexes de gestion pouvant être concentrées sur un nombre limité de personnes, les contrôles internes devenant quant à eux à la fois difficiles à mettre en œuvre et à maintenir dans la durée. Ce risque est d'autant plus important que la commune de Valence d'Agen ne peut s'appuyer sur aucun dispositif de contrôle interne institutionnalisé, aucun guide de procédure, aucune gestion documentaire ni dispositif

---

<sup>87</sup> À titre d'illustration, entre 2015 et 2020, un seul marché public aurait dépassé les seuils prévus par cette délibération : il s'agit du marché de travaux concernant la rénovation de la halle Jean Baylet.

<sup>88</sup> Poste créé en avril 2021 mais occupé depuis mai 2020 (délibération n° 2021-03-10 du 8 mars 2021).

<sup>89</sup> Un ingénieur, trois attachés et un chef de service.

<sup>90</sup> Un ingénieur territorial est mis à la disposition de l'EPCI pour 25 % de son temps de travail depuis 2017 et la responsable des finances de la commune pour 50 %.

<sup>91</sup> DGCL, « En 2020, le nombre d'agents de la fonction publique territoriale est en recul », *Bulletin d'information statistique*, décembre 2021.

<sup>92</sup> DGCL, « Les effectifs des collectivités locales par statut et catégorie hiérarchique », *Les collectivités locales en chiffres*, 2019, p.87.

qualité. Le contrôle interne est ainsi « plus ou moins organisé en fonction des services »<sup>93</sup> et repose en grande partie sur des tableaux de bord disparates et non systématiques, dont le suivi se fait, pour l'essentiel, oralement. Seul le service chargé des finances dispose de tableaux de bord robustes et partagés, permettant un suivi régulier et fiable du niveau des dépenses engagées en cours de gestion.

#### Une fonction achat qui doit gagner en lisibilité

La collectivité ne dispose d'aucune politique d'achat spécifique, ni de service en charge de la commande publique ou encore de logiciel spécifique. Aucun règlement interne n'a été élaboré et l'organisation mise en place varie selon les besoins des services acheteurs. Deux agents sont plus particulièrement chargés du suivi de la commande publique sans que le partage des responsabilités ne soit pour autant clairement établi.

De plus, le niveau de délégation accordé au maire par le conseil municipal, au regard des montants des marchés, prive la commission d'appel d'offres de l'activité règlementaire prévue à l'article L. 1414-2 du code de la commande publique. De ce fait, depuis 2020, la présidente de la commission d'appel d'offres convoque ses membres à l'occasion de certaines procédures adaptées afin de formuler un avis sur des projets d'achats ayant fait l'objet d'une mise en concurrence et dont les offres ont été analysées avant d'être proposées par les services.

Si la chambre reconnaît dans cette initiative une volonté de transparence de la municipalité concernant les choix opérés en matière de commande publique, cette modalité de fonctionnement, non définie dans un règlement interne, expose la commune à une méconnaissance de l'article R. 2123-6 du code de la commande publique prévoyant que « lorsque la procédure se réfère expressément à l'une des procédures formalisées, l'acheteur est tenu d'appliquer celle-ci dans son intégralité ».

Dans sa réponse, la commune se dit consciente que la fonction achat doit gagner en lisibilité. Elle s'est en outre engagée depuis 2020 à la création d'un service dédié et la mutualisation ainsi que la création de services communs avec l'EPCI sont d'ores et déjà des outils à l'étude. La chambre rappelle toutefois que la fonction achat faisait déjà partie des pistes de mutualisations envisagées par le schéma de mutualisation 2015-2020.

#### Un pilotage des ressources humaines qui reste à parfaire

Le suivi spécifique des questions relatives aux ressources humaines est récent. La gestion du personnel, qui se limitait à la paye, était auparavant assurée par le service comptabilité. Compte tenu de pratiques (au niveau de chaque service) jugées disparates par l'ancien ordonnateur et face au contexte règlementaire évolutif, un service chargé des ressources humaines, composé d'un chef de service (poste partagé avec la responsabilité du service scolaire/périscolaire) et d'une collaboratrice plus particulièrement chargée de la paye, a été créé en 2012.

La mise en place du service des ressources humaines n'a fait l'objet d'aucune délibération et d'aucune lettre de mission adressée au nouveau responsable. Les objectifs fixés oralement à ce dernier ont été de « faire en sorte que les services disposent des agents nécessaires à leur fonctionnement et que ceux-ci améliorent la performance de la collectivité. Les agents étaient plutôt vieillissants, peu formés, sans culture territoriale et la collectivité n'avait aucune stratégie

<sup>93</sup> Réponse de l'ordonnateur au questionnaire établi par la chambre.

pour accompagner ces agents. Cette mission s'accompagne bien entendu de plusieurs leviers dont le pilotage de la masse salariale et le recrutement en fonction de l'organisation des services<sup>94</sup> ».

Aucune politique de recrutement ou de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences n'a été définie. Le service des ressources humaines ne dispose pas, par ailleurs, d'un système d'information spécifique et aucun indicateur de pilotage ou de performance de la gestion des ressources humaines, ou de suivi du climat social, n'est mis en œuvre.

Si la taille de la commune peut constituer un obstacle au déploiement et l'utilisation de ces outils, une mutualisation avec l'EPCI pourrait néanmoins constituer un levier efficace d'autant que la gestion des ressources humaines figure au titre des projets du schéma de mutualisation adopté à l'unanimité en 2015, mais non mis en œuvre à ce jour.

### **2.3.2. Une porosité entre le secteur associatif et le conseil municipal dans un contexte de contrôles défaillants**

2.3.2.1. La notion de conflit d'intérêts : une approche large retenue par le législateur et la jurisprudence

L'obligation de prévention des conflits d'intérêts résulte de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui prévoit dans son article 1<sup>er</sup> que « les personnes titulaires d'un mandat électif local [...] veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts ». L'article 2 dispose que « constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ». Il ressort de cette définition trois éléments centraux :

- la notion d'interférence : l'exercice par un élu de ses fonctions ne doit pas être perturbé, parasité, voire influencé par un autre intérêt que celui de sa collectivité d'élection ;
- la notion de conflit entre deux intérêts publics<sup>95</sup> ou entre un intérêt public et un intérêt privé ;
- la notion d'apparence : il suffit que la situation litigieuse donne l'apparence d'un conflit d'intérêts pour que ce dernier puisse être retenu.

Le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014, pris en application de la loi du 11 octobre 2013, organise le déport des élus locaux, en leur qualité de membres de l'exécutif ou de titulaire d'une délégation de fonctions et/ou de signature. Cependant, ces derniers ne sont pas les seuls à devoir respecter l'obligation de prévention des conflits d'intérêts. L'ensemble des membres de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale sont astreints à cette même obligation de prévention des conflits d'intérêts conformément à l'article L. 2131-11 du CGCT qui dispose que « sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en a fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ».

Les articles L. 1111-1-1 et L. 2121-7 du CGCT sont, par ailleurs, venus donner une valeur législative à la charte des élus. Celle-ci prévoit notamment que « l'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité. Dans l'exercice de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier ».

---

<sup>94</sup> Réponse de l'ordonnateur au questionnaire établi par la chambre.

<sup>95</sup> Cette rédaction induit qu'il peut exister un conflit entre deux fonctions ou mandats ayant pour buts de satisfaire l'intérêt général.

De plus, le juge administratif a dégagé deux critères qui, s'ils sont cumulativement réunis, le conduisent à considérer l' élu comme ayant été intéressé à l'affaire sur laquelle il a délibéré. En premier lieu, l' élu doit avoir un intérêt personnel à l'affaire<sup>96</sup>. L'intérêt est personnel dès lors qu'il ne se confond pas avec l'intérêt général, qu'il est différent de celui de la généralité des habitants. Cet intérêt est apprécié au niveau individuel, ou bien, à raison des fonctions exercées au sein d'une personne morale, comme une entreprise ou une association. En second lieu, l' élu doit avoir exercé une influence effective sur la délibération<sup>97</sup>. Celle-ci sera déterminée par la prise en compte de l'ensemble des circonstances ayant entouré la délibération et de l'implication de l' élu, notamment dans l'instruction du projet, en étant à l'origine de la proposition présentée à l'organe délibérant, en rapportant le projet en séance, en participant aux débats et/ou au vote, ou en étant simplement présent physiquement dans la salle<sup>98</sup>.

Enfin, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) est venue préciser comment les élus doivent procéder « pour prévenir les risques d'ordre pénal, déontologique et administratif ». En plus de se déporter du vote de la délibération et des débats préalables, les élus des collectivités locales en situation de conflit d'intérêts doivent également « s'abstenir de participer à toute réunion, discussion ou travaux préparatoires préalables à la délibération ». La HATVP précise enfin que les procès-verbaux des séances doivent « faire mention des déports et du fait que l' élu concerné a quitté la salle »<sup>99</sup>.

### 2.3.2.2. L'identification de situations de conflit d'intérêts

#### Des conflits d'intérêts non traités lors des conseils municipaux

Entre 2015 et 2021, 23 élus au sein des deux conseils municipaux successifs ont exercé en parallèle de leurs fonctions électives un rôle actif au sein de 22 associations subventionnées par la commune. La chambre constate par ailleurs que ces associations ont reçu, sur la période 2015-2021, 1,13 M€ de subventions en numéraire (soit 64 % du total de l'enveloppe) et, pour l'année 2020, 123 240 € d'aides en nature (soit 46 % du total).

Si les règles de déport sont connues par l'administration communale et rappelées aux élus, elles ne sont pas appliquées. En effet, l'examen des délibérations relatives au subventionnement des associations montre que les nombreux élus concernés par un conflit d'intérêts ne se déportent pas mais se contentent de ne pas prendre part au vote. Lorsqu'il s'agit de mises à disposition de personnels communaux aux associations, de mise à disposition de biens communaux, ou encore de conventions d'objectifs et de moyens, l'ensemble des élus participe au vote, y compris ceux qui sont, par ailleurs, présidents d'associations, et par conséquent directement concernés par cette délibération. Ainsi, sur la période examinée, la chambre a dénombré neuf délibérations pour lesquelles aucun déport ni abstention n'est mentionné dans la délibération, alors qu'un conflit d'intérêts est documenté. Trois associations sont concernées :

- l'Avenir Valencien Rugby : il s'agit de l'association la plus subventionnée par la commune (plus de 630 000 € entre 2015 et 2020) qui bénéficie d'une mise à disposition d'installation sportive gratuite et de personnels, en dehors de toute convention. Sur la période 2015-2019, la

<sup>96</sup> CE, 16 décembre 1994, req. n° 145370.

<sup>97</sup> CE, 27 juin 1997, req. n° 122044.

<sup>98</sup> Il s'en déduit également qu'une traçabilité fiable et complète doit être assurée de toutes les diligences et préventions que l' élu aura prises, afin de pouvoir attester de sa non-implication dans la décision ou le projet soumis au vote (procès-verbal de séance ou de réunion de commission, courriels adressés à la direction générale indiquant sa non-participation à ce projet...).

<sup>99</sup> La réponse de la HATVP fait suite à un courrier envoyé à l'institution, le 9 juin 2021, par le président d'« Intercommunalités de France ».

fonction de président du club a été occupée par l'époux de la première adjointe au maire de Valence d'Agen, qui ne s'est jamais ni déportée ni même abstenue à l'occasion des délibérations intéressant le club, qu'il s'agisse de l'attribution de subventions annuelles ou des conventions d'objectifs et de moyens fixant les modalités de mise à disposition des installations et des équipements à titre gratuit ;

- Noël en Cirque : l'association a bénéficié de plus de 63 000 € de subventions municipales<sup>100</sup> entre 2015 et 2021 alors que sept membres du conseil municipal en étaient membres dont le maire, président d'honneur et membre actif, mais aussi metteur en scène au sein de la structure. Aucun des conseillers municipaux intéressés ne s'est déporté à l'occasion des délibérations concernant l'association. Si la chambre relève une abstention systématique lors du vote des subventions annuelles, les conventions de mise à disposition, bien que remboursées, constituent un avantage pour l'association qui aurait dû donner lieu à un déport des membres du conseil municipal concernés. De plus, la jurisprudence de la Cour de cassation fait une analyse extensive de la notion de conflit d'intérêts, sanctionnant un maire pour la simple convocation du conseil municipal à la séance au cours de laquelle une délibération matérialisant un conflit d'intérêts le concernant a été prise<sup>101</sup>. Au cas d'espèce, l'ensemble des convocations et des délibérations du conseil municipal concernant les subventions accordées à l'association Noël en Cirque entre 2015 et 2019 ont été signées par le maire<sup>102</sup> ;
- Festivalence : bien que l'association ait aujourd'hui cessé son activité, la chambre relève qu'en 2015, la convention d'objectifs et de moyens la concernant a été délibérée en présence d'un conseiller municipal qui était par ailleurs président de l'association.

**tableau 28 : liste des délibérations concernées par un conflit d'intérêts lors de leur adoption**

date du conseil municipal	objet de la délibération	associations concernées	nombre d'élus en situation de conflit d'intérêt
25-mars-15	convention d'objectifs et de moyens entre la ville et certaines associations	Festivalence et Avenir valencien Rugby	2 (première adjointe et adjoint)
06-avr-16	demande de subvention des associations - 2016	Avenir valencien Rugby	première adjointe
24-juin-16	convention de mise a disposition de personnels administratifs auprès de l'association noel en cirque	Noel en cirque	6 dont le maire
18-avr-17	demande de subvention des associations - 2017	Avenir valencien Rugby	première adjointe
28-mars-18	demande de subvention des associations - 2018	Avenir valencien Rugby	première adjointe
28-mars-18	convention d'objectifs et de moyens des associations	Avenir valencien Rugby	première adjointe
13-mars-19	demande de subvention des associations - 2019	Avenir valencien Rugby	première adjointe
27-mai-19	convention de mise a disposition de personnels administratifs auprès de l'association noel en cirque	Noel en cirque	7 dont le maire
22-juin-20	demande de subvention des associations - 2020	Avenir valencien Rugby	5ème adjointe

Source : CRC d'après le registre des délibérations

<sup>100</sup> Certaines de ces subventions n'ont pas été versées en raison de la crise sanitaire, notamment en 2020 et 2021 (20 000 €). Il s'agit, dans le cas d'espèce, d'évaluer l'intention de subventionner plus que le montant financier finalement perçu par l'association.

<sup>101</sup> Cour de cassation, 25 octobre 2017, requête n° 16.85.248.

<sup>102</sup> Exemple : délibération n° 2015-03-17 lors de la séance du 25 mars 2015, délibération n° 2018-03-29 lors de la séance du 28 mars 2018, délibération n° 2019-03-25 lors de la séance du 13 mars 2019.

Des situations de conflit d'intérêts lors des délibérations de la commission chargée de l'étude des subventions

*Une procédure d'attribution qui conduit à la reconduction des subventions chaque année*

Les associations doivent, chaque année, formuler une demande de subvention examinée par une commission municipale<sup>103</sup>. Celle-ci se réunit une fois par an au minimum pour examiner les demandes des associations sur la base d'un recueil d'éléments fournis par leurs soins<sup>104</sup>, puis formule un avis. Le maire valide ensuite cette proposition avant de la soumettre au conseil municipal<sup>105</sup>. Elle est systématiquement adoptée, sans modification ni abstention, conférant de fait à la commission et au maire un rôle décisionnaire.

