



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE GRAMAT (Lot)

Exercices 2015 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	8
1.1. Son positionnement territorial	8
1.2. Sa démographie	9
1.3. Son dynamisme économique	9
1.4. Les compétences exercées par l'intercommunalité	10
1.5. La gouvernance municipale	12
2. LES RESSOURCES HUMAINES.....	13
2.1. Les caractéristiques et le suivi des effectifs.....	13
2.2. L'évolution de la masse salariale.....	15
2.3. Le suivi du temps de travail.....	15
2.4. L'évolution du régime indemnitaire	16
3. L'EXPLOITATION D'ACTIVITÉS COMMERCIALES	18
3.1. L'exploitation de la résidence de tourisme « Les Ségalières ».....	18
3.2. L'exploitation du cinéma « L'atelier »	20
3.2.1. Présentation.....	20
3.2.2. Un modèle économique structurellement déficitaire	20
3.2.3. Une subvention d'équilibre à encadrer	21
4. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE.....	24
4.1. L'information budgétaire.....	24
4.2. L'exécution budgétaire	26
4.2.1. Les taux de réalisation	26
4.2.2. Les restes à réaliser	26
4.2.3. L'affectation des résultats	26
4.3. Le suivi des immobilisations	27
4.4. La valorisation des travaux en régie	28
5. LA SITUATION FINANCIÈRE	29
5.1. Les performances financières	29
5.1.1. Un niveau satisfaisant de l'épargne brute	29
5.1.2. La stabilité des produits de gestion.....	30
5.1.3. La progression des charges de gestion.....	33
5.2. Le financement des investissements.....	36
5.3. L'encours de dette et la capacité de désendettement	38
5.4. La trajectoire budgétaire	39
5.5. Les conséquences financières de la crise sanitaire	41
6. LA STRATÉGIE FINANCIÈRE DE LA COMMUNE	42
6.1. La reprise en main du pilotage financier	42
6.2. Les prévisions du budget 2021	43
GLOSSAIRE.....	47
Réponses aux observations définitives.....	48

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Gramat pour les exercices 2015 et suivants. Le contrôle a porté sur la situation budgétaire et financière de la collectivité avec une attention particulière sur les ressources humaines et le budget annexe cinéma.

Un pôle structurant dont l'attractivité est à conforter

Gramat est un pôle structurant de la communauté de communes Causses et Vallée de la Dordogne (Cauvaldor). Sa population est en légère diminution depuis 2013 avec un risque de passage prochain en dessous du seuil administratif des 3 500 habitants ce qui entraînerait une baisse de la dotation globale de fonctionnement.

Si l'objectif d'attractivité démographique constitue un enjeu important identifié par la collectivité et que des actions sont menées, aucune stratégie n'est véritablement définie pour en décliner les modalités de mise en œuvre.

Une situation financière à consolider

Entre 2015 et 2020, la commune a financé ses investissements sans recourir à l'emprunt. La contraction de son autofinancement, du fait de la diminution des produits et de l'augmentation des charges notamment de personnel, n'a été appréhendée que tardivement par l'équipe municipale. Très sollicité, le fonds de roulement est négatif de près de 0,3 M€ fin 2020.

L'enjeu pour la commune est désormais de dégager des excédents de fonctionnement pour reconstituer ses réserves tout en maintenant le niveau de ses investissements. Elle doit pour cela mettre l'accent sur la maîtrise de sa masse salariale qui représente 70 % des charges courantes en 2020.

Prenant la mesure de cette situation financière dégradée, la collectivité a défini une nouvelle stratégie financière à échéance 2024. Sans augmentation de la fiscalité, celle-ci repose sur une diminution des dépenses de fonctionnement notamment de personnel obtenue grâce à une réorganisation des services municipaux, sur une augmentation des produits des cessions et le recours à l'emprunt pour le financement de ses investissements.

Sous réserve d'un recours maîtrisé à l'emprunt et du maintien du niveau d'épargne brute, la capacité de désendettement resterait raisonnable au prix toutefois d'un ralentissement des investissements. D'autres marges de manœuvre nécessitent d'être explorées comme la performance de la fonction achat et la mutualisation de services avec l'intercommunalité de façon à conforter la consolidation de la situation financière de la commune.

Le cinéma : une activité dont le subventionnement relève d'un cadre d'exception

Géré en régie dans le cadre d'un budget annexe de type « service public à caractère industriel et commercial », l'activité du cinéma « L'atelier » est structurellement déficitaire. La commune est ainsi amenée à verser chaque année une subvention d'équilibre à propos de laquelle il convient de mieux formaliser les contraintes de service d'intérêt général justifiant le cadre réglementaire d'exception dans lequel s'inscrit son attribution.

RECOMMANDATIONS

1. Fiabiliser les données relatives au suivi des effectifs. *Non mise en œuvre.*
2. Mettre en œuvre une politique de prévention de l'absentéisme. *Non mise en œuvre.*
3. Engager la transition vers le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel. *Non mise en œuvre.*
4. Confier l'exploitation de la résidence de tourisme « Les Ségalières » dans le cadre d'une délégation de service public passée dans le respect des règles du code de la commande publique. *Non mise en œuvre.*
5. Formaliser les contraintes de service d'intérêt général justifiant le versement de la subvention d'équilibre au cinéma « L'atelier ». *Non mise en œuvre.*
6. Respecter le principe de rattachement des charges et des produits à l'exercice. *Non mise en œuvre.*
7. Fiabiliser l'état de la dette. *Non mise en œuvre.*
8. Élaborer un guide des procédures budgétaires et financières. *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 Gramat a été ouvert le 11 janvier 2021 par lettre du président de section adressée à M. Michel Sylvestre, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 15 juin 2021.

Lors de sa séance du 22 juillet 2021, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été transmises à M. Michel Sylvestre.

Après avoir examiné la réponse reçue, la chambre, dans sa séance du 14 décembre 2021, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1. Son positionnement territorial

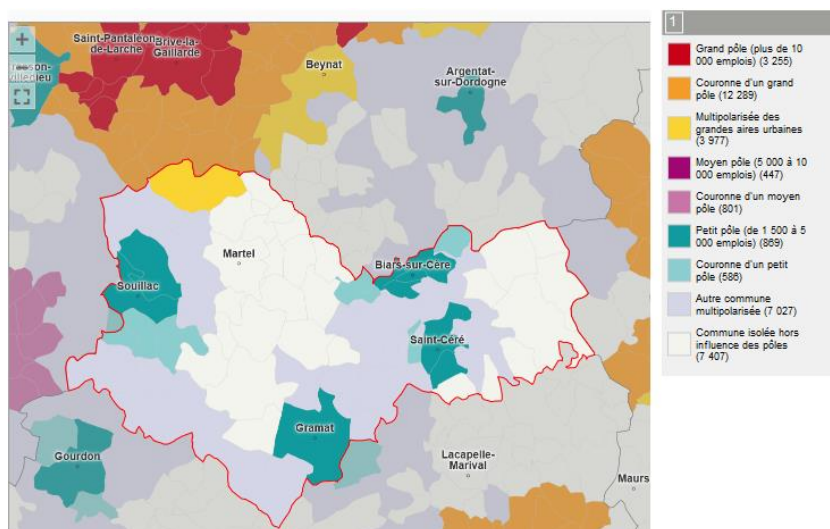
Auparavant ville-centre de l'ancienne communauté de communes du pays de Gramat, la commune de Gramat est aujourd'hui un des bourgs-centres de la nouvelle communauté de communes Causses et Vallée de la Dordogne (CC Cauvaldor).

Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a été créé le 1^{er} janvier 2015¹ à la suite de la fusion des communautés de communes du Pays du Haut-Quercy Dordogne, du Pays de Martel, du Pays de Souillac Rocamadour, du Pays de Gramat, du Pays de Padirac et du Pays de Saint-Céré. Il comprenait alors 62 communes et 37 318 habitants.

À la suite du schéma départemental de coopération intercommunale d'octobre 2015, l'EPCI a fait l'objet d'une fusion-extension² à compter du 1^{er} janvier 2017 avec la communauté de communes Cère-et-Dordogne (8 722 habitants) et la commune nouvelle de Sousceyrac-en-Quercy (1 437 habitants). Cette nouvelle intercommunalité fusionnée, dite « Cauvaldor 2 », comprend désormais 79 communes et 47 337 habitants. En rassemblant un peu plus de 27 % de la population du département, elle constitue la deuxième collectivité du Lot après le conseil départemental.

La CC Cauvaldor comprend cinq petites villes supérieures à 1 500 habitants, constituées en unités urbaines³ : Souillac, Gramat, Saint-Céré, Biars-sur-Cère et Martel.

carte 1 : zonage des aires urbaines de la CC Cauvaldor



Source : Pictostat

En sa qualité de bourg-centre, Gramat représente le pôle territorial de Gramat-Padirac constitué de 13 communes et représentant près de 8 000 habitants.

¹ Par arrêté préfectoral du 14 février 2014.

² Par arrêté préfectoral du 18 octobre 2016.

³ Une unité urbaine est constituée d'une commune ou d'un ensemble de communes présentant une zone de bâti continue qui compte au moins 2 000 habitants.

1.2. Sa démographie

Gramat comptabilise 3 526 habitants au 1^{er} janvier 2018⁴. Après une croissance d'environ 20 % entre 1999 et 2009, sa population est en légère diminution depuis 2013 (- 0,70 % par an entre 2013 et 2018). Elle reste néanmoins la commune la plus peuplée du territoire intercommunal.

Entre 2013 et 2018, son solde migratoire positif (198 habitants) ne freine que partiellement la perte de population liée à son vieillissement (solde naturel négatif de 326 habitants). Les habitants âgés de plus de 60 ans représentent plus de 42 % de la population (contre 37 % pour le territoire du nord du Lot) et l'indice de jeunesse⁵, d'une valeur de 38,2 %, caractérise une population vieillissante, à l'image de celle du département, classé en deuxième position des territoires les plus âgés de France.

Selon les projections du schéma de cohérence territoriale de la CC Cauvaldor, cette tendance devrait se poursuivre, le poids démographique du pôle de Gramat dans le bassin de vie devant diminuer jusqu'en 2030.

La population communale pourrait ainsi prochainement passer en dessous du seuil administratif et financier de 3 500 habitants ce qui entraînerait, entre autres conséquences, une baisse des ressources institutionnelles, notamment de la dotation globale de fonctionnement.

L'attractivité démographique constitue par conséquent un enjeu important pour la commune et son objectif est de compenser le solde naturel négatif en attirant de nouveaux habitants. Elle souhaite pour ce faire, comme évoqué dans le rapport d'orientation budgétaire (ROB) 2021, « mettre en place une démarche d'attractivité, en particulier économique et urbanistique, favorisant de nouveaux entrants », sans qu'une stratégie n'ait toutefois été définie pour en décliner les modalités de mise en œuvre.

Si des projets en cours comme la rénovation du groupe scolaire « Clément Brouqui » ou encore son inscription dans des programmes de financement portés par l'État, telle que la labellisation « Petites villes de demain »⁶ permettant un financement pluriannuel des actions de revitalisation, y contribuent, aucun plan d'actions global n'est formalisé.

La stratégie d'attractivité poursuivie par la commune nécessite par conséquent d'être clairement définie, en cohérence avec les différents leviers dont elle dispose.

1.3. Son dynamisme économique

Corrélativement au vieillissement de sa population, la part des inactifs est nettement supérieure à celle des actifs (+ 143 % en 2017). Les retraités représentent ainsi plus d'un tiers de la population et le taux de chômage atteint 12,8 %, des valeurs plus défavorables encore que celles relevées au niveau de l'intercommunalité.

⁴ Décret n° 2020-1706 du 24 décembre 2020 paru au Journal Officiel (données de population au 1^{er} janvier 2018 dans les limites territoriales des communes au 1^{er} janvier 2020).

⁵ L'indicateur de jeunesse est le rapport entre la population âgée de moins de 20 ans et celle des 60 ans et plus. Un indice autour de 100 indique que les 60 ans et plus et les moins de 20 ans sont présents dans à peu près les mêmes proportions sur le territoire. Plus l'indice est faible, plus le rapport est favorable aux personnes âgées ; plus il est élevé, plus il est favorable aux jeunes.

⁶ Obtenue en janvier 2021.

tableau 1 : indicateurs socio-économiques en 2017

Indicateurs	Gramat	CC Cauvaldor
Population active totale (en habitants)	1 450	19 705
Taux d'activité (pop. active / pop. totale)	41,1 %	43,5 %
Taux de chômage (chômeurs / pop. active)	12,8 %	12,2 %
Population inactive (en habitants)	2 078	25 569
Ratio inactifs sur actifs	143,2 %	129,8 %
Part des retraités dans la pop. totale	33,6 %	30,4 %
Ratio de dépendance économique (inactifs + chômeurs / actifs occupés)	178,9 %	161,6 %

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

Gramat demeure cependant un pôle de concentration des logements (près de 75 % de résidences principales) et d'emplois, qui suscite de l'attractivité économique (nombre d'emplois supérieur de près de 70 % au nombre d'actifs). La part de la sphère productive⁷ est en progression, représentant 36 % des emplois en 2010 et près de 47 % en 2017. Elle bénéficie d'un rythme croissant de création d'entreprises (de près de 65 % entre 2015 et 2019), dont 80 % emploient moins de 10 salariés.

Les activités économiques sont tournées vers l'artisanat et l'agriculture et si la commune bénéficie du rayonnement touristique des sites de Rocamadour et de Padirac (notamment sa résidence de tourisme saisonnière « Les Ségalières », cf. *infra* § 3.1), l'influence de la Corrèze et de Figeac demeure toutefois faible.

Gramat accueille également deux services publics à vocation nationale (le commissariat à l'énergie atomique, ainsi que le centre national d'instruction cynophile de la gendarmerie nationale) et dispose d'équipements de proximité, notamment une maison de santé pluridisciplinaire créée en janvier 2015 par l'intercommunalité, un cinéma municipal, une école de musique et une médiathèque.

Constituant ainsi un pôle structurant du territoire au sens de l'Insee (c'est-à-dire qui concentre suffisamment d'emplois et de services et dont l'attractivité bénéficie à son bassin de vie), la commune possède des atouts de développement.

1.4. Les compétences exercées par l'intercommunalité

La commune a transféré une série de compétences et d'équipements à la communauté de communes dont la gestion du centre aquatique et de l'école de musique. Le centre communal d'action sociale (CCAS) est également devenu intercommunal dans le cadre du transfert de la compétence « actions sociales d'intérêt communautaire » (crèches, établissements de petite enfance et périscolaire).

L'arrêté préfectoral du 18 octobre 2016 portant création de la CC Cauvaldor 2 lui attribue des compétences obligatoires règlementaires⁸ : l'aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire⁹ ; les actions de développement économiques¹⁰ ;

⁷ Il s'agit des activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone, et des activités de services tournées principalement vers les entreprises de cette sphère.

⁸ Article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT) en vigueur au 1^{er} janvier 2017.

⁹ Schéma de cohérence territoriale ou plan local d'urbanisme intercommunal ; urbanisme opérationnel ; aménagement numérique ; mobilité.

¹⁰ Dans les conditions prévues par l'article L. 4251-17 du CGCT (création, aménagement, entretien et gestion de zone d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'office de tourisme).

l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ; la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

Pour se conformer aux évolutions législatives de la loi NOTRe¹¹, l'EPCI a pris la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations à compter du 1^{er} janvier 2018. Il a aussi choisi de bénéficier du délai supplémentaire introduit par la loi précitée s'agissant du transfert des compétences « eau » et « assainissement », qui sera effectif le 1^{er} janvier 2026¹².

