



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE GRADIGNAN (Département de la Gironde)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Chambre le 11 mai 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	8
1 PROCEDURE	9
2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	9
3 LES MODALITES D'ADMINISTRATION ET D'EXERCICE DES COMPETENCES .	11
3.1 Les compétences communales transférées.....	11
3.1.1 Les compétences et services transférés à la métropole	11
3.1.2 Les compétences communales assurées par des établissements publics	13
3.1.3 Les services publics suivis sous forme de budgets annexes sans autonomie juridique ..	15
3.1.4 Les services et équipements publics dont la gestion est confiée à des tiers.....	15
3.1.5 Les liens avec des associations	18
3.1.6 La participation de la collectivité au capital de société d'économie mixte (SEM) ou société publique locale (SPL)	19
3.2 Organisation des délégations et dispositions relatives aux élus.....	19
3.2.1 Les délégations de pouvoir consenties par l'organe délibérant à l'exécutif	19
3.2.2 Les délégations de signature consenties par l'organe exécutif à des responsables administratifs	20
3.2.3 Les indemnités et frais des élus	20
3.2.4 Déontologie et prévention des conflits d'intérêts	22
4 LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	24
4.1 Les autorisations budgétaires	24
4.2 La fiabilité des résultats de l'exercice.....	25
4.2.1 Le respect du principe de l'annualité.....	25
4.2.2 Les restes à recouvrer et les admissions en non-valeur	27
4.3 La fiabilité du bilan.....	28
4.3.1 Les cessions des immobilisations	28
4.3.2 La gestion des immobilisations.....	28
4.3.3 Les provisions.....	30
4.3.4 Les opérations relatives à la dette	31
4.4 La vérification des régies par l'ordonnateur	31
4.5 La gestion du stock de vins dans le cadre du fermage du château Poumey.....	33
5 LES DOCUMENTS BUDGETAIRES ET LES RAPPORTS PREALABLES A LA PRÉPARATION DU BUDGET.....	35
5.1 Présentation générale des documents budgétaires	35
5.2 Les rapports sur la situation en matière d'égalité entre les hommes et les femmes	36
5.3 Les débats d'orientations budgétaires	37
5.4 La publicité des informations financières	38
6 LA SITUATION FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL	39
6.1 La section de fonctionnement	40
6.1.1 Données générales	40
6.1.2 Les produits de gestion	40

6.1.3	Les charges de gestion	49
6.1.4	L'excédent brut de fonctionnement, la capacité d'autofinancement et le résultat de fonctionnement	56
6.2	La section d'investissement du budget principal	58
6.2.1	Données générales	58
6.2.2	Les dépenses d'équipement	59
6.2.3	Les recettes d'investissement hors emprunt et financement propre disponible	61
6.2.4	L'endettement	63
6.3	L'analyse du bilan du budget principal	65
7	LES BUDGETS ANNEXES	68
7.1	Le budget annexe pompes funèbres	68
7.2	Le budget annexe du théâtre des Quatre-Saisons	70
7.2.1	Un budget équilibré mais très dépendant de la subvention communale	70
7.2.2	La situation en matière de rémunération de la directrice n'a pas été régularisée	73
8	LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE ET SES PREMIERS IMPACTS SUR LES FINANCES DE LA VILLE	75
8.1	L'adaptation de l'organisation et des activités de la commune durant la crise sanitaire	75
8.1.1	L'impact de la crise sur la gouvernance	75
8.1.2	Les appuis dont a bénéficié la commune de la part de la métropole et de l'Etat	75
8.1.3	Les mesures communales de soutien en direction des entreprises et de la population ...	76
8.1.4	L'acquisition et la distribution d'équipements de protection individuelle	77
8.1.5	Les documents de programmation et de prévention	77
8.1.6	L'organisation des services et la gestion des ressources humaines face à la crise	78
8.2	Les incidences financières de la crise sanitaire sont nombreuses mais elles ne devraient pas conduire à une dégradation des équilibres en 2020	80
8.2.1	En matière de charges, les économies réalisées excèdent très largement les dépenses imprévues.....	81
8.2.2	L'impact en matière de pertes de recettes est plus significatif mais il devrait être en partie couvert par l'Etat	83
8.2.3	Les marges de manœuvre de la commune	85
9	RESSOURCES HUMAINES	87
9.1	Evolution et structure des effectifs	87
9.2	Le temps de travail	89
9.2.1	Les modifications intervenues en 2017 pour respecter les 1607 heures n'ont pas été validées par l'organe délibérant	89
9.2.2	L'ensemble des règles applicables mériteraient d'être regroupées au sein d'un document unique et opérationnel	92
9.2.3	Une gestion des congés qui demandait à être informatisée et doit être accompagnée d'une instauration du CET	93
9.3	L'absentéisme	94
9.3.1	Définition et suivi de l'absentéisme par la commune	94
9.3.2	Un absentéisme pour raisons de santé relativement contenu	95
9.4	Les rémunérations	99
9.4.1	L'instauration du RIFSEEP a favorisé une hausse des dépenses indemnitaires	99
9.4.2	Une NBI accordée à près de 80 % des personnels de catégorie A	103
9.4.3	Les avantages collectivement acquis	104

9.5 Véhicules de fonction et frais de représentation	105
9.5.1 Un véhicule de fonction et des véhicules de service avec remisage à domicile accordés lors de l'instruction en l'absence de délibération	105
9.5.2 Un versement d'indemnités forfaitaires de représentation devenu irrégulier en 2018 .	106

SYNTHÈSE

La ville de Gradignan fait partie de la seconde couronne de la métropole bordelaise. Elle compte, selon le dernier recensement opéré en 2017 par l'INSEE, 25 552 habitants, ce qui la positionne en tant que 8^{ème} commune la plus peuplée de cette intercommunalité. Elle présente une position d'interface entre une zone très urbanisée, située au nord de son territoire, et les vastes espaces naturels sud girondins accolés à sa partie méridionale. Il s'agit d'une commune dynamique sur le plan démographique, le rythme de progression de sa population ayant atteint 1 % au cours de la dernière décennie, en raison uniquement de son solde migratoire. Peu dense (1 622 habitants/km²), la commune offre pour particularité de disposer d'une forte armature d'espaces verts représentant plus de 400 hectares, structurée autour de la vallée de l'Eau Bourde, et dont la moitié de la surface cumulée appartient à la collectivité (20 parcs et 2 bois municipaux). Elle dispose, en outre, d'un riche patrimoine architectural, avec notamment comme spécificité la possession d'un domaine viticole (Château Poumey). Sur le plan économique, la situation des gradignanais est globalement plus enviable que celle des ménages de la métropole (taux de chômage inférieur et revenu disponible supérieur). Présentant un profil résidentiel, la commune a pour ambition de densifier et redynamiser son centre-ville, il est vrai insuffisamment structurant, dans le cadre d'un projet de zone d'aménagement concerté (ZAC), reconnu d'intérêt métropolitain.

Depuis 2014, début de la période contrôlée, la commune a transféré à la métropole plusieurs de ses compétences, en particulier celles relatives à la propreté, plantations et mobilier urbain sur voiries qui, dans la foulée, ont donné lieu à une re-délégation auprès de la commune, une démarche dont le caractère pérenne pose question. Elle présente aussi comme particularité d'avoir concentré l'ensemble de sa politique jeunesse au sein d'un établissement public (EPAJG) et de disposer de deux budgets annexes, dont l'un dédié à la gestion d'un équipement culturel (théâtre des Quatre Saisons). Si l'on ajoute à ces deux organismes le CCAS, le cumul des subventions annuelles apportées pour soutenir ces activités atteint plus de 2,3 M€.

L'examen des modalités d'administration de la commune a mis en évidence l'existence d'une double délégation dans le domaine de la jeunesse, sans mention d'un ordre de priorité entre leurs titulaires. Les indemnités versées aux élus, dont les modalités définies suite à la dernière élection municipale ont été rapidement modifiées à la demande de la préfecture en raison d'un léger dépassement d'enveloppe, n'appellent pas de commentaires. L'attribution au maire d'un véhicule de fonction et les possibilités de remisage à domicile de véhicules de service ont été redéfinies par une délibération du 14 décembre 2020. Enfin, en matière de déontologie, la commune s'en remet à l'esprit de responsabilisation de ses élus. Compte tenu des risques, il apparaît nécessaire qu'elle développe une approche plus pédagogique et volontariste en matière de prévention des conflits d'intérêts, en établissant par exemple une cartographie des risques et en définissant les modalités d'organisation de la non-participation au débat et vote des élus, en particulier lors de la fixation des subventions aux associations.

En matière de fiabilité des comptes, il est surtout relevé une mauvaise tenue de l'inventaire, l'absence de provisions (même s'il est vrai que les contentieux auxquels la commune a eu à faire face présentaient un niveau de risque financier limité) et un défaut de contrôle par l'ordonnateur de ses régies, ce dernier point ayant déjà fait l'objet d'une recommandation dans le précédent rapport de la Chambre.

Concernant l'affermage du château Poumey et la gestion du stock de vins dont bénéficie annuellement la commune de la part de son fermier (2 667 bouteilles), l'attribution pour 25 ans

décidée fin 2019, après procédure d'appel d'offres, fait l'objet d'un recours de la part d'un candidat évincé, une requête qui justifie la constitution par la commune d'une provision. Informatisée seulement récemment, la gestion des flux et stocks de vins doit encore être améliorée afin de prévoir des mécanismes de contrôle interne, s'assurer d'un retour en cave des bouteilles non consommées lors des manifestations et de valoriser comptablement ce patrimoine.

Déjà considérée comme tendue, la situation financière de la commune a continué de se dégrader. Entre 2014 et 2019, les produits de gestion ont augmenté de 4,52 %, soit deux fois moins vite que les charges de gestion dont la progression a atteint 8,16 %. S'il convient de reconnaître que des efforts de gestion ont été entrepris, en particulier sur les dépenses de personnel et les charges à caractère général, la collectivité reste tributaire de marges de manœuvre fiscales faibles (bien qu'inchangés les taux demeurent nettement supérieurs aux moyennes de sa strate) et d'une dotation globale de fonctionnement basse. Il en résulte que l'excédent brut de fonctionnement (différence entre les produits de gestion et les charges de gestion) s'est contracté de 25,6 % pour ne représenter plus que 2,24 M€ en 2019, soit 7,7 % des produits de gestion contre 10,8 % en début de période. Cette tendance explique en grande partie la dégradation concomitante de la capacité d'autofinancement en repli de 23,55 % et qui, avec 1,55 M€ en 2019, correspond à 5,3 % seulement des produits de gestion, soit deux points de moins qu'en 2014. Le résultat de la section de fonctionnement diminue plus fortement encore (63,43 %) ne représentant plus que 512 K€ en 2019, au lieu de 1,4 M€ en 2014. Enfin, la capacité d'autofinancement nette, qui tient compte de l'annuité en capital de la dette, a été négative sur 5 des 6 exercices analysés, ce qui constitue un niveau inquiétant, même si son effondrement spectaculaire en 2019 (- 3,6 M€) est à relativiser car lié à une annuité de dette d'un montant exceptionnel (remboursement d'un prêt relai de 3,2 M€). Ces tensions durables impactent la trésorerie de la commune dont le niveau est structurellement insuffisant (l'équivalent de 30 jours de charges courantes en moyenne), ce qui l'oblige à mobiliser tous les ans une ligne de trésorerie et influe sur le délai global de paiement, dont le niveau doit être amélioré.

Ne pouvant compter sur son épargne pour financer ses investissements, la commune est contrainte de le faire principalement par le biais d'emprunts. 15 M€ de prêts ont ainsi été souscrits sur la période, ce qui, certes, n'a pas conduit à élever le stock de dette (23,6 M€ fin 2019) mais a eu pour effet de porter la capacité de désendettement (encours de la dette / autofinancement brut) au-delà du seuil d'alerte de 12 ans fixé par le Parlement. Alors que la collectivité prévoit sur le mandat en cours une intensification de ses investissements, dans le cadre d'une vaste zone d'aménagement concerté d'intérêt métropolitain incluant son centre-ville et de projets connexes sous maîtrise d'ouvrage communale (reconstitution de deux écoles, réhabilitation de deux châteaux pour y installer des services publics, construction d'un gymnase, création de 2 nouveaux parcs, etc.), il importe qu'elle s'évertue à restaurer sa capacité d'autofinancement, renforce sa démarche financière prospective et améliore le niveau de transparence de ses informations financières (respect des obligations de publicité sur son site internet, suivi plus précis et régulier de son plan pluriannuel d'investissement).

L'analyse des budgets annexes conduit la Chambre à recommander de doter celui dédié à la gestion des pompes funèbres (construction et ventes de caveaux) d'un compte au Trésor (c/515), après avoir mis fin au solde débiteur (-248 K€ fin 2019) du compte de liaison financier (c/451) avec le budget principal. Le théâtre des Quatre Saisons est très dépendant du soutien financier de la commune (740 000 € sur 1 M€ de produits), ce qui doit conduire à veiller à la dynamique de certaines de ses dépenses (frais de missions et réceptions) et à rechercher de nouveaux soutiens, compte tenu du rayonnement métropolitain de cet équipement, labellisé « scène conventionnée d'intérêt national » par le ministère de la Culture. La Chambre observe aussi que

la commune n'a pas mis fin au caractère irrégulier de la rémunération de la directrice, dont le traitement est calculé sur la base d'un indice (800) déconnecté de celui qui est administrativement le sien (lequel a été compris entre 443 et 545 sur la période), point sur lequel elle formule à nouveau une recommandation.

Dans le cadre de ce contrôle, la Chambre a également, en lien avec les services de l'ordonnateur, esquissé un premier bilan organisationnel et financier de la crise sanitaire de la Covid 19. Il en ressort que la collectivité est parvenue à mobiliser ses agents face à ce contexte exceptionnel et a fait montre d'agilité et d'initiatives dans son organisation et son offre de services. Sur le plan financier, les incidences sont nombreuses mais elles ne devraient pas conduire à une dégradation de ses équilibres. En effet, les dépenses imprévues recensées sur l'exercice 2020 (190 000 €) sont en deçà des économies dégagées (environ 700 000 €), tandis que les pertes de recettes, bien que très significatives (plus de 1 M€) seront en partie couvertes par des aides exceptionnelles attribuées par la CAF ou l'Etat dans le cadre du mécanisme de garantie décidé par le Gouvernement. Il n'en demeure pas moins que l'importance de cette crise et ses répercussions économiques, dont le terme n'est pas encore connu, accréditent un peu plus la nécessité pour la commune de définir une stratégie financière prospective sur un horizon temporel au moins triennal et d'en présenter annuellement l'évolution au conseil municipal, dans le cadre par exemple du débat d'orientations budgétaires.

Enfin, dans le domaine des ressources humaines, le contrôle exercé par la Chambre a essentiellement porté sur l'évolution des effectifs, le temps de travail, l'absentéisme et la situation en matière de rémunération et d'avantages en nature. Concernant l'évolution des effectifs, la Chambre observe des incohérences de comptabilisation au sein des différents documents réglementaires, que l'informatisation devrait toutefois permettre de remédier. Elle note, cependant, un effort de maîtrise en matière d'emploi de titulaires, effort qu'il convient de poursuivre, compte tenu des tensions financières existantes. Il est relevé aussi un écart très important entre le nombre d'emplois budgétés et le nombre d'emplois pourvus, auquel a remédié une délibération du conseil municipal le 14 décembre 2020. En matière de temps de travail, les modifications des cycles décidées en 2016 en comités techniques pour assurer le respect des 1607 heures (allongement de la plage méridienne et de la durée quotidienne pour compenser les six jours de congés supplémentaires dont bénéficient les agents par rapport aux dispositions légales) n'ont pas été soumis pour validation à l'organe délibérant, ce à quoi la Chambre recommande de remédier. La juridiction préconise aussi de regrouper les règles applicables au sein d'un document unique et opérationnel mais aussi de régulariser la pratique des reports de congés, en adoptant par délibération les conditions de mise en place du compte épargne-temps (CET) et en provisionnant la charge correspondante. La situation en matière d'absentéisme n'apparaît pas singulière et suit une évolution favorable. S'agissant des rémunérations, la mise en place progressive du RIFSEEP s'est accompagnée d'une revalorisation indemnitaire sensible, dont la portée est particulièrement significative pour plusieurs emplois de direction. Le versement, sans base légale depuis 2018, de frais de représentation forfaitaires au DGS a pris fin en novembre 2020. Le versement d'une prime de départ à la retraite est également juridiquement fragile, et la commune doit y mettre un terme.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : en matière de prévention des conflits d'intérêts, établir une cartographie des risques et mieux définir les modalités d'organisation de la non-participation au débat et au vote des élus, en particulier lors du vote des subventions aux associations. *(en cours de mise en œuvre)*.

Recommandation n°2 : mettre en concordance l'inventaire et l'état de l'actif *(en cours de mise en œuvre)*.

Recommandation n°3 : se conformer à l'obligation de constitution de provisions définie par l'instruction budgétaire et comptable. *(en cours de mise en œuvre)*.

Recommandation n°4 : procéder, conformément à l'article R. 1617-7 du CGCT, et selon une périodicité qu'il appartient à la commune de déterminer, à des contrôles sur pièces et sur place des régies. *(non mise en œuvre)*.

Recommandation n° 5 : gérer le vin obtenu dans le cadre du fermage en nature du château Poumey en comptabilité de stocks *(non mise en œuvre)*.

Recommandation n°6 : élaborer une stratégie financière prospective et rendre compte de son évolution dans le cadre du débat d'orientations budgétaires. *(non mise en œuvre)*.

Recommandation n°7 : appliquer les dispositions des articles L. 2313-1 du CGCT en matière de publicité des informations financières. *(en cours de mise en œuvre)*.

Recommandation n°8 : améliorer le délai global de paiement, en conformité avec la réglementation en la matière. *(non mise en œuvre)*.

Recommandation n°9 : doter le budget annexe « pompes funèbres » d'un compte au Trésor (c/515), après qu'il ait été mis fin au solde débiteur du compte de liaison 451. *(non mise en œuvre)*.

Recommandation n°10 : mettre un terme à l'irrégularité de la situation en matière de rémunération de la directrice du théâtre des Quatre Saisons. *(non mise en œuvre)*.

Recommandation n°11 : s'assurer de la cohérence entre les divers documents rendant compte de la situation en matière d'effectifs et ajuster le niveau des emplois budgétaires aux besoins réels *(en cours de mise en œuvre)*.

Recommandation n°12 : faire adopter par le conseil municipal les dispositions actuelles encadrant le temps de travail et regrouper dans un document unique (charte du temps) l'ensemble des règles qui s'y rapportent *(en cours de mise en œuvre)*.

Recommandation n°13 : régulariser la pratique du report de congés en adoptant par délibération la mise en place du CET au bénéfice des agents et provisionner la charge que représente ces jours épargnés *(non mise en œuvre)*.

Recommandation n°14 : mettre fin au versement de la prime de départ à la retraite *(non mise en œuvre)*.

1 PROCEDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Gradignan pour la période courant de 2014 à aujourd'hui, a été inscrit au programme 2020 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine (arrêté n° 2019-41 du 19 décembre 2019).

L'ouverture du contrôle a été notifiée, en application de l'article R. 243-1 du code des juridictions financières, à M. Michel LABARDIN, ordonnateur en fonctions depuis 2003, par courrier du 22 juillet 2020. L'entretien de début de contrôle a eu lieu sur place avec lui le 28 août 2020.

L'entretien préalable à la formulation d'observations par la chambre régionale des comptes, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 4 décembre 2020. Lors de sa séance en date du 15 décembre 2020, la Chambre a formulé des observations provisoires qui ont donné lieu à l'envoi le 8 février 2021 d'un rapport d'observations provisoires à l'ordonnateur en fonctions. Deux extraits ont été envoyés le même jour à des tiers concernés et une communication administrative a été adressée au comptable public.

Par courrier en date du 31 mars 2021, l'ordonnateur a répondu aux observations provisoires. Les destinataires d'extrait n'ont pas adressé de réponse à la Chambre, et le comptable public a répondu à la communication administrative le 14 avril 2021.

Après avoir examiné le contenu des réponses à ses observations provisoires et à sa communication administrative, la Chambre a arrêté les observations définitives suivantes, lors de sa séance du 11 mai 2021.

2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Située à 5 km au sud de Bordeaux, la ville de Gradignan fait partie de la seconde couronne de la métropole bordelaise, et compte, selon le dernier recensement opéré en 2017 par l'INSEE, 25 552 habitants, ce qui la positionne en tant que 8^{ème} commune la plus peuplée de cette intercommunalité. Elle présente une position d'interface entre une zone très urbanisée, située au nord de son territoire, et les vastes espaces naturels sud girondins accolés à sa partie méridionale. De par son histoire et sa localisation, elle bénéficie d'une bonne accessibilité sur le plan routier. Elle présente, en revanche, en matière de transports en commun, une qualité de connexion moins favorable avec les autres communes de la métropole. Cette caractéristique alimente une revendication locale forte en faveur d'une extension jusqu'au centre de la commune de la ligne B du tramway. Un projet envisagé par Bordeaux Métropole, pour un coût estimatif de 120 M€ sans participation de la commune, a déjà donné lieu à une concertation et à plusieurs réunions publiques avec, en cas d'abandon de ce projet par la nouvelle majorité, l'alternative du déploiement d'un bus à haut niveau de services (BHNS).

Il s'agit d'une commune dynamique sur le plan démographique. Le rythme de progression de sa population au cours de la dernière décennie avoisine les 1 % par an et repose uniquement sur le solde migratoire. Si cette variation est assez proche de celle de l'agglomération bordelaise, tel n'a pas toujours été le cas puisqu'entre 1954 et 1982 la population de Gradignan a connu un quadruplement de sa population (+ 5,5 %/an en moyenne) et, par conséquent, une forte

urbanisation transformant rapidement un territoire jusque-là demeuré rural et viticole. Depuis le dernier recensement, la commune continue d'enregistrer une progression plus contenue de sa population ; elle compterait désormais 26 029 habitants.

Avec une superficie totale de 1 577 ha, dont environ les deux-tiers sont urbanisés, la commune présente un profil peu dense (1 622 habitants/km²) compte tenu de sa situation, en particulier dans la partie sud de son territoire. Elle a surtout comme particularité de disposer d'une forte armature d'espaces verts représentant plus de 400 hectares, structurée autour de la vallée de l'Eau Bourde. La moitié de cet écrin de verdure appartient à la commune, laquelle dispose de 20 parcs municipaux (René Canivenc, Montgaillard, etc.) et de deux bois (Laburthe, Mandavit). Elément fort de son identité, cette image de « ville verte » favorise l'attractivité de Gradignan et en fait une commune prisée, notamment pour les jeunes couples désireux d'accéder à la propriété. Malgré cela, et afin de préserver une bonne qualité de vie pour ses habitants, la ville a choisi depuis plusieurs années de mener une politique prudente et localisée de développement urbain. La multiplication de pavillons dans certaines franges de son territoire a toutefois eu pour effet d'accentuer les enjeux d'aménagement de son centre-ville, lequel est insuffisamment dense et pourvu en commerces pour pouvoir véritablement structurer l'ensemble. La décision de créer une zone d'aménagement concerté (ZAC), projet d'intérêt métropolitain porté par la SPL *La Fab* et prévoyant sur 31 hectares la livraison d'ici à 2030 de 1 000 nouveaux logements et de nouveaux espaces commerciaux, vise à remédier à ces déséquilibres en accroissant le rayonnement d'un centre-ville renouvelé.

La commune dispose, par ailleurs, d'un riche patrimoine architectural, hérité notamment de son histoire viticole, composé en particulier d'une vingtaine de châteaux (Ermitage, Mandavit, Ornon, etc.), quatre moulins, un prieuré (Cayac), une serre du XIX^{ème} (Ecole d'Eiffel), un télégraphe de Chappe, un lavoir et une poterie. Elle est aussi l'une des rares communes de France à posséder un domaine viticole (Château Poumey). A ce patrimoine ancien s'ajoutent de nombreux équipements culturels et de loisirs (médiathèque, musée Georges de Sonnevile, écomusée de la vigne et du vin, théâtre des Quatre Saisons, conservatoire de musique, etc.). Forte de ces atouts, la ville abrite plusieurs manifestations dont le rayonnement est métropolitain voire national (*Lire en Poche*). En matière d'enseignement, elle dispose notamment de cinq crèches, sept écoles maternelles, six écoles élémentaires, deux collèges, un lycée général ainsi que plusieurs établissements d'enseignement supérieurs ou spécialisés (Institut national des jeunes sourds). Elle abrite, enfin, de nombreux équipements sportifs, compte aussi sur son territoire trois EHPAD, une résidence autonomie ainsi qu'une maison d'arrêt. Cette dernière, construite en 1967, fait l'objet d'un projet de reconstruction.

Comparativement à la métropole bordelaise, la composition des ménages résidant à Gradignan se caractérise par une part plus importante de retraités (27,2 %, soit 5 points de plus) et une proportion plus importante de cadres et professions intellectuelles supérieures parmi les personnes titulaires d'un emploi (28,2 %, soit 5 points de plus). Il en résulte, logiquement, que la situation économique des gradignanais est plus enviable que celle des ménages de la métropole : le taux de chômage y est inférieur de 3 points ; le revenu disponible s'établit à 23 800 € (contre 22 060 € au sein de la métropole) et la part des ménages fiscaux imposés (60 %) y est supérieure de 5 points. Le tissu économique communal représente près de 10 000 emplois et abrite environ 1 600 entreprises, des chiffres en progression sur la période.

En matière d'habitat, la commune présente un profil résidentiel. Composée en grande majorité de résidences principales, elle se caractérise par une proportion importante de propriétaires (50 %) et de maisons (45 %). La part de logements sociaux a sensiblement augmenté

ces dernières années mais, avec près de 20 %, elle demeure en deçà du seuil fixé par la loi ALUR à l'échéance 2025.

3 LES MODALITES D'ADMINISTRATION ET D'EXERCICE DES COMPETENCES

3.1 Les compétences communales transférées

3.1.1 Les compétences et services transférés à la métropole

3.1.1.1 L'impact des compétences transférées au cours de la période à Bordeaux Métropole

La commune de Gradignan est membre de Bordeaux Métropole, établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créé au 1^{er} janvier 2015 par transformation en métropole, à périmètre constant, de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB), instituée en 1968. Au sein de cet EPCI, composé de 28 communes, Gradignan représente près de 3 % de la superficie et de la population globale.

Le maire a justifié avoir présenté chaque année en conseil municipal un rapport retraçant l'activité annuelle de Bordeaux Métropole accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de cet établissement, conformément à l'article L. 5211-39 du CGCT.

Au cours de la période examinée, la commune a transféré à la métropole diverses compétences notamment celles listées ci-dessous ayant donné lieu au calcul d'une attribution de compensation :

Tableau n° 1 : Transferts de compétences et attributions de compensation

Années	Compétences	Attribution de compensation
2015	Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage	21 003 €
2015	Concession de distribution publique d'électricité et de gaz	11 170 €
2015	Politique de la ville et politique locale de l'habitat	2 176 €
2016	Promotion du tourisme (dont les offices de tourisme)	-65 505 €
2016	Propreté, plantations et mobilier urbain sur voiries	798 200 €

Source : commune de Gradignan

A une exception près, ces transferts sont la résultante de l'application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) qui, en transformant certaines communautés urbaines en métropole, a prévu de nouveaux transferts de compétences au 1^{er} janvier 2015. En effet, dans un précédent rapport, la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine avait souligné que la compétence propreté, mobilier urbain et espaces verts sur voiries était demeurée dans le giron communal jusqu'en 2016 alors qu'il s'agissait légalement d'une compétence exclusive de la CUB, et ce, depuis la loi dite Chevènement¹. La régularisation alors opérée avait donné lieu dans la foulée à une re-délégation de ces prestations² à plusieurs communes de la métropole, dont celle de Gradignan, dans le cadre d'une convention signée le 8 février 2016, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016 et courant « *pour la durée du mandat municipal, avec renouvellement tacite dans les six mois qui suivent l'élection municipale* ». Auparavant, le conseil municipal de Gradignan avait autorisé la signature de cette convention de délégation de gestion lors de sa séance du 14 décembre 2015. Il s'en est suivi que le personnel concerné n'a pas été transféré à la métropole et qu'une aide proche de 1 M€ par an (990 971 € en 2019, somme comptabilisée au c/74751) est versée par la métropole à la commune. Un avenant à la convention de délégation de gestion, conclu fin 2018, a fait évoluer le périmètre des missions déléguées et conduit à une actualisation du montant de la compensation financière versée. Dans son rapport sur Bordeaux Métropole rendu public en 2020³, la chambre régionale des comptes s'est étonnée que les conventions passées entre l'EPCI et les communes concernées prévoient qu'elles soient tacitement renouvelables dans les six mois suivant l'élection municipale et a considéré que « *ce dispositif, pas son étendue et sa durée, doit être analysé comme une re-délégation contraire à l'esprit de la loi : alors qu'un EPCI n'est pas autorisé à déléguer à un de ses membres l'exercice entier d'une compétence, l'article L. 1111-8 du CGCT ne permet les transferts volontaires de compétences que d'une collectivité territoriale vers un EPCI, et non le contraire* ». Ceci l'avait conduite à formuler à la Métropole la recommandation de redéfinir le champ du dispositif conventionnel de re-délégation de la compétence voirie.

Bien qu'ils n'aient pas donné lieu à des mouvements de personnels, cette régularisation et ces transferts ont eu des répercussions financières importantes puisque, selon les données financières transmises par la commune, un doublement de l'attribution de compensation est intervenu, cette dernière étant passée de 787 288 € à 1 554 332 € entre 2014 et 2016.

3.1.1.2 Une position attentiste vis-à-vis des mutualisations

En matière de services communs, la commune de Gradignan n'a pas répondu favorablement à la démarche de mutualisation initiée par la métropole et à laquelle participent 20 des 28 communes. Les grands principes de cette mutualisation ont été définis en 2014 ; ils reposent sur le volontariat et la progressivité. Un projet de mutualisation métropolitain a ensuite été adopté par le conseil de Bordeaux Métropole le 29 mai 2015. Cette souplesse de déploiement laisse aux communes le choix du rythme et des champs à mutualiser. Chaque année, un cycle de mutualisation est engagé sur la base des demandes exprimées par les communes.

¹ Conformément à l'application des dispositions de l'article L. 5215-20-1 du CGCT suite à l'application de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

² Conformément aux dispositions de l'article L. 5215-27 du CGCT applicable aux métropoles comme quoi « *La communauté urbaine peut confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public* ».

³ [Rapport d'observations définitives sur Bordeaux Métropole](#) publié le 25 septembre 2020.

A l'échelle de la métropole, cette démarche de mutualisation a été conséquente, comme le souligne la chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations définitives sur Bordeaux Métropole, dans lequel elle estime que 2 095 agents ETP communaux ont rejoint la métropole depuis le 1^{er} janvier 1996, dont un quart environ au titre de la régularisation de la compétence voirie. A ceci se sont ajoutés des transferts de matériels, en particulier de véhicules. La création de services communs a notamment concerné des fonctions support (ressources humaines, finances, services juridiques, commande publique), le numérique ou l'urbanisme.

Concernant Gradignan, il en résulte qu'aucun transfert de personnel n'est intervenu en direction de la métropole. Ceci se traduit par le fait qu'aucune compensation financière ne vient en déduction de l'attribution de compensation de la commune et que c'est la commune qui supporte la dynamique de ces charges.

Il est précisé, enfin, que la commune prend part à plusieurs groupements d'achats avec la métropole portant notamment sur l'achat de pneus ou de gaz et envisage de le faire sur ceux en cours de définition pour l'achat de masques de protection individuelle et de denrées alimentaires (la cuisine centrale de Gradignan élabore près de 2 500 repas quotidiens).

3.1.2 Les compétences communales assurées par des établissements publics

3.1.2.1 Le CCAS

Les compétences sociales de la commune sont assurées par le centre communal d'action sociale (CCAS). Cet établissement public administratif est distinct juridiquement des services de la ville, conformément aux dispositions des articles L.123-4 et suivants du code de l'action sociale et des familles. Il est administré par un conseil d'administration présidé par le maire et est composé pour moitié de membres élus par le conseil municipal. Il dispose de moyens propres (budget autonome et personnel dédié).

Comme tout CCAS, il participe à l'instruction des dossiers d'aide sociale légale et les transmet aux autorités compétentes de l'Etat, du Département ou organismes de sécurité sociale. Il concourt également aux politiques menées par l'Etat et le Département en matière d'insertion sociale et professionnelle, et à ce titre une convention a été passée avec le Département au titre du suivi des bénéficiaires du RSA. En matière d'aides sociales facultatives, la commune lui a confié la conduite de diverses actions telles que l'aide alimentaire (chèques multi-services), l'accès à une épicerie sociale et solidaire, l'aide au paiement de certaines factures. Les demandes reçues pour bénéficier de ces aides sont étudiées chaque semaine en commission permanente du CCAS.

Le budget du CCAS est notamment alimenté par la subvention annuelle versée par la commune, laquelle a baissé de plus de 18 %, passant de 655 000 € en 2017 à 535 000 € en 2019.

Tableau n° 2 : Evolution de la subvention apportée au CCAS

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (prévision)
613 000 €	613 000 €	625 000 €	655 000 €	565 000 €	535 000 €	615 000 €

Source : comptes administratifs de la commune

Le maire a précisé que cette diminution ne traduit ni un désengagement de la commune ni une chute des besoins sociaux. L'explication repose sur le fait que le CCAS gère une résidence en autonomie (« *Les Séquoias* ») dans le cadre d'un budget annexe. Structurellement déficitaire, ce budget annexe exigeait une intervention du budget principal et, par incidence, une couverture par le budget principal de la commune. Les crédits alloués à cette résidence ont été abaissés de 223 000 € en 2017 à 128 000 € en 2019. Cette résidence, récemment détruite, est en cours de reconstruction en vue d'une installation à l'été 2021.

Les relations entre les deux organismes publics sont encadrées par deux conventions, l'une signée le 8 novembre 2007 et l'autre le 24 janvier 2013, qui prévoient les conditions de refacturation des charges de fonctionnement et de mise à disposition de deux espaces distincts au sein de locaux détenus par la commune (Hôtel de Ville et Ermitage). Dans ses observations provisoires, la Chambre estimait que ces conventions désormais anciennes méritaient d'être regroupées et actualisées pour y faire figurer notamment les conditions de mise à disposition du personnel communal, laquelle a représenté sur la période contrôlée l'équivalent de 3 à 4 ETP par an, agents essentiellement affectés à la gestion de la résidence Les Séquoias. En réponse, l'ordonnateur a annoncé que ces conventions seront effectivement regroupées et actualisées à l'occasion de l'ouverture de la nouvelle résidence autonomie « Les Séquoias » à l'été 2021.

3.1.2.2 L'EPAJG

La commune a fait le choix en 2010 de créer un établissement public administratif et d'y concentrer tous ses dispositifs en direction de la jeunesse. Cet EPA dispose, par conséquent, de prérogatives étendues ; il gère notamment l'ensemble des activités relevant du temps d'accueil périscolaire ainsi qu'un centre de loisirs de 12 ha (*Clos du Vivier*). Avant cela, plusieurs associations et deux maisons des jeunes et de la culture intervenaient. Selon le maire, cette pluralité d'acteurs se traduisait par une dispersion des financements et un manque de cohérence des actions.

Présidé par le maire, le conseil d'administration de cet EPA compte huit élus, huit représentants de la société civile et quatre représentants d'associations ou organismes publics (CAF, CIJA, etc.). Cet établissement public emploie une vingtaine d'agents permanents sous statut public, qui sont des anciens salariés des associations intervenant auparavant en faveur de la politique jeunesse et qui ont été contractualisés puis titularisés par la commune, ainsi qu'une trentaine d'animateurs vacataires employés en tant que contractuels. L'existence de cet EPA explique pourquoi l'état du personnel du budget principal de la commune ne recense aucun personnel d'animation.

Tableau n° 3 : Evolution de la subvention apportée à l'EPAJG

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (prévision)
722 000 €	870 000 €	953 000 €	903 000 €	953 000 €	930 000 €	990 000 €

Source : comptes administratifs de la commune

En matière de subventions, les crédits accordés à l'EPAJG ont progressé de plus de 28 % sur la période, atteignant 930 000 € en 2019. Le budget primitif 2020 rend compte d'une poursuite de cette tendance avec 990 000 € de crédits autorisés. Ces subventions illustrent l'importance des crédits dédiés à la politique jeunesse puisque celle-ci a représenté en 2019, plus de 4 % des dépenses réelles de fonctionnement.

3.1.3 Les services publics suivis sous forme de budgets annexes sans autonomie juridique

La commune dispose de deux budgets annexes : l'un, ancien, retrace les activités du service des pompes funèbres ; l'autre, institué le 1^{er} novembre 2015 (délibération n° 2015/09/28/05), concerne le théâtre des Quatre Saisons.