**tableau 29 : résultats des délibérations relatives aux subventions des associations (2015-2021)**

	Pour	Contre	déport	abstention
n° 2015-03-14	19	0	9	0
n° 2016-04-18	21	0	8	0
N°2017-04-26	22	0	7	0
n°2018-03-26	22	0	7	0
N°2019-03-22	21	0	7	0
N°2020-06-08	21	0	8	0
N°2021-06-09	22	0	6	0

*Source : CRC d'après le registre des délibérations*

Ainsi, la commune ne dispose pas d'un règlement spécifique d'attribution des subventions municipales aux associations, les éléments décrits ci-dessus constituant une procédure coutumière d'attribution.

*Une méthode d'attribution des subventions génératrice de risques juridiques*

Le dispositif présenté ci-avant méconnaît la réglementation sur la prévention des conflits d'intérêts avec un risque d'exposition des élus concernés à un risque pénal. En effet, la commission chargée d'examiner les demandes de subventions est composée en grande partie d'élus membres ou ayant des responsabilités exécutives dans plusieurs associations bénéficiaires.

Ainsi, entre 2014 et 2020, 10 élus sont dans cette situation au sein d'une commission en comptant 14 au total, dont sept font partie des 10 associations les plus financées par la commune. Depuis 2020, six sont dans cette situation pour une commission en comptant 12 au total, dont quatre font partie des 10 associations les plus financées par la collectivité.

De plus, cette procédure a conduit le maire (lui-même intéressé par l'association Noël en Cirque) à se prononcer sur le financement accordé à cette association entre 2014 et 2020, après l'intervention de la commission *ad hoc* et avant la délibération du conseil municipal. De plus, les délibérations spécifiques à l'association Noël en Cirque ont été rédigées « sur proposition de monsieur le maire », et signées par lui.

<sup>103</sup> En raison de la crise sanitaire, la délibération soumise au conseil municipal du 22 juin 2020 n'a pas fait l'objet d'un examen préalable par la commission *ad hoc* et a fait l'objet d'une délibération sur proposition du maire.

<sup>104</sup> Exemples : nombre d'adhérents, principales activités réalisées durant l'année et quelques éléments disparates concernant la situation financière, qui restent difficiles à analyser.

<sup>105</sup> Ce mode de fonctionnement, qui peut s'apparenter à une procédure, a été décrit par l'adjoint au maire chargé des associations lors du conseil municipal de juin 2020 (cf. procès-verbal de la séance du conseil municipal du 22 juin 2020, p.16). À cette occasion, il a été rappelé que cette procédure était inchangée depuis plusieurs années.

La chambre estime que cette situation est de nature à porter atteinte à l'indépendance des travaux effectués par la commission du fait des ententes possibles entre membres intéressés, d'autant qu'aucun document produit par la commune n'est en mesure d'attester du déport des élus concernés lors de l'examen des demandes de subventions formulées par les associations.

Cette proximité entre le secteur associatif financé par la commune et le conseil municipal paraît, au fil du temps, normale et admise. Ainsi, à titre d'illustration, dans le procès-verbal du conseil municipal du 18 avril 2017, le maire affiche sa volonté de discuter avec son adjoint, par ailleurs co-président de l'association Avica qui organise, par le biais d'un financement spécifique de la commune, le salon du livre local. Des discussions préparatoires aux réunions du conseil municipal sur des sujets concernant les associations dirigées par des élus sont ainsi établies. Cette situation de fait expose par ailleurs la commune au risque de ne pas financer ces associations à hauteur de leur juste besoin. Il est, à ce titre, intéressant de relever des propos du maire qui, en 2015<sup>106</sup>, mentionne que « certaines associations ont deux voire trois budgets d'avance. Les subventions se doivent d'être allouées pour le financement de l'année en cours et non pour la trésorerie de l'association ».

Ainsi, il n'existe pas de réel pilotage des subventions au regard de la situation financière des associations. À titre d'illustration, l'adjoint au maire actuel chargé des associations (et qui occupait les mêmes fonctions dans la précédente mandature) déclarait en conseil municipal en 2020<sup>107</sup> que le vote des subventions est reconduit à l'identique d'une année sur l'autre<sup>108</sup>. De fait, les subventions servies par la commune aux principales associations sont marquées par une grande régularité sur la période 2015-2021.

Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur affirme que désormais aucun élu n'est membre d'un conseil d'administration d'une association financée par la commune. Un contrôle strict des associations concernées par les subventions est désormais demandé au service gestionnaire. Cependant, la chambre estime que les moyens structurels de prévention des conflits d'intérêts restent à déployer, comme un règlement spécifique d'attribution ou l'utilisation des conventions d'objectifs et de moyens comme réel outil de pilotage.

#### **encadré 2 : Valence Animation Fêtes : une association transparente dissoute depuis 2020**

Une association est qualifiée de transparente quand elle ne dispose pas d'autonomie décisionnelle et financière par rapport à la collectivité qui la subventionne et dont elle n'est qu'un démembrement visant à permettre de s'affranchir des règles en vigueur et à échapper à tout contrôle effectif. Dans les faits, un faisceau d'indices permet de caractériser la transparence d'une association : le degré d'indépendance dans sa direction et sa gestion, l'origine des moyens dont bénéficie l'association et le domaine d'activité de l'association (l'activité se confond avec les missions relevant de la compétence de la collectivité).

L'association Valence Animations Fêtes satisfaisait à l'ensemble des critères identifiés par le juge administratif pour la qualifier d'association transparente, exposant sa présidente à un risque de gestion de fait. En effet, Valence Animations Fêtes était une association (loi 1901) qui, jusqu'en 2018, a perçu une subvention communale annuelle de 5 000 €, soit la seule recette de l'association. Celle-ci, présidée par une adjointe au maire et comptant trois élus municipaux, a joué le rôle de comité des fêtes organisant, à la

<sup>106</sup> Procès-verbal du conseil municipal en date du 25 mars 2015, page 33.

<sup>107</sup> Procès-verbal du conseil municipal du 22 juin 2020, page 16.

<sup>108</sup> « Les chiffres que vous voyez apparaître là aujourd'hui sont ceux déposés par les associations. Nous nous étions préparés en fin d'année dernière, avant le confinement sur la base des demandes faites par les associations. Il s'agit, ici, de valider les demandes. Tout a été, plus ou moins, respecté ; cela correspond aux subventions habituelles. Nous n'avons pas fait de diminution ni d'augmentation de subvention par rapport à la situation actuelle des associations. Elles sont reconduites année après année, à quelques exceptions près. En gros, nous recevons les dossiers en mairie et ceux-ci sont examinés en commission. Cette année cela n'a pas été possible. Nous votons aujourd'hui les reconductions régulières et habituelles. »

demande de la mairie, quelques festivités<sup>109</sup>. L'association a été dissoute en 2020 à la demande du maire : « celle-ci n'avait plus l'objet d'exister puisque à la demande du maire, les manifestations qu'elle organisait auparavant sont dorénavant organisées et gérées directement par la mairie »<sup>110</sup>.

### 2.3.2.3. Un défaut de contrôle global de la commune

Au-delà des conditions d'octroi des subventions aux associations, les contrôles effectués *a posteriori* sur le secteur associatif par les services municipaux semblent insuffisants. Des outils ont pourtant été mis à la disposition des collectivités territoriales pour les aider à accomplir cette mission réglementaire.

#### Une réglementation précise et des outils prédéfinis à la disposition des collectivités

Le premier outil de contrôle à la disposition des communes prévu par la réglementation porte sur les conventions d'objectifs et de moyens. En effet, l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoit que l'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette aide dépasse le seuil de 23 000 € par an, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant, les modalités de versement, les conditions d'utilisation et les modalités de contrôle et d'évaluation de la subvention attribuée ainsi que les conditions dans lesquelles l'organisme, s'il est à but non lucratif, peut conserver tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée.

Par ailleurs, une collectivité peut également utiliser une convention pluriannuelle d'objectifs : la collectivité qui la souscrit prend l'engagement d'un financement dans la durée, de sorte que l'association qui bénéficie de celui-ci ne risque pas d'être tenue, le cas échéant, d'interrompre l'accomplissement de ses missions d'intérêt général. Elle impose en contrepartie des obligations aux associations : fournir annuellement le compte rendu financier correspondant à chaque projet, action ou programme d'actions ; procéder à l'évaluation des conditions de réalisation des projets ou des actions pour lesquels l'administration apporte son concours ; adopter un cadre budgétaire et comptable conforme aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations (règlement n° 99-01 du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable).

Afin de faciliter l'application de cette mesure pour les collectivités locales, la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations a diffusé un modèle unique de convention d'objectifs, annuelle ou pluriannuelle, afin de constituer un nouveau cadre de référence pour la délivrance de subventions aux associations, assorti d'un nouveau formulaire-type de demande de subvention.

#### Des conventions d'objectifs et de moyens peu contraignantes

La chambre constate l'existence matérielle de conventions d'objectifs et de moyens pour six associations<sup>111</sup> aidées par la commune entre 2015 et 2021 (pour un montant supérieur au seuil

<sup>109</sup> Les festivités les plus importantes étant financées par le biais du budget annexe.

<sup>110</sup> Réponse formulée par l'ordonnateur à la chambre.

<sup>111</sup> L'Avenir Valencien Rugby, l'Amicale laïque de Valence d'Agen (Alva), Équiloisirs, le CLAM, Noël en Cirque, Festivalence et l'office de tourisme de Valence d'Agen.

de 23 000 €). Ces conventions s'avèrent cependant peu contraignantes pour les associations, les objectifs fixés constituant avant tout des engagements de principe peu mesurables. À titre d'illustration, la convention signée par la commune avec le CLAM prévoit comme seul objectif que l'association « pérennise son action » dans les domaines de la « prévention et de la création d'activités pour une partie de la jeunesse » tout en « offrant également des séjours relatifs à ses propres activités ».

La convention pluriannuelle 2018-2020 signée avec L'Avenir Valencien Rugby, quant à elle, prévoit comme seul objectif « de maintenir, de développer l'activité éducative de l'école de rugby et de soutenir les différentes équipes de chaque catégorie ». Cette association a pourtant bénéficié d'une subvention en numéraire de 264 000 € entre 2018 et 2020 et d'une aide en nature apportée par la commune, notamment en termes de mise à disposition gratuite :

- du stade, de ses annexes et de terrains sportifs ;
- des personnels en assurant l'entretien (non prévus à la convention) ;
- de la prise en charge des frais d'assurance de ces équipements en responsabilité civile et multirisque ;
- de la prise en charge de toutes les contributions frappant le sol et les constructions ;
- de la prise en charge des frais d'entretien des bâtiments et des équipements ;
- du renoncement par la commune à tout ou partie des recettes liées à l'exploitation des installations mises à disposition.

Enfin, la convention signée avec l'association Équiloisirs s'avère, en termes d'objectifs, très imprécise (cf. *infra*).

### Équiloisirs : une illustration d'un manque de contrôle

Le bassin de vie de Valence d'Agen compte 10 centres équestres, situés à moins de 26 mn du centre-ville, qui proposent un ensemble d'activités aux adultes et aux enfants : poney club, école d'équitation, écurie de propriétaire, équipes de compétition et accueil d'enfants dans le cadre d'activité scolaires. Quel que soit le centre, une heure de cours collectif est facturée environ 20 €.

**tableau 30 : liste des centres équestres situés à proximité de Valence d'Agen**

centre équestre	distance (en mn de route)
équiloisirs	4
Centre équestre de St Vincent Lespinasse	10
domaine équestre d'Ilohé	13
Centre équestre de Sistels	15
Centre équestre de Castelsagrat	18
écuries du Nil	19
Écuries de Pachka	21
équijump	23
club hippique de Belloc	23
Centre équestre de Lauzerte	26

Source : CRC

Alors qu'il n'est pas assujéti à la TVA<sup>112</sup>, le centre équestre Équiloisirs propose des tarifs identiques à ses concurrents : une leçon d'équitation pour un non-adhérent au club est ainsi facturée 20 €, soit un tarif identique à celui pratiqué chez ses concurrents. Ce constat est d'autant plus surprenant que le club est très largement soutenu par la commune de Valence d'Agen et, dans une moindre mesure, par l'EPCI et qu'un tarif avantageux est l'un des arguments retenus pour conférer à l'association une mission d'intérêt général.

La commune, qui est propriétaire de la ferme équestre de 1 189 m<sup>2</sup> exploitée par l'association, met gratuitement cet ensemble immobilier à sa disposition. Cet avantage en nature est estimé par la collectivité à 51 191 €<sup>113</sup> par an, étant précisé qu'aucun contrat d'occupation du domaine public, tel que prévu à l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques, n'a été signé.

De plus, jusqu'en 2021, la commune mettait à disposition du centre équestre deux agents municipaux à mi-temps<sup>114</sup> dont les rémunérations (soit environ 25 000 € au total par an) ont fait l'objet d'un remboursement par l'association dans le cadre de conventions de mise à disposition spécifiques (triennale pour l'un et annuelle pour l'autre). Parmi les autres dispositions en vigueur, il est établi qu'en cas d'arrêt de travail d'un des deux agents, la commune n'en fait pas supporter le coût à l'association<sup>115</sup>. Ces deux agents sont par ailleurs logés sur place afin d'assurer en permanence la surveillance du centre équestre et de prodiguer les soins aux animaux. Cette occupation se fait dans le cadre d'un bail, dont le loyer est inférieur au prix du marché pour l'un et sans loyer pour l'autre, l'appartement faisant partie des biens communaux mis à la disposition de l'association Équiloisirs. De plus, par convention, la commune prend en charge les dépenses liées à l'entretien des bâtiments et des équipements, les contributions et taxes frappant le sol et les bâtiments ainsi que les assurances afférentes aux installations. Enfin, la commune subventionne l'association à hauteur de 26 666 € par an en moyenne (période 2015-2020).

Au total, l'ensemble des contributions de la commune représentait, en 2019, un montant de 77 441 € (soit 26 250 € de subventions annuelles et 51 191 € d'avantages en nature non facturés par la commune), soit plus de la moitié des charges de fonctionnement de l'association (140 899 €<sup>116</sup>), la CC2R apportant également un concours financier (4 500 € de subventions en 2019). De ce fait, le centre est identifié par la commune et l'EPCI comme « Équiloisirs Cheval Poney Club des Deux Rives », soit une dénomination qui le relie à l'EPCI du même nom, avec une activité considérée comme étant d'intérêt général.

Des partenariats ponctuels ont été noués dans le passé avec les établissements scolaires de Valence d'Agen, en particulier avec le collège Jean Rostand sous l'impulsion de son ancien principal<sup>117</sup>. Ces partenariats n'existent plus et le public scolaire est aujourd'hui accueilli par d'autres centres équestres.

Il s'avère, par ailleurs, qu'une adjointe des services techniques de la commune, mise à la disposition de l'association jusqu'en 2020, dirige depuis peu une société spécialisée dans l'élevage

<sup>112</sup> Les centres équestres exploités sous forme associative dont l'activité présente un caractère non lucratif établi en application des dispositions du 7 de l'article 261 du code général des impôts ne sont pas soumis aux impôts commerciaux.

<sup>113</sup> Source : annexe au compte administratif 2020, liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subvention.

<sup>114</sup> Les agents municipaux ont tous les deux le statut d'adjoint technique de la fonction publique territoriale. Mme X... a été mise à disposition 17h par semaine durant les 14 semaines de fermeture du camping municipal ou elle assure, par ailleurs, ses fonctions habituelles en tant que chargée de l'accueil. M. Y... est mis à disposition de l'association 19h par semaine toute l'année.

<sup>115</sup> Situation qui s'est produite entre février et avril 2016.

<sup>116</sup> Soit 89 708 € de charges courantes payées par l'association et 51 191 € d'avantages en nature non facturés par la commune de Valence d'Agen.