La communauté de communes exerce également six compétences optionnelles : la protection et la mise en valeur de l'environnement ainsi que le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; la politique du logement, du cadre de vie et la politique de la ville ; la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie ; la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs¹³, mais aussi d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ; les actions sociales d'intérêt communautaire ; la création et la gestion de maisons de services au public avec la définition des obligations de service au public afférentes.

Enfin, elle exerce également plusieurs compétences facultatives : la contribution au budget du service départemental d'incendie et de secours du Lot (SDIS 46) ; l'assainissement non collectif ; les casernes de gendarmerie ; la culture, hormis quelques exceptions comme le cinéma et la médiathèque de Gramat restés sous gestion municipale ; les actions en faveur de la vie locale ; le soutien aux écoles de sport du territoire ; la création, l'aménagement, l'extension, l'entretien et la gestion du pont bascule de Thégra ; la petite enfance, l'enfance, et la jeunesse.

Conformément à l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le transfert des compétences entraîne de plein droit le transfert à l'EPCI des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi que l'ensemble des droits et obligations qui y sont rattachés¹⁴. Lorsque les produits tirés de la fiscalité économique excèdent le montant des charges transférées, le groupement verse une attribution de compensation au profit de la commune. Dans le cas contraire, c'est à la commune de verser une attribution de compensation au groupement.

En 2019, la CC Cauvaldor a ainsi reversé 3,2 M€ d'attribution de compensation, dont 105 000 € à la commune de Gramat, soit 3,24 % du montant total (29 € par habitant contre 105,9 € par habitant pour la moyenne des reversements effectués sur l'ensemble des communes).

¹¹ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹² L'article 1^{er} de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018, relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes, assouplit les dispositions de l'article 64 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, en permettant aux communes membres des communautés de communes, si elles n'exerçaient pas déjà à titre optionnel ou facultatif l'une ou l'autre de ces deux compétences à la date de la publication de la loi du 3 août, de s'opposer à leur transfert intercommunal, avant le 1^{er} juillet 2019, sur le fondement du mécanisme de minorité de blocage. Par conséquent, si 25 % des communes membres d'une communauté de communes, représentant 20 % de la population intercommunale, délibèrent dans les délais prescrits par la loi en faveur du maintien communal des compétences « eau » et « assainissement », ou de l'une d'entre elles, le transfert intercommunal obligatoire initialement prévu au 1^{er} janvier 2020, sera reporté au 1^{er} janvier 2026, sans que cette fois les communes membres puissent de nouveau s'y opposer.

¹³ L'EPCI a pris en compétence la gestion du golf de Montal, de la plaine des jeux de la Sole à Bétaille, du terrain de rugby attenant au complexe sportif à Biars-sur-Cère, et les piscines (Biars-sur-Cère, Gramat, Saint-Céré, Sousceyrac-en-Quercy et Souillac).

¹⁴ En application de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, une commission locale d'évaluation des charges transférées a été créée par délibération du 7 janvier 2017. Elle est composée d'un représentant par commune, plus un membre supplémentaire par tranche de 1 000 habitants au-delà des premiers 1 000 habitants.

Le rôle de péréquation de l'EPCI en matière d'investissement repose pour sa part sur un dispositif de fonds de concours¹⁵ financé par le produit de la taxe foncière sur le non bâti et par le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), reversé par les communes au titre de la dérogation permise. Gramat en a bénéficié en 2016 au titre de l'extension du groupe scolaire, à hauteur de 50 000 €.

L'EPCI a également adopté un schéma de mutualisation pour les années 2015 à 2020 qui met en place des services et des matériels communs. Le taux de mutualisation reste toutefois faible et une démarche renforcée est en cours¹⁶.

La communauté de communes est enfin maître d'œuvre d'une opération « Cœur de village », et d'une opération de revitalisation du territoire. Elle porte conjointement avec la commune le programme « Petites villes de demain », lequel permet de financer au niveau de l'intercommunalité un cadre A bénéficiant aussi à la commune.

1.5. La gouvernance municipale

L'ordonnateur en fonctions, maire depuis 2014, est également vice-président de la communauté de communes en charge du social et de la santé, et a été président du centre intercommunal d'action sociale jusqu'en 2020. Le conseil municipal lui a délégué les attributions prévues par l'article L. 2122-22 du CGCT, sur des périmètres définis par délibération.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-2 du CGCT, le conseil municipal est composé de 27 membres. Il se réunit régulièrement¹⁷ et dispose de huit commissions thématiques¹⁸. Le règlement intérieur en vigueur a été adopté le 14 octobre 2020.

Le maire est assisté de six adjoints, dans le respect du plafond de 30 % de l'effectif du conseil imposé par l'article L. 2122-2 du CGCT.

Le conseil municipal a fixé l'enveloppe globale d'indemnités de fonctions du maire et de ses adjoints au niveau maximal réglementaire. Bien que les articles L. 2123-18 à L. 2123-19 du CGCT prévoient la possible prise en charge par la commune des frais engagés par les élus¹⁹, ceux-ci n'y ont pas recours.

¹⁵ Les critères d'accès au fonds de concours sont les suivants : des dépenses pouvant être subventionnées comprises entre 10 000 € et 250 000 € ; des plafonds de participation de l'EPCI fixés à 20 % dans la limite de 50 000 € ; un projet d'investissement par an et par commune, pris en compte dans leur ordre d'arrivée. Enfin, les bénéficiaires doivent assurer une part de financement au moins égale au montant des fonds reçus.

¹⁶ L'EPCI a mis en place des groupements de commande ponctuels : pour aider les communes dans certaines démarches de marchés publics à l'instar des contrôles des établissements recevant du public dans le cadre des opérations liées au plan d'accessibilité des bâtiments publics, un marché d'études et de définition d'une stratégie de développement sur quatre bourgs-centres, et un projet de marché d'acquisition groupée de défibrillateurs. En revanche, elle n'a pas encore établi de groupement de commande permanent, ne pratique pas les prestations de service au profit de ses communes membres (hormis une prestation d'assistance juridique), et n'a pas encore constitué de services communs avec celles-ci.

¹⁷ Entre six et neuf fois par an selon les années.

¹⁸ Finances, travaux et urbanisme, animations et sports, culture, environnement et cadre de vie, patrimoine, affaires scolaires et enfance/jeunesse, foires et marchés.

¹⁹ Remboursement des frais de transport et de séjour engagés pour se rendre à des réunions où les élus représentent la commune, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci ; remboursement des frais liés à l'exécution des mandats spéciaux, soit les missions accomplies dans l'intérêt de la collectivité, revêtant un caractère exceptionnel et temporaire, et uniquement sur autorisation du conseil municipal ; indemnité pour frais de représentation du maire, afin de couvrir les dépenses qu'il supporte personnellement dans le cadre de ses fonctions, telles que des réceptions et autres manifestations.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Ville-centre de l'ancienne communauté de communes du pays de Gramat, la commune de Gramat est aujourd'hui un des bourgs-centres de la nouvelle communauté de communes Causses et Vallée de la Dordogne.

Constituant le pôle territorial structurant de Gramat-Padirac, composé de 13 communes et représentant près de 8 000 habitants, elle possède de nombreux atouts de développement. Ses activités économiques sont tournées vers l'artisanat et l'agriculture et elle bénéficie du rayonnement touristique des sites de Rocamadour et Padirac.

Elle accueille également deux services publics à vocation nationale (le commissariat à l'énergie atomique, ainsi que le centre national d'instruction cynophile de la gendarmerie nationale), et dispose d'équipements de proximité, notamment une maison de santé pluridisciplinaire créée en janvier 2015 par l'intercommunalité, une école de musique, un cinéma municipal, une médiathèque, ainsi qu'une résidence saisonnière de tourisme, ces trois derniers équipements étant restés de la compétence communale.

En croissance d'environ 20 % entre 1999 et 2009, sa population diminue légèrement depuis 2013, risquant de passer prochainement en dessous du seuil administratif de 3 500 habitants, ce qui entraînerait notamment une baisse de la dotation globale de fonctionnement.

Si l'objectif d'attractivité démographique constitue un enjeu important identifié par la municipalité et que des actions sont menées en la matière, aucune stratégie n'est définie pour en établir les modalités d'application. Cette stratégie d'attractivité nécessite d'être formalisée.

2. LES RESSOURCES HUMAINES

Les bilans sociaux ont été établis au titre des exercices 2015, 2017 et 2019, conformément à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

L'effectif global de la commune (53,04 équivalents temps plein travaillé - ETPT en 2019) correspond à un taux d'administration de 15 agents (titulaires et non titulaires sur emplois permanents) pour 1 000 habitants en 2019, ce qui est sensiblement supérieur au taux moyen national de la strate de référence constaté en 2019 (12,7 agents pour 1 000 habitants)²⁰.

Le service des ressources humaines de la commune compte deux agents (1,5 ETPT)²¹.

2.1. Les caractéristiques et le suivi des effectifs

L'évolution des effectifs en ETPT est relativement stable sur la période. En 2018, dans le cadre de la réforme des temps scolaires, la commune a recruté des animateurs scolaires (contractuels à temps non complet).

²⁰ Source : les collectivités locales en chiffres 2019 (ministère de l'intérieur).

²¹ Un équivalent temps plein (ETP) sur la période 2015-2020, auquel a ensuite été ajouté 0,5 ETP par redéploiement interne.

Hormis une adjointe administrative passée de la commune au centre intercommunal d'action sociale en juillet 2018, aucun personnel n'a été transféré à l'intercommunalité.

tableau 2 : évolution des différents effectifs suivis

	2015	2016	2017	2018	2019	Écart 2015-2019
Effectifs budgétaires (A)	48,92	46,5	51,63	50,49	52,7	3,78
Effectifs pourvus, en ETPT (B)	51,62	49,16	51,63	54,29	53,04	1,42
Effectif des agents titulaires	48,92	46,5	50,63	50,29	50,04	1,12
Dont catégorie A	1	1	1	0	0	- 1
Dont catégorie B	4	4	4	4	5	1
Dont catégorie C	43,92	41,50	45,63	46,29	45,04	1,12
Effectif des agents non titulaires	2,70	2,66	1	4	3	0,3
Dont catégorie A	1	1	1	1	2	1
Dont catégorie B	0	1	0	1	0	0
Dont catégorie C	1,70	0,66	0	2	1	- 0,7
Effectifs pourvus - effectifs budgétaires (B-A)	2,70	2,66	0	3,80	0,34	

Source : comptes administratifs du budget principal

Les personnels non titulaires, à savoir le directeur général des services et le responsable des services techniques, représentent 5,6 % des effectifs pourvus en 2019, une proportion stable depuis 2015. Le recours à des contractuels sur des emplois permanents a été justifié sur la base de l'article 3-3 2° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984²² et n'appelle pas d'observation.

L'encadrement intermédiaire, agents de catégorie B, représente près de 10 % des effectifs (cinq ETPT en 2019). Sa proportion, comme celle des agents de catégorie C est supérieure à la moyenne régionale (89 % contre 77 %)²³.

Des écarts apparaissent sur les documents budgétaires entre les effectifs pourvus et les effectifs budgétaires, laissant apparaître un dépassement du plafond des emplois autorisés par l'assemblée délibérante²⁴. Il en va de même dans le rapprochement avec les effectifs suivis par le service de la paye.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur mentionne que l'écart correspond aux agents non titulaires permanents, non comptabilisés à tort sur la ligne des effectifs budgétaires.

Ces constats nécessitent une mise en cohérence des différentes données relatives au suivi des effectifs de la commune. La chambre recommande par conséquent à l'ordonnateur de s'assurer de leur fiabilité, ce qui renforcera celle des états présentés dans les documents budgétaires.

L'ordonnateur s'est engagé à apporter les corrections nécessaires et à mieux suivre ses effectifs.

Recommandation

1. Fiabiliser les données relatives au suivi des effectifs. *Non mise en œuvre.*

²² Lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi.

²³ 77,5 % en moyenne en 2019 pour les communes d'Occitanie (source : les collectivités locales en chiffres 2019 ; ministère de l'intérieur).

²⁴ La réglementation prévoit que l'organe délibérant vote un crédit au chapitre du budget correspondant à l'emploi, et inscrit le nouvel emploi au tableau des emplois annexés.

2.2. L'évolution de la masse salariale

Entre 2015 et 2020, la masse salariale augmente de 13 %.

Cette hausse correspond à la reprise en gestion directe du service entretien des bâtiments communaux (trois agents), au renforcement de la police municipale (deux agents), à la création d'un poste de responsable des affaires scolaires (un agent), à l'adhésion au comité national d'action sociale pour les acteurs du service public local (12 000 €) et à l'augmentation des cotisations patronales (46 000 €).

Avec un âge moyen des agents de 48,8 ans en 2019, la commune bénéficie d'un impact modéré du glissement vieillesse-technicité (environ 2 % par an entre 2015 et 2020).

tableau 3 : évolution des charges de personnel de la commune

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution	Écart
Rémunération principale	952 437	911 990	997 648	1 033 740	1 039 332	1 029 765	8 %	77 329
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	100 298	83 224	88 052	101 445	102 035	113 941	14 %	13 642
+ Autres indemnités	17 613	14 001	12 885	16 358	17 362	16 552	- 6 %	- 1 061
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 070 348	1 009 215	1 098 585	1 151 543	1 158 729	1 160 258	8 %	89 910
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	89 %	84 %	87 %	89 %	87 %	85 %	- 5 %	0
Rémunération principale	94 085	156 274	123 742	132 847	149 971	165 201	76 %	71 115
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	12 436	19 194	13 436	14 114	15 090	23 479	89 %	11 043
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	106 521	175 468	137 179	146 961	165 061	188 680	77 %	82 159
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	9 %	15 %	11 %	11 %	12 %	14 %	55 %	0
Autres rémunérations (c)	22 070	19 433	32 058	2 427	13 979	16 812	- 24 %	- 5 258
= *Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	1 198 939	1 204 116	1 267 822	1 300 931	1 337 768	1 365 750	14 %	166 811
- Atténuations de charges	15 429	50 244	23 629	15 999	7 744	34 283	122 %	18 855
+ Charges sociales	517 370	515 902	552 334	557 898	588 647	592 759	15 %	75 390
+ Impôts et taxes sur rémunérations	28 259	28 243	29 144	30 091	30 922	30 771	9 %	2 512
= Charges totales de personnel	1 729 139	1 698 016	1 825 670	1 872 922	1 949 593	1 954 998	13 %	225 859

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion du budget principal

Les charges de personnel demeurent toutefois très élevées. Elles représentent ainsi près de 66 % des charges courantes en 2019, contre 53 % pour la moyenne des communes de la même strate²⁵.

La commune doit faire porter ses efforts sur la maîtrise de sa masse salariale, en développant les possibilités de mutualisation avec l'EPCI.

2.3. Le suivi du temps de travail

La durée annuelle du temps de travail dans les services municipaux, fixée par une délibération du 13 décembre 2001 relative au protocole d'accord pour la mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (RTT), est de 1 607 heures.

La commune a retenu plusieurs possibilités pour l'organisation du temps de travail hebdomadaire, en conformité avec la circulaire relative aux modalités de mise en œuvre de l'article

²⁵ Données individuelles MINEFI Colloc.

115 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 (loi de finances pour 2011). Elle a ainsi opté pour une durée hebdomadaire de travail de 37 heures assortie de 12 jours de RTT, de 36 heures assortie de 5 jours de RTT, et de 35 heures.

Les congés auxquels peuvent prétendre les agents, en l'absence de toute délibération en la matière, sont déterminés par la réglementation en vigueur. Le conseil municipal a, par ailleurs, accordé des autorisations spéciales d'absence, par une délibération du 29 juin 2018, conformément à l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale.

La commune a également instauré une indemnisation des heures supplémentaires²⁶ dans la limite d'un contingent mensuel de 25 heures, conformément au plafond réglementaire, par une délibération du 16 décembre 2014. Ce dispositif s'applique aussi bien aux agents titulaires que non titulaires.