Ces deux régies ne sont dotées que de la seule autonomie financière. La gestion du service extérieur des pompes funèbres revêtant la qualification de service public industriel et commercial (SPIC), sa constitution satisfait une obligation légale de différenciation par rapport au budget principal (art. L. 41412-1 du CGCT). Celle relative à la gestion du théâtre permettant l'exploitation d'un service public administratif (SPA) n'était que facultative mais elle permet une bonne individualisation des titres et mandats relatifs à cette activité.

Ces deux régies ne sont pas dotées de conseil d'exploitation, comme le prévoit pourtant l'article L. 2221-14 du CGCT. Il est à noter aussi que le budget annexe relatif au théâtre ne dispose pas de statuts, ni de règlement intérieur.

Tableau n° 4 : Evolution de la subvention apportée au Théâtre des Quatre Saisons

2015*	2016	2017	2018	2019	2020 (prévision)
87 500 €	650 000 €	650 000 €	690 000 €	740 000 €	740 000 €

**Montant se rapportant à seulement 2 mois*

Source : comptes administratifs de la commune

En outre, aucun de ces deux budgets annexes ne dispose d'un compte au Trésor. Pourtant, en application des dispositions des articles L.1412-1 et L. 2221-1 et L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales et de l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable à l'ensemble des services publics industriels et commerciaux (SPIC), les budgets annexes retraçant l'activité des SPIC doivent disposer d'un compte au Trésor distinct de celui du budget principal, dès lors que leur exploitation est assurée directement par la commune. La situation financière de ce budget annexe et ce défaut de compte au Trésor sont davantage développés dans la partie 7.1 de ce rapport.

3.1.4 Les services et équipements publics dont la gestion est confiée à des tiers

La commune de Gradignan ne dispose ni de contrat de délégation de service public ni de contrat de partenariat.

3.1.4.1 Le bail avec la CDC pour le centre de loisirs

Elle a passé, en revanche, un bail emphytéotique avec la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) pour la mise à disposition du centre de loisirs « *Le Clos du Vivier* ». La gestion de ce centre de loisirs s'effectue dans le cadre d'une convention conclue entre la commune et la CDC. Propriétaire de ce centre, la CDC y a accueilli durant plusieurs années des enfants de Gradignan avant d'en confier la gestion pour trente ans à la commune dans le cadre d'un bail emphytéotique donnant lieu au versement d'une redevance annuelle de 38 000 € par la commune, montant actualisé tous les ans.

3.1.4.2 L'affermage du domaine viticole

La commune est propriétaire d'un vignoble d'une superficie totale de 12,81 hectares, en appellation Pessac-Léognan, comprenant 10,92 hectares de surface en vigne plantée. Par acte authentique en date du 13 avril 1995, la commune avait donné à bail rural à long terme cette exploitation viticole, dépourvue de bâtiments d'exploitation, dénommée « Château Poumey », à la société Montagne et Compagnie, devenue la SAS Château Pape Clément. Ce bail d'une durée de 25 années courait jusqu'au 29 février 2020.

Soucieuse d'éviter une reconduction tacite de ce bail, la commune a notifié à son titulaire un congé le 25 février 2019. Disposant d'un droit de priorité, le Château Pape Clément a fait connaître par courrier du 22 juillet 2019 son intention de ne pas poursuivre l'exploitation du château Poumey.

Par la suite, le conseil municipal a acté par délibération n° 2019-03-30-01 du 30 septembre 2019 le principe de la conclusion d'un nouveau bail à ferme à long terme de 25 ans. Une procédure de consultation a été lancée afin de trouver le nouveau fermier. Au terme de celle-ci, le conseil municipal a décidé, par délibération du 16 décembre 2019, de retenir la société Domaine de Chevalier et autorisé le maire à conclure avec cette dernière un bail à long terme de 25 ans avec clause de tacite reconduction.



Source : commune de Gradignan

Le montant du fermage représente un tonneau de vin à l'hectare, soit l'équivalent de 9 hl/ha payés au prix du cours du fermage actualisé en Pessac-Léognan rouge, majoré de 10 % compte tenu de la durée du fermage, ce montant étant diminué de la valeur de 20 hectolitres de vin, soit une part payée en nature à la ville de Gradignan de 2 667 bouteilles, sans répercussion sur le bailleur des frais de mise en bouteille et d'habillage. En se référant au prix des vins fixé en 2018 par arrêté du préfet de la Gironde par appellation d'origine contrôlée, ce fermage représente une valeur approximative de 58 000 € par an. Il a été convenu que la marque « Château Poumey » doit être utilisée à hauteur de 50 % de la production totale.

L'attribution de ce fermage est contestée par un candidat évincé qui, après avoir adressé à la commune un recours gracieux afin qu'elle retire sa délibération du 16 décembre 2019, a introduit une requête le 9 juin 2020 devant le juge administratif (notifiée à la commune le 6 juillet 2020). L'intéressé conteste l'analyse qui a été celle de la commission d'attribution de ne pas lui accorder une priorité en tant qu'exploitant réalisant une installation en bénéficiant de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs, comme le prévoyait le cahier des charges en vertu de l'article L. 411-15 du code rural. La collectivité a estimé que le dossier de ce candidat n'était pas suffisamment avancé, seul un entretien préalable au dépôt de son dossier d'agrément en tant qu'exploitant ayant été opéré avec la chambre d'agriculture au moment de la sélection. Il n'appartient pas à la chambre régionale des comptes de se prononcer à la place du juge administratif sur ce recours.

La commune n'avait pas constitué de provisions pour ce contentieux, ce qui est contraire à l'obligation de constitution prévue par la nomenclature budgétaire et comptable M 14 dès l'ouverture d'un contentieux de première instance. En réponse aux observations provisoires, le

maire a annoncé que conformément à la recommandation de la Chambre sur ce point, une provision pour ce risque contentieux serait inscrite au budget 2021.

3.1.5 Les liens avec des associations

La commune est membre d'une dizaine d'associations intervenant dans le domaine institutionnel, culturel, de l'action économique, de l'insertion et de l'emploi. La Chambre a notamment examiné les conditions d'adhésion à l'association PLIE Portes du Sud où la commune dispose de trois représentants, dont le maire, qui en a assuré la présidence entre avril 2016 et juin 2019, et apporte une subvention d'environ 26 000 €. Cette subvention, dont le montant est ajusté tous les ans, représente, comme pour les deux autres communes membres (Talence et Villenave d'Ornon) l'équivalent de 1 € par habitant. Il est à noter aussi que des avances de trésorerie ont été consenties par la commune de Gradignan à cette association : une avance de 25 000 € consentie au PLIE en 2016 a été remboursée à la ville en 2017 ; une avance de 43 000 € consentie en 2017 demeure, en revanche, en attente de remboursement.

Tableau n° 5 : Evolution des subventions apportées aux associations

<i>Subventions de fonctionnement aux personnes privées (c/6574)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Total c/6574</i>	417 905 €	416 502 €	430 581 €	400 131 €	427 485 €	440 128 €

Source : comptes administratifs 2014-2019

Au cours de la période 2014 à 2019, la ville de Gradignan a subventionné de nombreuses associations pour un montant cumulé de 2,53 M€, ayant peu varié sur la période, et dont le niveau doit tenir compte du choix de la commune de financer par ailleurs une part importante de sa politique en faveur de la jeunesse par l'EPAJG.

En matière de transparence et de sécurité juridique des liens entre la ville et les associations, il est relevé positivement le fait que la consultation des états annexés aux comptes administratifs permet de connaître la liste exhaustive des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions, comme l'exige l'article L. 2313-1 du CGCT. Il en ressort que ces crédits sont peu concentrés puisqu'aucune association ne bénéficie de subvention supérieure à 75 000 € et que les six associations qui ont bénéficié des plus importants soutiens n'ont été attributaires que d'environ un tiers du montant total de subventions versées. Sur le plan contractuel, la commune a bien procédé à la conclusion de conventions avec les cinq associations percevant des subventions supérieures à 23 000 €⁴, comme le prévoient l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et l'article 1^{er} du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001. Ces conventions définissent, à chaque fois, l'objet, le montant, les objectifs et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. Il ressort, enfin, qu'une trentaine de salles, châteaux, stades, gymnases, autres espaces ou équipements sportifs communaux sont mis à la disposition gratuitement d'associations dans le cadre de leurs activités et que, pour encadrer ces utilisations, la commune dispose d'une soixantaine de conventions d'occupation conclues avec les structures concernées.

⁴ Amicale du personnel de la ville de Gradignan, Rugby Club de Gradignan, Football Club de Gradignan, Tennis club de Gradignan, Patronage Laïque des écoles de Gradignan.

En revanche, le détail des subventions accordées ne figure ni dans les procès-verbaux ni dans les comptes rendus des conseils municipaux.

3.1.6 La participation de la collectivité au capital de SEM ou SPL

La commune n'est actionnaire d'aucune société d'économie mixte locale.

Elle est, en revanche, actionnaire de la société publique locale (SPL) *La Fabrique Métropolitaine* (« *La Fab* »), chargée en particulier de la mise en œuvre opérationnelle du programme « 50 000 logements ». Le maire ainsi qu'un adjoint ont été désignés, respectivement par la métropole et la commune, en tant qu'administrateurs de cette SPL d'aménagement créée en 2011 et dont le périmètre de compétence est métropolitain.

Les statuts de cette SPL ont été approuvés par le conseil municipal ainsi que le principe d'une prise de participation au capital par la commune, à concurrence de 30 670 €, ce qui représente un peu plus de 1,5 % du capital (délibération n° 2011/19/12/06).

Les rapports annuels afférant à l'activité de cette SPL ont bien été soumis chaque année au conseil municipal (art. 1524-5 du CGCT) et il ne ressort pas de l'instruction que des agents ou élus de la commune aient perçu des rémunérations ou avantages de la part de cette entité.

3.2 Organisation des délégations et dispositions relatives aux élus

3.2.1 Les délégations de pouvoir consenties par l'organe délibérant à l'exécutif

En application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal peut déléguer au maire un certain nombre de ses attributions, sur la base d'une liste limitative fixée par la loi et comprenant actuellement 29 matières. Dans le cas de la commune, de telles délégations de pouvoir ont bien été opérées au cours de la période sous contrôle, par délibérations en dates des 9 avril 2014 et 8 juin 2020.

La délégation accordée au maire en 2014 couvrait l'ensemble des missions listées par l'article L. 2122-22 alors en vigueur, soit alors 24 matières. En vertu de l'article L. 2122-23 du CGCT, le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal des décisions qu'il a prises dans les matières qui lui ont été déléguées par ce dernier en application de l'article L. 2122-22 du même code. S'il ressort bien des ordres du jour et de la consultation des procès-verbaux des réunions du conseil municipal qu'à échéances régulières le maire a rendu compte des décisions prises dans le cadre de sa délégation, en revanche, la lecture des comptes rendus ne permet pas de savoir quelle a été la nature de ces décisions. Or, ce sont les comptes rendus qui sont affichés sous huit jours et constituent une mesure de publicité des délibérations visant à informer le public des décisions prises et qui permettent aussi le déclenchement des délais de recours contentieux à l'encontre des délibérations. Plus largement, la chambre régionale des comptes rappelle que pour que l'obligation d'information du conseil municipal prévue à l'article L. 2122-23 du CGCT soit remplie, le compte rendu des décisions prises par le maire par délégation du conseil municipal doit être complet et précis, qu'il soit présenté oralement ou sous la forme d'un

relevé de décisions⁵. En réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué que ses décisions seront dorénavant reprises dans les comptes rendus des séances du conseil municipal.

Par ailleurs, l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales permet au maire de déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, par voie d'arrêté. Le maire peut aussi donner délégation de fonctions à d'autres membres du conseil municipal, dès lors que tous les adjoints sont déjà titulaires d'une délégation de fonctions. Ces délégations de fonctions constituent de simples délégations de signature qui ne dessaisissent pas le maire de ses pouvoirs. A plusieurs reprises, le Conseil d'Etat a précisé que ces délégations doivent définir de manière précise les fonctions déléguées et recouvrir des champs d'application distincts.

Il ressort de cet examen que, par arrêtés en date du 31 mars 2014, les dix adjoints préalablement élus ainsi que quatre conseillers municipaux s'étaient vu attribuer une délégation de signature, circonscrite aux documents administratifs ou pièces comptables relatives au périmètre de leur commission.

Concernant les délégations accordées par arrêtés du 29 mai 2020 au titre du mandat en cours, la Chambre relève que le domaine de la « jeunesse » a donné lieu à une double délégation, auprès de la 6^{ème} adjointe et d'un conseiller municipal, sans que ces documents ne fixent un ordre de priorité ou ne dissocient clairement les responsabilités entre les intéressés, ce qui entraîne un risque de nullité des actes signés⁶. Sur la recommandation de la Chambre, le maire a annoncé la modification des deux arrêtés précités pour préciser un ordre de priorité.

3.2.2 Les délégations de signature consenties par l'organe exécutif à des responsables administratifs

Les délégations de signature accordées par l'organe exécutif aux responsables administratifs n'appellent pas de commentaires. Seuls le directeur général des services (DGS), les deux directeurs généraux adjoints des services (DGA) et le directeur général des services techniques (DST) sont concernés. Les périmètres de délégation accordés à ces directeurs sont particulièrement restreints puisqu'ils ne peuvent signer que des bons de commande et des conventions de stage. L'essentiel des prérogatives donnant lieu à délégation de signature est donc attribué par le maire à des élus plutôt qu'à des fonctionnaires.

3.2.3 Les indemnités et frais des élus

Le versement d'indemnité aux élus municipaux est encadré par les articles L. 2123-17 à L. 2123-30 et R. 2123-22-10 à D. 2123-28 du code général des collectivités territoriales.

Le tableau ci-après détaille les divers frais et indemnités versés à des élus de la commune au cours de la période 2014-2020. Il ne met pas en évidence des variations significatives concernant le montant des indemnités et frais des élus.

⁵ Voir la réponse ministérielle à la [question écrite n°08042](#) publiée dans le JO Sénat du 06/12/2018.

⁶ Voir la réponse du Ministre de l'Intérieur à une [question écrite n°14630](#) publiée au JO du sénat le 18/11/2004 et la jurisprudence CAA Bordeaux 28 mai 2002 n° 98BX00268.

Tableau n° 6 : Evolution des indemnités versées aux élus (en €)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Indemnités de fonction des élus (c/6531)</i>	278 932	278 419	276 762	280 824	280 958	285 169
<i>Frais de mission des maires, adjoints et conseillers (c/6532)</i>	1 638	0	0	0	0	0
<i>Cotisations de retraite des élus (c/6533)</i>	18 094	16 660	21 491	19 455	19 697	26 424
<i>Cotisations URSSAF (c/6451)</i>	82 472	85 878	86 457	85 897	85 810	72 764
<i>Cotisations de sécurité sociale (c/6534)</i>						13 858
<i>Formation des élus (c/6535)</i>	174	385	2 681	3 077	1 428	809
Total	381 310	381 342	387 391	389 253	387 893	399 024

Source : comptes administratifs

Le montant des indemnités attribuées dans le cadre du mandat en cours a fait l'objet d'une vérification de conformité par la chambre régionale des comptes. Initialement fixées par une délibération en date du 8 juin 2020, ces bases ont été corrigées à la demande de la Préfecture, suite à un contrôle de légalité ayant mis en évidence un léger dépassement d'enveloppe⁷ et la nécessité désormais de distinguer dans une délibération spécifique l'octroi de majorations. Par délibération en date du 20 juillet 2020, l'organe délibérant a pris en compte ces remarques et décidé d'octroyer :

- au maire une indemnité de fonction brute égale à 90 % de l'indice brut terminal de la fonction publique (IB 1027) ;
- aux dix adjoints une indemnité mensuelle de fonction brute égale à 27,5 % de l'indice brut 1027 ;
- à six conseillers municipaux délégués une indemnité mensuelle de fonction brute égale à 9 % de l'indice brut 1027.

Par une délibération distincte prise le même jour, le conseil municipal a fait usage de sa faculté de faire application d'une majoration de 15 %⁸, au profit du maire et des adjoints, liée au fait que la commune avait la qualité de chef-lieu de canton avant la modification des limites territoriales des cantons.

⁷ La délibération du 8 juin 2020 accordait des indemnités légèrement supérieures, à savoir respectivement 90 % pour le maire, 28 % pour les dix adjoints et 9,5 % pour six conseillers municipaux délégués, de ce même indice brut 1027. Ceci aboutissait, hors majorations, à répartir l'équivalent de 427 % de l'IB 1027 alors que le plafond pour une commune de cette taille n'est que de 420 %.

⁸ Le fondement juridique de cette majoration repose sur les articles L. 2123-22 et R. 2123-23 du code général des collectivités territoriales.

Au total, ces deux délibérations adoptées par la commune le 20 juillet 2020 apparaissent conformes aux dispositions encadrant les indemnités des élus, dans le sens où elles conduisent, hors majorations, à accorder au total l'équivalent de 419 %⁹ de l'IB 1027, soit moins que le plafond de 420 % applicable à une commune de cette taille, dont 90 % de ce même indice pour le maire, ce qui correspond au taux maximum autorisé.

3.2.4 Déontologie et prévention des conflits d'intérêts

En matière de déontologie, le maire a communiqué à la Chambre une « Charte de l' élu local », adoptée par le conseil municipal et remise, selon lui, à tout nouvel élu. De par son caractère très succinct (une seule page) ce document présente de réelles limites en matière de pédagogie relative à la déontologie, de sensibilisation aux risques qui s'y rapportent et de définition des mesures communales tendant à éviter des situations de conflits d'intérêts. Cette charte indique, notamment, que « *L' élu veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l' élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote* ». De plus, elle ne s'adresse qu'aux élus, et ne s'apparente donc pas à une charte de déontologie ou *a minima* à une note exposant clairement et de manière détaillée les principes déontologiques applicables à la fois aux élus et agents de la commune.

Par conséquent, la municipalité s'en remet à l'initiative et la responsabilité des élus afin qu'ils s'abstiennent de toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts privés susceptibles d'influencer l'exercice indépendant et impartial de leur fonction. Elle n'a donc pas réalisé de cartographie des risques permettant d'identifier les risques liés aux conflits d'intérêts, par exemple en matière de vote de subventions ou de passation de marchés publics. Cette sensibilisation dépourvue de tout contrôle n'est pas exempte de risques juridiques pour les élus, puisque de telles situations sont susceptibles de donner lieu à une qualification de prise illégale d'intérêt, en application de l'article 432-12 du code pénal et de la jurisprudence stricte de la Cour de Cassation en la matière

Au cours de la période, quatre élus se sont abstenus de délibérer sur des sujets précis relatifs le plus souvent à des questions foncières. La Chambre n'a pas relevé que des élus se soient abstenus de participer à une délibération relative à l'octroi de subventions à des associations. Elle rappelle, au besoin, que l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales dispose que « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». Compte tenu de ce risque, elle recommande aussi à la commune de mieux définir les modalités d'organisation de la non-participation au débat et au vote des élus, en particulier lors du vote des subventions aux associations, ce qui demande notamment de répertorier les cas de conflits d'intérêts potentiels liés à l'exercice en cours ou passé de fonctions par les élus. Il importerait aussi qu'en début de séance d'une réunion du conseil municipal les situations d'empêchement soient précisées, que le(s) élu(s) concerné(s) quitte(nt) la salle lors des débats et votes relatifs à de telles situations (ce qui peut éventuellement avoir pour incidence la désignation d'une présidence temporaire) et que ces précautions soient mentionnées au procès-verbal de la séance. Elle précise

⁹ $[90 \% + (27,5 \% \times 10) + (9 \% \times 6)] = 419 \%$.

aussi que cette obligation de déport ne se limite pas au vote de la délibération mais s'étend à l'ensemble des décisions et travaux préparatoires.

Concernant les agents, l'ordonnateur a précisé que les plus exposés sont sensibilisés aux enjeux déontologiques à l'occasion de séminaires de cadres ou lors des évaluations. Concernant le droit pour les fonctionnaires et agents publics de consulter un référent déontologue¹⁰, le maire a souligné que l'adhésion en 2013 de la commune au centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Gironde ouvre la possibilité aux agents de bénéficier des services d'un référent.

Enfin, l'ordonnateur et son directeur de cabinet sont concernés par les obligations déclaratives prévues à l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui dispose que les maires de communes de plus de 20 000 habitants mais aussi les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des maires de ces communes sont tenus d'établir une déclaration d'intérêt et de patrimoine. L'ordonnateur a indiqué avoir satisfait à cette obligation, aspect n'ayant pu être vérifié au cours de l'instruction, la Haute Autorité de transparence de la vie publique (HATVP) n'ayant pas encore mis en ligne les déclarations des responsables publics élus en 2020 ni celles de leurs collaborateurs.

En réponse aux observations provisoires, le maire a annoncé la mise en œuvre dès le début du nouveau mandat municipal de la recommandation ainsi formulée par la Chambre :

Recommandation n°1 : en matière de prévention des conflits d'intérêts, établir une cartographie des risques et mieux définir les modalités d'organisation de la non-participation au débat et au vote des élus, en particulier lors du vote des subventions aux associations.

¹⁰ Droit introduit par l'article 28 bis de la loi n° 2016-486 du 20 avril 2016 et dont les modalités de désignation ont été précisées par l'article 4 du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017.

4 LA FIABILITÉ DES COMPTES

4.1 Les autorisations budgétaires

Les ouvertures de crédits sont décidées dans le cadre du vote du budget général, adopté en général au mois d'avril, et qui reprend les résultats de l'exercice précédent et les restes à réaliser (RAR). La commune adopte aussi en fin d'année une ou des décision(s) modificative(s).

Les taux de réalisation des dépenses et des recettes d'investissement sont plutôt satisfaisants. En moyenne, les ouvertures de crédits sont mandatées à hauteur de 61 % pour les dépenses et 65 % pour les recettes. En incluant aussi les engagements non encore mandatés, à savoir les restes à réaliser dont les niveaux sont globalement élevés, les taux de réalisation atteignent, respectivement, 93 % et 83 %. Les restes à réaliser, tant en dépenses qu'en recettes, présentent en effet un niveau élevé. En recettes, cette situation s'explique par l'obtention, à chaque fois en fin d'année entre 2016 et 2019, d'un accord de prêt dont les fonds ne sont généralement mobilisés qu'en début d'exercice suivant. En dépenses, les restes à réaliser correspondent principalement à des opérations d'équipements en cours (constructions, rénovations, etc.), pour lesquelles des engagements juridiques ont été pris.

En ce qui concerne la section de fonctionnement, les taux de réalisation des dépenses et des recettes sont en moyenne respectivement de 98 % et de 103 %, ce qui correspond également à un pourcentage satisfaisant d'utilisation des crédits.

Tableau n° 7 : Ouverture de crédits et taux de réalisation des dépenses et recettes réelles

<i>Budget principal en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SECTION INVESTISSEMENT						
Prévisions de dépenses	9 690 095,27	5 427 087,59	6 903 906,30	15 436 713,77	12 464 992,53	20 006 594,49
Réalisation de dépenses	7 919 479,24	3 917 196,41	4 075 538,17	8 000 341,17	6 259 038,04	12 363 247,48
Taux de réalisation des dépenses (en %)	81,7	72,2	59,0	51,8	50,2	61,8
<i>RAR dépenses reportées en N+1</i>	1 576 292,59	1 490 260,30	2 663 628,92	6 383 064,53	6 137 644,27	6 879 851,10
Taux de mandatement + engagement des dépenses (en %)	98,0	99,6	97,6	93,2	99,5	96,2
Prévisions de recettes	9 043 723,05	5 570 146,51	7 299 590,15	15 759 611,52	11 855 113,18	18 318 822,28
Réalisation de recettes	7 130 048,10	3 664 571,48	4 148 324,27	8 933 118,27	7 336 930,90	12 712 042,66
Taux de réalisation des recettes (en %)	78,8	65,8	56,8	56,7	61,9	69,4
<i>RAR recettes reportées en N+1</i>	470 645,00	347 465,00	1 241 000,00	4 678 671,80	3 326 290,22	4 447 000,00
Taux de mandatement + engagement des dépenses (en %)	84,0	72,0	73,8	86,4	89,9	93,7
SECTION FONCTIONNEMENT						
Prévisions de dépenses	29 094 337,51	29 329 334,71	31 125 345,59	30 634 498,49	31 325 797,67	31 321 179,29
Réalisation de dépenses	27 491 320,34	27 150 507,24	28 758 749,36	29 383 309,34	29 626 093,41	36 122 818,63
Taux de réalisation des dépenses (en %)	94,5	92,6	92,4	95,9	94,6	115,3
Prévisions de recettes	28 765 855,00	28 848 938,10	30 055 321,92	30 383 120,00	30 798 732,00	31 070 303,66
Réalisation de recettes	28 958 822,40	29 495 840,18	29 775 783,77	30 823 638,86	30 529 791,80	36 543 837,96
Taux de réalisation des recettes (en %)	100,7	102,2	99,1	101,4	99,1	117,6

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après les comptes administratifs

La commune vote ses crédits par nature au niveau du chapitre en sections de fonctionnement et d'investissement. Les états de consommation des crédits ont été vérifiés, les seuls dépassements constatés l'ont été en recettes réelles de fonctionnement et, de manière marginale, en recettes réelles d'investissement.

Enfin, la commune a fait le choix de ne pas utiliser la procédure « Autorisations de Programme - Crédits de paiements » définie à l'article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales pour la gestion des inscriptions budgétaires d'investissement, préférant faire usage de la technique dite du « chapitre de dépenses opération »¹¹.

4.2 La fiabilité des résultats de l'exercice

Les contrôles effectués en matière de fiabilité des résultats de l'exercice n'ont pas révélé d'anomalies dans plusieurs domaines, notamment en matière de rattachement des produits et des charges à l'exercice ou d'affectation de résultats excédentaires.

4.2.1 Le respect du principe de l'annualité

4.2.1.1 Les charges et les produits constatés d'avance

La procédure d'exclusion du résultat annuel des charges et des produits constatés d'avance repose sur le même fondement que celle du rattachement des charges et des produits, à savoir l'indépendance des exercices. Ainsi, sont exclus à due proportion les charges et les produits constatés d'avance qui ont donné lieu à émission d'un mandat de paiement ou d'un titre de recettes mais qui se rapportent partiellement ou totalement à l'exercice suivant. Ces montants sont alors enregistrés respectivement aux comptes 486 " *Charges constatées d'avance* " et 487 " *Produits constatés d'avance* " ¹².

L'instruction a montré que ces comptes n'ont pas été mouvementés sur la période contrôlée. Or, cette procédure n'est pas optionnelle mais constitue une obligation posée par l'instruction budgétaire et comptable M14 visant à préserver la sincérité des résultats de l'exercice. L'ordonnateur estime que dès lors que 12 mensualités sont rattachées à l'exercice, ce manquement n'a pas d'impact sur le résultat. Cette objection n'est pas recevable, l'obligation étant de nature réglementaire. Aussi, la Chambre prend acte de l'annonce par le maire de la mise à l'étude de l'application de cette procédure au sein de la commune.

¹¹ Définie au point 1.2. de l'instruction budgétaire et comptable M14¹¹, cette technique repose sur le vote par le conseil municipal d'une ou plusieurs opérations en section d'investissement, dont les crédits sont alors inscrits chaque année au budget communal, au fur et à mesure des besoins anticipés.

¹² Point 1.2. de l'instruction M14 page 118 : Tome 2, Titre 3, Ch 4.

4.2.1.2 Les opérations à classer ou à régulariser

Selon l'instruction budgétaire et comptable, « *Les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, sont inscrites provisoirement au compte 47. Ce compte doit être apuré dans les délais les plus brefs par imputation au compte définitif* »¹³.

Le compte 47 est subdivisé en sous-comptes, notamment le compte 471 « *recettes à classer ou à régulariser* » et le compte 472 « *dépenses à classer ou à régulariser* », eux-mêmes divisés en sous parties, en fonction des opérations à enregistrer.

Rapporté aux dépenses et aux recettes de fonctionnement, le poids des dépenses et recettes peut paraître marginal, puisqu'il n'en a représenté au maximum que 0,23 %. Toutefois, plusieurs des sommes ainsi comptabilisées ont attiré l'attention de la Chambre en raison de leur montant (cinq excèdent 40 000 €) ou du fait qu'elles sont négatives, reflet *a priori* d'un enregistrement incorrect.

Ainsi, le compte 4713 « *Recettes perçues avant émission des titres* » pour l'exercice 2018 est débiteur d'un montant de 81 518,04 €. Cette situation a été induite par l'éclatement des mouvements comptables de régularisation d'une même somme sur deux exercices différents. En effet, le 8 janvier 2019, les services de la commune ont émis un titre, sur la journée complémentaire 2018, d'une somme de 81 875 €¹⁴ (due par Bordeaux Métropole), avec une date de valeur au 31 décembre 2018. Toutefois, la somme a été encaissée et émargée le 15 janvier 2019, mais comptabilisée en dehors de la journée complémentaire, soit au titre de l'exercice 2019, les services de la commune ayant utilisé par erreur le compte 4713 (dont l'usage est réservé aux sommes perçues avant que le titre les concernant n'ait été émis), alors que le titre avait déjà été émis. Ainsi, du fait de la date d'encaissement et de la volonté de la commune de rattacher l'ensemble de ces mouvements à l'exercice 2018, ce titre aurait dû être typé "ordinaire" et non "émis après encaissement". L'ordonnateur a indiqué en réponse aux observations provisoires que l'éclatement des mouvements comptables de régularisation d'une même somme sur deux exercices a été abandonné en 2021.

Enfin, le compte 4721 est créditeur sur les exercices 2017, 2018 et 2019. Cette situation résultait de la pratique par les services de la commune jusqu'en 2020, de l'émission de mandats globaux¹⁵, possibilité admise seulement jusqu'en 2016, pour des dépenses répétitives et réglées le plus souvent par prélèvement. L'ordonnateur a confirmé que depuis l'exercice 2020, tous les mandats sont émis au fur et à mesure des prélèvements.

¹³ Tome I, titre 1, chapitre 2, § 4 de la l'instruction M14 (commentaires du compte 47).

¹⁴ La somme de 81 875 € est réduite du cumul de quatre sommes non titrées en fin d'année.

¹⁵ Alors que, selon l'instruction budgétaire et comptable M14, le compte 4721 devrait être débité lors des paiements puis crédité lors de l'émission du mandat de paiement, cette technique inverse l'ordre des opérations : le compte est donc tout d'abord crédité par la collectivité du montant prévisionnel de la dépense par l'émission d'un mandat global, puis débité au fur et à mesure des paiements par prélèvements. En fin d'année, le solde créditeur du compte doit être annulé par un mandat correspondant au montant de ce solde.

Tableau n° 8 : Soldes au 31 décembre à classer ou à régulariser

Comptes	2014	2015	2016	2017	2018	2019
4711			8 221,95	100		4 709,20
4712			2 072,85	155,51	142,03	
4713	26 369,23	264,94	0	2 001,90	-81 518,04	489,99
4714	293,51	1186	657,83	203,86	16 216,05	3 000,14
4718	8,91	130,04	0	0	124,35	
Total recettes à classer (cpt 471)	26 671,65	1 580,98	10 952,63	2 461,27	-65 035,61	8 199,33
Recettes réelles de fonctionnement	28 042 957,62	28 504 924,67	29 481 218,34	28 867 925,15	28 530 464,61	34 291 181,67
Recettes à classer/recettes réelles de fonctionnement en %	0,10	0,01	0,04	0,01	-0,23	0,02
4721	0	0	43 933,45	-53 991,29	-53 537,56	-73 547,39
4722	0	0	0,00	0	0	4,33
4728	0	0	0,00	0	0	
Total dépenses à classer (cpt 472)	0	0	43 933,45	-53 991,29	-53 537,56	-73 543,06
Dépenses réelles de fonctionnement	26 642 337,01	26 376 818,46	28 554 636,85	27 503 886,63	27 683 072,81	34 803 376,00
Dépenses à classer/dépenses réelles de fonctionnement en %	0,00	0,00	0,15	-0,20	-0,19	-0,21

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

La Chambre prend acte des mesures correctrices mises en œuvre par la commune à partir de 2020 pour réduire les soldes de ces comptes d'attente.

4.2.2 Les restes à recouvrer et les admissions en non-valeur

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, l'assemblée délibérante de la commune statue sur les états de restes à recouvrer présentés chaque année par le comptable public et peut décider d'admettre certaines créances en non-valeur, « *au vu des justifications produites par le comptable, en raison, soit de l'insolvabilité des débiteurs, soit de la caducité des créances, soit de la disparition des débiteurs* ». ¹⁶ Ces créances sont alors enregistrées au débit du compte 654 « *Pertes sur créances irrécouvrables* ».

Le montant des admissions en non-valeur est modéré, atteignant au maximum 21 671,47 € en 2018. Rapportées aux redevables dont les créances sont contentieuses (compte 4116, qui n'est pas le seul à enregistrer des créances impayées pour lesquelles apparaît un risque de non-recouvrement), elles en constituent une proportion très variable, comprise entre 40,7 % en 2014 et 0,2 % en 2017. Comparativement à l'ensemble des restes à recouvrer, ces admissions en non valeur représentent 6 % de ce total en 2018 et un peu plus de 3,5 % en 2019.

¹⁶ Point 6.3. de l'instruction M14 page 73 : Tome 2, Titre 3, Ch 1.

4.3 La fiabilité du bilan

La fiabilité comptable du bilan a été analysée afin de s'assurer qu'il donne une image fidèle du patrimoine de la commune. Les remarques principales tirées de ce contrôle sont présentées ci-après. Il est précisé, enfin, que les travaux en régie ou l'intégration des immobilisations en cours n'ont pas mis en évidence d'anomalies.

4.3.1 Les cessions des immobilisations

Selon l'article L. 2241-1 du CGCT, « *Le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2 000 habitants par celle-ci, ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec cette commune, donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal. Ce bilan est annexé au compte administratif de la commune* ».

Sur le plan comptable, l'instruction M14 précise que : « *La constatation du prix de cession de l'immobilisation donne lieu à l'émission d'un titre de recette au compte 775 " Produits des cessions d'immobilisations " (opération réelle). / La constatation de la sortie du bien s'effectue pour sa valeur nette comptable par une dépense au compte 675 et d'une recette au compte 2 correspondant (opération d'ordre budgétaire). / Le transfert de la plus ou moins-value en section d'investissement s'effectue également par opération d'ordre budgétaire. [...] »¹⁷.*

La plus ou moins-value donne lieu à l'émission d'un titre à l'article 192 " *Plus ou moins-value sur cessions d'immobilisations* " et d'un mandat à l'article 676 " *Différences sur réalisations (positives) transférées en investissement* " en cas de plus-value ou d'un titre à l'article 776 " *Différences sur réalisations (négatives) reprises au compte de résultat* " en cas de moins-value.

L'ensemble de ces écritures a été utilisé à deux reprises, en 2015 (lors du rachat par Bordeaux Métropole des actions détenues par la commune de Gradignan dans la société d'économie mixte Gaz de Bordeaux) et, en 2019, lors de la cession de l'ancien centre technique municipal (CTM).

Ces opérations sont équilibrées et n'appellent, du point de vue de leur comptabilisation, pas de commentaire. L'importance des sommes en jeu mérite toutefois d'être mentionnée, en particulier concernant le CTM puisque la commune a réalisé une plus-value de 4,16 M€.

4.3.2 La gestion des immobilisations

4.3.2.1 La tenue de l'inventaire

Selon l'instruction M14, « *La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable.* ». Ainsi, « *L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés.* », tandis que « *Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à*

¹⁷ Point 1.3.1. de l'instruction M14 page 95 : Tome 2, Titre 3, Ch 3.

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 générale des comptes et au bilan. » Enfin, « L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre »¹⁸.

Les immobilisations concernées par le recensement selon les modalités décrites ci-après sont celles enregistrées en classe 2, qu'il s'agisse d'immobilisations incorporelles (subdivisions du compte 20), d'immobilisations corporelles (subdivisions des comptes 21, 22, 23 et 24) ou d'immobilisations financières (subdivisions des comptes 26 et 27).

De nombreux écarts ont été détectés entre l'état de l'actif et l'inventaire de l'ordonnateur soulignant ainsi le caractère très incomplet de l'inventaire tenu par l'ordonnateur, où ne figuraient par exemple pas la plupart des véhicules possédés par la commune. Cette situation exigeait que des corrections et régularisations soient effectuées sur ces documents, dans le cadre d'un rapprochement entre le comptable et l'ordonnateur.

Le comptable, en réponse à la communication administrative qui lui avait été adressée sur ce point, a indiqué qu'un rapprochement de l'inventaire de la collectivité et de l'état de l'actif du dernier exercice clos, 2020, avait permis de cibler 418 biens qui ne figuraient pas à l'inventaire et 86 autres, à l'inverse, à sortir a priori de l'inventaire sur un total de 2 582 lignes. Ce rapprochement a été transmis à la collectivité afin qu'elle procède aux écritures de convergences avant la clôture de l'exercice 2021.