<sup>117</sup> Également ancien adjoint au maire de Valence d'Agen et actuel maire de Gasques, commune limitrophe de Valence d'Agen.

de chevaux<sup>118</sup>, domiciliée dans la commune voisine de Saint-Michel, sans qu'une autorisation de cumul d'activités visée par son employeur n'ait été établie (cf. dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux). En outre, le siège social de l'entreprise de son fils, maréchal-ferrant de profession et cavalier de saut d'obstacle reconnu, est domicilié à l'adresse du centre équestre qui, pour mémoire, fait partie du patrimoine de la commune. Il s'agit de l'unique professionnel chargé des ferrures intervenant au sein du centre.

La situation de cette association présente de multiples risques juridiques qu'il appartient à la commune de contrôler. Si une convention d'objectifs et de moyens a bien été signée entre la collectivité et l'association Équiloisirs, avec des engagements réciproques et des dispositions visant à contrôler l'utilisation des aides apportées par la commune, elle apparaît dans les faits plus comme une formalité administrative que comme un véritable outil stratégique et de contrôle. En effet, le contenu de cette convention, reconduite à l'identique tous les trois ans, n'a pas varié depuis 2013. Les engagements fixés par la commune à l'association paraissent, en outre, tout aussi lacunaires qu'indéfinis et se résument à la phrase suivante « l'association s'engage à réaliser sa mission d'intérêt communal et communautaire et à pérenniser l'ensemble de ces activités en coordination avec l'ensemble des acteurs locaux »<sup>119</sup>.

Les conventions signées par l'association devaient également la conduire à produire chaque année, à l'appui de sa demande de subvention annuelle, un plan de financement et un budget prévisionnel pour l'année à venir, des comptes rendus financiers attestant de la conformité des dépenses effectuées dans le cadre de l'octroi de subventions exceptionnelles, et enfin un compte administratif approuvé par l'assemblée générale. Or, la commune n'a pu produire qu'un recueil des dépenses et des recettes<sup>120</sup>, document insuffisant pour exercer son contrôle. De plus, la commune n'a pas été en mesure de présenter les comptes rendus des entretiens annuels prévus par la convention annuelle d'objectifs et de moyens entre le représentant de la commune et le président du centre équestre, ni les rapports relatifs à la façon de servir des agents mis à la disposition de l'association.

Au total, l'ensemble de ces éléments remet en question la nature et la portée de la mission de service public remplie par le centre équestre au regard de ses tarifs et du public accueilli, dans un contexte où il existe une offre privée équivalente à proximité. Dans sa réponse, la commune affirme qu'aucune subvention n'a été votée en conseil municipal au profit de cette association.

#### *Une autre illustration du manque de contrôle : l'amicale des employés de la commune*

L'amicale des employés de la commune perçoit 17 000 € par an de la commune, indépendamment de l'évolution à la baisse des effectifs de la ville constatée depuis 2015. Ce financement représente 56 % des recettes de l'association, auquel s'ajoute une cotisation de 10 € par membre. Sur la base d'un budget prévisionnel d'un peu plus de 30 000 €, les dépenses s'élèvent en moyenne à 433 € par agent. Les prestations proposées sont l'octroi de chèques vacances, de bons de rentrée scolaire, de bons de Noël pour les agents qui n'ont plus d'enfant en âge de recevoir un cadeau. L'association participe également aux événements de la vie (naissance, mariage, décès) et à la prise en charge de sorties telles que pique-niques, lotos, soirées...

---

<sup>118</sup> Aucun chiffre d'affaires enregistré depuis sa création.

<sup>119</sup> Convention d'objectifs et de moyens commune / Équiloisirs 2018-2019-2020 du 12 avril 2018.

<sup>120</sup> Recueil présentant un excédent de 70 € pour près de 90 000 € de dépenses annuelles, formalisé sur une page A4 pour une période allant du 1<sup>er</sup> septembre 2018 au 31 août 2019.

Le contrôle exercé par la commune sur cette association apparaît formel et se limite à la réception d'un document répertoriant les dépenses et les recettes. Depuis 2021, le maire a souhaité être associé aux assemblées générales de l'association, ce qui n'était pas le cas auparavant, faute d'invitation.

La chambre considère que le défaut de contrôle de la commune sur cette association constitue une zone de risque. Le recours aux prestations du Comité national d'action sociale (cf. *infra* p.69) pourrait utilement être étudié afin de proposer aux agents une plus grande diversité de prestations. Il s'agit, de plus, d'un secteur où une mutualisation pourrait être envisagée au niveau intercommunal. Dans sa réponse, l'ordonnateur entend renforcer les contrôles sur l'association sans toutefois en avoir exposé les modalités.

#### La mise à disposition gratuite de personnels communaux en faveur de l'Avenir Valencien

Comme mentionné *supra*, plusieurs agents municipaux étaient placés, jusqu'en 2021, en position de mise à disposition, dans un but de promotion de la vie associative : deux agents techniques auprès d'Équiloisirs, un personnel administratif à mi-temps auprès de Festivalence, et un personnel administratif (0,1 ETP) auprès de l'association Noël en Cirque.

Depuis 2021, l'ensemble de ces mises à disposition n'a pas été renouvelé pour des raisons qui tiennent soit au souhait des agents<sup>121</sup>, à la dissolution de l'association<sup>122</sup>, à la crise sanitaire<sup>123</sup> ou encore au fonctionnement de la centrale nucléaire de Golfech<sup>124</sup>.

Outre l'ensemble des installations sportives mises à sa disposition, le club de rugby L'Avenir Valencien bénéficie gratuitement d'une partie du travail effectué par trois agents municipaux chargés de l'entretien des espaces verts et des installations sportives et de loisirs localisés rue des charretiers<sup>125</sup>, sans convention de mise à disposition ni remboursement. Cette pratique méconnaît les dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008<sup>126</sup> qui prévoit que « l'organisme d'accueil rembourse à la collectivité territoriale [...] la rémunération du fonctionnaire mis à disposition, les cotisations et contributions y afférentes, ainsi que les charges [...] ». L'article 8 de ce même décret prévoit, par ailleurs, qu'« un rapport sur la manière de servir du fonctionnaire mis à disposition est établi par son supérieur hiérarchique au sein de l'administration d'accueil ou par le responsable de l'organisme d'accueil sous l'autorité directe duquel il est placé », ce qui n'est pas fait au cas d'espèce.

Ainsi et bien que ces agents ne travaillent pas exclusivement pour le club de rugby, une convention de mise à disposition est à prévoir concernant la quote-part de leur temps de travail qui bénéficie directement au fonctionnement de l'association.

<sup>121</sup> L'agent mis à disposition de l'association Équiloisirs a souhaité mettre un terme à cette convention.

<sup>122</sup> L'association Festivalence a été dissoute en 2021, alors même que le spectacle au « fil de l'eau » qui justifiait son existence n'a plus donné de représentation depuis 2016 et bien qu'une dernière subvention de 5 000 € ait été votée par la commune en 2017.

<sup>123</sup> Noël en Cirque ne donne plus de représentation depuis 2020 en raison de la crise sanitaire.

<sup>124</sup> Les fermetures de tranche génèrent un besoin d'hébergement important sur le territoire qui mobilise le camping municipal. La mise à disposition dont bénéficie Équiloisirs l'hiver d'un agent rattaché à temps complet au camping municipal est, dès lors, interrompue.

<sup>125</sup> Il s'agit principalement du stade et accessoirement du camping.

<sup>126</sup> Relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

**tableau 31 : synthèse des mises à disposition (MAD) constatées par la chambre entre 2015 et 2020**

Grade	Association bénéficiaire	Emploi occupé en MAD	Quotité	salaire annuel brut chargé	durée de la MAD	remboursement	montant remboursé
adjoint technique (FPT) mi temps	équiloisirs	agent d'entretien	17 heures par semaine	11 891,46€ (fin2019)	14 semaines	oui	2731,72 (fin 2019)
adjoint technique (FPT) temps plein	équiloisirs	agent d'entretien	19h par semaine (54,3%)	23 662,72€ (fin2020)	3 ans	oui	20541 (2019)
adjointe administrative (FPT)	festivale	secrétariat	50%	23 597,85 € (fin2013)	3 ans	oui	16922,87 (2014)
Adjoint administratif (FPT)	noel en cirque	secrétariat	10%	32 395,08 € (fin2019)	3 ans	oui	3656,16 (2020)
adjoint technique (FPT)	avenir Valancien	agent d'entretien	100%	24 161,29 € (fin2020)	pas de MAD	non	RAS
adjoint technique (FPT)	avenir Valancien	agent d'entretien	100%	15 378,93 € (fin2020)	pas de MAD	non	RAS
adjoint technique (FPT)	avenir Valancien	agent d'entretien	100%	23 712,16 € (fin2020)	pas de MAD	non	RAS

Source : CRC d'après les données fournies par la commune

L'ensemble de ces constats conduit la chambre à formuler quatre recommandations :

**4. Définir un règlement d'attribution des subventions aux associations intégrant l'ensemble des aides apportées par la commune, avec des dispositions propres à la prévention des conflits d'intérêts au regard de la réglementation en vigueur. *Non mise en œuvre.***

**5. Utiliser les conventions d'objectifs et de moyens comme un réel outil de pilotage de la relation de la commune avec les associations financées. *Non mise en œuvre.***

**6. Mettre fin au financement communal de l'association Équiloisirs qui n'exerce plus une mission de service public justifiant un financement public. *Totalement mise en œuvre.***

**7. Procéder à une régularisation de la situation des agents à la disposition de l'association L'Avenir Valancien en application du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008. *Non mise en œuvre.***

### 2.3.3. La gestion des ressources humaines : un bilan en demi-teinte

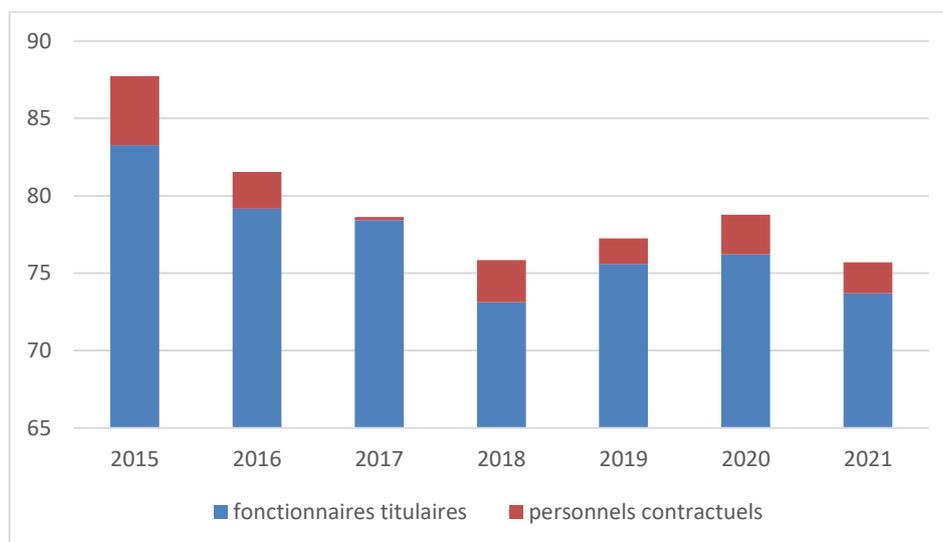
Bien que le service des ressources humaines apparaisse dépourvu d'outil de prévision, de pilotage et de contrôle, ses résultats en termes de maîtrise de la masse salariale sont néanmoins significatifs.

2.3.3.1. Une masse salariale maîtrisée mais qui reste un facteur de rigidité marqué des dépenses de fonctionnement

Au 1<sup>er</sup> septembre 2021, la commune emploie 75,7 équivalents temps plein (ETP) à titre permanent, contre 87,7 ETP en 2015. Cet effort de diminution des effectifs, qui apparaît particulièrement marqué entre 2015 et 2018, a aussi bien porté sur les postes de fonctionnaires (- 9,56 ETP) que sur les personnels contractuels (- 2,46 ETP), qui représentent en 2021 moins de 3 % des emplois occupés (hors emplois aidés).

Les départs à la retraite de fonctionnaires et l'annualisation du temps de travail dans le secteur périscolaire<sup>127</sup> ont été les principaux leviers utilisés par la commune sur la période : à titre d'illustration, entre septembre 2015 et décembre 2016, cinq postes ont été supprimés<sup>128</sup>. Entre 2015 et 2021, un agent titulaire a été rattaché à l'EPCI des Deux Rives, au titre du transfert de compétences en matière d'assainissement collectif. De plus, les fonctions de directrice des finances et de directeur des services techniques sont partagées avec la communauté de communes, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019 pour la première (mise à disposition à hauteur de 50 % de son temps de travail), et dès 2017 pour le second (à raison de 25 % de son activité).

**graphique 7 : évolution des emplois permanents de la commune (en ETP)**



Source : CRC d'après les données de la commune

Grâce à cet effort significatif, globalement maintenu sur la période, la commune présente un taux d'administration de 14,5 ETP pour 1 000 habitants. Ce chiffre est identique à la moyenne des effectifs des communes de sa strate démographique<sup>129</sup> alors que ce taux était nettement supérieur en 2015 (16,6).

Toutefois, le ratio de rigidité des charges de personnel sur les charges courantes<sup>130</sup> peut être qualifié d'élevé<sup>131</sup>. Sa progression sur les trois derniers exercices (54 % en 2017, 59 % en 2020) s'explique par une réduction plus rapide des charges courantes (- 3 % en variation annuelle moyenne) que celle des charges de personnel (- 1,1 %). De plus, cet indicateur doit être analysé avec prudence. Il témoigne d'un choix politique ancien de la commune de réaliser en régie la plupart des actions communales ou d'utiliser fortement le tissu associatif local par le biais de la mise à disposition de personnels communaux<sup>132</sup>. Ce mode d'action génère une masse salariale élevée au regard des autres postes de dépenses, aggravant mécaniquement le ratio de rigidité des charges courantes.

<sup>127</sup> Qui a concerné l'ensemble de ces personnels (titulaires, contractuels et emplois aidés).

<sup>128</sup> Un poste de directeur des services techniques, deux postes d'agents des écoles, un poste chargé de la comptabilité et un poste aux espaces verts.

<sup>129</sup> Cf. cl\_en\_chiffres\_2020\_web-1.pdf (collectivites-locales.gouv.fr).

<sup>130</sup> Les charges de personnels représentent, en moyenne sur la période, 59,6 % des charges courantes (soit 3,3 M€ de charges de personnel sur un budget de 5,2 M€).

<sup>131</sup> < 50 % niveau faible ; de 50 à 55 % normal ; 55 à 60 % élevé mais soutenable ; > 60 % très élevé entraînant une rigidité extrême des charges.

<sup>132</sup> Il s'agit à la fois des personnels employés par la commune et mis à la disposition des associations, mais également des personnels dont l'activité gravite autour des associations, sans pour autant une mise à disposition spécifique (stade de rugby, tennis et personnels dédiés aux fêtes et animations).

*Un régime indemnitaire mis sous tension depuis 2019*

Par délibération du 21 décembre 2016<sup>133</sup>, la commune a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep)<sup>134</sup>, applicable à l'ensemble du personnel communal, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Dès lors, toutes les primes précédemment versées ont été transposées dans le nouveau dispositif, avec cependant quelques exceptions, prévues par les textes<sup>135</sup>. La commune applique la partie fixe du Rifseep, à savoir l'indemnité liée aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise (IFSE), « aux agents titulaires et stagiaires à temps complet, à temps non complet et à temps partiel, et aux agents contractuels relevant de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 occupant un emploi au sein de la commune ».