Selon les bilans sociaux, le taux global d'absentéisme du personnel titulaire, toutes absences confondues (y compris maternité, paternité et autres), était de 8,8 % fin 2017, et de 7,8 % fin 2019. Proche de la moyenne nationale constatée dans la fonction publique territoriale (8,3 % en 2019)²⁷, il ne fait l'objet d'aucun suivi en dehors de la réalisation des bilans sociaux bi-annuels.

La chambre constate qu'il n'existe pas de politique formalisée de prévention de l'absentéisme. Elle recommande par conséquent à la commune de définir et de mettre en œuvre une telle politique, en particulier dans la perspective d'une meilleure gestion des ressources humaines et de maîtrise des dépenses de personnel.

Recommandation

2. Mettre en œuvre une politique de prévention de l'absentéisme. *Non mise en œuvre.*

2.4. L'évolution du régime indemnitaire

Le régime indemnitaire de la commune est formalisé par une délibération du 25 juin 2015, toujours en vigueur. Elle précise les modalités d'attribution de l'indemnité d'administration et de technicité, de l'indemnité d'exercice de missions de préfecture, de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, de la prime de fonctions et de résultats, de l'indemnité spécifique de service et de la prime de service et de rendement. Il n'y a pas de prime de fin d'année.

Si les conditions d'attribution sont définies selon des critères précis²⁸, il n'existe aucun barème de modulation ou de méthode d'évaluation.

²⁶ Aux termes de l'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 : « l'assemblée délibérante de la collectivité [...] fixe, [...], la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités [...]. L'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées dans les conditions prévues pour leur corps de référence [...] ».

²⁷ Source : fédération nationale des centres de gestion.

²⁸ Compétences professionnelles et techniques, efficacité dans l'emploi, expérience professionnelle, sujétions particulières, charge de travail, disponibilité, assiduité, capacités d'encadrement, fonctions et niveau hiérarchique, manière de service et réalisation des objectifs annuels.

La chambre rappelle que l'attribution individuelle d'une prime doit reposer sur l'existence de conditions différentes d'exercice des fonctions et sur des critères objectifs, en rapport avec la politique de gestion des ressources humaines mise en œuvre.

Par ailleurs, la commune n'a pas encore déployé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep)²⁹.

Or, les collectivités territoriales doivent mettre en œuvre le Rifseep pour leurs cadres d'emplois dès lors que les corps équivalents de la fonction publique de l'État en bénéficient. Pour cela, une délibération doit être prise pour chaque cadre d'emplois dans un délai raisonnable à compter de la publication au Journal Officiel de l'arrêté interministériel instaurant le Rifseep, dans le respect du calendrier de sa mise en œuvre pour le corps équivalent dans la fonction publique de l'État. Le dispositif est par la suite élargi aux autres cadres d'emplois, de manière progressive, toujours par une délibération de l'assemblée délibérante.

L'ensemble des fonctionnaires territoriaux aurait dû intégrer ce nouveau régime indemnitaire au plus tard le 1^{er} janvier 2019³⁰, en dehors de quelques exceptions.

La chambre relève que, faute d'actualisation, le régime indemnitaire des agents de la commune de Gramat ne satisfait pas aux dispositions réglementaires sur la mise en œuvre du Rifseep. Elle recommande par conséquent à la commune d'engager une transition vers ce dispositif.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur reconnaît le retard pris pour la mise en place du Rifseep, nonobstant les différents confinements ayant perturbé les instances paritaires, et déclare faire du sujet une priorité à réaliser au premier trimestre 2022.

Recommandation

3. Engager la transition vers le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si les effectifs apparaissent plutôt stables sur la période, les charges de personnel demeurent très élevées, représentant en 2020 près de 70 % des charges courantes contre 53 % pour la moyenne des communes de la même strate. La collectivité doit faire un effort important de maîtrise de ses effectifs et de sa masse salariale, en se rapprochant notamment de son EPCI de rattachement afin de développer les possibilités de mutualisation de fonctions.

Par ailleurs, bien qu'il s'agisse d'un levier d'action important de gestion des ressources humaines et de maîtrise des dépenses de personnel, la commune ne dispose pas d'une politique formalisée de prévention de l'absentéisme.

²⁹ Le Rifseep se compose de deux éléments, l'indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise liée aux fonctions exercées par l'agent et à la manière de servir, et le complément indemnitaire annuel tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir.

³⁰ La circulaire du 3 avril 2017 prise conjointement par la direction générale des collectivités locales et la direction générale des finances publiques montrait qu'à l'exception de quelques corps de la fonction publique d'État dont le Rifseep n'était pas arrêté et ne le serait qu'à l'issue d'une clause de revoyure en 2019, l'essentiel des agents de la fonction publique territoriale pouvait bénéficier du Rifseep, les textes ayant été arrêtés pour les corps équivalents de la fonction publique d'État.

Enfin, faute d'avoir déployé le Rifseep, la commune ne satisfait pas aux obligations réglementaires relatives à la mise en œuvre de ce dispositif.

3. L'EXPLOITATION D'ACTIVITÉS COMMERCIALES

3.1. L'exploitation de la résidence de tourisme « Les Ségalières »

Après un appel à candidatures, le conseil municipal a confié à la société Grand Bleu l'exploitation de sa résidence de tourisme « Les Ségalières »³¹ par un contrat de bail conclu le 20 mars 2006. D'une durée de neuf ans, avec effet du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2015, il a fait l'objet d'un renouvellement tacite, son terme ayant alors été fixé au 30 juin 2024.

Usant de sa faculté de résiliation triennale, la collectivité a notifié à la société, le 14 décembre 2020, la fin dudit bail, avec effet au 30 juin 2021, considérant d'une part qu'il était entaché d'illégalité, l'immeuble concerné étant situé sur le domaine public, et d'autre part que l'économie générale du contrat était déséquilibrée à son encontre.

Outre le caractère irrégulier du bail et, en l'absence de toute clause relative à un renouvellement tacite, la reconduction opérée en 2015 – qui n'a, au demeurant, pas fait l'objet d'une délibération municipale – a, de fait, empêché toute autre candidature pour l'exploitation de cet équipement public.

Par ailleurs, les nouvelles modalités de révision du loyer introduites par un avenant de 2012 apparaissent globalement plus favorables au preneur, avec une réévaluation limitée à 50 % de l'indice Insee de référence contre 70 % dans le contrat initial, dans une fourchette de +/- 2 %, le bornage plancher pouvant toutefois apporter une certaine garantie au bailleur.

De plus, faute de compte rendu financier ou d'activité, les informations portées à la connaissance de la commune sur l'exploitation de la résidence de tourisme par la société sont demeurées très faibles.

Enfin, selon l'ordonnateur, la commune a aussi probablement pris en charge des dépenses relevant en réalité du locataire.

La collectivité a désormais pour objectif de confier l'exploitation de la résidence de tourisme « Les Ségalières » à un opérateur économique par une délégation de service public (DSP) de type concession.

Compte tenu des délais de mise en œuvre d'une DSP et des contraintes d'organisation d'une saison touristique, la commune a toutefois confié l'exploitation de la résidence au titulaire de l'ancien bail par une convention d'occupation temporaire du domaine public à titre onéreuse (pour un loyer préétabli de 146 367,54 € annuels hors taxes³²), pour la période du 1^{er} juillet 2021 au 30 juin 2022, avec comme destination une activité d'habitat touristique.

³¹ Sur une surface de six hectares environ : diverses parcelles de terrain bâties et non bâties comprenant deux bâtiments à usage de salle polyvalente (avec sanitaires, hall d'accueil, bureau, local de stockage, local vélos, logements privatifs), un bâtiment comprenant laverie et locaux de stockage, et 61 logements. Cette résidence est classée deux étoiles.

³² Il est également convenu qu'en sus du loyer, le preneur doit acquitter toutes les charges locatives afférentes au local loué, quelles qu'en soit la nature.

tableau 4 : bilan des recettes et dépenses directes de la commune, relatives à la résidence de tourisme

En €	2015-2020
Installations générales	6 283
<i>Dont bardage sapins</i>	3 350
Autres immobilisations corporelles	5 148
<i>Dont réfrigérateurs</i>	1 857
<i>Dont pompe doseuse</i>	1 065
Fournitures d'entretien	371
Fourniture de petits équipements	2 909
Entretien et réparation des réseaux	1 101
Entretien et réparation (autres)	17 514
<i>Dont vérifications de sécurité (élec., incendie, etc.)</i>	13 746
Autres biens mobiliers	857
Frais d'assurances	18 500
Autres matières et fournitures	3 220
Total dépenses directes	55 901
Total recettes (6 ans x 172 191,96 € de loyer annuel)	1 033 152

Source : données de la commune de Gramat

Soulignant l'initiative de la commune relative au non renouvellement du bail commercial, la chambre rappelle que le recours à une DSP s'inscrit dans le cadre des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques³³ et que le choix du délégataire doit faire l'objet d'une mise en concurrence.

Selon l'article L. 1121-1 dudit code, « un contrat de concession est un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.

La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés. »

Recommandation

4. Confier l'exploitation de la résidence de tourisme « Les Ségalières » dans le cadre d'une délégation de service public passée dans le respect des règles du code de la commande publique. *Non mise en œuvre.*

³³ L'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques, créé par l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 dispose que « l'autorité compétente organise librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester. Lorsque l'occupation ou l'utilisation autorisée est de courte durée ou que le nombre d'autorisations disponibles pour l'exercice de l'activité économique projetée n'est pas limité, l'autorité compétente n'est tenue que de procéder à une publicité préalable à la délivrance du titre, de nature à permettre la manifestation d'un intérêt pertinent et à informer les candidats potentiels sur les conditions générales d'attribution. ».

3.2. L'exploitation du cinéma « L'atelier »

3.2.1. Présentation

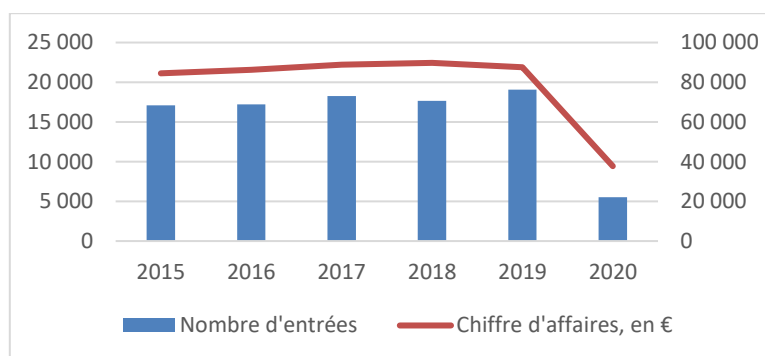
La commune de Gramat possède et exploite un cinéma disposant d'une capacité de 158 places et proposant une programmation diversifiée.

Suite aux mesures gouvernementales de lutte contre la pandémie de Covid-19, l'établissement était fermé depuis l'automne 2020 et n'avait pas réouvert avant le mois de juin 2021.

Sa zone de chalandise est celle du bassin de vie de Gramat. Les cinémas les plus proches se situent à Souillac, Cahors et Figeac. La politique tarifaire est incitative, permettant un accès à tous, avec un tarif de base à 6,5 € pour les plus de 15 ans, un tarif réduit à 5,5 €, un tarif jeune à 4 €, et une formule d'abonnement.

Le chiffre d'affaires, directement lié à la fréquentation de l'établissement, est en hausse entre 2015 et 2019, avant de connaître une forte chute en 2020 en raison de la crise sanitaire.

graphique 1 : évolution de la fréquentation et du chiffre d'affaires du cinéma



Source : données de la commune

tableau 5 : évolution de la fréquentation et du chiffre d'affaires du cinéma

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015-2019	Évolution 2019-2020
Nombre d'entrées	17 075	17 224	18 244	17 654	19 078	5 527	12 %	- 71 %
Chiffre d'affaires, en €	84 513	86 311	88 808	89 763	87 519	37 735	4 %	- 57 %

Source : données de la commune

3.2.2. Un modèle économique structurellement déficitaire

Le cinéma « L'atelier » est géré en régie et son activité est suivie au travers d'un budget annexe (BA) tenu selon les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux services publics industriels et commerciaux (SPIC).

Selon l'article L. 2224-1 du CGCT, « les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermé ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. »

Or, le modèle économique du cinéma « L'atelier » est structurellement déficitaire. En effet, indépendamment de l'exercice exceptionnel 2020, les produits de la vente des billets ne sont pas suffisants pour couvrir les charges d'exploitation. Sur la période 2015-2019, ils ne couvrent ainsi que 63 % de l'ensemble des charges (et 38 % en 2020). L'excédent brut d'exploitation est chaque année fortement négatif, d'en moyenne - 39 000 € entre 2015 et 2019, et de - 55 000 € en 2020.

tableau 6 : les résultats financiers du BA cinéma

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne 2015-2019	2020
Produits des ventes	84 513	86 311	88 808	89 763	87 519	87 383	37 735
+ Subventions d'exploitation	498	15 555	3 807	25 202	13 987	11 810	5 584
+ Autres produits de gestion courante	0	668	3 733	1 097	423	1 184	1 681
= Produits de gestion courante (A)	85 010	102 534	96 347	116 063	101 929	100 377	45 000
Charges à caractère général	74 271	77 170	85 066	85 681	85 658	81 569	32 586
+ Charges de personnel	52 008	52 809	57 252	62 858	64 853	57 956	67 582
= Charges courantes (B)	126 143	129 979	142 318	148 539	150 511	139 498	100 168
Excédent brut d'exploitation (A-B)	- 41 133	- 27 445	- 45 971	- 32 476	- 48 582	- 39 121	- 55 168
+ subventions communales except.	44 850	49 288	43 920	48 455	48 453	46 993	118 754
<i>Subventions exceptionnelles, en % des produits de gestion courante</i>	53 %	48 %	46 %	42 %	48 %	47 %	264 %
= Capacité d'autofinancement brute	3 717	21 844	- 2 051	15 979	- 129	7 872	63 586
- Dotations nettes aux amortissements	28 761	31 292	29 837	31 697	31 281	30 574	29 531
+ Quote-part des subv. d'inv. transf.	8 359	33 130	13 313	13 313	13 313	16 286	13 313
= Résultat section d'exploitation	- 16 684	23 681	- 18 574	- 2 405	- 18 097	- 6 416	47 369

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion du comptable public

Pour équilibrer le résultat d'exploitation, la commune est contrainte de verser chaque année une subvention, dite « exceptionnelle », de 47 000 € en moyenne sur la période 2015 et 2019, et, de façon encore plus exceptionnelle, de 118 000 € en 2020. Surévaluée cette dernière année au regard des investissements non réalisés³⁴, elle a généré un excédent d'exploitation de 47 000 €.

3.2.3. Une subvention d'équilibre à encadrer

L'article L. 2224-2 du CGCT dispose qu'« il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1.

Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes :

1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;

3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

³⁴ Changement de la moquette, distributeur de friandises, nouvelle lampe de projection, etc.

La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement [...].»

En dehors des cas précisés par l'article L. 2224-1 du CGCT, la jurisprudence administrative dégage trois critères cumulatifs pour reconnaître la qualité d'industriel et commercial à un service public : ses modalités d'organisation, de fonctionnement et de financement doivent correspondre à celles d'une entreprise privée³⁵ ; l'activité doit être lucrative³⁶, et les tarifs doivent permettre de couvrir les dépenses de fonctionnement et les investissements³⁷.

La chambre constate qu'au moins deux des critères ne sont pas applicables en l'espèce³⁸. À défaut, l'activité « cinéma » s'apparenterait alors à un service public administratif.