Recommandation n°2 : mettre en concordance l'inventaire et l'état de l'actif.

4.3.2.2 Les amortissements

Par délibération en date du 13 décembre 2010, le conseil municipal de la commune de Gradignan a fixé les durées d'amortissement des immobilisations comme suit, dans le souhait « *d'une simplification concernant la tenue et la mise à jour régulière de l'actif de la commune* » :

- deux ans : frais d'études, frais d'insertion, concession et droits similaires, brevet, licence ;
- cinq ans : immobilisations toutes catégories confondues.

Ces durées sont assez éloignées de celles précisées dans l'instruction budgétaire et comptable M14 qui ne fixe, il est vrai, que des durées maximales pour quelques catégories de biens (frais relatifs aux documents d'urbanisme : 10 ans ; frais d'études et des frais d'insertion non suivis de réalisation : 5 ans ; frais de recherche et de développement : 5 ans ; brevets : durée d'utilisation et subventions d'équipement versées : 5 ans).

De plus, les durées déterminées par la délibération votée le 13 décembre 2010 ne correspondent pas à l'esprit de ladite instruction qui indique que « *L'amortissement est calculé pour chaque catégorie d'immobilisations, au prorata du temps prévisible d'utilisation.* ». Ainsi, par exemple, un véhicule automobile, un camion benne ou le matériel utilisé dans le centre technique municipal pourraient être amortis sur des durées plus longues (pouvant aller respectivement jusqu'à 8, 10 et 15 ans) que celle de cinq ans prévue dans la délibération.

¹⁸ Point 1. de l'instruction M14 page 180 : Tome 2, Titre 4, Ch 3.

Il en résulte donc qu'un allongement de la durée de certains amortissements permettrait de diminuer le montant de la dotation d'amortissement (compte 6811) inscrite au budget de la commune.

En réponse à cette suggestion formulée dans les observations provisoires, l'ordonnateur a transmis un projet de délibération détaillant davantage les catégories de biens à amortir et par là-même les durées d'amortissement, calculées sur le temps prévisible d'utilisation du bien (par exemple 8 ans pour le matériel du centre technique municipal ou les véhicules).

4.3.3 Les provisions

Selon l'instruction M14, « *Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Il s'agit d'une technique comptable qui permet de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler une charge* ¹⁹», nettement précisés « *quant à leur objet et que des événements survenus ou en cours rendent probables. Évaluées en fin d'exercice, elles doivent être réajustées au fur et à mesure de la variation des risques et éventuellement des charges* »²⁰.

Les comptes dédiés à l'enregistrement des provisions sont les comptes 15 « Provisions pour risques et charges », compte 29 « Provisions pour dépréciation des immobilisations », compte 39 « Provisions pour dépréciation des stocks et en cours », compte 49 « Provisions pour dépréciation des comptes de tiers » et compte 59 « Provisions pour dépréciation des comptes financiers ».

Aucune opération relative aux provisions n'a été effectuée sur la période en examen. En effet, l'ordonnateur avait indiqué lors de l'instruction avoir fait le choix « *de ne pas bloquer des crédits budgétaires pour des risques non certains* » ajoutant que la ville « *budgète en sections d'investissement et de fonctionnement des crédits pour dépenses imprévues (nature 020 et 022).* ». Il justifiait également cette position par le fait que les seuls contentieux en cours étaient relatifs à des autorisations d'urbanisme où les risques financiers encourus par la commune en cas de perte du procès se limiteraient aux seuls dépens, montants que le budget communal pourrait aisément supporter sur ses dépenses imprévues.

Bien qu'au cours de la période contrôlée, la commune de Gradignan n'ait été condamnée à verser que 4 600 € au titre des dépens, la chambre régionale des comptes rappelle que la constitution de provisions est une obligation résultant de l'instruction budgétaire et comptable M14 et que la collectivité doit, par conséquent, s'y conformer, quand bien même les sommes provisionnées se limiteraient aux seuls dépens estimés. Le respect de cette obligation doit, par exemple, la conduire à déterminer une provision dans le cadre du recours lié à l'attribution du fermage du château Poumey.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que la constitution de provisions serait mise en œuvre dès le budget primitif 2021.

¹⁹ § 3 du chapitre 4 du titre 3 du tome II de l'instruction M14, page 120.

²⁰ Tome I, titre 1, chapitre 2, § 1 de l'instruction M14 (commentaires du compte 15) page 16.

Recommandation n°3 : se conformer à l'obligation de constitution de provisions définie par l'instruction budgétaire et comptable.

4.3.4 Les opérations relatives à la dette

La comparaison des états de la dette des comptes administratifs avec les comptes de gestion a fait ressortir un écart de 11 490,06 €, provenant de ce que le comptable n'avait enregistré au chapitre 16 qu'en 2017, faute de crédits disponibles, les indemnités de remboursement anticipé, à hauteur de 11 490,08 €, d'une renégociation de deux emprunts approuvée par délibération en date du 19 décembre 2016, alors que compte administratif les avait considérées comme capitalisées à la date du 31 décembre 2016.

4.4 La vérification des régies par l'ordonnateur

Conformément à l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales et à l'instruction codificatrice n° 06-31-A-B-M du 21 avril 2006, l'obligation de surveillance des régies incombe au comptable et à l'ordonnateur au moyen de contrôles sur place et sur pièces. *« Les régisseurs de recettes, d'avances ainsi que de recettes et d'avances ainsi que les régisseurs intérimaires et les mandataires sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur ou de leurs délégués auprès desquels ils sont placés ».*

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

Une copie de ce dossier a été transmise par l'ordonnateur. De sa vérification, il ressort que la commune a constitué huit régies, rattachées aux activités suivantes :

Tableau n° 9 : Liste des régies de recettes en vigueur sur la commune

<i>Nom de la régie</i>	<i>Nature de la régie</i>	<i>Montants encaissés en 2019</i>
Bamboo	Régie de recettes	2 440 457,38 €
<i>Dont cantines scolaires</i>		<i>871 126,35 €</i>
<i>Dont petite enfance</i>		<i>620 601,50 €</i>
<i>Dont centre de loisirs</i>		<i>380 019,13 €</i>
<i>Dont portage de repas</i>		<i>204 514,76 €</i>
<i>Dont garderies scolaires</i>		<i>182 548,70 €</i>
<i>Dont foyer Les séquoias</i>		<i>93 544,04 €</i>
<i>Dont foyer Saint géry</i>		<i>82 550,35 €</i>
Conservatoire de musique	Régie de recettes	248 353,57 €
Théâtre des Quatre Saisons	Régie de recettes et d'avances	116 604,55 €
Médiathèque	Régie de recettes	30 821,10 €
Marché forain	Régie de recettes	17 995,70 €
Administration générale et menues dépenses	Régie d'avances	4 066,78 €
Maison de la nature	Régie de recettes et d'avances	4 035,50 €
Ludothèque	Régie de recettes	3 562,10 €

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après les données de la commune

Le dossier est relativement complet puisqu'il comporte systématiquement les actes modificatifs de la régie concernée, les actes de nomination du personnel s'y rattachant, ceux-ci mentionnant si un cautionnement est dû et son éventuel montant, ainsi que les procès-verbaux des vérifications effectuées par le trésorier. Il apparaît que quatre régies²¹ ont le même régisseur principal, secondé toutefois systématiquement par des mandataires différents.

Les contrôles opérés par le comptable présentent une périodicité cohérente avec les normes fixées par la DGFIP, à savoir, pour les régies de recettes dont le seuil financier est inférieur à 50 000 €, un contrôle tous les six ans et, au-delà de ce montant, un contrôle tous les deux ans (pour les régies d'avances ce montant est porté à 100 000 €). Ainsi, six des huit régies ont été contrôlées en 2019 ou en 2020, tandis que la régie des menues dépenses ou la médiathèque l'a été en 2017.

Les procès-verbaux émis dans le cadre de ces contrôles mentionnent que les régies sont bien tenues et que leur exactitude comptable n'appelle pas d'observation. Ces procès-verbaux préconisent également des modifications, pour la plupart suivies par l'ordonnateur.

²¹ Il s'agit des régies suivantes : l'administration générale et les menues dépenses, Bamboo portail famille, le conservatoire de musique et la médiathèque.

Pour sa part, et malgré la recommandation formulée par la Chambre dans son précédent rapport, l'ordonnateur a précisé ne pas avoir réalisé de contrôles sur place des régies, tout en mettant en avant les justifications et améliorations suivantes dans leur fonctionnement. Concernant les régies d'avances²², il a précisé qu'elles disposent de plafonds d'encours minimes et que le cumul des achats annuels réalisés n'a pas dépassé 10 000 € en 2019. S'agissant des régies de recettes²³, il a précisé avoir restreint leur nombre au strict nécessaire (sur la période objet du présent rapport, trois régies de recettes ont été supprimées²⁴), avoir automatisé les actes de gestion à travers des applications informatiques et avoir minimisé le maniement de numéraire en privilégiant le paiement électronique : ainsi, à l'exception de la régie de recettes du théâtre des Quatre Saisons, 97 % des paiements réalisés en 2019 via ces régies de recettes ont été dématérialisés.

Par ailleurs, les services de la commune ont affirmé, sans apporter de pièces probantes, procéder à des contrôles de cohérence, tant sur le plan financier ou comptable, par des rapprochements, notamment entre les recettes encaissées et les mouvements créditeurs constatés sur le compte de la régie (compte bancaire auprès du Trésor public, appelé « compte de dépôt de fonds » ou compte DFT) ou entre les carnets de reçus et les sommes restituées à la commune, lorsque la régie ne dispose pas d'un tel compte bancaire.

En conclusion, la chambre régionale des comptes recommande à nouveau à la commune de procéder, conformément à l'article R. 1617-17 du CGCT, et selon une périodicité qu'il lui appartient de déterminer, à des contrôles réguliers des régies.

Recommandation n°4 : procéder, conformément à l'article R. 1617-7 du CGCT, et selon une périodicité qu'il appartient à la commune de déterminer, à des contrôles sur pièces et sur place des régies.

4.5 La gestion du stock de vins dans le cadre du fermage du château Poumey

Tous les ans, comme indiqué au 3.1.4.1, une partie du fermage perçu par la commune dans le cadre du bail à ferme à long terme conclu avec l'exploitant du château Poumey est versée en nature. Elle représente la valeur de 20 hectolitres de vin, soit une part payée en nature à la ville de Gradignan de 2 667 bouteilles.

Le maire a précisé que ces bouteilles de vin sont livrées au château Poumey et conservées dans la cave. Ces livraisons n'interviennent qu'après plusieurs mois d'élevage et conservation, ainsi, par exemple, en 2020 a été livré le millésime 2017. Il a indiqué aussi que ces bouteilles sont proposées à la dégustation lors de cérémonies ou événements organisés par la commune et peuvent aussi faire l'objet de cadeaux (*goodies*).

²² Les régies d'avances sont les régies relatives à l'administration générale et les menues dépenses, la maison de la nature et le théâtre des Quatre Saisons.

²³ Les régies de recettes sont : Bamboo portail famille, le conservatoire de musique, la médiathèque, la ludothèque et le théâtre des Quatre Saisons.

²⁴ Les régies de recettes supprimées sont celles relatives à la manifestation « Lire en Poche », au musée de Sonnevillle et aux stages et séjours.

Les modalités de gestion de cette cave telles que décrites par l'ordonnateur sont les suivantes. Le contrôle et la gestion du stock sont confiés à deux personnes : un élu, en l'occurrence l'adjoint au maire responsable des fêtes et cérémonies ; un agent du service communication, en charge des manifestations municipales. Cette dernière serait la seule personne habilitée à détenir les clés de la cave. Elle est aussi destinataire des fiches de demande de bouteilles émanant des services lors de la préparation de manifestations. Ces demandes ne peuvent donner lieu à remise de bouteilles que si elles sont validées par la direction générale des services. A chaque entrée ou sortie de stock, les mouvements ont longtemps été notés dans un cahier avant de donner lieu depuis 2020 à une gestion informatique à partir d'un logiciel de tableur.

Cette gestion, dont les modalités et outils ont été présentés dans une note, présente plusieurs insuffisances. Tout d'abord, il n'est pas prévu un mécanisme de gestion interne, malgré le fait qu'une seule et même personne détient la clé, assiste aux entrées/sorties, dresse l'inventaire et gère les stocks. Par ailleurs, la gestion opérée sur ce cahier était particulièrement sommaire puisqu'il n'était pas noté à chaque mouvement de retrait de bouteilles l'objet de la manifestation et, en outre, seuls les flux y apparaissaient. La gestion sous tableur a permis des améliorations comme le fait de connaître en temps réel l'état des stocks par millésimes ou celui de pouvoir aisément associer les flux aux manifestations (sans avoir à rapprocher le cahier aux fiches de demande). Toutefois, même sous sa forme actuelle, ce suivi ne saurait être assimilé à une comptabilité des stocks, aucun inventaire annuel ou inscription au bilan n'étant notamment opérés.

La commune détenait dans sa cave 2 851 bouteilles au 1^{er} novembre 2020, les plus anciennes se rapportant au millésime 2005, et elle s'apprêtait à être livrée des 2 667 bouteilles du millésime 2017. Ce patrimoine ne figure donc pas au bilan alors qu'il devrait être valorisé comptablement au sein d'un compte de classe 3. Compte tenu du caractère ancien de ce fermage, ces données montrent qu'en moyenne la consommation annuelle de bouteilles est assez proche du niveau de dotation perçue. Tel ne sera pas le cas en 2020 puisque le tableau rend compte d'un flux sortant de bouteilles de seulement 594 unités. La chambre régionale des comptes relève aussi que les retours de bouteilles ne sont pas d'usage, hormis en cas de manifestation annulée, comme cela a été le cas en septembre 2020 avec les 114 bouteilles destinées à la fête des Jardins. Cette absence de retour en cave des bouteilles non consommées constitue un facteur de risques car cela demande de veiller à la bonne adéquation entre le nombre de bouteilles demandées et les besoins réels, ce qui est par nature impossible à déterminer exactement. En outre, l'absence d'information sur l'attribution qui est faite des surplus constatés en fin d'évènement (bouteilles offertes aux organisateurs ou récupérées par un des services de la mairie) limite la qualité du suivi effectué.

L'ordonnateur a indiqué en réponse aux observations provisoires que dès 2021 serait mise en place une comptabilité de stocks des bouteilles de vins.

Recommandation n°5 : gérer le vin obtenu dans le cadre du fermage en nature du château Poumey en comptabilité de stocks.

5 LES DOCUMENTS BUDGETAIRES ET LES RAPPORTS PREALABLES A LA PREPARATION DU BUDGET

5.1 Présentation générale des documents budgétaires

La commune de Gradignan dispose d'un budget principal d'un montant total (section d'investissement et section de fonctionnement confondues) de 50 M€ (après la décision modificative en date du 26 octobre 2020). Elle gère aussi deux budgets annexes (le service des pompes funèbres et le théâtre des Quatre Saisons) qui représentent un montant cumulé de 1,5 M€ (BP 2020). Le montant total des crédits budgétaires ouverts en 2020 atteint donc 51,5 M€ et les budgets annexes constituent moins de 2 % du budget total géré par la commune.

Les produits et charges de fonctionnement retracés dans les comptes de gestion rendent compte d'une forte augmentation entre 2018 et 2019 (plus de 20 %). Cette évolution s'explique par la variation des produits et charges exceptionnels du fait de la vente d'une immobilisation, étudiée infra dans le rapport.

Tableau n° 10 : Recettes, dépenses et résultats de fonctionnement des budgets

<i>Au 31 décembre en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Recettes agrégées	28 094 158	28 723 221	30 432 724	29 838 939	29 513 796	35 851 508	5,0%
Dont budget principal	28 042 958	28 504 925	29 481 218	28 867 925	28 530 465	34 803 376	4,4%
Dont budget annexe Théâtre des quatre saisons		173 696	918 505	929 614	953 131	1 030 132	N.C.
Dont budget annexe Pompes funèbres	51 200	44 600	33 001	41 400	30 200	18 000	-18,9%
Dépenses agrégées	26 693 537	26 580 054	29 424 222	28 512 897	28 695 909	35 343 341	5,8%
Dont budget principal	26 642 337	26 376 818	28 554 637	27 503 887	27 683 073	34 291 182	5,2%
Dont budget annexe Théâtre des quatre saisons		158 636	836 585	967 610	982 636	1 034 159	N.C.
Dont budget annexe Pompes funèbres	51 200	44 600	33 000	41 400	30 200	18 000	-18,9%
Résultats de l'exercice agrégés	1 400 621	2 143 167	1 008 502	1 326 042	817 888	508 167	-18,4%
Dont budget principal	1 400 621	2 128 106	926 581	1 364 039	847 392	512 194	-18,2%
Dont budget annexe Théâtre des quatre saisons		15 060	81 920	-37 997	-29 504	-4 027	N.C.
Dont budget annexe Pompes funèbres	0	0	1	0	0	0	-100,0%

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

L'examen des documents budgétaires de la commune, à savoir les budgets primitifs et comptes administratifs, fait ressortir un niveau de renseignement des annexes obligatoires satisfaisant, aspect concourant à une bonne information de l'assemblée délibérante en matière de répartition de dette et de typologie d'emprunts, état du personnel, emprunts garantis par la commune, détail des subventions versées ou décisions en matière de contributions directes.

En revanche, il a été relevé un niveau de précision approximatif concernant la présentation du budget primitif ou exécuté par fonction. Deux grandes lacunes ont, en effet, été identifiées : le fait qu'un quart des dépenses réelles de fonctionnement 2019 ne sont pas ventilées, contre moins de 4 % en moyenne pour des communes de 20 000 à moins de 50 000 habitants et – surtout – que la totalité des dépenses de personnel sont rattachées à la fonction « *Services généraux, administrations publiques locales* » qui, du coup, regroupe 58 % des dépenses alors qu'en

moyenne cette fonction n'en regroupe qu'environ 30 % pour des communes de 20 000 à 50 000 habitants²⁵.

La conséquence de ceci est qu'il ne peut être procédé à des comparaisons avec les moyennes disponibles pour les communes de plus de 20 000 habitants, exercice qui aurait l'intérêt de mieux apprécier l'importance relative de certaines politiques publiques conduites par la ville. Aussi, la commune pourrait utilement s'inscrire dans une démarche d'amélioration de sa présentation budgétaire par fonction en procédant notamment à une ventilation des dépenses de personnel.

L'ordonnateur a indiqué que la mise en œuvre de nouveaux logiciels en 2021, principalement en matière de ressources humaines, allait permettre à la commune de s'inscrire dans cette démarche.

5.2 Les rapports sur la situation en matière d'égalité entre les hommes et les femmes

La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a introduit un article L. 2311-1-2 du CGCT qui dispose que : « *Dans les communes de plus de 20 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire présente un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la commune, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Le contenu de ce rapport et les modalités de son élaboration sont fixés par décret* ».

Conformément au décret 2015-761 du 24 juin 2015 relatif au rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant les collectivités territoriales, ce rapport doit, en particulier :

- faire état de la politique de ressources humaines de la commune en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- comporter un bilan des actions menées et des ressources mobilisées en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et décrire les orientations pluriannuelles (rémunérations et parcours professionnels, promotion de la parité, mixité dans les filières et les cadres d'emplois, articulation entre vie professionnelle et vie personnelle, prévention des violences faites aux agents sur leur lieu de travail et lutte contre le harcèlement) ;
- présenter les politiques menées par la commune en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes et en dresser un bilan ;

Par ailleurs, un accord du 30 novembre 2018 a rendu obligatoire pour les employeurs des trois versants de la fonction publique l'élaboration d'un plan d'actions dédié à l'égalité professionnelle, au plus tard au 31 décembre 2020.

Jusqu'à la fin de l'année 2020, la commune n'a présenté que des éléments succincts en matière d'égalité, comme en attestent par exemple la quinzaine de lignes seulement insérées dans le rapport venant à l'appui du débat d'orientations budgétaires 2020. Lors de l'entretien de fin de

²⁵ Concernant les moyennes voir l'étude [Les Finances des communes en 2017](#) publiée par la DGCL (pp. 98-99).

contrôle, l'ordonnateur avait annoncé la présentation au conseil municipal de décembre d'un rapport spécifique. Ce document, dont il avait communiqué le projet, comprend des données statistiques plus précises ainsi qu'une présentation plus fine des actions engagées au sein de la commune. En revanche, le volet plan d'actions demeure peu nourri, comme le reconnaît le maire, qui invoque la crise sanitaire pour expliquer que ce point n'ait pu faire l'objet d'une concertation poussée avec le nouveau conseil municipal.

5.3 Les débats d'orientations budgétaires

La loi NOTRe a renforcé les exigences relatives au débat d'orientations budgétaires, codifiées à l'article L. 2312-1 du CGCT, en disposant que dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires qui doit donner lieu à un débat au conseil municipal. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, ce rapport doit comporter, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des effectifs, préciser l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

Le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 a défini les différents éléments que doit désormais comporter le rapport sur les orientations budgétaires, exigences codifiées à l'article D. 2312-3 du CGCT, et qui consistent notamment dans : les orientations budgétaires envisagées par la commune (évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement), la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement, des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette. A ces aspects s'ajoutent, dans les communes de plus de 10 000 habitants, les informations relatives à la structure des effectifs, aux éléments de rémunération du personnel, à la durée effective du travail et à l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs.

Il ressort du contrôle opéré par la chambre régionale que les débats d'orientations budgétaires (DOB) ont été régulièrement tenus devant le conseil municipal, dans le respect du délai maximal de deux mois avant que n'intervienne le vote du budget primitif. Les DOB des exercices 2017 à 2019 ont été examinés. Leur contenu répond globalement aux attentes fixées par la réglementation. Le point principal d'amélioration concerne l'ajout de tableaux financiers renseignant sur l'incidence des évolutions prévisionnelles de recettes et dépenses envisagées et améliorant, par ailleurs, la visibilité prospective au regard de certains indicateurs (épargne nette et brute, endettement).

Plus largement, la chambre régionale des comptes recommande à la commune, compte tenu des tensions financières importantes qui sont les siennes et de prévisions d'investissement importantes dans le cadre d'opérations connexes à la ZAC « *Cœur(s) de Gradignan* », aspects développés dans la partie suivante de ce rapport, de définir une stratégie financière prospective sur un horizon temporel au moins triennal et d'en présenter annuellement l'évolution au conseil municipal, dans le cadre du vote du débat d'orientations budgétaires par exemple. Pour ce faire, elle invite la commune à définir une trajectoire reposant sur un rythme d'évolution, à la fois réaliste et prudent, des dépenses et recettes de fonctionnement permettant une amélioration progressive de sa capacité d'autofinancement nette et à préciser les modalités de financement d'un montant d'investissement cible, atteignable sans dégradation de sa capacité de désendettement.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'une stratégie financière à 2 ou 3 ans serait présentée dans le cadre du débat d'orientations budgétaires, tout en soulignant la contrainte que font peser sur l'exercice les incertitudes sur les ressources de la commune (DGF, compensation de la suppression de la taxe d'habitation notamment).

Recommandation n°6 : élaborer une stratégie financière prospective et rendre compte de son évolution dans le cadre du débat d'orientations budgétaires.

5.4 La publicité des informations financières

La loi NOTRe a modifié l'article L. 2313-1 du CGCT pour les communes de 3 500 habitants et plus en introduisant les dispositions suivantes :

« Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.

La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article ».

Le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016²⁶ précise ces modalités de mise en ligne des documents d'informations financières.

Lorsqu'elle a arrêté ses observations provisoires, la Chambre constatait que, dans la rubrique « Budget » de son site internet, la commune communiquait sur sa situation au regard de différents ratios. Elle avait aussi mis en ligne un numéro de son magazine « Ensemble » comprenant un dossier sur son budget 2020 ainsi que les comptes rendus de séance du conseil municipal, dont certaines comportaient à l'ordre du jour des questions budgétaires ou financières.

Le niveau de publicité apparaissait, par conséquent, minimal. Le site internet ne donnait pas accès aux rapports et présentations relatifs aux orientations budgétaires, aux budgets primitifs et aux comptes administratifs. N'y figurait pas non plus, bien que le prévoient les dispositions du CGCT rappelées supra, une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles permettant aux citoyens d'en saisir les enjeux.

Aussi, la chambre régionale des comptes recommandait à la commune de remédier à ces lacunes en matière d'accès aux informations financières par internet. Les documents budgétaires sont désormais en ligne. La Chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur de poursuivre le développement des informations à caractère financier sur son site internet.

²⁶ Décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières.

Recommandation n°7 : appliquer les dispositions des articles L. 2313-1 du CGCT en matière de publicité des informations financières.

6 LA SITUATION FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL

L'analyse financière présentée ci-après a essentiellement été réalisée à partir d'informations extraites du logiciel ANAFI qui exploite les données des comptes de gestion. Elle a été complétée par des données issues des comptes administratifs et autres informations fournies par la collectivité. En outre, des ratios comparatifs disponibles sur le site « www.collectiviteslocales.gouv.fr » ont été utilisés pour se référer à la moyenne des communes de même taille, soit de 20 000 à 49 999 habitants.

Le périmètre budgétaire de la commune inclut deux budgets annexes : le budget « pompes funèbres » et le budget « théâtre des Quatre Saisons », tous deux globalement équilibrés. Les recettes réelles d'exploitation du budget annexe « pompes funèbres » sont nulles tandis que les recettes réelles de fonctionnement du budget annexe « théâtre des Quatre Saisons » ne représentent qu'un peu plus de 3 % de celles du budget principal. Compte tenu du poids limité de ces deux budgets annexes et du fait que l'un des deux se rapporte à un service public industriel et commercial (SPIC) relevant d'une autre nomenclature comptable, il n'a pas été procédé à une consolidation des masses financières, la situation spécifique des budgets annexes étant analysée en partie 7.

6.1 La section de fonctionnement

6.1.1 Données générales

Tableau n° 11 : Présentation générale de la section de fonctionnement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne	Var. 2014- 2019
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	18 169 210	18 871 926	19 932 395	18 798 302	18 907 053	19 661 561	1,6%	8,2%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	974 580	916 035	812 774	726 103	796 295	838 281	-3,0%	-14,0%
= Fiscalité totale	19 143 790	19 787 961	20 745 169	19 524 405	19 703 348	20 499 842	1,4%	7,1%
+ Ressources d'exploitation	4 232 680	4 440 615	4 263 133	5 000 830	4 784 826	4 891 220	2,9%	15,6%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 501 511	3 921 783	4 222 366	4 094 260	3 801 938	3 820 270	-3,2%	-15,1%
Production immobilisée, travaux en régie	69 877	19 619	0	0	0	0	-100,0%	-100,0%
= Produits de gestion (A)	27 947 858	28 169 978	29 230 668	28 619 495	28 290 112	29 211 332	0,9%	4,5%
Charges à caractère général	7 250 915	6 288 566	6 534 085	6 344 196	6 515 464	7 041 976	-0,6%	-2,9%
+ Charges de personnel	15 502 288	15 774 273	15 775 420	16 298 675	16 403 198	16 891 343	1,7%	9,0%
+ Subventions de fonctionnement	1 752 256	1 990 718	2 560 691	2 610 241	2 638 245	2 648 938	8,6%	51,2%
+ Autres charges de gestion	430 701	377 329	1 800 580	351 030	374 002	389 062	-2,0%	-9,7%
= Charges de gestion (B)	24 936 160	24 430 886	26 670 776	25 604 142	25 930 910	26 971 318	1,6%	8,2%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 011 697	3 739 092	2 559 892	3 015 353	2 359 202	2 240 014	-5,7%	-25,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>10,8%</i>	<i>13,3%</i>	<i>8,8%</i>	<i>10,5%</i>	<i>8,3%</i>	<i>7,7%</i>	<i>-6,6%</i>	<i>-28,8%</i>
+/- Résultat financier	-1 045 706	-981 360	-866 475	-804 934	-713 932	-705 625	-7,6%	-32,5%
+/- Autres produits et charges excep. réels	65 224	116 478	234 552	123 690	150 293	18 496	-22,3%	-71,6%
= CAF brute	2 031 215	2 874 210	1 927 969	2 334 109	1 795 563	1 552 885	-5,2%	-23,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>7,3%</i>	<i>10,2%</i>	<i>6,6%</i>	<i>8,2%</i>	<i>6,3%</i>	<i>5,3%</i>	<i>-6,1%</i>	<i>-26,9%</i>
- Dotations nettes aux amortissements et provisions	630 595	746 104	1 001 387	1 031 602	1 021 835	1 114 354	12,1%	76,7%
+ Neutralisation des amortissements des subventions d'équipements versées	0	0	0	61 532	73 664	73 664		
= Résultat section de fonctionnement	1 400 621	2 128 106	926 581	1 364 039	847 392	512 194	-18,2%	-63,4%
CAF brute	2 031 215	2 874 210	1 927 969	2 334 109	1 795 563	1 552 885	-5,2%	-23,5%
- Annuité en capital de la dette	2 269 142	2 240 063	2 157 427	3 857 342	1 962 766	5 177 808	17,9%	128,2%
= CAF nette ou disponible (C)	-237 926	634 148	-229 458	-1 523 233	-167 203	-3 624 923	72,4%	1423,6%

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

6.1.2 Les produits de gestion

Sur la période 2014-2019, les produits de gestion ont progressé de 4,52 %, ce qui représente une variation annuelle moyenne inférieure à 1 %. Cette augmentation n'a pas été continue puisque l'évolution annuelle de ces produits montre que leur montant a reculé en 2017 et 2018 et qu'un rebond de 3,2 % est intervenu en 2019 et a permis d'en porter le niveau à celui de 2016.

Ces recettes supplémentaires de 1 263 475 € ont été obtenues grâce aux ressources fiscales propres et aux ressources d'exploitation, qui ont augmenté respectivement de 1 492 351 € (+ 8,21 %) et de 658 540 € (+ 15,56 %). Inversement, les ressources institutionnelles et celles

issues de la fiscalité reversée (Bordeaux métropole et Etat) ont diminué respectivement de 681 240 € (- 15,13 %) et de 136 299 € (- 13,99 %).

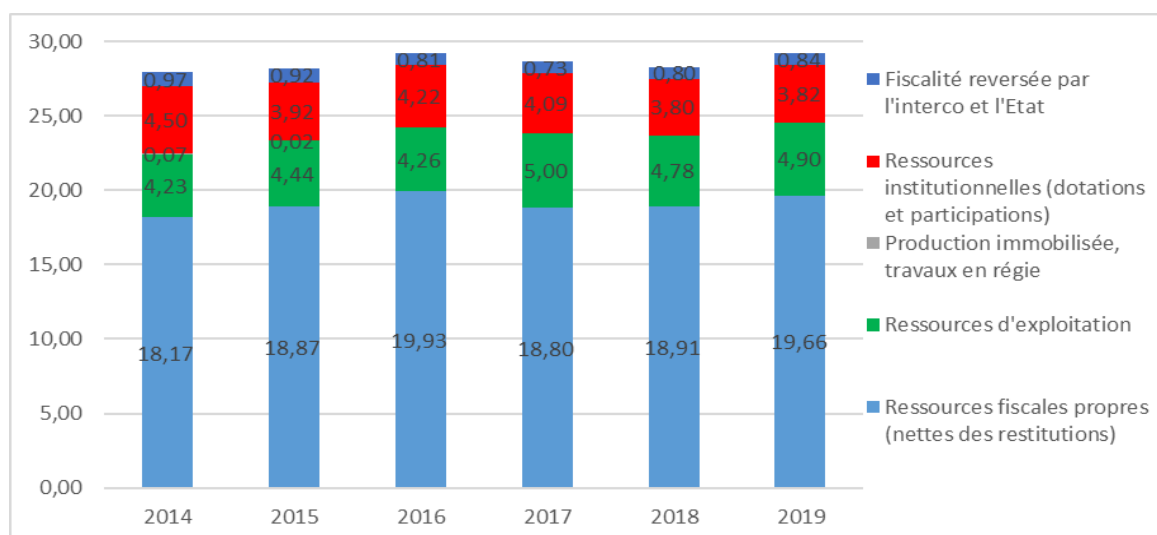
Tableau n° 12 : Evolution des produits de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. 2014-2019	Var. %
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	18 169 210	18 871 926	19 932 395	18 798 302	18 907 053	19 661 561	1 492 351	8,21%
+ Ressources d'exploitation	4 232 680	4 440 615	4 263 133	5 000 830	4 784 826	4 891 220	658 540	15,56%
= Produits "flexibles" (a)	22 401 890	23 312 541	24 195 527	23 799 132	23 691 879	24 552 781	2 150 891	9,60%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 501 511	3 921 783	4 222 366	4 094 260	3 801 938	3 820 270	-681 240	-15,13%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	974 580	916 035	812 774	726 103	796 295	838 281	-136 299	-13,99%
= Produits "rigides" (b)	5 476 091	4 837 818	5 035 141	4 820 363	4 598 233	4 658 552	-817 540	-14,93%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	69 877	19 619	0	0	0	0	-69 877	-100,00%
= Produits de gestion (a+b+c)	27 947 858	28 169 978	29 230 668	28 619 495	28 290 112	29 211 332	1 263 475	4,52%

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

Au sein des produits de gestion, la part des ressources fiscales propres est prédominante et s'est accrue de deux points, passant de 65,01 % en 2014 à 67,31 % en 2019, soit un niveau particulièrement élevé pour une commune. *A contrario*, le poids des ressources institutionnelles (dotations et participations), dont le faible niveau avait déjà été relevé dans le précédent rapport de la chambre régionale des comptes, s'est encore amoindri atteignant désormais un niveau (13 %) inférieur à celui des ressources d'exploitation (16,7 %).

Graphique n° 1 : Evolution des produits de gestion



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

Par comparaison aux moyennes départementales, exprimées en euro(s) par habitant, la part des impôts locaux dans les produits de fonctionnement de la commune de Gradignan est supérieure de 6,61 points en 2019 et inversement, celle de la dotation globale de fonctionnement de la commune est inférieure de 7,47 points, cette même année²⁷.

6.1.2.1 Les ressources fiscales dont la progression est suspendue au dynamisme des bases

Les ressources fiscales propres d'un montant de 18,17 M€ en 2014 ont été portées à 19,66 M€ en 2019, soit une hausse de 1,5 M€ des ressources fiscales propres. Cette variation de 8,2 % est principalement le fait des impôts locaux nets de restitution qui en constituent la quasi-totalité (90 % en 2019) ; la taxe d'habitation (TH) et la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ayant rapporté respectivement à la commune 9,03 M€ et 10,23 M€ en 2019. Cette hausse s'explique aussi par la forte variation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dont le produit a progressé de 48 % entre 2014 et 2019 pour atteindre 1,25 M€.

Tableau n° 13 : Evolution des ressources fiscales propres

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. 2014-2019	Var. %
<i>Taxes foncières et d'habitation</i>	17 578 513	18 092 283	18 216 334	18 500 929	18 869 259	19 487 851	1 909 338	10,86%
<i>- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)</i>	787 288	821 637	80 922	1 626 454	1 700 853	1 676 425	889 137	112,94%
= Impôts locaux nets des restitutions	16 791 225	17 270 646	18 135 412	16 874 475	17 168 406	17 811 426	1 020 201	6,08%
<i>+ Taxes sur activités de service et domaine</i>	84 415	101 395	146 847	213 346	135 902	139 193	54 778	64,89%
<i>+ Taxes sur activités industrielles</i>	444 881	445 262	441 728	452 074	477 063	453 809	8 927	2,01%
<i>+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation</i>	0	0	0	0	0	0	0	
<i>+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)</i>	848 689	1 054 623	1 208 407	1 258 407	1 125 683	1 257 133	408 444	48,13%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	18 169 210	18 871 926	19 932 395	18 798 302	18 907 053	19 661 561	1 492 351	8,21%

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

La commune ne reçoit directement aucun produit au titre de la fiscalité économique supportée par les entreprises (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, taxes sur les surfaces commerciales et imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau) car ces impositions sont perçues par la métropole dans le cadre du régime de fiscalité professionnelle unique.

²⁷ Source : fiches AEF de la commune.

Par ailleurs, les restitutions et reversements sur impôts locaux (hors péréquation) mentionnés dans le tableau suivant et dont les montants venant en déduction des impôts locaux nets ont plus que doublé sur la période pour atteindre 1,67 M€, correspondent, en quasi-totalité, aux attributions de compensation versées à Bordeaux Métropole.

➤ Le produit de la fiscalité directe voté par la commune

Le produit avant restitution des taxes foncières et d'habitation a progressé sur la période de 10,8 %, soit 1,9 M€ supplémentaires. Ce dynamisme somme toute modéré (+ 2,03 %/an), n'est pas la résultante d'une revalorisation des taux, lesquels n'ont plus été modifiés par la commune depuis leur augmentation en 2014. Il s'explique exclusivement par la progression des bases imposables, phénomène lié à la fois à l'augmentation du nombre d'habitations taxées (effet physique) et aux revalorisations annuelles forfaitaires des valeurs locatives décidées en loi de finances.