Si cette transposition a été engagée en 2017, sa mise en œuvre a été progressive, au gré des dates d'éligibilité des différentes catégories de personnels. Ainsi, en 2017, près de 40 % des primes ont été versées en dehors du cadre posé par le Rifseep, principalement sous forme d'indemnité d'exercice des missions de préfecture, non cumulable avec le Rifseep. Ce n'est qu'à partir de 2018 que le Rifseep a été pleinement appliqué.

Par délibération du 10 décembre 2019, la commune est venue compléter sa délibération initiale avec l'introduction du complément indemnitaire annuel (CIA), fondé sur la manière de servir des agents communaux. Le versement du CIA, modulable d'une année sur l'autre, n'est pas obligatoire. Pour autant, la possibilité de l'octroyer à un ou plusieurs agents doit être prévue.

L'instauration du Rifseep s'est globalement traduite par une forte hausse (jusqu'en 2019) des volumes financiers accordés aux agents de la commune<sup>136</sup> (+ 45 % en trois ans) alors que le nombre d'agents concernés est passé de 84 à 72. La municipalité a, en effet, fait le choix de prendre comme base de référence pour le Rifseep le montant des primes versées en 2016. Les volumes financiers ont par la suite diminué, de façon tout d'abord modeste (- 0,5 % en 2020), puis plus nettement en 2021 (- 15,8 %) en raison des départs à la retraite de fonctionnaires fortement primés et de l'absence de revalorisation du régime indemnitaire depuis 2019.

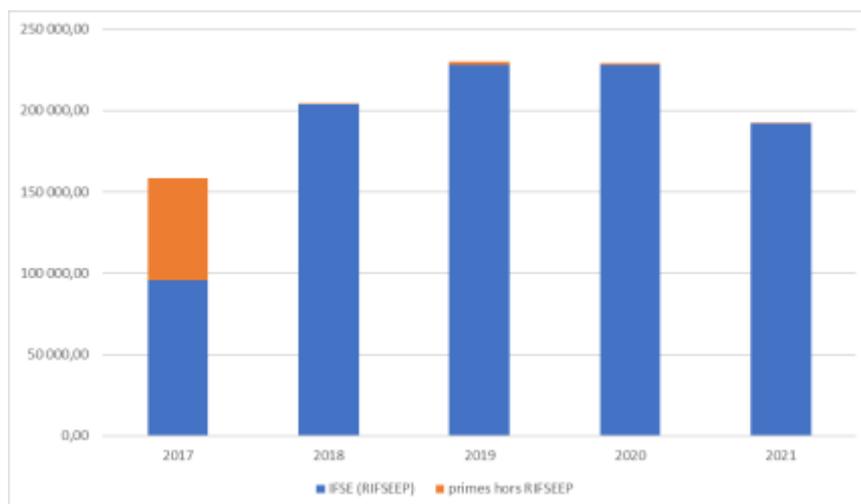
---

<sup>133</sup> Délibération n° 2016-12-25.

<sup>134</sup> Défini par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

<sup>135</sup> Indemnisation des dépenses engagées au titre des fonctions exercées (exemple : frais de déplacement), indemnités différentielles complétant le traitement indiciaire et la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), les sujétions ponctuelles directement liées à la durée du travail (heures supplémentaires, astreintes, travail de nuit, de dimanche ou de jours fériés), l'indemnité de responsabilité des régisseurs d'avances et de recettes, l'indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants, l'indemnité forfaitaire complémentaire pour élections.

<sup>136</sup> Les chiffres communiqués ici ne prennent pas en compte les primes liées à la crise sanitaire, aux élections et l'ensemble des indemnités hors Rifseep (ex : indemnités de déplacement, indemnités pour travaux insalubres...).

**graphique 8 : évolution du montant des primes versées aux agents occupant une emploi permanent**

Source : CRC d'après les données de la commune

### Les heures supplémentaires utilisées comme des compléments de revenu

#### *Une possibilité de rémunération offerte à tous les agents de catégories B et C*

La possibilité pour une commune de rémunérer les heures supplémentaires des agents territoriaux est subordonnée à l'autorisation du conseil municipal, qui fixe par délibération la liste des emplois et des services pour lesquels les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) peuvent être versées<sup>137</sup>.

Par délibération du 17 octobre 2018, complétée par la délibération du 25 octobre 2021<sup>138</sup>, la commune a ouvert la possibilité de rémunérer les heures supplémentaires pour l'ensemble des fonctionnaires « des catégories B et C de la collectivité au bénéfice de l'ensemble des emplois inscrits au tableau des effectifs », sans en préciser les fonctions ou services rattachés. Cette appréciation maximaliste des emplois éligibles est une facilité que se donne la commune en gestion. Elle témoigne d'un manque de maîtrise des risques sur le plan organisationnel que l'administration communale entend compenser par cette large possibilité qui lui est donnée de rémunérer, par le biais des IHTS, l'ensemble des agents de catégories B et C. Au demeurant, cette appréciation peut paraître contestable, la catégorie des agents ne pouvant se substituer à l'identification précise des emplois et services concernés par le dispositif.

#### *Un volume d'heures supplémentaires cependant bien maîtrisé*

Malgré cette approche maximaliste, le volume des heures supplémentaires comptabilisées annuellement a diminué de plus de 48 % entre 2015 et 2020. La croissance constatée en 2021 (1 319 heures) s'explique, pour l'essentiel, par la logistique vaccinale anti covid 19<sup>139</sup>.

<sup>137</sup> Article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, modifié par décret n° 2020-182 du 27 février 2020.

<sup>138</sup> Délibération n° 2018-10-11.

<sup>139</sup> La halle Jean Baylet à Valence d'Agen constitue un centre de vaccination identifié par l'agence régionale de santé d'Occitanie.

Le poids financier des IHTS<sup>140</sup> connaît, là encore, une dynamique baissière (- 35 %). La municipalité l'explique par l'annualisation du temps de travail du personnel périscolaire et la mise en œuvre d'une procédure de contrôle dématérialisé systématique depuis 2017, réalisée par le responsable du service des ressources humaines, qui a produit des résultats immédiats.

**tableau 32 : suivi annuel des heures supplémentaires**

Année	volume horaire (en Heures)	IHTS (en €)
2015	2 021,55	32 492 €
2016	1 835,50	30 077 €
2017	1 508,00	20 687 €
2018	899,50	17 752 €
2019	1 057,15	19 178 €
2020	1 047,00	21 146 €
<b>Evol. 2015-2020</b>	<b>-48,2%</b>	<b>-34,9%</b>

Source : commune de Valence d'Agén

### *Une concentration des heures réalisée sur quelques agents*

Aucune heure supplémentaire n'a été versée à des agents de catégorie A<sup>141</sup> depuis 2017, ce qui, *a contrario*, signifie que la pratique antérieure était irrégulière.

L'analyse conduite par la chambre sur les états récapitulatifs des heures supplémentaires octroyées montre une concentration sur un petit nombre d'agents : ainsi, cinq agents effectuent à eux seuls 62 % du total des heures supplémentaires comptabilisées en 2020 (60 % en 2019). En 2018, trois agents ont réalisé à eux seuls près de 55 % des heures supplémentaires de la commune. Il est à noter que leur indemnisation peut représenter une part non négligeable de la rémunération principale d'un agent.

Il apparaît que cette indemnisation concerne des travaux supplémentaires effectués de manière récurrente. Il en va ainsi des permanences administratives du samedi lors des mariages civils ou des baptêmes républicains, des permanences de la police municipale lors des marchés du samedi matin, des interventions des équipes techniques le vendredi après-midi, période durant laquelle les agents du service ne travaillent pas.

Octroyées de façon prévisible et systématique à quelques agents, ces heures supplémentaires sont le résultat d'un accord ancien, négocié entre ces agents et la commune en contrepartie duquel les bénéficiaires réalisent une partie de leur service de façon récurrente et prévisible lors des congés de fin de semaine, et en particulier le samedi matin, jour de marché. Il est rappelé que sont considérées comme heures supplémentaires les heures effectuées à la demande du chef de service au-delà des bornes horaires définies par le cycle de travail. La commune devrait en conséquence adapter le temps de travail de ces agents au regard des contraintes réelles du service et limiter ainsi le recours aux indemnisations des heures supplémentaires aux seuls travaux effectués dans un cadre exceptionnel et non prévisible. Le régime indemnitaire lié au Rifseep pourrait utilement être mobilisé au bénéfice des agents amenés de façon régulière à travailler en dehors du cycle de travail habituel.

<sup>140</sup> La prise en compte des heures supplémentaires effectuées par les agents territoriaux s'appuie sur les dispositions du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, applicable aux agents territoriaux. Les règles d'indemnisation des heures supplémentaires sont pour leur part fixées par les décrets n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié et n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, relatifs aux IHTS.

<sup>141</sup> Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS des fonctionnaires réserve le paiement des heures supplémentaires aux agents des catégories B et C.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique à la chambre que la commune souhaite remédier à l'indemnisation de travaux supplémentaires effectués de manière récurrente en analysant les postes de travail concernés et en réorganisant les emplois du temps si nécessaire, tout en conservant la possibilité du recours aux heures supplémentaires pour garantir la réactivité de l'action communale.

### **Recommandation**

**8. Adapter l'organisation du temps de travail des agents au regard des contraintes réelles du service et limiter ainsi le recours aux heures supplémentaires aux seuls travaux effectués dans un cadre exceptionnel et non prévisible. *Non mise en œuvre.***

#### *Une absence de contrôle automatisé des heures supplémentaires*

Comme la chambre l'avait déjà noté dans son rapport de 2017, la commune ne dispose pas de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser les heures supplémentaires réellement accomplies. L'organisation retenue repose sur un décompte déclaratif validé par le chef de service puis visé par le directeur général des services. Cette organisation méconnaît l'article 2-I-2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 qui dispose que le versement des IHTS « est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies ». Le décompte déclaratif, généralisé à Valence d'Agen, peut se substituer au contrôle automatisé seulement pour des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement ou pour des sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des IHTS est inférieur à 10. L'hôtel de ville compte 16 agents sédentaires et le siège des services techniques compte plus de 10 agents.

Si l'administration communale considère ne pas atteindre une taille critique suffisante pour mettre en œuvre l'obligation réglementaire d'automatisation du contrôle du temps de travail, une réflexion à l'échelle intercommunale pourrait au moins être engagée afin qu'une solution commune puisse être déployée. En effet, près de 500 agents sont recensés sur le territoire intercommunal (agents de l'EPCI et de l'ensemble des 28 communes) et le schéma de mutualisation 2015-2020, adopté pour mémoire à l'unanimité, prévoit la mise en œuvre d'un service commun chargé des ressources humaines.

#### *La mise en œuvre du télétravail*

Le télétravail n'a pas trouvé sa place dans le mode de fonctionnement de la commune de Valence d'Agen. Selon l'ordonnateur, « la vocation d'un service public de proximité et d'accueil du public comme l'est une mairie, ne semble pas être en adéquation avec le télétravail ! ».

Ainsi, aucune solution de télétravail n'était déployée au sein de la commune avant le 31 décembre 2019. Trois agents des services administratifs de la commune ont pu bénéficier ponctuellement d'une solution de télétravail en 2020, à tour de rôle et en raison de la configuration de leur espace de travail (bureau partagé). Mais les conditions de connexion à distance se sont avérées pénalisantes et les agents ont demandé à pouvoir réintégrer leur poste à l'hôtel de ville. Aucun agent n'a effectué de demande de télétravail pour raison médicale dans le cadre de la crise sanitaire du covid 19. En outre, l'espace disponible au sein de l'hôtel de ville permet de garantir le respect des gestes barrières et les mesures de distanciation des agents à leur poste de travail.

Du fait de l'obligation imposée par le gouvernement depuis le 3 janvier 2022, quatre agents sont en télétravail, trois jours par semaine, au sein des services des ressources humaines, des finances, de la communication et informatique.

### *Une refonte du temps de travail réalisée tardivement*

La loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 fixe la durée annuelle de temps de travail pour les agents territoriaux à 1 607 heures pour un temps plein. Dans son rapport de 2017, la chambre régionale des comptes faisait le constat du non-respect par la commune de cette obligation, du fait qu'aux jours de congés prévus par la réglementation s'ajoutaient entre neuf et 11 jours de congés dits « dérogatoires » et « exceptionnels »<sup>142</sup>. L'attribution de ces jours supplémentaires dits « du maire » contribuait à diminuer le volume global du temps de travail. Ainsi, en 2015, le temps de travail annuel réel s'établissait à 1 512 heures pour les agents travaillant 35 heures (soit un coût théorique de 174 k€). Forte de ces constats, la chambre recommandait en 2017 de rétablir la durée du travail au niveau réglementaire de 1 607 heures annuelles<sup>143</sup>.

L'article 47 de la loi n° 2019-828 de transformation de la fonction publique prévoit le passage obligatoire aux 1 607 heures au sein des collectivités et la suppression des régimes de temps de travail plus favorables. Aussi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, tous les congés accordés réduisant la durée du temps de travail effectif sans base légale ou réglementaire ne peuvent plus être maintenus. En vertu du 1° de l'article 47 de la loi n° 2019-828, le délai d'un an pour définir les nouveaux cycles de travail a été posé. Compte tenu du calendrier des élections municipales bouleversé par la crise sanitaire, la DGCL a apporté des précisions quant à l'application de la mesure. Ce délai d'un an a débuté le 18 mai 2020 pour les communes dont le conseil municipal a été élu au complet dès le premier tour. Ainsi, une délibération devait être prise après avis du comité technique avant le 18 mai 2021.

Le comité technique paritaire a été informé en 2018 des constats de la chambre et une diminution progressive des congés exceptionnels a été engagée. Ces congés se sont raréfiés jusqu'en 2021 où un seul jour dérogatoire a été accordé pour cette année. Au total, malgré la recommandation de la chambre, l'obligation de principe posée par la loi de 2019 et le délai légal d'un an prévu à l'article 47, il faudra attendre la délibération du 10 décembre 2021<sup>144</sup> pour que soit finalement adopté le passage aux 35 heures réelles.

### *L'action sociale au profit du personnel apparaît généreuse*

La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a posé le principe de la mise en œuvre d'une action sociale obligatoire pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics au bénéfice de leurs agents. Plusieurs modalités sont offertes aux collectivités, dont l'adhésion au Comité national d'action sociale. Il s'agit d'une association loi 1901 à but non lucratif qui s'engage à améliorer les conditions de vie des agents de la fonction publique territoriale à travers des prestations, selon les besoins des agents de la collectivité et le montant de cotisation. Ce mécanisme de mutualisation de l'action sociale permet pour la commune

---

<sup>142</sup> La justification et la délibération concernant ces journées n'avaient pas été communiquées à la chambre à l'exclusion des quatre jours dérogatoires attribués suite aux négociations de 2001 sur le temps de travail.

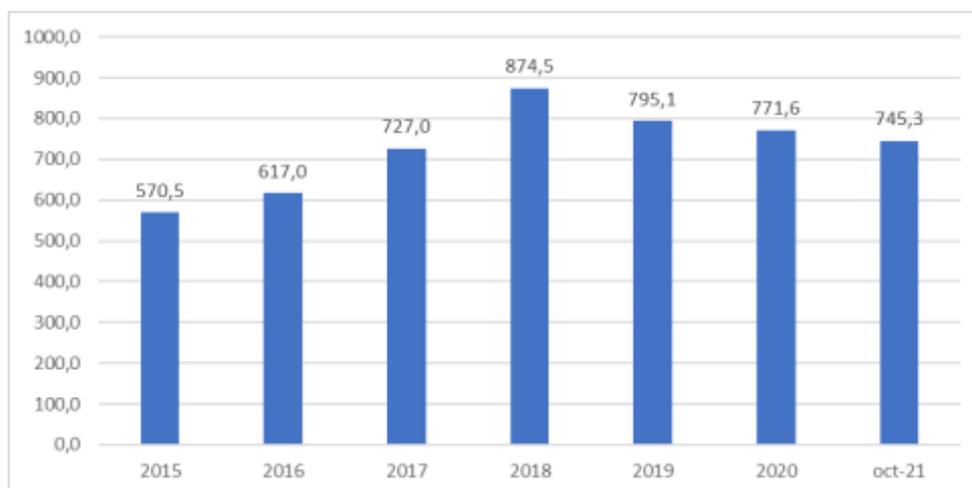
<sup>143</sup> Recommandation n° 4, rapport d'observations définitives, *Commune de Valence d'Agen (Tarn-et-Garonne) exercices 2010 et suivants*, notifié le 31 août 2017.