Toutefois, les dispositions de l'article L. 2251-4 du CGCT prévoient que « la commune peut attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Ces subventions ne peuvent être attribuées qu'aux établissements qui, quel que soit le nombre de leurs salles, réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 7 500 entrées ou qui font l'objet d'un classement art et essai dans des conditions fixées par décret. Ces aides ne peuvent bénéficier aux entreprises spécialisées dans la projection de films visés à l'article 279 *bis* du code général des impôts. Ces aides sont attribuées conformément aux stipulations d'une convention conclue entre l'exploitant et la commune. ».

De plus, en réponse à une question parlementaire³⁹, dans le cas particulier d'exploitation de salles de cinéma municipales qui ne rentrent en aucune manière dans le champ de la concurrence avec le secteur privé, au vu notamment du nombre limité de places offertes, et compte tenu de la volonté de maintenir de telles structures existantes, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales a répondu que « pour l'exploitation directe d'un SPIC relevant de leurs compétences, les communes doivent constituer une régie municipale dotée d'un budget spécial annexé au budget de la commune (art. L. 1412-1 et L. 2221-11 du CGCT) afin de respecter les règles d'équilibre posées par les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT. Ces dispositions sont conformes à la réglementation communautaire en matière d'aides d'État, en principe interdites, qui autorise néanmoins la collectivité à compenser le coût d'une prestation de service de nature économique pour sujétions de service public.

Un cinéma ne remplissant pas les critères définis à l'article L. 2251-4 du CGCT est précisément une entreprise chargée d'un service d'intérêt économique général. Conformément à la décision de la commission 2005/842/CE du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE⁴⁰ aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général, un cinéma exploité en régie doit justifier d'un mandat précis décrivant les obligations de service public dont il a la charge, leur coût et la compensation stricte

³⁵ Conseil d'État (CE), 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*; CE, 2 juin 1995, *Ville de Nice*.

³⁶ CE, 20 juin 2012, *Commune de La Ciotat*.

³⁷ CE, 17 octobre 2003, *Bompart*.

³⁸ Les modalités de financement ne correspondent pas à celles d'une entreprise privée, et les tarifs doivent permettre de couvrir les dépenses de fonctionnement et les investissements.

³⁹ Voir <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-4027QE.htm>.

⁴⁰ Traité instituant la Communauté Européenne.

de ce coût par les pouvoirs publics. Les règles comptables prévues par l'instruction budgétaire et comptable M14 participent donc de cette exigence de transparence et de proportionnalité du financement public prévu par le droit communautaire et national. ».

Ainsi, les salles de cinéma qui ne rentrent pas dans le champ de la concurrence et pouvant faire l'objet soit d'un soutien public, soit d'une gestion publique directe, sont celles qui, en vertu de l'article L. 2251-4 du CGCT, réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 7 500 entrées ou qui font l'objet d'un classement art et essai.

Répondant à ce critère, le cinéma de Gramat peut donc faire l'objet d'une subvention d'équilibre par délibération du conseil municipal sans fausser une concurrence considérée comme défaillante en l'espèce.

Si elles ne précisent pas les modalités de fixation du montant de la subvention, les délibérations prises par le conseil municipal avancent tout de même des motifs généraux, à savoir le maintien d'une activité cinématographique à tarifs attractifs, et positionnent le cinéma comme un outil de la politique culturelle et sociale.

En définitive, la chambre recommande à la commune de mieux formaliser les contraintes de service d'intérêt général justifiant le versement de la subvention d'équilibre en décrivant les obligations de service public attendues du cinéma, leur coût et sa compensation stricte par les pouvoirs publics⁴¹.

Recommandation

5. Formaliser les contraintes de service d'intérêt général justifiant le versement de la subvention d'équilibre au cinéma « L'atelier ». *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune a engagé fin 2020 le changement de mode d'exploitation de la résidence de tourisme « Les Ségalières », passant d'un bail commercial juridiquement irrégulier et financièrement peu avantageux à une délégation de service public à compter du 1^{er} juillet 2022.

Géré en régie dans le cadre d'un BA de type SPIC, le cinéma « L'atelier » dispose d'une capacité de 158 places et propose une programmation diversifiée. Le chiffre d'affaires, évoluant parallèlement à la fréquentation de l'établissement, est en hausse entre 2015 et 2019, puis il connaît une forte chute en 2020 en raison de la crise sanitaire.

Son modèle économique est structurellement déficitaire. Pour équilibrer le résultat d'exploitation, la commune est contrainte de verser chaque année une subvention de 47 000 € en moyenne entre 2015 et 2019 (118 000 € en 2020). Si le versement de cette subvention d'équilibre est rendu possible au regard de l'exception réglementaire dans laquelle s'inscrit le SPIC, la commune doit néanmoins mieux formaliser les contraintes de service d'intérêt général justifiant un tel subventionnement.

⁴¹ Notamment les dépenses d'investissement tels que prévues à l'article L. 2224-2 2° du CGCT : « lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ».

4. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE

La commune de Gramat dispose d'un budget « principal » et de deux BA à caractère industriel et commercial : les BA « eau et assainissement collectif » et « cinéma ». Elle a également géré un BA « lotissement », créé le 7 décembre 1999 puis clôturé le 30 septembre 2019 à la suite de la vente de l'ensemble des lots. Il concernait les opérations relatives au lotissement communal Bournazel.

tableau 7 : résultats budgétaires 2020 des trois budgets gérés par la commune

En €	Budget principal*	BA eau & assainissement collectif**	BA cinéma***
Recettes de fonctionnement	3 863 117	448 946	177 402
Dépenses de fonctionnement	3 560 174	294 815	130 033
Résultat d'exercice en fonctionnement	302 943	154 131	47 369
Résultat N-1 reporté en fonctionnement	0	652 555	- 39 076
Résultat de clôture en fonctionnement	302 943	806 686	8 293
Recettes d'investissement	2 108 680	137 861	29 531
Dépenses d'investissement	2 121 477	36 385	16 491
Résultat d'exercice en investissement	- 12 797	101 477	13 039
Résultat N-1 reporté en investissement	- 535 347	131 604	- 3 128
Résultat de clôture en investissement	- 548 144	233 081	9 911
Restes à réaliser (RAR) en dépenses d'investissement	511 959	45 144	5 493
RAR en recettes d'investissement	913 122	0	0
Solde des RAR en investissement	401 164	- 45 144	- 5 493
Résultat cumulé d'investissement (avec RAR)	- 146 980	187 937	4 418
Total fonctionnement + investissement	155 963	994 623	12 712

Source : comptes administratifs 2020

*nomenclature comptable M14, ** nomenclature comptable M49, ***nomenclature comptable M4

4.1. L'information budgétaire

Selon l'article L. 2312-1 du CGCT, pour les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente à la délibération du conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un ROB, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette.

Le calendrier d'adoption des budgets primitifs et des comptes administratifs a été correctement suivi jusqu'en 2019. En 2020, en application du cadre spécifique relatif à la crise sanitaire⁴², les documents budgétaires ont été approuvés concomitamment au débat d'orientation budgétaire (DOB), lors de la séance du 28 juillet 2020.

tableau 8 : calendrier budgétaire de la commune

Dates	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DOB	16/02/2015	17/02/2016	25/01/2017	07/02/2018	13/02/2019	28/07/2020
Délibération de vote du budget primitif	13/04/2015	19/04/2016	24/03/2017	05/04/2018	10/04/2019	28/07/2020
Vote des taux, éventuellement d'un budget suppl.	13/04/2015	19/04/2016	24/03/2017	05/04/2018	10/04/2019	25/06/2020

Source : documents budgétaires de la commune de Gramat

Le rapport support du débat, disponible sur le site internet de la commune, présente synthétiquement le contexte économique national et mondial, l'organisation budgétaire, les

⁴² Ordonnance du 25 mars 2020 en application de la loi d'urgence relative à la pandémie de Covid-19.

données financières des deux sections pour le budget principal et les BA, pour l'année en cours et celle passée, ainsi que l'évolution de la dette.

De bonne tenue pour une commune de cette taille, ce rapport mériterait toutefois que les projets d'investissement soient présentés de manière plus détaillée, avec un plan de financement prévisionnel. Il pourrait également être complété d'une présentation de la structure, de l'évolution des ressources humaines et de la masse salariale, ainsi que de la prospective financière esquissée (cf. *infra* § 6), en cohérence avec la stratégie financière récemment définie.

Afin d'améliorer l'information financière de son assemblée délibérante et de mieux formaliser sa programmation budgétaire, la chambre préconise ainsi d'apporter davantage de précisions dans les ROB. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur dit pouvoir apporter ces améliorations dès le budget 2022.

La tenue des documents budgétaires est, dans l'ensemble, conforme aux obligations prévues par le CGCT⁴³. Toutefois, des écarts significatifs dans les états de la dette sont constatés entre les comptes administratifs et les comptes de gestion. En 2015 et 2016, l'écart de 129 000 € est lié au prêt relatif au plan de relance FCTVA⁴⁴ signé le 8 septembre 2015 avec une date de première échéance au 1^{er} décembre 2017. En 2018 et 2020, ces écarts s'expliqueraient par une mauvaise intégration d'emprunts « *revolving* », à hauteur de 1,5 M€, alors que ceux-ci n'ont pas été sollicités.

tableau 9 : écarts constatés sur les états de la dette

au 31/12/N	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Compte de gestion	2 242 850	1 821 425	1 400 000	1 060 000	729 000	1 385 667
Compte administratif	2 371 850	1 950 425	1 464 500	1 550 000	2 200 000	1 866 667
Écart	- 129 000	- 129 000	- 64 500	- 490 000	- 1 471 000	- 481 000

Source : comptes de gestion et comptes administratifs de la commune de Gramat

Par ailleurs, la commune pratique de manière très sporadique⁴⁵ le rattachement des charges et des produits à l'exercice. Les charges assises sur des facturations en année glissante, notamment les fluides, ne sont pas rattachées, alors même qu'elles font état d'une consommation antérieure à l'exercice.

La chambre recommande à la collectivité de respecter le principe de rattachement des charges et des produits à l'exercice et de régulariser les écarts dans le suivi de la dette constatés entre les comptes administratifs et les comptes de gestion, en liaison avec le comptable public.

Plus largement, avec 3 528 habitants, la commune de Gramat doit se conformer aux dispositions spécifiques applicables aux communes dépassant le seuil réglementaire de 3 500 habitants.

Recommandations

6. Respecter le principe de rattachement des charges et des produits à l'exercice.
Non mise en œuvre.

7. Fiabiliser l'état de la dette. *Non mise en œuvre.*

⁴³ L'annexe au compte administratif 2020 relative aux ressources humaines n'est pas complétée (IV, C1.1, première partie).

⁴⁴ FCTVA : fond de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

⁴⁵ Au budget principal : 1 239,25 € de charges en 2017, 6 466,11 € de charges en 2020 ; au BA « eau et assainissement » : 30 000 € de charges en 2017, et 20 000 € en 2019 ; au BA cinéma : 1 223,80 € de charges en 2019.

4.2. L'exécution budgétaire

4.2.1. Les taux de réalisation

Sur la période examinée, les taux de réalisation des recettes et des dépenses du budget principal sont satisfaisants, tant en section de fonctionnement qu'en section d'investissement.

En fonctionnement, ils sont en moyenne de 103 % pour les recettes et de 95 % pour les dépenses, et en investissement, ils sont en moyenne supérieurs de 83 %, en recettes comme en dépenses. Avec la mise en place prévue d'un plan pluriannuel des investissements dès l'année 2021, le pilotage des investissements devrait encore progresser.

4.2.2. Les restes à réaliser

En application de l'article R. 2311-11 du CGCT, les restes à réaliser (RAR) de la section d'investissement, arrêtés à la clôture de l'exercice, doivent correspondre aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

Jusqu'en 2018, le montant des RAR est demeuré inférieur à 30 % des dépenses mandatées et des recettes d'équipement émises. Leur niveau a progressé avec la réalisation de l'opération de rénovation du groupe scolaire en 2019 et 2020, pour atteindre cette dernière année près de 85 % des dépenses et 95 % des recettes d'investissement.

tableau 10 : évolution des RAR

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RAR en dépenses d'inv. N-1 (BP)	898 126	862 122	633 572	606 795	920 151	1 796 788
Dépenses d'inv. mandatées en N (CA)	2 861 189	2 958 399	2 473 078	2 116 630	1 634 846	2 121 477
% des dépenses d'investissement	31 %	29 %	26 %	29 %	56 %	85 %
RAR en recettes d'inv. N-1 (BP)	409 004	297 504	62 155	467 899	797 292	2 102 291
Recettes d'investissement titrées en N (CA)	2 891 096	2 963 189	2 314 080	2 161 829	1 453 860	2 208 680
% des recettes d'investissement	14 %	10 %	3 %	22 %	55 %	95 %

Source : budgets primitifs (BP) et comptes administratifs (CA) du budget principal

Malgré les multiples demandes de la chambre, les pièces justificatives des RAR n'ont pas été produites.

4.2.3. L'affectation des résultats

Selon les articles L. 2311-5 et R. 2311-11 du CGCT, l'affectation des résultats N-1 repose sur la couverture des besoins de financement de l'investissement de l'année N. Le résultat de fonctionnement N-1, s'il est excédentaire, est prioritairement consacré au financement de l'éventuel déficit d'investissement reporté, puis éventuellement à la couverture du besoin d'investissement de l'année N. L'éventuel reliquat excédentaire est alors transféré en report de fonctionnement.

Si le mécanisme de couverture des besoins de financement semble maîtrisé, il repose néanmoins en 2021 sur une erreur provenant de la non concordance entre le compte administratif et le compte de gestion 2020 (erreur de 49 632 €).

En effet, sur le budget primitif 2021, le résultat 2020 reporté en fonctionnement (106 331 €) ajouté à la part affectée à l'investissement (146 980 € au compte 1068) ne correspond pas au résultat de clôture de la section de fonctionnement inscrit au compte administratif 2020 (302 943 €), alors qu'il est égal à celui inscrit au compte de gestion 2020 (253 311 €)⁴⁶.

tableau 11 : la reprise des résultats en section de fonctionnement (rapprochement CA-CG et BP 2021)

En €	CG 2018	CA 2018	CG 2019	CA 2019	CG 2020	CA 2020	BP 2021
Recettes de fonctionnement		3 783 214		3 780 356		3 863 117	3 640 650
- Dépenses de fonctionnement		3 384 402		3 548 539		3 560 174	3 746 981
= Résultat de fonctionnement de l'exercice		398 813	231 816	231 816	238 569	302 943	- 106 331
+ Résultat N-1 reporté en fonctionnement		45 842	0	0	0	0	106 331
+ Intégration du résultat de fonct. des BA dissous					14 743		0
= Résultat de clôture de la sect. de fonct.	444 655	444 655	231 816	231 816	253 311	302 943	0
Écart CG-CA	0		0		- 49 632		

Sources : comptes de gestion (CG) 2018, 2019 et 2020, comptes administratifs (CA) 2018, 2019 et 2020, et budget primitif (BP) 2021 du budget principal

tableau 12 : la reprise des résultats en section d'investissement (rapprochement CA-CG et BP 2021)

En €	CG 2018	CA 2018	CG 2019	CA 2019	CG 2020	CA 2020	BP 2021
Recettes d'investissement		2 161 829		1 453 860		2 108 680	2 189 949
<i>Dont excédent de fonct. capitalisés en inv. (1068)</i>		539 053	444 655	444 655	231 816	231 816	146 980
- Dépenses d'investissement		2 116 630		1 634 846		2 121 477	1 641 805
= Résultat d'investissement de l'exercice		45 199	- 180 986	- 180 986	- 12 797	- 12 797	548 144
+ Résultat N-1 reporté d'investissement		- 400 157	- 354 958	- 354 362	- 535 944	- 535 347	- 548 144
+ Intégration du résultat d'inv. des BA dissous					596		0
= Résultat de clôture en sect. d'inv.	- 354 958	- 354 958	- 535 944	- 535 347	- 548 144	- 548 144	0
Écart CG-CA	0		- 596		0		

Sources : comptes de gestion 2018, 2019 et 2020, comptes administratifs 2018 2019 et 2020, et budget primitif 2021 du budget principal

En vertu du principe de concordance entre le compte administratif et le compte de gestion imposé par l'article L. 1612-12 du CGCT, la commune doit régulariser les écarts, en liaison avec le comptable public.