Tableau n° 14 : Evolution des taux, bases et produits des impôts de la commune

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taux des taxes						
Taux de la taxe d'habitation	23,39%	23,39%	23,39%	23,39%	23,39%	23,39%
<i>Moy. nationale de la strate</i>	18,15%	18,41%	19,99%	19,95%	20,00%	
Taux de la taxe sur le foncier bâti	30,47%	30,47%	30,47%	30,47%	30,47%	30,47%
<i>Moy. nationale de la strate</i>	23,18%	23,42%	23,19%	23,10%	23,19%	
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	91,03%	91,03%	91,03%	91,03%	91,03%	91,03%
<i>Moy. nationale de la strate</i>	57,46%	59,04%	55,24%	54,25%	54,25%	
Bases nettes imposées						
Taxe d'habitation	34 599 459	35 835 211	35 721 648	36 394 582	37 238 936	38 631 329
+ Foncier bâti	30 583 261	31 355 003	31 737 695	32 278 170	32 824 220	33 600 409
+ Foncier non bâti	96 430	97 155	94 870	83 238	80 191	78 412
= Bases nettes totales imposées en €	65 279 150	67 287 369	67 554 213	68 755 990	70 143 347	72 310 150
Bases nettes totales imposées par hab. en €	2 741	2 758	2 708	2 711	2 727	2 778
<i>Moy. nationale de la strate par hab. en €</i>	2 710	2 767	2 802	2 839	2 883	2 943
Produit des impôts locaux						
Taxe d'habitation	8 092 813	8 381 856	8 355 293	8 512 693	8 710 187	9 035 868
+ Foncier bâti	9 318 720	9 553 869	9 670 476	9 835 158	10 001 540	10 238 045
+ Foncier non bâti	87 780	88 440	86 360	75 772	72 998	71 378
= Produit total des impôts locaux	17 499 313	18 024 165	18 112 129	18 423 623	18 784 725	19 345 291
Autres données						
Produit total des impôts locaux par hab. en €	735	739	726	721	730	743
Variation pdt total des impôts locaux en %	5,1%	3,0%	0,5%	1,7%	2,0%	3,0%
<i>Dont effet taux (y c. abattements en %)</i>	2,5%	-0,1%	0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
<i>Dont effet physique des var. de base en %</i>	1,7%	2,2%	-0,6%	1,4%	0,8%	0,9%
<i>Dont effet forfaitaire des var. de base en %</i>	0,9%	0,9%	1,0%	0,4%	1,2%	2,2%
Coefficient mobilisation du potentiel fiscal	130,4%	128,8%	124,5%	124,8%	124,4%	123,7%
Effort fiscal	138,8%	138,2%	139,5%	139,7%	140,0%	139,3%
<i>Effort fiscal moyen de la strate</i>	119,1%	119,6%	119,0%	119,6%	121,4%	120,8%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après les états fiscaux n° 1259 et 1288 de la DGFIP, les fichiers ratios de la DGFIP et les coefficients forfaitaires de valorisation des bases votées en lois de finances (article 1518 bis du CGI)

La commune présente des taux d'imposition nettement supérieurs aux moyennes nationales de sa strate (+ 3,39 points pour la taxe d'habitation et + 7,26 points pour la taxe foncière sur le foncier bâti). Les bases fiscales nettes par habitant sont quant à elles assez proches de celles de la moyenne de la strate. Du fait des taux élevés, le produit des deux taxes principales est supérieur de plus de 15 % à la moyenne de la strate (339 € contre 287 € pour la TH et 389 € contre 335 € pour la TFPB en 2018)²⁸. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal²⁹, s'il tend à diminuer

²⁸ Source : comptes individuels des collectivités (site www.collectivites-locales.gouv.fr).

²⁹ Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est un indicateur général de pression fiscale, égal au rapport entre le produit des quatre taxes et le potentiel fiscal de la commune (ce dernier est égal à la somme que produiraient les

sur la période, se situe à un niveau très élevé, proche de 124 % en fin de période. L'effort fiscal³⁰ de la commune excède aussi celui de la strate de comparaison (139,3 % contre 120,8 % en 2020). Tout ceci témoigne de faibles marges de manœuvre en matière fiscale. Conscient de cette situation, l'ordonnateur a indiqué qu'il n'envisageait pas à moyen terme une revalorisation des taux de la fiscalité locale.

En matière d'abattements, ceux obligatoires pour charges de familles et personnes handicapées ont été reconduits à hauteur, respectivement, de 15 % (taux minimum légal de 10 %) et 10 % (soit le taux minimum légal). L'abattement général à la base, qui revêt quant à lui un caractère facultatif mais permet d'exercer un effet fiscal redistributif³¹, a été maintenu au taux de 17 %, soit un niveau supérieur au plafond légal (15 %), particularité qui s'explique par le caractère ancien de la délibération l'ayant instauré (30 juin 1980) puis confirmé (29 juin 1982)³².

Selon les fiches AEF (Analyse des équilibres financiers fondamentaux), la commune se distingue avantageusement par une proportion nettement plus élevée qu'au niveau départemental (+ 4 points) et national (+ 9 points) de foyers imposés et par un revenu fiscal moyen par foyer plus conséquent (30 381 € en 2019 contre 26 278 € et 25 581 €).

Tableau n° 15 : Caractéristiques des foyers fiscaux

	2015				2019			
	Commune	Dép.	Région	National	Commune	Dép.	Région	National
Part des foyers non imposés (%)	32,3	38,9	43,0	43,0	47,0	53,8	57,8	56,4
Revenu fiscal moyen par foyer (en €)	29 300	25 098	23 054	24 351	30 381	26 278	24 252	25 581

Source : CRC d'après les fiches AEF de la commune de Gradignan

Enfin, la commune fait l'objet depuis 2016 d'un prélèvement au titre de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite « loi SRU ». Soumise à l'obligation légale d'atteindre une part de logements sociaux de 25 % de son parc de résidences principales, la commune a porté son « taux SRU » de 18,9 % à 20,8 % entre 2015 et 2018, grâce notamment à la mise en service de 233 logements sur la période 2015-2017³³. En dépit de cet effort de rattrapage, les prélèvements, enregistrés au compte 739115 « Prélèvement au titre de l'article 55 de la loi SRU », ont doublé entre 2016 et 2019 pour atteindre 161 559 €, comme le montre le tableau suivant. Cette hausse du prélèvement annuel opéré sur les ressources fiscales résulte du renforcement des sanctions financières instaurées par l'Etat.

quatre taxes directes si l'on appliquait aux bases communales le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes).

³⁰ Défini à l'article L. 2334-5 du CGCT, l'effort fiscal d'une commune est égal au rapport entre le produit de la taxe d'habitation, des deux taxes foncières, de la taxe additionnelle à la taxe foncière, de la taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères, et le potentiel fiscal correspondant aux trois premières taxes précitées majorée des produits de la taxe additionnelle.

³¹ Cet abattement est défini sous forme d'un pourcentage de la valeur locative moyenne (VLM) des locaux d'habitation de la collectivité intéressée. Aussi, la réduction en pourcentage est d'autant plus élevée pour une résidence que celle-ci a une base brute plus faible, ce qui avantage relativement les contribuables occupant des logements modestes.

³² L'article 1411-II-5 du code général des impôts fixant ce taux plafond a prévu la possibilité de maintenir, sur délibération et au-delà de 1981, un abattement à un taux ancien fixé précédemment.

³³ Source : [rapport d'observations définitives](#) relatif à la politique du logement conduite par Bordeaux Métropole publié le 30 novembre 2020.

Tableau n° 16 : Montants versés au titre du prélèvement de l'article 55 de la loi SRU

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Cpte 739115 Prélèvement article 55 loi SRU</i>	0,00	0,00	80 921,55	133 654,25	185 971,14	161 559,79

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

➤ Les autres ressources fiscales

Le produit de la taxe additionnelle aux droits de mutation (DMTO) a fortement progressé sur la période (+ 48,13 %, soit + 408 K€), ce qui illustre une forte dynamique, tant en volume qu'en prix, des constructions et cessions immobilières.

Les taxes sur les activités industrielles, composées notamment des taxes sur l'électricité, évoluent peu, tandis que les taxes sur les activités de service et domaine, certes faibles en volume, et comprenant principalement les droits de place et les taxes locales sur la publicité extérieure (la taxe d'enlèvement des ordures ménagères étant prélevée par la métropole et non la commune), augmentent de 65 %.

6.1.2.2 La fiscalité reversée

La fiscalité reversée par l'Etat et Bordeaux Métropole, qui représente le poste le plus faible des produits de gestion de la commune, diminue de 13,99 % sur la période, soit un repli de 136 299 €. La commune a perçu dans ce cadre 838 K€ en 2019.

La principale composante de cette fiscalité reversée est la dotation de solidarité communautaire (DSC) brute qui est un mécanisme de redistribution mis en place par la métropole et dont le montant versé à la commune avoisine 1 M€. Les modalités de calcul de cette dotation, dénommée « dotation de solidarité métropolitaine » (DSM) par Bordeaux Métropole, ont été révisées en 2016 dans le cadre du pacte financier et fiscal de solidarité instauré par la délibération du conseil métropolitain du 30 octobre 2015³⁴. En parallèle, la commune ne reçoit aucune attribution de compensation de la part de cet EPCI, ce qui illustre le fait que les impôts économiques transférés par la commune à la métropole (CFE, CVAE, IFER, TASCOM) ne couvrent pas totalement le coût des compétences transférées.

La commune est, en outre, contributrice au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour un montant de 204 564 € en 2019, soit près du double de la somme acquittée en 2014. Le pacte financier et fiscal de solidarité n'ayant pas modifié les règles établies au sein de la métropole concernant le FPIC, ce dernier étant réparti entre la

³⁴ Induits par l'article 12 de la loi n° 2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, ces nouvelles règles de répartition de la DSM reposent sur les critères de répartition suivants :

- 20 % en fonction de l'écart à la moyenne au potentiel financier du territoire ;
- 30 % en fonction de l'écart à la moyenne au revenu par habitant moyen du territoire ;
- 5 % en fonction de l'écart à la moyenne à l'effort fiscal ;
- 10 % en fonction de l'écart inverse à la moyenne de la proportion d'allocataires d'aides personnalisées au logement (APL) ;
- 15 % en fonction de l'écart inverse à la moyenne de la population communale des 3-16 ans ;
- 20 % en fonction de la répartition entre les communes de la dotation de solidarité 2015 ;
- en respectant une garantie individuelle communale +/- 2,5 % à assiette constante de DSM.

métropole et les communes membres en proportion du coefficient d'intégration fiscale puis entre les communes en fonction du potentiel financier de chacune d'elle, le renchérissement de cette contribution résulte de l'évolution de la position de la commune au regard de ces deux indicateurs.

Tableau n° 17 : Evolution des produits issus de la fiscalité reversée

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. 2014-2019	Var. %
<i>Attribution de compensation brute</i>	0	0	0	0	0	0	0	
<i>+ Dotation de solidarité communautaire brute</i>	1 074 205	1 047 278	1 006 155	1 007 382	1 018 447	1 042 845	-31 360	-2,92%
<i>+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité</i>	-99 625	-131 243	-193 381	-281 279	-222 152	-204 564	-104 939	105,33%
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	974 580	916 035	812 774	726 103	796 295	838 281	-136 299	-13,99%

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

6.1.2.3 Des ressources institutionnelles limitées et en net repli du fait de l'érosion de la DGF

Les ressources institutionnelles, qui représentent le troisième poste des produits de gestion avec 13 % en 2019, sont constituées de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'Etat ainsi que des participations et des compensations. Ces ressources ont diminué de 15,1 % (soit - 0,7 M€) sur la période sous-revue, le quasi quadruplement des participations (+ 1,1 M€) n'ayant pu compenser que partiellement la réduction par deux du montant de la DGF (- 1,8 M€).

Cette érosion de la DGF résulte concomitamment des mesures nationales prises depuis la loi de finances de 2014 visant à associer les collectivités locales au redressement des finances publiques et, dans une moindre proportion, de la sortie du dispositif de péréquation correspondant à la dotation d'aménagement (221 K€ en 2014 dont 109 855 au titre de la dotation de solidarité urbaine). Sans ces facteurs, la commune aurait logiquement bénéficié d'une DGF en progression, compte tenu de la dynamique de croissance de sa population. Il est précisé que le calcul de cette dotation tient compte de la présence sur cette commune de détenus, lesquels sont comptabilisés dans la population de référence et permettent donc à la commune de bénéficier d'un surplus, estimé par la Chambre à près de 50 000 € par an. Malgré cela, il convient de noter le caractère modeste de la DGF attribuée à la commune de Gradignan, puisqu'exprimée en euro(s) par habitant la dotation s'établit à un niveau très en deçà de la moyenne de sa strate avec, en 2018, l'équivalent de 75 € par habitant contre 199 €.

A l'inverse, les participations financières perçues par la commune ont fortement augmenté à partir de 2016 atteignant, tous contributeurs confondus, près de 1,4 M€ en 2019. Ceci s'explique principalement par le fait que Bordeaux Métropole verse depuis 2016 à la commune une subvention, au titre de la compétence propreté, mobilier urbain et espaces verts sur voiries exercée par délégation et dont le montant annuel avoisine 1 M€ depuis 2016 (cf. 3.1.1.1).

Tableau n° 18 : Evolution de la dotation globale de fonctionnement

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. 2014-2019	Var. %
Montant de la dotation forfaitaire N notifié	3 471 690	2 929 949	2 377 068	2 034 094	1 935 272	1 830 157	-1 641 533	-47,28%
Dont contribution de la commune au redressement des finances publiques	-196 972	-499 551	-523 283	0	0	0		
Garantie de dotation nationale de péréquation (DNP)	111 375	0	1338	669	0	0		
Garantie de sortie dotation de solidarité urbaine (DSU)	109 855	0	0		0	0		
Total DGF	3 692 920	2 929 949	2 378 406	2 034 763	1 935 272	1 830 157	-1 862 763	-50,44%
Population DGF	23 922	24 520	25 067	25 482	25 848	26 161	2 239	9,36%
Total DGF/population DGF (en €)	154,37	119,49	94,88	79,85	74,87	69,96	-84,41	-54,68%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après les fiches individuelles DGF de la commune

Tableau n° 19 : Evolution des ressources institutionnelles

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. 2014-2019	Var. %
Dotation Globale de Fonctionnement	3 692 920	2 929 949	2 378 406	2 034 763	1 935 272	1 830 157	-1 862 763	-50,44%
Dont dotation forfaitaire	3 471 690	2 929 949	2 377 068	2 034 094	1 935 272	1 830 157	-1 641 533	-47,28%
Dont dotation d'aménagement	221 230	0	1 338	669	0	0	-221 230	-100,00%
Autres dotations	2 808	0	0	0	0	0	-2 808	-100,00%
Participations	285 907	453 574	1 401 410	1 546 752	1 315 710	1 397 628	1 111 722	388,84%
Dont Etat	88 405	134 858	178 347	332 842	124 485	128 982	40 577	45,90%
Dont régions	4 100	94 500	21 000	15 000	15 000	15 000	10 900	265,85%
Dont départements	30 489	20 275	17 980	12 291	16 530	13 235	-17 254	-56,59%
Dont communes	9 209	4 836	7 458	8 613	4 776	3 159	-6 050	-65,70%
Dont groupements	67 510	53 083	1 140 108	1 103 725	1 062 758	1 187 064	1 119 554	1658,34%
Dont fonds européens	0	5 000	0	0	0	0	0	
Dont autres	86 194	141 022	36 517	74 280	92 160	50 188	-36 005	-41,77%
Autres attributions et participations	519 876	538 260	442 550	512 745	550 956	592 485	72 609	13,97%
Dont compensation et péréquation	519 876	528 200	437 748	512 745	550 956	592 485	72 609	13,97%
Dont autres	0	10 060	4 802	0	0	0	0	
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 501 511	3 921 783	4 222 366	4 094 260	3 801 938	3 820 270	-681 240	-15,13%

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

6.1.2.4 Des ressources d'exploitation qui progressent

Avec 4,89 M€ en 2019, soit une hausse de 15 % sur la période sous-revue, les ressources d'exploitation sont le deuxième poste des produits de gestion avec près de 17 % (+ 0,7 M€).

Elles sont essentiellement constituées de prestations de services facturées à la population ou aux usagers, procurées en particulier par l'activité des crèches, garderies, centres aérés et par les recettes tirées de la facturation aux parents de la restauration scolaire. Ces ressources d'exploitation bénéficient également des redevances et droits des services à caractère culturel (conservatoire, médiathèque, musées, etc.), de la progression des remboursements de frais émanant du CCAS ou du théâtre des Quatre Saisons. Elles subissent, à l'inverse, le repli des revenus locatifs

(30,55 %), procurés principalement par la location des salles municipales et les loyers d'habitations et commerciaux.

Tableau n° 20 : Evolution des ressources d'exploitation

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. 2014- 2019	Var. %
<i>Domaine et récoltes</i>	52 463	48 593	31 181	37 228	25 802	25 183	-27 280	-52,00%
<i>Travaux, études et prestations de services</i>	3 760 477	3 933 929	3 886 326	4 563 178	4 319 889	4 407 716	647 240	17,21%
<i>Remboursement de frais</i>	62 128	84 597	89 770	151 214	148 804	191 961	129 833	208,98%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	3 875 067	4 067 118	4 007 276	4 751 620	4 494 495	4 624 860	749 792	19,35%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	323 325	337 905	217 940	211 294	246 747	224 560	-98 765	-30,55%
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	34 288	35 592	37 916	37 916	43 583	41 800	7 513	21,91%
= Autres produits de gestion courante (b)	357 613	373 497	255 857	249 210	290 331	266 360	-91 253	-25,52%
= Ressources d'exploitation (a+b)	4 232 680	4 440 615	4 263 133	5 000 830	4 784 826	4 891 220	658 540	15,56%

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

6.1.3 Les charges de gestion

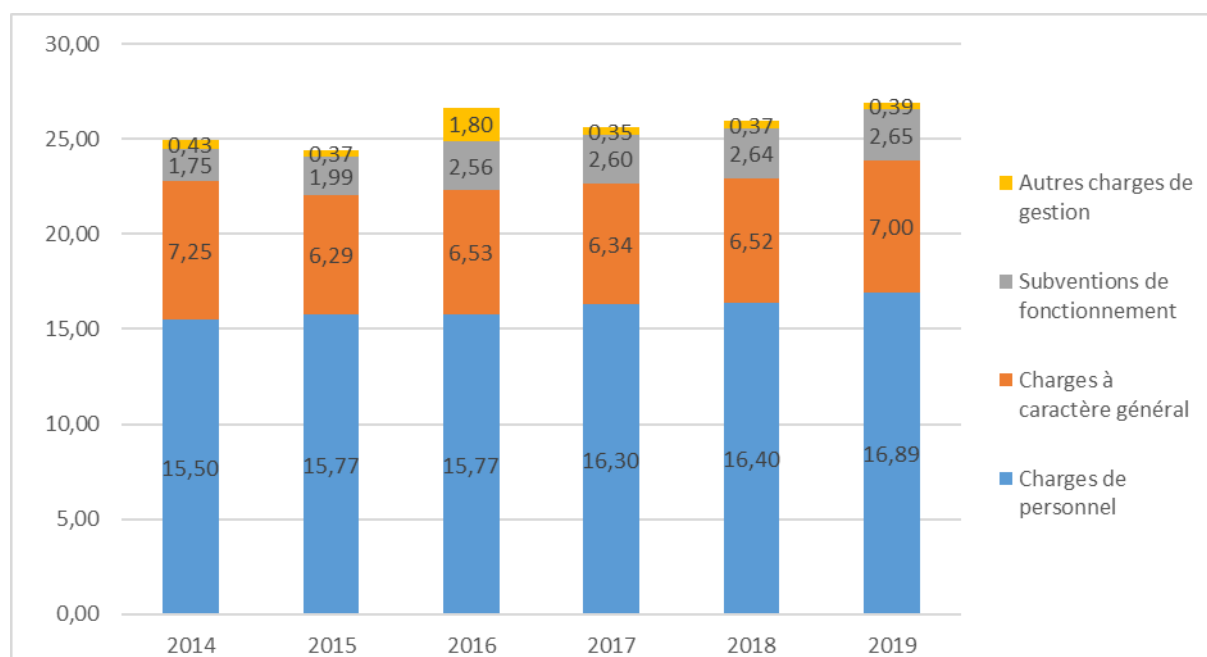
Les charges de gestion ont augmenté de 8,16 % entre 2014 et 2019, soit presque deux fois plus vite que les produits de gestion. Cette progression de près de 2 M€ résulte de la dynamique des charges de personnel et des subventions de fonctionnement, qui ont varié respectivement de 8,96 % (+ 1,4 M€) et de 51,17 % (+ 0,9 M€), alors que, dans le même temps, les charges à caractère général et les autres charges se sont contractées. Si l'on restreint la période d'analyse à 2016-2019, ce qui permet de raisonner à périmètre constant en neutralisant l'effet lié à la création en 2015 du budget annexe du théâtre des Quatre Saisons, il est constaté une quasi-stagnation des charges de gestion (+ 1,1 %), ce qui rend compte d'un effort de maîtrise, cependant moins tangible en 2019 (+ 4 %).

Tableau n° 21 : Evolution des charges de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. 2014-2019	Var. %
Charges à caractère général	7 250 915	6 288 566	6 534 085	6 344 196	6 515 464	7 041 976	-208 940	-2,88%
+ Charges de personnel	15 502 288	15 774 273	15 775 420	16 298 675	16 403 198	16 891 343	1 389 054	8,96%
+ Subventions de fonctionnement	1 752 256	1 990 718	2 560 691	2 610 241	2 638 245	2 648 938	896 682	51,17%
+ Autres charges de gestion	430 701	377 329	1 800 580	351 030	374 002	389 062	-41 639	-9,67%
= Charges de gestion	24 936 160	24 430 886	26 670 776	25 604 142	25 930 910	26 971 318	2 035 158	8,16%

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

Les charges de gestion sont en grande partie constituées des charges de personnel, qui en représentent 63 % en 2019, suivies par les charges à caractère général puis les subventions de fonctionnement (respectivement 26 % et 10 % des charges de gestion).

Graphique n° 2 : Evolution des charges de gestion (en M€)

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

Comparativement aux moyennes nationales, la part des achats et charges externes (comprenant les charges à caractère général) dans les charges de fonctionnement de la commune de Gradignan est supérieure de 2,26 points en 2019 (avec 24,78 % contre 22,52 %), tandis que la part des charges de personnel de cette commune est supérieure de 1,28 point cette même année (avec 60,94 % contre 59,66 %).

Par ailleurs, le tableau suivant montre que le taux de rigidité des charges de fonctionnement suit une tendance à la hausse, abstraction faite de l'exercice 2019 où son niveau moindre s'explique

par d'importantes plus-values sur produits de cession³⁵. Cela signifie que la part des charges peu élastiques (charges de personnel, charges d'intérêt et pertes de change, contingents et participations obligatoires, reversements de fiscalité), à savoir des postes sur lesquels il est très difficile pour la commune d'agir à court ou moyen terme, s'est accrue sur la période examinée.

Tableau n° 22 : Evolution du taux de rigidité des charges de fonctionnement

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. 2014-2019	Var. %
<i>Charges de personnel</i>	15 502 288	15 774 273	15 775 420	16 298 675	16 403 198	16 891 343	1 389 054	8,96%
+ <i>Charges d'intérêt et pertes de change</i>	1 047 968	985 695	866 475	804 934	713 932	705 625	-342 342	-32,67%
+ <i>Contingents et participations obligatoires</i>	120 194	75 896	1 489 991	46 767	45 182	47 544	-72 650	-60,44%
+ <i>Reversements de fiscalité (AC+DSC+FPIC)</i>	886 913	952 880	193 381	1 774 079	1 737 034	1 719 429	832 516	93,87%
= Total charges peu élastiques	17 557 363	17 788 744	18 325 267	18 924 455	18 899 346	19 363 941	1 806 578	10,29%
<i>Recettes réelles de fonctionnement</i>	28 042 957	28 504 925	29 481 218	28 867 925	28 530 465	34 803 376	6 760 419	24,11%
Taux de rigidité	62,6%	62,4%	62,2%	65,6%	66,2%	55,6%		

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

6.1.3.1 Des charges de personnel dont la progression est contenue

Constituant avec 62,8 % le premier poste des dépenses de fonctionnement et absorbant 57,8 % des produits de gestion en 2019, les charges de personnel ont augmenté de 8,96 % entre 2014 et 2019, soit un renchérissement de 1,4 M€. Exprimées en euro(s) par habitant, ces charges représentent en 2019 l'équivalent de 649 €/hab, soit un montant quasi analogue à celui mesuré dans des communes de strate équivalente à l'échelle départementale (657 €/hab) et un peu inférieur à celui relevé au niveau national (761 €/hab).

La variation de 1,4 M€ constatée résulte principalement de l'évolution de la rémunération des agents et, dans une moindre mesure, de la majoration de plusieurs taux de cotisations sociales. Représentant un peu plus de 1 M€, la hausse globale de rémunération a été alimentée de manière à peu près équivalente entre le personnel titulaire (0,564 M€) et les agents non-titulaires (0,495 M€). Exprimée en pourcentage, la dynamique d'augmentation de la rémunération du personnel titulaire, qui représente 81,1 % des rémunérations totales versées, apparaît, en revanche, nettement inférieure à celle du personnel titulaire (6,2 % contre + 29,1 %).

³⁵ La baisse du taux de rigidité constaté en 2019 doit être relativisée, les recettes réelles de fonctionnement de l'exercice 2019 (inscrites au dénominateur) enregistrant une plus-value de 4,1 M€, du fait de la vente du centre technique municipal.

Tableau n° 23 : Evolution des charges du personnel

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. 2014-2019	Var. %
<i>Rémunération principale</i>	7 399 754	7 528 732	7 424 329	7 677 685	7 587 739	7 844 768	445 013	6,01%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	1 486 071	1 368 611	1 345 323	1 373 162	1 509 105	1 610 496	124 425	8,37%
+ Autres indemnités	175 204	170 133	162 887	163 179	165 279	169 703	-5 501	-3,14%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	9 061 030	9 067 477	8 932 538	9 214 026	9 262 122	9 624 967	563 937	6,22%
en % des rémunérations du personnel*	84,0%	82,6%	82,0%	81,6%	80,6%	81,1%		
<i>Rémunération principale</i>	1 455 147	1 590 477	1 559 452	1 623 408	1 823 415	1 858 702	403 554	27,73%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	247 378	268 686	277 381	282 416	324 375	338 339	90 961	36,77%
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	0	0	
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	1 702 525	1 859 163	1 836 832	1 905 824	2 147 789	2 197 040	494 515	29,05%
en % des rémunérations du personnel*	15,8%	16,9%	16,9%	16,9%	18,7%	18,5%		
Autres rémunérations (c)	28 528	44 446	120 607	171 070	76 691	52 307	23 778	83,35%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	10 792 083	10 971 085	10 889 978	11 290 920	11 486 602	11 874 314	1 082 231	10,03%
- Atténuations de charges	28 914	37 950	20 232	47 980	110 609	63 148	34 234	118,40%
= Rémunérations du personnel	10 763 169	10 933 135	10 869 746	11 242 940	11 375 994	11 811 166	1 047 997	9,74%
+ Charges sociales	4 409 373	4 501 644	4 565 789	4 710 464	4 664 157	4 717 543	308 171	6,99%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	329 596	339 495	330 385	343 815	347 343	351 773	22 177	6,73%
+ Autres charges de personnel	0	0	9 500	1 456	15 705	10 528	10 528	
= Charges de personnel interne	15 502 138	15 774 273	15 775 420	16 298 675	16 403 198	16 891 011	1 388 873	8,96%
Charges sociales en % des CP interne	28,4%	28,5%	28,9%	28,9%	28,4%	27,9%		
+ Charges de personnel externe	150	0	0	0	0	332	182	121,04%
= Charges totales de personnel	15 502 288	15 774 273	15 775 420	16 298 675	16 403 198	16 891 343	1 389 054	8,96%
CP externe en % des CP total	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%		
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	0	0	0	0	0	0	
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	15 502 288	15 774 273	15 775 420	16 298 675	16 403 198	16 891 343	1 389 054	8,96%
en % des produits de gestion	55,5%	56,0%	54,0%	56,9%	58,0%	57,8%		

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

Ces progressions présentent de multiples causes. Elles s'expliquent, tout d'abord, par des mesures générales, comme l'augmentation de la valeur du point d'indice (+ 0,6 % au 1^{er} juillet 2016 et + 0,6 % au 1^{er} février 2017) ou la revalorisation indiciaire intervenue dans le cadre de la réforme du parcours professionnel, carrières et rémunérations (PPCR)³⁶ et dont la commune estime le coût à 100 000 € en 2020. Les effets du glissement vieillesse technicité (GVT)³⁷ produit mécaniquement par les avancements d'échelons et de grades, ainsi que d'autres mesures catégorielles comme la mise en place, à compter de 2018, du RIFSEEP, nouveau régime indemnitaire s'étant accompagné pour certains agents d'une revalorisation dont l'effet global annuel actuel est estimé par la chambre régionale des comptes à près de 120 000 €, ont aussi contribué à alimenter cette dynamique.

S'agissant des fonctionnaires, l'incidence des causes précédemment mentionnées a été minorée par une légère baisse des effectifs sur la période (- 15 agents). La variation des effectifs contractuels (+ 45 agents au total dont + 20 pour les seuls permanents) a, en revanche, amplifié la hausse de l'enveloppe globale de rémunération du personnel non-titulaire, laquelle a surtout progressé en 2018 (+ 242 K€). Les causes de ces variations d'effectifs sont détaillées infra (§ 9.1).

D'importance limitée, les autres rémunérations, qui regroupent notamment les rémunérations des emplois d'insertion, stagiaires et apprentis, ont augmenté de 83,3 % (soit de 24 K€), du fait de la volonté de la commune de favoriser l'accès à l'emploi des jeunes et demandeurs d'emploi.

6.1.3.2 Des charges à caractère général globalement maîtrisées mais qui repartent à la hausse en fin de période

Les charges à caractère général représentent le deuxième poste des charges de gestion (26,11 % en 2019). Elles diminuent sur la période de 2,88 %, soit de 209 K€, principalement du fait de la baisse des dépenses relevant des autres services extérieurs (- 195 K€), comprenant notamment les frais de nettoyage des locaux (- 64 K€) et des déplacements et missions (- 52 K€). A l'inverse, les dépenses de locations et charges de copropriétés ont progressé de 79 K€, du fait de la location en 2018 et en 2019 de nouveaux véhicules et matériels et de dépenses d'entretien et réparations (+ 42 K€). Le repli des charges à caractère général est un peu plus marqué (- 4,71 %) si l'on tient compte des remboursements de frais supportés par la commune (191 K€ en 2019).

Au total, les charges à caractère général apparaissent maîtrisées, grâce à un effort louable de maîtrise engagé par la collectivité. La progression de 8 % observée en 2019 conduit, cependant, à relativiser cette impression positive. Les économies d'ensemble dégagées au cours de cette période traduisent enfin le fait que la commune dispose de marges de manœuvre étroites pour réduire à l'avenir le niveau de ce type de charges.

³⁶ Le PPCR est un protocole de modernisation du statut réformant les trois fonctions publiques sur la période 2016-2020 et ayant pour objectif de mieux reconnaître l'engagement des fonctionnaires en revalorisant leurs grilles indiciaires et en améliorant leurs perspectives de carrière. Ce protocole se traduit par le transfert sur la partie indiciaire d'une partie des rémunérations accessoires et par un « repyramidage » progressif des corps, au moyen de revalorisations indiciaires en début et fin de carrière.

³⁷ Le GVT est un indicateur de l'évolution de la masse salariale qui permet de valoriser les avancements d'échelons et de grades, les promotions internes ainsi que les remplacements des agents en fin de carrière par des agents avec moins d'ancienneté.

Tableau n° 24 : Evolution des charges à caractère général

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. 2014-2019	Var. %
<i>Achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	3 786 600	3 640 432	3 855 168	3 643 513	3 424 116	3 748 376	-38 224	-1,01%
<i>Crédit-bail</i>	0	0	0	0	0	0	0	
<i>Locations et charges de copropriétés</i>	334 933	267 948	266 486	207 595	377 678	414 231	79 299	23,68%
<i>Entretien et réparations</i>	627 640	479 011	591 398	694 471	762 579	669 670	42 030	6,70%
<i>Assurances et frais bancaires</i>	145 385	142 066	100 473	113 137	107 927	114 169	-31 216	-21,47%
<i>Autres services extérieurs</i>	1 353 141	913 971	921 342	906 810	976 579	1 157 239	-195 902	-14,48%
<i>Remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	6 772	7 733	8 169	0	0	36 668	29 896	441,43%
<i>Contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	98 910	100 600	72 127	76 655	121 581	132 853	33 942	34,32%
<i>Honoraires, études et recherches</i>	238 619	155 235	105 395	123 284	183 807	221 345	-17 274	-7,24%
<i>Publicité, publications et relations publiques</i>	201 904	193 578	213 347	200 973	197 932	178 535	-23 368	-11,57%
<i>Transports collectifs et de biens (y c. transports)</i>	106 698	97 315	111 685	85 653	97 830	81 788	-24 910	-23,35%
<i>Déplacements et missions</i>	64 138	38 890	7 105	12 515	10 169	11 394	-52 744	-82,24%
<i>Frais postaux et télécommunications</i>	119 728	110 800	129 427	105 566	100 483	102 486	-17 242	-14,40%
<i>Impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	166 447	140 986	151 962	174 024	154 783	173 221	6 774	4,07%
Charges à caractère général	7 250 915	6 288 566	6 534 085	6 344 196	6 515 464	7 041 976	-208 940	-2,88%

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

6.1.3.3 Une forte hausse des subventions de fonctionnement quasi exclusivement liée à la création d'un budget annexe

Troisième poste des charges de gestion, les subventions de fonctionnement versées aux établissements publics ou aux personnes de droit privé augmentent sur la période sous-revue de 51,17 % (+ 0,9 M€).

L'importance de cette hausse doit être néanmoins relativisée car elle s'explique par la création en novembre 2015 du budget annexe relatif à la gestion du théâtre des Quatre Saisons, activité auparavant comptabilisée dans le budget général. Ce changement de gestion a eu pour incidence d'élever considérablement les montants de subventions attribuées avec 742 460 € en 2019 contre 1 350 € en 2014. Outre cette ligne, les subventions aux établissements publics rattachés (EPAJG, CCAS y compris pour le budget annexe relatif à la gestion de la résidence *Les Séquoias*) et celles en faveur des associations, ont peu varié avec, respectivement, + 9,7 % et + 5,8 %.

Au total, les subventions de fonctionnement représentent une part importante dans le budget de la commune, en raison de l'existence d'un théâtre municipal et du fait que l'essentiel des actions menées dans le domaine périscolaire sont confiées à un organisme extérieur à la commune. Les crédits élevés consacrés à ces deux politiques constituent des choix stratégiques assumés qui, selon le maire, contribuent au bien-être des gradignanais mais ont pour effet de peser sur le niveau des finances communales. La capacité de la commune à pouvoir maintenir un tel soutien paraît, dès lors, corrélée au redressement de ses comptes.

Tableau n° 25 : Evolution des subventions de fonctionnement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. 2014-2019	Var. %
<i>Subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	1 335 000	1 483 000	1 478 000	1 558 000	1 518 000	1 465 000	130 000	9,74%
<i>Subv. autres établissements publics</i>	1 350	91 215	652 110	652 110	692 760	743 810	742 460	54997,04%
<i>Subv. aux personnes de droit privé</i>	415 906	416 503	430 581	400 131	427 485	440 128	24 222	5,82%
Subventions de fonctionnement	1 752 256	1 990 718	2 560 691	2 610 241	2 638 245	2 648 938	896 682	51,17%

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

6.1.3.4 Un recul des autres charges de gestion

Les autres charges de gestion diminuent de 9,67 % (soit de 41 K€), du fait de la variation des contributions aux organismes de regroupement (- 72 K€) qui a plus que compensé l'augmentation des indemnités des élus (+ 28 K€) résultant de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Le montant particulièrement élevé en 2016 des contributions aux organismes de regroupement (1,5 M€) s'explique par une erreur de comptabilisation du fait de l'enregistrement en charges (au compte 655 « *Contingents et participations obligatoires* ») des attributions de compensation négatives, régulièrement comptabilisées les autres années au compte 739211 « *Attributions de compensation* ».