<sup>144</sup> Délibération n° 2021-12-09.

de sécuriser le cadre juridique de son action sociale et pour les agents de bénéficier de prestations élaborées.

Cette option n'a pas été retenue à Valence d'Agen. La commune participe directement au financement de contrats de prévoyance, à des dépenses de mutuelle santé, de chèques déjeuners, de cadeaux remis à l'occasion de Noël ou lors de la remise des médailles et enfin par le biais d'une subvention versée à l'amicale des employés de la commune de Valence d'Agen (association régie par la loi de 1901). Au total, le coût de l'action sociale au profit des agents territoriaux de la commune apparaît très élevé. À titre de comparaison, la cotisation d'une commune auprès du Comité national d'action sociale en 2019 est de 207 € par agent bénéficiaire, alors que la dépense consacrée par la commune de Valence d'Agen s'élève à 795 € par agent en 2019, soit près de quatre fois plus (875 € en 2018). En moyenne, sur la période 2015-2020, la commune a dépensé près de 62 000 € par an pour les prestations d'action sociale à destination de son personnel.

**graphique 9 : évolution des financements consacrés par la commune à l'action sociale (en euros)**



Source : CRC d'après les données communales

### La prévention des risques professionnels : une action volontariste engagée en 2013, abandonnée depuis

Le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001 portant création d'un document relatif à l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs prévoit l'obligation pour les employeurs, y compris publics, de mettre en place les mesures adaptées pour protéger leurs salariés<sup>145</sup>. Ce décret impose la création d'un document unique transcrivant les résultats de l'évaluation des risques professionnels, la mise à jour au moins annuelle de ce document ou à chaque modification importante, l'utilisation de ce document unique pour l'élaboration du programme annuel de prévention des risques (article L. 4612-16 du code du travail).

Au cours de l'année 2012, la commune de Valence d'Agen a sollicité avec succès, auprès du fonds national de prévention de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), une subvention visant à financer en totalité sa démarche d'évaluation des risques professionnels. Ce financement de 18 080 € a permis la formalisation du document unique de la commune, qui a fait l'objet d'une présentation le 25 juin 2013 devant le comité technique paritaire.

<sup>145</sup> La première mesure est l'évaluation des risques professionnels, comme rappelé par la circulaire ministérielle n° RDFB1314079C du 28 mai 2013, qui se concrétise dans la rédaction puis la mise à jour au minimum annuelle d'un document unique.

Un agent chargé de la mise en œuvre des mesures d'hygiène et de sécurité a été désigné, formé, puis installé.

Depuis cette date, la démarche d'actualisation du document unique est à l'arrêt. L'agent chargé de la mise en œuvre n'a jamais été en situation de débiter sa mission malgré une formation spécifique proposée par le service des ressources humaines, faute d'intérêt suffisant pour la problématique. Le document unique lui-même n'a jamais été mis à jour, contrairement aux dispositions du décret du 5 novembre 2001 qui prévoit au minimum une révision annuelle. De même, le plan d'action élaboré en 2013 visant à maîtriser un certain nombre de risques identifiés, en particulier pour les services techniques, n'a fait l'objet d'aucun suivi. Enfin, la prise en compte des risques psychosociaux apparaît peu documentée dans le document unique de 2013, ce dernier n'ayant pas pris en compte la circulaire de référence de mai 2013.

Pourtant, le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale précise le rôle de l'autorité territoriale (article 2-1) : « les autorités territoriales sont chargées de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité ». De plus, la chambre rappelle les dispositions de l'article R. 4121-1 du code du travail qui prévoit que « le fait de ne pas transcrire ou de ne pas mettre à jour les résultats de l'évaluation des risques, dans les conditions prévues aux articles R. 4121-1 et R. 4121-2, est puni de l'amende prévue pour les contraventions de cinquième classe. La récidive est réprimée conformément aux articles 132-11 et 132-15 du code pénal ». Enfin, faute d'un document unique à jour au sein de la commune, la faute inexcusable de l'employeur peut être établie en cas d'accident. La reconnaissance de cette faute inexcusable de l'employeur entraînerait alors le versement d'une rente majorée à l'agent concerné ou d'une indemnité en capital, voire le paiement de dommages et intérêts en réparation de préjudices personnels subis, ce qui pourrait représenter une charge financière importante pour la commune.

### **Recommandation**

**9. Réactualiser le document unique d'évaluation des risques professionnels sans délai et mettre en œuvre une organisation permettant de garantir son actualisation. *Non mise en œuvre.***

#### **2.3.4. Une opération de refinancement de la dette au final coûteuse pour les finances communales**

La commune a lourdement investi en 2019, aidée en cela par un niveau de subventions d'équipement élevé permettant de préserver son effort de réduction de la dette engagé depuis 2012. De ce fait, son programme d'investissement pour 2020-2029 ne prévoit aucune opération d'investissement de grande ampleur<sup>146</sup>. De plus, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, plusieurs emprunts avaient une durée résiduelle inférieure à trois ans avec une perspective de réduction du poids de la dette à court terme.

Pourtant, malgré ce contexte et cette même année 2019, une opération de refinancement de la dette communale a été adoptée par le conseil municipal. Les justifications apportées à cette occasion par l'ordonnateur étaient de « faciliter la gestion des contrats de prêts, de tendre à un lissage ainsi qu'à une minimisation du poids budgétaire des annuités de la dette, et au total de dégager des marges de manœuvre budgétaires les 12 premières années »<sup>147</sup>. Cette délibération n'a

<sup>146</sup> La commune ne dispose pas de plan pluriannuel d'investissement pour la période 2021-2029.

<sup>147</sup> Procès-verbal du conseil municipal du 13 mars 2019, point 28 à l'ordre du jour.

donné lieu à aucun débat ni prise de parole (aucune mention au procès-verbal). Elle a pourtant eu pour conséquence de consommer une enveloppe équivalente à l'ensemble des économies réalisées par la commune entre 2015 et 2020, toutes charges confondues.

#### 2.3.4.1. La proposition du Crédit Agricole

Une proposition de refinancement portant sur sept emprunts au taux moyen pondéré estimé à 3,2 %, souscrits auprès de la Caisse régionale du Crédit Agricole (CRCA) et de sa filiale Crédit Agricole Corporate & Investment Bank (CACIB), a été approuvée par la délibération du 14 mars 2019.

L'offre du CACIB, telle que présentée au conseil municipal, porte sur une opération estimée à 5,4 M€ au taux fixe de 1,85 %, appréciant le capital restant dû au 2 avril 2019 à 4,109 M€, l'indemnité de remboursement anticipé (IRA) à 0,704 M€, et le recours à un nouvel emprunt de 0,6 M€. La délibération précise que le refinancement permettra, avec la baisse des taux, d'obtenir un gain global sur les intérêts à payer de 0,23 M€, qui sera cependant totalement effacé par la capitalisation de l'indemnité (0,704 M€) et aboutira à un surcoût lié au refinancement de 0,473 M€.

Ces informations, portées à la connaissance des élus, sont reprises *in extenso* du document produit le 5 mars 2019 par le CACIB à destination de l'ordonnateur avec une étude comparative des coûts actualisés au 2 avril 2019, des emprunts avant refinancement et de l'opération de refinancement.

#### 2.3.4.2. Une offre qui n'avait aucune chance d'être avantageuse pour la commune

Avant cette opération de refinancement, la commune de Valence d'Agen détenait auprès du Crédit Agricole sept emprunts très majoritairement à taux fixe, dont un seul (le plus ancien), dépassait le taux de 2,45 %. Le seul emprunt à taux variable était indexé sur l'Euribor<sup>148</sup>. L'amélioration très importante des conditions de financement, due à des taux d'intérêt négatifs, a poussé nombre de services des finances de collectivités locales à s'interroger sur l'opportunité de refinancer leurs encours existants à taux fixe, à sécuriser leur encours à taux variable ou leurs encours structurés.

Dans le cas des emprunts à taux fixes, le remboursement anticipé des emprunts suppose le paiement d'une IRA portant sur la part de l'amortissement remboursée de manière anticipée. L'IRA portant sur les emprunts à taux fixe est une indemnité actuarielle qui peut s'avérer très importante en fonction des conditions de marché. Si le taux de marché est nul, alors l'IRA revient à payer les intérêts actualisés qui auraient été dus sur la durée résiduelle. Si le taux de marché est positif, l'IRA revient à payer un montant proche mais inférieur aux intérêts actualisés qui auraient été dus sur la durée résiduelle. Enfin si le taux de marché est négatif, l'IRA revient à payer un montant supérieur aux intérêts actualisés qui auraient été dus sur la durée résiduelle<sup>149</sup>.

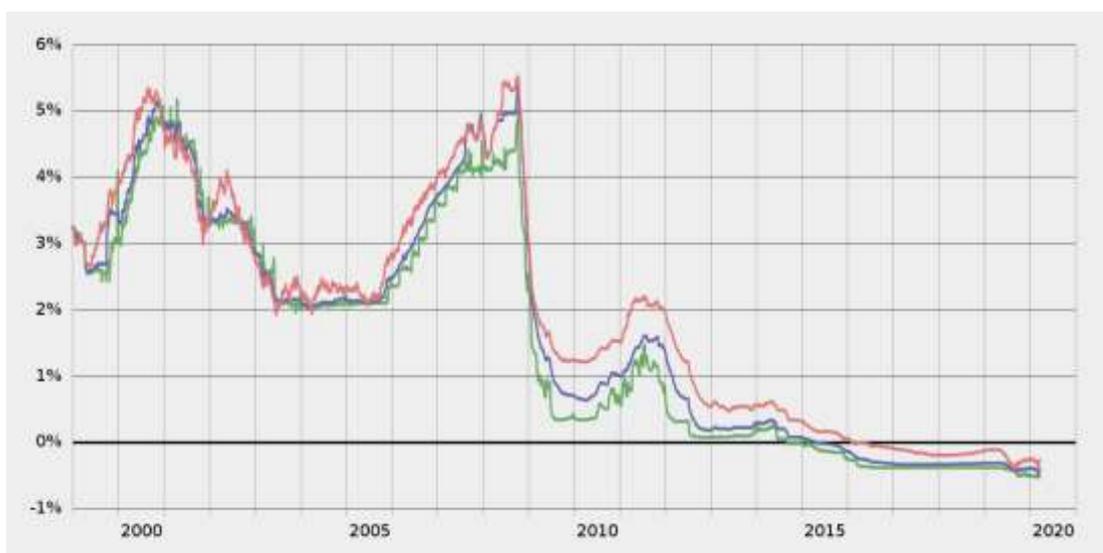
Le niveau des taux longs (Euribor, Eonia) se situe, au moment du présent contrôle et depuis 2015, à un niveau négatif. Ce contexte de marché renchérit ainsi le coût de sortie de ces emprunts.

<sup>148</sup> L'Euribor désigne un groupe de taux d'intérêt de la devise euro largement utilisé en Europe. Ils sont, avec l'Eonia, les principaux taux de référence du marché monétaire de la zone euro.

<sup>149</sup> En effet, le mécanisme d'actualisation des échéances des indemnités actuarielles se traduit par une multiplication des échéances par des facteurs d'actualisation supérieurs à 1 lorsque les taux de marché sont négatifs.

Il n'est donc pas intéressant de suivre cette voie et il est actuellement impossible de réaliser un gain financier à travers une opération de refinancement<sup>150</sup>. En effet, en cas de rachat d'emprunt, l'organisme bancaire devra replacer les fonds qui lui ont été remboursés par anticipation à un taux nécessairement moins avantageux que celui du prêt initial. Le montant de l'IRA dépendra donc de la différence entre le taux initial du prêt et le taux du marché auquel la banque peut replacer les fonds à la date du remboursement anticipé et de la durée résiduelle de la dette.

**graphique 10 : évolution de l'Euribor entre 1998 et 2020**



Source : Banque de France  
Euribor 1 semaine (vert), 3 mois (bleu), 12 mois (rouge)

2.3.4.3. Une opération non conforme à l'instruction comptable et dont la présentation par l'organisme bancaire est venue minimiser son impact pour la commune

L'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 1, titre 1, chapitre 2) précise que le montant de l'emprunt de refinancement ne peut excéder le montant en capital restant dû refinancé hors pénalité de remboursement anticipé capitalisé. Il ne peut donc couvrir qu'une dette existante. Cette obligation n'a pas été respectée par la convention de prêt signée le 9 avril 2019 par l'ordonnateur. Elle fixe en effet l'enveloppe du refinancement à 5,4 M€, dont 0,6 M€ d'emprunt nouveau, avec une révision du capital restant dû au 5 avril 2019 (4,096 M€) et de l'IRA (0,738 M€).

<sup>150</sup> Élisabeth Paul, « Conséquences du contexte de taux actuel sur la gestion des encours de dette des collectivités », *La Lettre du Financier Territorial*, n° 362, février 2021, p.10-12.

tableau 33 : état au 05/04/2019 du capital restant dû à refinancer (en euros)

Organisme prêteur	Référence du prêt	Date du prêt	Montant initial	Périodicité	Type	Taux	Échéance	Durée résiduelle au 05/04/2019	CRD au 05/04/2019	IRA
CRCA Valence	97487679294	26/01/2017	306 362	semestriel	Fixe	2,20 %	31/01/2029	9 ans, 9 mois	260 721	6 692
	66722785133	26/01/2017	747 220	Annuel	Fixe	2,20 %	30/06/2029	10 ans, 2 mois	645 562	16 569
	23302288014	18/06/2010	1 000 000	Trimestriel	Variable	Euribor+1,889 %	05/07/2030	11 ans, 2 mois	620 864	1 967
	68445426052	26/01/2017	241 023	Annuel	Fixe	2,20 %	31/05/2031	12 ans, 1 mois	213 247	5 473
CRCA Montauban	70005644571	26/01/2017	306 812	Annuel	Fixe	2,45 %	30/11/2032	13 ans, 7 mois	274 636	7 850
	91993	18/11/2026	350 000	Annuel	Fixe	1,15 %	31/01/2037	17 ans, 9 mois	318 491	4 529
CACIB	CO4282 (LT 060175)	15/06/2011	2 448 817	Annuel	Fixe	4,95 %	15/06/2036	17 ans, 2 mois	1 763 148	695 355
Total									4 096 668	738 436
Total refinancé									4 835 104	

Source : commune Valence d'Agen – lettre d'instruction (CRD : capital restant dû)

L'IRA a porté essentiellement sur l'emprunt souscrit auprès du CACIB au taux fixe de 4,95 %, la pénalité appliquée (0,69 M€) représentant pour sa part 39 % du capital restant dû de cet emprunt (1,76 M€). Enfin, la convention de financement signée le 9 avril 2019 maintient la durée de la dette à 17 ans à compter de la mise à disposition des fonds fixée au 5 avril 2019.

tableau 34 : nouvel emprunt signé le 05/04/2019

Organisme prêteur	Référence du prêt	Date du prêt	Montant initial (€)	Périodicité	Type	Taux	Durée	Échéance
CACIB	CP0383	05/04/2019	5 435 104	Trimestriel	Fixe	1,70 %	17 ans	07/04/2036

Source : CRC, d'après convention de prêt du 05/04/2019

Montant du prêt 5,435 M€ dont 4,835 M€ de refinancement des sept emprunts et 0,6 M€ d'emprunt nouveau

L'étude comparative produite par le CACIB, portant sur les échéances de la dette avant et après refinancement hors nouvel emprunt de 0,6 M€ actualisé au 2 avril 2019, a été faite sur des bases différentes du capital restant dû, à savoir 4,27 M€ pour la projection des échéances avant négociation contre 4,097 M€ pour la projection après négociation majoré de l'IRA de 0,704 M€. Cet écart de 0,148 M€ a légèrement surestimé la charge de la dette avant négociation et a, en conséquence, minoré le surcoût de l'opération pour les finances communales.