4.3. Le suivi des immobilisations

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, « la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens ; le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan. L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre. »

Lorsqu'une immobilisation est achevée, les dépenses portées au compte 23 « immobilisations en cours » doivent être inscrites au compte 21 par une opération d'ordre non budgétaire et permettre ainsi l'amortissement des biens.

Si la chambre avait constaté l'absence d'un inventaire dans le cadre de son contrôle précédent portant sur les années 2008 à 2012, elle relève aujourd'hui que le registre d'inventaire

⁴⁶ Sur la base du CA 2020 : 302 943 - 106 331 - 146 980 = 49 632 ; sur la base du CG 2020 : 253 311 - 106 331 - 146 980 = 0.

physique des biens de l'ordonnateur est désormais suivi, de même que l'état de l'actif tenu par le comptable.

Le niveau et l'évolution des soldes des immobilisations en cours (2,1 M€ en 2020, soit 6,4 % du montant des immobilisations corporelles, contre 9,4 % en 2015) montre que la commune procède à l'apurement régulier des comptes 23.

Les comptes 27 « autres immobilisations financières » retracent des flux financiers débiteurs pour la commune. Il s'agit de prêts d'avance ou des avances en garantie d'emprunt. La collectivité doit émettre régulièrement des titres de recettes afin de solder cette créance.

La commune a intégré dans ses comptes une immobilisation financière pour 104 267 €⁴⁷ correspondant à une créance antérieure à 2008 sur des particuliers et autres personnes de droit privé, résultant d'une convention d'aménagement. L'état de l'actif ne permet pas de l'identifier précisément et l'ordonnateur est invité à se rapprocher du comptable pour la régulariser.

Enfin, les procédures d'amortissement des immobilisations reposent sur des délibérations prises en 1996 et 2011. Leur formalisation dans un document unique permettrait de renforcer leur caractère opérationnel.

4.4. La valorisation des travaux en régie

Lorsqu'une collectivité décide de recourir aux travaux en régie⁴⁸, elle doit procéder au recensement précis des immobilisations produites. L'instruction budgétaire et comptable applicable aux communes rappelle que la valeur de ces immobilisations est prise en compte au coût de production, c'est-à-dire au coût d'acquisition des matières consommées augmenté des charges directes de production (matériel et outillage loué ou acquis et frais de personnel). En revanche, les frais financiers et les frais d'administration générale ne sont pas incorporés dans le calcul du coût de production.

Entre 2015 et 2020, la commune a comptabilisé en moyenne 70 000 € par an de travaux en régie, soit 0,4 M€ au total, ce qui représente 6 % des dépenses d'équipement de la période.

À compter de 2020 et dans l'optique d'une réduction des charges de personnel, elle a accru son recours à l'externalisation ce qui a entraîné une diminution du volume des travaux en régie, qui ne représentent plus, cette dernière année, que 1 % des dépenses d'équipement.

tableau 13 : évolution des travaux en régie

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Travaux en régie (A)	101 642	50 480	86 758	83 389	83 077	17 478	422 824
Dépenses d'équipement (B)	950 269	1 147 164	1 269 048	926 749	1 180 076	1 675 571	7 148 877
A/B	11 %	4 %	7 %	9 %	7 %	1 %	6 %

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion du comptable public

⁴⁷ Compte 2764.

⁴⁸ Les travaux en régie correspondent à des immobilisations créées par le travail direct des services techniques de la collectivité et réalisées pour elle-même. Ces travaux concernent en général des opérations d'aménagement de la voirie, des espaces verts, des installations sportives et d'éclairage public.

Sur le plan du suivi comptable des travaux en régie, les différentes dépenses sont imputées en cours d'exercice sur des comptes de charges (matériel, personnel, etc.) puis, en fin d'année, l'ordonnateur constate une opération d'ordre budgétaire qui permet d'intégrer les travaux en section d'investissement⁴⁹ et de neutraliser les charges constatées⁵⁰. Au cas d'espèce, il conviendrait également que la commune complète l'annexe⁵¹ des comptes administratifs précisant l'état des travaux en régie.

Enfin, la formalisation d'une procédure de recensement et de contrôle desdits travaux permettrait de conforter le correct suivi des opérations réalisées dans ce cadre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Gramat gère un budget « principal » et deux budget annexes (BA) à caractère industriel et commercial : les BA « eau et assainissement collectif » et « cinéma ».

De bonne tenue pour une collectivité de cette taille, le rapport d'orientation budgétaire mériterait que les projets d'investissement soient présentés de manière plus précise, avec un plan de financement prévisionnel. Il pourrait être complété d'une présentation de la structure, de l'évolution des ressources humaines et de la masse salariale et de la prospective financière, en cohérence avec la stratégie financière à définir.

Elle pratique de manière sporadique le rattachement des charges et des produits à l'exercice et des écarts significatifs sont constatés dans les états de la dette entre les comptes administratifs et les comptes de gestion. Si le mécanisme de couverture des besoins de financement semble maîtrisé, il repose néanmoins en 2021 sur une erreur provenant de la non concordance entre le compte administratif et le compte de gestion 2020.

La commune doit régulariser les divers manquements et distorsions soulevés par la chambre, en liaison avec le comptable public.

5. LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse financière et budgétaire porte sur les comptes de gestion du budget principal.

5.1. Les performances financières

5.1.1. Un niveau satisfaisant de l'épargne brute

Bien que la capacité d'autofinancement (CAF) brute soit en baisse sur la période examinée, elle demeure cependant relativement stable et représente environ 20 % des produits de gestion.

Si cette contraction provient d'une hausse des charges de gestion en 2019, elle résulte en 2020 d'une croissance des subventions exceptionnelles versées aux SPIC, et tout particulièrement au BA « cinéma », fortement impacté par la crise sanitaire du Covid-19.

⁴⁹ Mandat sur les comptes de classe 2.

⁵⁰ Titre de recette au compte 72.

⁵¹ Annexe A11.

tableau 14 : la CAF brute

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution	Écart
Produits de gestion	3 678 717	3 650 130	3 540 093	3 692 511	3 685 477	3 661 179	0 %	- 17 538
- Charges de gestion	2 734 088	2 677 478	2 735 580	2 790 331	2 920 927	2 793 260	2 %	59 172
+/- Résultat financier	- 56 644	- 46 801	- 37 666	- 29 612	- 20 712	- 17 761	- 69 %	38 883
- Subventions exceptionnelles versées aux SPIC	45 000	45 000	45 000	48 455	48 455	113 997	153 %	68 997
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 62 150	11 493	6 783	10 867	- 22 128	5 381	- 109 %	67 531
= CAF brute	780 834	892 345	728 629	834 979	673 255	741 541	- 5 %	- 39 293
en % des produits de gestion	21 %	24 %	21 %	23 %	18 %	20 %		

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion du comptable public

5.1.2. La stabilité des produits de gestion

La stabilité globale des produits de gestion ne doit toutefois pas occulter une évolution différenciée de ses composantes.

tableau 15 : les produits de gestion

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution	Écart
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 885 832	1 861 372	1 883 726	1 918 326	1 971 224	2 047 752	9 %	161 919
+ Fiscalité reversée	233 961	246 974	184 457	150 164	136 783	52 965	- 77 %	- 180 996
= Fiscalité totale (nette)	2 119 793	2 108 345	2 068 183	2 068 489	2 108 007	2 100 716	- 1 %	- 19 077
+ Ressources d'exploitation	530 039	639 022	546 938	630 840	599 969	595 121	12 %	65 082
+ Ressources institutionnelles	927 242	852 282	838 213	909 793	894 424	947 864	2 %	20 621
+ Production immobilisée, travaux en régie	101 642	50 480	86 758	83 389	83 077	17 478	- 83 %	- 84 164
= Produits de gestion	3 678 717	3 650 130	3 540 093	3 692 511	3 685 477	3 661 179	0 %	- 17 538

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion du comptable public

La fiscalité reversée a ainsi notamment régressé (- 181 000 €, soit - 77 %) à la suite de la mise en place de la nouvelle intercommunalité (CC Cauvaldor 2).

En contrepartie, cette baisse est totalement compensée par une hausse des ressources institutionnelles (+ 21 000 €) et des ressources fiscales propres (+ 162 000 €), tout comme la hausse des ressources d'exploitation (+ 65 000 €) résorbe quasiment la baisse de la production immobilisée (- 84 000 €).

tableau 16 : la baisse de la fiscalité reversée

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évol.	Écart
Attribution de compensation brute	195 506	195 506	140 312	103 522	105 830	20 728	- 89%	- 174 778
+ Dotation de solidarité communautaire brute	169 167	3 460	0	0	0	0	- 100%	- 169 167
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	34 694	48 008	44 145	46 642	30 953	32 237	- 7%	- 2 457
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	- 165 406	0	0	0	0	0	- 100%	165 406
= Fiscalité reversée	233 961	246 974	184 457	150 164	136 783	52 965	- 77%	- 180 996

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion du comptable public

La croissance des ressources institutionnelles n'est pas non plus homogène. Une hausse des participations (+ 101 000 €) a ainsi compensé la baisse de la dotation globale de fonctionnement (- 82 000 €).

Néanmoins, ce niveau de participations diminuera d'environ 50 000 € en 2021, eu égard à la réduction de la participation de la caisse d'allocations familiales dans le cadre du contrat enfance-jeunesse. Cette baisse des produits s'accompagnera toutefois d'une diminution des charges de personnel.

Bien que la dotation globale de fonctionnement de Gramat ait diminué depuis 2015 (- 13 %), elle reste néanmoins au-dessus de la moyenne de la strate, alors même que la commune se trouve dans la fourchette basse⁵² (157 € par habitant pour Gramat, 147 € par habitant pour la moyenne 2019 de la strate).

tableau 17 : la hausse des ressources institutionnelles

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution	Écart
Dotation globale de fonctionnement	651 511	628 133	591 634	620 527	572 584	569 631	- 13 %	- 81 880
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	425 925	349 865	310 855	334 931	292 972	283 508	- 33 %	- 142 417
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	225 586	278 268	280 779	285 596	279 612	286 123	27 %	60 537
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	0	0	0	706	2 356		2 356
Participations	168 623	132 070	143 147	179 600	220 976	269 710	60 %	101 088
<i>Dont État</i>	8 341	4 305	1 604	3 057	1 923	16 870	102 %	8 530
<i>Dont départements</i>	155	1 821	0	0	0	0	- 100 %	- 155
<i>Dont communes</i>	80 829	73 579	90 130	91 640	95 454	92 818	15 %	11 989
<i>Dont autres</i>	79 298	52 364	51 413	84 904	123 598	160 022	102 %	80 725
Autres attributions et participations	107 109	92 080	103 432	109 666	100 159	106 166	- 1 %	- 943
<i>Dont compensation et péréquation</i>	86 862	72 183	85 202	85 414	91 579	97 586	12 %	10 724
<i>Dont autres</i>	20 247	19 897	18 230	24 252	8 580	8 580	- 58 %	- 11 667
= Ressources institutionnelles	927 242	852 282	838 213	909 793	894 424	947 864	2 %	20 621

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion du comptable public

Sur la période examinée, l'évolution des produits de gestion se caractérise essentiellement par le renforcement de l'assise des ressources fiscales propres (passant de 51 % des produits de gestion en 2015 à 56 % en 2020) en raison d'une hausse des produits de la fiscalité directe locale. Cette croissance du produit des impôts locaux provient de la revalorisation des bases, les taux n'ayant pas évolué.

tableau 18 : la hausse des ressources fiscales propres

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évol.	Écart
Impôts locaux nets des restitutions	1 856 243	1 828 596	1 846 035	1 877 934	1 928 002	2 009 530	8 %	153 287
<i>Dont taxes foncières et d'habitation</i>	1 820 360	1 827 793	1 833 745	1 864 418	1 928 002	2 009 530	10 %	189 170
<i>Dont autres impôts locaux ou assimilés</i>	35 883	803	12 290	13 516	0	0	- 100 %	- 35 883
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des versements)	13 806	12 465	12 767	8 766	11 196	8 027	- 42 %	- 5 779
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux)	15 784	20 310	24 924	31 626	32 025	30 195	91 %	14 411
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 885 832	1 861 372	1 883 726	1 918 326	1 971 224	2 047 752	9 %	161 919
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>51 %</i>	<i>51 %</i>	<i>53 %</i>	<i>52 %</i>	<i>53 %</i>	<i>56 %</i>		

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion du comptable public

⁵² Sa strate de rattachement comprenant les communes de 3 500 à 5 000 habitants, et appartenant à un groupement à fiscalité professionnelle unique.

tableau 19 : les taux de la fiscalité directe locale

En pourcentage	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Taxe d'habitation	9,74	9,74	9,74	9,74	9,74	0 %
<i>Moyenne de la strate</i>	<i>14,06</i>	<i>14,24</i>	<i>14,2</i>	<i>14,29</i>	<i>14,26</i>	1 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	23,66	23,66	23,66	23,66	23,66	0 %
<i>Moyenne de la strate</i>	<i>19,21</i>	<i>19,27</i>	<i>18,91</i>	<i>18,89</i>	<i>18,93</i>	- 1 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)	168,2	168,2	168,2	168,2	168,2	0 %
<i>Moyenne de la strate</i>	<i>51,95</i>	<i>52,24</i>	<i>49,86</i>	<i>49,42</i>	<i>48,91</i>	- 6 %

Source : Fiches AEF⁵³

tableau 20 : les bases nettes imposées au profit de la commune

En €/habitant	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Taxe d'habitation	1 565	1 495	1 488	1 494	1 610	3 %
<i>Moyenne de la strate</i>	<i>1 370</i>	<i>1 376</i>	<i>1 375</i>	<i>1 382</i>	<i>1 423</i>	4 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	1 390	1 407	1 415	1 425	1 474	6 %
<i>Moyenne de la strate</i>	<i>1 177</i>	<i>1 200</i>	<i>1 217</i>	<i>1 220</i>	<i>1 251</i>	6 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)	11	11	11	11	11	0 %
<i>Moyenne de la strate</i>	<i>22</i>	<i>22</i>	<i>25</i>	<i>26</i>	<i>27</i>	23 %

Source : Fiches AEF

Avec un potentiel fiscal⁵⁴ (871,03 € par habitant en 2020) et un effort fiscal⁵⁵ (114,3 % en 2020) supérieurs à la moyenne de la strate, la commune ne dispose plus de marge de manœuvre en matière de fiscalité. Hormis la taxe d'habitation, les autres taux d'imposition sont plus élevés que la moyenne nationale de la strate.

tableau 21 : tableau comparatif des indicateurs fiscaux en 2020

Communes du ressort de la CC Cauvaldor	Potentiel fiscal des quatre taxes, en €/habitant	Potentiel financier, en €/habitant	Effort fiscal
Biars-sur-Cère	1 342,85	1 342,85	80,60 %
Gramat	871,03	947,71	114,30 %
Martel	920,6	980,83	100,50 %
Saint-Céré	925,42	994,51	106,50 %
Souillac	1 020,85	1 054,33	120,90 %

Source : direction générale des collectivités locales

Enfin, la commune bénéficie de solides ressources d'exploitation (16 % des produits de gestion en 2020). La crise sanitaire les a pourtant impactées, notamment s'agissant des produits des services périscolaires et des redevances pour l'utilisation d'équipements communaux (- 26 000 € estimés en 2020).