Tableau n° 26 : Evolution des autres charges de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. 2014-2019	Var. %
Autres charges de gestion	430 701	377 329	1 800 580	351 030	374 002	389 062	-41 639	-9,67%
Dont contribution aux organismes de regroupement	120 194	61 605	1 465 096	46 767	45 182	47 544	-72 650	-60,44%
Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)	0	14 291	24 895	0	0	0	0	
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	297 027	295 080	298 253	300 280	300 656	325 452	28 424	9,57%
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	1 813	386	2 682	3 078	1 428	810	-1 003	-55,33%
Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	11 666	5 967	474	204	21 671	12 919	1 252	10,73%

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

6.1.4 L'excédent brut de fonctionnement, la capacité d'autofinancement et le résultat de fonctionnement

Le tableau retraçant les données financières générales présenté supra et les développements précédents ont montré que les produits de gestion ont augmenté de 4,52 % entre 2014 et 2019, soit deux fois moins vite que les charges de gestion dont la progression a atteint 8,16 % sur cette même période. Il en résulte que, l'excédent brut de fonctionnement (différence entre les produits de gestion et les charges de gestion) s'est contracté de 25,6 % pour ne représenter plus que 2,24 M€ en 2019, soit 7,7 % des produits de gestion contre 10,8 % en début de période.

Cette tendance explique aussi en grande partie la dégradation concomitante de la capacité d'autofinancement dont le repli représente 23,55 % (la baisse des frais financiers expliquant un niveau moindre que celui de l'EBF) et qui, avec 1,55 M€ en 2019 correspond à 5,3 % des produits de gestion en 2019, soit deux points de moins qu'en 2014. Le résultat de la section de fonctionnement diminue plus fortement encore (63,43 %) se montant à 512 K€ en 2019 au lieu de 1,4 M€ en 2014. Enfin, la capacité d'autofinancement nette, qui tient compte de l'annuité en capital de la dette et permet de connaître le niveau d'épargne disponible pour le financement des investissements, est négative sur 5 des 6 années de la période, ce qui constitue en soi un niveau inquiétant, même si son effondrement en 2019 est à relativiser car sa valeur cette année-là (- 3,62 M€) est liée à une annuité de dette d'un montant exceptionnel (remboursement d'un prêt relai de 3,2 M€).

Les fiches AEF, établies par la Direction générale des finances publiques, permettent de situer la commune, par rapport aux communes de même typologie, soit les communes de 20 000 à 49 999 habitants appartenant à un établissement de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique. Cette approche comparative confirme la faiblesse de la capacité d'autofinancement brute qui, exprimée en euros par habitants, se situe en 2019 à 60 € soit un

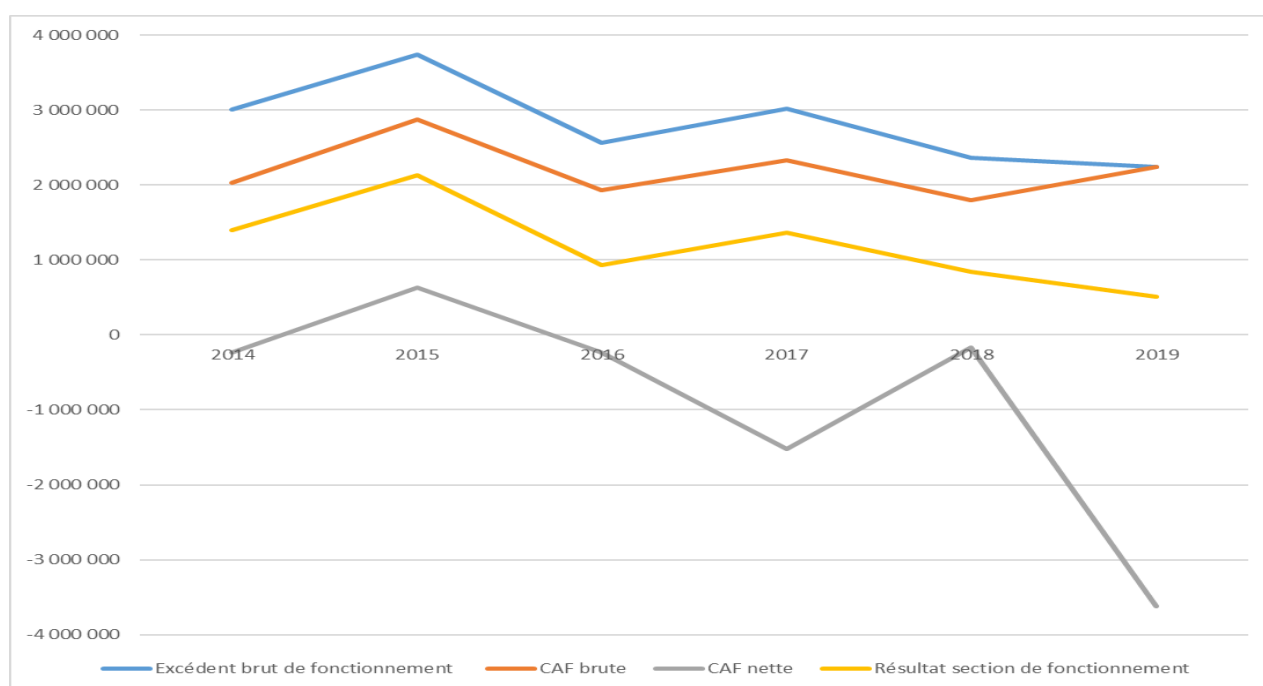
niveau trois fois plus faible que celui des autres communes de la même strate, que ce soit au niveau départemental (172 €), régional (191 €) ou national (198 €).

Tableau n° 27 : Comparaison de la CAF brute en euro par habitant par rapport aux moyennes

Montant en euro par habitant pour la catégorie démographique	2015				2019			
	Commune	Dép.	Région	National	Commune	Dép.	Région	National
Capacité d'autofinancement brute = CAF	118	149	161	176	60	172	191	198

Source : CRC d'après les fiches AEF de la commune

Graphique n° 3 : Evolution des soldes intermédiaires de gestion et du résultat de fonctionnement



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

En conclusion, l'examen des soldes de gestion sur la période 2014-2019 montre que la commune est confrontée à une situation financière très tendue, un constat déjà énoncé par la chambre régionale des comptes dans son précédent rapport. Pour sortir de cette situation, la commune dispose de marges de manœuvre limitées, compte tenu notamment du niveau élevé de sa fiscalité et des efforts déjà accomplis en matière de maîtrise de ses charges à caractère général. Le prolongement de cette situation pénalise la commune dans la conduite de ses investissements, domaine dans lequel elle envisage pourtant d'importantes réalisations à moyen terme dans le cadre d'un projet global de ZAC (cf. 6.2.2). Ce faisant, elle se place en position de vulnérabilité *a fortiori* dans un contexte rendu incertain par la crise sanitaire (cf. partie 8).

6.2 La section d'investissement du budget principal

6.2.1 Données générales

Tableau n° 28 : Financement des investissements

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années	Var. %
CAF brute	2 031 215	2 874 210	1 927 969	2 334 109	1 795 563	1 552 885	12 515 951	-23,55%
- Annuité en capital de la dette	2 269 142	2 240 063	2 157 427	3 857 342	1 962 766	5 177 808	17 664 547	128,18%
dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine	0	0	0	0	0	0	0	
= CAF nette ou disponible (C)	-237 926	634 148	-229 458	-1 523 233	-167 203	-3 624 923	-5 148 596	1423,55%
TLE et taxe d'aménagement	41 575	0	179 988	221 883	372 278	361 412	1 177 134	769,30%
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	368 119	712 485	516 178	238 685	307 013	562 020	2 704 500	52,67%
+ Subventions d'investissement reçues	2 866 635	353 725	37 611	264 327	264 689	615 464	4 402 451	-78,53%
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	0	0	0	0	0	
+ Produits de cession	0	91 891	0	1 500	0	5 459 582	5 552 973	
+ Autres recettes	64 859	73 162	74 681	111 524	76 603	75 629	476 458	16,61%
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	3 341 188	1 231 263	808 458	837 919	1 020 583	7 074 107	14 313 516	111,72%
= Financement propre disponible (C+D)	3 103 261	1 865 410	579 000	-685 314	853 379	3 449 183	9 164 920	11,15%
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)	92,5%	122,9%	30,6%	-20,1%	20,6%	49,2%	42,9%	-46,84%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 353 561	1 517 690	1 892 305	3 408 861	4 147 607	7 011 498	21 331 523	109,08%
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	36 551	806	67 469	75 001	100 278	280 104	
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	2 000 000	30 670	0	34 335	0	0	2 065 005	-100,00%
- Participations et inv. financiers nets	229	-30 670	25 000	18 000	0	0	12 559	-100,00%
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0	
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0	
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	0	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-2 250 528	311 170	-1 339 112	-4 213 979	-3 369 229	-3 662 592	-14 524 270	62,74%
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0	0	
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	203 290	2 710	0	5 085	0	0	211 085	-100,00%
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-2 047 239	313 880	-1 339 112	-4 208 894	-3 369 229	-3 662 592	-14 313 185	78,90%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 600 000	312 895	800 000	4 760 183	4 200 000	3 400 000	15 073 078	112,50%
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-447 239	626 775	-539 112	551 289	830 771	-262 592	759 893	-41,29%

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

6.2.2 Les dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement ont représenté un montant cumulé de 21,3 M€, soit une moyenne annuelle de 3,6 M€. Leur importance varie grandement selon les années, inférieures à 2 M€ en 2015 et 2016, elles culminent à 7 M€ en 2019.

Les taux d'équipement, qui correspondent au ratio entre ces dépenses et les recettes réelles de fonctionnement sont compris, selon les exercices, entre 5,32 % et 20,15 %, avec une moyenne de 11,7 %. Ramenées à la population, les dépenses d'équipement de la commune ont varié de 64 € à 273 € par habitant entre 2015 et 2019. Si les moyennes relevées pour des communes de strate équivalente rendent également compte d'une intensification de ces dépenses en fin de mandat, la progression observée y est moindre. Malgré cela, même à leur plus haut niveau en 2019, ces dépenses d'équipement de la commune demeurent en deçà de celles des communes de référence.

Tableau n° 29 : Comparaison des ressources et des emplois d'investissement en euro(s) par habitant

Montant en euro par habitant pour la catégorie démographique	2015				2019			
	Commune	Dép.	Région	National	Commune	Dép.	Région	National
Total des ressources d'investissement budgétaires	145	334	527	492	488	414	551	524
<i>Dont excédents de fonctionnement capitalisés</i>	51	80	97	100	43	124	143	140
<i>Dont dettes bancaires et assimilées (hors ICNE)</i>	13	69	124	107	131	55	95	93
<i>Dont subventions reçues</i>	15	39	52	68	24	41	56	74
<i>Dont FCTVA</i>	29	36	41	44	22	32	39	40
Total des emplois d'investissement budgétaires	156	345	492	460	475	421	569	541
<i>Dépenses d'équipement</i>	64	230	266	278	273	310	365	394
<i>Remboursement de dettes bancaires et assimilées</i>	92	86	121	103	199	84	113	102

Source : CRC d'après les fiches AEF de la commune

Ces dépenses ont consisté principalement en des dépenses d'éclairage public et de voirie communale (4,62 M€), de construction d'un centre technique municipal (3,87 M€), la réhabilitation des salles de sport Saint-Géry et Jehan Buhan (1,89 M€), des gros travaux au sein d'écoles (1,09 M€) et d'extension de l'école Les Tourelles (0,94 M€), d'aménagement du parc de Pelissey (1,06 M€), de construction d'une crèche (0,53 M€), de reconstruction d'un skate-park (0,35 M€) et de rénovation du foyer du club de football (0,31 M€).

Bien que les montants concernés soient sans commune mesure avec les investissements mentionnés au paragraphe précédent, la Chambre précise aussi que la commune a investi dans un système de vidéosurveillance, en parallèle de la création d'un corps de police municipale³⁸. Ce dispositif constitué de quatorze caméras fixes et de deux dispositifs mobiles, représente un montant de 216 000 € (un accord-cadre a été signé le 4 novembre 2019, avec la société C..., suivi de deux marchés subséquents, en date du 18 décembre 2019 et du 23 juin 2020).

A ce bilan au 31 décembre 2019, s'ajoutent d'importants restes à réaliser (6,88 M€) liés à des opérations engagées mais non encore achevées et qui concernent notamment la rénovation du château de l'Ermitage (1,01 M€ au CA 2019) ou les travaux de l'école dans le centre (0,45 M€).

³⁸ Le maire a notamment justifié la mise en place de ces équipements par une délinquance grandissante autour de la maison d'arrêt, l'importance de protéger des bâtiments et zones publiques objets de dégradations (Théâtre des Quatre Saisons, médiathèque, hyper-centre, entrées de ville...) mais aussi mieux lutter contre les cambriolages.

Tableau n° 30 : Evolution du taux d'équipement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années	Var. %
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 353 561	1 517 690	1 892 305	3 408 861	4 147 607	7 011 498	21 331 523	109,08%
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	36 551	806	67 469	75 001	100 278	280 104	
Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	28 042 957	28 504 925	29 481 218	28 867 925	28 530 465	34 803 376		
Ratio dépenses d'équipement/RRF	11,96%	5,32%	6,42%	11,81%	14,54%	20,15%		
Ratio dépenses d'équipement et subventions/RRF	11,96%	5,45%	6,42%	12,04%	14,80%	20,43%		

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

En matière de prévisions, la commune dispose d'un plan pluriannuel d'investissement, réalisé sur trois ans, structuré de manière à faire apparaître année par année, les dépenses (l'entretien du patrimoine, les matériels, mobiliers et véhicules, les nouvelles opérations et les opérations du centre-ville), les recettes propres et le financement par emprunt.

L'analyse du plan pluriannuel d'investissement (PPI) portant sur la période 2017-2019 montre que la commune prévoyait un total de dépenses de 18,67 M€, dont 4 M€ au titre de la construction d'un nouveau centre technique municipal (CTM) et 4,32 M€ pour la rénovation du château de l'Ermitage dont la commune souhaite en faire une maison de l'entreprise et de l'emploi³⁹. Elle en prévoyait le financement par la mobilisation de ressources propres (6,12 M€ dont 4,05 M€ d'autofinancement), le recours à l'emprunt (8,55 M€) et le produit de cession du terrain de l'ancien CTM (4 M€). Les réalisations montrent sur cette même période que les dépenses d'équipement ont finalement atteint 14,6 M€ et que, pour les financer, la commune n'a pas été en mesure de mobiliser son autofinancement autant qu'elle l'escomptait et que si, fort heureusement, elle a obtenu plus qu'anticipé de la vente du terrain de son ancien CTM (5,45 M€), elle a néanmoins dû emprunter plus que prévu (9,1 M€, neutralisation faite du prêt relai de 3,2 M€ contracté début 2018 et remboursé intégralement fin 2019).

Au total, le niveau d'investissement n'est pas en soi très élevé mais il suffit à accroître les difficultés financières de la commune, dès lors que cette dernière ne dispose pas d'un financement propre (recettes d'investissement hors emprunt) lui permettant d'en couvrir au moins la moitié (cf. *infra*). Les prévisions budgétaires 2020 autorisent un total de dépenses nouvelles d'équipement de 9,6 M€, soit une progression de 1 M€ par rapport au budget précédent, lequel constituait déjà une référence haute. Ces ouvertures de crédits ont concerné notamment 5,8 M€ au titre de la construction de deux groupes scolaires, 1,2 M€ pour la rénovation du château d'Ornon⁴⁰ et 1 M€ pour la poursuite des opérations de rénovation du château de l'Ermitage. L'état de consommation des crédits montre que la réalisation de ces gros investissements a été différée, ceci en raison de la crise sanitaire a précisé le maire. Ce contexte a aussi conduit à repousser la finalisation du prochain PPI qui portera sur la période 2021-2023.

³⁹ Dans une logique de guichet unique et de rapprochement de structures, ce projet consiste notamment à regrouper en ce lieu les services emploi de la ville, une antenne de la mission locale des Graves, le PLIE et un incubateur.

⁴⁰ La commune envisage d'installer dans ce château les associations dédiées aux activités théâtrales.

A moyen et long termes, la commune envisage de contribuer à de lourds investissements qui s'inscrivent dans le cadre d'un projet global d'aménagement faisant l'objet d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) porté par Bordeaux Métropole (« *Cœur(s) de Gradignan* »). Cette ZAC, dont la gestion a été confiée à la SPL *La Fab*, prévoit, sur une superficie de 31 hectares répartie sur trois secteurs (Laurenzane, Clairière-Ermitage, Cité Jardin), la livraison d'ici à 2030/2035 de 1 000 nouveaux logements (dont 30 % de logements sociaux), la création d'espaces pour des commerces de proximité et l'installation de nouveaux équipements et services publics. Les deux principaux projets d'équipements publics concernent la construction de deux groupes scolaires : l'un de 17 classes dans le centre-ville en vue de la rentrée 2022 (coût total estimé de 7,4 M€⁴¹, majoritairement à la charge de la commune car une partie seulement répond aux besoins de l'opération) et l'autre de 13 classes dans le sud de la ville (maîtrise d'ouvrage communale car hors périmètre de la ZAC ; coût total estimé de 6,7 M€⁴², en grande partie financé par la commune grâce à une vente de terrain, un emprunt et de l'autofinancement). A ceci s'ajoute la création de deux parcs (La Clairière et un parc sportif, le coût de ce dernier, à la charge de la commune, étant estimé à 2,2 M€ HT⁴³), d'un gymnase (essentiellement à la charge de la commune et sous sa maîtrise d'ouvrage) et la recomposition de lieux abritant des services publics (EPAJG, PLIE, etc.). Il ressort aussi du dossier de réalisation de cette ZAC, établi en 2018, que l'ensemble des équipements publics envisagés représenterait un coût de près de 17 M€ pour la commune, soit environ un tiers du coût global de l'ensemble des équipements publics envisagés.

Ce programme d'aménagement qui fait sens au regard des caractéristiques et potentialités du centre-ville de Gradignan, permettra progressivement d'accroître les recettes fiscales de la commune et présente, en matière de planification et de réalisation, l'avantage d'être reconnu d'intérêt métropolitain, ce qui se traduit par d'importantes subventions de la part de Bordeaux Métropole et une maîtrise d'ouvrage assurée par cet EPCI. Il importe cependant que la commune fasse preuve d'une grande vigilance, compte tenu de la situation tendue de ses finances. Ainsi, son intervention financière doit se limiter à la réalisation d'équipements strictement communaux, vu que la métropole exerce de plein droit et à la place des communes membres les compétences en matière de création, aménagement et gestion de ce type de zone (article 5217-2 du CGCT). D'autre part, le rythme de mise en œuvre de ces opérations connexes doit être calibré et ajusté régulièrement afin de demeurer compatible avec les capacités financières de la commune (autofinancement, maîtrise de l'endettement). La chambre régionale des comptes invite donc la collectivité à détailler précisément le calendrier de réalisation des différents projets rattachables ou complémentaires à cette ZAC ainsi que leurs modalités de financement et à en présenter régulièrement l'évolution et l'incidence sur les finances communales à l'assemblée délibérante, dans le cadre du prochain plan pluriannuel d'investissement et lors des débats d'orientations budgétaires.

6.2.3 Les recettes d'investissement hors emprunt et financement propre disponible

Cumulées sur la période étudiée, les recettes d'investissement hors emprunt atteignent 14,31 M€. Elles comprennent à hauteur de 4,4 M€ les subventions d'investissement reçues, lesquelles ont surtout été conséquentes en 2014 avec un versement exceptionnel de 2,86 M€ (dont

⁴¹ Selon délibération du conseil municipal du 20 juillet 2020.

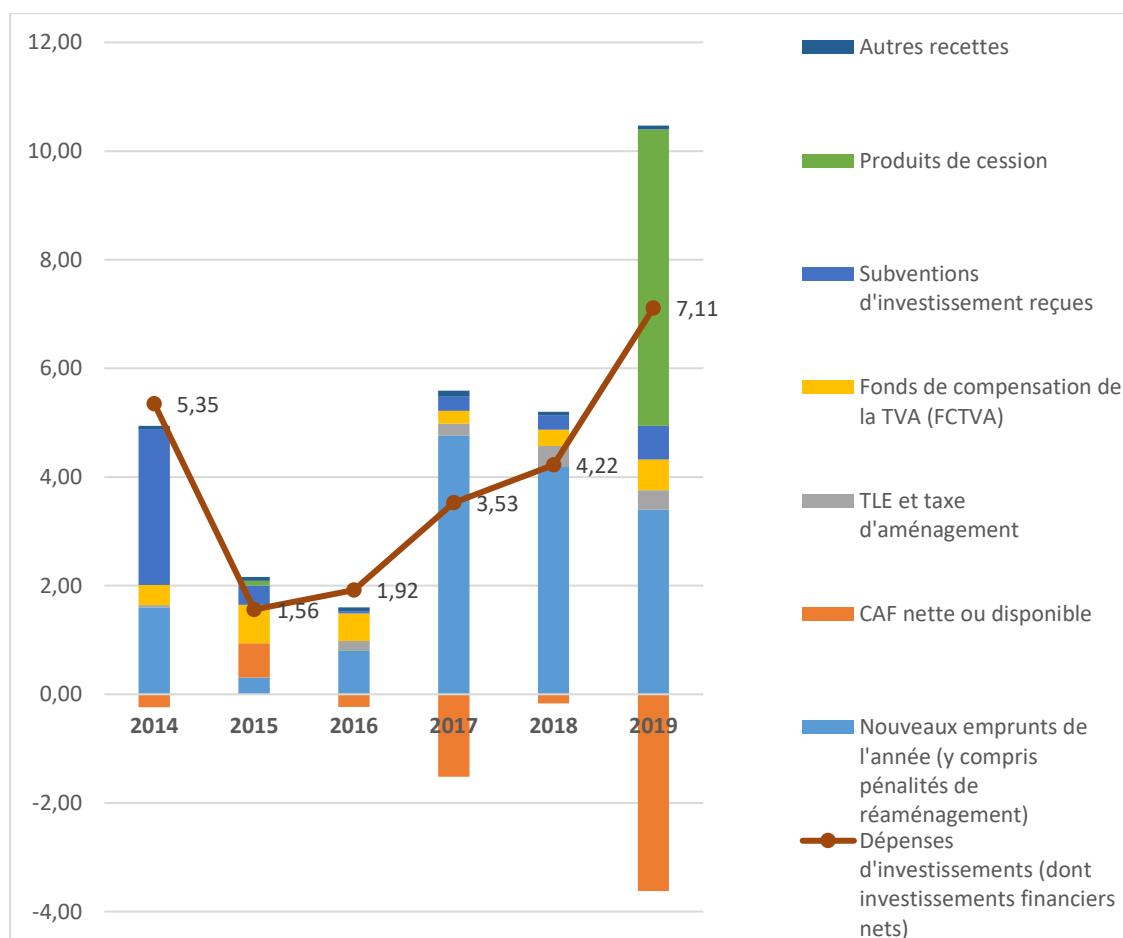
⁴² Idem.

⁴³ Selon le dossier de réalisation de la ZAC établi en 2018 par Bordeaux Métropole et *La Fab*.

2 M€ résultent de la cession à titre gratuit à la commune par Bordeaux Métropole du groupe scolaire « Pin Franc ». S'y ajoutent les recettes émanant du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), soit 2,7 M€, la taxe locale d'équipement (1,17 M€).

Elles comprennent aussi les produits de cession dont le niveau a été conséquent en 2019. La recette dégagée à ce titre (5,55 M€) se rapporte à la cession de l'ancien centre technique municipal (CTM), une ressource par nature exceptionnelle sans laquelle la commune aurait été en grande difficulté pour rembourser son prêt-relais de 3,2 M€. L'absence de fonds affectés à l'investissement s'explique par le fait que la commune n'a pas instauré sur son territoire de stationnement payant et n'encaisse donc pas d'amendes à ce titre.

Graphique n° 4 : Financement des dépenses d'investissement (en M€)



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

Le financement propre disponible de la commune est composé quasi exclusivement des recettes d'investissement hors emprunt, la capacité d'autofinancement ayant toujours été négative, hormis en 2015. En effet, sur l'ensemble de la période, la CAF brute représente un montant cumulé de 12,5 M€. En défalquant de celle-ci les remboursements effectués au titre de la dette, atteignant un total de 17,6 M€, on obtient la capacité nette d'autofinancement, laquelle n'a été positive qu'en 2015 et représente un cumul négatif de 5,1 M€.

Sur la période 2014-2019, le financement propre disponible (9,1 M€) ne couvre que 42,9 % des dépenses d'équipement (21,3 M€), ce qui est très faible. De ce fait, la commune s'est trouvée en situation de besoin de financement pour 14,5 M€. Elle a donc eu recours à l'endettement, contractant un total 15 M€ de nouveaux emprunts (la différence lui ayant permis de reconstituer pour 0,76 M€ son fonds de roulement net global).

6.2.4 L'endettement

L'encours de la dette au 31 décembre a diminué sur la période de 7,52 %. Cette baisse est intervenue en début de période. Depuis 2017, le montant emprunté (12,3 M€) a excédé celui remboursé (11 M€).

Avec 15 M€ d'emprunts nouveaux souscrits sur la période 2014-2019, la dette est la première source de financement des investissements. Il en résulte que la commune est fortement tributaire dans la réalisation de ses projets d'investissement de la volonté de prêt des établissements bancaires et que, cette position particulièrement contrainte, explique sans doute pour partie le niveau globalement élevé des taux d'intérêt négociés.

Tableau n° 31 : Evolution du stock de dette

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. 2014-2019	Var. %
<i>Encours de dettes du BP au 1er janvier</i>	26 234 508	25 565 367	23 638 199	22 280 772	23 183 613	25 420 847	-813 661	-3,10%
<i>- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)</i>	2 269 142	2 240 063	2 157 427	3 857 342	1 962 766	5 177 808	2 908 666	128,18%
<i>+ Nouveaux emprunts</i>	1 600 000	312 895	800 000	4 760 183	4 200 000	3 400 000	1 800 000	112,50%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	25 565 367	23 638 199	22 280 772	23 183 613	25 420 847	23 643 039	-1 922 328	-7,52%
<i>Charge d'intérêts et pertes nettes de change</i>	1 047 968	985 695	866 475	804 934	713 932	705 625	-342 342	-32,67%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	4,1%	4,2%	3,9%	3,5%	2,8%	3,0%		
<i>Encours de dette du budget principal au 31 décembre</i>	25 565 367	23 638 199	22 280 772	23 183 613	25 420 847	23 643 039	-1 922 328	-7,52%
CAF brute	2 031 215	2 874 210	1 927 969	2 334 109	1 795 563	1 552 885	-478 331	-23,55%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	12,6	8,2	11,6	9,9	14,2	15,2	2,6	

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après logiciel ANAFI

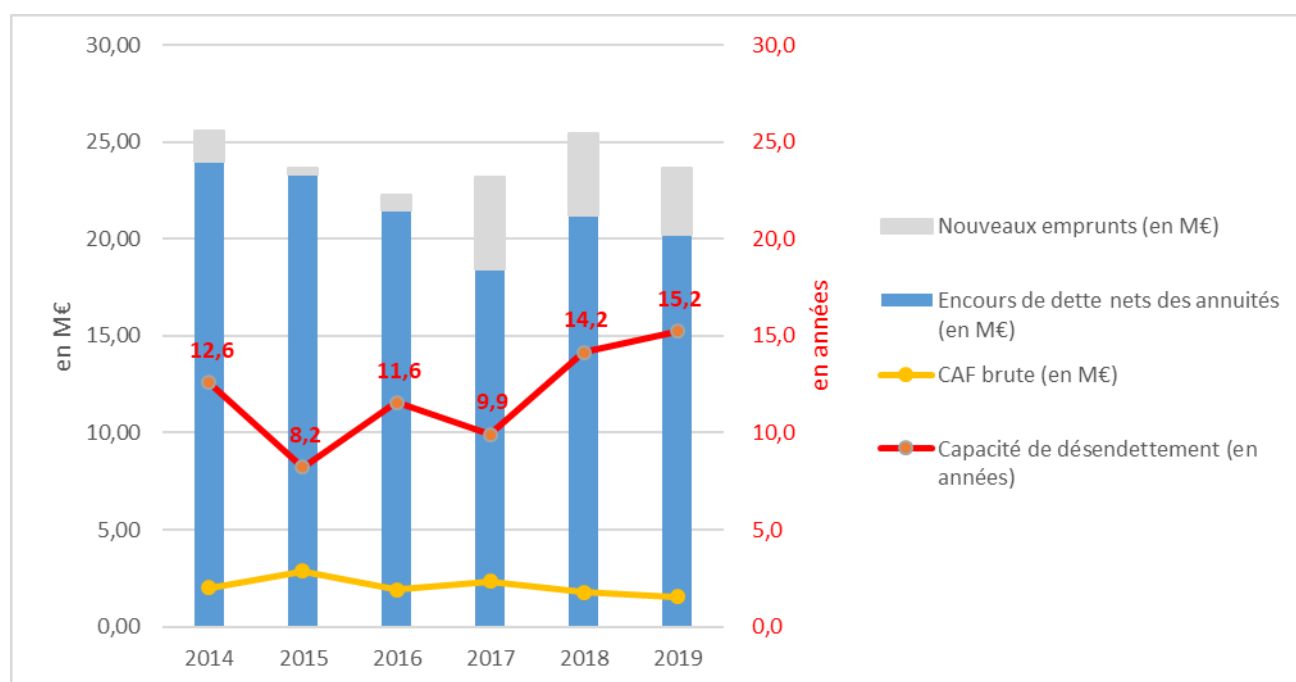
De plus, la chambre régionale des comptes constate que la commune conclut tous les ans en fin d'exercice (exercice N) au moins un accord de prêt, emprunt qu'elle ne mobilise le plus souvent que l'année suivante (N+1) mais qui est comptabilisé dans ses recettes de l'année N en restes à réaliser. Elle a ainsi, par exemple, obtenu en 2018 un accord de prêt de la Caisse d'Epargne à hauteur de 1,9 M€ le 7 décembre 2018 ayant conduit à un emprunt mobilisé en février 2019 et signé l'année suivante un contrat de prêt de 2,3 M€ le 6 décembre 2019 avec la Banque Postale mobilisé en 2020. En outre, à en croire l'état de dette figurant au compte administratif, plusieurs emprunts ont donné lieu à un début de remboursement plus d'un an après leur date de mobilisation,

à l'instar du prêt de 1,5 M€ mobilisé le 22 juillet 2019 et dont le premier remboursement n'est intervenu qu'en août 2020.

Malgré la progression en fin de période du stock de dette, il est observé une poursuite de la baisse de la charge d'intérêts, une tendance inverse qui s'explique par un recul important du taux d'intérêt moyen, lequel évolue de 4,1 % entre 2014 à 3 % en 2019. Toutefois, celui-ci reste élevé au regard des taux actuellement pratiqués par les établissements bancaires. C'est pourquoi, après avoir renégocié sur la période sous revue deux emprunts souscrits auprès du Crédit Agricole et de la Caisse d'Epargne, pour un montant de capital restant dû cumulé de 1,8 M€, les services financiers de la commune ont indiqué s'être récemment rapprochés d'un cabinet spécialisé, afin de renégocier certains prêts.

Enfin, la capacité de désendettement (encours de la dette / CAF brute), bien que fluctuante selon les années, augmente pour s'établir à 15,2 ans en 2019, à la suite de l'érosion de la CAF brute (- 23,55 %), qui n'est pas compensée par une diminution de l'encours de dette dans les mêmes proportions (- 7,52 %). Ce ratio signifie qu'il faudrait un peu plus de quinze ans de capacité d'autofinancement brute à la commune pour rembourser sa dette, si elle en consacrait à cette fin la totalité. Ce taux est supérieur aux 12 ans du plafond national de référence retenu pour les communes (article 29 de la loi programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 du 22 janvier 2018), à partir duquel la situation financière de la collectivité devient très difficile.

Graphique n° 5 : Evolution de l'encours de la dette et de la capacité de désendettement



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

La comparaison de la dette de Gradignan avec celle des communes de sa strate (entre 20 000 et 49 999 habitants) fait apparaître que si la ville est plus endettée que les communes similaires girondines (l'écart entre ces deux groupes étant de 16 %, en 2015 comme en 2019), l'endettement de la commune en 2019 (908 €/hab) apparaît en deçà de celui des communes comparables au niveau régional (1 035 €/hab) ou même national (1 032 €/hab).

Dans ce même tableau comparatif, les annuités en euros par habitant de la commune apparaissent en 2019 beaucoup plus importantes que celles des autres communes, et ce quel que soit le niveau géographique observé. Mais ce constat doit être relativisé car il est la conséquence du niveau d'annuités particulièrement élevé cette année-là, du fait du remboursement du prêt relais de 3,2 M€. Si l'on neutralise ce facteur, la commune se situe à 104 €/hab, soit un niveau équivalent à celui des communes départementales appartenant à sa strate.

Tableau n° 32 : L'encours de dette et l'annuité par habitant

Montant en euro par habitant pour la catégorie démographique	2015				2019			
	Commune	Dép.	Région	National	Commune	Dép.	Région	National
<i>Encours total de la dette au 31 décembre</i>	969	818	1 120	1 109	908	762	1 035	1 032
<i>Annuités des dettes bancaires et assimilées</i>	132	112	154	138	226	101	137	127

Source : état AEF de la commune, édité par la DGFIP

En conclusion, si en soi le stock de dette de la commune ne présente pas un niveau élevé, la soutenabilité de l'endettement est préoccupant, compte tenu de la faiblesse de la capacité d'autofinancement. Dans ces conditions, la chambre régionale des comptes attire l'attention de la collectivité sur l'importance de ne pas accroître ce stock sans avoir restauré auparavant son autofinancement. Elle relève pourtant, à partir de l'état de consommation des crédits 2020 arrêté à la date du 30 octobre 2020, que ce stock est appelé à poursuivre sa progression puisque le montant des nouveaux emprunts souscrits (2,3 M€ sur 4 M€ de crédits ouverts) dépasse les prévisions budgétaires en matière de remboursement d'annuités d'emprunts (2,1 M€).

6.3 L'analyse du bilan du budget principal

Le fonds de roulement net global a augmenté de 101 % (soit de 1,2 M€) entre 2014 et 2019. Obtenu par la différence entre les ressources stables (dotations, réserves, subventions d'équipement et emprunts) et les emplois stables (investissements réalisés et en cours de réalisation), il doit permettre de financer le besoin en fonds de roulement dégagé par le cycle d'exploitation de la collectivité (différence dans le temps entre les encaissements et les décaissements). Ainsi, les ressources stables augmentent de 13,3 M€ principalement par l'augmentation des dotations (+ 10,5 M€ sur la période) ainsi que des différences sur réalisations (+ 4,22 M€), même si les dettes financières diminuent sur la période de 1,9 M€, tandis que les emplois immobilisés augmentent de 12 M€, principalement du fait des immobilisations corporelles (+ 12,8 M€).

En 2019, les ressources stables sont composées majoritairement par les dotations, réserves et affectations (58,89 %), puis dans une moindre mesure des dettes financières (24,42 %) et des subventions (10,16 %), tandis que les principaux emplois stables correspondent aux immobilisations corporelles (94,31 %).

Le besoin en fonds de roulement, qui est dégagé par le cycle d'exploitation de la collectivité, est égal à la différence entre, d'une part, l'ensemble des créances et des stocks et, d'autre part, les dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales...). Une créance constatée, non encaissée, génère un besoin en fonds de roulement alors qu'une dette non encore

réglée vient diminuer ce besoin. Le besoin en fonds de roulement traduit donc le décalage entre les encaissements de recettes et les paiements de dépenses.

Le besoin en fonds de roulement de la commune de Gradignan est systématiquement négatif sur la période, ce qui correspond à une capacité financière qui vient s'ajouter au fonds de roulement. Cette situation résulte notamment de l'existence de dettes auprès des fournisseurs de la commune pour un montant moyen de près de 410 K€, soit près de deux fois plus que les créances détenues, 225 K€ par an en moyenne.

L'examen du délai global de paiement (DGP) de la commune offre un éclairage complémentaire à l'analyse du niveau du besoin en fonds de roulement. Limité à 30 jours pour les collectivités territoriales, dont 10 jours pour le comptable public, le non-respect du DGP ouvre droit pour les entreprises concernées au versement d'intérêts moratoires⁴⁴. Or, ce délai global de paiement n'est respecté par la commune qu'en 2017 et 2018 et représente, en moyenne sur la période, près de 33 jours. Le tableau ci-dessous, qui distingue les délais de paiement imputables au comptable public de ceux de la commune, montre bien que cette situation est imputable aux services de l'ordonnateur, puisque le délai moyen du comptable public est lui, en moyenne, inférieur à 4 jours depuis 2016. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que la commune va s'appliquer, à travers une amélioration de ses procédures internes, à respecter scrupuleusement son délai de 20 jours, pour un délai global de paiement de 30 jours.