#### 2.3.4.4. Une opération de refinancement dont l'intérêt financier est discutable

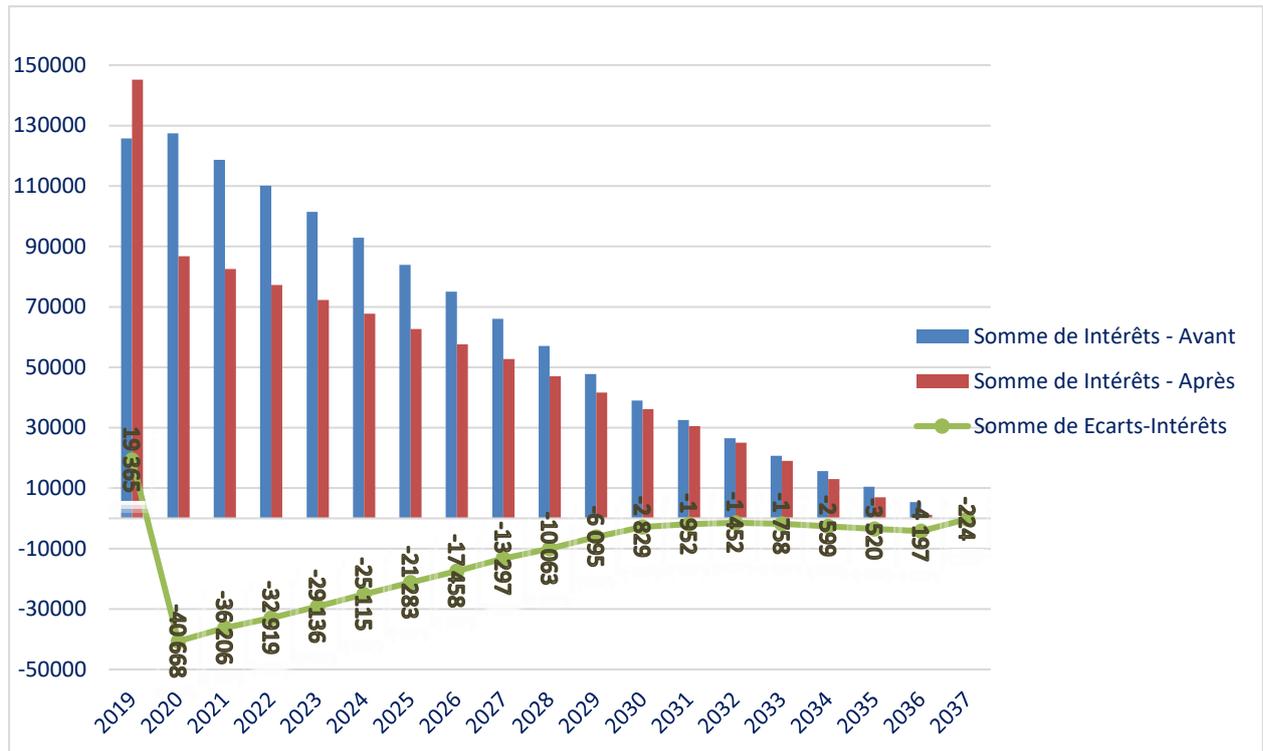
Selon l'étude produite par le CACIB le 5 mars 2019, le gain sur l'écart entre les intérêts payés à échéance avant refinancement (1,157 M€) et ceux après refinancement (0,925 M€)<sup>151</sup>, égal à 0,231 M€, est neutralisé par l'IRA (0,704 M€), l'opération se soldant par un surcoût pour la commune de 0,473 M€.

Le principal intérêt de cette opération de refinancement consistait donc pour la commune à dégager plus de marges budgétaires annuelles<sup>152</sup>. Celles-ci se constatent sur une période de 10 ans (de 2019 à 2029), avec une variation annuelle moyenne de - 17,25 % (0,1 M€ en 2019 contre 18 000 € en 2029).

<sup>151</sup> Hors nouvel emprunt de 0,6 M€.

<sup>152</sup> Charges d'intérêt et remboursement du capital de la dette.

graphique 11 : charges d'intérêt avant et après (hors emprunt nouveau de 0,6 M€), en euros



Source : CRC, d'après le bilan du réaménagement produit le 5 mars 2019 par le CACIB, sur une évaluation actualisée au 02/04/2019

graphique 12 : annuités en capital avant et après (hors emprunt nouveau de 0,6 M€), en euros



Source : CRC, d'après le bilan du réaménagement produit le 5 mars 2019 par le CACIB, sur une évaluation actualisée au 02/04/2019

L'analyse simultanée de ces deux graphiques montre que les marges de manœuvre budgétaires dégagées en début de période (cumul des tracés verts) par cette renégociation sont peu significatives au regard de l'effort financier qui sera supporté à terme. Ainsi, une projection de ces

marges budgétaires sur la base d'une évolution annuelle moyenne de 1,75 %<sup>153</sup> de l'excédent brut de fonctionnement 2018 sur la durée de la dette refinancée montre un effritement de leur effet sur les 10 premières années. De 6 % en 2019, la plus-value n'est plus que de 1 % en 2029, contre une perte de ressources annuelles de plus de 9 % sur la période 2033-2035.

**tableau 35 : prospective de l'impact du refinancement sur l'excédent brut de fonctionnement (base 2018)**

en k€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
Excédent brut de fonctionnement (EBF) - base 2018 - évolution moyenne annuelle de + 1,75 %	1 553	1 581	1 608	1 636	1 665	1 694	1 724	1 754	1 785	1 816	1 848	1 880	1 913	1 947	1 981	2 016	2 051	2 087	2 124	2 161
Différence entre échéances de la dette (capital+intérêts) avant et après refinanc <sup>1</sup>		- 100	- 80	- 74	- 70	- 65	- 59	- 54	- 49	- 43	- 38	- 18	84	135	160	188	193	199	36	- 20
Impact du refinanc <sup>1</sup> sur l'EBF en %		-6,3 %	-5,0 %	-4,5 %	-4,2 %	-3,8 %	-3,4 %	-3,1 %	-2,7 %	-2,4 %	-2,1 %	-1,0 %	4,4 %	6,9 %	8,1 %	9,3 %	9,4 %	9,5 %	1,7 %	-0,9 %

Source : CRC, d'après le bilan du réaménagement produit le 5 mars 2019 par le CACIB, données Anafi EBE 2018

2.3.4.5. Une opération qui vient effacer l'équivalent de la totalité des efforts de gestion mis en œuvre par la commune entre 2015 et 2019

Compte tenu du coût de cette opération pour les finances communales, des faibles avantages dégagés par l'opération et du contexte spécifique de fin d'une séquence d'investissements importants, la chambre considère que cette opération de refinancement ne se justifiait pas.

Au total, c'est l'ensemble des efforts de gestion réalisés sur la période 2015-2019, soit près de 0,55 M€, qui ont été neutralisés par le surcoût de l'opération de refinancement, qu'on peut estimer à près de 0,5 M€. Un dispositif de contrôle interne ou une prestation de conseil aurait pu permettre de mieux identifier les risques financiers inhérents à cette opération et de mieux éclairer le choix des élus, dont la réflexion n'a été alimentée que par les seuls éléments rassemblés par l'établissement bancaire.

## 2.4. Une administration communale insuffisamment préparée à la survenue de risques majeurs

La réalisation d'un risque majeur, qu'il soit sanitaire, climatique ou technologique, revêt une incidence humaine et financière considérable. Ainsi, dans un rapport récent<sup>154</sup>, la Cour des comptes invite l'ensemble des décideurs publics à « renforcer les capacités de résilience en

<sup>153</sup> 1,75 % par extrapolation de l'évolution annuelle moyenne de l'excédent brut de fonctionnement sur la période 2018-2020. Le choix de la valeur de l'excédent brut d'exploitation 2018 comme paramètre d'appréciation se justifie par le fait qu'il n'est pas impacté par l'évolution du volume global de l'encours de dette, d'autre part l'exercice 2018 et en amont de l'année de refinancement.

<sup>154</sup> Cour des comptes, Communication au premier ministre, « Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise », juin 2021.

recensant mieux les risques de toute nature, en les hiérarchisant et en se préparant plus efficacement à la gestion de crise ».

Dans cette optique et à l'échelle de la commune de Valence d'Agen, la chambre a cherché à analyser le niveau de mobilisation des moyens communaux face aux risques majeurs du territoire. Selon le bureau de recherches géologiques et minières<sup>155</sup>, la commune de Valence d'Agen est exposée à quatre risques majeurs : risques inhérents au transport de matières dangereuses, aux mouvements de terrains, aux inondations et risque nucléaire. La chambre s'est intéressée aux deux derniers.

#### **2.4.1. Malgré un risque d'inondation marqué, l'action d'information de la commune envers ses administrés reste perfectible**

##### 2.4.1.1. Un territoire exposé à des crues importantes

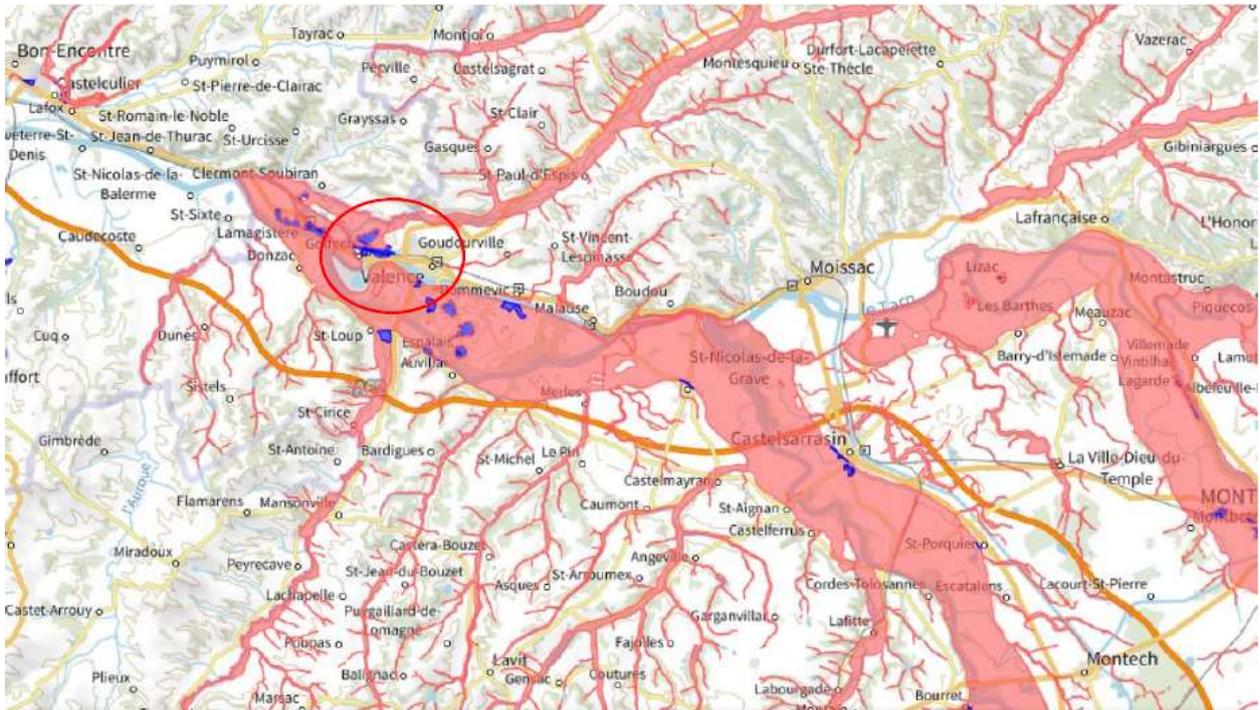
En matière d'inondation, le risque est identifié depuis toujours. Ainsi, depuis 1272, 45 épisodes de crues ont pu être identifiés lors des travaux de préparation du plan de prévention des risques naturels (PPRN) « Garonne Aval ». Depuis 1875, la commune a connu neuf épisodes de crues pluviales dont, pour les plus meurtrières, celle de 1875 (qui sert de crue de référence pour le PPRN), celle de 1930, et plus récemment celle de 1993-1994. À ce titre, la commune a fait l'objet à cinq reprises depuis 1993 d'une reconnaissance de catastrophe naturelle au titre des inondations et coulées de boues<sup>156</sup>. Ces constats s'expliquent par la topographie de la commune, implantée sur une plaine alluviale de 3 km de large, à la confluence de nombreux cours d'eau (la Garonne, le Tarn, la Baguelonne et l'Arrats pour les principaux). De plus, la rivière Tarn a une forte influence sur le cours de la Garonne. Prenant sa source dans les Cévennes, elle est soumise à des crues fréquentes du fait des épisodes méditerranéens.

---

<sup>155</sup> Le BRGM est un établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle des ministères chargés de la recherche, de l'écologie et de l'économie.

<sup>156</sup> [https://www.georisques.gouv.fr/mes-risques/connaitre-les-risques-pres-de-chez-moi/rapport?form-commune=true&codeInsee=82186&ign=false&CGU-commune=on&commune=82400+Valence#details\\_cat\\_nat](https://www.georisques.gouv.fr/mes-risques/connaitre-les-risques-pres-de-chez-moi/rapport?form-commune=true&codeInsee=82186&ign=false&CGU-commune=on&commune=82400+Valence#details_cat_nat).

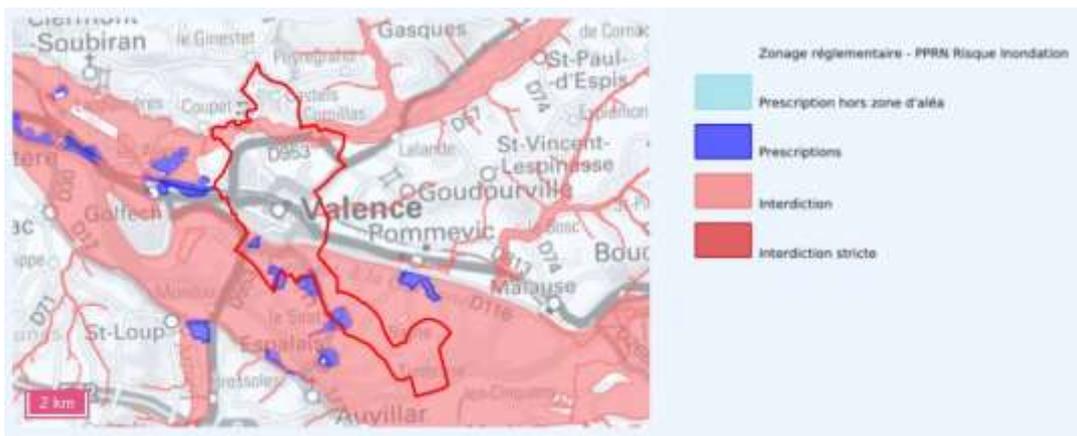
carte 3 : cartographie du risque d'inondation au nord du Tarn-et-Garonne



Source : BRGM, portail géorisque 2021

Au total, seule une partie de la moitié nord du territoire communal n'est pas concernée par une mesure d'interdiction de construire du fait de l'application du plan de prévention du risque naturel inondation<sup>157</sup> et au titre d'une crue à débordement lent de cours d'eau, ce qui limite d'autant ses capacités foncières.

carte 4 : cartographie du risque d'inondation à Valence d'Agén



Source : BRGM, portail géorisque 2021

<sup>157</sup> PPRI bassin Garonne Aval (n° 82DDT19970003) prescrit le 09/06/1997 et approuvé le 2 octobre 2000.