Les revenus locatifs et redevances proviennent quant à eux principalement de la résidence de tourisme « Les Ségalières ».

⁵³ Fiches AEF : fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux.

⁵⁴ Le calcul du potentiel fiscal par habitant s'effectue comme suit : il est égal au potentiel fiscal de la commune divisé par le nombre d'habitants constituant la population totale de cette commune majorée d'un habitant par résidence secondaire et par place de caravane et lissée suite à la variation de population constatée au dernier recensement.

⁵⁵ Rapport entre le produit des quatre taxes locales et le potentiel fiscal.

tableau 22 : les ressources d'exploitation

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution	Écart
Domaine et récoltes	30 846	21 499	26 035	22 655	26 463	22 901	- 26 %	- 7 946
+ Travaux, études et prestations de services	149 945	139 958	158 357	144 592	151 563	124 510	- 17 %	- 25 436
+ Mise à disposition de personnel facturée	47 241	40 950	39 718	47 311	58 076	50 621	7 %	3 380
+ Remboursement de frais	41 843	54 863	48 895	138 810	72 422	60 147	44 %	18 304
= Produits des services et du domaine et remb. de frais (a)	269 875	257 271	273 005	353 368	308 524	258 178	- 4 %	- 11 697
+ Revenus locatifs et redevances (hors DSP)	244 372	365 845	258 004	261 557	275 015	320 693	31 %	76 321
+ Excédents et redevances sur SPIC	15 792	15 906	15 929	15 915	16 430	16 250	3 %	458
= Autres produits de gestion courante (b)	260 164	381 751	273 933	277 472	291 445	336 943	30 %	76 779
= Ressources d'exploitation (a+b)	530 039	639 022	546 938	630 840	599 969	595 121	12 %	65 082
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>14 %</i>	<i>18 %</i>	<i>15 %</i>	<i>17 %</i>	<i>16 %</i>	<i>16 %</i>		

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion du comptable public

tableau 23 : les produits des services et du domaine, et remboursements de frais

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution	Écart
7021 - Ventes de récoltes	1 900	2 050	1 640	2 050	2 460	2 532	33 %	632
70311 - Concessions funéraires	3 396	999	4 628	4 095	3 850	4 600	35 %	1 204
70323 - Redevances d'occupation	19 168	14 835	16 526	16 510	16 997	15 769	- 18 %	- 3 399
70328 - Droits de stationnement	6 382	3 615	3 242				- 100 %	- 6 382
7062 - Redevances culturelles	7 571	7 049	6 155	6 529	6 008	5 696	- 25 %	- 1 875
7067 - Redevances périscolaires	141 054	132 475	151 166	138 063	145 416	118 757	- 16 %	- 22 297
7083 - Locations diverses	1 321	435	60		140	57	- 96 %	- 1 264
70841 - MAD personnel* facturé BA	37 135	38 234	36 111	26 168	17 027	15 900	- 57 %	- 21 235
70846 - MAD personnel facturé EPCI				18 100	40 441	34 721		34 721
70848 - MAD personnel facturé autres	10 106	2 716	3 607	3 043	608		- 100 %	- 10 106
70876 - Remboursement frais EPCI	15 458	44 212	35 872	130 007	60 629	51 306	232 %	35 848
70878 - Remboursement frais autres	26 385	10 652	13 023	8 682	11 793	8 841	- 66 %	- 17 544
Total général	269 875	257 271	273 005	353 368	308 524	258 178	- 4 %	- 11 697

Source : comptes de gestion du comptable public

* MAD personnel : mises à disposition de personnel

5.1.3. La progression des charges de gestion

La stabilité apparente des charges de gestion sur la période examinée occulte une hausse des charges de personnel (+ 225 000 €), laquelle a été compensée par une réduction des subventions de fonctionnement versées (- 64 000 €) et des autres charges de gestion (- 106 000 €).

tableau 24 : les charges de gestion

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution	Écart
Charges à caractère général	711 206	696 170	735 501	772 487	832 187	714 311	0 %	3 105
+ Charges de personnel	1 729 139	1 698 016	1 825 670	1 872 922	1 949 593	1 954 998	13 %	225 859
+ Subventions de fonctionnement	81 798	84 113	63 550	50 000	41 425	17 775	- 78 %	- 64 023
+ Autres charges de gestion	211 945	199 178	110 859	94 923	97 722	106 176	- 50 %	- 105 768
= Charges de gestion (B)	2 734 088	2 677 478	2 735 580	2 790 331	2 920 927	2 793 260	2 %	59 172

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion du comptable public

La contraction des autres charges de gestion résulte pour l'essentiel du transfert à la nouvelle intercommunalité Cauvaldor 2 des contributions au service départemental d'incendie (- 97 000 € entre 2016 et 2017).

tableau 25 : les autres charges de gestion

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évol.	Écart
Autres charges de gestion	211 945	199 178	110 859	94 923	97 722	106 176	- 50 %	- 105 768
<i>Dont contribution au service incendie</i>	98 325	97 536	0	0	0	0	- 100 %	- 98 325
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	14 550	14 550	14 718	14 971	17 438	15 318	5 %	768
<i>Dont indemnités des élus :</i>	86 728	87 092	83 408	79 144	79 522	89 997	4 %	3 269
6531 - Indemnités	77 550	77 782	73 993	69 894	70 233	80 029	3 %	2 479
6533 - Frais de missions	3 699	3 802	3 776	3 613	3 613	3 436	- 7 %	- 263
6534 - Cotisations retraite	5 480	5 508	5 640	5 636	5 676	6 533	19 %	1 053
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	0	0	748	706	761	860		860
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non valeur)</i>	12 342	0	11 847	102	0			- 12 342

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion du comptable public

tableau 26 : les subventions de fonctionnement

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évol.	Écart
Subventions de fonctionnement	81 798	84 113	63 550	50 000	41 425	17 775	- 78 %	- 64 023
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics</i>	30 000	22 000	22 000	6 000	0	0		- 30 000
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	2 058	13	0	0	0			- 2 058
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	49 740	62 100	41 550	44 000	41 425	17 775	- 64 %	- 31 965

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion du comptable public

La baisse des charges à caractère général entre 2019 et 2020 est à mettre en relation avec la crise sanitaire qui a notamment nécessité la fermeture des services périscolaires, de l'accueil de loisirs sans hébergement et de la bibliothèque municipale. En revanche, les charges locatives ont augmenté du fait de l'installation et de la location de bâtiments modulaires pendant la période de rénovation du groupe scolaire « Clément Brouqui ».

tableau 27 : les charges à caractère général

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution	Écart
Charges à caractère général	711 206	696 170	735 501	772 487	832 187	714 311	0 %	3 105
Dont achats	330 875	346 098	376 658	380 884	410 456	261 273	- 21 %	- 69 602
Dont crédit-bail	1 566	0	0	0	0			- 1 566
Dont locations et charges de copropriétés	17 715	27 780	17 478	19 295	20 838	127 481	620 %	109 766
Dont entretien et réparations	73 621	65 605	80 979	80 541	74 186	40 250	- 45 %	- 33 371
Dont assurances et frais bancaires	33 038	36 673	44 998	42 705	42 481	41 182	25 %	8 143
Dont autres services extérieurs	72 386	13 197	8 661	13 645	18 974	12 862	- 82 %	- 59 524
Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	39 778	49 855	57 018	65 363	69 462	73 751	85 %	33 973
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	14 826	14 832	15 055	18 692	38 367	37 352	152 %	22 527
Dont honoraires, études et recherches	3 067	15 459	5 304	7 750	1 916	13 886	353 %	10 819
Dont publicité, publications et relations publiques	28 067	23 871	30 683	32 490	41 725	9 707	- 65 %	- 18 360
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	2 991	3 727	3 301	4 620	3 878	516	- 83 %	- 2 475
Dont déplacements et missions	2 532	4 319	2 589	8 690	8 367	1 946	- 23 %	- 586
Dont frais postaux et télécommunications	22 555	24 478	24 940	26 548	29 226	23 542	4 %	987
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	68 190	70 276	67 837	71 266	72 312	70 565	3 %	2 375

Source : logiciel Anafl, d'après les comptes de gestion du comptable public

L'externalisation des prestations d'entretien, mise en œuvre afin de réduire les charges de personnel, a également eu un effet sur le niveau des achats de fournitures diverses et de petits équipements.

tableau 28 : l'évolution des achats

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution	Écart
60611 - Eau et Assainissement	15 306	15 861	20 090	20 126	21 432	69	- 100 %	6 126
60612 - Électricité	123 048	131 298	126 855	136 481	147 294	125 374	2 %	24 247
60613 - Chauffage urbain	15 557	15 878	8 573	14 273	14 364	9 893	- 36 %	- 1 193
60621 - Combustibles	27 481	26 938	46 679	24 676	38 248	25 715	- 6 %	10 767
60622 - Carburants	14 262	13 127	16 048	19 251	22 788	11 690	- 18 %	8 526
60623 - Alimentation	35 769	39 143	37 764	38 341	39 485	27 407	- 23 %	3 716
60624 - Produits de traitement	880	409	385	1 298	1 670	257	- 71 %	790
60628 - Autres fournitures		12		1 153	10	817		10
60631 - Fournitures d'entretien	16 375	11 602	12 897	19 388	11 117	10 640	- 35 %	- 5 257
60632 - Petit équipement	30 001	27 951	43 879	47 098	47 455	20 144	- 33 %	17 454
60633 - Fournitures voirie		161		1 865	1 758	391		1 758
60636 - Vêtements de travail	3 719	4 136	5 913	2 560	7 822	3 114	- 16 %	4 104
6064 - Fournitures adm	4 200	6 300	5 542	5 214	5 003	1 642	- 61 %	803
6065 - Biblio / médiathèques	1 621	7 954	8 005	8 568	7 292	4 821	197 %	5 671
6067 - Fournitures scolaires	23 808	25 327	20 202	20 070	20 688	12 690	- 47 %	- 3 120
6068 - Autres matières	16 783	20 000	23 825	20 521	24 031	6 610	- 61 %	7 248
Total général	330 875	346 098	376 658	380 884	410 456	261 273	- 21 %	79 581

Source : comptes de gestion du comptable public

Quant aux charges de personnel, elles augmentent de 13 % sur la période examinée, soit une hausse de près de 226 000 € en cinq ans, et représentent en 2020 70 % des charges courantes. Ce niveau de rigidité, désormais très élevé au regard de la moyenne de la strate⁵⁶, est d'autant plus

⁵⁶ Pour rappel : en 2019, 66 % pour la commune contre 53 % pour la moyenne.

préoccupant que la pyramide des âges montre que les agents sont dans leur ensemble relativement jeunes.

Depuis 2020, la commune a engagé des efforts de maîtrise de ces charges en réorganisant ses services et en ne remplaçant pas certains départs à la retraite. Au regard du poids de la masse salariale sur les finances communales, ces actions risquent toutefois de ne pas être suffisantes.

tableau 29 : l'évolution des charges de personnel depuis 2015

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évol.	Écart
Charges de personnel	1 729 139	1 698 016	1 825 670	1 872 922	1 949 593	1 954 998	13 %	225 859
en % des charges courantes	62 %	62 %	66 %	66 %	66 %	70 %		

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion du comptable public

5.2. Le financement des investissements

Contrairement à la CAF brute (- 39 000 € entre 2015 et 2020), l'évolution de la CAF nette est positive (+ 124 000 € sur la période) en raison de la baisse continue de l'annuité en capital de la dette (- 163 000 €).

Avec des recettes d'investissement hors emprunt largement positives, bien qu'en diminution, le financement propre disponible se maintient à près de 700 000 € en 2020.

tableau 30 : le financement propre disponible

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évol.	Écart
CAF brute	780 834	892 345	728 629	834 979	673 255	741 541	- 5 %	- 39 293
- Annuité en capital de la dette	496 670	421 425	421 425	350 000	350 000	333 333	- 33 %	- 163 337
= CAF nette ou disponible (C)	284 163	470 920	307 204	484 979	323 255	408 208	44 %	124 044
Annuité/CAF brute	64 %	47 %	58 %	42 %	52 %	45 %		
TLE* et taxe d'aménagement	38 830	22 704	23 400	40 297	25 544	33 226	- 14 %	- 5 604
+ FCTVA	244 772	44 491	146 119	40 306	189 048	138 971	- 43 %	- 105 801
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	133 963	125 025	61 420	451 662	66 547	115 422	- 14 %	- 18 541
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	61 618	209 591	190 084	247 527	179 858	0	- 100 %	- 61 618
+ Produits de cession	5 730	197 750	100	0	0	700	- 88 %	- 5 030
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	484 913	599 561	421 123	779 792	460 997	288 318	- 41 %	- 196 594
= Financement propre disponible (C+D)	769 076	1 070 481	728 327	1 264 771	784 252	696 526	- 9 %	- 72 550

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion du comptable public

*TLE : taxe locale d'équipement

La commune a investi 7,15 M€ de dépenses d'équipement entre 2015 et 2020, couverts aux trois quarts par son financement propre disponible (5,31 M€).

En tenant compte des subventions d'équipement versées, elle a généré, sur la période examinée, un besoin de financement de 2,38 M€, qu'elle a couvert à 43 % par l'emprunt (1,019 M€ au total) et à 57 % en mobilisant son fonds de roulement net global (1,368 M€).

tableau 31 : le financement des investissements

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul	Écart
= Financement propre disponible (C+D)	769 076	1 070 481	728 327	1 264 771	784 252	696 526	5 313 434	- 72 550
<i>Financement propre dispo / dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	<i>81 %</i>	<i>93 %</i>	<i>57 %</i>	<i>136 %</i>	<i>66 %</i>	<i>42 %</i>	74 %	
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	950 269	1 147 164	1 269 048	926 749	1 180 076	1 675 571	7 148 877	725 302
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	35 050	46 377	- 6 578	19 021	0	0	93 870	- 35 050
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	17 000	17 000	17 000	51 000	17 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 216 243	- 123 059	- 534 143	302 002	- 412 824	- 996 045	- 1 980 313	- 779 802
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	- 407 043	0			
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 216 243	- 123 059	- 534 143	- 105 041	- 412 824	- 996 045	- 2 387 355	- 779 802
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	10 000	19 000	990 000	1 019 000	990 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 216 243	- 123 059	- 534 143	- 95 041	- 393 824	- 6 045	- 1 368 355	210 198

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion du comptable public

L'opération d'équipement la plus importante sur la période est la rénovation du groupe scolaire « Clément Brouqui », qui représente un peu plus de 22 % des dépenses d'équipement depuis 2015.

tableau 32 : principales opérations d'équipement (mandats émis)

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul	<i>En % des dépenses d'équipement</i>
Rénovation salles des fêtes	0	0	0	50 506	627 931	0	678 437	9 %
Aménagement lumière	52 961	33 367		11 379	84 037	34 302	216 047	3 %
Rénovation du groupe scolaire	0	0	0	2 027	86 313	1 506 481	1 594 821	22 %
Couverture de la décharge	0	840	6 049	332 020	0	0	338 909	5 %
Extension maternelle	0	53 090	696 565	96 245	0	0	845 900	12 %
Cantine scolaire	0	6 261	10 176	41 961	0	0	58 399	1 %
Église	0	0	0	60 437	0	0	60 437	1 %
Total	52 961	93 557	712 791	594 575	798 281	1 540 784	3 792 949	53 %

Source : comptes administratifs

tableau 33 : total des dépenses d'investissement (avec RAR)

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul	Part
Services généraux	42 433	210 480	137 464	80 581	669 380	43 673	1 184 011	16 %
Sécurité et salubrité publique	0	0	0	37 651	10 415	0	48 066	1 %
Enseignement et formation	23 005	95 763	773 710	166 035	145 027	1 507 271	2 710 811	37 %
Culture	28 878	20 622	33 919	76 703	40 880	57 360	258 362	4 %
Sport et jeunesse	1 000	6 009	78 666	13 701	92 113	0	191 489	3 %
Interventions sociales et santé	0	8 771	6 144	17 223	4 962	0	37 100	1 %
Famille	38 209	5 085	1 977	10 303	1 707	2 559	59 840	1 %
Logement	0	0	0	0	0	0	0	0 %
Aménagement et services urbains	965 211	852 701	390 613	437 335	129 723	45 575	2 821 158	39 %
Action économique	4 075	0	1 511	5 850	2 792	0	14 228	0 %
Total	1 102 811	1 199 431	1 424 005	845 382	1 096 999	1 656 438	7 325 066	100 %

Source : comptes administratifs

Si l'ensemble de ces investissements participe sans doute à l'objectif d'attractivité démographique poursuivi par la commune, ils gagneraient toutefois à intégrer une programmation stratégique formalisée.

5.3. L'encours de dette et la capacité de désendettement

N'ayant quasiment pas eu recours à l'emprunt jusqu'en 2019, l'encours de dette du budget principal a baissé, passant de 2,24 M€ fin 2015 à 0,72 M€ fin 2019. En 2020, la mobilisation de 990 000 € porte l'encours de dette à 1,38 M€.

Toutefois, même en tenant compte du droit d'option⁵⁷ qui élève l'encours de dette à 1,866 M€ en 2020, la capacité de désendettement ne dépasse pas trois ans au 31 décembre 2020.

tableau 34 : évolution de l'encours de dette

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dette du budget principal au 1 ^{er} janvier	2 739 520	2 242 850	1 821 425	1 400 000	1 060 000	729 000
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	496 670	421 425	421 425	350 000	350 000	333 333
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	10 000	19 000	990 000
= Encours de dette du BP au 31 décembre	2 242 850	1 821 425	1 400 000	1 060 000	729 000	1 385 667
Encours de dette au 31 décembre - droit d'option	2 371 850	1 950 425	1 464 500	1 550 000	2 200 000	1 866 667
Capacité de désendettement, en années	2,59	2,36	2,15	1,96	3,33	2,52

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion du comptable public

En 2020, Gramat est, parmi les villes de plus de 1 500 habitants de l'intercommunalité, la moins endettée. Cette situation apparaît d'autant plus favorable qu'elle dispose d'indicateurs financiers satisfaisants, voire supérieurs à ceux observés sur les autres communes. Elle est toutefois la seule dont le fonds de roulement est négatif.

tableau 35 : données comparatives de la situation financière des quatre villes-pôles de l'intercommunalité en 2020

Communes	Ratio d'évolution des produits de gestion	Ratio d'évolution des charges de gestion	Excédent brut de fonctionnement en % des produits de gestion	CAF brute, en % des produits de gestion	Financement propre disponible, en % des dépenses d'équipement	Capacité de désendettement en années	Fonds de roulement net global, en nombre de jours de charges courantes
Gramat	- 0,7 %	- 4,4 %	23,7 %	20,3 %	41,6 %	2,5	- 38,3
Martel	- 4,4 %	- 4,7 %	25,1 %	21,5 %	118,6 %	3,6	76,2
Saint-Céré	- 8 %	0,7 %	17 %	16,9 %	42 %	4,1	111,1
Souillac	- 0,3 %	- 1,5 %	19,1 %	17 %	171,7 %	4,5	35,7
Biars-sur-Cère	4,3 %	- 0,5 %	25 %	10,8 %	- 1,3 %	7,1	186,6
Moyenne	- 1,8 %	- 2,1 %	22 %	17,3 %	74,5 %	4,4	74,3

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion du comptable public

Ces dernières années, la commune a effectivement préféré puiser dans son fonds de roulement pour ne pas avoir recours à l'emprunt, de sorte qu'il est même devenu négatif de presque 0,3 M€ à la fin de l'exercice 2020.

⁵⁷ La totalité de l'encours de la dette correspond à cinq emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie, communément appelée « crédits revolving ». Ces emprunts à long terme, destinés au financement des dépenses d'investissement, permettent à la fois de choisir le rythme de la mobilisation des fonds, qui peut être partielle et échelonnée dans le temps. En fin de mobilisation, ils se transforment en emprunts classiques (imputés au compte 1641).

Cette orientation a été rendue possible grâce à un besoin en fonds de roulement⁵⁸ négatif, lui-même généré par l'abondement de trésorerie du BA « eau et assainissement collectif » (en trésorerie commune avec le budget principal *via* des comptes de liaison)⁵⁹, ce qui a contribué à la formation d'une trésorerie globale positive.

Cette situation risque toutefois de ne pouvoir perdurer au regard des investissements prévus en 2021 tels que le renouvellement du réseau d'assainissement et de la station d'épuration, estimés à 600 000 €. Selon les données du DOB 2021, ces travaux doivent être financés par l'emprunt et les réserves du BA.

tableau 36 : évolution de la trésorerie entre 2015 et 2020

Au 31 décembre, en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	820 707	718 881	184 738	89 697	- 304 127	- 294 833
- Besoin en fonds de roulement global	- 506 706	- 371 166	- 227 989	- 396 609	- 718 880	- 967 347
<i>Dont comptes de liaison avec les BA</i>	<i>- 513 122</i>	<i>- 340 195</i>	<i>- 330 734</i>	<i>- 543 967</i>	<i>- 768 002</i>	<i>- 1 114 174</i>
= Trésorerie nette	1 327 413	1 090 047	412 727	486 305	414 753	672 514
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>174</i>	<i>146</i>	<i>54</i>	<i>63</i>	<i>51</i>	<i>87</i>
<i>Dont trésorerie active</i>	<i>1 327 413</i>	<i>1 090 047</i>	<i>412 727</i>	<i>486 305</i>	<i>464 753</i>	<i>722 514</i>
<i>Dont trésorerie passive</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>50 000</i>	<i>50 000</i>

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion du comptable public

5.4. La trajectoire budgétaire

Bien que le niveau de l'investissement soit maintenu sans recours à l'emprunt, du moins jusqu'en 2020, la trajectoire du résultat global de la commune demeure correcte grâce à l'excédent de fonctionnement cumulé, et notamment aux reports excédentaires antérieurs à 2015.

Toutefois, depuis 2019, l'excédent de fonctionnement est totalement consacré au financement de la section d'investissement (compte 1068) et ne contribue plus à la constitution de réserves. À la clôture de l'exercice 2020, il ne représente plus que 12 % des dépenses réelles d'investissement réalisées, contre 43 % en 2015.

tableau 37 : les résultats de la section de fonctionnement du budget principal

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes de fonctionnement	3 979 318	4 590 321	3 595 473	3 783 214	3 780 356	3 863 117
- Dépenses de fonctionnement	3 386 034	3 907 603	3 158 041	3 384 402	3 548 539	3 560 174
= Résultat de fonctionnement de l'exercice	593 284	682 718	437 431	398 813	231 816	302 943
+ Résultat N-1 reporté en fonctionnement	474 155	277 322	147 464	45 842	0	0
<i>Dont intégration du résultat de fonct. des BA dissous</i>		<i>20 450*</i>				
= Résultat de clôture de la sect. de fonct.	1 067 439	960 040	584 895	444 655	231 816	302 943
+ RAR en recettes de fonctionnement	0	0	0	0	0	0
- RAR en dépenses de fonctionnement	0	0	0	0	0	0
= Résultat de fonctionnement cumulé	1 067 439	960 040	584 895	444 655	231 816	302 943

Source : comptes administratifs du budget principal

*BA SPANC : budget annexe « service public d'assainissement non collectif »

⁵⁸ Le besoin en fonds de roulement mesure les besoins de financement à court terme résultant des décalages temporels entre l'encaissement des créances et le décaissement des dettes.

⁵⁹ Comptes 451. Ces BA ne disposent pas de leur propre compte de trésorerie.

tableau 38 : les résultats de la section d'investissement du budget principal

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes d'investissement	2 891 096	2 963 189	2 314 080	2 161 829	1 453 860	2 108 680
<i>Dont excédent de fonct. capitalisés en inv. (1068)</i>	839 433	810 567	812 576	539 053	444 655	231 816
- Dépenses d'investissement	2 861 189	2 958 399	2 473 078	2 116 630	1 634 846	2 121 477
= Résultat d'investissement de l'exercice	29 906	4 790	- 158 998	45 199	- 180 986	- 12 797
+ Résultat N-1 reporté d'investissement	- 276 639	- 245 949	- 241 159	- 400 157	- 354 362	- 535 347
<i>Dont intégration du résultat d'inv. des BA dissous</i>		783*			596**	
= Résultat de clôture en sect. d'inv.	- 246 732	- 241 159	- 400 157	- 354 958	- 535 347	- 548 144
- RAR en dépenses d'investissement	862 122	633 572	606 795	920 151	1 796 788	511 959
+ RAR en recettes d'investissement	297 504	62 155	467 899	797 292	2 102 291	913 122
= Résultat d'investissement cumulé	- 811 351	- 812 576	- 539 053	- 477 816	- 229 844	- 146 980

Source : comptes administratifs du budget principal

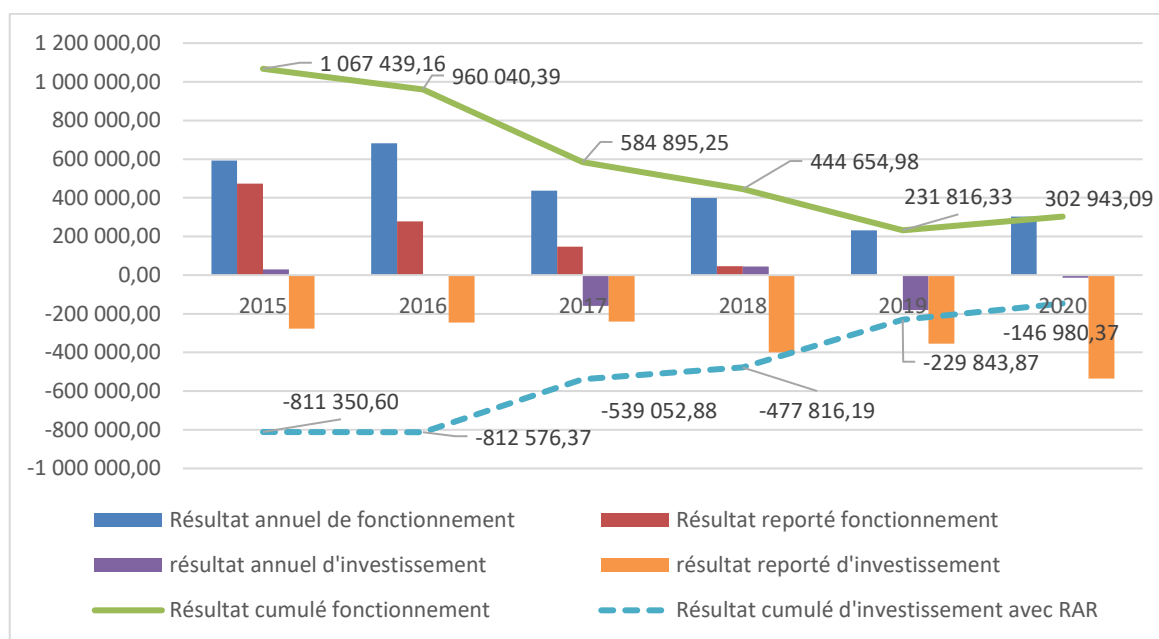
*BA SPANC, ** BA CCAS

tableau 39 : les résultats du budget principal toutes sections confondues

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Résultat de fonctionnement cumulé (i.e. avec RAR)	1 067 439	960 040	584 895	444 655	231 816	302 943
Résultat d'investissement cumulé (i.e. avec RAR)	- 811 351	- 812 576	- 539 053	- 477 816	- 229 844	- 146 980
Total résultat fonctionnement et investissement	256 089	147 464	45 842	- 33 161	1 972	155 963

Source : comptes administratifs du budget principal

graphique 2 : trajectoire des résultats budgétaires (en €)



Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs de la commune

tableau 40 : part du résultat de fonctionnement dans les dépenses réelles d'investissement

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Résultat de clôture en fonct. (A)	1 067 439	960 040	584 895	444 655	231 816	302 943	598 631
Dépenses réelles d'inv. réalisées (B)	2 506 791	2 748 058	2 710 510	2 483 237	3 269 033	2 520 384	2 706 336
A/B	43 %	35 %	22 %	18 %	7 %	12 %	22 %

Source : budgets primitifs et comptes administratifs du budget principal

Pour les années à venir, l'enjeu pour la commune est de dégager des excédents de fonctionnement permettant de reconstituer ses réserves tout en maintenant le niveau de ses investissements.

Ses marges de manœuvre sont néanmoins limitées : les charges de gestion, notamment de personnel, sont majoritairement rigides, et sa structure financière est de plus en plus dépendante des ressources fiscales, alors même que l'effort fiscal se situe à un niveau important.

5.5. Les conséquences financières de la crise sanitaire

Les conséquences de la crise sanitaire sur l'exercice 2020 de la commune semblent limitées.

Le rapprochement entre les comptes administratifs 2019 et 2020 du budget principal ne révèle pas de décrochage manifeste. Les dépenses réelles de fonctionnement sont en retrait de 2,2 % tandis que les recettes réelles de fonctionnement augmentent de 3,7 %.

La commune estime ses pertes directes en recettes à hauteur de 85 000 €, dont les deux tiers concernent les produits de la vente des billets de cinéma (- 54 000 € en 2020), le reste provenant de la cantine scolaire et des activités périscolaires et culturelles (- 28 000 € sur les redevances associées). Cette contraction de recettes a été compensée par une baisse, non évaluée, des dépenses liées aux achats alimentaires et aux événements associatifs.

L'activité du cinéma n'entrant pas dans les dispositifs d'aide mis en place par le gouvernement pour soutenir le secteur privé (chômage partiel, report des charges, etc.), la commune n'a pas perçu de compensation financière à ce titre. Les pertes en recettes ont été compensées par une réduction des dépenses (- 49 000 €) et par l'augmentation de la subvention exceptionnelle en provenance du budget principal (119 000 €, soit + 70 000 €). Au final, le budget cinéma affiche même un résultat d'exploitation excédentaire de 47 000 €, alors qu'il est structurellement déficitaire.

tableau 41 : rapprochement des comptes administratifs 2019 et 2020 du budget cinéma

En €	CA 2019	CA 2020	Écart	Évolution
Dépenses réelles d'exploitation	151 584	100 502	- 51 082	- 34 %
Recettes réelles d'exploitation	151 455	164 089	12 634	8 %
<i>Dont vente de produits</i>	<i>87 519</i>	<i>37 735</i>	<i>- 49 784</i>	<i>- 57 %</i>
<i>Dont subventions exceptionnelles</i>	<i>48 455</i>	<i>118 754</i>	<i>70 299</i>	<i>145 %</i>
Résultat d'exploitation	- 18 097	47 369	65 466	

Source : comptes administratifs 2019 et 2020 du BA cinéma

S'agissant des surcoûts, la commune a mis en place des dispositifs de soutien en direction de son tissu économique et social qui passent par un report des recettes locatives en faveur des commerçants, la fabrication de masques, la mobilisation des agents auprès des personnes âgées et l'attribution d'une prime spécifique pour la police municipale. Le coût de ces différentes actions est estimé par la commune à 29 000 €.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis 2014, la commune de Gramat a essentiellement eu pour objectif de diminuer son endettement, sans autre ambition financière. Avec un encours de dette d'environ 1,8 M€ en 2020, la capacité de désendettement ne dépasse pas trois années fin 2020.

Jusqu'en 2020, la baisse des recettes institutionnelles ne s'est pas accompagnée d'une volonté stratégique de diminution des dépenses de fonctionnement. À sa décharge, la commune doit supporter une hausse des charges induites par les nouvelles missions ou services demandés par l'État et s'est trouvée mobilisée par les différents changements induits par la réorganisation territoriale de son intercommunalité intervenus entre 2015 et 2018.

En préférant solliciter son fonds de roulement pour financer ses investissements sans avoir recours à l'emprunt, le fonds de roulement net global de la collectivité est devenu négatif de presque 0,3 M€ en 2020.

Désormais, l'enjeu pour la commune est de dégager des excédents de fonctionnement permettant la reconstitution de ses réserves tout en maintenant le niveau de ses investissements, malgré des charges structurelles, et notamment de personnel, très élevées.

Par ailleurs, l'aisance de sa trésorerie, générée par son BA « eau et assainissement », risque de ne pouvoir perdurer au regard des investissements prévus en 2021 pour le renouvellement des infrastructures d'assainissement.

6. LA STRATÉGIE FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

6.1. La reprise en main du pilotage financier

Alors même que les difficultés étaient déjà connues⁶⁰, la dynamique de réduction des produits n'a été appréhendée que tardivement par l'équipe municipale qui ne disposait pas, jusqu'en 2020, d'outil d'analyse et de pilotage financier. La commune a, de fait, souffert d'une insuffisance dans l'estimation de ses marges de manœuvre, et notamment du patrimoine pouvant être valorisé.

Elle a fait appel en 2020 à un cabinet d'audit financier qui a analysé les exercices 2014 à 2019. Rendu le 28 janvier 2021, le rapport fait état d'une situation financière satisfaisante avec toutefois un autofinancement pénalisé par le remboursement de l'annuité de la dette. Il met en exergue des marges de manœuvre, qu'il estime satisfaisantes, tout en constatant une pression fiscale importante et une rigidité de ses charges. Néanmoins, il n'intègre pas l'évolution du fonds de roulement net global et de la trésorerie.

Reposant sur ce diagnostic, la stratégie financière pour les années à venir, développée dans le DOB 2021, s'oriente vers une diminution des dépenses de fonctionnement, une augmentation du produit des cessions, et un recours à l'emprunt pour financer les investissements, sans

⁶⁰ Dès l'année 2015, les synthèses financières présentées lors des DOB mettaient en avant l'effet ciseau des charges et des produits : « les dépenses réelles de fonctionnement augmentant plus vite que les recettes de fonctionnement, l'effet de ciseau est en train de se caractériser, comme le montre le graphique ci-dessus, avec un resserrement des courbes d'évolution qui s'effectue dès 2013 » (extrait du ROB 2015) ; « les tensions budgétaires qui affectent notre collectivité sont non négligeables et se sont accentuées depuis 2014 avec notamment les pertes de recettes liées à la baisse des dotations de l'État » (extrait du ROB 2016).

augmentation de la fiscalité. Il est escompté une diminution des effectifs et de la masse salariale suite à une réorganisation des services municipaux.

S'étant dotée d'un outil d'analyse prospective et de construction financière, la commune est aussi désormais mieux armée pour piloter son budget. Elle a réalisé début 2021 une prospective financière du budget principal pour les quatre prochaines années, soit jusqu'en 2024, reposant sur les résultats de l'audit financier.

Cette nouvelle stratégie n'est toutefois pas formalisée et la gestion de la commune gagnerait à intégrer cette prospective financière dans le ROB.

La chambre recommande par ailleurs à la collectivité d'élaborer un guide des procédures budgétaires et financières à destination de ses services.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur déclare avoir engagé l'élaboration de cet outil, mis en place une nouvelle organisation de la dépense avec l'ensemble des services, et créé une cellule juridique et marchés qui accompagne et consolide l'ensemble des décisions des services.

Recommandation

8. Élaborer un guide des procédures budgétaires et financières. Mise en œuvre en cours.

6.2. Les prévisions du budget 2021

Selon les éléments du ROB 2021, « l'année 2021 vise à stabiliser l'équilibre obtenu en maintenant la régulation des dépenses afin de pouvoir relancer en 2022 les projets d'avenir qui ont été validés en janvier 2021 dans le cadre des programmes de l'État, pour lesquels la ville de Gramat est lauréate : schéma directeur immobilier énergétique (dépenses et économies d'énergie des infrastructures), Petites villes de demain (projet pluriannuel de revitalisation). L'année 2021 est donc une année charnière, destinée à relever le niveau du fonds de roulement en se limitant aux investissements courants, afin d'assurer un modèle de gestion dont l'épargne nette permettra de préparer la stratégie de 2022 ».

Pour engager cette année 2021 définie comme « charnière », les prévisions reposent, par rapport aux montants du compte administratif 2020, sur une diminution de 5,5 % des recettes réelles de fonctionnement, notamment fiscales, et une augmentation de 7,9 % des dépenses réelles de fonctionnement. Ces hypothèses apparaissent très prudentes au regard des budgets exécutés précédents.

S'agissant du financement des investissements, le budget primitif prévoit une baisse drastique des dépenses d'équipement, ramenées à 588 000 € en 2021 (soit - 65 % par rapport à 2020), et des produits de cession évalués à 200 000 €. Sous l'effet de la stabilisation de l'encours de la dette, le résultat d'exercice de la section d'investissement redeviendrait positif en 2021 (548 144 €), permettant ainsi de couvrir le déficit d'investissement reporté (- 548 144 €).

La chambre relève toutefois que les données du budget primitif ne correspondent pas à celles de l'analyse prospective 2021-2024, qui repose sur les principales hypothèses suivantes :

- concernant les recettes réelles de fonctionnement, sur la base d'hypothèses prudentes en matière de ressources fiscales et de compensation intercommunale, la commune envisage une baisse significative en 2021 (- 3,7 %), suivie d'une légère progression jusqu'en 2024 (+ 1,2 % en 2023 et + 0,3 % en 2024). Elle tient compte de la baisse des recettes locatives du domaine, consécutive à la fermeture du poste comptable (locataire) fin 2021 ;
- concernant les dépenses réelles de fonctionnement, la commune poursuit sa politique de maîtrise des dépenses, avec une augmentation de 1,1 % jusqu'en 2024. L'évolution de la masse salariale est faible, et les charges à caractère général augmentent avec l'inflation (notamment les prestations de service, dans le cadre d'une externalisation plus importante) ;
- s'agissant des investissements, la prospective financière prévoyait, après l'arrêt des investissements en 2021, une reprise progressive des dépenses d'équipement à partir de 2022, ramenées à 1 M€ en 2024, soit à peu près au même niveau qu'en 2018. La commune prévoit, pour les financer 800 000 € de subventions d'investissement, la poursuite de la cession de son patrimoine inexploité pour près de 250 000 € et 770 000 € de nouveaux emprunts.

tableau 42 : analyse prospective du budget principal de la commune – en fonctionnement

	Réalisé 2020		Prospective 2021		Prospective 2022		Prospective 2023		Prospective 2024	
	En €	% N-1	En €	% N-1	En €	% N-1	En €	% N-1	En €	% N-1
Recettes réelles de fonct.	3 745 516	3,5 %	3 608 069	- 3,7 %	3 592 780	- 0,4 %	3 635 712	1,2 %	3 647 963	0,3 %
Dont impôts et taxes (C13)	2 164 362	2,7 %	2 114 474	- 2,3 %	2 099 155	- 0,7 %	2 109 685	0,5 %	2 115 221	0,3 %
Dont dotations, subv. et participations (C74)	917 841	2,6 %	910 588	- 0,8 %	922 726	1,3 %	930 161	0,8 %	931 773	0,2 %
Dont autres recettes d'exploit. (C70+C75)	655 817	7,9 %	574 111	- 12,5 %	555 150	- 3,3 %	579 985	4,5 %	584 876	0,8 %
Dépenses réelles de fonct.	2 959 325	- 2,3 %	2 950 716	- 0,3 %	2 979 853	1 %	2 982 984	0,1 %	2 991 891	0,3 %
Dont charges de gestion (C011+C65)	836 659	- 13,9 %	893 824	6,8 %	898 104	0,5 %	902 416	0,5 %	906 762	0,5 %
Dont charges de personnel (C012)	1 989 486	1,6 %	1 943 549	- 2,3 %	1 945 492	0,1 %	1 947 437	0,1 %	1 949 386	0,1 %
Dont charges financières (C66)	17 767	- 14,2 %	27 720	56 %	27 333	- 1,4 %	27 333	0 %	29 676	8,6 %

Source : données de la commune

tableau 43 : analyse prospective du budget principal de la commune – en investissement

	Réalisé 2020		Prospective 2021		Prospective 2022		Prospective 2023		Prospective 2024	
	En €	% N-1	En €	% N-1	En €	% N-1	En €	% N-1	En €	% N-1
Dépenses d'investissement	2 457 261	28 %	812 767	- 67 %	909 196	12 %	1 240 965	36 %	1 252 715	1 %
Dont dépenses d'équipement	1 681 527	33 %	282 623	- 83 %	615 000	118 %	1 025 000	67 %	1 025 000	0 %
Dont remboursement de la dette	689 845	28 %	432 893	- 37 %	294 196	- 32 %	215 965	- 27 %	227 715	5 %
Dont opérations d'ordre	85 889	- 89 %	97 251	13 %	-	- 100 %	-			
Recettes d'investissement	2 987 390	51 %	1 396 003	- 53 %	922 925	- 34 %	1 223 833	33 %	1 234 244	1 %
Dont excédent capitalisé (1068)	231 816	- 92 %	315 562	36 %	177 480	- 44 %	600 129	238 %	756 055	26 %
Dont subventions d'investissements	115 422	- 113 %	93 808	- 19 %	32 000	- 66 %	302 100	844 %	367 140	22 %
Dont FCTVA	138 971	- 36 %	168 528	21 %	-	- 100 %	38 159		97 604	156 %
Dont autres ressources	33 226	- 2 %	263 445	693 %	213 445	- 19 %	13 445	- 94 %	13 445	0 %
Dont nouveaux emprunts	1 990 000	99 %	-	- 100 %	500 000		270 000	- 46 %	0	- 100 %
Dont opérations d'ordre	569 274	8 %	554 660	- 3 %	-	- 100 %	-		0	

Source : données de la commune

Le plan pluriannuel d'investissement prévoit comme opération majeure la deuxième phase de travaux intéressant le groupe scolaire « Clément Brouqui ».

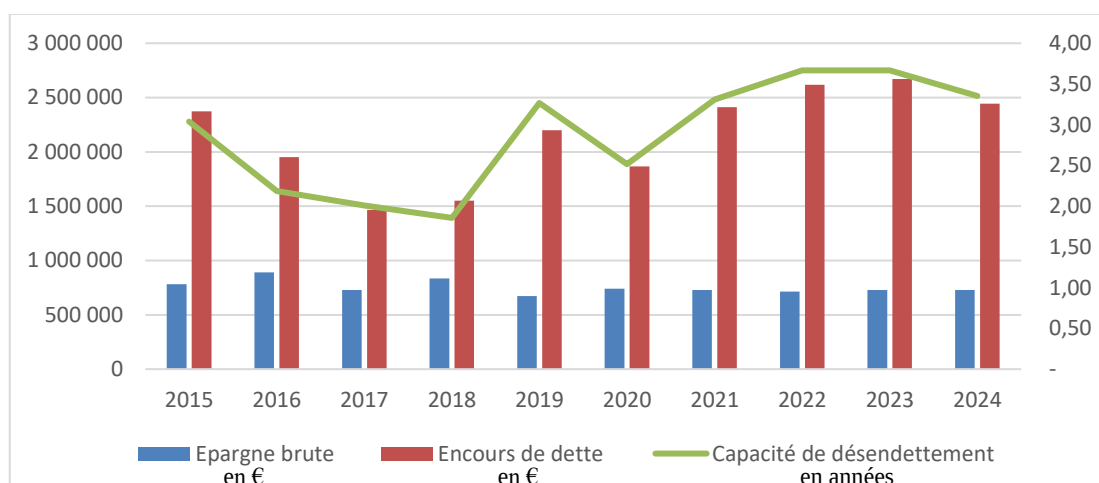
tableau 44 : dépenses d'investissement prévues au plan pluriannuel d'investissement 2021-2024

En k€	2021	2022	2023	2024	Cumul 2021-2024	Part
Extension hôtel de ville	182	0	0	0	182	6 %
Voiries et infrastructures	0	70	100	100	270	9 %
Parc informatique	50	50	0	0	100	3 %
Sécurité bâtiminaire	0	50	50	50	150	5 %
Bâtiments communaux	0	75	75	75	225	8 %
Cantine scolaire	0	0	200	200	400	14 %
Cœur de village	0	0	200	300	500	17 %
École Brouqui 2 ^{ème} phase	0	120	400	300	820	28 %
Résidence « Les Ségalières »	0	250	0	0	250	9 %
Total	232	615	1 025	1 025	2 897	100 %

Source : ROB 2021

Sous l'effet d'un recours plus important à l'emprunt pour financer ses investissements et du maintien de l'épargne brute, la capacité de désendettement augmenterait, sans toutefois dépasser 3,5 années à la fin de l'année 2024.

graphique 3 : trajectoire rétrospective et prospective de l'épargne brute et de la dette



Source : données de la commune

La chambre attire l'attention de la commune d'une part sur le ralentissement des investissements qu'induit cette prospective, et d'autre part sur la possible diminution des ressources institutionnelles dans l'hypothèse où la population passerait en dessous du seuil de 3 500 habitants.

Elle l'incite aussi à approfondir d'autres gisements d'économie, comme la professionnalisation de la fonction achat, le recours plus important aux groupements de commande, ou encore la mutualisation de services avec l'intercommunalité, comme cela a déjà été relevé dans le rapport de la chambre relatif à la CC Cauvaldor, notifié en 2020.

Enfin, cette trajectoire financière devra être rapprochée des résultats exécutés pour mesurer la capacité de la commune à atteindre ses objectifs.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La stratégie financière de la commune pour les années à venir s'oriente vers une diminution des dépenses de fonctionnement, et notamment de personnel grâce à une réorganisation des services municipaux, une augmentation des produits des cessions, et un recours à l'emprunt pour financer les investissements, sans augmentation de la fiscalité. Cette nouvelle stratégie n'est toutefois pas formalisée.

S'étant dotée d'un outil d'analyse prospective et de construction financière, la commune est désormais mieux armée pour piloter son budget.

Selon la prospective financière du budget principal réalisée début 2021 pour les quatre prochaines années, avec un recours plus important à l'emprunt et un maintien de l'épargne brute, la capacité de désendettement resterait raisonnable, mais au prix d'un ralentissement des investissements.

GLOSSAIRE

AEFF	analyse des équilibres financiers fondamentaux
BA	budget annexe
BP	budget pimitif
BP	budget principal
CA	compte administratif
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CC Cauvaldor	communauté de communes Causses et Vallée de la Dordogne
CE	Conseil d'État
CG	compte de gestion
DOB	débat d'orientation budgétaire
DSP	délégation de service public
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETPT	équivalent temps plein travaillé
FCTVA	fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FPIC	fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
Insee	Institut ntaional de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
RAR	restes à réaliser
Rifseep	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	rapport d'orientation budgétaire
RTT	réduction du temps de travail
SPIC	service public industriel et commercial

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 8 février 2022 de M. Michel Sylvestre, maire de Gramat.

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](https://twitter.com/crcoccitanie)**