Tableau n° 33 : Evolution du délai global de paiement

<i>Au 31 décembre</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>
<i>Délai global de paiement</i>	42,97	32,68	34,69	25,77	29,32	31,41
<i>Dont délai du comptable public</i>	3,74	4,01	3,81	2,88	2,40	3,41
<i>Dont délai de la commune</i>	39,23	28,67	30,88	22,89	26,92	28,00

Source : Logiciel DELPHES, DGFIP

Deux raisons principales peuvent expliquer le caractère trop élevé de ces délais de paiement, que la chambre régionale des comptes recommande d'améliorer : une rapidité de traitement insuffisante des services financiers ou des tensions de trésorerie.

La trésorerie, qui comprend le solde du compte au Trésor et les autres disponibilités à court terme, calculée par la différence entre le fonds de roulement net global et le besoin en fonds de roulement, augmente sur la période de 133 %. Exprimée en nombre de jours de charges courantes, la trésorerie représente 37,2 jours au 31 décembre 2019, soit une situation meilleure qu'en début de période mais qui demeure fragile.

Il convient d'indiquer que la situation irrégulière du budget annexe « pompes funèbres » (cf. 7.1), dont la trésorerie est négative pour un montant de 248 594 € fin 2019 et qui est reporté par le jeu du compte 451 « *Compte de rattachement* » dans les comptes du budget principal de la commune, affecte à la fois à due concurrence le calcul du besoin en fonds de roulement et celui de la trésorerie. Sans cela, le besoin en fonds de roulement global du budget principal serait, fin 2019, de - 657 648 € au lieu de - 409 054 €, et la trésorerie de ce même budget de 3 070 730 € au lieu de 2 822 136 €.

⁴⁴ L'article R. 2192-10 du code de la commande publique fixe à 30 jours le délai global de paiement des collectivités territoriales, dont 10 jours sont accordés au comptable public (article 12 du décret 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique).

En raison des fluctuations de son niveau intervenant en cours d'année, la commune est contrainte de recourir depuis plusieurs années à des lignes de trésorerie. D'un montant constant de 500 000 €, cette trésorerie passive permet d'assurer la continuité des mouvements financiers dans le cadre de l'exécution budgétaire. Souscrite en cours d'année et pour une durée maximale d'un an, elle a été utilisée pour des besoins ponctuels et pour une période de temps dont la plus longue a été de six mois en 2018. Elle a été remboursée systématiquement avant la fin de l'exercice, à l'exception de l'année 2019 pour laquelle le tirage a eu lieu le 4 décembre 2019, d'où le solde créditeur de 500 000 € figurant dans le tableau suivant.

Tableau n° 34 : L'évolution de la trésorerie

<i>au 31 décembre en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. 2014-2019	Var. %
<i>Fonds de roulement net global</i>	1 199 489	1 826 263	1 287 152	1 844 903	2 675 674	2 413 082	1 213 593	101,18%
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	-11 371	-381 037	-215 500	-482 142	-407 978	-409 054	-397 683	3497,20%
=Trésorerie nette	1 210 860	2 207 300	1 502 652	2 327 045	3 083 652	2 822 136	1 611 276	133,07%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	17,0	31,7	19,9	32,2	42,2	37,2	20,2	118,81%
<i>dont trésorerie active</i>	1 210 860	2 207 300	1 502 652	2 327 045	3 083 652	3 322 136	2 111 276	174,36%
<i>dont trésorerie passive</i>	0	0	0	0	0	500 000	500 000	

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

Recommandation n°8 : améliorer le délai global de paiement, en conformité avec la réglementation en la matière.

7 LES BUDGETS ANNEXES

7.1 Le budget annexe « pompes funèbres »

Le budget annexe relatif au service extérieur des pompes funèbres, établi selon l'instruction budgétaire et comptable M4 et qui dispose de la seule autonomie financière, enregistre un nombre très limité de mouvements comptables, ce qui rend compte d'une activité réduite dudit service.

Ce budget a été institué en 1998 afin d'assurer la gestion en régie du seul service de construction de caveaux (le fossoyage n'est assuré que pour les indigents). Il permet d'enregistrer ces constructions, opérées par tranches et avec une maîtrise d'œuvre confiée à des entreprises, qui donnent ensuite lieu sur plusieurs années à commercialisation, jusqu'à ce que le nombre de caveaux devienne limité et que soit décidée par la commune la réalisation d'une nouvelle tranche.

En 2019, les recettes d'exploitation n'ont été que de 18 000 € et se rapportent à des produits de cession tandis que les dépenses d'exploitation n'ont été que de 20 408 €. Ce budget annexe n'a pas donné lieu, jusque-là, à la souscription d'emprunts.

Il présente une importante trésorerie négative atteignant - 248 594 € au 31 décembre 2019, en régression il est vrai de près de 80 000 € par rapport à 2014. Comme indiqué précédemment, ce budget annexe ne dispose pas d'un compte au Trésor distinct de celui du budget principal. Un compte de liaison financier (c/451) retrace les opérations de trésorerie liées à l'exécution de ce budget annexe.

Tableau n° 35 : Principaux agrégats financiers du budget annexe « pompes funèbres »

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Produits de gestion</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Charges de gestion</i>	0	0	1	0	0	0
=Excédent brut d'exploitation (EBE)	0	0	1	0	0	0
CAF brute	0	0	1	0	0	0
-Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	0	0	0	0	0	0
=CAF nette ou disponible	0	0	1	0	0	0
+ Produits de cession	51 200	44 600	33 000	41 400	30 200	18 000
= Financement propre disponible	51 200	44 600	33 001	41 400	30 200	18 000
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	14 950	0	17 911	0	50 034	20 408
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	36 250	44 600	15 090	41 400	-19 834	-2 408
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	36 250	44 600	15 090	41 400	-19 834	-2 408
Fonds de roulement net global (FRNG)	-323 158	-278 558	-263 468	-222 068	-241 903	-244 311
- Besoin en fonds de roulement global	674	1 791	-5 429	-1 419	4 002	4 283
=Trésorerie nette	-323 832	-280 350	-258 040	-220 650	-245 905	-248 594

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Par ailleurs, il est étonnant que le budget principal 2019 recense, dans sa présentation par fonction, des recettes (1 691,04 €) et dépenses (25 155,60 €) se rapportant aux cimetières et pompes funèbres.

En effet, il ressort de l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales que les collectivités territoriales ont l'obligation, pour exploiter un service public industriel et commercial relevant de leur compétence, de constituer une régie : « *Les collectivités territoriales, [...], pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence, constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre II de la deuxième partie...* ». Cette régie est alors soumise notamment aux dispositions des articles L. 2221-1 et -4 du code général des collectivités territoriales et de l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable à l'ensemble des services publics industriels et commerciaux (SPIC), ce dernier document prévoyant que les budgets annexes retraçant l'activité des SPIC doivent disposer d'un compte au Trésor (c/515) distinct de celui du budget principal, dès lors que leur exploitation est assurée directement par la commune.

La Chambre souligne que la prise en charge d'un éventuel déficit du service doit respecter le cadre de la réglementation applicable aux services à caractère industriel et commercial, et ce afin d'assurer la transparence des coûts normalement supportés par les usagers. Elle observe par ailleurs qu'une éventuelle prise en charge par le budget principal dans ce cadre légal ne serait pas plus coûteuse pour le contribuable qu'une prise en charge budgétaire de dépenses par le budget principal ou par la couverture du déficit par le compte de liaison, mais qu'elle aurait le mérite de permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer en toute clarté, en regard des décisions tarifaires, sur la nécessité de cette contribution du budget principal.

Sans évoquer ici l'éventualité d'une prise en charge définitive par le budget principal dans le cadre des possibilités offertes par les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT, il conviendra donc que la ville se rapproche du comptable afin de régulariser la situation de ce budget annexe par l'ouverture d'un compte au Trésor, et ce, quelles que puissent en être les conséquences sur le budget principal. Pour que le comptable puisse appliquer la réglementation en respectant l'autonomie financière du budget annexe, il convient au préalable que le compte de liaison 451 présente un solde créditeur. L'ordonnateur dispose de la possibilité de mettre en œuvre la rectification de ce solde, soit par une avance remboursable du budget principal au budget annexe, soit par l'ouverture d'une ligne de trésorerie pour le budget annexe. Dans l'hypothèse où la collectivité opterait pour la première option, elle doit en anticiper l'impact budgétaire sur son exercice 2021. Lorsque ces étapes auront été accomplies, le suivi de la trésorerie pourra s'opérer à travers un compte 515.

Recommandation n°9 : doter le budget annexe « pompes funèbres » d'un compte au Trésor (c/515), après qu'il ait été mis fin au solde débiteur du compte de liaison 451.

7.2 Le budget annexe du théâtre des Quatre Saisons

7.2.1 Un budget équilibré mais très dépendant de la subvention communale

Le budget annexe relatif à la gestion du théâtre des Quatre Saisons a été institué en novembre 2015. Auparavant, de sa création en 1990 jusqu'à juin 2008, ce théâtre a été géré par une société d'économie mixte locale, puis il est devenu un service de la ville, les dépenses et recettes liées à cette activité ayant été comptabilisées de juillet 2008 à octobre 2015 au sein du budget principal. Cette création en cours d'année du budget annexe explique le caractère atypique des données propres à l'exercice 2015.

Disposant d'un auditorium de 400 places dans sa configuration maximale, réduite selon la nature du spectacle et ses contraintes techniques avec une jauge moyenne effective de 185 places, ce théâtre municipal constitue l'équipement culturel principal de la ville laquelle dispose aussi d'une médiathèque, de deux musées, d'une ludothèque et d'un conservatoire de musique accueillant près de 600 élèves. Il est actuellement labellisé scène conventionnée d'intérêt national « Art et création »⁴⁵ par le ministère de la Culture (auparavant labellisé scène conventionnée pour les musiques). L'octroi de ce label suffit à rendre compte de l'importance de cet équipement et de la reconnaissance de sa programmation puisqu'au niveau national le nombre de scènes conventionnées n'est que de 130 dont 15 en Nouvelle-Aquitaine.

Selon les données statistiques communiquées par la commune, une quarantaine de spectacles pluridisciplinaires y sont présentés chaque saison, donnant lieu à environ 70 représentations par an. Hors visites d'installation, la fréquentation sur l'année 2019 a été de 9 971 spectateurs, soit une moyenne d'environ 150 personnes par représentation.

Sur le plan financier, le budget exécuté est globalement équilibré sur la période, les produits et charges annuels avoisinant les 1 M€. Toutefois, il convient d'indiquer que ce budget annexe bénéficie d'importantes subventions, lesquelles représentent 85 % des produits de gestion. Cette dépendance à l'égard des ressources institutionnelles s'est accrue en fin de période, puisqu'entre 2017 et 2019 ces dernières ont progressé de 12 % tandis que les ressources d'exploitation n'ont quant à elles varié que de 0,4 %. D'un montant de 146 995 € en 2019, ces recettes proviennent essentiellement de la billetterie (112 606 €) et, dans une moindre mesure, de la location des infrastructures à des entreprises y tenant des événements ou congrès (28 653 €) et, plus marginalement, de recettes tirées d'un service de petite restauration (environ 4 000 € par an).

⁴⁵ Selon l'arrêté du 5 mai 2017 fixant les conditions d'attribution et le cahier des missions et des charges de l'appellation « Scène conventionnée d'intérêt national », cette appellation a pour objectif d'identifier et de promouvoir un programme d'actions artistiques et culturelles présentant un intérêt général pour la création artistique et le développement de la participation à la vie culturelle mis en œuvre par des structures et contribuant à l'aménagement et à la diversité artistique et culturelle d'un territoire. Ce conventionnement permet de reconnaître la qualité d'un programme d'actions artistiques et culturelles à travers l'attribution de trois mentions, dont celle « Art et création » qui concerne des projets développant, à l'égard de disciplines artistiques spécifiques, un travail durable d'accompagnement des artistes et de facilitation de leur création.

Tableau n° 36 : Principaux agrégats du budget annexe du théâtre des Quatre Saisons

en €	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Produits de gestion</i>	173 696	918 505	929 582	952 891	1 030 132
<i>Charges de gestion</i>	158 243	836 585	967 214	982 249	1 033 552
=Excédent brut d'exploitation (EBE)	15 453	81 920	-37 632	-29 357	-3 420
CAF brute	15 060	81 920	-37 997	-29 504	-4 027
-Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	0	0	0	0	0
=CAF nette ou disponible	15 060	81 920	-37 997	-29 504	-4 027
Financement propre disponible	15 060	81 920	-37 997	-29 504	-4 027
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	15 060	81 920	-37 997	-29 504	-4 027
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	15 060	81 920	-37 997	-29 504	-4 027
Fonds de roulement net global (FRNG)	15 060	96 981	58 984	29 480	25 453
- Besoin en fonds de roulement global	-28 534	935	-5 350	-31 996	-78 180
=Trésorerie nette	43 595	96 045	64 334	61 475	103 632

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

La ville de Gradignan est de loin le principal financeur de ce théâtre municipal, avec 740 000 € versés en 2019, soit 90 000 € de plus qu'en 2017. Cette hausse de subventions de 14 % s'explique pour partie par le fait que la commune finance sur son budget principal des cotisations sociales pour un montant d'environ 50 000 € qui se rapportent à l'emploi d'intermittents qui, depuis 2019 et pour une meilleure visibilité de l'ensemble des charges liées à l'activité du budget annexe, entrent dans l'enveloppe de subvention et donnent lieu, en contrepartie, à un remboursement au profit du budget principal⁴⁶. A cette subvention s'ajoute la prise en compte par la municipalité des fluides et des investissements. Les autres financeurs sont le ministère de la Culture (90 000 € à 110 000 € par an depuis 2017), la région Nouvelle-Aquitaine (15 000 €) et l'ONDA (15 000 à 25 000 € par an depuis 2017). Il en résulte donc que l'équilibre sur la durée de ce budget n'a été possible que grâce à l'augmentation de la subvention municipale.

Compte tenu de la fréquentation hors visites d'installation et des charges totales de gestion, le coût unitaire moyen au fauteuil avoisine les 100 € avec un coût unitaire moyen supporté par les pouvoirs publics de 87 €, dont 74 € par la municipalité. Le prix payé par le spectateur est ainsi résiduel par rapport au coût total de la place de spectacle, puisqu'il en représente moins de 12 €.

Concernant la nature des charges de gestion, elles se décomposent en frais de structure et dépenses d'activités artistiques. Les premières, également nommées « théâtre en ordre de marche » comprennent principalement les dépenses de personnel, soit environ 350 000 € par an, somme se

⁴⁶ Le remboursement de 50 000 € opéré à ce titre a été comptabilisé au compte 6287 « Remboursement de frais ». Il correspond donc au paiement des cotisations sociales des artistes et techniciens, intermittents du spectacle au guichet unique du spectacle occasionnel (GUSO). Le théâtre n'ayant pas de personnalité juridique, ces charges sociales sont facturées par le GUSO à la ville et payées à partir du budget principal.

rapportant à l'emploi de 8 à 9 agents permanents. Les charges d'activités représentent un montant quasiment analogue au coût de la masse salariale.

L'examen des comptes met aussi en évidence l'importante progression des frais de voyages et déplacements (c/6251), de missions (c/6256) et réceptions (6257) qui représentent, en 2019, un total de 124 243 € alors que les dépenses de ces trois mêmes postes n'atteignaient que 60 193 € en 2016.

Tableau n° 37 : Evolution de plusieurs comptes retraçant des frais

	2016	2017	2018	2019
<i>Frais de voyages et de déplacements (c/6251)</i>	33 857,15	55 069,82	52 979,22	65 040,38
<i>Frais de missions (c/6256)</i>	6 917,14	5 928,56	9 269,69	10 901,47
<i>Frais de réceptions (c/6257)</i>	19 418,95	57 478,25	33 231,24	48 301,46
<i>Total</i>	60 193,24	118 476,63	95 480,15	124 243,31

Source : comptes administratifs

Contrairement à ce que peut donner à penser son intitulé, le compte 6251 « *Voyages et déplacements* » ne correspond pas à des frais de déplacements d'agents mais à des dépenses relatives au transport d'éléments de décor, matériels ou personnes intervenant dans le cadre de spectacles, l'instruction comptable M14 ne proposant pas, il est vrai, un compte dédié permettant d'isoler la comptabilisation de ce type de prestations. Les dépenses enregistrées au compte 6256 « *Missions* » retracent l'ensemble des frais exposés à l'occasion du départ en mission d'un agent (transport, nourriture, logement), en l'occurrence essentiellement la directrice pour laquelle 30 nuitées ont été, par exemple, remboursées en 2020. Enfin, le compte 6257 « *Réceptions* » regroupe les frais d'hébergement et les frais de repas engagés pour les artistes venus se produire au théâtre. Pour ces trois comptes, toutes les dépenses intervenues l'ont été sur la base de factures et les remboursements ou prises en charge de frais (hôtels, repas) n'appellent pas de commentaire sur le plan de leur régularité et des tarifs appliqués (tarif moyen par personne d'environ 80 euros par nuitée et 20 euros par repas pour les invités ; montants réglementaires applicables aux agents publics pour les frais exposés par la directrice). Pour la suite, il importe donc que la commune veille à ce que ces frais soient davantage contrôlés.

Au total, si ce budget annexe apparaît équilibré et contribue indéniablement à l'attractivité culturelle de la ville, il mobilise d'importantes ressources financières communales (environ 3 % du total des charges de gestion, hors investissements). Sur le long terme, le caractère soutenable de cette activité dépend de la capacité de la collectivité à restaurer la situation globale de ses finances. Ceci plaide en faveur de la recherche de nouveaux partenariats, dont celui le cas échéant de la métropole, au regard du rayonnement de l'équipement (selon les données recueillies la moitié du public ne réside pas à Gradignan) et éventuellement de son intérêt métropolitain. Un effort en matière de maîtrise des charges apparaît également nécessaire (réduction des frais, renforcement des coproductions, achats mutualisés de spectacles, etc.).

7.2.2 La situation en matière de rémunération de la directrice n'a pas été régularisée

Dans son précédent rapport, la chambre régionale des comptes avait constaté la situation irrégulière en matière de rémunération de la directrice du théâtre, laquelle, titulaire de la fonction publique depuis 1987, avait été détachée en 1991 auprès de la SEML gestionnaire de cet organisme avant d'être réintégrée en juillet 2008 au moment de la reprise en régie de cette activité, tout en continuant à bénéficier du même niveau de rémunération, soit un traitement correspondant à l'indice majoré 800 alors qu'en tant qu'adjoint administratif territorial titulaire de 2^{ème} classe elle ne détenait alors que l'indice majoré 338. En raison de cette déconnexion, contraire aux dispositions de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires⁴⁷, entre l'indice détenu dans son grade et celui sur lequel se fondait sa rémunération, la Chambre avait invité la commune à régulariser sa situation.

Depuis, la position administrative de la directrice a connu d'importantes évolutions. En effet, par arrêté en date du 1^{er} juillet 2012, cette dernière a été promue rédactrice territoriale stagiaire par voie de promotion interne, classée alors au 11^{ème} échelon soit un indice majoré 418. Puis, par arrêté en date du 18 juin 2015, elle a été nommée par voie d'intégration directe dans le cadre d'emploi des assistants territoriaux de conservation du patrimoine et des bibliothèques à compter du 1^{er} juillet 2015, classée au 11^{ème} échelon de son grade soit un indice majoré 443. Le lendemain, par arrêté en date du 19 juin 2015, transmis à la préfecture le 3 juillet 2015, elle a été nommée, à compter du 1^{er} juillet 2015, au grade d'attaché de conservation du patrimoine stagiaire, après avoir été inscrite sur la liste d'aptitude d'accès à ce grade lors de la réunion de la commission administrative paritaire du 18 mars 2015. Classée alors au 6^{ème} échelon de son grade, soit l'indice majoré 500, elle a ensuite été titularisée au 1^{er} janvier 2016, à l'issue de son stage de six mois.

Cette progression, en deux temps, entre la catégorie C et A, assortie d'un changement de filière, est à la fois rapide et atypique. Si les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'intégration directe et les conditions d'ancienneté encadrant la promotion interne entre ces différents cadres d'emploi ont été *a priori* respectées⁴⁸, les emplois correspondants régulièrement créés et les formalités de publicité accomplies, les points suivants apparaissent, en revanche, étonnants voire contestables. Tout d'abord, la chambre régionale des comptes constate que cette personne a été inscrite le 18 mars 2015 sur la liste d'aptitude au grade d'attaché de conservation du patrimoine stagiaire, alors qu'elle n'appartenait pas encore au cadre d'emploi des assistants territoriaux de conservation du patrimoine et des bibliothèques. Par ailleurs, les fonctions de directeur(rice) de théâtre ne correspondent pas vraiment aux missions des attachés territoriaux de conservation du patrimoine, telles que définies par l'article 2 du décret n° 91-843 du 2 septembre 1991 portant statut particulier de ce cadre d'emploi qui dispose que ses membres « *affectés, en*

⁴⁷ En vertu de cet article : « *Le montant du traitement est fixé en fonction du grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu, ou de l'emploi auquel il a été nommé.* »

⁴⁸ Concernant l'intégration directe, voir notamment les dispositions issues de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité qui prévoient que l'intégration est prononcée sur demande ou accord écrit du fonctionnaire entre cadres d'emplois de même catégorie hiérarchique et de niveau comparable (conditions de recrutement ou niveau des missions), conditions en l'espèce respectées pour cette intégration directe d'une rédactrice territoriale dans le cadre d'emploi des assistants territoriaux de conservation du patrimoine. Et, concernant le respect de la condition d'ancienneté de 5 années dans le cadre d'emploi des assistants territoriaux de conservation du patrimoine pour être promue en tant qu'attachée territoriale de conservation du patrimoine, les modalités relatives aux services accomplis antérieurement par un fonctionnaire intégré (lesquels sont assimilés à des services accomplis dans le cadre d'emploi d'accueil pour la prise en compte des services effectifs), découlant de l'application de l'article 26-3 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration.

fonction de leur formation, dans un service ou établissement correspondant à l'une des spécialités suivantes de la conservation du patrimoine : 1. Archéologie ; 2. Archives ; 3. Inventaire ; 4. Musées. 5. Patrimoine scientifique, technique et naturel. " et qu'ils « participent à l'étude, au classement, à la conservation, l'entretien, l'enrichissement et à la mise en valeur du patrimoine d'une collectivité territoriale ». Les missions de directeur d'un établissement culturel, comme le théâtre des Quatre Saisons, correspondent davantage aux cadres statutaires des directeurs d'établissements territoriaux d'enseignement artistique (filière culturelle) ou des attachés territoriaux (filière administrative).

En outre, force est de constater que la collectivité n'a pas mis fin à l'irrégularité précédemment relevée par la Chambre consistant au maintien du niveau de rémunération dont bénéficiait la directrice lorsqu'elle était employée par la SEML. Que ce soit en tant que rédactrice territoriale, assistante territoriale de conservation du patrimoine et des bibliothèques ou, désormais, en tant qu'attachée de conservation du patrimoine, elle a continué à être rémunérée en référence à un indice majoré de 800, ses arrêtés individuels comportant, en effet, la mention suivante : *« occupant les fonctions de directrice du théâtre des quatre saisons, conserve le bénéfice de sa rémunération antérieure fixée par référence à l'indice brut 987 et l'indice majoré 800. »*

Or, malgré les promotions intervenues, cet indice demeure nettement supérieur à celui qui est le sien, à savoir l'indice majoré 545. Sur la seule période 2014-2020, la chambre régionale des comptes estime que cet écart indiciaire correspond à un supplément brut de rémunération d'au moins 100 000 €, hors cotisations sociales⁴⁹, qui aurait pu être réduit il est vrai par un régime indemnitaire plus favorable. L'ordonnateur n'avait pas donné suite à la recommandation de régularisation formulée lors du précédent contrôle. La Chambre renouvelle donc sa recommandation de mettre un terme à cette situation en établissant le niveau du traitement indiciaire de la directrice en référence au grade et échelon détenus par cet agent et en compensant, le cas échéant, cette perte de rémunération par une progression de son régime indemnitaire, dans le respect toutefois du montant plafond adopté pour ce cadre d'emploi.

Recommandation n°10	: mettre un terme à l'irrégularité de la situation en matière de rémunération de la directrice du théâtre des Quatre Saisons.
---------------------	--

⁴⁹ Pour la période en tant que rédactrice territoriale, soit 18 mois, l'écart entre l'indice détenu (443) et celui de base de la rémunération (800) a été de 357 points. Sur la période en tant qu'attaché territorial de conservation du patrimoine, soit 66 mois, l'écart entre l'indice détenu et l'indice basant la rémunération a été d'au moins 255 points. Soit un écart total de 23 256 points (6 426 + 16 830) auquel il convient d'appliquer la valeur du point d'indice (4,686 € depuis le 1^{er} février 2017) soit un total de 108 977 €, hors coût des cotisations sociales patronales.

8 LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE ET SES PREMIERS IMPACTS SUR LES FINANCES DE LA VILLE

8.1 L'adaptation de l'organisation et des activités de la commune durant la crise sanitaire

8.1.1 L'impact de la crise sur la gouvernance

Face au contexte sanitaire, la commune a procédé à des adaptations de son organisation. Si aucun complément de délégation n'a été accordé au maire, comme pouvaient le permettre les ordonnances de mars et avril 2020, aucun conseil municipal ne s'est tenu durant toute la période du premier confinement. Le conseil municipal d'installation, réunissant les personnalités élues le 15 mars 2020, n'a ainsi eu lieu que le 25 mai 2020 dans une configuration originale puisqu'il s'est tenu en plein air. Dans ces circonstances exceptionnelles, les membres de l'exécutif n'ayant pas été réélus ont été maintenus dans leurs fonctions durant plus de deux mois après l'élection.

En raison du contexte, le compte administratif 2019 et le budget 2020, ainsi que le vote des taux d'imposition, traditionnellement présentés au mois d'avril au conseil municipal, ne l'ont été que le 29 juin 2020.

En matière de marchés publics, en l'absence de possibilité de passer de nouveaux marchés et conformément aux différentes ordonnances prises par le Gouvernement pour faire face à l'épidémie⁵⁰, plusieurs avenants de prolongation de marchés ont été passés pour les marchés arrivant à terme pendant le confinement, pour des durées de quatre mois à un an suivant les procédures. Les cinq marchés concernés portent sur : la fourniture de documents pour la médiathèque ; la maintenance des extincteurs et des robinets d'incendie armés ; le nettoyage des bâtiments communaux ; la délivrance de fournitures scolaires, pédagogiques et administratives ; la fourniture d'énergie, d'exploitation et de maintenance de génie climatique.

En outre, l'ordonnateur a précisé qu'il n'y a pas eu de rupture d'activité au niveau de la comptabilité et de la gestion financière et que, par conséquent, le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes n'ont pas été interrompus.

8.1.2 Les appuis dont a bénéficié la commune de la part de la métropole et de l'Etat

L'ordonnateur a indiqué qu'à raison de trois fois par semaine, les DGS des communes de Bordeaux Métropole avaient échangé en visioconférence afin de partager leurs questionnements, leurs retours d'expérience et de définir des réponses communes. Concernant les élus de la métropole, des réunions régulières ont aussi, selon lui, été tenues afin de coordonner les décisions

⁵⁰ En particulier, l'article 4 de l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de COVID-19 ainsi que l'ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire.

à prendre. Il a ainsi cité l'exemple du plan de soutien aux activités économiques adopté par l'EPCI et que les maires ont été chargés de faire connaître aux entreprises et commerces de leur territoire.

Sur le plan matériel, Bordeaux Métropole a effectué des commandes globales de masques dont la commune a bénéficié, que ce soit pour ses agents (dotation de 52 000 masques chirurgicaux et 5 000 masques en tissu réutilisables) ou pour la population (26 000 masques remis en porte à porte peu avant le déconfinement).

S'agissant de l'Etat, le maire a indiqué que la résidence autonomie pour personnes âgées *Les Séquoias* a bénéficié d'un approvisionnement de 2 400 masques et que, par ailleurs, la ville a été attributaire d'une subvention de 11 000 € pour l'achat de masques.

8.1.3 Les mesures communales de soutien en direction des entreprises et de la population

8.1.3.1 Les initiatives prises en matière de soutien aux entreprises et associations

En matière de loyers, la commune a demandé par courriers aux propriétaires de bureaux ou locaux commerciaux de suspendre les loyers se rapportant à ces biens par solidarité et pour aider les acteurs économiques à faire face à la crise, démarche dont la commune indique qu'elle n'a pu en mesurer les effets. Elle a, quant à elle, décidé d'annuler sur une période de quatre mois les loyers se rapportant à des locaux dont elle est propriétaire, une décision ayant représenté un manque à gagner de 11 522 € selon ses propres calculs.

Elle a, par ailleurs, écrit aux acteurs économiques pour leur indiquer les coordonnées d'interlocuteurs de la commune susceptibles de répondre à leurs questionnements, les informer régulièrement des mesures gouvernementales ou aides locales adoptées en faveur des entreprises.

En outre, le maire a obtenu une dérogation de la préfecture pour laisser son marché du samedi ouvert. Il a également précisé avoir entrepris une communication « grand public » afin de soutenir les commerçants et valoriser les entreprises.

Concernant les associations et les satellites (CCAS, EPAJG), la commune n'a pas revu à la baisse ses prévisions de soutien financier. Le maire a précisé que le niveau des subventions accordées ne serait pas revu à la baisse par rapport aux prévisions budgétaires et montants accordés en 2019, y compris en cas d'annulation d'événements, comme cela a par exemple été le cas avec la manifestation « Play » organisée par l'EPAJG, et ce, afin de ne pas fragiliser ces structures et contribuer à leur pérennité.

8.1.3.2 Les actions accomplies en faveur des étudiants

La ville a organisé plusieurs jeudis une livraison gratuite de produits frais aux étudiants confinés sur le campus. Selon le maire, près de 300 poches de fruits et légumes, acquises auprès de commerçants de la ville ou du marché et de producteurs locaux, ont ainsi été récupérées, conditionnées par la cuisine centrale puis distribuées par des agents de ce service et de l'EPAJG. Cette distribution a été pratiquée en lien avec le CROUS qui a mis en place pour les étudiants intéressés une plateforme de réservation.

8.1.3.3 Les mesures spécifiques mises en place par le CCAS

L'ordonnateur a remis à la chambre régionale des comptes un bilan établi par le CCAS de ses actions durant la crise sanitaire faisant ressortir que 117 familles et personnes ont bénéficié de l'aide alimentaire et que les commandes de chèques multi-services ont augmenté représentant un montant total de 24 025 €.

Le CCAS y précise aussi avoir participé au portage de repas pour des personnes âgées ne pouvant se déplacer ou aller faire leurs courses.

8.1.4 L'acquisition et la distribution d'équipements de protection individuelle

L'ordonnateur a précisé, qu'outre ceux mis à sa disposition par Bordeaux Métropole, des équipements de protection individuelle (EPI) ont été achetés par la commune dès le début du confinement, tout d'abord pour les agents mobilisés (dans les écoles et les crèches réquisitionnées pour garder les enfants des « personnels soignants et de sécurité », le personnel assurant l'accueil en mairie, les policiers municipaux, etc.), puis pour l'ensemble du personnel de la collectivité à la reprise de l'activité après le confinement.

Il a ajouté que des panneaux de protection en plexi ont été acquis et installés sur les bureaux des agents recevant du public. De même, un appel à volontariat a été lancé auprès des agents de la ville et de la population pour confectionner des masques en tissu à partir de rouleaux de tissu achetés par la ville. Ces masques ont ensuite été distribués à des agents et habitants de la commune particulièrement exposés au Covid 19.

Le recensement des coûts liés à l'acquisition entre mai et juillet de ces équipements a représenté un total de 59 350 € TTC.

8.1.5 Les documents de programmation et de prévention

Sur le plan préventif, la commune dispose d'un plan communal de sauvegarde (PCS) organisant notamment les conditions de déclenchement d'une alerte et de mise en place d'un poste de commandement. Il comprend plusieurs fiches réflexes relatives à des risques potentiels (inondation, tempête, fuite de gaz, accidents routiers, feu de forêt, chute d'avion, alerte météorologique, etc.). L'ordonnateur n'a pas indiqué que ce document avait servi de référence pour organiser son action face à la crise sanitaire.

En revanche, le maire n'a pas jugé utile de se doter d'un plan de continuité d'activité prédéfini (PCA), considérant qu'il est peu probable qu'il puisse être adapté à une situation spécifique de crise se présentant. Il indique, toutefois, que des grands principes ont été dégagés (communication, entraide, réactivité) et une procédure définie pour que les services puissent s'adapter à des situations exceptionnelles :

- mise en place d'une cellule de crise afin de prendre les décisions stratégiques et opérationnelles qui s'imposent dans l'urgence ;
- fluidité des circuits d'information et des décisions ;
- efficacité dans la mise en place de l'ensemble des actions ;

- solidarité entre tous les services afin d'assurer la continuité des services indispensables au public ;
- forte capacité d'adaptation, à défaut de la possibilité de tout prévoir.

Face à la crise du Covid, le maire a indiqué qu'une cellule de crise a été immédiatement mise en place et une nouvelle organisation du travail définie avec identification des agents devant être impérativement présents physiquement, ceux placés en télétravail avec mise à disposition de matériel adapté et ceux placés en autorisation spéciale d'absence (ASA). Le détail de ces trois catégories figure au point suivant.

L'ordonnateur a souligné que la commune n'a pas élaboré de plan formalisé de déconfinement, précisant que les mesures ont été mises en œuvre au fur et à mesure des décisions gouvernementales.

De même, la commune n'a pas établi de plan de reprise d'activité formalisé. Le maire a indiqué que beaucoup de décisions ont été prises dans l'urgence et que les agents ont pu en être informés et s'y adapter grâce aux nombreuses visioconférences organisées entre services.

8.1.6 L'organisation des services et la gestion des ressources humaines face à la crise

8.1.6.1 Les modalités d'organisation des services

Le tableau suivant traduit la répartition des services et agents durant la période de confinement du printemps 2020. Il rend compte d'une bonne réactivité de la commune face aux événements, d'une volonté de maintenir en activité les services indispensables et de ne pas retarder, grâce au télétravail, les délais en matière de gestion administrative. Les seuls services interrompus paraissent cohérents au regard de l'absence durant le confinement de publics susceptibles d'en bénéficier (activités sportives, activités culturelles, activités scolaires et périscolaires sauf exception pour les enfants de personnels soignants et des forces de sécurité).

La ventilation des agents selon ces trois catégories (voir tableau suivant) a été, selon le maire, de 74 agents en présentiel, 63 agents placés en télétravail et 419, soit les trois quarts, en autorisation spéciale d'absence ou en congés maladie.

Concernant le télétravail, la plupart des agents ont pu récupérer leur matériel informatique pour l'amener chez eux, ce qui a limité l'achat d'équipements supplémentaires. Tous les agents placés en télétravail ont eu accès au réseau informatique de la ville et au logiciel commun de gestion des mails/agendas/contacts.

Enfin, le maire a indiqué que la collectivité n'a pas rencontré de difficulté particulière lors de la sortie du confinement et donc du passage entre cette organisation et la reprise d'une activité « normale ».

Tableau n° 38 : Répartition des agents de la commune durant la période de confinement

Services ou agents en présentiel (74 agents)	Services en télétravail (63 agents)	Services fermés et agents en ASA (419)
- Permanence en mairie (2 agents assurant un accueil physique et téléphonique) - Etat-civil - Urbanisme, - Secrétariat général - CCAS, personnes au contact des publics les plus fragiles, - Personnes travaillant auprès de personnes âgées, au sein de la résidence autonomie Les Séquoias ou en charge du portage des repas à domicile, - Agents concernés par l'accueil des enfants des soignants et des forces de sécurité dans les écoles maternelles et élémentaires du Pin Franc, ainsi que la crèche Jardin découverte, - Cuisine centrale, - Police municipale, - certains agents des services techniques pour les interventions urgentes sur l'espace public, - les agents chargés de nourrir les animaux à la Maison de la nature.	- Informatique - Ressources Humaines - Comptabilité - Marché publics - Communication - Démocratie locale - Hygiène et Sécurité, - Service Juridique	- Activités sportives - Activités culturelles - Activités scolaires et périscolaires - Services administratifs des équipements municipaux - Agents des services maintenus en présentiel ou placés en télétravail mais étant « à risque » au regard des critères pathologiques définis par le Haut conseil de la santé publique

Source : commune de Gradignan

8.1.6.2 La mise en place de services spécifiques de solidarité et d'information

Le maire a précisé que divers services spécifiques ont été développés en interne par ses services, en faveur des agents et de la population et à partir des outils numériques.

Ont ainsi été mis en place une plateforme d'entraide Covid visant à recueillir des besoins et offres de services entre particuliers (réalisation de courses, retrait de médicaments, etc.), un journal numérique (« *Hebdo de la Quarantaine* »), un cube d'information sur la place centrale de la ville, une initiative en direction des enfants pour qu'ils réalisent des dessins de remerciements à destination des soignants (« *Dessine-moi un Merci* ») et un réseau d'information et de soutien du personnel municipal (« *Tous ensemble Gradignan* »).