#### 2.4.1.2. Une mission légale d'information des administrés qui doit être mise en œuvre

##### Une responsabilité particulière du maire en matière d'information relative au risque inondation

En application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement, « les citoyens ont un droit à l'information<sup>158</sup> sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent ». Cette information doit être mise à la disposition des habitants par différents vecteurs.

Tout d'abord, le préfet doit établir dans ces communes un dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM), qui décrit et énumère les risques, en précise les conséquences prévisibles, précise la chronologie des événements et accidents connus et expose les mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde prévues dans le département pour en limiter les effets. Ce document, qui doit être mis à jour dans un délai ne pouvant excéder cinq ans, est transmis aux maires des communes intéressées. Le dernier arrêté portant approbation de la mise à jour du DDRM a été signé le 11 février 2022 par le préfet du Tarn-et-Garonne. La commune de Valence d'Agen est concernée par le DDRM. Ces informations ont été communiquées à la commune au cours du mois d'avril 2022.

Par ailleurs, le maire est dans l'obligation d'établir un document d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim), qui doit reprendre les informations transmises par le préfet. Outre les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qu'il doit rappeler et préciser au contexte communal, le Dicrim doit détailler les consignes de sécurité à mettre en œuvre en cas de réalisation du risque. Si la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a introduit la possibilité pour les communes de mettre en place un plan intercommunal de sauvegarde en lieu et place du plan communal de sauvegarde (cf. *infra*), il n'en est pas de même pour le Dicrim : celui-ci doit obligatoirement contenir des informations propres à la commune et être édité sous la responsabilité du maire.

Il appartient en outre à la commune de porter à la connaissance du public les consignes de sécurité figurant dans le Dicrim par voie d'affiches<sup>159</sup>. Cet affichage peut être imposé sur certains terrains et dans certains locaux, tels que, par exemple, dans les établissements recevant du public lorsque l'effectif du public et du personnel est supérieur à 50 personnes.

Par ailleurs, dans les communes comme Valence d'Agen disposant d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles, le maire doit informer la population au moins une fois tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié, sur les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque, ainsi que sur les garanties prévues par les contrats d'assurance contre les catastrophes naturelles. De plus, dans les communes exposées au risque d'inondation comme Valence d'Agen, le maire doit procéder à l'inventaire des repères de crues existant sur le territoire communal et établir les repères correspondant aux crues historiques et aux nouvelles crues exceptionnelles<sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> Ce droit à l'information n'est toutefois applicable que dans certaines communes, dans lesquelles est établi un plan de prévention des risques naturels prévisibles, ou désignées par arrêté préfectoral en raison de leur exposition à un risque majeur particulier, ce qui est le cas à Valence d'Agen.

<sup>159</sup> Selon l'article R. 125-12 du code de l'environnement.

<sup>160</sup> Article L. 563-3 du code de l'environnement.

En outre, l'article L. 731-3 du CSI a institué le plan communal de sauvegarde (PCS), destiné à assurer l'information préventive et la protection des populations. Ce plan est un document réglementaire dans lequel la commune anticipe sa réponse à des situations de crise diverses. Celui-ci détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population. Ce plan, adapté aux moyens dont la commune dispose, est arrêté par le maire et relève de sa responsabilité. C'est aussi un outil de sensibilisation des agents communaux à la gestion du risque.

### Une mise en œuvre défailante de ces dispositifs

Le dernier PCS établi officiellement par la commune date de plus de 11 ans et ne prend, de ce fait, pas en compte les prescriptions du DDRM établi en 2015 puis en 2022, alors qu'il vise à recenser l'ensemble des documents existants et à les compléter. Si la commune affirme détenir une version plus récente de ce plan, elle n'a pas été en mesure d'en produire un exemplaire à la chambre.

Seul le PCS établi en 2010 est à la disposition des élus dans la salle de crise de la mairie. De ce fait, l'ensemble des informations opérationnelles permettant la mobilisation rapide des moyens communaux est erroné. À titre d'illustration, les numéros de téléphone permettant de déclencher la cellule de crise sont ceux des élus de la mandature 2008-2014. Par ailleurs, la commune n'a jamais établi de Dicrim et aucun affichage particulier en termes de prévention des inondations, ni même d'inventaire des crues, n'a pu être constaté en mairie ainsi que dans la plupart des lieux publics<sup>161</sup>. Le service de police municipale, qui assure la gestion des risques majeurs au sein de l'administration communale, n'a pas connaissance de cette obligation d'affichage. Enfin, aucune réunion d'information à l'initiative du maire sur le risque inondation n'a été réalisée depuis moins de deux ans.

---

<sup>161</sup> Seule une affiche figurant à l'école communale Pierre Peyret a été identifiée par la chambre : cet affichage étant cependant inconnu du service de police municipale.

**tableau 36 : synthèse de l'état de réalisation des obligations d'information des citoyens concernant le risque inondation à Valence d'Agen**

Obligations en matière d'information des citoyens concernant le risque inondation				
obligation	base	responsabilité	validité	dégré de réalisation
établir un dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM),	L. 125-2 et R. 125-11-1 et II du code de l'environnement	Préfet	5 ans	11/02/2022
plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP)	articles L562-1 et suivants du Code de l'environnement	Préfet	SO	02/10/2000
document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)	R.125-11 code de l'environnement	maire	SO	non réalisé
Affichages général des risques et des consignes	R 125-12, 13 et 14 du code de l'environnement	maire	SO	non réalisé
Affichages des risques et des consignes dans les établissements recevant plus de 50 personnes	Article R125-14 du code de l'environnement	maire	SO	non réalisé
L'inventaire des repères de crues historiques et la pose des repères correspondant aux plus hautes eaux connues. (R 563-12 code de l'environnement)	R 563-12 code de l'environnement	maire	SO	non réalisé
plan communal de sauvegarde (PCS)	article L. 731-3 du Code de la sécurité intérieure	maire	SO	16/09/2010

Source : CRC

Code couleur : *rouge* = non réalisé, *orange* = partiellement réalisé ou non tenu à jour, *vert* = réalisé

## 2.4.2. Les obligations réglementaires en matière de préparation et d'information relatives au risque nucléaire restent mal assurées

Si la centrale nucléaire de Golfech constitue un atout économique et financier indéniable pour le territoire, sa présence exige néanmoins une application stricte des dispositions réglementaires en matière de gestion des risques et d'information des citoyens.

### 2.4.2.1. Une responsabilité du maire en matière d'information et de coordination des services communaux en cas de crise nucléaire

Les réacteurs du centre nucléaire de production d'électricité (CNPE) de Golfech sont situés à 3,5 km à vol d'oiseau de la mairie de Valence d'Agen. Du fait de cette proximité et comme pour l'ensemble des communes<sup>162</sup> situées dans un périmètre de 20 km autour du CNPE<sup>163</sup>, la commune est dans l'obligation de suivre les recommandations du plan particulier d'intervention (PPI)<sup>164</sup> de l'installation nucléaire arrêté par le préfet de département et du plan d'urgence interne mis en œuvre par le gestionnaire de la centrale. Ces plans visent à protéger les populations contre le risque d'exposition externe et interne aux radioéléments qui seraient rejetés en cas d'accident.

Selon l'article R. 741-29 du CSI, les PPI doivent faire l'objet d'une mise à jour tous les cinq ans et sont dans l'obligation, depuis 2016, de prendre en compte le retour d'expérience issu de l'accident nucléaire de Fukushima Daiichi<sup>165</sup>.

<sup>162</sup> Le PPI concerne 106 communes réparties sur trois départements. Il impacte près de 150 000 habitants.

<sup>163</sup> Arrêté préfectoral interdépartemental du 9 juillet 2018 fixant la liste des communes concernées par l'extension du périmètre d'application du plan particulier d'intervention de 10 à 20 km autour du CNPE de Golfech.

<sup>164</sup> Le PPI constitue un volet des dispositions spécifiques du plan Orsec départemental.

<sup>165</sup> En application de la circulaire n° INTE1627472J du 3 octobre 2016 et du « guide d'élaboration des PPI nucléaires » mis à jour et diffusé par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'intérieur aux préfetures en juin 2017.

Comme en matière de prévention des inondations, le maire a des obligations réglementaires qui sont notamment définies par le CGCT et le CSI. En effet, obligation est faite aux communes astreintes au respect du PPI, de disposer d'un Dicrim et d'un PCS prenant en compte le risque nucléaire. Ainsi, en cas de crise nucléaire, l'échelon communal s'inscrit dans une chaîne opérationnelle dont il constitue le maillon de proximité. Les maires des communes jouent un rôle dans l'anticipation, l'accompagnement des mesures de protection décidées et la compréhension des réactions et des interrogations des citoyens. Le maire peut ainsi déclencher son PCS en accord avec le préfet qui vient renforcer et compléter le PPI.

Le retour d'expérience de l'accident de Fukushima Daiichi en 2011 a conduit les autorités françaises à modifier la doctrine opérationnelle des PPI<sup>166</sup> en introduisant une phase d'évacuation immédiate sur un rayon de 5 km en cas de rejets immédiats et longs. Elle fait l'objet d'un document spécifique planifiant l'évacuation des populations sur ce territoire pour lequel le maire joue un rôle important :

- si l'ordre d'évacuer est donné par le préfet, pour les personnes ne disposant pas des moyens de se déplacer, le point de rassemblement prévu par le PCS de la commune doit être identifié ;
- si une mesure d'évacuation est décidée par les autorités pendant les heures de classe des enfants, c'est le maire qui est compétent pour répercuter l'ordre d'évacuation auprès des directeurs d'école et des enseignants ;
- parallèlement, les maires concernés par l'évacuation et ceux en charge de l'accueil ou de l'hébergement mettent en œuvre leur PCS (volet « recensement de la population à mobilité réduite », activation des centres de regroupement et prise en charge des personnes à évacuer...) en lien avec la préfecture du département impacté ;
- les associations de sécurité civile rejoignent les centres d'accueil et d'hébergement désignés par le préfet et se mettent à la disposition des maires pour accueillir les personnes évacuées ;
- en cas d'accident nucléaire, le rejet d'iode radioactif dans l'atmosphère constituerait le risque sanitaire le plus important pour la population. Dans la zone PPI, les comprimés d'iode stable sont distribués tous les sept ans. Pour les habitants des communes de la zone PPI de Tarn-et-Garonne qui n'auraient pas perçu les comprimés d'iode distribués à titre préventif lors de la dernière campagne, des lots de comprimés d'iode sont acheminés sur les communes de Valence d'Agen, Lavit, Moissac et Castelsarrasin (chefs-lieux de canton). Le maire de Valence d'Agen joue donc un rôle particulier, à l'échelle de son territoire dans la distribution des comprimés d'iode stable.

#### 2.4.2.2. Une mise en œuvre défailante de ces obligations à Valence d'Agen

Comme évoqué *supra*, la commune de Valence d'Agen ne dispose pas de Dicrim et son PCS, réalisé en 2010, apparaît ancien et ne prend en compte ni l'élargissement de la zone de 10 à 20 km, ni l'actualisation du PPI qu'il a pourtant vocation à décliner. De plus, l'ensemble des informations opérationnelles qu'il comporte apparaissent obsolètes (identité des personnes à contacter, numéros de téléphone...). Par ailleurs, ce PCS ne prend pas en compte les consignes en matière d'évacuation des populations tirées de l'expérience de l'accident nucléaire de Fukushima.

<sup>166</sup> En cohérence avec l'évolution de la doctrine nationale de réponse à un accident radiologique, et suite à l'analyse du retour d'expérience qui a été tirée de l'accident de Fukushima en 2011, le PPI de la centrale nucléaire de Golfech a dû être révisé.

Enfin, quasiment<sup>167</sup> aucune des dispositions d'information et d'affichage relevant de la responsabilité du maire n'ont pu être identifiées par la chambre.

**tableau 37 : synthèse de l'état de réalisation des obligations d'information des citoyens concernant le risque nucléaire à Valence d'Agen**

Obligations en matière d'information des citoyens concernant le risque nucléaire				
obligation	base	responsabilité	validité	dégré de réalisation
Plan Particulier d'Intervention du Centre Nucléaire de Production d'Électricité de Golfech	article R741-18 du Code de la sécurité intérieure	Préfet	5 ans	12/03/2020
plan d'urgence interne (PUI)	décret du 2 novembre 2007, arrêté du 7 février 2012 et décision réglementaire ASN du 13 juin 2017	EDF	NC	02/10/2000
réunion d'information public	article R741-18 du Code de la sécurité intérieure	Préfet	5 ans	12/03/2018
information du public: plaquette d'information de la population sur le PPI revue en 2021	article R741-18 du Code de la sécurité intérieure	Préfet	5 ans	14/12/2021
document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)	R.125-11 code de l'environnement	maire	SO	non réalisé
Affichages général des risques et des consignes	R 125-12, 13 et 14 du code de l'environnement	maire	SO	non réalisé
Affichages des risques et des consignes dans les établissements recevant plus de 50 personnes	Article R125-14 du code de l'environnement	maire	SO	non réalisé
plan communal de sauvegarde (PCS)	article L.731-3 du Code de la sécurité intérieure	maire	SO	16/09/2010

Source : CRC

Code couleur : **rouge** = non réalisé, **orange** = partiellement réalisé ou non tenu à jour, **vert** = réalisé

Dans sa réponse, la commune affirme avoir mis à jour le PCS et avoir entrepris l'élaboration du Dicrim. En parallèle la commune développe des actions en faveur de l'information obligatoire à la population.

**encadré 3 : les performances récentes de la centrale nucléaire de Golfech en matière de sûreté nucléaire Extraits du dernier avis publié par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)**

Dans ses dernières appréciations de la sûreté nucléaire du site de Golfech, l'ASN a constaté « des améliorations significatives, apportées par EDF, dans la mise en œuvre d'actions correctives de fond engagées à la suite de sa précédente inspection d'octobre 2019 » liée à un événement significatif de sûreté nucléaire<sup>168</sup>. « Les inspections portant sur le thème de la conduite de l'installation ont mis en évidence l'importance du travail réalisé par la centrale de Golfech pour renforcer la rigueur d'exploitation. »

Toutefois, l'ASN considère « qu'une application plus rigoureuse des procédures par les intervenants et une meilleure préparation des activités auraient permis d'éviter la survenue de certains événements significatifs » qui se sont reproduits par la suite<sup>169</sup>. De plus, dans le domaine de la maintenance

<sup>167</sup> Seule une affiche figurant à l'école communale Pierre Peyret a été identifiée par la chambre. Cette affiche n'est cependant pas spécifique au risque nucléaire.

<sup>168</sup> Le 11 octobre 2019, EDF a déclaré à l'ASN un événement significatif pour la sûreté relatif au non-respect des règles générales d'exploitation lors des opérations de vidange du circuit primaire du réacteur n° 2 de la centrale nucléaire de Golfech. En raison de la dégradation des fonctions de sûreté et des conséquences potentielles pour la sûreté nucléaire, liées notamment à des défauts dans la gestion de l'événement et la surveillance des activités de conduite, ainsi qu'à la prise en compte insuffisante des enseignements du retour d'expérience, l'événement a été classé au niveau 2 de l'échelle internationale des événements nucléaires et radiologiques, graduée de 0 à 7 par ordre croissant de gravité. En 20 ans, seuls six des 70 événements ont été classés au niveau 2 par l'ASN pour l'ensemble du territoire.