8.1.6.3 Les modalités adoptées en matière de réaffectation d'agents

La commune a procédé à des réaffectations d'agents pour assurer, notamment, l'accueil téléphonique et physique à la mairie, animer son réseau des agents de la mairie, distribuer des produits frais aux étudiants, passer des appels en urgence aux entreprises ou assurer un portage à domicile de repas, fabriquer et distribuer des masques à la population.

L'ordonnateur a précisé que ces réaffectations se sont opérées le plus souvent sur la base du volontariat et ont démontré un « *excellent esprit de solidarité* » de la part des agents de la ville.

8.1.6.4 Les dispositions adoptées en matière de prise de congés

L'ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020 modifiée relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés dans la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale au titre de la période sanitaire a conféré à l'autorité territoriale la possibilité d'appliquer à ses agents les dispositions suivantes prévues pour les fonctionnaires et agents contractuels de droit public de la fonction publique de l'Etat :

- la prise par les agents placés en autorisation spéciale d'absence (ASA) de 10 jours de RTT ou congés sur la période comprise, sauf cas particulier, entre le 16 mars et le 31 mai 2020 dont, de manière rétroactive, 5 jours de RTT au titre de la période entre le 16 mars 2020 et le 16 avril 2020 ;
- la possibilité d'imposer aux agents ayant été en position de télétravail ou assimilé de prendre 5 jours de RTT ou congés sur cette même période de référence.

Quelle que soit la position des agents, l'ordonnance a prévu que les RTT ou congés demandés et pris volontairement depuis le 16 mars soient déduits de ces jours imposés.

Sur la base de cette ordonnance, la commune avait juridiquement la possibilité de s'assurer que ses agents aient posé sur la période entre le 16 mars et le 31 mai l'équivalent, en cumulé, de près de 4 500 jours de congés⁵¹, ce qui représente près de 20 ETP.

Pourtant, l'ordonnateur a indiqué qu'après avoir recensé les mesures prises par les différentes villes de la Métropole, et après concertation avec les chefs de services et les instances syndicales, la ville a choisi de ne pas imposer de jours de congés à ses agents pendant la période de confinement, y compris pour ceux ayant été placés en ASA. Il a précisé qu'au cours de la période de confinement les agents ont maintenu leurs prévisions annuelles de congés et que toutes les journées concernées ont été décomptées. Il a ajouté aussi que certains agents ont proposé de maintenir leurs périodes de congés tout en continuant leur activité en télétravail ou en présentiel afin d'assurer volontairement un service continu aux usagers.

8.2 Les incidences financières de la crise sanitaire sont nombreuses mais elles ne devraient pas conduire à une dégradation des équilibres en 2020

Le recensement des effets financiers de la crise sanitaire, opéré lors de l'instruction sur la base des données fournies par les services de l'ordonnateur à la date du 31 octobre 2020, soit au moment du deuxième confinement, a été actualisé au 31 décembre par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires.

⁵¹ (419 agents en ASA x 10 jours) + (63 agents en télétravail x 5 jours) = 4 505 jours.

8.2.1 En matière de charges, les économies réalisées excèdent très largement les dépenses imprévues

8.2.1.1 La gestion de la crise sanitaire a occasionné près de 190 000 € de dépenses imprévues...

La gestion de la crise sanitaire a donné lieu à des dépenses imprévues (dépenses de protection, aides en faveur des publics vulnérables, acquisition de matériels informatiques, primes en faveur des agents publics, complément de subventions) dont le contenu, détaillé ci-dessous, présente un impact global sur les finances communales avoisinant les 190 000 €.

En matière d'achats de fournitures de première protection face à la pandémie, la commune a précisé avoir engagé 37 450 € au titre de la commande d'équipements de protection individuelle (masques, blouses, visières, gel hydroalcoolique, etc.). Se sont ajoutés des achats de petits équipements destinés à adapter l'espace public aux mesures de distanciation sociale post confinement, à savoir principalement des cloisons en plexiglas et des écrans de protection, pour un montant de 21 900 €, soit un total de 59 350 €.

Le contexte sanitaire a aussi rendu nécessaire des opérations de nettoyage et désinfection de bâtiments dits « sensibles » (crèches et écoles), ce qui a donné lieu à des dépenses imprévues de 9 600 €.

Sur le plan informatique, le développement du télétravail et l'anticipation d'une « deuxième vague » épidémique ont conduit la commune à procéder à des acquisitions de matériels (18 ordinateurs portables et 4 tablettes) pour un total de 17 713 €.

Concernant les dépenses visant à soutenir les publics vulnérables, la délivrance de paniers alimentaires pour des étudiants a représenté, selon le maire, un coût de 10 920 € et le portage à domicile de repas un montant de 2 200 €. Cette opération ne s'est pas doublée d'une hausse du soutien financier apporté au CCAS car si ce dernier a bien été confronté à des dépenses supplémentaires liées au contexte, à hauteur de 23 894 €, l'EPA est parvenu à les assumer grâce aux économies dégagées par ailleurs, du fait notamment de la fermeture de son épicerie sociale.

En matière de dépenses de personnel, le confinement a réduit l'activité de plusieurs services mais a, au contraire, accru celle de certains agents. De ce fait, la commune a versé des indemnités liées à la réalisation d'heures supplémentaires à des agents dont les services ont été fortement mobilisés. Le financement de ces heures supplémentaires a représenté, selon le maire, un total de 8 021,72 €. Cette somme s'est ajoutée aux dépenses courantes de personnel puisque, conformément aux préconisations gouvernementales, l'ensemble du personnel, y compris ceux placés en autorisation spéciale d'absence (ASA), ayant continué à être rémunérés normalement. Par ailleurs, la commune a souhaité récompenser les 206 agents ayant été en première ligne en leur octroyant une prime spécifique Covid, représentant un total de 49 675 € (montant individuel de 240 €). Enfin, la commune n'a pas eu recours à du personnel extérieur durant cette crise.

Concernant le soutien apporté aux acteurs économiques, la commune a déclaré ne pas avoir mis en œuvre de mesures financières spécifiques en faveur des entreprises, l'ordonnateur ayant rappelé que des actions en ce sens ont été portées par la Métropole dans le cadre de sa compétence « Action économique ». S'agissant des satellites et associations, l'ordonnateur a mentionné la nécessité d'une subvention complémentaire à l'EPAJG de 35 000 € pour permettre la couverture des activités « parascolaires » proposées au mois de juin durant la période de déconfinement. Il a précisé que le théâtre des Quatre Saisons devrait parvenir à compenser sa perte de recettes de billetterie par les économies réalisées. Il a ajouté que si, à ce stade, aucune association n'a sollicité

une subvention complémentaire, les difficultés actuelles que rencontrent ces dernières sont susceptibles de motiver ce type de sollicitation en 2021.

Tableau n° 39 : Dépenses imprévues liées à la gestion de la crise sanitaire

	Dépenses 2020
<i>Equipements de protection individuelle + cloisons et écrans de protection</i>	59 350 € (37 450 € + 21 900 €)
<i>Produits alimentaires (paniers étudiants)</i>	10 920 €
<i>Paiement d'heures supplémentaires</i>	8 021,72 €
<i>Primes spécifiques accordées au personnel</i>	49 675 €
<i>Dépenses CCAS (sans subvention supplémentaire)</i>	23 894 €
<i>Portage des repas à domicile</i>	2 200 €
<i>Subvention complémentaire à l'EPAJG (activités périscolaires)</i>	35 000 €
TOTAL	189 060,72 €

Source : commune de Gradignan

Cette estimation globale de 189 060,72 €, soit environ 7,40 € par habitant, représente moins de 1 % des charges de gestion 2019 de la collectivité. Si l'on ne considère que les dépenses supplémentaires de personnel, ces dernières représentent moins de 0,5 % de la masse salariale 2019.

8.2.1.2 ...un montant plus que compensé par les économies réalisées.

A contrario, le ralentissement des services publics et l'annulation d'évènements ont permis la réalisation d'importantes économies, chiffrées à 699 627 € au 31 décembre 2020.

La fermeture des écoles, des activités périscolaires, des services culturels ou de loisirs durant près de deux mois au cours du premier semestre a eu pour corollaire de moindres dépenses de préparation des repas mais aussi une diminution conséquente des charges relatives aux fluides, fournitures ou opérations d'entretien. Les dépenses de transport scolaire, séjours pédagogiques et les participations versées pour les entrées de piscines ont aussi été *de facto* abaissées.

Par ailleurs, le contexte sanitaire a rendu impossible ou préférable, au regard des risques pour la population, contraintes organisationnelles et incidences en termes de fréquentation, la tenue de plusieurs manifestations municipales ou réceptions, telles que *Sport et Nature*, la Fête de la musique, *Lire en poche* ou le repas de l'Age d'or (le feu d'artifice du 14 juillet a quant à lui été maintenu). Ces décisions de circonstances ont permis des économies d'un montant global de 193 139 €, hors prise en compte des heures supplémentaires accomplies normalement par les agents (63 000 € en 2019).

Le contexte a, en revanche, très faiblement affecté le montant des frais de déplacements des agents, généralement effectués avec des véhicules de service. Il en est de même des dépenses de formation, financièrement prises en charges le plus souvent par le CNFPT.

Tableau n° 40 : Economies réalisées dans le cadre du contexte sanitaire

	Montant de la charge en 2019	Baisse réalisée en 2020	% de variation
<i>Alimentation</i>	933 039 €	182 047 €	- 19,5 %
<i>Fêtes, cérémonies et réceptions + annulation de manifestations</i>	299 305 €	193 139 €	- 64,5 %
<i>Heures supplémentaires non faites en raison d'annulations d'évènements</i>	63 000 €	63 000 €	- 100 %
<i>Fonctionnement des services techniques</i>	897 136 €	135 000 €	- 15 %
<i>Transport scolaire et séjours pédagogiques</i>	95 877 €	68 635 €	- 71,6 %
<i>Participations versées pour les entrées de piscines</i>	73 685 €	10 791 €	- 14,6 %
<i>Carburants</i>	144 490 €	47 015 €	- 32,5 %
TOTAL	2 506 532 €	699 627 €	- 27,9 %

Source : commune de Gradignan

8.2.2 L'impact en matière de pertes de recettes est plus significatif mais il devrait être en partie couvert par l'Etat

En réponse aux observations provisoires, la commune a estimé à plus de 1 M€ ses pertes de recettes prévisionnelles découlant de la crise sanitaire. Il convient toutefois de considérer avec prudence cette estimation car elle ne prend pas en compte les éventuelles répercussions en 2021 ou 2022 par la Métropole d'une baisse de la fiscalité économique.

S'agissant des pertes de recettes non fiscales, la commune a recensé quatre postes principaux donnant lieu à tarification auprès des usagers : les activités périscolaires (- 168 175 €) ; la restauration scolaire (- 296 531 €) ; les crèches (- 253 575 €) et les services culturels (- 65 031 €). A ceci s'ajoutent des pertes de recettes liées aux activités des foyers restaurants (- 51 825 €) et une baisse des revenus des immeubles suite à des annulations de loyers (- 54 557 €). Il est précisé que la commune ne perçoit pas de droits de stationnement, recettes liées au transport de voyageurs ou produits se rapportant à la vente de récoltes et produits forestiers. Les seules redevances perçues se rapportent au château Poumey et n'ont pas donné lieu à des aménagements.

Tableau n° 41 : Pertes de recettes non fiscales identifiées par la commune

	Montant de la charge en 2019	Baisse constatée en 2020	% de variation
<i>Activités périscolaires (garderie et centre aéré)</i>	555 000 €	168 175 €	- 30,3 %
<i>Restauration scolaire</i>	871 126 €	296 531 €	- 34 %
<i>Crèches</i>	2 278 503 €	253 575 €	- 11,1 %
<i>Services culturels</i>	279 175 €	65 031 €	- 23,3 %
<i>Foyers restaurants</i>	176 094 €	51 825 €	- 29,4 %
<i>Revenus des immeubles</i>	195 187 €	54 557 €	- 28 %
TOTAL	4 355 085 €	889 694 €	- 20,4 %

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, en lien avec la commune de Gradignan

Selon l'ordonnateur, l'essentiel des pertes de recettes fiscales provient de la baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui atteindrait 113 882 €. Il chiffre par ailleurs la perte sur la taxe sur la consommation finale d'électricité à 22 690 €, celle sur la taxe locale sur la publicité extérieure (TLTE) à 11 372 €, et celle des droits de place à 6 326 €.

Tableau n° 42 : Estimation des pertes de recettes fiscales

	Recettes 2019	Pertes 2020 anticipées	Variation 2019-2020
<i>Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)</i>	1 257 132 €	113 882 €	- 9,1 %
<i>Taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE)</i>	121 197	11 372 €	- 9,4 %
<i>Droits de place</i>	17 995 €	6 326 €	- 35,2 %
<i>Taxe sur la consommation finale d'électricité (TLCFE)</i>	453 808 €	22 690 €	- 5 %
<i>Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)</i>	?	<i>Sans impact sauf si révision de la fiscalité reversée ou des attributions de compensation</i>	
<i>Taxe d'aménagement</i>	?		
TOTAL	1 850 132 €	154 270 €	- 8,3 %

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir des données transmises par la commune

Au-delà de cet impact budgétaire direct pour la commune, le rapport sur l'*Impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales* remis le 29 juillet 2020 par le député Jean-René CAZENEUVE évalue à 10 % l'impact sur le versement mobilité, dont les conséquences devraient être supportées par l'autorité organisatrice de mobilité intervenant sur le territoire de Gradignan. La taxe de séjour serait, selon les estimations de ce même rapport, impactée à hauteur de 40 %, ce qui devrait impacter Bordeaux Métropole qui assure la perception de cette taxe à la place de la commune (depuis la loi MAPTAM et dans le cadre de sa compétence « Tourisme »). Surtout, concernant l'exercice 2021, le député anticipe un effet retard sur la fiscalité économique avec deux grands effets récessifs : une baisse de 12 % de la CVAE (laquelle serait toutefois suivie d'un rebond de 9 % en 2021) et de 17 % de la taxe d'aménagement. La métropole connaîtra donc une érosion conséquente du produit de ces deux impôts et taxes en 2021. Cette situation, qui pourrait à première vue interroger quant à une éventuelle répercussion à venir auprès de ses communes membres, devrait cependant être en bonne partie compensée par l'Etat.

En effet, face à cette crise exceptionnelle, le Gouvernement a décidé, en juillet 2020, de mesures d'urgence en faveur des collectivités territoriales. Intégrées au sein de la loi de finances rectificatives, elles consistent, en particulier, en la mise en place automatique d'un mécanisme de garantie des principales recettes réelles de fonctionnement. Cette clause de sauvegarde constitue un filet de sécurité. Son principe est de garantir le maintien aux communes de leurs recettes réelles de fonctionnement de nature fiscale et domaniale, dans la limite du niveau moyen atteint entre 2017 et 2019. Si les recettes 2020 d'une commune sont inférieures à cette moyenne 2017-2019, l'Etat versera une dotation permettant de garantir ce niveau. Eu égard à la baisse prévisible des droits de mutation à titre onéreux, comparativement à leurs niveaux 2017-2019, la commune pourrait bénéficier de ce mécanisme.

Par ailleurs, la commune a bénéficié d'une subvention de 20 000 € de la part de l'Etat pour l'aider à supporter les dépenses « parascolaires » lors de la sortie du premier confinement. Surtout, elle a perçu une aide exceptionnelle de la part de la Caisse d'allocations familiales (CAF) à hauteur de 446 000 €, visant notamment à compenser ses pertes de recettes dans le domaine de la petite enfance.

8.2.3 Les marges de manœuvre de la commune

Au-delà de ces premiers impacts mesurés sur les dix premiers mois de l'année 2020, l'ordonnateur a indiqué qui lui était difficile d'estimer quel serait sur un horizon de moyen terme l'impact de la crise financière sur ses équilibres financiers. Dans ce contexte, il a précisé que « *le temps est à la prudence et à l'adaptation en permanence* », indiquant suivre les effets de la crise sanitaire « *au jour le jour* » mais ne pas être en mesure d'esquisser des scénarii financiers prospectifs.

En cas de dégradation des finances, les deux leviers prioritaires d'actions que le maire choisirait de mobiliser seraient la mise en œuvre de mesures d'économie de fonctionnement et des reports ou annulations d'investissement. Ce ne serait donc qu'en dernier recours que la commune se résoudrait à envisager une hausse de sa fiscalité. Le maire écarte, par ailleurs, d'autres hypothèses comme des cessions à titre onéreux de biens patrimoniaux ou le recours à l'emprunt pour financer les effets de la crise sanitaire. A propos des investissements, il a précisé que le confinement et les conditions du déconfinement ont fait prendre *a minima* six mois de retard aux opérations, sans que cela ne se traduise, du moins à ce stade, par une remise en cause du projet de mandature.

Cette crise sanitaire et économique d'ampleur exceptionnelle, toujours d'actualité au terme de cette instruction, permet de souligner encore plus les fragilités financières de la commune et sa vulnérabilité en cas de survenance d'un choc, même si celui-ci devrait être *in fine* amorti, grâce aux économies réalisées et aux aides apportées par l'Etat. Elle souligne aussi l'importance d'élaborer une stratégie financière prospective et d'en rendre compte régulièrement à l'assemblée délibérante.

9 RESSOURCES HUMAINES

Dans le domaine des ressources humaines, le contrôle exercé par la chambre régionale des comptes a essentiellement porté sur l'évolution des effectifs, le temps de travail, l'absentéisme et la situation en matière de rémunération, ces deux derniers points ayant donné lieu à une analyse des modalités de mise en œuvre et aux incidences financières du RIFSEEP ainsi qu'à l'examen de plusieurs indemnités ou avantages acquis.

Sans que cela soit détaillé ci-après, la Chambre relève positivement le fait que la commune respecte les obligations légales en matière d'emploi de travailleurs handicapés. Les déclarations effectuées de 2014 à 2019 au titre de la gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées font ressortir, en effet, que la commune a présenté un taux d'emploi annuel compris entre 6,4 % et 7,4 % (l'obligation légale étant de 6 %) et n'a, par conséquent, pas eu à régler de contribution à l'AGEFIPH⁵² sur la période sous-revue.

9.1 Evolution et structure des effectifs

En préambule, il est rappelé qu'aucune mutualisation n'est intervenue au cours de la période contrôlée et que, par conséquent, aucun agent n'a quitté pour un tel motif la commune pour rejoindre la Métropole. Les données relevées peuvent donc être considérées comme étant à périmètre constant, mise à part peut-être la bascule d'agents non-titulaires auprès de l'EPAJG.

L'examen de la situation des effectifs a mis en évidence des incohérences entre les différents documents rendant compte de leurs évolutions et répartitions. L'existence de ces écarts a conduit la chambre régionale des comptes à se rapprocher de la commune pour disposer des données les plus fiables possibles dans le cadre de ce contrôle, synthétisées dans le tableau suivant pour la période 2014-2019.

Tableau n° 43 : L'évolution des effectifs du budget principal par statut et catégorie

Valeurs au 1er janvier	2014				2015				2016				2017				2018				2019			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	28	62	304	394	25	61	305	391	28	60	299	387	29	56	297	382	30	58	298	386	36	45	298	379
<i>dont emploi de direction</i>	3			3	4			4	4			4	4			4	4			4	4			4
Non-Titulaires	8	26	108	142	6	21	137	164	6	36	116	158	5	33	106	144	5	45	114	164	7	46	134	187
<i>dont permanents</i>	7	11	53	71	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	4	21	66	91
<i>dont non-permanents</i>	0	15	55	70	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	2	25	68	95
<i>dont collaborateur de cabinet</i>	1			1	1			1	1			1	1			1	1			1	1			1
Total	36	88	412	536	31	82	442	555	34	96	415	545	34	89	403	526	35	103	412	550	43	91	432	566

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après les données communiquées par la commune dans le cadre du contrôle

⁵² Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Il ressort de ce tableau que le nombre d'agents titulaires employés par la commune a baissé de 15 unités, soit un recul de 3,8 % (les comptes administratifs rendent compte également d'une baisse mais qui n'est que de 10 agents), tendance intervenue malgré la création en 2018 d'un service de police municipale. Cette évolution rend compte d'un réel effort de maîtrise qu'il convient de poursuivre compte tenu des tensions financières.

A l'inverse, le nombre total d'agents contractuels a fortement augmenté passant de 142 en 2014 à 187 en 2019, ce qui est, à la fois, la conséquence d'un recours plus marqué à des permanents (+ 20 agents soit + 28 %) et à des non permanents (+ 25 agents soit + 35 %). La collectivité explique cette dynamique par des recrutements ponctuels d'agents non titulaires⁵³ visant à satisfaire à des besoins occasionnels (membres de jury de conservatoire, renforts dans le cadre de l'organisation de manifestations, agents recenseurs, remplacements de courte durée, etc.) ou permettre la montée en puissance de certains services (hausse du nombre d'heures d'enseignement dispensées au sein du conservatoire, extension au dimanche de l'ouverture de la médiathèque). L'importance croissante des non permanents justifierait d'avoir recours à une comptabilisation plus fine, exprimée en équivalent temps plein travaillé plutôt qu'en effectifs physiques.

La ventilation des effectifs par filières telle que renseignée dans les comptes administratifs montre qu'en 2019 les filières techniques et administratives sont les plus représentées avec, respectivement, 62 % et 17 % des agents (tous statuts confondus). Suivent ensuite les filières sociales (16 %) et culturelles (12 %). Ces données rendent compte aussi de la création en 2019 de la filière police municipale suite à l'embauche de quatre policiers (effectifs portés à 7 en 2020). Les agents de la commune œuvrant dans la filière animation sont désormais rattachés à l'EPAJG. Il s'agit en grande majorité de contractuels, les non-titulaires étant également nombreux dans les filières sociales (42 %), culturelles (28 %) et techniques (20 %).

Cette structure des effectifs se caractérise aussi, sans que cela soit atypique pour une commune, par le poids de la catégorie C qui regroupe, en 2019, les trois quarts des agents et 79 % des seuls titulaires. Les agents de catégorie A ne forment que 7,5 % du total (9,5 % des fonctionnaires). Le personnel est aussi essentiellement féminin, avec 64 % des titulaires selon le bilan social 2019.

Cette analyse a donc été effectuée au cours de l'instruction en lien avec les services de la commune en raison de l'incohérence des documents retraçant les effectifs et la structure du personnel. En effet, il est apparu que les données renseignées dans l'état du personnel, qui constitue une annexe aux maquettes utilisées pour la présentation réglementaire du budget primitif et du compte administratif, ne concordaient pas avec celles incluses dans le rapport sur l'état de la collectivité (bilans sociaux), document établi tous les deux ans (années impaires), conformément à l'article 33 de la loi n° 84-653 du 26 janvier 1984 et du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 modifié.

Ces différences, qui ne peuvent être liées à des modes de comptabilisation différents vu que les critères sont par définition les mêmes (effectifs physiques au 31 décembre), concernent surtout, mais donc pas uniquement, le personnel non-titulaire. S'il est vrai que la comptabilisation des contractuels non permanents est fréquemment source d'erreurs dans ces documents, les écarts relevés concernant les titulaires paraissent quant à eux moins compréhensibles. A titre d'exemple, le bilan social 2017 rend compte d'un effectif total de 466 agents au 31 décembre 2017, composé de 377 titulaires et de 89 contractuels, alors que l'état du personnel du compte administratif 2017 en dénombre à la même date 474, avec 364 titulaires (13 de moins) et 110 contractuels (21 de

⁵³ De ce fait, ces agents ne sont pas compris dans les effectifs présents au 31 décembre de l'année et mentionnés dans les comptes administratifs de la commune.

plus). Le bilan social 2019 (en cours d'achèvement lors de l'instruction) en comptabilise 377 dont 374 titulaires et seulement 3 contractuels, tandis que le compte administratif 2019 en dénombre 477 dont 364 titulaires (10 de moins) + 113 contractuels (110 de plus).

Il apparaît aussi que ces données diffèrent de celles présentées à l'assemblée délibérante dans le rapport venant à l'appui du débat d'orientations budgétaires (360 titulaires et 104 contractuels sur emplois permanents au 31 décembre 2019).

Il importe donc que la commune soit à l'avenir plus rigoureuse dans la manière dont ces annexes et rapports sont renseignés. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que la mise en œuvre, dès 2021, de nouveaux modules du logiciel « Gestion des ressources humaines » va permettre des extractions de données plus fiables et cohérentes.

Par ailleurs, les états du personnel faisaient ressortir un écart très conséquent entre les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus. Le compte administratif 2019 mentionne ainsi un total de 648 emplois budgétaires pour les titulaires dont 364 seulement sont effectivement pourvus (56 %). Ce décalage entre le volume de postes budgétés et les besoins était caractéristique d'une commune qui n'avait pas procédé à la suppression de postes budgétaires suite à des réorganisations, nouvelles affectations ou création de nouveaux corps, les principaux écarts concernant des emplois de catégorie C (adjoints administratifs, adjoints techniques, agents spécialisés des écoles maternelles). Il en résulte que l'organe délibérant n'était pas véritablement en capacité d'encadrer la politique menée en matière d'effectifs car l'exécutif disposait ainsi pour certains corps de marges de manœuvre potentielles considérables. Sensibilisé à ce propos en cours d'instruction, l'ordonnateur a initié une rectification du volume des emplois budgétés matérialisée par une délibération du conseil municipal en date du 14 décembre 2020, adoptant un nouvel état du personnel, mentionnant un total de 400 emplois budgétaires au 1^{er} janvier 2021, dont 376 emplois pourvus, et faisant par ailleurs état de 106 emplois pourvus de non-titulaires.

Recommandation n° 11 : s'assurer de la cohérence entre les divers documents rendant compte de la situation en matière d'effectifs et ajuster le niveau des emplois budgétaires aux besoins réels.

9.2 Le temps de travail

9.2.1 Les modifications intervenues en 2017 pour respecter les 1607 heures n'ont pas été validées par l'organe délibérant

Les règles en matière d'aménagement et réduction du temps de travail des agents des collectivités territoriales sont fixées principalement par l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale qui renvoient sur plusieurs aspects au décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature.

A ces dispositions s'ajoutent celles de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 modifiée relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées qui a fixé la durée de travail à 1607 heures au lieu de 1600 heures auparavant dans le cadre de l'instauration d'une « journée de solidarité ».

La durée quotidienne de travail ne peut pas excéder dix heures et aucun temps de travail quotidien ne peut atteindre six heures sans que les agents bénéficient d'un temps de pause d'une durée minimale de vingt minutes. Ces dispositions n'interdisent toutefois pas qu'une durée minimale plus grande soit fixée pour la pause méridienne des agents (Conseil d'État, 29 octobre 2003, n° 245347).

En application de l'article 4 du décret du 12 juillet 2001 précité, il appartient à l'organe délibérant de la collectivité et non à l'exécutif de déterminer, après avis du comité technique compétent, les conditions de mise en place des cycles de travail. Au sein de la commune de Gradignan, le temps de travail des agents a été fixé à 35 heures hebdomadaires bien avant que soit adopté le décret du 12 juillet 2001, et ce, aux termes d'un protocole d'accord sur la réduction des horaires de travail conclu entre le maire et les représentants syndicaux en date du 7 avril 1982 complété d'une délibération en ce sens du 29 juin 1982 entrée en application au 1^{er} janvier 1985.

Toutefois, ce cadre en vigueur depuis 1985 présentait plusieurs irrégularités auxquelles la commune a judicieusement, de sa propre initiative, remédié au cours de la période contrôlée. Tout d'abord, les plages horaires des agents s'étaient de 8 h à 15 h 30 et ceux-ci bénéficiaient d'une pause de seulement 15 minutes (sauf le lundi où la matinée est chômée et la plage de travail unique comprise de 13 à 19 heures), donc inférieure aux 20 minutes réglementaires. Par ailleurs, les horaires de travail mis en place ne tenaient pas compte du fait que les agents bénéficient de 6 jours de congés de plus que la durée légale, écart réduit à 4 jours si l'on tient compte des jours de fractionnement (soit 31 jours au lieu de 25 ou 27). Il en résultait donc que cet accord ne permettait pas l'accomplissement effectif de 1600 puis 1607 heures de travail annuel.

Lors du comité technique du 31 mars 2016, le maire a engagé des négociations avec les représentants du personnel en vue de la mise en conformité du temps de travail annuel des agents au 1^{er} janvier 2017. Cette négociation a abouti à un nouveau cadre global, détaillé ci-après, et à quatorze plannings présentés lors du comité technique du 8 décembre 2016.

Tableau n° 44 : Cycle de travail général

Modèle journalier général							
	En heures					En décimales	
	Début (h)	Fin (h)	Présence (h)	Repas	Temps de travail	Repas	Temps de travail
Lundi	13	19	6	0	6h	0	6,00
mardi	8	16	8	0h27 min	7h33	0,45	7,55
Mercredi	8	16	8	0h27 min	7h33	0,45	7,55
Jeudi	8	16	8	0h27 min	7h33	0,45	7,55
Vendredi	8	16	8	0h27 min	7h33	0,45	7,55
Total			38	1h48	36h12	1,8	36,20
Moyenne					7h14	0,36	7,24

Source : commune de Gradignan

A compter du 1^{er} janvier 2017, les journées de travail de mardi à vendredi ont ainsi été rallongées d'une demi-heure, tandis que la pause méridienne est passée de 15 à 27 minutes⁵⁴. Ceci a permis de convertir les 6 jours de congés supplémentaires (auxquels s'ajoute la « *journée du maire* » accordée en fin d'année⁵⁵) en jours de réduction de temps de travail. Ce modèle journalier qui s'applique à la majorité des agents (y dérogent certains services comme les crèches ou le centre technique municipal qui sont en journée continue ou les écoles et agents de l'hôtel de ville qui travaillent sur une base hebdomadaire de 38 ou 39 heures) permet bien en théorie d'accomplir les 1607 heures, comme le résume le tableau suivant validé en comité technique.

L'effectivité de cette durée peut toutefois se révéler difficile à assurer car la commune ne dispose pas de système de badgeuse et que ce sont donc les chefs de service qui doivent s'assurer de la présence des agents aux horaires fixes, ce qui demeure potentiellement délicat compte tenu de la brièveté de la pause méridienne et du nombre d'agents encadrés. Il est précisé, enfin, que ce sont les chefs de service qui décident de la réalisation d'heures supplémentaires en cas de nécessité de service.

Tableau n° 45 : Détail du calcul du nombre d'heures annuellement travaillées

Solution retenue après avis du CT et travail avec les organisations syndicales du 8 décembre 2016

	CT du 8/12/16
Nombre de jours dans l'année	365
Repos hebdomadaire (52 weekends)	-104
Jours fériés (moyenne 8*) + 1 jour du maire (fin d'année)	-9
Congés annuels	
5 fois la durée légale	-25
+6 jours de compensation d'une semaine de travail à 36 heures	-6
Total jours travaillés	221
Total des semaines travaillées: jours travaillés/5	44,2
Nombre d'heures travaillées par an: nb semaines *36,20	1600
Rajout pour le lundi de Pentecôte	7
Total des heures travaillées	1607

*: 3 fixes hors week-end et 5 variables.

Jours fériés légaux: Jour de l'an, Lundi de Pâques, Fête du travail, 8 mai 1945, Jeudi de l'Ascension, Lundi de Pentecôte, Fête Nationale, Assomption, Toussaint, Armistice 1945, Noël.

Source : commune de Gradignan

⁵⁴ L'ordonnateur a indiqué que bien que la pause déjeuner ne soit que de 27 minutes, c'est largement suffisant pour se restaurer car « *les repas sont servis sur place au sein du restaurant du personnel situé au bâtiment de l'atrium, ce qui représente un gain de temps et un confort pour les agents. Pour les agents qui apportent leurs repas, des salles sont mises à disposition* ».

⁵⁵ La date de celle-ci est généralement « *laissée à l'appréciation de chaque agent qui bénéficie d'un jour au choix à arrêter au moment des ponts* », comme décidé lors du comité technique du 1^{er} juillet 2016.

Ces dispositions n'ont pas été validées en conseil municipal. Or, c'est à l'organe délibérant qu'il revient, après avis du comité technique, de déterminer les conditions de mise en place des cycles de travail, comme le prévoit l'article 4 du décret du 12 juillet 2001⁵⁶. L'ordonnateur a justifié ce choix par le fait que le conseil municipal avait déjà délibéré sur les 35 heures en 1982 et que le comité technique a décidé seulement en 2016 de la mise en place de nouveaux plannings. Cependant, étant donné que des modifications substantielles ont été introduites depuis la délibération sur l'aménagement du temps de travail de 1982 (allongement de la pause méridienne et, hormis le lundi, extension de 30 minutes de la durée de la plage de travail quotidienne), la Chambre a, dans ses observations provisoires, recommandé à la commune de faire valider par l'organe délibérant les dispositions mises en place au 1^{er} janvier 2017, suite aux conclusions du comité technique du 8 décembre 2016. En réponse, l'ordonnateur a précisé que cette délibération sur le temps de travail « sera présentée au conseil municipal dans les plus brefs délais ».

9.2.2 L'ensemble des règles applicables mériteraient d'être regroupées au sein d'un document unique et opérationnel

Le dispositif retenu pour la gestion du temps de travail n'est pas précisé dans un document unique et opérationnel de type règlement intérieur, livret d'accueil ou charte du temps aisément consultable et compréhensible par les agents.

Or, la circulaire relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique du 31 mars 2017 indique que « *le dialogue social entre les représentants du personnel et les employeurs doit permettre de faire du temps de travail un levier essentiel de l'adaptation du service public aux besoins des usagers (...), grâce notamment au développement des chartes du temps* ». Les objectifs d'une charte du temps sont multiples, notamment une amélioration de la qualité de vie au travail, la conciliation entre vie professionnelle et vie privée, la promotion de l'égalité professionnelle.

Dans ces conditions, la chambre régionale des comptes recommande de regrouper dans un document unique les règles internes régissant le temps de travail (plannings horaires, nombre de jours de congés et ARTT, journée du « maire », modalités d'accomplissement de la journée solidarité, autorisations spéciales d'absence, compte épargne-temps, etc.). L'ordonnateur a indiqué que la délibération annoncée supra y pourvoira.

⁵⁶ Article 4 du décret du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale : « *L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les conditions de mise en place des cycles de travail prévus par l'article 4 du décret du 25 août 2000 susvisé.* »

Recommandation n° 12 : faire adopter par le conseil municipal les dispositions actuelles encadrant le temps de travail et regrouper dans un document unique (charte du temps) l'ensemble des règles qui s'y rapportent.

9.2.3 Une gestion des congés qui demandait à être informatisée et doit être accompagnée d'une instauration du CET

A défaut d'outils ou application RH dédiée, la gestion des congés telle que constatée lors de l'instruction se faisait sur papier. Chaque agent disposait d'une feuille de suivi dans son dossier, sans que l'ensemble de ces données individuelles ne soient compilées et permettent d'opérer des extractions globales. L'ordonnateur a confirmé en réponse aux observations provisoires que la qualité de suivi des RH va être améliorée grâce à l'informatisation de la gestion des congés des agents, opérationnelle depuis le 1er janvier 2021.

Par ailleurs, en réponse au questionnaire d'instruction, la commune a indiqué ne pas avoir délibéré pour instaurer un compte épargne-temps (CET), « *les congés annuels devant être pris dans l'année* ». Nonobstant, le service des ressources humaines a précisé que les jours de congés non pris ne sont, pour autant, pas perdus au 31 décembre, le solde étant maintenu et reporté sur l'année suivante. Il en résulte qu'il n'y a pas eu de recensement global jusqu'à présent des soldes de congés et que la collectivité n'est donc pas en capacité de préciser ce que cela peut représenter en volume de jours ou charges (aucune provision n'est calculée). Consciente de cette lacune, elle a précisé que deux agents réalisent actuellement un document récapitulant les soldes de congés payés de tous les agents de la commune.

Le fait que la commune autorise des reports de congés en dehors d'un dispositif de CET dont elle n'a pas défini les modalités constitue une irrégularité. En effet, il existe un droit au CET pour les agents de la fonction publique territoriale introduit par l'article 1^{er} du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 et, au sein d'une collectivité, l'organe délibérant doit déterminer, après consultation du comité technique, les règles d'ouverture, de fonctionnement de gestion et de fermeture du CET, ainsi que les modalités de son utilisation par les agents (article 10 du décret précité). Des modalités d'indemnisation des jours épargnés peuvent aussi, le cas échéant, être déterminées par l'organe délibérant (en vertu des dispositions de l'article 7-1 2^{ème} alinéa de la loi n° 84-53), à défaut les agents ne peuvent les utiliser que sous forme de congés (article 3-1 de ce même décret).

Par conséquent, la chambre régionale des comptes recommande à la commune d'adopter par délibération la mise en place du CET, d'en définir l'ensemble des règles associées et notamment le fait de prévoir ou non la possibilité d'une compensation financière des jours épargnés. Elle ajoute que les congés non pris et reportés constituent une charge future qu'il importe de provisionner (au compte 158)⁵⁷. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que la collectivité allait examiner ce dossier avec ses partenaires sociaux.