<sup>169</sup> Le 12 octobre 2021, l'exploitant de la centrale nucléaire de Golfech a déclaré à l'ASN un événement significatif pour la sûreté relatif à la sortie du domaine de fonctionnement autorisé par les règles générales d'exploitation, en raison d'une pression trop élevée du circuit primaire principal.

et de la maîtrise des travaux liés aux arrêts de réacteur, l'ASN estime que « le site doit rapidement améliorer son organisation afin d'assurer une meilleure traçabilité des activités ainsi qu'une meilleure gestion des écarts et des aléas affectant les installations ».

En matière de radioprotection des travailleurs, l'ASN considère que « la situation s'est améliorée par rapport à 2019, mais qu'elle demeure en deçà du niveau attendu. Les constats réalisés en inspection ainsi que les événements déclarés par la centrale de Golfech mettent en évidence une prise en compte insuffisante des règles élémentaires de radioprotection par les intervenants ».

### **Recommandation**

**10. Mettre en œuvre l'ensemble des obligations en matière de préparation à la survenue des risques inondation et nucléaire : mise à jour du plan communal de sauvegarde, élaboration du document d'information communal sur les risques majeurs et informations obligatoires à la population. *Mise en œuvre en cours.***

#### **2.4.3. Des outils mis à la disposition des communes pour se prémunir de ces risques majeurs, aujourd'hui peu déployés**

Afin d'anticiper ou appuyer la réponse des services communaux en cas de crise majeure, la réglementation permet au maire d'aller plus loin dans la préparation de sa collectivité.

##### **2.4.3.1. La réserve communale de sécurité civile : un outil de sensibilisation et de préparation aux risques majeurs**

La réserve communale de sécurité civile, définie à l'article L. 724-1 du CSI et créée en 2005, permet d'aider les agents municipaux en participant au soutien et à l'assistance des populations en cas de crise, en y associant la population<sup>170</sup> elle-même. L'engagement prend la forme d'un contrat entre un citoyen volontaire et le maire. Il n'y a pas de formation particulière à avoir ou à suivre, mais des séances d'information et des exercices sont régulièrement organisés par la commune. La réserve communale de sécurité civile permet d'aider les agents municipaux en cas de catastrophe naturelle ou d'accident industriel. Il s'agit d'effectuer les missions les plus simples<sup>171</sup> pour permettre aux secouristes et aux pompiers de se consacrer aux missions complexes, dangereuses ou urgentes. Des séances d'information sont régulièrement organisées par la mairie. Des exercices concrets de simulation sont également programmés. La commune peut verser une indemnisation.

Aucun projet de ce type n'existe ou n'est même prévu à Valence d'Agen. Pourtant, des communes plus petites et disposant de moyens humains et financiers bien moindres ont déployé une telle réserve<sup>172</sup>.

<sup>170</sup> Sans critère particulier de recrutement, de condition d'âge ou d'aptitude physique.

<sup>171</sup> Exemples : accueil des sinistrés dans un centre de regroupement, participation à l'alerte des populations ou à l'évacuation d'un quartier, aide à la protection des meubles des personnes en zone inondable, surveillance de digues ou de cours d'eau, aide au nettoyage et à la remise en état des habitations, aide aux sinistrés dans leurs démarches administratives.

<sup>172</sup> La commune de Reyniès (moins de 900 habitants) a mis en place en 2021 une telle réserve. C'est le cas également pour la commune de Blaye-les-Mines (Moins de 3 100 habitants) dans le département du Tarn.

#### 2.4.3.2. Les dispositifs automatisés d'alerte : une organisation à parfaire

En complément de la vigilance météorologique et du dispositif « Vigicrues » qui diffuse des informations sur les risques de crues soudaines dans les 24 heures, Météo France et le ministère de la transition écologique ont développé deux outils d'information en direction des autorités locales de gestion de crise qui peuvent s'y abonner gratuitement.

Le premier, dénommé « Apic<sup>173</sup> », signale en temps réel le caractère exceptionnel de précipitations en cours à l'échelle d'une commune. Le second, « Vigicrues Flash », est un service d'avertissement automatique sur le risque de crues soudaines et imminentes, qualifiées de fortes ou très fortes, avec une synthèse effectuée par commune. Avertis par SMS, courriel et message vocal, les abonnés des deux services (services préfectoraux, communaux, intercommunaux et opérateurs de réseaux) peuvent suivre l'évolution et la localisation de l'épisode pluvieux ou des crues en cours afin de les aider à mettre en œuvre les mesures de prévention et de sécurité relevant de leur compétence. Par courrier du préfet du 30 septembre 2021, les maires du département ont été sensibilisés à ces dispositifs et invités à en faire bénéficier leurs communes.

Bien qu'exposée au risque d'inondation, la commune de Valence d'Agen ne dispose que de peu d'outils : le secrétariat du maire est en mesure de recevoir et relayer à la police municipale les alertes émises à travers « Vigicrues ». Cependant, ni le secrétariat ni la police municipale ne sont en mesure de garantir un relais effectif de ce message d'alerte 24h/24h.

De plus, la commune dispose d'un outil de diffusion en masse de messages individuels mis à sa disposition par la CC2R<sup>174</sup>. Cependant, cet outil, s'il s'avère pertinent d'un point de vue technique, n'est pas adossé à une organisation permettant d'en garantir un usage adapté et dans des délais contraints. Par ailleurs, cet outil n'est pas automatiquement relié aux réseaux de mesures mis en œuvre par Vigicrues : il existe donc un risque de perte de temps entre la détection de l'évènement et son signalement à l'administration communale, dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de police du maire.

Enfin, la préfecture indique que la commune de Valence d'Agen, qui s'était portée candidate en début d'année 2022, bénéficiera de la seconde vague de déploiement des sirènes du système d'alerte et d'information des populations (SAIP).

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

Depuis de nombreuses années, la commune de Valence d'Agen a fait le choix de soutenir le secteur associatif du territoire dans une approche élargie de l'intérêt communal. Ce faisant, les associations intervenant dans les domaines du sport, des loisirs et des divertissements ont pris une place prépondérante dans la politique de soutien de la ville au détriment de celles dont l'action relève du champ des aides et des soutiens sociaux aux familles, au logement, à la dépendance ou encore aux actions de prévention en santé, soit des secteurs pertinents au regard des caractéristiques de la population domiciliée à Valence d'Agen. Le fait que l'EPCI joue un rôle central dans le domaine social via le CIAS justifie, selon la commune, l'absence de véritable intervention de sa part en la matière.

La commune présente un défaut de formalisation de ses procédures et de contrôle interne, qui s'explique en partie par une structure hiérarchique devenue peu à peu inadaptée. Le pilotage

---

<sup>173</sup> Avertissement pluies intenses à l'échelle des communes.

<sup>174</sup> Plateforme Cedralis© de diffusion d'alerte et communication d'urgence multicanal, de notification ciblée ou en masse.

global s'en trouve affecté et expose la collectivité à un certain nombre de risques, l'exemple de sa relation avec le tissu associatif étant à ce titre illustratif.

La porosité entre les membres du conseil municipal et les instances dirigeantes des associations subventionnées par la commune n'est pas maîtrisée. Faisant peser sur les élus un risque juridique important, elle est révélatrice d'un manque d'impartialité dans le mode d'attribution des subventions. Au-delà du respect de la réglementation, la prévention des conflits d'intérêts est de nature à garantir aux élus une liberté d'action et la possibilité d'infléchir une politique au gré des besoins de la population.

La commune doit, en conséquence, revoir son mode d'attribution des subventions municipales. Cela passe par la définition d'un règlement spécifique et la mise en place d'un ensemble de mesures permettant de prévenir de façon efficace les conflits d'intérêts.

Toute collectivité territoriale, et en particulier une commune, exerce une diversité de compétences qui génèrent de multiples risques : des risques liés aux choix stratégiques et notamment financiers et budgétaires, des risques liés à la gouvernance et à la déontologie, des risques environnementaux avec potentiellement un fort impact en termes de sécurité civile, des risques de santé et sécurité au travail et des risques de santé publique et des risques liés à la sécurité des systèmes d'information.

La prévention des risques doit être appréhendée dans toutes ces dimensions ce qui suppose, pour une commune, de disposer d'une administration formée et disposant d'une taille critique pour lui permettre de pleinement jouer son rôle de protection de la population et de ses élus et d'anticipation. La chambre considère que la prévention des risques constitue un point de vigilance et de progrès pour la commune de Valence d'Agen.

\*\*\*

## ANNEXES

annexe 1 : le financement des investissements .....	88
annexe 2 : la trésorerie à la clôture de l'exercice des budgets annexes rattachés (en euros) .....	89
annexe 3 : l'évolution de l'encours de dettes .....	89
annexe 4 : la capacité de désendettement .....	89

## annexe 1 : le financement des investissements

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années	Variation 2019-2020
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>- 410 434</b>	<b>- 336 681</b>	<b>- 111 794</b>	<b>87 695</b>	<b>238 854</b>	<b>332 582</b>	<b>- 199 777</b>	<b>39,2 %</b>
Taxe locale d'équipement et taxe d'aménagement	58 195	46 412	63 365	36 193	24 211	23 724	252 101	
+ FCTVA	255 392	89 142	85 992	51 753	106 940	94 964	684 184	
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	197 700	102 214	103 013	327 113	696 153	388 821	1 815 014	<b>47,5 %</b>
+ Fonds affectés à l'équipement (État)	0	0	10 572	0	406 050	94 502	511 123	
+ Produits de cession	107 631	0	301 175	123 860	27 332	2 501	562 499	
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>618 918</b>	<b>237 769</b>	<b>564 118</b>	<b>538 919</b>	<b>1 260 686</b>	<b>604 512</b>	<b>3 824 922</b>	<b>- 52,0 %</b>
<b>= Financement propre disponible (C + D)</b>	<b>208 485</b>	<b>- 98 912</b>	<b>452 324</b>	<b>626 614</b>	<b>1 499 541</b>	<b>937 094</b>	<b>3 625 145</b>	<b>- 37,5 %</b>
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>32,5 %</i>	<i>- 14,2 %</i>	<i>62,7 %</i>	<i>102,0 %</i>	<i>59,2 %</i>	<i>142,8 %</i>	<i>61,8 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	641 266	699 006	721 227	614 618	2 533 913	656 177	5 866 207	
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	0	1 031	0	1 671	0	2 702	
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	- 1 671	0	- 1 671	
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>- 432 782</b>	<b>- 797 918</b>	<b>- 269 934</b>	<b>11 995</b>	<b>- 1 034 372</b>	<b>280 917</b>	<b>- 2 242 093</b>	
- Reprise sur excédents capitalisés	6 200	0	0	0	0	0	6 200	
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>- 426 582</b>	<b>- 797 918</b>	<b>- 269 934</b>	<b>11 995</b>	<b>- 1 034 372</b>	<b>280 917</b>	<b>- 2 235 894</b>	
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	600 000	400 000	723 760	350 000	600 000	0	2 673 760	
<b>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</b>	<b>173 418</b>	<b>- 397 918</b>	<b>453 826</b>	<b>361 995</b>	<b>- 434 372</b>	<b>280 917</b>	<b>437 866</b>	

Source : CRC, logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

**annexe 2 : la trésorerie à la clôture de l'exercice des budgets annexes rattachés (en euros)**

Trésorerie budgets annexes rattachés	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tourisme	26 943	- 1 967	- 24 796	- 62 016	345	- 56 832
Assainissement	- 285 085	- 48 163	- 20 819	- 64 500	- 49 200	14 166
ZAC Prouxet	120 630	93 786	266 150	0	0	0
<b>Solde compte 451</b>	<b>- 137 512</b>	<b>43 656</b>	<b>220 535</b>	<b>- 126 517</b>	<b>- 48 856</b>	<b>- 42 666</b>

Source : CRC, logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

**annexe 3 : l'évolution de l'encours de dettes**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du budget principal (BP) au 1 <sup>er</sup> janvier	12 741 485	12 526 705	12 083 947	11 898 728	11 361 223	11 799 873	- 1,5 %
- Annuité en capital de la dette	814 780	842 757	908 979	1 005 540	899 775	932 720	2,7 %
+ Intégration de dettes (clôture du budget annexe - BA « ZAC de Prouxet »)	0	0	0	118 035	0	0	
+ Nouveaux emprunts	600 000	400 000	723 760	350 000	600 000	0	
<b>= Encours de dette du BP au 31 décembre</b>	<b>12 526 705</b>	<b>12 083 947</b>	<b>11 898 728</b>	<b>11 361 223</b>	<b>11 061 448</b>	<b>10 867 153</b>	<b>- 2,8 %</b>
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA	543 162	368 118	1 077 404	1 407 072	977 790	1 407 484	21,0 %
<b>= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA</b>	<b>11 983 542</b>	<b>11 715 830</b>	<b>10 821 324</b>	<b>9 954 151</b>	<b>10 083 658</b>	<b>9 459 669</b>	<b>- 4,6 %</b>
Montant des emprunts refinancés dans l'année	0	0	0	0	4 096 679	0	
Pénalités recapitalisées	0	0	0	0	738 425	0	

Source : CRC, logiciel Anafi d'après les comptes de gestion (BP = budget principal ; BA = budget annexe)

**annexe 4 : la capacité de désendettement**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	11 983 542	11 715 830	10 821 324	9 954 151	10 083 658	9 459 669	- 4,6 %
CAF brute	404 346	506 077	797 185	1 093 235	1 138 629	1 265 303	
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette budget principal net de la trésorerie / CAF brute du BP)	29,6	23,2	13,6	9,1	8,9	7,5	- 24,1 %
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	12 526 705	12 083 947	11 898 728	11 361 223	11 799 873	10 867 153	- 2,8 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	31,0	23,9	14,9	10,4	10,4	8,6	

Source : CRC, logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

## GLOSSAIRE

Anafi	outil d'analyse financière
ATIH	Agence technique de l'information sur l'hospitalisation
BA	budget annexe
CAF	capacité d'autofinancement
CC2R	communauté de communes des Deux Rives
CE	Conseil d'État
CFE	cotisation foncière des entreprises
CGCT	code général des collectivités territoriales
CIAS	centre intercommunal d'action sociale
CRC	chambre régionale des comptes
CSI	code de la sécurité intérieure
CVAE	cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DDRM	dossier départemental sur les risques majeurs
DGCL	direction générale des collectivités locales
DGFIP	direction générale des finances publiques
Dicrim	document d'information communal sur les risques majeurs
DSC	dotation de solidarité communautaire
EBF	excédent brut de fonctionnement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps plein
FCTVA	fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
Gemapi	gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
HT	hors taxes
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
MW	mégawatt
NOTRé	loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
ORL	oto-rhino-laryngologie
PCS	plan communal de sauvegarde
PMSI	programme de médicalisation des systèmes d'information
PPI	plan particulier d'intervention
PPRI	plan de prévention du risque inondation
PPRN	plan de prévention des risques naturels
RAR	restes à réaliser
TFPB	taxe foncière sur les propriétés bâties
TLE	taxe locale d'équipement
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
ZAC	zone d'aménagement concerté

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 22 novembre 2022 de M. Jean-Michel BAYLET, maire de Valence d'Agen.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« 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 ».





Les publications de la chambre régionale des comptes  
Occitanie

sont disponibles sur le site :

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

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

**occitanie@crtc.ccomptes.fr**

 **@crococcitanie**