⁵⁷ Aux termes de l'instruction comptable et budgétaire M14 : « *des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Elles sont reprises pour couvrir le coût que le service supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique)* ».

Recommandation n° 13 : régulariser la pratique du report de congés en adoptant par délibération la mise en place du CET au bénéfice des agents et provisionner la charge que représente ces jours épargnés.

9.3 L'absentéisme

9.3.1 Définition et suivi de l'absentéisme par la commune

- *Absentéisme : définition et périmètre*

Au niveau méthodologique, l'analyse suivante s'appuie notamment sur des taux d'absentéisme calculés sur une base calendaire selon une formule indiquée en note de bas de page⁵⁸. Cette approche, qui correspond aussi à celle de l'association des DRH des grandes collectivités territoriales⁵⁹, permet d'effectuer des comparaisons plus précises avec d'autres collectivités territoriales que si l'on raisonne sur les seuls jours ouvrés.

Il est précisé aussi que la chambre régionale des comptes a restreint son périmètre d'analyse à l'absentéisme pour raison médicale : maladie ordinaire, accidents de travail, maladie professionnelle, congés longue/grave maladie et congés longue durée. Les autres types d'absence (maternité/paternité, événements familiaux, exercice du droit syndical, formations, etc.) correspondent, en effet, à un absentéisme moins compressible. Les données néanmoins obtenues n'ont pas mis en évidence d'évolutions particulières de ces absences pour raisons non médicales.

- *Fiabilité des données*

En matière de comptabilisation, le rapprochement effectué sur le nombre de journées d'absence liées aux raisons de santé⁶⁰ entre les données fournies par la collectivité dans le cadre du contrôle (données globales et éléments explicatifs) et les bilans sociaux, a mis en évidence l'existence d'écarts pouvant représenter jusqu'à 5 % (2019). Sur les trois années comparées (2015, 2017 et 2019), la moyenne annuelle des écarts totaux en valeur absolue s'élève à 287 journées.

⁵⁸ Taux d'absentéisme = nombre de jours d'absence / (effectif en ETP * 365) x 100.

⁵⁹ <https://www.drh-grandes-collectivites.fr/Benchmark>

⁶⁰ CMO, LM, MLD, maladie professionnelle, grave maladie, accidents du travail.

Tableau n° 46 : Ecart entre les données des bilans sociaux et celles obtenues lors du contrôle

Nombre journées d'absence	2015			2017			2019		
	Tit.	Nt	TOT	Tit.	Nt	TOT	Tit.	Nt	TOT
Bilans sociaux	9 762	921	10 683	10 567	1 097	11 664	8 625	1 825	10 450
Réponse questionnaire	9 649	932	10 581	10 598	837	11 435	9 007	1 972	10 979
Ecart (BS - rép.)	113	- 11	102	- 31	260	229	- 382	- 147	- 529

Moyenne écarts - 66

Moyenne écarts v.abs 287

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après éléments communiqués par la commune de Gradignan

Ces incohérences, certes d'ampleur limitée, s'ajoutent à celles par ailleurs mentionnées concernant la comptabilisation des effectifs, en particulier ceux des non titulaires. La Chambre attire donc l'attention de la commune sur l'importance d'opérer un *reporting* précis de l'absentéisme dans ses bilans sociaux, ce que permettront les nouveaux outils informatiques adoptés par la commune.

- *Etude réalisée et actions mises en œuvre par la commune*

En 2017, la commune a confié à un cabinet indépendant la réalisation d'une étude sur l'absentéisme. Ce diagnostic, portant sur la période 2014-2016, a relevé que la commune se situait en deçà des niveaux d'absentéisme constatés en moyenne dans les collectivités de grande taille, que le niveau d'absentéisme lié à l'accidentologie était plus bas que la moyenne dans les collectivités locales de grande taille et que dans la fonction publique en général, et enfin, que la vulnérabilité aux troubles musculo-squelettiques était extrêmement basse.

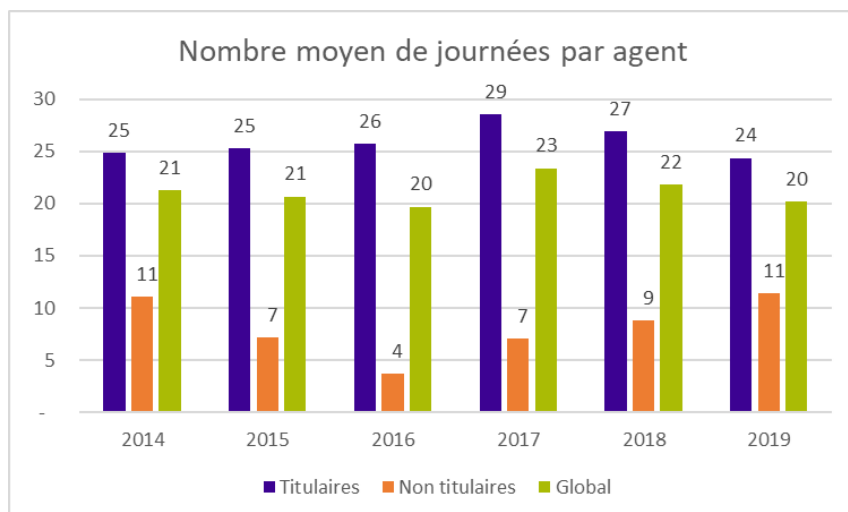
L'étude identifiait aussi un point d'amélioration notable concernant le micro-absentéisme, et ce notamment dans quatre regroupements de services (CTM, écoles, enfance/jeunesse et services aux habitants), pour lesquels des actions en vue de baisser l'absentéisme avaient été proposées.

Dans le prolongement de cette étude, la collectivité a indiqué avoir mis en place des mesures pour réduire l'absentéisme, avec notamment la mise en œuvre d'une démarche de santé et qualité de vie au travail (SQVT), à laquelle ont adhéré le maire, les élus, les cadres et les syndicats. Un plan d'actions avait été établi, ciblant en priorité les services les plus exposés (personnels des écoles, centre technique municipal). Les actions mises en place avaient pour but d'améliorer les conditions de travail (renouvellement de matériel, formations, ...) et la cohésion des équipes (groupe de marche, activités ludiques...).

9.3.2 Un absentéisme pour raisons de santé relativement contenu

Les analyses suivantes ont été réalisées à partir des éléments chiffrés fournis par la commune de Gradignan en réponse au questionnaire d'instruction.

- *Evolution globale de l'absentéisme des agents*



L'évolution du nombre moyen de journées d'absence par agent, obtenu en divisant le nombre total de jours d'absence par le nombre d'ETP, met en évidence une baisse à compter de 2018 de l'absentéisme des titulaires (- 5 jours) et, *a contrario*, une hausse depuis 2017 de celui des non titulaires (+ 7 jours).

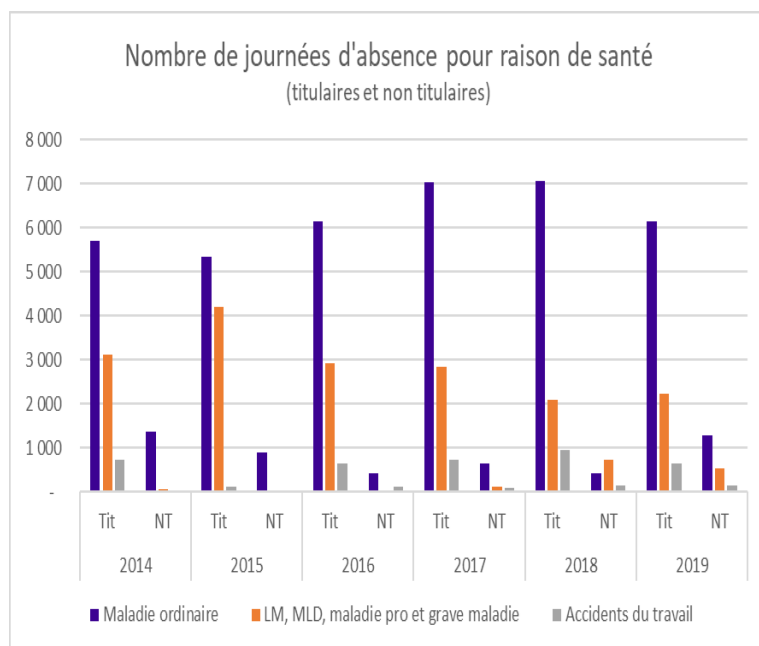
Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après éléments communiqués par la commune de Gradignan

En dépit de ces évolutions contrastées, l'écart en 2019 entre les titulaires et les non titulaires demeure conséquent (24 jours en moyenne d'absence pour raisons de santé chez les titulaires contre 11 pour les non titulaires). Le tableau suivant montre, par ailleurs, que le taux d'absentéisme des titulaires a varié sur la période au sein d'une fourchette comprise entre 6,6 % et 7,9 % tandis que celui des non titulaires n'a oscillé qu'entre 1 % et 3,2 %.

Tableau n° 47 : Taux et nombre moyens de jours d'absence

		2 014	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019	
Nb. Moyen	Titulaires	25	25	26	29	27	24	
	Non titulaires	11	7	4	7	9	11	
	Global	21	21	20	23	22	20	
	Rapport tit/nt	2	4	7	4	3	2	
Taux	Titulaires	6,80%	6,92%	7,04%	7,83%	7,37%	6,67%	
	Non titulaires	3,03%	1,96%	1,02%	1,94%	2,42%	3,12%	
	Global	5,84%	5,66%	5,40%	6,41%	5,96%	5,54%	
	Ecart tit/nt	3,76%	4,96%	6,02%	5,88%	4,95%	3,55%	

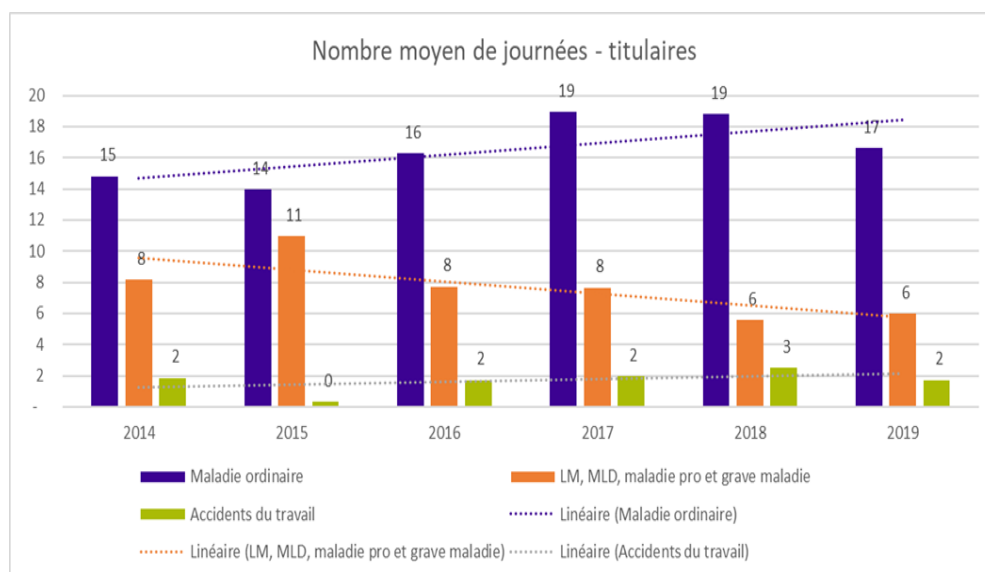
Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après éléments communiqués par la commune de Gradignan



Analyse détaillée par statut et grands motifs d'absence Après avoir progressé de 11 % entre 2014 et 2017, le nombre cumulé de journées d'absence des titulaires a commencé à régresser en 2018, tendance qui s'est accélérée en 2019 sous l'effet d'une forte érosion des absences au titre de la maladie ordinaire (-12 %).

Une trajectoire inverse est observée pour les non titulaires, avec notamment un triplement du nombre de journées de maladie ordinaire entre 2016 et 2019 (421 en 2016 et 1288 en 2019), phénomène qui a surtout concerné des agents non permanents⁶¹.

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après éléments communiqués par la commune de Gradignan

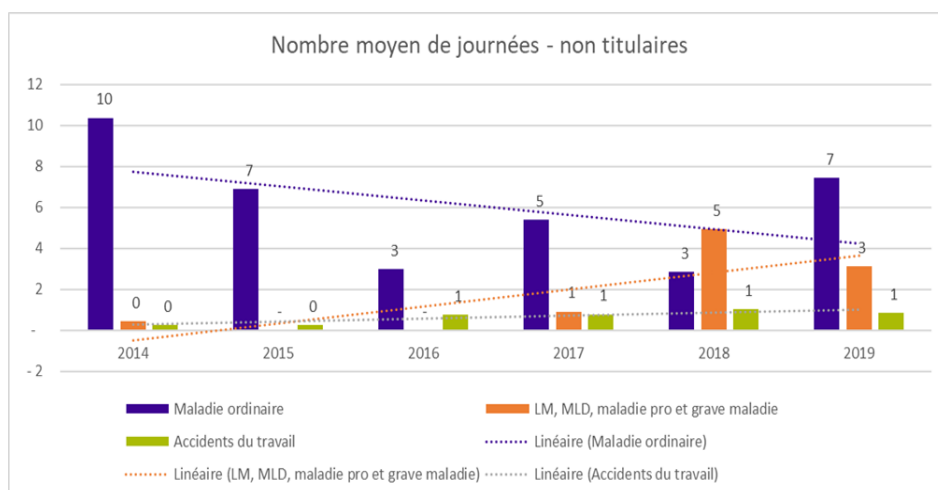


Chez les agents titulaires, la baisse mesurée en 2019 du nombre moyen de journées de congés pour maladie ordinaire (CMO) marque une inversion de tendance, susceptible de s'expliquer par la réintroduction du jour de carence dans la fonction publique⁶². Les autres types d'absence affichent un recul sur la période.

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après éléments communiqués par la commune de Gradignan

⁶¹ [Le bilan social](#), qui présente une situation détaillée par type de contractuels, indique que sont concernés par cette forte augmentation, les femmes contractuelles sur emploi non permanent (1123 journées, pour 39 femmes et 66 arrêts, principalement entre 35 et 44 ans).

⁶² L'article 115 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a réintroduit un délai de carence d'une journée sur les arrêts maladie dans la fonction publique, en vue notamment de mieux lutter contre le micro-absentéisme.



Chez les agents non titulaires, les CMO suivent une tendance à la baisse depuis 2014 mais ont connu un rebond en 2019. À l'inverse, les congés pour longue maladie et maladie grave sont globalement en progression.

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après éléments communiqués par la commune de Gradignan

- *Comparaison des taux d'absentéisme de la commune avec ceux des grandes collectivités territoriales*

Comparativement aux autres collectivités territoriales, la commune de Gradignan présente un niveau d'absentéisme modéré. En effet, alors que, selon les données produites par l'association des DRH des grandes collectivités territoriales⁶³, le taux d'absentéisme moyen national pour les communes se situe aux alentours des 8,8 %, celui de Gradignan oscille entre 6,4 % (2017) et 5,5 % (2019), soit près de 3 points de moins que la moyenne nationale.

La décomposition du taux global d'absentéisme et sa comparaison avec l'ensemble des collectivités montre que les écarts à la moyenne concernent surtout les motifs autres que la maladie ordinaire (accidents du travail, congés longue maladie, congés longue durée).

Tableau n° 48 : Comparaison des taux d'absentéisme

	Benchmark grandes CT		Gradignan	
	2017	2018	2017	2018
Taux d'absentéisme	8,34%	8,37%	6,41%	5,54%
Maladie ordinaire	4,41%	4,22%	4,30%	3,91%
Accidents du travail	0,89%	0,94%	0,46%	0,57%
Maladie professionnelle	0,37%	0,45%	1,65%	1,48%
Congés longue/grave maladie	1,44%	1,50%		
Congés longue durée	1,23%	1,27%		

Source : CRC Nouvelle Aquitaine, à partir des données du benchmark de l'association des DRH des grandes collectivités et des données fournies par la commune de Gradignan

⁶³ Cette association publie chaque année un « [benchmark sur l'absentéisme](#) ». 174 collectivités ont participé à l'étude, représentant 370 269 agents soit 22 % des agents de la FPT. L'indicateur d'absentéisme prend en compte les absences pour raisons de santé. Le même calcul a été réalisé pour les indicateurs de la commune de Gradignan.

9.4 Les rémunérations

En vertu des dispositions de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, l'assemblée délibérante est seule compétente pour instituer, par délibération, le régime indemnitaire des agents d'une collectivité. Ainsi, et sous réserve du respect du principe de parité avec les agents de l'Etat, l'assemblée fixe, dans la limite des dispositions législatives ou réglementaires s'y rapportant, la nature et les montants du régime indemnitaire, pour chaque grade, cadre ou catégorie d'emploi de chaque filière.

Cet article, modifié par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, dispose aussi que « *Ces régimes indemnitaires peuvent tenir compte des conditions d'exercice des fonctions, de l'engagement professionnel et, le cas échéant, des résultats collectifs du service.* », faisant ainsi référence au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), institué dans la fonction publique d'Etat par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

9.4.1 L'instauration du RIFSEEP a favorisé une hausse des dépenses indemnitaires

9.4.1.1 Rappels généraux sur le RIFSEEP

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a eu pour objet de rationaliser et simplifier le paysage indemnitaire dont les modalités de mise en œuvre ont été définies dans une circulaire en date du 5 décembre 2014. Ce décret, modifié en dernier lieu par le décret n° 2018-1119 du 10 décembre 2018, pose le principe d'une mise en œuvre progressive du RIFSEEP entraînant un passage à ce nouveau régime indemnitaire à plusieurs dates successives, selon les corps de la fonction publique de l'Etat et donc leurs cadres d'emplois homologues de la fonction publique territoriale. Le dispositif devrait donc concerner à terme l'ensemble des fonctionnaires territoriaux, par application du principe d'équivalence avec les corps de la fonction publique de l'Etat.

Le RIFSEEP comprend deux composantes : la première, centrée sur la reconnaissance de l'expertise et des sujétions dans l'exercice des fonctions occupées par l'agent, appelée IFSE (indemnité de fonctions, sujétions et d'expertise), versée mensuellement ; la seconde, appelée complément indemnitaire annuel (CIA), déterminée par l'engagement professionnel et la manière de servir, appréciés au moment de l'évaluation professionnelle de l'agent et dont le versement individuel est, par conséquent, facultatif. Il est rappelé que le Conseil constitutionnel⁶⁴ a confirmé le caractère non séable de ce dispositif et, par conséquent, l'obligation pour les collectivités territoriales de délibérer sur la mise en place du CIA. Les montants de ces deux composantes sont encadrés en fonction du groupe auquel appartient la fonction exercée par l'agent.

Enfin, le RIFSEEP est exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, excepté les dispositifs d'intéressement collectif et les sujétions ponctuelles (heures supplémentaires, astreintes).

⁶⁴ Décision n° 2011-727 du 13 juillet 2018 du Conseil Constitutionnel.

9.4.1.2 L'instauration du RIFSEEP s'est traduite par une hausse du volume global des primes, phénomène que l'introduction récente du CIA devrait encore amplifier

La commune a mis en place le RIFSEEP de manière progressive. Le volet IFSE a été adopté pour une majorité d'agents à compter du 1^{er} janvier 2018 par une délibération générale en date du 18 décembre 2017, laquelle a été complétée par une seconde délibération en date du 8 octobre 2018. Le volet CIA n'a été introduit que plus tardivement, par une délibération en date du 24 juin 2019, mais sans donner lieu cette année-là à des versements. Enfin, une délibération en date du 20 juillet 2020 est venue compléter le dispositif.

Conformément à la réglementation, ces délibérations répartissent en fonction de critères professionnels chaque emploi ou cadre d'emplois entre différents groupes de fonctions.

La commune a décidé d'accorder des montants équivalents pour les agents occupant des postes comparables, de garantir le maintien à titre individuel du montant indemnitaire antérieur et d'adopter des montants annuels maximum pour l'IFSE et le CIA, correspondant aux plafonds fixés par le législateur pour la fonction publique d'Etat.

L'ordonnateur souligne, en réponse aux observations provisoires, que l'augmentation de l'enveloppe indemnitaire constatée correspond à un objectif délibéré de la collectivité, qui a entendu ainsi, en plus des objectifs précités, supprimer les primes d'hiver et d'été en les intégrant dans le RIFSEEP. D'autres objectifs mis en avant par l'ordonnateur sont contestables, parce qu'étrangers à la logique fonctionnelle du RIFSEEP : compenser la perte du pouvoir d'achat des fonctionnaires (valeur du point d'indice bloquée, augmentation des cotisations retraite, etc.), rééquilibrer les régimes indemnitaires entre les différentes filières, principalement administrative et technique, cette dernière filière bénéficiant « historiquement » de primes plus importantes, et enfin augmenter le régime indemnitaire de l'encadrement afin de compenser les effets du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations qui écrase les échelles de rémunération entre les catégories A, B et C.

En ce qui concerne les agents titulaires, la chambre régionale des comptes observe que la mise en place du RIFSEEP a entraîné, entre 2017 et 2019, une augmentation du montant global octroyé au titre du régime indemnitaire de 9,7 %, soit près de 120 000 €, alors que, dans le même temps, le nombre d'agents indemnisés n'a quasiment pas varié. Ce taux d'augmentation moyen du régime indemnitaire ne correspond pas à la situation individuelle de tous les agents, variable en fonction de leur situation en regard des objectifs de la collectivité rappelés ci-dessus. Ainsi le régime indemnitaire du directeur général des services a été augmenté de 39 % dans le cadre de ce changement de régime, son niveau d'IFSE atteignant le plafond réglementaire pouvant lui être versé, celui d'une directrice générale adjointe a progressé de 36 %, tandis que le directeur de cabinet a vu ses primes revalorisées de 21 %. Toutefois, un bilan financier plus complet de l'adoption de ce nouveau régime indemnitaire ne pourra être tiré que lorsque les 54 agents ingénieurs et techniciens de la filière technique ainsi que les agents de la filière sanitaire et sociale en bénéficieront eux aussi.

Tableau n° 49 : Impact du RIFSEEP sur l'enveloppe indemnitaire des titulaires

Titulaires	Indemnités et primes versées avant la mise en place du RIFSEEP		RIFSEEP		TOTAL	
	en €	en nombre d'agents	en €	en nombre d'agents	en €	en nombre d'agents
2015	1 229 968	369			1 229 968	369
2016	1 200 041	364			1 200 041	364
2017	1 218 970	367			1 218 970	367
2018*	303 998	*	949 539	*	1 253 537	370
2019	277 490	54	1 060 051	316	1 337 541	370

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

* En 2018, le personnel de la filière culturelle a été soumis au RIFSEEP en cours d'année.

En revanche, en ce qui concerne les agents non titulaires, la mise en place du RIFSEEP a très peu impactée le niveau des indemnités versées, lesquelles ont varié entre 2017 et 2019 de 47,37 % soit un rythme quasi analogue à celui d'évolution des effectifs (46,3 %).

Tableau n° 50 : Impact du RIFSEEP sur l'enveloppe indemnitaire des non-titulaires

Non-titulaires	Indemnités et primes versées avant la mise en place du RIFSEEP		RIFSEEP		TOTAL	
	en €	en nombre d'agents	en €	en nombre d'agents	en €	en nombre d'agents
2015	58 312	40			58 312	40
2016	74 842	44			74 842	44
2017	70 648	54			70 648	54
2018	13 265	6	104 316	65	117 581	71
2019	507	5	103 618	74	104 125	79

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

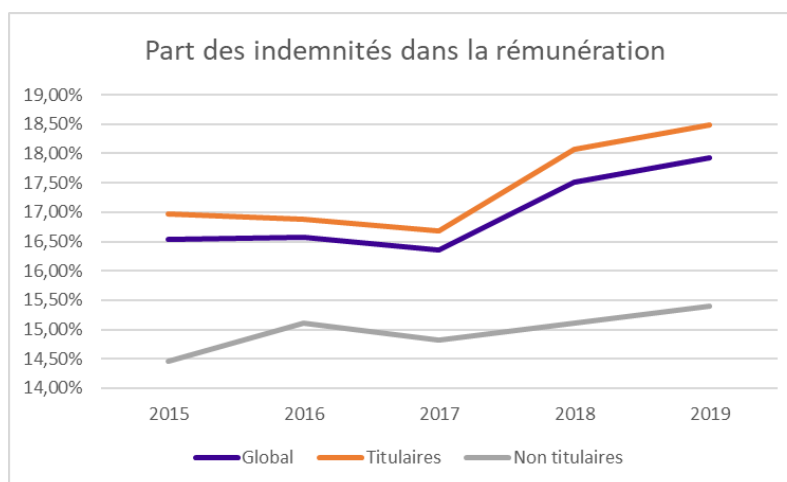
Il en résulte que la part relative des indemnités et primes par rapport au montant des traitements et compléments de rémunération (NBI, SFT) a connu une augmentation de près de deux points (de 18,14 % à 20,11 %) suite à la mise en place du RIFSEEP.

Tableau n° 51 : Evolution des composantes de la rémunération avant et après RIFSEEP

Eléments de la paye	2017	2019
Traitement	8 942 470	10 135 803
Compléments de rémunération	168 364	191 431
Indemnités, primes	1 652 651	2 077 024
Heures supplémentaires	110 402	199 099
Autres	150 874	116 230
Total	11 024 762	12 719 587
(Indemnités + primes) / (traitement + compléments de rémunération) en %	18,14 %	20,11%
Cotisations sociales (salariales et patronales)	6 748 753	8 047 003
Total général	17 773 515	20 765 590

Source : CRC Nouvelle Aquitaine d'après les fichiers de paye fournis par le comptable public

Les comptes de gestion⁶⁵ rendent eux aussi compte d'une progression à partir d'un ratio plus simplifié qui n'isole notamment pas les heures supplémentaires [régime indemnitaire / rémunération totale] et dont la traduction graphique est la suivante :



Source : CRC Nouvelle Aquitaine d'après les comptes de gestion de la commune (ANAFI)

⁶⁵ Personnel titulaire : (solde du compte 64118 régime indemnitaire + solde du compte 64118 autres indemnités) / total rémunération du personnel titulaire (64111 + 64118 + 64112) ; personnel non titulaire : solde du compte 64138 régime indemnitaire / total rémunération du personnel non titulaire (64131 + 64138).

Selon l'ordonnateur, la mise en place du CIA demeurera sans effet en 2020, la collectivité ayant écarté l'hypothèse de verser à ses agents des primes dans ce cadre. Elle devrait, toutefois, présenter à moyen terme un impact lorsque la commune se saisira de cet instrument, il est vrai facultatif, pour récompenser spécifiquement l'engagement professionnel et la manière de servir de ses agents.

9.4.2 Une NBI accordée à près de 80 % des personnels de catégorie A

L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) qui ne nécessite pas de délibération, est attachée à certains emplois listés au décret n° 2006-779 du 03 juillet 2006. Elle implique l'exercice d'une responsabilité particulière, la mise en œuvre d'une technicité particulière, l'exercice de fonctions d'accueil à titre principal ou encore une technicité couplée à une polyvalence particulière ; elle n'est plus liée comme auparavant, à l'appartenance à un grade ou cadre d'emplois de la Fonction publique territoriale⁶⁶. Seuls les fonctionnaires stagiaires et titulaires peuvent en bénéficier.

Si la dépense globale correspondante reste ici contenue avec 96 561 € en 2019 (soit moins de 1% de la masse salariale et le nombre de points accordés compris entre 10 et 35, ce qui est cohérent avec la grille fixée par le décret précité⁶⁷, il en ressort cependant que 78 % des personnels de catégorie A et 50 % des personnels de catégorie B sont bénéficiaires de la NBI (tandis que les personnels de catégorie C ne sont que 28 % à la percevoir).

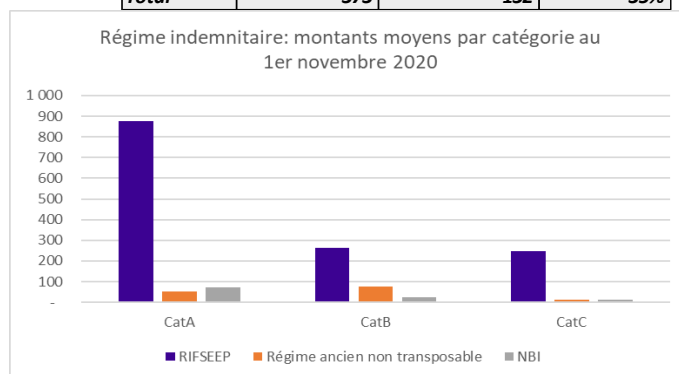
Ce constat amène à douter de la bonne application des critères réglementaires de sélectivité d'autant plus que le nouveau régime indemnitaire mis en place en 2018 (RIFSEEP) est censé rétribuer les fonctions d'encadrement et/ou les sujétions particulières.

⁶⁶ Décret n° 91-711 du 24 juillet 1991 portant attribution de la NBI à certains personnels de la Fonction publique territoriale aujourd'hui abrogé.

⁶⁷ Le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale, ainsi que le décret n° 2001-1367 du 28 décembre 2001 portant attribution d'une nouvelle bonification indiciaire aux fonctionnaires occupant certains emplois administratifs de direction de collectivités territoriales dressent la liste des postes éligibles à la NBI et le nombre de points accordés. Un directeur général des services des communes de 10 000 à 40 000 habitants se voit attribuer 35 points, comme c'est le cas à Gradignan. Une fonction d'accueil exercée à titre principal représente 10 points et une fonction de puéricultrice exerçant une fonction comportant des responsabilités particulières représente 19 points.

Tableau n° 52 : Détail par catégorie du nombre de bénéficiaires de la NBI

Catégorie titulaires	Nombre d'agents	Nombre de bénéficiaires de la NBI	% agents bénéficiaires de la NBI
CatA	37	29	78%
CatB	46	23	50%
CatC	290	80	28%
Total	373	132	35%



Source : CRC Nouvelle Aquitaine d'après les tableaux de régime indemnitaire au 01/11/2020 fournis par la commune

9.4.3 Les avantages collectivement acquis

L'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique prévoit un dispositif de maintien des « *avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement* ».

Ces avantages peuvent être maintenus en sus du régime indemnitaire, à la double condition d'avoir été institués avant le 27 janvier 1984 et d'avoir été pris en compte dans le budget de la collectivité.

9.4.3.1 L'intégration dans le RIFSEEP de la prime de fin d'année

La mise en place du RIFSEEP a mené à la suppression d'anciennes primes, et notamment la prime de vacances et de fin d'année. Il est indiqué, en effet, dans la délibération du 18 décembre 2017 que « *les montants plafonds permettent de transposer le montant mensuel du régime indemnitaire actuel perçu par les agents dans le RIFSEEP, tout en conservant le système d'indexation sur le taux de l'inflation et en incluant le versement mensuel de la prime de vacances et de fin d'année en lieu et place du versement semestriel opéré en mai et en novembre* ».

En 2017, le cumul de ces deux primes avait représenté un peu plus de 320 000 € pour l'ensemble des agents.

9.4.3.2 Une prime de départ à la retraite maintenue mais dont la base juridique est incertaine

La ville de Gradignan accorde à ses agents une prime de départ à la retraite équivalente à deux mois de leur salaire, soit un montant net moyen proche de 4 000 € par bénéficiaire, et dont le montant sur la période a représenté au maximum 53 353 € en 2019. Cette prime, il est vrai liée à des conditions individuelles particulières et exceptionnelles, n'a pas été supprimée dans le cadre de la mise en place du RIFSEEP.

Lors de ce contrôle, l'ordonnateur a produit une délibération du 20 décembre 1999 qui évoque le fait que « depuis de très nombreuses années, la ville de Gradignan accorde à l'Amicale du Personnel (association loi 1901 déclarée sous le n° 06804), une subvention pour gérer le versement d'une prime pour départ à la retraite en faveur du personnel municipal ». Toutefois, il n'a produit, y compris en réponse aux observations provisoires, aucune délibération se rapportant à cette prime permettant d'en justifier l'antériorité à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée.

Indemnité départ retraite	2 016	2 017	2018	2019	Moyenne
Montant total	24 557 €	44 433 €	39 484 €	53 353 €	40 457 €
Montant moyen	4 093 €	3 703 €	3 948 €	4 104 €	3 962 €
Nombre bénéficiaires	6	12	10	12	10

Source : CRC Nouvelle Aquitaine d'après les fichiers de payes fournis par la commune

Certes, des copies de cahiers faisant référence au versement de cette prime à des dates antérieures à 1984 ont été communiquées. Si ces extraits de registre crédibilisent le caractère ancien de cette prime, ils ne peuvent cependant être considérés comme des éléments incontestables permettant d'asseoir une base juridique à cette prime.

Dans ces conditions, le versement de cette prime apparaît juridiquement fragile, et la position exprimée par l'ordonnateur de la maintenir contestable. C'est pourquoi, la Chambre recommande à la commune d'y mettre fin.

Recommandation n° 14 : mettre fin au versement de la prime de départ à la retraite.

9.5 Véhicules de fonction et frais de représentation

9.5.1 Un véhicule de fonction et des véhicules de service avec remisage à domicile accordés lors de l'instruction en l'absence de délibération

Le maire bénéficiait lors de l'instruction d'un véhicule de fonction (une Peugeot 3008 louée par la commune), sans qu'une délibération l'autorisant n'ait été prise par l'organe délibérant. En outre, six agents, dont deux occupant un emploi de direction, ont bénéficié au cours de la période d'un véhicule de service avec possibilité de remisage à domicile, en raison de leurs contraintes de disponibilité professionnelle

Or, selon les termes de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT introduit par l'article 34 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les conditions dans lesquelles un conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie doivent être fixées par une délibération annuelle.

L'ordonnateur a produit en réponse aux observations provisoires une délibération du 14 décembre 2020 régularisant la situation. Cette délibération adopte un règlement d'utilisation des véhicules de service et fixe la liste des mandats, fonctions et missions ouvrant droit à la possibilité d'utiliser un véhicule de service avec remisage à domicile.

Il est rappelé, par ailleurs, que l'attribution d'un véhicule de service permettant un remisage à domicile permanent s'analyse comme un avantage en nature. Au sens de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, ces avantages doivent être considérés comme des éléments complémentaires de la rémunération et entrer dans le calcul des cotisations sociales, l'évaluation devant correspondre à l'économie réelle réalisée par l'agent. Aussi, dans l'hypothèse où, à l'avenir, certaines de ces autorisations ne concerneraient pas que des trajets domicile-travail occasionnels, la commune serait alors tenue de se conformer à cette obligation.

9.5.2 Un versement d'indemnités forfaitaires de représentation devenu irrégulier en 2018

Le directeur général des services de la commune percevait lors de l'instruction une indemnité forfaitaire annuelle de 6 840 €, octroyée par l'organe délibérant au titre de frais de représentation (délibération en date du 7 avril 2010), par référence à ceux accordés aux membres du corps préfectoral, pour lesquels le principe de cette indemnité avait été prévu par le décret n° 2001-1045 du 6 novembre 2001 relatif à l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation et dont les modalités d'attribution et montants annuels avaient été fixés par un arrêté en date du 18 octobre 2004⁶⁸.

Or, cette indemnité n'a plus de base légale depuis le 1^{er} janvier 2018. A cette date, l'arrêté du 14 novembre 2017⁶⁹ qui étend le bénéfice du RIFSEEP aux membres du corps préfectoral a abrogé l'arrêté du 18 octobre 2004 précité. Seul est autorisé maintenant le remboursement de frais de représentation sur justificatifs, en application de la circulaire NOR/INT/B/99/00261/C du 20 décembre 1999 relative aux avantages en nature attribués aux titulaires de certains emplois fonctionnels des collectivités locales, laquelle renvoie expressément aux règles posées dans la circulaire NOR/INT/A/98/00256/C du 10 décembre 1998 relative aux règles d'utilisation des crédits et moyens liées à l'exercice de la fonction de représentation.

⁶⁸ Arrêté du 18 octobre 2004 fixant les montants annuels et les modalités d'attribution de l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation allouée aux membres du corps préfectoral occupant un poste territorial en métropole.

⁶⁹ Arrêté du 14 novembre 2017 pris pour l'application aux préfets affectés sur un poste territorial, et aux représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat.

En conséquence, la Chambre avait recommandé à la commune de mettre un terme au versement d'indemnités forfaitaires de représentation et d'instaurer, le cas échéant, par délibération, la possibilité d'accorder le remboursement de frais de représentation uniquement sur justificatifs. L'ordonnateur a indiqué en réponse aux observations provisoires que le versement de ces indemnités forfaitaires avait cessé dès novembre 2020, lorsqu'il avait eu connaissance de leur irrégularité, et que seul était maintenant possible le remboursement de frais de représentation sur justificatifs, suite à une délibération du conseil municipal l'instaurant.



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

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3 Place des Grands Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX Cedex

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr