



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE MÉRIGNAC

(Département de la Gironde)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 6 février 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
NOUVELLES RECOMMANDATIONS	7
1 LA PROCEDURE	8
2 LES EVOLUTIONS DEMOGRAPHIQUES ET ECONOMIQUES DE LA COMMUNE	8
3 L'IMPACT DE LA METROPOLISATION SUR LES COMPETENCES ET LES EFFECTIFS DE LA COMMUNE	10
3.1 Des transferts de compétences accompagnés d'un faible nombre de transferts d'emplois et d'équipements.....	10
3.1.1 Un transfert définitif et entier, au 1 ^{er} janvier 2016, des parties de la compétence voirie exercées à tort par la commune.....	10
3.1.2 Des transferts d'emplois et d'équipements limités	11
3.2 Une participation significative au processus de mutualisation des services depuis 2016.....	11
3.2.1 Un cadre général fondé sur deux contrats	11
3.2.2 Des révisions de niveau de service systématiques depuis 2018.....	12
3.2.3 Le transfert de près de 12 % de l'effectif aux services communs.....	13
3.3 L'intégration dans l'attribution de compensation des impacts financiers de la mutualisation	14
4 LES RESSOURCES HUMAINES ET LES VEHICULES	15
4.1 Un effectif en 2022 quasiment équivalent à l'effectif présent avant la mutualisation	15
4.1.1 952 agents permanents au 1 ^{er} janvier 2022	15
4.1.2 Un effectif comparativement plus jeune et plus féminisé que dans les communes comparables	16
4.1.3 Les trois recommandations du précédent contrôle mises en œuvre	16
4.2 L'organisation du temps de travail.....	17
4.2.1 Une durée annuelle du travail partiellement régularisée au 1 ^{er} janvier 2022.....	17
4.2.1.1 Un cadre général régularisé en 2022	17
4.2.1.2 Des aménagements pour sujétions qui bénéficient à la moitié des agents	18
4.2.1.3 Une mesure générale de réduction du temps de travail fondée sur l'âge des agents	18
4.2.2 Un régime d'autorisations spéciales d'absence plus favorable que celui appliqué aux agents de l'État mais encadré.....	19
4.2.2.1 L'état du droit.....	19
4.2.2.2 Le régime d'autorisations spéciales d'absence de la commune.....	20
4.2.3 Un absentéisme des agents titulaires qui reste préoccupant malgré la mise en place d'un plan d'actions	21

4.3 Les rémunérations et les emplois d'encadrement général	22
4.3.1 Un RIFSEEP mis en place progressivement entre 2017 et 2021	22
4.3.1.1 Un déploiement aujourd'hui complet après un démarrage tardif	22
4.3.1.2 Une composition originale mais régulière de l'IFSE.....	23
4.3.1.3 L'obligation de mettre en place le CIA	23
4.3.2 Les avantages acquis	24
4.3.2.1 Le versement d'une prime annuelle non justifiée jusqu'en 2018	24
4.3.2.2 La présence d'une autre prime dans la paye, présentée comme un avantage acquis	24
4.3.3 Les emplois de direction	25
4.3.3.1 Un seul emploi de cabinet en 2022.....	25
4.3.3.2 Les conditions de titularisation de l'ancien directeur de cabinet	25
4.3.3.3 La conservation des décisions individuelles pour les emplois de direction.....	26
4.4 Un parc automobile fourni et non mutualisé	26
5 LES RELATIONS DE LA VILLE AVEC SES SATELLITES	27
5.1 Panorama des principaux satellites de la ville	27
5.1.1 Les établissements publics, syndicats et sociétés dont la ville est membre.....	27
5.1.2 La ville représentée au conseil d'administration de sept associations et d'un fonds de dotation	29
5.2 L'exercice des fonctions de gouvernance et de surveillance	30
5.2.1 Le caractère gratuit de tous les mandats à une seule exception	30
5.2.2 Une assiduité globalement satisfaisante aux séances des différents conseils d'administration.....	31
5.2.3 L'assistance apportée aux administrateurs dans la préparation des conseils	32
5.2.4 L'obligation pour les représentants de la commune siégeant dans un conseil d'administration d'une SAEM de présenter un rapport écrit annuel	33
5.3 Les modalités d'attribution et de contrôle d'aides aux associations	33
5.3.1 La présence de clauses de contrôle et d'évaluation dans les conventions passées avec les associations	33
5.3.2 Une valorisation effective des prêts de locaux dans les conventions trisannuelles.....	34
5.4 Les relations financières avec Mérignac Gestion Équipement	34
5.4.1 Une société qui assure uniquement l'exploitation du Pin Galant.....	34
5.4.2 Le renouvellement en 2020 du contrat	35
5.4.2.1 La confirmation en 2019 du choix de la délégation comme mode de gestion	35
5.4.2.2 Une économie générale contractuelle similaire dans les deux contrats	37
5.4.2.3 L'introduction, dans le nouveau contrat, d'une clause de restitution à la société des places gratuites attribuées à la ville et non utilisées	37
5.4.3 L'adaptation du contrat à la crise sanitaire.....	38
6 LA PRESENTATION ET LA FIABILITE DES COMPTES	39
6.1 L'information budgétaire	39
6.2 Les premiers changements liés à l'expérimentation du compte financier unique	39
6.3 La constitution tardive de provisions	40

6.4 La présence d'un règlement budgétaire et financier et d'un service de contrôle de gestion.....	40
6.5 L'obligation de conserver toutes les pièces justificatives relatives aux dépenses de personnel	41
6.6 La mise en œuvre récente par la commune d'un plan de contrôle des régies	41
7 L'ANALYSE FINANCIERE.....	43
7.1 Un budget principal qui présente une situation financière saine.....	43
7.1.1 Une capacité d'autofinancement en amélioration	43
7.1.2 Le respect du contrat passé avec l'État jusqu'à sa suspension en 2020.....	44
7.1.2.1 Un contrat suspendu en 2020	44
7.1.2.2 Un objectif d'évolution des dépenses fixé à 1,35 % et respecté.....	44
7.1.3 Des indicateurs fondamentaux convergents pour attester d'une situation saine à fin 2021.....	45
7.2 Un budget annexe de la cantine administrative fortement aidé par le budget principal.....	47
8 LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT.....	48
8.1 Un effort d'investissement comparativement modéré appelé à croître.....	48
8.1.1 Un effort d'investissement de 82,7 M€ en cinq ans.....	48
8.1.2 La présence, au sein des dépenses d'équipement, d'une attribution de compensation d'investissement	49
8.1.3 Un PPI à la présentation améliorée qui annonce une recrudescence des dépenses	50
8.2 L'articulation des investissements réalisés sur le territoire communal entre la ville et la métropole	51
8.2.1 Les outils de coopération en matière d'investissement.....	51
8.2.1.1 Un total de dépenses de 15,4 M€ réalisées par le FIC entre 2016 et 2021	51
8.2.1.2 Les CODEV	51
8.2.2 L'implication de la ville dans le projet de stade nautique métropolitain	52
8.2.2.1 Les grandes caractéristiques du stade nautique	52
8.2.2.2 Un équipement à vocation métropolitaine et communale	53
8.2.2.3 Le montage	54
8.2.2.4 Le coût du stade nautique et son financement	56
8.2.2.5 Les modalités de répartition et de versement des participations publiques	57
8.2.2.6 La répartition financière du coût du contrat	59
8.2.3 Les autres projets métropolitains bénéficiant d'un cofinancement communal	60
ANNEXES.....	61
Annexe n° 1. Les relations avec Bordeaux-Métropole	62
Annexe n° 2. Les principaux enseignements tirés de l'analyse financière	64

SYNTHÈSE

Membre de Bordeaux-Métropole, Mérignac est la deuxième commune la plus peuplée du département de la Gironde, avec un peu plus de 72 000 habitants. Bien que significative (+ 10 % entre 2006 et 2019 soit 6 700 habitants supplémentaires), la croissance de sa population reste plus lente que celle observée à l'échelle de la métropole. Forte de la présence d'environ 58 000 emplois dans le secteur privé, dont 15 000 dans la filière aéronautique, la commune est un centre économique important. Elle est, en même temps, une ville résidentielle pourvue de nombreuses infrastructures culturelles et sportives dont la salle de spectacles du Pin Galant (100 000 spectateurs par saison) et un complexe aquatique remplacé par un stade nautique d'intérêt métropolitain. La part des logements sociaux dans le total des résidences principales reste inférieure à la norme de 25 % (23,24 % en 2020), en dépit d'un nombre d'autorisations de constructions nouvelles égal à 4 541 pour la période 2016-2021, dont 1 044 dans le parc social.

Le rapport s'intéresse, à partir de 2016, à l'impact de la métropolisation sur les compétences et les effectifs de la commune, à la gestion des personnels, aux procédures de suivi des satellites les plus significatifs, à la situation financière et à la politique d'investissement, en particulier l'implication de la ville dans le projet métropolitain de stade nautique.

Comme pour tous les membres de Bordeaux-Métropole qui ont choisi d'adhérer pleinement au projet de mutualisation des services (ou services communs), l'impact de la création de la métropole a été particulièrement important, avec le transfert, en 2016, de 17 % de l'effectif communal présent en 2015, soit 209,2 emplois en équivalent temps plein : 151,2 au titre de la mutualisation et 58 pour les transferts de compétences. Cette transformation a aussi permis de régulariser l'exercice de la compétence propreté, mobilier urbain et espaces verts sur voirie, restée à tort, jusque-là, municipale. Depuis 2016, cette dernière est exercée pleinement par l'intercommunalité. Les compensations financières des transferts de compétences et de la mutualisation ont toutes été déduites de l'attribution de compensation. 84 % des flux qui sont venus la modifier entre 2016 et 2021 concernent les actions de mutualisation et 16 % seulement les transferts de compétences. La ville a augmenté de 90 agents environ son effectif permanent (+ 10,4 %) depuis le transfert aux services communs au 1^{er} janvier 2016 de 198 agents, ce qu'elle a justifié par la dynamique démographique et la nécessité d'adapter les services publics aux besoins des nouveaux habitants. La réduction des effectifs municipaux, consécutive à la création des services communs, a donc été gommée de moitié environ, en six ans.

Le temps de travail des agents est altéré par un absentéisme fort et récurrent des agents titulaires que des efforts avérés n'arrivent pas à faire reculer. Jusqu'en 2021, le temps de travail théorique s'établissait à 1 540 heures pour un emploi permanent, bien en deçà des 1 607 heures réglementaires. Le conseil municipal a délibéré le 30 juin 2021 afin d'y remédier dans le cadre de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Plus de la moitié des agents continue cependant de ne pas accomplir 1 607 heures par mois, en raison de deux aménagements apportés par le conseil municipal. Le premier, pris sur la base du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, n'appelle pas de critique juridique. Tel n'est pas le cas du second aménagement consistant à réduire progressivement le temps de travail des agents âgés de plus de 53 ans, jusqu'à trois jours par an. Ne s'appuyant sur aucun texte de portée nationale, son abrogation est recommandée.

En matière de rémunérations, la commune n'a débuté qu'en 2018 le déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel. À cette occasion, elle a intégré dans l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise, la prime annuelle qualifiée à tort d'avantage acquis, corrigeant une anomalie soulignée par le comptable public. Il reste maintenant à instaurer le complément indemnitaire annuel pour rémunérer de façon individualisée l'engagement professionnel et la manière de servir, auquel avait renoncé le conseil municipal en 2017, de façon irrégulière.

Malgré le transfert de 66 véhicules aux services communs, la commune continue à détenir une flotte fournie et vieillissante de 139 véhicules dont il convient de mieux formaliser l'utilisation et de vérifier l'utilité.

La ville est adhérente de trois syndicats et actionnaire de dix sociétés privées dont trois sociétés anonymes d'économie mixte locales et deux sociétés publiques locales. Dans deux de ces sociétés (Mérignac Gestion Équipement ou MGE et Aéroparc), sa part au capital lui confère un rôle déterminant en matière de gouvernance et de suivi. Des membres du conseil municipal participent, de droit, au conseil d'administration d'au moins 18 organismes, en dehors des établissements scolaires. Les documents fournis mettent en évidence un niveau d'implication satisfaisant, dans la gouvernance et la surveillance des satellites les plus sensibles, notamment de MGE dont l'exploitation du Pin Galant est l'unique objet, mobilisant une subvention municipale d'environ 2,2 M€ par saison hors covid-19. La ville a su notamment adapter le contrat de délégation passée avec cette société pour lui permettre de surmonter la crise sanitaire, sans répercussion financière majeure grâce aux dispositifs de soutien mis en place par l'État.

Sur l'ensemble de la période 2016-2021, la commune présente une situation financière saine avec des bases fiscales et des produits fiscaux supérieurs aux moyennes de comparaison, des taux d'imposition stabilisés, le dégagement chaque année d'une capacité d'autofinancement nette élevée et un endettement très faible. Modérées jusqu'en 2020 en raison, selon la ville, du processus de transformation de la communauté urbaine en métropole, les dépenses d'équipement ont enregistré, en 2021, une forte hausse (+ 36 % en un an) qui s'est poursuivie en 2022. La commune a tenu à relativiser le niveau du taux d'effort fiscal (1,37 contre une moyenne nationale de 1,17), au regard de la part élevée de locaux à caractère économique dans l'assiette fiscale communale et de la similarité du taux communal avec celui d'autres communes de plus de 20 000 habitants de la métropole.

Premier centre aquatique de l'agglomération et propriété de Bordeaux-Métropole, le nouveau stade nautique poursuit une vocation à la fois municipale et métropolitaine : d'une part, remplacer la piscine municipale Jean-Badet et, d'autre part, constituer un équipement structurant pour la métropole, ouvert aux habitants des communes membres et en capacité d'accueillir des compétitions de natation de haut niveau. La commune et la métropole mettent en avant cette double mission pour justifier le choix d'un schéma de cofinancement et non d'un financement métropolitain complété par un fonds de concours communal. La construction puis l'exploitation du stade nautique pendant 20 ans ont été confiées à un délégataire, au moyen d'un contrat de concession d'un coût global de 75 M€ selon les calculs de la chambre régionale des comptes, financé, à hauteur de 52 % environ par la commune. L'ouverture de l'équipement a été différée à la suite de contentieux engagés par des riverains. Au cours de l'audition organisé à sa demande, le maire a confirmé que la partie intérieure de l'équipement doit ouvrir le 20 février 2023. Il a également assuré que la crise énergétique en cours n'est pas de nature à remettre en cause l'économie générale du projet.

RECOMMANDATIONS

Suivi de l'état d'avancement des recommandations formulées dans le rapport d'observations définitives du 12 novembre 2013¹

Recommandation n° 2 : veiller à l'application des dispositions de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 prévoyant le remboursement des charges de personnels par une association pour les agents de la collectivité mis à sa disposition (**mise en œuvre**).

Recommandation n° 3 : introduire dans le débat d'orientation budgétaire une analyse prospective sur plusieurs années et nourrir et mener un débat au conseil municipal sur la dette communale en communiquant toutes les informations nécessaires (**mise en œuvre**).

Recommandation n° 4 : procéder au contrôle sur place des régies, conformément à l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 (**mise en œuvre**).

Recommandation n° 5 : élaborer un guide des procédures budgétaire et financière et développer le contrôle de gestion afin d'améliorer la fiabilité des comptes qui a fait l'objet d'une réflexion entre la ville de Mérignac et les services du Trésor et de la signature d'une convention (**mise en œuvre**).

Recommandation n° 6 : améliorer le taux de réalisation des prévisions de dépenses d'équipement dans un souci de meilleure gestion (**mise en œuvre en cours**).

Recommandation n° 7 : ne pas emprunter au-delà du besoin de financement de la commune, même si le niveau d'endettement de la ville de Mérignac est faible (**mise en œuvre**).

Recommandation n° 8 : valoriser dans les annexes du compte administratif les prestations en nature fournies aux associations (**mise en œuvre en cours**).

Recommandation n° 9 : indiquer dans les annexes du compte administratif, au niveau du tableau des effectifs, les agents non titulaires (**mise en œuvre**).

Recommandation n°10 : veiller à ce que le conseil municipal prenne une délibération en fixant un taux de « promus/promouvables » inférieur à 100 % afin d'exprimer la politique que la ville entend conduire en matière d'avancement (**mise en œuvre**).

¹ La recommandation n° 1 est devenue sans objet.

NOUVELLES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : abroger, sur le fondement de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, la mesure générale de réduction du temps de travail fondée sur l'âge des agents, compte tenu de son caractère irrégulier (**refus de mise en œuvre**).

Recommandation n° 2 : abroger, sur le fondement de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, la disposition de la délibération du 20 décembre 2017 renonçant à la mise en œuvre du complément indemnitaire annuel (CIA) et fixer, dans une nouvelle délibération, ses modalités d'attribution (**mise en œuvre en cours**).

Recommandation n° 3 : ne plus payer la prime de départ à la retraite et abroger, sur le fondement de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, la délibération du 20 février 2015 fixant son montant à 2 560 €. (**non mise en œuvre**)

Recommandation n° 4 : fixer dans une délibération les conditions de mise à disposition des véhicules auprès d'élus ou d'agents et mettre en place un règlement d'utilisation (**non mise en œuvre**).

Recommandation n° 5 : établir, à l'attention du conseil municipal, un bilan annuel de l'utilisation des véhicules de façon à vérifier l'adéquation du parc aux besoins et mutualiser les véhicules les moins utilisés avec Bordeaux-Métropole ou d'autres communes (**partiellement mise en œuvre**).

Recommandation n° 6 : instaurer un suivi de la participation des administrateurs représentant la ville dans les conseils d'administration des différents organismes dont la ville est membre, au moins pour les plus importants (**mise en œuvre en cours**).

Recommandation n° 7 : réaliser annuellement quelques contrôles sur pièces et sur place des satellites associatifs les plus aidés, ou de ceux jugés les plus fragiles, en vue de vérifier de façon détaillée leur situation financière et le respect des engagements pris (**mise en œuvre en cours**).

Recommandation n° 8 : à l'occasion du prochain renouvellement du contrat du Pin Galant, élargir le champ de comparaison des différents modes de gestion, en distinguant la délégation à une SAEML à activité unique de la délégation à un véritable opérateur externe et en incluant la formule de la régie personnalisée (**mise en œuvre en cours**).

Recommandation n° 9 : mettre en cohérence dans les meilleurs délais possibles l'état de l'actif et l'inventaire en liaison avec le comptable (**mise en œuvre en cours**).

Recommandation n° 10 : présenter, en conseil municipal, un bilan financier détaillé de l'état d'avancement des actions inscrites au CODEV (**mise en œuvre en cours**).

1 LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de Mérignac, à partir du 1^{er} janvier 2016. Dans ce cadre, les thèmes suivants ont été examinés : l'impact de la métropolisation sur les compétences et les effectifs de la ville ; l'évolution du nombre d'agents depuis 2016, du temps de travail et des rémunérations ; l'organisation choisie par la commune pour suivre ses satellites les plus significatifs ; la situation financière et la politique d'investissement dont l'implication communale dans le projet métropolitain de construction et de gestion d'un stade nautique. Les suites données par la commune aux recommandations formulées dans le précédent rapport d'observations définitives (ROD) daté du 12 novembre 2013 ont également été analysées.

Un entretien de début de contrôle a été organisé le 1^{er} mars 2022, avec M. Alain Anziani, maire en exercice sur l'ensemble de la période, après l'envoi d'une lettre l'informant de l'ouverture du contrôle, notifiée le 16 février 2022. Prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, un entretien préalable à la formulation d'observations provisoires s'est déroulé le 6 juillet 2022. La chambre régionale des comptes a arrêté le rapport d'observations provisoires le 27 septembre 2022.

Le rapport d'observations définitives suivant a été délibéré le 6 février 2023, au vu des réponses écrites apportées par le maire et par un destinataire d'extraits d'observations provisoires, et après avoir auditionné le maire, à sa demande.

2 LES EVOLUTIONS DEMOGRAPHIQUES ET ECONOMIQUES DE LA COMMUNE

Deuxième commune la plus peuplée du département avec une population d'environ 72 200 habitants, Mérignac (48,2 km²) est un centre économique important réunissant, sur son territoire, l'aéroport de Bordeaux-Mérignac (8^e aéroport français national au regard du trafic), une grande partie du quartier dit de l'Aéroparc ainsi que les sièges sociaux de plusieurs enseignes nationales comme Cultura, Oxbow ou Filhed Allard (6^e entreprise française de courtage d'assurances pour les entreprises). Étendu sur trois communes (Mérignac, Le Haillan et Saint-Médard-en-Jalles), le quartier de l'Aéroparc regroupe sept entreprises majeures et 110 sous-traitants de la filière aéronautique-spatial-défense (ASD). Sa partie mérignacaise accueille, entre autres, le groupe Dassault Aviation (1 600 emplois environ sur place), Thales ou encore Sabena Technics, société spécialisée dans la maintenance aéronautique (plus de 800 agents sur site). Le développement de ce quartier fait l'objet d'une opération d'intérêt métropolitain dans le but de créer 10 000 emplois grâce à l'aménagement et la viabilisation de 400 hectares et à l'arrivée de transports en commun, notamment le tramway reliant le site au centre-ville de Bordeaux.

Mérignac se distingue donc par une activité économique diversifiée et la présence d'environ 58 000 emplois salariés du secteur privé, dont 15 000 dans la seule filière aéronautique².

² Source : documents sur la mission locale Technowest transmis par la commune.

Cette ville, également résidentielle, a gagné environ 6 700 habitants (+ 10 %) entre 2006 et 2019, majoritairement sous l'effet du solde naturel. Bien que significatif, ce rythme de progression est moins rapide que celui observé à l'échelle de la métropole (+ 16 % sur la même période³).

Tableau n° 1 : données générales

Comparateur de territoires	Talence	Bordeaux	Mérignac	Pessac	Bordeaux Métropole	Gironde
Superficie en km²	8,4	49,4	48,2	38,8	578,3	9 975,6
Population INSEE en 2019	43 820	260 958	72 197	65 245	814 049	1 623 749
Nombre d'habitants au km² en 2019	5 248	5 287	1 499	1 681	1 408	163
Variation de la pop. entre 2013 et 2019 : taux annuel moyen	0,90 %	1,20 %	0,90 %	1,20 %	1,40 %	1,30 %
dont variation due au solde naturel	0,50 %	0,50 %	0,40 %	0,30 %	0,50 %	0,30 %
Nombre de naissances pour 1 décès en 2021	1,61	1,64	1,37	1,14	1,49	1,17
Taux d'activité des 15 à 64 ans en 2019	64,1%	70,8%	77,3%	69,0%	73,1%	74,7%
Part des résidences principales en 2019, en %	92,10 %	87,70 %	92,00 %	94,80 %	91,40 %	84,90 %
Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2019	22 820 €	23 360 €	23 640 €	24 520 €	23 060 €	22 640 €
Part des ménages fiscaux imposés en 2019, en %	61,00 %	62%	66%	65%	62%	60%
Taux de pauvreté en 2019, en %	16,00 %	16,00 %	11,00 %	12,00 %	14,00 %	12,60 %
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2019	15,10 %	14,50 %	11,80 %	13,40 %	13,50 %	12,70 %

Source : Insee

En 2020, la part des logements sociaux dans le total des résidences principales s'établissait à 23,24 % : elle n'atteignait donc pas l'objectif de 25 % fixé à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH)⁴. Cette part connaît même un léger recul depuis 2017 (- 1,58 point). Selon les données fournies, la commune a autorisé la construction de 4 541 logements entre 2016 et 2021 (757 par an), dont 1 044 (23 %) dans le parc social.

L'offre en infrastructures culturelles et sportives est importante, avec notamment :

- au plan culturel : une médiathèque occupant l'ancienne mairie (5 600 m² de ressources documentaires) et trois antennes de quartier, un conservatoire fréquenté par 1 600 élèves ainsi que deux salles de spectacles et concerts réputées : le Pin Galant et la salle du Krakatoa (45 concerts par an) ;
- au plan sportif, un complexe nautique Jean-Badet composé de deux bassins (25 et 50 mètres), quatre stades, quatre gymnases et trois salles omnisports.

Un nouveau complexe aquatique d'intérêt métropolitain va prochainement se substituer au stade nautique Jean-Badet⁵.

³ Entre 2006 et 2019, la population de la métropole est passée de 702 522 habitants à 814 049 habitants.

⁴ Les articles L. 302-5 et suivants du CCH ont codifié les dispositions de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).

⁵ Voir § 8.2.2.

3 L'IMPACT DE LA METROPOLISATION SUR LES COMPETENCES ET LES EFFECTIFS DE LA COMMUNE

Bordeaux-Métropole a été créée le 1^{er} janvier 2015 par transformation, à périmètre constant, de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) en métropole au sens de l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Les transferts de compétences communales devenues métropolitaines, à la suite de la loi n° 201-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), se sont échelonnés de 2015 à 2018. Dès sa transformation en métropole, l'EPCI⁶ a décidé de créer, avec les communes membres, des services communs sur la base du volontariat.

3.1 Des transferts de compétences accompagnés d'un faible nombre de transferts d'emplois et d'équipements

3.1.1 Un transfert définitif et entier, au 1^{er} janvier 2016, des parties de la compétence voirie exercées à tort par la commune

Étalés entre 2015 et 2018 et identiques à ceux des autres communes membres de Bordeaux-Métropole, les transferts de compétences imposés par la loi n'appellent pas de remarque. A l'occasion de la transformation de la communauté urbaine en métropole, l'EPCI s'est emparé de compétences depuis longtemps intercommunales, mais qui étaient restées à tort communales.

Dans le cas de Mérignac, seule la compétence propreté, mobilier urbain, et espaces verts sur voirie était concernée. La chambre régionale des comptes avait critiqué cette anomalie à plusieurs reprises, notamment dans le rapport d'observations définitives (ROD) du 22 mars 2011 consacré à la ville de Bordeaux. Simultanément à cette régularisation, le conseil métropolitain a autorisé les communes qui le désiraient, à continuer à assurer l'exercice de cette compétence au moyen d'une convention de délégation de gestion de service et d'une aide financière de la métropole. Cette mesure permettait de ne pas transférer les personnels affectés à ces missions de proximité et de laisser la capacité d'action aux maires dans un souci de proximité et d'efficacité⁷. Mais Mérignac n'a pas conventionné, préférant opter pour un transfert définitif.

Les rapports de présentation des comptes administratifs décrivent la présence de dépenses relatives à des travaux d'aménagement et d'entretien des espaces verts « *sur domaine public communal (parcs, jardins, cours d'école...)* ». La commune a indiqué que des procédures ont été prévues pour éviter que ces travaux ne relèvent de la compétence voirie, et ne portent que sur des espaces verts ou à l'intérieur d'équipements du ressort communal. Ces précautions sont d'autant plus utiles que le suivi et parfois l'exécution des travaux incombent à un service mutualisé.

⁶ Établissement public de coopération intercommunale.

⁷ Voir ROD Bordeaux-Métropole du 25 septembre 2020, pages 55 et suivantes.

3.1.2 Des transferts d'emplois et d'équipements limités

58 emplois, comptabilisés en équivalent temps plein (ETP), ont été transférés à Bordeaux-Métropole, dans le cadre des transferts de compétences : un pour la compétence habitat et 57 pour la régularisation de la compétence propreté sur voirie. Représentant moins de 5 % des agents présents en 2015, ce nombre est aussi très inférieur au nombre d'emplois transférés après la création des services communes (151,2 ETP).

Les transferts de compétences ont donné lieu aux transferts en pleine propriété et à titre gratuit, en 2015, de l'aire d'accueil des gens du voyage (AAGV) et à la cession des parts de la commune dans le capital de la société anonyme d'économie mixte locale (SAEML) Régaz-Bordeaux. Aucun autre transfert de bien ou d'équipement n'a été organisé, la ville ayant souhaité conserver la maîtrise de tous ses grands équipements, en particulier la salle de spectacles du Pin Galant. Lors du dernier contrôle de Bordeaux-Métropole, les deux derniers ordonnateurs avaient souligné que l'identification de l'intérêt métropolitain d'une infrastructure incombe, en premier lieu, aux communes⁸.

3.2 Une participation significative au processus de mutualisation des services depuis 2016

3.2.1 Un cadre général fondé sur deux contrats

Bordeaux-Métropole serait la seule métropole à avoir constitué des services communs avec plusieurs communes et pas uniquement la ville-centre, par application des dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT. Le processus de mutualisation des services a été mené de façon progressive avec quatre cycles annuels d'adhésion, sur la base du volontariat et selon un principe de flexibilité, avec un niveau de service modulable. Après l'adoption du projet de schéma de mutualisation⁹ le 20 février 2015, le conseil municipal a validé un périmètre de mutualisation le 27 mars 2015, pour une mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2016 (cycle 1), retenant onze domaines : les finances ; la commande publique ; le magasin général ; les affaires juridiques/assurances (hors archives) ; les ressources humaines (hors dialogue social) ; le numérique et les systèmes d'information ; la gestion et l'investissement sur le domaine public ; le cadre de vie et l'urbanisme ; le programme local de l'habitat et l'amélioration du parc immobilier bâti ; la stratégie immobilière et foncière ; les relations internationales.

Le fonctionnement des services communs est régi par deux contrats passés entre l'EPCI et chaque commune : une convention-cadre, applicable sans délimitation de durée mais amendable par voie d'avenant, et un contrat d'engagement, conclu pour la durée du mandat municipal et renouvelable tacitement dans les six mois suivant l'élection municipale.

⁸ Voir ROD Bordeaux-Métropole du 25 septembre 2020, page 63.

⁹ Prévu à l'article L. 5211-39-1 du CGCT, le schéma de mutualisation avait été préparé par un comité de pilotage présidé par le maire de Mérignac, en sa qualité de vice-président de l'EPCI en charge de la métropolisation, et approuvé par le conseil de Bordeaux-Métropole, le 29 mai 2015.

Tandis que le premier délimite le périmètre de mutualisation et identifie les moyens transférés, le second traduit les modalités de mise en œuvre de la mutualisation et les priorités d'action de la commune.

Ces deux documents ont été approuvés en conseil municipal, le 9 novembre 2015 pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016. Depuis leurs signatures, la convention-cadre a été modifiée par cinq avenants et le contrat d'engagement par trois avenants, en vue de prendre en compte les révisions de niveau de service (RNS¹⁰).

Les services mutualisés, et regroupés dans les services communs, sont finalement au nombre de neuf : (i) les finances, (ii) la commande publique, (iii) les affaires juridiques (veille juridique et rédaction des actes types), (iv) les ressources humaines (hors dialogue social), (v) la stratégie immobilière, la logistique et les moyens généraux (pour le magasin uniquement), (vi) le numérique et les systèmes d'information, et pour les fonctions opérationnelles, (vii) la gestion du domaine public, l'investissement sur domaine public (hors périmètre de clarification de compétences), (viii) le cadre de vie, l'urbanisme et les autorisations d'occupation des sols, et enfin (ix) la propreté, mobilier urbain et espaces verts sur voirie¹¹.

Selon l'article 5 du contrat d'engagement, la métropole doit réaliser une évaluation annuelle pour vérifier les engagements pris par les cocontractants et la diffuser à chaque commune avant le 31 mars, sous la forme d'un rapport ayant vocation à être présenté en conseil municipal. Si la ville a confirmé la transmission effective de ces rapports par la métropole et leur examen par les services communaux, les comptes rendus des conseils municipaux ne retraçaient pas leur communication en conseil municipal. En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à dorénavant remplir cette obligation.

3.2.2 Des révisions de niveau de service systématiques depuis 2018

Des ajustements du niveau de service rendu par les services communs sont possibles à l'initiative des maires, sous la forme de révisions de niveau de service (RNS) matérialisées dans des avenants au contrat d'engagement. Une RNS ne peut aboutir à annuler la mutualisation d'un domaine entier de compétence ou d'un sous-domaine, mais elle peut entraîner une réduction du service rendu, par exemple en cas d'externalisation d'une activité ou de cessation d'une prestation : un marché de collecte de déchets verts a ainsi été revu pour s'adapter à la volonté de la ville de Mérignac de supprimer une tournée mensuelle. Le suivi du niveau de service est assuré par des indicateurs de pilotage du volume d'activité.

Depuis 2018, le niveau de service des différentes compétences mutualisées a été révisé à six reprises : deux fois en 2018 et une fois par an entre 2019 et 2022. Conformément à leur objet, les RNS n'ont apporté que des modifications d'intensité ou de périmètre de service, essentiellement dans les domaines suivants : numérique et systèmes d'information, gestion du domaine public, propreté et espaces verts sur voirie¹².

¹⁰ Voir § 3.2.2.

¹¹ Voir § 3.1.1.

¹² Voir annexe n° 1, tableau sur la chronologie et l'objet des différentes RNS décidées au cours de la période.

3.2.3 Le transfert de près de 12 % de l'effectif aux services communs

Les services communs ont été constitués par des transferts définitifs d'agents communaux, ce qui n'est pas une obligation, l'article L. 5211-4-2 du CGCT ne prévoyant qu'une simple mise à disposition de plein droit. La métropole et les communes se sont donc imposées un degré d'intégration plus élevé que celui requis par la loi.

Trois villes ont transféré 86 % des effectifs mutualisés : Mérignac est le deuxième contributeur derrière Bordeaux (68 % des effectifs transférés) et devant Pessac¹³, avec le transfert de 151,2 ETP au 1^{er} janvier 2016, soit près de 12 % de son effectif de 2015, puis de 2,9 ETP à la suite des différentes RNS.

Tableau n° 2 : répartition des ETP mutualisés selon les domaines au 1^{er} janvier 2016

Domaines	NOMBRE TOTAL D'Equivalents Temps Plein*	ETP compensés sans agents transférés	Renfort (apprentis, CAE...)
Finances	9	1	
Commande publique	5.5		
Affaires juridiques	0.2		
Ressources humaines	24.7	2	
Logistique et moyens généraux, Stratégie immobilière et foncière	3		
Numérique et système d'information	14	0.5	2
Gestion du domaine public / investissement sur domaine public (hors périmètre de clarification de compétences)	73.18	1	0.84
Cadre de vie, urbanisme, AOS	12.3	2	
Total	141.88	6.5	2.84
Total général			151.22

*ETP et part d'ETP des agents mutualisés

Source : article 3 de la convention cadre pour la création de services communs

Les agents des services communs conseillent, préparent et exécutent les décisions des donneurs d'ordre que sont la métropole et chaque ville adhérente. Pour autant, ils sont gérés et rattachés à Bordeaux-Métropole qui constitue leur autorité hiérarchique et leur employeur. A ce titre, Bordeaux-Métropole structure leur cadre d'action, organise leurs interventions en fonction des niveaux de service prédéterminés, et alloue les moyens. Chaque ville exerce l'autorité fonctionnelle sur les agents pour les missions remplies à leur demande.

L'organigramme individualise, au sein des services municipaux et du cabinet du maire, les unités rattachées aux services communs, en les distinguant visuellement par des pointillés. Dans sa dernière version (février 2022), il en recense cinq : l'unité du développement au sein du cabinet du maire traitant notamment les questions d'urbanisme, la logistique, les espaces publics/environnement, la performance financière et numérique, et les RH (pilotage et stratégie). La présence d'une direction communale des affaires juridiques s'explique par l'étroitesse du champ mutualisé dans ce domaine, limité à la rédaction d'actes types et à la veille juridique. La ville n'a d'ailleurs transféré à ce titre que l'équivalent de 20 % d'un ETP.

De nombreux transferts de matériels ont aussi été réalisés au cours de la mutualisation dont une partie du parc roulant (66 véhicules) ainsi que l'ensemble des matériels, infrastructures et logiciels en matière de numérique et de systèmes d'information, dont les postes et les terminaux utilisateurs. Non précisée dans les conventions et leurs annexes, la valeur de ces biens a été communiquée en réponse aux observations provisoires.

¹³ ROD Bordeaux-Métropole du 25 septembre 2020, page 78.

Les locaux municipaux hébergeant des services communs et des agents transférés sont mis à la disposition de la métropole. Pour financer la majeure partie des dépenses d'entretien, un forfait payé par la ville est inclus dans l'attribution de compensation : la convention-cadre a fixé son montant à 173 235 €. La superficie occupée par les agents transférés (6 489 m²) est supérieure à celle mise à disposition de la métropole (4 872 m²) car la ville conserve la maîtrise des locaux situés dans l'hôtel de ville.

3.3 L'intégration dans l'attribution de compensation des impacts financiers de la mutualisation

Les compensations financières des transferts de compétences ont logiquement été déduites de l'attribution de compensation (AC), dans les conditions examinées par la chambre régionale des comptes dans le ROD du 25 septembre 2020 consacrée à Bordeaux-Métropole.

Les compensations financières de la mutualisation sont également incluses dans les AC, la métropole et ses membres ayant préféré cette solution, autorisée par l'article L. 5211-4-2 du CGCT, à une facturation directe annuelle. Les modalités de financement de la mutualisation sont définies dans une délibération-cadre métropolitaine du 29 mai 2015. L'assiette des charges à compenser additionne les éléments suivants : le coût réel des équivalents temps plein ; les charges directes réelles de fonctionnement indispensables à l'activité propre des services ; le coût annualisé de renouvellement des immobilisations transférées ; le forfait communal des dépenses d'entretien des bâtiments par m² et par agent transféré ; et un forfait de charges de structure. En cas d'impact financier, les RNS entraînent aussi une modification des AC. Elles sont le seul facteur explicatif de l'évolution de l'AC de Mérignac depuis 2019.

Par délibération du 27 janvier 2017, le conseil de métropole a décidé de mettre en place l'attribution de compensation d'investissement (ACI), créée par l'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2016 du 29 décembre 2016, pour tenir compte des dépenses d'investissement identifiées dans les transferts de charge et de leur coût de renouvellement. Cette disposition a eu pour effet de transférer en investissement une partie de l'AC jusque-là comptabilisée en totalité en section de fonctionnement, mesure validée par la commune le 13 février 2017.

84 % des flux modificatifs de l'AC totale passés entre 2016 et 2021 concernent les actions de mutualisation, et 16 % seulement les transferts de compétences¹⁴.

¹⁴ Voir annexe 1, tableau d'évolution de l'attribution de compensation.

L'articulation des politiques d'investissement entre la métropole et la commune est examinée en partie 8.

4 LES RESSOURCES HUMAINES ET LES VEHICULES

4.1 Un effectif en 2022 quasiment équivalent à l'effectif présent avant la mutualisation

4.1.1 952 agents permanents au 1^{er} janvier 2022

Tableau n° 3 : postes occupés au 1^{er} janvier de l'exercice

Statut	Postes occupés au 1 ^{er} janvier de l'exercice								Evolution 2015-2016		Evolution 2016-2022		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	en %	en valeur	en %	en valeur	en % / an
Non permanents (autres non titulaires)	232	250	191	258	183	196	220	292	7,8%	+18	16,8%	+42	2,6%
Permanents dont :	1060	885	913	885	929	966	968	952	-16,5%	-175	7,6%	+67	1,2%
Titulaires	1031	852	880	860	904	939	941	914	-17,4%	-179	NC	+62	NC
Non titulaires CDI	17	16	16	15	15	13	12	16	-5,9%	-1	NC	0	NC
Non tit. CDD > 3 ans	7	7	7	8	8	10	9	16	0,0%	0	NC	+9	NC
Non tit. CDD art 3.2	5	10	10	2	2	4	6	6	100,0%	+5	NC	-4	NC
Total général	1292	1135	1104	1143	1112	1162	1188	1244	-12,2%	-157	9,6%	+109	1,5%

Sources : tableaux des effectifs transmis par la ville, délibérés annuellement et message ville pour 2022

L'évolution des effectifs a été analysée à partir des tableaux annuels d'effectifs votés chaque année par l'assemblée délibérante. Il n'a pas été possible de croiser leurs contenus et ceux des fichiers de paye Xémélios en raison de la présence sur ces derniers de nombreuses lignes de rémunérations correspondant à des éléments autres que la paye mensuelle de chaque agent (mesures de régularisations, doublons, etc.), tenant à la taille de la commune.

Les documents relatifs à la mutualisation¹⁵ font état du transfert de 209,2 ETP au 1^{er} janvier 2016 : 151,2 au titre de la mutualisation et 58 pour les transferts de compétences. Ces données sont cohérentes avec celles du rapport de présentation du compte administratif de 2016 qui annonçait le transfert de 205 ETP (198 agents et sept postes vacants). Depuis, 2,8 ETP ont été transférés en plus, dans le cadre des révisions de niveau de service (RNS) jusqu'en 2022.

Au 1^{er} janvier 2022, la commune employait 952 agents permanents, soit 67 agents de plus qu'au 1^{er} janvier 2016 (+ 7,6 %), date de mise en place des services communs, mais 108 de moins qu'au 1^{er} janvier 2015. Dans son courrier de réponse, la ville a reconnu avoir augmenté de 90 agents environ son effectif permanent depuis le transfert, vers ces services, de 198 agents au 1^{er} janvier 2016¹⁶ (+ 10,4 %), ce qu'elle a justifié par la dynamique démographique et la nécessité d'adapter les services publics aux besoins des nouveaux habitants. Les rapports de présentation des comptes administratifs signalent des recrutements dans le secteur de l'enfance, de la petite enfance, de la jeunesse (ludothécaires, auxiliaires de puériculture, animateurs, agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), etc.), de la tranquillité publique (policiers municipaux), et dans les secteurs sportif et culturel.

¹⁵ Voir § 3.1.2 et 3.2.3.

¹⁶ Le nombre de 90 correspond à la différence entre d'une part, l'effectif permanent au 1^{er} janvier 2022 (952) et d'autre part, l'effectif permanent au 1^{er} janvier 2015 (1060) réduit du nombre d'agents transférés constaté au compte administratif 2016 (198).

La réduction des effectifs municipaux, consécutive à la création des services communs, a donc été gommée de moitié environ en six ans.

Selon les rapports d'orientation budgétaire, une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) est en place depuis 2016.

4.1.2 Un effectif comparativement plus jeune et plus féminisé que dans les communes comparables

Selon les rapports sociaux, l'effectif du budget principal est plus jeune (62,9 % d'agents de moins de 50 ans en 2020) et plus féminisé (73 % de femmes en 2020) qu'en moyenne, dans les communes comparables (57,6 %¹⁷ d'agents de moins de 50 ans et 61,4 % de femmes en 2019). Il compte aussi une proportion plus grande d'agents des catégories A (10,5 % contre une moyenne de 7,3 %) et B (14,3 % contre une moyenne de 10,6 %). L'importance relative du taux de féminisation tient vraisemblablement à la conservation par la commune des compétences petite enfance, activités scolaires et périscolaires, et activités à caractère social.

Issu de l'article 61 de la loi n° 2014 873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, l'article L. 2311-1-1 du CGCT rend obligatoire, dans les communes de plus de 20 000 habitants, la présentation par le maire d'un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes préalablement aux débats sur le projet de budget. Bien que cette obligation ait toujours été respectée, les rapports n'évoquaient pas jusqu'en 2021 d'orientations pluriannuelles concrètes. En réponse aux observations provisoires, la ville a précisé que des objectifs pluriannuels ont été fixés dans un plan d'action triennal approuvé par le conseil municipal le 19 décembre 2020. Au vu des éléments produits, ce document aborde bien les thèmes retenus à l'article D. 2311 16 du CGCT créé par l'article 1^{er} du décret n° 2015-761 du 24 juin 2015. Il est rappelé qu'en vertu du même article, un bilan des différentes actions menées dans le cadre de ce plan doit être inclus dans le rapport annuel, ce qui n'était pas le cas en 2021.

4.1.3 Les trois recommandations du précédent contrôle mises en œuvre

Dans le ROD précédent, trois recommandations avaient été formulées à propos de la gestion des ressources humaines :

- (i) veiller à l'application des dispositions de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 prévoyant le remboursement des charges de personnels par une association pour les agents de la collectivité mis à sa disposition (recommandation n° 2) ;
- (ii) indiquer dans les annexes du compte administratif, au niveau du tableau des effectifs, le nombre d'agents non titulaires (recommandation n° 9) ;
- (iii) veiller à ce que le conseil municipal prenne une délibération en fixant un taux de « *promus/promouvables* » inférieur à 100 % afin d'exprimer la politique que la ville entend conduire en matière d'avancement (recommandation n° 10).

Elles ont toutes été mises en œuvre : (i) les rémunérations du seul agent mis à la disposition d'une autre structure, le comité des œuvres sociales (COS), sont remboursées ; (ii) le nombre d'agents non titulaires est bien mentionné à l'annexe du compte administratif ; (iii) le

¹⁷ Les collectivités locales en chiffres 2021, p 107.

conseil municipal a approuvé, le 6 avril 2018, un taux moyen d'avancement de grade de 55 %, arrêté en fonction des résultats constatés au cours des neuf exercices précédents. Le niveau de ce taux a été confirmé en conseil municipal, le 4 novembre 2019.

4.2 L'organisation du temps de travail

4.2.1 Une durée annuelle du travail partiellement régularisée au 1^{er} janvier 2022

4.2.1.1 Un cadre général régularisé en 2022

Jusqu'au 1^{er} janvier 2022, et en dépit de l'ajout d'une journée de temps de travail le 29 juin 2009 au titre de la journée dite « *de solidarité* », la durée annuelle de travail d'un agent à temps complet était loin d'atteindre 1 607 heures¹⁸. Le rapport sur les orientations budgétaires 2017 (ROB 2017) reconnaît ainsi qu'elle s'établissait alors à 1 540 heures (et à 1 575 heures pour un emploi non permanent). Il imputait cette situation à un volume de jours de congés supérieur à celui prévu à l'article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, soit 25 jours. Selon le ROB 2017, un agent titulaire ou stagiaire bénéficiait de 31 jours de congés et un agent non titulaire de 27 jours, forfaits auxquels se rajoutaient la journée du maire, un jour « *par échelon médaille* » et un jour dit de présentéisme l'été. L'organisation du temps de travail de la ville reposait sur une délibération votée le 28 mai 1998, qui approuvait une durée hebdomadaire de temps de travail des agents municipaux de 35 heures. Elle avait été expressément maintenue après la généralisation des 35 heures dans la fonction publique, comme l'autorisait l'article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001¹⁹.

L'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a demandé aux collectivités territoriales dont l'organisation du temps de travail avait été mise en place avant 2001 et dérogeait aux règles en vigueur, comme Mérignac, de procéder à une régularisation applicable au 1^{er} janvier 2022 au plus tard. La commune s'est acquittée de cette obligation dans le délai imparti, après un cycle de concertation et après l'avis du comité technique, moyennant des aménagements examinés ci-après.

La durée hebdomadaire de référence a été allongée d'une heure trente, passant de 35 heures à 36 heures 30, ce qui a permis de maintenir à 33 le nombre de jours non travaillés, hors journées de fractionnement : 25 sous la forme de jours de congés et huit sous la forme de jours de réduction du temps de travail (RTT). Approuvé par une délibération du 30 juin 2021, le règlement du temps de travail détaille la nouvelle organisation.

¹⁸ Aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000, « *Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures maximum, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées.* ». Cette disposition est applicable à la fonction publique territoriale en vertu de l'alinéa 1^{er} de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, rajouté par l'article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001.

¹⁹ Cet article permettait de conserver les régimes de temps de travail antérieurs « *par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité [...] prise après avis du comité technique paritaire, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail* ». La délibération requise a bien été votée par le conseil municipal, le 17 décembre 2001.

4.2.1.2 Des aménagements pour sujétions qui bénéficient à la moitié des agents

L'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 autorise une collectivité locale à déroger à la durée légale, « *pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux* ». Sur la base de ces critères, le règlement de travail allège le temps de travail des agents concernés, dans une limite de 21 heures par an.

Tableau n° 4 : les sujétions ouvrant droit à un allègement du temps de travail

Item	Définition	Valorisation
Travail de nuit	Travail entre 22h et 6h du matin	7h
Travail le dimanche	2 dimanches / mois	7h
Travail en horaires décalés		7h
Travail en équipe		7h
Modulation du cycle de travail		7h
Pénibilité	Métiers bénéficiant de l'IFSE pénibilité	14h

Source : règlement du temps de travail

Selon les données fournies, les aménagements apportés bénéficient à 622 agents, soit la moitié environ de l'effectif, principalement dans les filières animation, entretien et restauration scolaire. En réponse aux observations provisoires, le maire a souligné qu'ils ont été précédés d'une évaluation de la pénibilité des différents postes de travail et qu'ils ne peuvent dépasser, au maximum, 21 heures par agent soit 1,3 % du temps de travail annuel de droit commun.

Après ces aménagements, le temps de travail reste inférieur, pour certaines missions, à celui prévu dans la convention collective applicable à des emplois équivalents du secteur privé : ainsi, la convention collective applicable aux employés chargés de l'accueil en crèche ne prévoit pas d'exception générale aux 35 heures. En réponse aux observations provisoires, la ville a tenu à nuancer ce constat en précisant que des jours supplémentaires de congés sont, en pratique, accordés aux agents travaillant dans des crèches privées, par le biais d'accords d'entreprise.

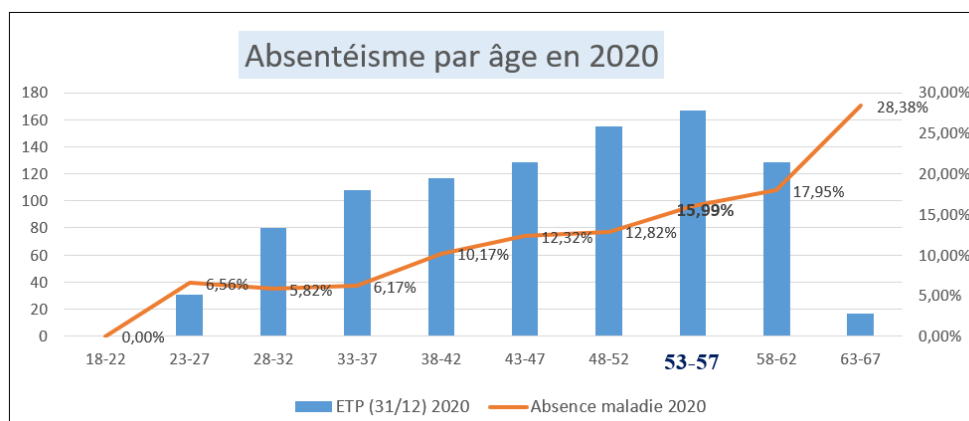
4.2.1.3 Une mesure générale de réduction du temps de travail fondée sur l'âge des agents

Qualifiant l'âge de « *facteur d'usure professionnelle* », le règlement du temps de travail réduit de sept heures le temps de travail annuel de tous les agents à partir de 53 ans, de 14 heures à partir de 58 ans et de 21 heures à partir de 62 ans, soit trois jours.

La commune a motivé cet aménagement par le constat d'une corrélation forte entre l'absentéisme et l'âge. Certes probable, ce lien²⁰ reste difficile à quantifier. Et rien n'indique que la mesure adoptée par la commune agira favorablement contre l'absentéisme, au-delà de la réduction mécanique du nombre de jours d'absence qu'entraîne une diminution du temps de travail obligatoire.

²⁰ Voir § 4.2.3.

Organigramme n° 1 : comparaison entre l'âge et l'absentéisme



Source : ville de Mérignac

Dans sa réaction actuelle, l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 ne permet pas de considérer l'âge des agents, comme une sujétion générale, sans tenir compte de la nature des missions et des cycles de travail. La chambre régionale des comptes ne peut donc que recommander à la commune d'abroger cette mesure irrégulière sur le fondement de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration²¹.

Recommandation n° 1. : abroger, sur le fondement de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, la mesure générale de réduction du temps de travail fondée sur l'âge des agents, compte tenu de son caractère irrégulier.

4.2.2 Un régime d'autorisations spéciales d'absence plus favorable que celui appliqué aux agents de l'État mais encadré

4.2.2.1 L'état du droit

L'article 45 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ajoutait les deux alinéas suivants à l'article 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires :

« Les fonctionnaires en activité bénéficient d'autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux. Ces autorisations spéciales d'absence n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels.

Un décret en Conseil d'Etat détermine la liste de ces autorisations spéciales d'absence et leurs conditions d'octroi et précise celles qui sont accordées de droit ».

La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires a été abrogée à l'occasion de la création du code général de la fonction publique (CGFP) par l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction

²¹ « L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicton ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé. [...] ».

publique. À cette occasion, l'article L. 622-1 relatif aux autorisations d'absence des agents publics n'a repris que le premier alinéa de l'ancien article 21. Le législateur semble donc avoir renoncé à demander au gouvernement de dresser la liste des autorisations spéciales d'absence (ASA), ce qui revient à maintenir la situation juridique préexistante. Dans ces conditions, comme l'a rappelé le ministre de la fonction publique dans une réponse écrite datée du 5 mai 2016²², « *il appartient à l'organe délibérant de chaque collectivité, après avis du comité technique, de dresser la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence et d'en définir les conditions d'attribution et de durée. Les autorisations d'absence ne constituent, en effet, pas un droit mais sont accordées à la discrétion des chefs de service, sous réserve des nécessités de service. Conformément au principe de parité qui inspire l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 relatif à la fixation des règles du temps de travail*²³, les collectivités territoriales peuvent se référer aux autorisations spéciales d'absence susceptibles d'être accordées aux agents de l'État, sous réserve des nécessités de service ».

4.2.2.2 Le régime d'autorisations spéciales d'absence de la commune

Tableau n° 5 : les autorisations spéciales d'absence à Mérignac

MOTIF D'ABSENCE	NOMBRE DE JOURS ACCORDES
Mariage/Pacs de l'agent	8
Mariage/Pacs d'un enfant	5
Mariage/Pacs d'un frère, sœur	3
Mariage/Pacs père, mère, oncle, tante, neveu, nièce, beau-frère, belle-sœur	1
Naissance ou adoption d'un enfant	3
Maladie d'un enfant -16 ans ou d'un enfant handicapé sans limite d'âge (certificat : « présence obligatoire de l'agent ») *(si l'agent assume seul la charge de son enfant ou que son conjoint ne bénéficie d'aucune autorisation d'absence rémunérée par son employeur pour soigner son enfant : au prorata des droits du conjoint jusqu'à 12 jours)	6 * (jusqu'à 12)
Maladie très grave du concubin, père, mère, enfant +16 ans	5
Maladie très grave : frère, sœur, grands-parents, beaux-parents	3
Décès : concubin, père, mère, enfant	5
Décès : frère, sœur, grands-parents, beaux-parents, petits-enfants	3
Décès : oncle, tante, neveu, nièce, beau-frère, belle-sœur	1
Concours et examen professionnel	Si hors de l'agglomération bordelaise : Jour des épreuves Si dans l'agglomération bordelaise : Accordée par demi-journée
Don du sang, de plasma, de plaquettes	Durée du don et du trajet

Source : règlement du temps de travail de la ville et du CCAS de Mérignac au 1^{er} janvier 2022 délibéré le 30 juin 2021

Comme le montre le tableau précédent, la ville de Mérignac va au-delà de ce que mentionnent les circulaires applicables aux agents de l'État qui auraient pu servir de référence

²² <http://www.senat.fr/questions/base/2016/qSEQ160220151.html>.

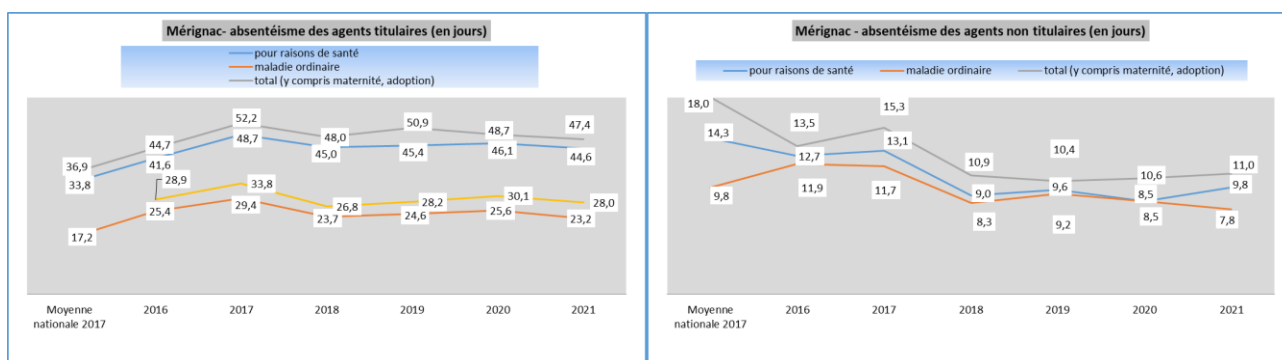
²³ L'alinéa 1^{er} de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984^e est dorénavant codifié à l'article L. 611-2 du nouveau CGFP.

en vertu du principe de parité entre les fonctions publiques, surtout en matière de mariage ou de PACS de l'agent (huit jours au lieu de cinq) ou d'un proche (un jour au lieu de zéro).

Selon le règlement du temps de travail, les ASA ne sont pas automatiquement accordées : elles « *doivent être prises autour de l'événement* », dépendent des nécessités de service et de la production d'un justificatif. Les ASA autres que celles pour motif syndical ou événements familiaux non prévisibles (hospitalisation, deuil, enfant malade...) génèrent une réduction des jours de RTT (réduction de temps de travail). Les bilans sociaux dénombrent : pour les titulaires, 740 jours d'ASA en 2017 (0,8 jours par agent) et 1 241 jours en 2019 (1,4 jours par agent) ; et pour les contractuels 104 jours en 2017 (0,5 jours par agent) et 71 jours en 2019 (0,3 jour par agent).

4.2.3 Un absentéisme des agents titulaires qui reste préoccupant malgré la mise en place d'un plan d'actions

Organigramme n° 2 : évolution de l'absentéisme



Source : ville de Mérignac²⁴ et synthèse nationale des bilans sociaux 2017²⁵

Tableau n° 6 : Nombre de jours d'absence en 2020 des agents titulaires par tranche d'âge

Tranche d'âge	Part dans l'effectif	Part dans les jours d'absence	
		Pour maladie ordinaire	Pour raisons de santé
moins de 25 ans	6,3%	0,3%	0,2%
25 à 39 ans	21,2%	18,9%	14,5%
40 à 54 ans	46,9%	44,5%	45,5%
55 ans et plus	25,7%	36,3%	39,8%
total	100,0%	100,0%	100,0%

Source : rapport social 2020

La commune pâtit d'un absentéisme élevé et chronique des agents titulaires (78 % de l'effectif), nettement supérieur aux moyennes de comparaison disponibles, en dépit de valeurs relativement stables depuis 2018. Celui des non titulaires est nettement plus faible et décroît depuis 2018.

²⁴ Les chiffres 2017 transmis par les services de la ville cumulent ses effectifs à ceux du CCAS.

²⁵ L'absentéisme dit compressible, celui sur lequel il est *a priori* possible d'agir, ajoute les jours d'absence pour maladie ordinaire et ceux pour accident du travail imputable au service ou au trajet.

Afin de l'endiguer, la commune a renforcé son suivi avec, depuis 2015, une comparaison du taux d'absentéisme avec celui d'autres collectivités de la même strate démographique, dans le cadre d'un parangonnage organisé par l'association des directeurs de ressources humaines des grandes collectivités territoriales. Depuis le dernier trimestre 2021, un tableau de bord mensuel est aussi établi en vue de repérer les bonnes pratiques et mettre en œuvre des mesures correctrices. La commune a également adopté un plan de « *lutte contre l'absentéisme et pour l'amélioration des conditions de travail* » qui décline 24 actions. Son état d'avancement a été mesuré en janvier 2022. Elle s'efforce, en parallèle, d'agir par des mesures ciblées : tandis que le groupe de travail reclassements doit trouver un nouvel emploi aux agents reconnus inaptes à leurs fonctions, après examen des aménagements possibles de leur poste, le groupe dit d'animation, auquel participent les syndicats, recherche les causes des accidents de service afin de proposer des actions de prévention. Il peut, par exemple, proposer des achats de matériels concourant à l'amélioration des conditions de travail.

La chambre régionale des comptes encourage la commune à persévérer dans la recherche collective de moyens de lutte contre l'absentéisme.

4.3 Les rémunérations et les emplois d'encadrement général

4.3.1 Un RIFSEEP mis en place progressivement entre 2017 et 2021

4.3.1.1 Un déploiement aujourd'hui complet après un démarrage tardif

Par une délibération du 20 décembre 2017, la ville de Mérignac a décidé de commencer à déployer, au 1^{er} janvier 2018, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), avec un peu de retard par rapport à la date d'entrée en vigueur du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. Entre temps, les bases réglementaires des primes remplacées par le RIFSEEP ont été progressivement supprimées, comme celle de la prime de fonctions et de résultats au 31 décembre 2015 et de l'indemnité d'exercice de missions des préfectures au 31 décembre 2016, encore servies aux agents de la filière administrative de la commune jusqu'à fin 2017. Dans une circulaire du 3 avril 2017, la direction générale des collectivités territoriales et la direction générale des finances publiques avaient appelé les collectivités locales à délibérer dans les meilleurs délais.

Exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, à l'exception de certaines limitativement énumérées, le RIFSEEP se compose de deux éléments : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), dont le montant doit être fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions au regard de critères professionnels²⁶ et le complément indemnitaire annuel (CIA) qui tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir.

Tous les agents titulaires ou non titulaires de droit public sur postes permanents, appartenant aux corps et statuts d'emplois réglementairement éligibles au RIFSEEP, perçoivent aujourd'hui l'IFSE, après le vote de six délibérations entre le 20 décembre 2017 et le 30 juin 2021.

²⁶ Ces critères sont définis à l'article 2 du décret n° 2014-513.

4.3.1.2 Une composition originale mais régulière de l'IFSE

La commune a fait le choix de décomposer l'IFSE en sept parts :

- l'IFSE fonctions qui en est la composante principale et dont les valeurs sont déterminées par référence à une échelle d'activités composée de onze fonctions regroupées au sein de cinq niveaux hiérarchiques ;
- six parts complémentaires liées à des situations particulières : l'IFSE *indemnité différentielle* qui complète le montant de l'IFSE fonctions s'il est inférieur au montant perçu par l'agent avant instauration du RIFSEEP ; l'IFSE *tutorat* d'un montant de 93 € brut mensuel pour les tuteurs d'emploi aidés ; l'IFSE *base commune* d'un montant de 95 € brut mensuel qui intègre, par douzième, l'ancienne prime annuelle dans le RIFSEEP ; l'IFSE *régie* pour les agents exerçant des fonctions de régisseur ; l'IFSE *pénibilité* ; et l'IFSE *intérim*.

Les plafonds indemnitaires délibérés par cadre d'emploi et par groupe ne dépassent pas les plafonds nationaux, dont la délibération-cadre du 20 décembre 2017 puis les délibérations relatives à l'IFSE régie et à l'IFSE intérim rappellent l'existence. L'examen des bulletins de paye 2021 de quelques agents pris au hasard par catégorie et cadre d'emploi confirme l'absence de dépassement des plafonds.

La cristallisation au sein de l'IFSE de certaines parts fixes, telles que l'*indemnité différentielle* ou *base commune*, ne soulève pas de difficulté bien qu'elles ne se rattachent pas à un niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions : dans sa décision QPC²⁷ n° 2018-727 du 13 juillet 2018, le Conseil constitutionnel a précisé que les collectivités locales sont libres de déterminer les critères d'attribution des primes correspondant à chacune des parts du RIFSEEP dès lors que leur total ne dépasse pas le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État.

4.3.1.3 L'obligation de mettre en place le CIA

Dans la délibération du 20 décembre 2017, la commune a décidé de « *renoncer à la mise en œuvre du CIA* » pour « *ne pas introduire une part variable liée à la manière de servir et à l'engagement professionnel* ». Ce choix de principe est irrégulier : la décision du 13 juillet 2018 du Conseil constitutionnel a précisé, « *qu'il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que, lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'un régime indemnitaire tenant compte, pour une part, des conditions d'exercice des fonctions et, pour l'autre part, de l'engagement professionnel des agents, les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un régime indemnitaire tenant compte de l'un seulement de ces éléments sont tenues, en vertu des dispositions contestées, de prévoir également une part correspondant au second élément* ».

En outre, dans un arrêt du 21 juillet 2021²⁸, la Cour administrative d'appel de Versailles a annulé une délibération communale fixant le plafond du CIA pour chacun des groupes de fonctions à un euro, au motif que le CIA doit être versé en fonction de l'appréciation de l'engagement professionnel des agents suivant des critères définis par l'employeur.

²⁷ QPC : question prioritaire de constitutionnalité.

²⁸ CAA de Versailles, 2^e chambre, 21/07/2021, 19VE04255.

La mise en place du CIA, sans plafonnement de son montant à un niveau insignifiant de façon à neutraliser sa mise en place, présente donc un caractère obligatoire. Une collectivité reste cependant libre d'en fixer le montant sous la double réserve d'identifier des critères d'appréciation de l'engagement professionnel des agents et de ne pas excéder le montant total versé aux agents de l'État au titre du RIFSEEP. Comme le précise l'article 4 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 pour ces derniers, la quotité de CIA retenue peut être comprise entre 0 et 100 % d'un montant maximal par groupe de fonctions fixé par arrêté interministériel.

Recommandation n° 2. : abroger, sur le fondement de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, la disposition de la délibération du 20 décembre 2017 renonçant à la mise en œuvre du complément indemnitaire annuel (CIA) et fixer, dans une nouvelle délibération, ses modalités d'attribution.

En réponse, la ville a reconnu le caractère obligatoire du CIA et déclaré avoir planifié sa mise en œuvre « *dans le plan de charge de la collectivité pour 2023* ».

4.3.2 Les avantages acquis

4.3.2.1 Le versement d'une prime annuelle non justifiée jusqu'en 2018

Jusqu'au déploiement du RIFSEEP, les agents percevaient, en deux échéances, en juin et en novembre, une prime annuelle d'un montant de 1 140 € qualifiée d'avantage collectivement acquis. Le comptable public a refusé, en mai 2017, de mettre en paiement les mandats relatifs à la première tranche de cette prime, en l'absence d'une délibération fondant son attribution, antérieure au 28 janvier 1984, date d'entrée en vigueur de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui a consacré le maintien des avantages collectivement acquis²⁹. Le 5 mai 2017, le maire a alors émis un ordre de réquisition à l'encontre du comptable pour « *la mise en paiement de cette prime sur les mois de mai et novembre 2017* ».

La seule délibération, produite comme fondement de la prime, date du 9 novembre 2015. Précisant que celle-ci « *est maintenue aux agents de la ville en tant qu'avantage collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération* », elle ne fait référence à aucune délibération votée avant le 28 janvier 1984. Par conséquent, la chambre régionale des comptes, qui a été informée de l'émission de l'ordre de réquisition en application de l'article L. 1617-3 du CGCT, partage le constat d'irrégularité établi par le comptable public. L'intégration de la prime dans l'IFSE, à partir de 2018, y a mis fin.

4.3.2.2 La présence d'une autre prime dans la paye, présentée comme un avantage acquis

Par délibération du 13 mai 1999, le conseil municipal a décidé de budgéter deux prestations réglées jusque-là par le comité des œuvres sociales, en postulant que leur mise en place est antérieure au 28 janvier 1984 : la prime de retraite d'un montant de 13 750 francs (2 096,17 €) et le complément maladie (335,39 €) versé pendant trois mois. Cette décision faisait suite à la modification apportée au troisième alinéa de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984,

²⁹ La disposition sur le maintien des avantages collectivement acquis, figurant dans l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, a été reprise dans l'article L. 714-11 du code général de la fonction publique, applicable depuis le 1^{er} mars 2022.

par l'article 70 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996, en vue de n'autoriser le maintien du paiement des compléments de rémunération constitutifs d'avantages acquis, précédemment réglés par des organismes associatifs, qu'après leur intégration préalable au budget de la collectivité. La même délibération précise « *que ces compléments de rémunération sont indexés sur l'évolution des traitements de la fonction publique* ».

Depuis 2016, seule la prime de retraite a été attribuée, notamment en 2019 (21 personnes pour 53 760 €), en 2020 (27 personnes pour 69 120 €) et en 2021 (21 personnes pour 53 760 €), à raison de 2 560 € par agent. Supérieur de 22 % à celui retenu en 1999, le nouveau montant a été fixé en une seule fois, par une délibération du 20 février 2015, et non annuellement par référence à l'évolution des traitements. Sauf à démontrer que l'augmentation de la prime est identique à celle des traitements entre 1999 et 2015, ce mode de révision est non conforme à ce qui avait été décidé en 1999, ce qui en fragilise le fondement juridique.

Il est demandé à la commune de mettre un terme au versement de cette prime, le cas échéant en l'intégrant dans le RIFSEEP.

Recommandation n° 3. : ne plus payer la prime de départ à la retraite et abroger, sur le fondement de l'article L. 243 2 du code des relations entre le public et l'administration, la délibération du 20 février 2015 fixant son montant à 2 560 €.

Tout en reconnaissant le caractère irrégulier de la prime de départ à la retraite, la ville ne s'est engagée qu'à examiner la possibilité de la supprimer en 2023, dans le cadre de la réflexion qu'elle compte ouvrir en 2023 sur l'évaluation et l'actualisation du RIFSEEP.

4.3.3 Les emplois de direction

4.3.3.1 Un seul emploi de cabinet en 2022

L'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet limite leur nombre à trois, dans les communes de moins de 85 000 habitants. Au vu des pièces fournies, Mérignac a toujours respecté ce plafond ainsi que les règles régissant les rémunérations des intéressés. Depuis juin 2021, la ville n'emploie qu'un seul collaborateur de cabinet dont la place n'est pas indiquée dans l'organigramme.

Placé sous l'autorité directe du maire, le cabinet ne comprend que des agents administratifs, environ une quinzaine, la plupart regroupés au sein du service appelé valorisation du territoire. Dirigé aujourd'hui par l'ancien directeur de cabinet, ce service regroupe la communication et le service mutualisé du développement (urbanisme, développement économique, emploi...) chargé des grands projets communs.

4.3.3.2 Les conditions de titularisation de l'ancien directeur de cabinet

La ville n'a plus de directeur de cabinet depuis la titularisation du dernier agent ayant exercé cette fonction, le 13 mai 2021, sur le poste de directeur du service valorisation du territoire. Cet ancien agent contractuel de catégorie A, qui a occupé un emploi de cabinet de septembre 2018 à mai 2021, a été nommé attaché stagiaire à compter du 13 mai 2021. A cette occasion, l'article 2 de son arrêté de nomination a fixé sa rémunération à l'indice brut 821, soit

l'indice terminal de la carrière d'attaché territorial, alors qu'il n'avait été reclassé au vu de son ancienneté qu'au troisième échelon assorti de l'indice brut 499. Cette décision s'appuie sur les dispositions suivantes de l'article 12 du décret n° 2006-1695 du 22 décembre 2006 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux cadres d'emplois des fonctionnaires de la catégorie A de la fonction publique territoriale : « *I- Lorsque les agents sont classés [...] à un échelon doté d'un traitement inférieur à celui qu'ils percevaient avant leur nomination, ils conservent à titre personnel le bénéfice de leur traitement antérieur, jusqu'au jour où ils bénéficient dans leur nouveau grade d'un traitement au moins égal. Toutefois, le traitement ainsi maintenu ne peut excéder la limite du traitement indiciaire afférent au dernier échelon du cadre d'emplois considéré* ». La décision dont il a bénéficié n'est pas irrégulière dans la mesure où elle visait à lui permettre de conserver une rémunération équivalente à celle qui lui avait été attribuée dans ses fonctions d'emploi de cabinet, par l'arrêté du 16 juillet 2020. Le caractère tardif de son intégration, trois ans et dix mois après sa réussite au concours, n'appelle pas non plus de critique : en cas de réussite à un concours administratif de la fonction publique territoriale, le délai d'inscription sur une liste d'aptitude est de quatre ans³⁰.

En revanche, la vacance du poste sur lequel il a été affecté n'a été déclarée au centre de gestion que le 13 avril 2021 et visée par la préfecture le 21 avril 2021, avec comme date attendue de prise de fonctions, le 13 mai 2021. L'information préalable du centre de gestion présente un caractère obligatoire³¹. Le Conseil d'État a indiqué que l'omission de cette formalité est de nature à entacher d'excès de pouvoir la décision de recrutement (CE, 14 mars 1997, département des Alpes-Maritimes – recueil Lebon). Son respect suppose de laisser un délai suffisant aux agents informés par cette voie pour formuler une candidature qui sera examinée.

4.3.3.3 La conservation des décisions individuelles pour les emplois de direction

Comme le permet le décret modifié n° 87-1101 du 30 décembre 1987, la directrice générale des services (DGS) ainsi que les trois directeurs généraux adjoints sont placés sur des emplois fonctionnels. L'examen de leur situation n'appelle qu'une remarque : aucun arrêté du maire n'a pu être produit, durant la phase d'instruction, justifiant l'attribution, à la DGS, de la prime de responsabilité prévue dans le décret n° 88-631 du 6 mai 1988 au taux maximal de 15 %. Un arrêté de régularisation a finalement été signé le 6 juillet 2022, jour de l'entretien de fin de contrôle. La commune n'a pas non plus été en capacité de fournir l'arrêté de nomination de l'ancien directeur de cabinet en qualité d'emploi de cabinet de septembre 2018 à juin 2020.

La commune a reconnu la nécessité d'améliorer le suivi des dossiers de ses personnels, notamment des décisions individuelles qui les concernent, même si leur gestion relève depuis 2017 d'un service mutualisé.

4.4 Un parc automobile fourni et non mutualisé

Malgré le transfert de 66 véhicules à l'occasion de la création des services communs, la commune n'a pas mutualisé tous ses véhicules avec Bordeaux-Métropole. Elle continue à détenir une flotte de 139 véhicules, tous déclarés comme véhicules de service, d'un âge moyen de neuf

³⁰ Article L. 325-39 du CGFP puis auparavant article 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

³¹ En application des dispositions de l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 au moment des faits, et depuis le 1^{er} mars 2022, en vertu du nouvel article L. 313-4 du CGFP.

ans, dont 61 véhicules particuliers, 33 fourgonnettes, sept fourgons, sept véhicules utilitaires légers, quatre minibus, cinq autocars et deux véhicules spécialisés.

La commune a expliqué l'âge moyen des véhicules par leur bon état général qu'elle attribue à un faible kilométrage moyen annuel et à un entretien préventif assuré en régie par trois agents à temps complet. Elle a annoncé le lancement d'une étude sur les déplacements professionnels par service en 2023 afin d'adapter le parc aux besoins, ce qui aboutira, selon elle, à une réduction du nombre de véhicules motorisés qu'elle utilise. L'ordre de grandeur du nombre de véhicules qu'elle pourrait ne pas remplacer ne ressort pas clairement de son courrier, y compris parmi ceux, de l'ordre au moins d'une vingtaine, qui vont être immobilisés d'ici à 2027 à la suite de la mise en place d'une zone à faibles émissions mobilité (ZFE-m). Elle a également écarté l'hypothèse d'une extension du parc de véhicules mutualisés avec Bordeaux-Métropole en qualifiant cette solution de « *peu opérationnelle dans les faits*. »

La ville a confirmé que tous les véhicules sont affectés à des agents dont sept travaillent au cabinet du maire, ce qui permet de connaître leur localisation, identifier les conducteurs et assurer efficacement leur maintenance. Elle a assuré que seuls les véhicules du pool ne sont pas équipés d'un carnet de bord, leur utilisation faisant l'objet d'un suivi informatique centralisé. Depuis le 13 octobre 2013, date d'entrée en vigueur de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, les conditions de mise à disposition de véhicules auprès d'un maire, de conseillers municipaux ou d'agents communaux doivent être approuvées dans une délibération annuelle. Cette obligation concerne notamment les véhicules de service, dès lors qu'ils sont affectés nominativement à des agents, et ce même en l'absence d'octroi d'un « *droit à un remisage à domicile permanent* ». Il incombe donc à la commune de la voter. En complément, il apparaîtrait utile de regrouper, dans un règlement intérieur, les règles d'utilisation des véhicules.

Recommandation n° 4. : fixer dans une délibération les conditions de mise à disposition des véhicules auprès d'élus ou d'agents et mettre en place un règlement d'utilisation.

Recommandation n° 5. : établir, à l'attention du conseil municipal, un bilan annuel de l'utilisation des véhicules de façon à vérifier l'adéquation du parc aux besoins et mutualiser les véhicules les moins utilisés avec Bordeaux-Métropole ou d'autres communes.

5 LES RELATIONS DE LA VILLE AVEC SES SATELLITES

5.1 Panorama des principaux satellites de la ville

5.1.1 Les établissements publics, syndicats et sociétés dont la ville est membre

Membre de Bordeaux-Métropole, dotée d'un centre communal d'action sociale, Mérignac est adhérente de trois syndicats : le syndicat mixte départemental d'Energie Electrique de la Gironde (SDEEG), le syndicat mixte Pôle Touristique du Bourgaillh en cours de dissolution et le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) Bordeaux-Mérignac pour la restauration scolaire et périscolaire collective. Des élus participent à chacun de leur conseil d'administration.

La ville est aussi actionnaire et membre du conseil d'administration de trois sociétés anonymes d'économie mixte locales (SAEML) et de deux sociétés publiques locales (SPL).

Tableau n° 7 : organismes publics dont la ville est membre

Dénomination	Mandats
Bordeaux Métropole	9 membres
CCAS	8 membres
SDEEG	6 membres
syndicat mixte du pôle touristique du Bourgaillh	6 membres (3 titulaires et 3 suppléants)
SIVU Bordeaux-Mérignac pour la restauration scolaire et périscolaire collective	8 membres (4 titulaires et 4 suppléants)

Source : délibérations, PV de séances et comptes administratifs

Tableau n° 8 : SAEML et SPL dont la ville est actionnaire

Statut	Dénomination	Part de la ville dans le capital	Mandat	Actionnaire majoritaire	Objet
SAEML	Mérignac Gestion Equipement (MGE)	76,60%	8 administrateurs dont le président	Mérignac	Exploitation par voie de concession, affermage, gérance ou sous tout autre forme d'équipements d'animation, de loisirs et sportifs. En pratique, elle n'assure que l'exploitation de la salle du Pin Galant.
	Gertrude	7%	1 administrateur	BM (51 %)	Gestion Electronique de Régulation en Temps Réel pour l'Urbanisme, les Déplacements et l'Environnement. Son objectif est de développer un système d'avant-garde pour améliorer ou résoudre les problèmes de circulation, de transports publics, de contrôle et de diminution de la pollution véhiculaire et de sécurité dans la ville.
	Bordeaux Métropole Aménagement	2,51%	1 administrateur	Bordeaux (45,11 %)	Réalisations d'études et conduites d'opérations en matière d'aménagement d'équipements public, de construction d'immeubles ou encore dans le domaine de l'énergie (économies d'énergie et développement des énergies nouvelles).
SPL	Bordeaux Aéroport	25,00%	2 administrateurs (selon les statuts de 2011)	BM (50 %)	Aménagement des terrains destinés aux projets dont l'association Bordeaux Technowest assure le développement et plus particulièrement Bordeaux Aéroport ; réalisation et commercialisation des ensembles immobiliers destinés aux entreprises, incubateurs et pépinières sur ces zones ; promotion commerciale des parcs technologiques*.
	La Fab	5,00%	1 administrateur	BM (58 %)	Conduite et développement d'actions et d'opérations d'aménagement et de construction concourant au développement urbain et économique de la métropole, exclusivement pour le compte de ses actionnaires et sur leur territoire géographique. Chargée notamment de la mise en oeuvre de l'initiative "50.000 logements autour des axes de transport collectifs" aux côtés de Bordeaux Métropole et des villes-membres concernées.

*Zones industrielles créées pour privilégier le développement de l'industrie de pointe de haute technologie.

Source : annexe C2 des comptes administratifs, délibérations et statuts

En tant qu'actionnaire, toute collectivité territoriale (ou groupement de collectivités) a droit à un représentant au moins au conseil d'administration ou de surveillance d'une SAEML, désigné en son sein par l'assemblée délibérante concernée³². La part que détient la ville au capital de deux de ces sociétés (MGE et Aéroport) lui confère un rôle déterminant en matière de gouvernance et de suivi. Deux d'entre elles auraient des filiales : Bordeaux-Métropole aménagement (deux filiales) et Gertrude (une filiale). Aucun élu ne siège à leur conseil d'administration.

La ville possède aussi quelques parts dans le capital de cinq autres sociétés privées dont la société anonyme d'HLM Mésolia qui gère environ 20 000 logements majoritairement implantés en Gironde. En dépit d'une participation symbolique à son capital, un élu du conseil municipal participe à son conseil d'administration, comme dans celui de l'autre opérateur de logement social Axanis.

³² Article L. 1524-5 du CGCT.

Tableau n° 9 : autres sociétés dont la ville détient une part de capital

Dénomination	Participation au capital	Participation au CA
Société anonyme d'HLM Mésolia	10 actions - 152,45 €	1 siège
Société anonyme coopérative d'intérêt collectif d'HLM Axanis	1 part de 16 €	1 siège
Caisse régionale du crédit agricole mutuel Aquitaine	187 parts sociales - 2 806,59 €	non
Caisse d'épargne	1 143 parts sociales - 22 856 €	non
Société coopérative d'intérêt collectif Autocool	100 actions - 2 000 €	non
SA Aéroport de Bordeaux Mérignac	2 220 €	1 siège de censeur

Source : annexe C2 des comptes administratifs et réponses de la ville

Non remplie en 2020, l'annexe C3-1 des comptes administratifs, dressant la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune, ne mentionnait pas en 2019 le syndicat mixte du Pôle Touristique du Bourgaillh. La ville s'est engagée à le remplir correctement.

5.1.2 La ville représentée au conseil d'administration de sept associations et d'un fonds de dotation

La ville apporte un soutien financier à plus de 150 associations par an (156 en 2022³³). Au cours des exercices 2019-2021, les sommes totales qui leur étaient consacrées s'élevaient à environ 5,4 M€ par an, soit 47 % des subventions de fonctionnement versées par la commune. Deux associations concentraient un peu plus du quart des aides apportées au monde associatif : le Sport Athlétique Mérignacais (1 M€ par an ; 19 % du total) et le centre culturel « *Le Puzzle* » (0,4 M€ ; 8 % du total).

En parallèle, des élus de la ville siègent aux conseils d'administration de certaines d'entre elles.

Tableau n° 10 : associations et fonds de dotation dans lesquelles siègent des représentants de la ville

Dénomination	Mandat	Objet
Bordeaux Technowest	5 représentants au CA dont le maire	Contribuer au développement économique régional en favorisant la complémentarité des actions des divers acteurs économiques et sociaux sur le territoire concerné.
Association mission locale Technowest	6 titulaires et 6 suppléants	Accueillir, informer et orienter les jeunes de 16 à 25 ans, sortis du système scolaire, dans leur parcours vers l'emploi.
Association Technowest logements jeunes	1 représentant	Proposer des logements à des jeunes en insertion sociale et professionnelle.
Comité des œuvres sociales du personnel de la ville	2 titulaires et 2 suppléants	Permettre l'accès et la découverte d'activités culturelles, sportives, de loisirs et de tourisme aux agents municipaux.
Association pour la surveillance de la qualité de l'air en Aquitaine	1 représentant	Surveillance de la qualité de l'air.
Association territoriale et innovation sociale (ATIS)	1 représentant	Economie sociale et solidaire.
Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES)	1 représentant	Economie sociale et solidaire.

Dénomination du fonds de dotation	Mandat	Objet
Mérignac Mécénat	5 représentants	Inciter les entreprises mais aussi les particuliers à s'investir dans des projets portés par la collectivité sur son territoire, dans les domaines de la culture, de la solidarité, du développement durable et du sport.

Source : délibérations et statuts

³³ 600 associations seraient présentes sur son territoire.

Dans la liste des associations aidées, figure un fonds de dotation au sens de l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie : *Mérignac Mécénat*. Créé par une délibération du 11 avril 2011 « *dans le but d'inciter les entreprises mais aussi les particuliers à s'investir dans des projets portés par la collectivité sur son territoire, dans les domaines de la culture, de la solidarité, du développement durable et du sport* », celui-ci fonctionne comme une association loi de 1901 et se finance comme une fondation, cumulant ainsi les avantages de ces deux institutions.

L'article 140 de la loi du 4 août 2008 définit un fonds de dotation comme « *une personne morale de droit privé à but non lucratif qui reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou les redistribue pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général* ». Aucune aide monétaire publique ne peut lui être versée sauf cas très particuliers. *Mérignac Mécénat* a vu le jour concomitamment à la constitution par la ville de Bordeaux d'un fonds de dotation consacré à la construction de la Cité du Vin, le *fonds de dotation du centre culturel et touristique du vin*.

Les comptes du fonds décrivent, depuis 2016, une activité faible, les ressources collectées ayant servi à financer un festival photos dont le périmètre se réduit depuis 2018. En sommeil depuis 2020, sa dissolution semble aujourd'hui envisagée par la ville, qui souhaite associer les mécènes au financement de projets au moyen d'une plateforme de dons prise en charge par la métropole, dans le cadre d'un groupement de commande dont elle est adhérente.

Tableau n° 11 : les produits et les charges du fonds de dotation

	2016	2017	2018	2019	2020
Produits d'exploitation	-	188 170	-	20 500	-
<i>dont fonds collectés</i>	-	<i>188 170</i>	-	<i>20 500</i>	-
-charges d'exploitation	2 396	184 370	40 687	22 432	850
+résultat exceptionnel	1 033				
+report des ressources non utilisées des exercices précédents		34 382	39 112		
-engagements à réaliser sur ressources affectées		38 182			
= résultat net	- 1 363	-	- 1 575	- 1 932	- 850

Source : comptes de résultats

5.2 L'exercice des fonctions de gouvernance et de surveillance

5.2.1 Le caractère gratuit de tous les mandats à une seule exception

Selon les informations collectées par la commune pour la période courant de décembre 2020 à novembre 2021, tous les mandats occupés par des élus au sein des conseils sont exercés à titre gratuit, hormis celui de président-directeur général de la SAEML MGE (14 400 € par an).

Créé par 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, l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT impose, depuis le 29 décembre 2019, une nouvelle obligation aux communes : celle d'établir et de communiquer aux conseillers municipaux avant l'examen du budget de la commune, « *un état présentant*

l'ensemble des indemnités de toute nature, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal, au titre de tout mandat et de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat au sens des livres VII et VIII de la cinquième partie ou de toute société mentionnée au livre V de la première partie ou filiale d'une de ces sociétés ».

En pratique, la commune n'a préparé et transmis le premier état de ce type, qui doit en plus comprendre les indemnités d'élus, qu'en juin 2022, pour les sommes versées en 2021. Pour justifier le retard d'environ deux ans pris dans le respect de cette obligation, la ville a invoqué le défaut de précision sur la forme de la transmission à effectuer (annexe aux documents budgétaires, courrier aux élus, information accompagnant la délibération budgétaire), sur la période à considérer ou encore sur la date de transmission des informations aux conseillers municipaux.

Elle a indiqué aussi qu'il lui a paru pertinent de produire des données sur une année civile entière et de ne pas le faire pour 2020, année de renouvellement des mandats, pour ne pas « *mélanger des informations relevant d'élus siégeant dans la mandature 2014-2020 et 2020-2026* ».

Si la mise en œuvre non immédiate de cette disposition paraît compréhensible, l'état demandé aurait quand même pu être produit dès 2021, en distinguant simplement les élus des deux mandatures.

En vertu de la charte de déontologie, approuvée par une délibération du 7 février 2022, les élus de la ville s'engagent désormais à « *publier sur le portail open data de la Ville de Mérignac l'ensemble des indemnités et moyens mis à leur disposition, et ce dans le cadre des dispositions de l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT* ». Cette publication ne sera effective qu'après la mise en route par Bordeaux-Métropole du portail open data, le domaine du numérique ayant été mutualisé.

5.2.2 Une assiduité globalement satisfaisante aux séances des différents conseils d'administration

Des membres du conseil municipal participent, de droit, au conseil d'administration d'au moins 18 organismes (huit associations dont un fonds de dotation, six sociétés de droit privé et quatre établissements publics), en dehors des établissements scolaires. Leur assiduité aux séances des conseils a été vérifiée, pour 11 établissements, entre 2018 et 2021. Les données transmises reflètent une situation globalement satisfaisante.

Tableau n° 12 : participations aux conseils d'administration de 11 organismes entre 2018 et 2021

Organismes	Nombre de mandats	Nombre de séances sur la période examinée	Moyenne participation	Minimum participation	Commentaires
SIVU Bordeaux-Mérignac	4 titulaires et 4 suppléants	28	3,8	2	
CCAS	8	25	4,4	2	président absent 22 séances sur 25
SDEEG	5 ou 6	7	NC	NC	ville représentée 6 séances sur 7 selon PV
Mérignac Gestion Equipement (MGE)	8 dont le président	5	6,4	5	
Gertrude	1 représentant	5	1	1	
Bordeaux Métropole Aménagement	1 représentant	8	1	0	2 fois absent mais a donné son pouvoir
Bordeaux Aéroparc	2 représentants	4	1,25	1	le maire, président du CA, toujours présent
La Fab	1 représentant	15	1	1	
Bordeaux Technowest	5 représentants dont le maire	4	2,5	1	le maire présent à toutes les séances
Association mission locale Technowest	6 titulaires et 6 suppléants	5	2,8	0	un des cinq conseils réuni au motif d'un quorum insuffisant à la précédente séance
Comité des œuvres sociales du personnel	2 titulaires et 2 suppléants	11	2	1	

Source : PV des conseils d'administration

La ville n'a pas mis en place de tableau des participations des élus, au minimum pour les organismes et sociétés qui lui paraissent les plus importants.

Recommandation n° 6. : instaurer un suivi de la participation des administrateurs représentant la ville dans les conseils d'administration des différents organismes dont la ville est membre, au moins pour les plus importants.

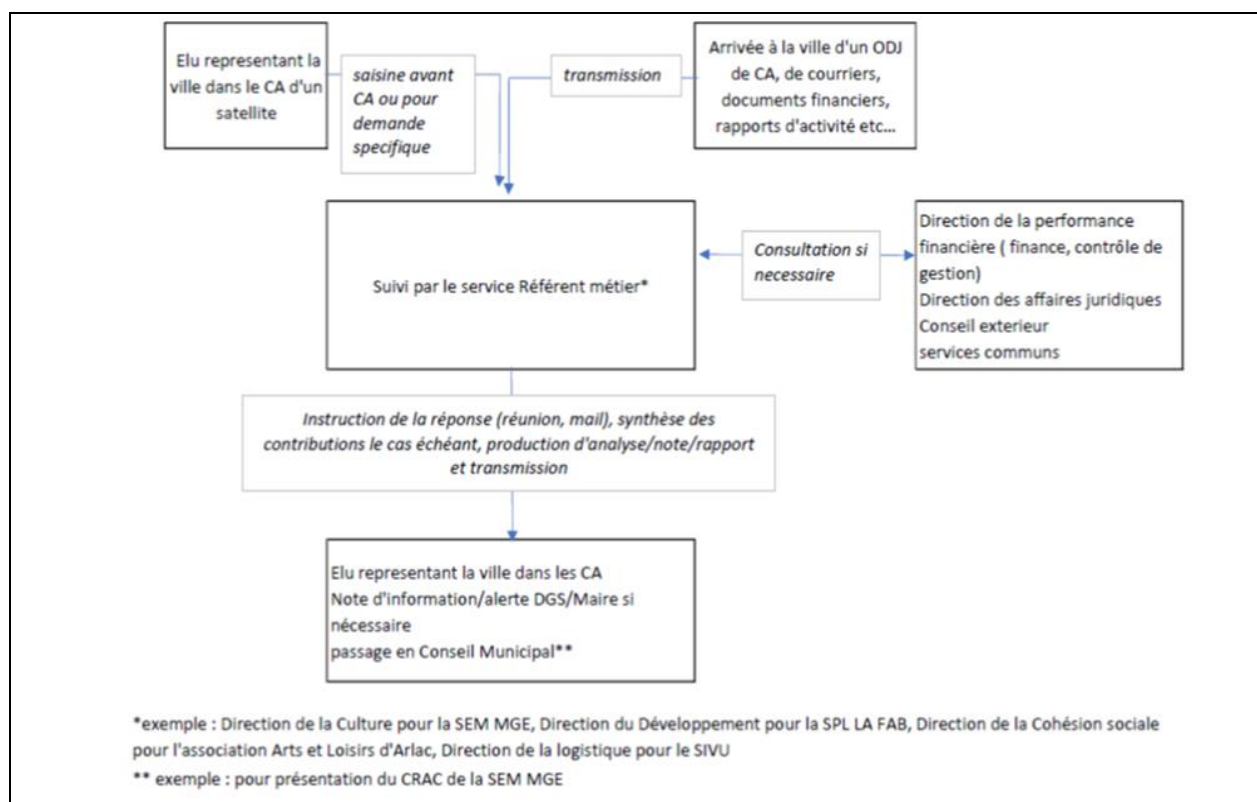
En réponse, la ville a indiqué qu'un guide de suivi et de contrôle des satellites est en cours de rédaction. Ce document, qui précisera les attendus de la commune quant aux fonctions d'administrateur exercées par des élus, présentera les modalités de suivi de leur présence dans les différents conseils.

5.2.3 L'assistance apportée aux administrateurs dans la préparation des conseils

La ville a produit un schéma pour décrire le processus de suivi des organismes dont elle est actionnaire ou membre. Celui-ci fait ressortir une implication en réseau des services en soutien des élus siégeant dans des conseils d'administration.

Il a été indiqué que le cabinet du maire forme « *l'interlocuteur essentiel* » de ceux-ci en matière de consignes de vote, sans signaler l'existence d'une procédure visant à garantir une harmonisation systématique de leurs positions et de leurs prises de parole en conseil d'administration.

Schéma n° 1 : suivi des organismes dans lesquels la ville est membre ou actionnaire



Source : ville de la Méridnac

5.2.4 L'obligation pour les représentants de la commune siégeant dans un conseil d'administration d'une SAEML de présenter un rapport écrit annuel

L'article L. 1524-5 du CGCT oblige, une fois par an, l'organe délibérant d'une collectivité territoriale actionnaire d'une SAEML à se prononcer sur un rapport écrit présenté par leurs représentants en conseil d'administration. Jusqu'au 1^{er} août 2022, cet article précisait que le rapport devait porter « *notamment sur les modifications des statuts qui ont pu être apportées à la société d'économie mixte* ». Cette règle n'a pas été respectée de façon systématique pour les trois SAEML dont la commune est actionnaire, en particulier pour les deux dont elle est actionnaire minoritaire.

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS, oblige désormais à organiser un débat, au moment de la présentation de ce rapport dont le contenu a été, à cette occasion, enrichi. Dans sa nouvelle version, l'article L. 1524-5 précise que le rapport « *comporte des informations générales sur la société, notamment sur les modifications des statuts, des informations financières, le cas échéant consolidées, ainsi que les éléments de rémunération et les avantages en nature de leurs représentants et des mandataires sociaux* »³⁴. En réponse aux observations provisoires, la ville a indiqué avoir présenté en conseil municipal, en novembre et en décembre 2022, les rapports des cinq SAEML et SPL dont elle est actionnaire.

Toujours en matière de surveillance des SAEML, l'attention de la commune est appelée sur une autre disposition introduite par la loi 3DS dans le même article : l'obligation de soumettre, « *à peine de nullité* », toute prise de participation directe d'une SAEML dans le capital d'une autre société à l'accord exprès des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires disposant d'un siège au conseil d'administration. La même formalité doit être respectée pour les prises de participation des filiales (participations indirectes) dans d'autres entreprises, dès lors qu'elles portent sur au moins 10 % du capital ou des droits de vote.

5.3 Les modalités d'attribution et de contrôle d'aides aux associations

5.3.1 La présence de clauses de contrôle et d'évaluation dans les conventions passées avec les associations

La ville paraît bien organisée dans l'attribution des subventions aux associations et dans le suivi de leur utilisation, avec la présence d'un guichet unique de présentation des demandes, accessible depuis le site web, et d'un service de la vie associative chargé de maintenir un dialogue permanent avec les bénéficiaires. Elle passe avec chaque association recevant une aide supérieure à 8 000 €³⁵, une convention-cadre triennale formalisant les engagements réciproques des deux parties, les objectifs, les actions menées et les conditions de réalisation. Deux autres conventions annuelles viennent compléter le dispositif contractuel : une convention de mise à disposition de locaux et une convention annuelle de subventionnement.

³⁴ Entré en vigueur au 1^{er} janvier 2023, un nouvel article D. 1524-7, créé par le décret n° 2022-1406 du 4 novembre 2022, fixe le contenu du débat.

³⁵ Il arrive, quelquefois, qu'une convention-cadre triennale encadre l'attribution d'aides inférieures à ce seuil.

Similaires aux autres, les conventions triennales des associations recevant une aide supérieure à 200 000 € ont été examinées. Toutes contiennent une clause prévoyant une évaluation annuelle des résultats, aux regards des objectifs fixés et la possibilité pour la commune d'effectuer un contrôle sur place³⁶.

En pratique, la commune a fait état, à propos des contrôles réellement effectués, de réunions bilans/perspectives et de la réalisation d'analyses financières ponctuelles. Mais elle n'a pas produit de rapport même succinct, consécutif à un contrôle sur place relatif à l'évaluation des résultats et/ou à la situation financière.

Recommandation n° 7. : réaliser annuellement quelques contrôles sur pièces et sur place des satellites associatifs les plus aidés, ou de ceux jugés les plus fragiles, en vue de vérifier de façon détaillée leur situation financière et le respect des engagements pris.

En réponse, la ville a déclaré envisager des contrôles sur pièces et sur place des associations recevant une subvention communale de 200 000 € ou plus. Elle a précisé que les équipes dédiées au suivi des satellites ont été renforcées, et que le futur guide de suivi et de contrôle des satellites formalisera les dispositifs applicables de contrôle interne et d'évaluation.

5.3.2 Une valorisation effective des prêts de locaux dans les conventions trisannuelles

Entre 2016 et 2021, environ 24 organismes ont bénéficié de mises à disposition de locaux à titre gratuit. Les conventions trisannuelles contiennent une valorisation des locaux prêtés, présentée soit sous la forme d'un montant global ou d'un montant au m². Il reste encore à reporter ces informations dans l'état B1.7 de l'annexe du compte administratif (liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions). Le ROD du 12 novembre 2013 avait rappelé cette obligation sous la forme d'une recommandation, restée sans effet jusque-là. En réponse aux observations provisoires, la ville a assuré avoir pris les mesures nécessaires pour que l'annexe soit enfin remplie dans le compte financier unique 2023, présenté en 2024.

5.4 Les relations financières avec Mérignac Gestion Équipement

5.4.1 Une société qui assure uniquement l'exploitation du Pin Galant

La ville est actionnaire, à hauteur de 77 %, de la SAEML Mérignac Gestion Équipement (MGE) créée en 1989, qui emploie 22 agents. Selon ses statuts, son objet réside dans la prise en exploitation d'équipements d'animation, de loisirs et sportifs appartenant ou mis à disposition de la ville, ou accessoirement de toute autre collectivité du département. En pratique, elle n'assure que la gestion du Pin Galant, à la fois lieu de spectacle et espace de congrès. Ouvert en 1989, le Pin Galant comprend un auditorium de 1 414 places, des locaux annexes ainsi qu'une salle attenante, « *le Pavillon* », d'une capacité de 1 200 places. Avant l'épidémie de covid-19, il

³⁶ L'article L. 1611-4 du CGCT dispose que « Toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. » Le même article oblige les organismes aidés à « fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité ».

organisait, par saison, un peu plus d'une centaine de représentations de 86 spectacles différents, vus par environ 100 000 spectateurs, et 127 jours de congrès.

En période normale, le volet culture et spectacles procurait à la SAEML entre 75 % et 80 % de son chiffre d'affaires. Mais celui-ci ne finançait que 60 % des charges d'exploitation composées, en moyenne, de 30 % de dépenses salariales et de charges sociales, et de 60 % de charges externes. L'équilibre des comptes est obtenu avec l'attribution d'une aide communale de 2,2 M€ HT environ, destinée à compenser les sujétions imposées par la ville.

Calé sur les saisons artistiques, l'exercice social s'étend du 1^{er} juillet d'une année au 30 juin de l'année suivante. Sur l'ensemble de la période, la société a toujours dégagé un résultat annuel après impôt excédentaire, sauf durant l'exercice 2020/2021.

Tableau n° 13 : les comptes de la société

Saison	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
nombre de représentations	100	102	110	66	0
nombre de spectateurs	98 477	101 527	101 563	66 533	0
chiffre d'affaires HT	3 383 702	3 500 654	3 564 483	2 472 326	302 254
produits d'exploitation	5 631 902	5 778 739	5 818 859	4 839 712	1 557 309
dont compensation financière	2 169 757	2 195 228	2 234 432	2 229 249	523 348
charges d'exploitation	5 635 889	5 776 162	5 802 627	4 782 589	1 667 461
dont redevance à la ville	154 378	155 593	155 622	159 385	158 000
résultat d'exploitation	-3 987	2 577	16 232	57 123	-110 152
résultat après impôt	8 099	10 515	13 147	43 308	-61 231
Répartition du chiffre d'affaires					
spectacles	80%	78%	79%	76%	0%
congrès	11%	14%	13%	16%	54%
autres	9%	8%	8%	8%	46%

Source : comptes et comptes-rendus d'exploitation

5.4.2 Le renouvellement en 2020 du contrat

La SAEML intervient dans le cadre de contrats successifs de concession (anciennement dénommés contrats de délégation de service public), sous la forme d'un affermage. Deux contrats couvrent la période sous revue : le premier signé en 2012 d'une durée de huit ans et le second signé en juin 2020, de cinq ans, prenant fin en 2025.

5.4.2.1 La confirmation en 2019 du choix de la délégation comme mode de gestion

Avant le lancement de la procédure ayant conduit au renouvellement du contrat de concession, la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) a rendu un avis en application des articles L. 1411-4 et L. 1413-1 du CGCT. Dans un rapport daté du 20 mars 2019, elle a recommandé au conseil municipal de poursuivre la gestion par la voie d'une délégation. Ce choix a officiellement été entériné par le conseil municipal, le 8 avril 2019. Sans le contester, la chambre régionale des comptes s'interroge sur le raisonnement exposé dans le rapport de la CCSPL, qui paraît discutable à deux titres.

En premier lieu, le rapport met en exergue les nombreux avantages que présenterait la formule d'une délégation à un opérateur de droit privé par rapport à deux autres formes de gestion

possible (société publique locale et régie), en ne retenant, dans la comparaison, que le cadre général d'une délégation. Or, depuis l'ouverture du Pin Galant, la ville a toujours eu recours à une forme particulière de délégation, consistant à confier l'exploitation à une société *ad hoc* n'ayant que cette activité et dont elle est l'actionnaire prépondérant. Cette formule présente des différences notables avec celle plus classique, d'une délégation à un opérateur pluriactif dont la collectivité ne serait pas l'actionnaire, notamment dans le portage du risque d'exploitation : de fait, depuis l'ouverture du Pin Galant, le risque est *in fine* porté par la ville en sa qualité de principal actionnaire de la SAEML, ce qui ne serait pas le cas dans une délégation à un opérateur externe.

Tableau n° 14 : confrontation des avantages/inconvénients des différents modes de gestion

Critères	Délégation de service public	Société publique locale	Régie
1/ Critère de la maîtrise du service	+	+	-
2/ Critère économique	+	+	-
3/ Critère financier	+	+	-
4/ Critère recrutement	+	-	-
5/ Critère social	+	+	-
6/ Critère pénal	+	+	-
7/ Critère de la facilité de mise en œuvre	+	-	+
Points à l'issue de l'analyse multicritères	7	5	1
Classement à l'issue de l'analyse multicritères	1	2	3

Source : rapport de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL)

En outre, l'analyse de la gestion en régie exposée dans le rapport contient une erreur : lorsque l'activité présente un caractère industriel et commercial, les agents relèvent du droit privé, et non du droit public, à l'exception du directeur et du comptable. La prise en considération de ces deux éléments amène à relativiser l'écart réel qui différencie, en termes de risque final et de gestion des personnels, les trois formes de gestion envisagées.

Recommandation n° 8. : à l'occasion du prochain renouvellement du contrat du Pin Galant, élargir le champ de comparaison des différents modes de gestion, en distinguant la délégation à une SAEML à activité unique de la délégation à un véritable opérateur externe et en incluant la formule de la régie personnalisée.

En réponse aux observations provisoires, la ville a manifesté son intention d'appliquer cette recommandation lors du renouvellement du contrat.

5.4.2.2 Une économie générale contractuelle similaire dans les deux contrats

La passation du nouveau contrat a été approuvée par le conseil municipal le 8 juin 2020, à l'issue d'une consultation ouverte qui n'aura recueilli qu'une seule réponse, celle de MGE. Le respect des différentes étapes de la procédure et le temps laissé aux éventuels candidats pour se manifester n'appellent pas de critique.

En dépit de leur différence de durée, l'économie générale des deux contrats est similaire en matière financière avec deux flux :

- d'une part, le versement par la commune à la société d'une compensation financière pour les contraintes qu'elle lui impose, notamment dans les domaines tarifaires (2,2 M€ par an en moyenne durant les saisons 2016/2017 à 2019/2020) ;
- d'autre part, l'acquittement par la société à la commune d'une redevance d'occupation d'un montant annuel d'environ 156 245 €, correspondant à l'amortissement de la valeur résiduelle de l'équipement.

La compensation financière repose sur l'application, à la demande de la ville, d'une politique tarifaire « *raisonnable et adaptée à tous les publics* » dont les deux contrats exposent le contenu sous la forme d'une grille contractuelle. Elle tient aussi aux sujétions imposées au cocontractant, dont un encadrement de la programmation afin de garantir la diversité des spectacles, un objectif général de développement de l'activité de congrès, la cession de 24 places gratuites par représentation et la mise à disposition gratuite à la ville des bâtiments 15 jours par an.

La présence de ces sujétions ainsi que le plafonnement de la compensation financière dans les deux contrats (2,15 M€ HT en 2012 et 2,26 M€ HT en 2020) concourent à réduire très fortement le risque de requalification de cette dernière en simple subvention d'équilibre. Il est rappelé que l'article L. 2224-2 du CGCT autorise les communes à prendre en charge les dépenses des services publics à caractère industriel et commercial dans quatre hypothèses, et notamment « *Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement* », ce qui semble être le cas ici.

5.4.2.3 L'introduction, dans le nouveau contrat, d'une clause de restitution à la société des places gratuites attribuées à la ville et non utilisées

Les deux contrats prévoient l'attribution à la ville de 24 places gratuites par représentation « *afin de faire face à ses obligations de relations publiques* » : 14 dans la loge municipale et 10 dans la salle.

Interrogée sur la doctrine d'emploi présidant à l'attribution des places gratuites, la ville a précisé que leur nombre s'élèverait à 26 par spectacle et non à 24 (14 dans la loge municipale et 12 dans le carré central de la salle). Le total des invitations serait de l'ordre de 1 000 par saison, soit 1 % environ des spectateurs. Gérées par le service relations publiques du cabinet du maire, elles bénéficieraient en priorité à des personnes recensées dans un fichier comprenant 440 noms de membres de corps constitués de présidents d'associations locales, de membres des milieux enseignant et sportif, etc. Chaque personne inscrite dans la liste reçoit un courrier en début de saison accompagné du programme des spectacles, proposant une invitation pour deux personnes et l'invitant à formuler des vœux. Le cabinet du maire établit ensuite la liste des invités par spectacle. Le nombre de places offertes serait suffisant pour satisfaire toutes les demandes et

convier, en plus, des enfants des écoles, des adolescents des centres sociaux ou encore de nouveaux habitants.

Le nouveau contrat autorise le délégataire à mettre en vente les places entrant dans ce contingent, quand elles sont libres de réservation 48 heures avant la représentation. La ville a précisé que durant la dernière saison non affectée par la covid-19, la saison 2018/2019, 1 217 places ont été offertes par la ville et 1 436 ont été rendues au Pin Galant sous 48 heures.

Dans le rapport d'observations provisoires, la chambre régionale des comptes suggérait d'établir un bilan annuel de l'utilisation des places gratuites en distinguant les différentes catégories de bénéficiaires, et en précisant le nombre de places restituées à MGE. En réponse, la ville, qui a confirmé l'existence d'un suivi des places gratuites, s'est engagée à le réaliser.

5.4.3 L'adaptation du contrat à la crise sanitaire

L'éclatement de la crise sanitaire et le premier confinement ont entraîné la suspension de l'exploitation de la salle de spectacle dès le 18 mars 2020.

La persistance de l'épidémie et l'absence de visibilité sur son déroulement ont contraint à l'arrêt des spectacles pendant plus d'une année, avec une saison entièrement blanche entre le 1^{er} juillet 2020 et le 30 juin 2021. L'activité dite de congrès et de locations de salles a, elle, été maintenue, dans des conditions difficiles, notamment pour assurer l'organisation de concours avec 62 journées d'occupation en 2020/2021 (7 pour l'auditorium, 55 pour le Pavillon) contre 110 journées en 2019/2020.

Pour compenser la chute d'activité, la commune a apporté une aide financière à la société en deux temps. En début d'année 2021, elle a d'abord versé sous la forme d'une avance, la totalité de la compensation financière annuelle (2,26 M€ HT), par application des dispositions du 5^o de l'article 6 de l'ordonnance n° 202-319 du 25 mars 2020³⁷. Cette mesure a fait l'objet d'un premier avenant au contrat, approuvé le 22 février 2021 par le conseil municipal. À cette date, des scénarios de reprise d'activité sur la saison étaient envisagés. L'avenant stipule que le préjudice financier qui resterait à la charge de la société, après obtention de toutes les aides d'État et indemnités prévues, serait couvert par la ville à hauteur de 90 %, par l'attribution d'une indemnité d'imprévision.

Constatant l'absence de spectacles durant toute la saison 2020/2021, un second avenant, adopté par le conseil municipal le 8 novembre 2021, a acté la restitution de l'avance à la ville ainsi que le règlement de l'indemnité d'imprévision pour un montant de 551 078 €, très proche de celui estimé dans le premier avenant (550 657 €). La ville a confirmé la restitution de l'avance, en décembre 2021.

La fréquentation du début de saison 2021/2022 était inquiétante, le public n'ayant pas encore repris l'habitude d'aller aux spectacles et concerts. Des données plus récentes et plus complètes font état d'un retournement de tendance qui laissait espérer, à la fin de l'instruction, le dégagement d'un résultat bénéficiaire, sans aide particulière de la ville.

³⁷ « [...] 5° Lorsque l'exécution d'une concession est suspendue par décision du concédant ou lorsque cette suspension résulte d'une mesure de police administrative, tout versement d'une somme au concédant est suspendu et si la situation de l'opérateur économique le justifie et à hauteur de ses besoins, une avance sur le versement des sommes dues par le concédant peut lui être versée. A l'issue de cette suspension, un avenant détermine, le cas échéant, les modifications du contrat apparues nécessaires ; [...] ».

Au total, la crise sanitaire n'aura pas dégradé la situation financière de MGE, ni celle de la commune grâce aux dispositifs de soutien mis en place par l'État. Au contraire, la commune n'aura versé définitivement, au titre de la saison 2020/2021, que 551 078 € en lieu et place de la compensation annuelle normale de 2,26 M€.

D'une manière générale, l'ensemble des documents fournis montre que la ville exerce un contrôle attentif de son satellite et du contrat de concession.

6 LA PRESENTATION ET LA FIABILITE DES COMPTES

6.1 L'information budgétaire

Dans son ROD du 12 novembre 2013, la chambre régionale des comptes recommandait d'enrichir le rapport d'orientations budgétaires d'une analyse prospective générale et d'éléments suffisants sur la dette pour nourrir des échanges en conseil municipal. Le contenu des derniers rapports a été vérifié : il est conforme aux dispositions de l'article 107 de la loi n° 2001-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi NOTRe et du décret n° 2016 841 du 24 juin 2016, codifiées aux articles L. 2312 1 et D. 2312 3 du CGCT, qui sont venues le préciser et le compléter. Il est dès lors possible de considérer que la recommandation formulée en 2013 a été suivie d'effet.

6.2 Les premiers changements liés à l'expérimentation du compte financier unique

La commune s'est portée volontaire pour participer à l'expérimentation du compte financier unique (CFU), prévue à l'article 242 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Conformément à l'un des prérequis imposés par la convention passée avec l'État, elle est tenue d'appliquer l'instruction budgétaire et comptable M57 à la place de l'instruction M14, depuis le 1^{er} janvier 2022. Initialement applicable aux métropoles mais destinée à être étendue à toutes les collectivités locales au 1^{er} janvier 2024, l'instruction M57 oblige la commune à revoir le mode de gestion des amortissements des immobilisations, notamment en imposant l'amortissement au *prorata temporis*. Selon ce principe, un bien doit être amorti à compter de la date effective de son entrée au patrimoine et non plus au 1^{er} janvier de l'exercice suivant. Dans le cadre des mesures d'aménagement autorisées, la commune a décidé de n'appliquer ce principe qu'aux biens acquis après le 1^{er} janvier 2022 et, par exception, de continuer à amortir en une fois, deux catégories particulières d'immobilisations : les subventions d'équipement versées et les biens de faible valeur d'un coût unitaire inférieur à 1 000 € TTC. Le passage à la nomenclature comptable de la M57 a aussi contraint la commune à fiabiliser le suivi du patrimoine, en liaison avec le comptable. Cette tâche n'est pas encore achevée, avec la présence, selon le comptable public, d'un écart global de 16 M€ (4,72 %) entre les montants affichés à l'inventaire et ceux inscrits à l'état de l'actif, qu'il convient de résorber rapidement.

Recommandation n° 9 : mettre en cohérence dans les meilleurs délais possibles l'état de l'actif et l'inventaire en liaison avec le comptable.

En réponse, la ville a indiqué que cet écart peut être ramené à 0,58 M€ d'ici le mois de juin 2023, par différentes mesures correctrices en grande partie déjà engagées.

6.3 La constitution tardive de provisions

Aucune provision n'avait été comptabilisée avant le 30 juin 2021, ce qui peut sembler surprenant pour une commune de cette taille. Constitutives de dépenses obligatoires, les dotations aux provisions doivent être constatées dans les cas suivants³⁸ : dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, ou encore dès l'apparition d'un risque avéré. Dans tous les cas, le maire peut décider de constituer la provision sur plusieurs exercices précédant la réalisation du risque, la provision étant ajustable annuellement.

Deux premières provisions ont été approuvées le 30 juin 2021, pour un total de 72 000 € : 35 000 € pour deux litiges au tribunal administratif et 47 000 € pour dépréciation des comptes de redevables. Arrêté en accord avec le comptable, ce dernier montant représentait 15 % des états de restes à recouvrer antérieurs à deux ans. Après le vote d'une délibération le 27 juin 2022, une troisième provision d'un montant beaucoup plus significatif (611 433 €) a été enregistrée. Elle couvre le risque d'irrecouvrabilité des sommes mises à la charge des anciens exploitants du circuit automobile municipal, par un jugement du 17 juin 2021 du tribunal judiciaire de Bordeaux.

La chambre régionale des comptes invite la commune à poursuivre l'inventaire de tous les événements devant donner lieu à provisionnement.

6.4 La présence d'un règlement budgétaire et financier et d'un service de contrôle de gestion

Dans sa recommandation n° 5, le ROD précédent demandait à la ville d'élaborer un guide des procédures budgétaire et financière, document devenu obligatoire après l'adoption du référentiel M57 et de développer le contrôle de gestion afin d'améliorer la fiabilité des comptes. Il est possible de considérer que les deux pans de cette recommandation ont été mis en œuvre depuis 2016, avec d'une part, la transposition des deux règlements budgétaires et financiers (RBF) successifs de la métropole, et d'autre part, la présence d'un directeur de la performance financière auquel un contrôleur de gestion est rattaché. Les missions de ce dernier consistent notamment à assurer le contrôle des régies, à produire des analyses financières sur les satellites municipaux³⁹ et à accompagner le dialogue budgétaire.

³⁸ Articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT.

³⁹ Voir § 5.3.

Ainsi que le recommande un audit récent de la chaîne de la dépense, il appartient maintenant à la commune de renforcer les dispositifs de contrôle interne en vue de garantir le bon fonctionnement du dispositif de contrôle allégé ⁴⁰, en partenariat avec la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui fonctionne depuis novembre 2021. Le rapport d'audit souligne la nécessité de formaliser davantage l'organisation et les procédures, de rédiger des consignes harmonisées, et de développer des contrôles de supervision formalisés sur certaines opérations.

Dans son courrier de réponse, la ville a annoncé vouloir rapidement procéder à un retour d'expérience de l'utilisation du référentiel M57 en 2022 et du dispositif de contrôle allégé afin d'identifier les outils de contrôle à mettre en place en 2023.

6.5 L'obligation de conserver toutes les pièces justificatives relatives aux dépenses de personnel

Les restitutions du comptable public sur le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) relèvent régulièrement des défauts de pièces justificatives pour les dépenses de personnel. Ainsi, la ville n'a pas pu fournir les contrats demandés lors du contrôle des nouveaux agents entrants, ni aucune décision individuelle lors du contrôle du montant de l'IFSE versé à une quarantaine d'agents. Sur ce dernier point, le comptable public concluait, en 2020, qu'à « *défait de l'ensemble des pièces justificatives, la prime est indue et doit être rappelée conformément à la réglementation* ». Ces carences, signalées de façon répétée par le comptable public et par sa hiérarchie, ne peuvent qu'être partagées par la chambre régionale des comptes, l'équipe d'instruction n'ayant pas réussi à obtenir, avant la tenue de l'entretien de fin de contrôle, la production de deux arrêtés individuels concernant un collaborateur de cabinet et la DGS⁴¹.

L'attention de la ville est, par ailleurs, attirée sur le contenu des titres de recettes : ces documents, en particulier les parties présentant leur objet, ne sont pas toujours remplis avec suffisamment de précision. Le comptable public a assuré qu'il apportera, dans ce domaine, un soutien à la commune pour améliorer leur lisibilité.

La ville a annoncé, en réponse aux observations provisoires, avoir amorcé un travail pour améliorer la conservation, au sein de ses services, des pièces administratives individuelles. Elle a imputé les difficultés relevées à des changements organisationnels et informatiques.

6.6 La mise en œuvre récente par la commune d'un plan de contrôle des régies

La commune compte neuf régies : quatre de recettes (dont trois régies de recettes prolongées⁴²), trois d'avances et une mixte, toutes rattachées au budget principal, ainsi qu'une régie de recettes prolongée pour le budget annexe du restaurant administratif.

⁴⁰ Le contrôle allégé porte sur des catégories déterminées de dépenses de fonctionnement, hors dépenses de personnel.

⁴¹ Voir § 4.3.3.3.

⁴² La régie prolongée est un aménagement du principe de recouvrement spontané des recettes par un régisseur. Elle permet à un régisseur d'adresser une relance à un usager lorsque le règlement au comptant n'a pas été effectué spontanément à la régie.

L'une d'entre elles se distingue par les montants manipulés en recettes : la régie de recettes centralisée (produits des activités scolaires, périscolaires, du conservatoire, des stages sportifs, des crèches, de l'achat et du renouvellement des concessions du cimetière).

Un examen rapide des arrêtés constitutifs et des arrêtés de nomination a mis en lumière la présence de lacunes dans les mentions, telles que l'oubli des références de la délibération instituant la régie dans les arrêtés de nomination des régisseurs des droits de place et du secteur sportif, ou encore l'absence des avis conformes du comptable, du régisseur et du mandataire suppléant pour la nomination de mandataires (régies des droits de place et de la médiathèque). Des incohérences de cautionnement ont aussi été repérées entre deux arrêtés relatifs à la même régie, par exemple, pour la régie de la médiathèque, entre l'arrêté de la régie (pas de cautionnement) et l'arrêté de nomination du régisseur (cautionnement fixé à 300 €).

Par ailleurs, ainsi que le comptable l'a déjà signalé à la commune durant sa dernière vérification, le montant de l'avance de la régie du cabinet du maire (2 500 €) est surévalué au regard des dépenses annuelles effectuées, y compris en 2019 (7 000 €), exercice non affecté par les conséquences de l'épidémie de covid-19 : en application de l'article R. 1617-12 du CGCT, l'avance du régisseur doit être égale au maximum au quart des dépenses annuelles à payer. Il en va de même du montant du cautionnement qui pourrait être supprimé, au vu des seuils prévus à l'article 1^{er} de l'arrêté modifié du 28 mai 1993 aujourd'hui applicable⁴³. Ces dernières dispositions conduisent également à s'interroger sur les montants retenus de cautionnement et d'indemnité de responsabilité pour la régie d'avances du centre de loisirs.

Les contrôles réguliers du comptable public constatent une bonne tenue d'ensemble des régies, grevée de quelques anomalies comme une absence du respect de dépôt mensuel des pièces justificatives, ou de la reconstitution mensuelle de la régie (régies de l'action culturelle et du cabinet du maire), la présence de remboursements non autorisés, l'absence de compte d'emploi pour les cartes de prêts ou encore le défaut de rapprochements bancaires réguliers (régie de la médiathèque).

L'ordonnateur n'a pas effectué de contrôles des régies avant le dernier trimestre de l'année 2021. Pourtant, leur caractère obligatoire avait été rappelé, à plusieurs reprises, à la commune : par la chambre régionale des comptes, dans son ROD précédent, sous la forme d'une recommandation ; par le comptable public, à l'occasion de ses propres contrôles ; et par les deux règlements budgétaires et financiers successifs votés par le conseil municipal. Une note de cadrage de septembre 2020 a enfin défini un plan de contrôle des régies par les services municipaux dont l'application a été retardée par la crise sanitaire. Elle a été suivie de l'envoi d'une autre note aux régisseurs et aux directeurs de la ville, datée du 18 octobre 2021, qui confirme la mise en place d'un dispositif de contrôle interne pour l'ensemble des régies, avec un volet administratif⁴⁴ et un volet comptable et financier.

La chambre régionale des comptes prend acte des mesures récemment prises, mais déplore leur caractère tardif au regard des risques inhérents aux régies d'avances et de recettes dans une commune de cette taille.

⁴³ Arrêté relatif aux taux de l'indemnité de responsabilité susceptible d'être allouée aux régisseurs d'avances et aux régisseurs de recettes relevant des organismes publics et montant du cautionnement imposé à ces agents.

⁴⁴ Le contrôle administratif consiste à vérifier la présence et la validité des documents requis dans le dossier du régisseur.

7 L'ANALYSE FINANCIERE

Jusqu'en 2020, le budget de la commune se composait de trois budgets : le budget principal, le budget annexe de la cantine administrative et le budget annexe des pompes funèbres, en sommeil depuis plusieurs années et clôturé en 2021. L'activité des deux budgets annexes est anecdotique au regard de celle du budget principal.

Tableau n° 15 : caractéristiques et poids des budgets annexes

Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement		Observation
		2021 (en €)	%	
MERIGNAC	M14	98 427 121	99,64%	Passage en M57 en 2022
POMPES FUNEBRES-MERIGNAC	M4	0	0,00%	Clôturé en 2021
CANTINE ADMIN REST ENTREPRISE-MERIGNAC	M14	357 361	0,36%	Crée le 1 ^{er} janvier 2005
Somme totale :		98 784 482	100,00%	

Source : comptes de gestion

7.1 Un budget principal qui présente une situation financière saine

7.1.1 Une capacité d'autofinancement en amélioration

Tableau n° 16 : décomposition de la capacité d'autofinancement (CAF) du budget principal

en €	Avant		Après mutualisation des services et transferts de compétence à Bordeaux Métropole									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne	2016/2021	Structure moyenne	BP 2022
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	58 239 220	60 880 761	61 549 838	63 569 433	64 810 180	67 930 878	70 148 834	72 761 342	3,4%	18,2%	83,9%	77 252 108
+ Fiscalité reversée	8 612 148	8 287 353	-4 055 253	-3 012 548	-2 924 750	-2 952 264	-2 972 935	-3 042 407	-5,6%	-25,0%	-4,0%	- 3 253 055
= Fiscalité totale (nette)	66 851 368	69 168 114	57 494 585	60 556 885	61 885 429	64 978 615	67 175 898	69 718 935	3,9%	21,3%	80,0%	73 999 053
+ Ressources d'exploitation	3 822 022	3 896 046	4 484 485	4 920 903	4 549 961	4 872 088	3 556 109	4 361 664	-0,6%	-2,7%	5,6%	4 638 535
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	15 530 952	13 634 548	11 742 107	10 794 945	10 837 883	10 948 493	10 530 416	14 010 630	3,6%	19,3%	14,4%	13 337 327
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0	0	0			0,0%	-
= Produits de gestion (A)	86 204 342	86 698 708	73 721 177	76 272 733	77 273 273	80 799 195	81 262 424	88 091 229	3,6%	19,5%	100,0%	91 974 915
Charges à caractère général	16 729 962	16 734 786	14 284 774	14 045 325	13 979 034	13 949 585	13 391 934	15 697 639	1,9%	9,9%	20,6%	16 788 775
+ Charges de personnel	45 485 572	48 232 317	40 430 210	41 120 750	41 245 402	42 959 378	43 632 224	44 672 054	2,0%	10,5%	61,2%	46 371 957
+ Subventions de fonctionnement	10 582 229	10 780 717	11 089 713	11 497 984	10 959 345	11 436 904	11 745 873	12 079 505	1,7%	8,9%	16,6%	12 636 875
+ Autres charges de gestion	1 016 498	1 074 176	1 034 501	1 059 627	1 221 447	1 112 761	1 255 194	1 195 484	2,9%	15,6%	1,7%	1 419 990
= Charges de gestion (B)	73 814 261	76 821 997	66 839 198	67 723 685	67 405 228	69 458 628	70 025 225	73 644 682	2,0%	10,2%	100,0%	77 217 597
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	12 390 081	9 876 711	6 881 979	8 549 048	9 868 045	11 340 567	11 237 198	14 446 548	16,0%	109,9%		14 757 318
en % des produits de gestion	14,4%	11,4%	9,3%	11,2%	12,8%	14,0%	13,8%	16,4%				16,0%
+/- Résultat financier	-519 415	-229 243	-208 648	-153 814	205 447	-42 035	-111 291	-97 816	-14,1%	-53,1%		- 93 000
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	16	0	0	0	0	0	0				-
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- valeurs de cession de stocks)	-164 937	-15 141	-45 776	-8 166	-160 472	0	-717	0	-100,0%	-100,0%		-
+/- Autres produits et charges excep. réels	55 118	-141 996	67 825	37 107	115 715	-144 542	-691 758	1 349 129	81,9%	1889,1%		- 20 000
= CAF brute	11 760 847	9 490 332	6 695 381	8 424 175	10 028 735	11 153 990	10 433 432	15 697 860	18,6%	134,5%		14 644 318
en % des produits de gestion	13,6%	10,9%	9,1%	11,0%	13,0%	13,8%	12,8%	17,8%	Cumul			15,9%
- Annuité en capital de la dette	10 011 349	1 852 247	1 661 264	1 854 142	1 485 331	1 366 741	1 272 416	1 211 273	8 851 167	-27,1%		1 238 334
= CAF nette ou disponible (C)	1 749 498	7 638 085	5 034 117	6 570 033	8 543 404	9 787 249	9 161 017	14 486 588	53 582 407	187,8%		13 405 984

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Entre 2016 et 2021, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) a plus que doublé grâce à une hausse continue des produits de gestion, quasiment deux fois plus rapide que celle des

charges. La capacité d'autofinancement (CAF) nette a suivi une trajectoire encore plus favorable, sous l'effet de remboursements en capital décroissants.

Les produits de gestion sont portés par une forte croissance des ressources fiscales (+ 21,3 %, + 12,2 M€), et à un degré moindre des ressources institutionnelles (+ 19,3 %, + 2,3 M€⁴⁵), tandis que la progression des dépenses tient surtout à celle des charges de personnel (+ 10,5 %, + 4,2 M€).

Rapportés à la population, les charges et les produits de fonctionnement représentaient seulement les deux tiers des moyennes de la strate, durant la période 2016-2021. En matière d'investissement, la commune mobilisait moitié moins de ressources que la moyenne de la strate (0,4 fois en moyenne pour la même période) afin de financer un volume de dépenses d'équipement comparativement peu élevé (0,5 fois).

Au cours de la période, Mérignac affichait une CAF brute par habitant inférieure à la moyenne de la strate de comparaison⁴⁶ (147 € contre 209 €), et *a contrario* une CAF nette largement supérieure (126 € contre 70 €) du fait d'un endettement peu élevé (107 € contre 1 334 €).

7.1.2 Le respect du contrat passé avec l'État jusqu'à sa suspension en 2020

7.1.2.1 Un contrat suspendu en 2020

Comme toutes les communes et groupements de communes aux dépenses réelles de fonctionnement supérieures à 60 M€ en 2016, Mérignac a été tenue de signer un contrat de trois ans avec le représentant de l'État, avant la fin du premier semestre de 2018, afin « *d'organiser leur contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public* » (article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018). L'application de ces contrats a été suspendue en 2020 en raison de l'épidémie de covid-19, par l'article 12 de la loi n° 2020-290 d'urgence sanitaire du 23 mars 2020. Un nouveau dispositif d'encadrement de l'évolution des dépenses des collectivités, notamment celles de fonctionnement, est à l'étude.

7.1.2.2 Un objectif d'évolution des dépenses fixé à 1,35 % et respecté

Délibéré le 29 juin 2018 par le conseil municipal, le contrat concernant la ville de Mérignac a été signé le 30 juin 2018 avec le préfet de la Gironde. Il a retenu un taux d'évolution annuel des dépenses réelles de fonctionnement de + 1,35 %, majoré de 0,15 point par rapport à l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements, fixé dans la loi à + 1,2 % entre 2018 et 2022. Le supplément de 0,15 point a été justifié par deux motifs : + 0,10 point en raison d'un nombre de logements autorisés supérieur au minima imposé par l'article 29 de la loi⁴⁷ et + 0,05 point au titre de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement entre 2014 et 2016.

⁴⁵ Surtout pour ces dernières entre 2020 et 2021 (+ 3,5 M€).

⁴⁶ Communes dont la population est comprise entre 50 000 à 100 000 habitants.

⁴⁷ Le nombre de logements autorisés est un « *sous-critère* » prévu à l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018, pour apprécier l'évolution de la population. Entre 2014 et 2016, le nombre moyen annuel de logements autorisés de permis de

Au regard du faible niveau d'endettement⁴⁸ et du niveau satisfaisant du besoin de financement, aucun autre objectif n'a été assigné à la commune.

Des courriers de la préfecture du 27 juin 2019 et du 3 décembre 2020 ont informé la commune qu'après des retraitements des dépenses réelles de fonctionnement, le contrat a été respecté en 2018 et en 2019. Les retraitements opérés de concert n'ont rien d'inhabituel : l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 les autorise pour notamment prendre en compte les changements de périmètres, les transferts de charges entre les communes et leur EPCI ou encore des éléments exceptionnels.

7.1.3 Des indicateurs fondamentaux convergents pour attester d'une situation saine à fin 2021

L'analyse comparative des éléments fondamentaux de la situation financière décrit une situation structurellement favorable avec :

- des bases fiscales et des produits fiscaux supérieurs aux moyennes de comparaison pour les deux principaux impôts locaux, sans relèvement des taux d'imposition au cours de la période ;
- le dégagement d'une CAF nette sur chaque exercice, très largement supérieure à la moyenne de comparaison ;
- un endettement très faible.

En contrepoint, elle met en évidence une modération des dépenses d'investissement jusqu'en 2020, imputée en grande partie au processus de transformation de la communauté urbaine en métropole qui aurait ralenti, en début de période, les programmes d'investissement de la plupart des communes membres.

En matière de pression fiscale, le taux d'effort fiscal⁴⁹ s'établit à 1,37 entre 2016 et 2021, supérieur de 0,20 point à la moyenne nationale de la strate (1,17). La commune a tenu à relativiser cet écart à la lumière de deux éléments : l'importance de la part des locaux à caractère économique dans l'assiette fiscale communale et la similarité du taux communal avec celui d'autres communes de plus de 20 000 habitants de la métropole. Les données du ministère de l'intérieur indiquent effectivement qu'en 2022, la valeur communale du taux d'effort fiscal était très proche de la moyenne des taux des 28 communes de Bordeaux-Métropole ; elle arrivait, au 13^{ème} rang, par ordre d'importance.

construire ou de déclarations préalables (1 140) représentait 3,4 % du nombre total de logements décomptés au 1^{er} janvier 2014 (33 514), soit plus que le plancher prévu par la loi (2,5 %).

⁴⁸ Sur la période 2014-2016, la capacité de désendettement de Mérignac était de 1,2 année et inférieure à un an en 2017, loin du plafond national de référence retenu dans la loi du 22 janvier 2018 (12 ans).

⁴⁹ Jusqu'au 1^{er} janvier 2022, l'effort fiscal rapportait les produits de la taxe d'habitation, des deux taxes foncières, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe ou redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères, au potentiel fiscal de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières, majoré des produits de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (cf. article L. 2334-5 du CGCT). L'article 194 de la loi de finances pour 2022 a modifié la formule de calcul en excluant les produits d'impositions perçus par les établissements publics de coopération intercommunale. Depuis le 1^{er} janvier 2022, cet indicateur rapporte les produits perçus par la commune au titre des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale, à la somme des produits résultant de l'application des taux moyens nationaux aux bases d'imposition de la commune de ces mêmes taxes. Voir annexe n° 2 (§ B 3).

Le fonds de roulement, soit les ressources dont la commune dispose à moyen et long terme pour financer le fonctionnement courant, est demeuré à un niveau élevé jusqu'en 2020. La moitié des fonds disponibles en 2020 a été utilisée en 2021 pour financer des dépenses d'investissement en forte croissance par rapport à 2020 (+ 51,4 %). Malgré cette forte mobilisation, le niveau du fonds de roulement à fin 2021 ne suscitait pas d'inquiétude.

Tableau n° 17 : indicateurs fondamentaux de la santé financière de la commune

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne 2016/2020	Var. 2016/2020	Var. 2016/2021
Taxe d'habitation									
Bases fiscales par habitant	1 481	1 499	1 519	1 599	1 665	Suppression	3,0%	12,4%	
Moyenne de la strate (50 000 à 100 000 hab)	1 472	1 458	1 473	1 535	1 560		1,5%	6,0%	
Ecart à la moyenne	1%	3%	3%	4%	7%				
taux communal	20,74%						0,0%	0,0%	
moyenne de la strate	20,59%	20,73%	20,85%	20,85%	20,85%		0,3%	1,3%	
Ecart à la moyenne (en % et non en points)	0,73%	0,05%	-0,53%	-0,53%	-0,53%		-7,8%	-172,4%	
Produits par habitant	307	313	317	334	347		3,1%	13,0%	
Moyenne de la strate (50 000 à 100 000 hab)	303	302	307	320	325		1,8%	7,3%	
Ecart à la moyenne	1%	4%	3%	4%	7%				
Taxe foncière sur les propriétés bâties									
Bases fiscales par habitant	1 663	1 706	1 734	1 801	1 856	1 764	2,8%	11,6%	6,0%
Moyenne de la strate (50 000 à 100 000 hab)	1 566	1 553	1 574	1 615	1 667	1 619	1,6%	6,4%	3,4%
Ecart à la moyenne	6%	10%	10%	12%	11%	9%			
taux communal	28,72%					+17,46% part départementale*			
moyenne de la strate	20,89%	21,34%	21,42%	21,25%	21,02%		0,2%	0,6%	
Ecart à la moyenne (en % et non en points)	37,48%	34,58%	34,08%	35,15%	36,63%		-0,6%	-2,3%	
Produits par habitant	478	490	498	517	533	817	2,8%	11,5%	70,9%
Moyenne de la strate (50 000 à 100 000 hab)	327	331	337	343	350	570	1,7%	7,0%	74,3%
Ecart à la moyenne	46%	48%	48%	51%	52%	43%			
Effort fiscal									
commune	1,36	1,36	1,37	1,37	1,37	1,38	0,2%	1,0%	1,5%
Moyenne de la strate (50 000 à 100 000 hab)	1,16	1,17	1,18	1,16	1,18	1,18	0,6%	2,2%	2,1%
Ecart à la moyenne	17%	17%	16%	18%	16%	17%			
Capacité d'autofinancement (CAF)									
CAF nette	5 034 117	6 570 033	8 543 404	9 787 249	9 161 017	14 486 588		82,0%	187,8%
Caf nette par habitant	73	93	120	137	129	203		76,7%	178,1%
Moyenne de la strate (50 000 à 100 000 hab)	18	51	61	84	72	90			
Ecart à la moyenne	306%	82%	97%	63%	79%	126%			
Dettes									
Encours de dette au 31 décembre	9 696 288	7 855 284	6 369 953	5 003 212	8 730 797	7 522 494		-10,0%	-22,4%
Dettes par habitant	140	112	90	70	123	105		-12,1%	-25,0%
Moyenne de la strate (50 000 à 100 000 hab)	1430	1416	1384	1368	1370	1361			
Ecart à la moyenne	-90%	-92%	-93%	-95%	-91%	-92%			
Emprunts nouveaux	40 431	13 139	-	-	5 000 000	-			
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	1,5	0,9	0,6	0,5	0,8	0,5			
Dépenses d'investissement									
Dépenses d'équipement	8 705 504	10 401 569	10 964 551	14 732 879	17 450 058	26 432 067		100,4%	203,6%
Dépenses d'équipement par habitant	126	148	172	250	275	432		118,3%	242,9%
Moyenne de la strate (50 000 à 100 000 hab)	292	326	357	406	342	358			
Ecart à la moyenne	-57%	-55%	-52%	-38%	-20%	21%			
Trésorerie									
Fonds de roulement net global	9 567 124	8 947 330	8 745 784	13 032 917	13 122 367	6 359 060		37,2%	-33,5%
- Besoin en fonds de roulement global	-720 104	634 495	-1 337 036	721 720	-860 785	-1 644 481		-19,5%	-128,4%
Trésorerie nette	10 287 228	8 312 836	10 082 821	12 311 197	13 983 152	8 003 541		35,9%	-22,2%
en nombre de jours de charges courantes	56,0	44,7	54,5	64,6	72,8	39,6		30,0%	-29,2%

*Réforme de la fiscalité directe locale: suppression de la TH compensée par la TFB du département, taux communal 28,72 % + taux département 17,46 % = 46,18 %

Source : CRC d'après les états fiscaux 1259, les fiches Minefi et les comptes de gestion

La ville, qui dispose d'une trésorerie constamment excédentaire, assure ne pas avoir eu recours à une ligne de trésorerie depuis l'année 2016. Elle l'a complétée ponctuellement en procédant à des tirages sur un contrat d'emprunt avec option de tirage sur ligne de trésorerie en vigueur entre 2006 et le 1^{er} février 2022.

Les principaux enseignements tirés de l'analyse financière sont exposés à l'annexe n° 2.

7.2 Un budget annexe de la cantine administrative fortement aidé par le budget principal

Le service de la cantine administrative est assuré en régie, à partir de repas livrés par le SIVU⁵⁰ de restauration de Bordeaux Mérignac. Le personnel assure le réchauffage, la préparation et la mise en service des repas livrés ainsi que l'entretien de la salle de restauration et ses annexes (cuisine, salle de lavage, etc.). Avant la pandémie, la cantine servait 130 repas par jour en moyenne, soit 32 000 repas par an. Les confinements, la mise en place de jauges ainsi que la généralisation du télétravail ont fortement réduit le nombre de repas servis en 2020 et 2021. En 2021, celui-ci serait de l'ordre de 100 par jour soit 25 000 par an.

Tableau n° 18 : décomposition de la CAF du budget annexe

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne	2016/2021
Ressources d'exploitation :	355 637	376 108	357 503	349 876	359 774	357 251	0,1%	0,5%
dont Travaux, études et prestations de services	79 210	70 499	66 483	68 328	38 809	41 401	-12,2%	-47,7%
dont flux avec les budgets annexes à caractère administratif	276 427	305 609	291 021	281 548	320 965	315 850	2,7%	14,3%
= Produits de gestion (A)	355 637	376 108	357 503	349 876	359 774	357 251	0,1%	0,5%
Charges à caractère général	197 394	189 750	181 692	178 975	153 322	175 651	-2,3%	-11,0%
+ Charges de personnel externe	156 660	184 959	176 151	186 633	188 038	179 593	2,8%	14,6%
+ Autres charges de gestion	26	0	457	127	74	0	-58,2%	-98,7%
= Charges de gestion (B)	354 080	374 709	358 299	365 735	341 434	355 244	0,1%	0,3%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 557	1 399	-796	-15 859	18 341	2 007	5,2%	28,9%
+/- Autres produits et charges excep. réels	-14	0	2 366	-15	873	110		
= CAF brute	1 543	1 399	1 570	-15 874	19 214	2 117	6,5%	37,2%
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0	cumul	
= CAF nette ou disponible (C)	1 543	1 399	1 570	-15 874	19 214	2 117	9 970	37,2%

Source : comptes de gestion

Les frais de personnel et l'achat des repas au SIVU sont les principales dépenses de fonctionnement du budget annexe. La crise sanitaire n'a fait qu'accentuer, en recettes, la prépondérance de la subvention d'équilibre versée par le budget principal⁵¹, sa part passant de 80 % du total en moyenne jusqu'en 2019 à 89 % en 2020 et 2021. La commune a fait le choix de fixer les tarifs à des niveaux relativement bas (2,84 € TTC par repas pour un agent et 5,58 € TTC pour les extérieurs), inchangés depuis 2013. Les deux délibérations qui ont ensuite modifié la grille tarifaire ont décidé d'appliquer aux agents mutualisés rattachés à Bordeaux-Métropole, les mêmes tarifs⁵², et entériné des mesures de gratuité pour certaines catégories spécifiques d'usagers (volontaires en service civique, stagiaires).

La commune a été invitée, dans le rapport d'observations provisoires, à actualiser le coût de revient des repas qui n'a pas été revu depuis 2015 (5,64 €) ainsi que la grille des tarifs, de façon à clarifier le ou les taux de subventionnement qu'elle souhaite appliquer. En réponse, la ville a annoncé que la convention passée avec le SIVU arrive à son terme, et qu'elle révisera les tarifs et le niveau du ou des taux de subventionnement à cette occasion.

⁵⁰ Syndicat intercommunal à vocation unique.

⁵¹ La subvention est signalée en rouge dans le tableau.

⁵² Bordeaux-Métropole verse à la commune une aide pour chaque repas servi à l'un de ses agents, égale à la différence entre le prix d'un repas pour un agent communal (2,84 €) et le coût de revient (5,64 €).

8 LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT

Tableau n° 19 : le financement de la section d'investissement

Mérignac - en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul 2016/2021		BP 2022
							en €	en %	
RESSOURCES									
CAF nette ou disponible	5 034 117	6 570 033	8 543 404	9 787 249	9 161 017	14 486 588	53 582 407	53,7%	13 405 984
Recettes d'inv. hors emprunt	5 126 581	3 262 070	3 467 341	10 396 562	4 568 793	6 465 032	33 286 379	33,4%	5 965 111
<i>dont TLE et taxe d'aménagement</i>	1 082 186	759 010	933 595	995 205	1 496 036	1 801 970	7 068 003	7,1%	2 000 000
<i>dont fonds de compensation de la TVA (FCTVA)</i>	2 440 068	1 105 139	1 410 321	1 453 944	1 799 859	2 186 895	10 396 226	10,4%	2 500 000
<i>dont subventions d'investissement reçues</i>	676 513	602 489	1 120 194	947 413	1 244 276	2 308 910	6 899 794	6,9%	1 465 111
<i>dont produits de cession</i>	927 814	795 432	3 231	7 000 000	28 622	167 257	8 922 356	8,9%	0
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	40 431	13 139	0	0	5 000 000	0	5 053 570	5,1%	19 646 731
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-19 135	-63 467	0	0	34 204	0	-48 398	0,0%	0
Mobilisation du fonds de roulement net global		619 794	201 546		0	7 030 909	7 852 249	7,9%	0
TOTAL DES RESSOURCES	10 181 994	10 401 569	12 212 291	20 183 811	18 764 014	27 982 529	99 726 207	100%	39 017 826
EMPLOIS									
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	8 499 153	9 210 805	10 159 049	14 260 900	17 226 047	23 417 497	82 773 452	83,2%	29 489 112
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	206 351	1 190 763	805 502	471 979	224 011	3 014 570	5 913 175	5,9%	2 009 454
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0		1 247 740	1 214 190	1 224 426	1 290 445	4 976 801	5,0%	1 381 157
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	-50 407	0	0	-50 407	-0,1%	0
Participations et inv. financiers nets	100 000	0	0	16	79	9 639	109 734	0,1%	8 875
Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	0
Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	0
Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	-2 970	-2 970	0,0%	0
Reconstitution du fonds de roulement net global	1 376 490			4 287 132	89 450		5 753 072	5,8%	6 129 228
TOTAL DES EMPLOIS	10 181 994	10 401 569	12 212 291	20 183 811	18 764 014	27 729 181	99 472 859	100%	39 017 826

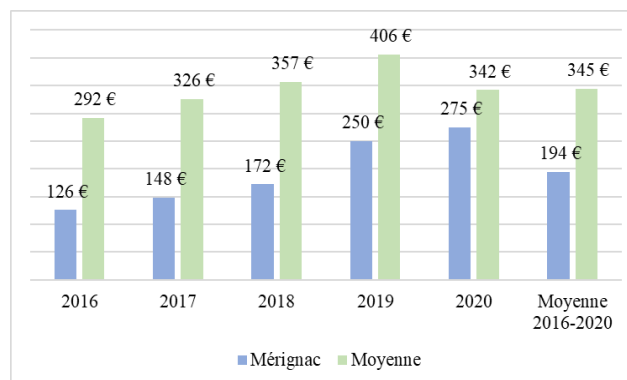
Source : comptes de gestion

8.1 Un effort d'investissement comparativement modéré appelé à croître

8.1.1 Un effort d'investissement de 82,7 M€ en cinq ans

Le cumul des dépenses réelles d'investissement réalisées entre 2016 et 2021 s'élève à 93,7 M€. 88 % de ce total se compose de dépenses directes d'équipement (82,7 M€).

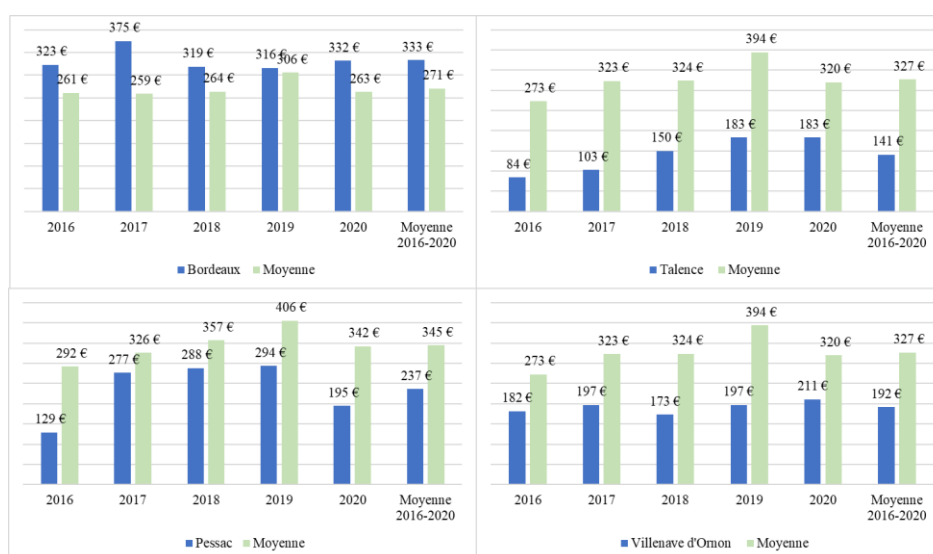
Graphique n° 1 : dépenses d'équipement par habitant en €



Source : données Minefi

Entre 2016 et 2020, l'effort d'investissement est resté modéré quand on le compare à la moyenne de la strate. Les autres grandes communes de la métropole, à l'exception notable de la ville-centre, se trouvent dans la même situation. Le temps de mise en place de la métropole, l'ampleur des compétences et des missions qui lui sont confiées, couplés à une progression démographique moins rapide que celle observée à l'échelle de l'agglomération ou de la ville-centre, expliquent cette situation. Le projet-phare de la commune est d'ailleurs un équipement à vocation métropolitaine, cofinancé par Bordeaux-Métropole : le stade nautique.

Graphique n° 2 : dépenses d'équipement en € par habitant des quatre autres grandes communes de Bordeaux-Métropole comparées à la moyenne de leur strate



Source : données Minefi

Durant la période, plusieurs équipements collectifs ont été mis en service ou ont été l'objet de travaux de reconstruction ou de restructuration, dont le conservatoire de Mérignac, une école maternelle, ou encore des équipements sportifs (city-stades).

En réponse aux observations provisoires, le maire a souligné qu'en 2021, le ratio rapportant les dépenses d'équipement à la population est, pour la première fois de la période, supérieur à la moyenne de la strate (432 € contre 358 €⁵³), témoignant de la forte progression des dépenses d'investissement (+ 36 % par rapport à 2020) qui n'est pas uniquement due au financement du stade nautique comme le montre le rapport du compte administratif 2021. Il a indiqué que cette tendance s'est poursuivie en 2022.

8.1.2 La présence, au sein des dépenses d'équipement, d'une attribution de compensation d'investissement

L'attribution de compensation (AC) est égale à la somme des produits de taxes fiscales communales devenues intercommunales, perçues l'année précédant leur transfert à l'échelon intercommunal, diminuée du coût net des charges transférées.

⁵³ Source : les comptes des collectivités sur le site impots.gouv.fr.

Jusqu'en 2016, l'AC était, en intégralité, enregistrée en section de fonctionnement, y compris la dépense compensant les charges de renouvellement des investissements transférés à Bordeaux-Métropole. Or, en cas de transferts lourds d'équipements, son imputation compromettait le dégagement, par les communes membres, d'une capacité d'autofinancement.

Pour surmonter cette difficulté, l'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2016 du 29 décembre 2016 a autorisé, à compter de 2017, la ventilation en section d'investissement de la partie de l'AC destinée à financer les charges d'investissement transférées, appelée attribution de compensation d'investissement (ACI). Déterminée par la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLECT) de Bordeaux-Métropole, la première ACI due par Mérignac s'élevait à 1,06 M€, en 2017. Actualisée chaque année pour tenir compte des révisions de niveau de service en matière de mutualisation, son montant atteignait 1,38 M€ en 2022. Au plan comptable, l'ACI est traitée comme une subvention d'investissement versée ainsi que le permet l'instruction budgétaire et comptable M14.

8.1.3 Un PPI à la présentation améliorée qui annonce une recrudescence des dépenses

La ville a toujours disposé d'un plan pluriannuel d'investissement qui est annexé au rapport d'observations budgétaires depuis 2017. Sa présentation a été améliorée en 2021, avec une décomposition des dépenses par projet et par année, sur la durée de la mandature (2020-2026). Dans les versions précédentes, il ne détaillait que les dépenses de l'année à venir, une colonne cumulant le montant des dépenses prévues par opération pour les années suivantes. La dernière version du plan annonce une intensification des investissements, avec une prévision globale de dépenses d'environ de 146 M€ entre 2022 et 2026, soit le double de celles réalisées entre 2016 et 2021 en montant annuel (36 M€ contre 18 M€). Cette enveloppe n'inclut pas les opérations concédées ou portées par des SAEML ou des SPL.

En dépit de la recommandation formulée dans le rapport précédent, sur la nécessité d'améliorer le niveau de réalisation des prévisions de dépenses d'équipement, les taux de réalisation des crédits votés sont restés anormalement faibles avec une valeur moyenne annuelle de 58,1 % entre 2016 et 2020. La commune a confirmé que cette moyenne est tirée vers le bas par la faiblesse du taux de l'année 2016 (51,4 %), due à la mise en place de la métropole. Elle a insisté sur son amélioration progressive les années suivantes, avec des valeurs de 64,2 % en 2021 et de 70 % environ en 2022. En matière de programmation pluriannuelle, la technique des AP/CP (autorisations de programme/crédits de paiement) n'était employée, jusqu'en 2021, que pour suivre deux opérations, ce qui paraissait curieux pour une commune aussi grande. Les informations fournies sur leur exécution convergent avec le taux de réalisation des crédits votés, pour indiquer qu'entre 2016 et 2020 les délais de réalisation des dépenses d'équipement demeuraient beaucoup plus longs que prévu.

Dans son courrier, la ville a annoncé la création de cinq nouvelles AP en 2022, portant le total des opérations d'investissement gérées selon la technique des AP/CP de 9,75 M€ à 66,85 M€. Elle est invitée à persévérer dans l'amélioration du pilotage de ses investissements.

8.2 L'articulation des investissements réalisés sur le territoire communal entre la ville et la métropole

8.2.1 Les outils de coopération en matière d'investissement

Les deux versions successives du pacte financier et fiscal, passé entre l'EPCI et les communes depuis 2016, ont pérennisé deux dispositifs mis en place par la communauté urbaine de Bordeaux : le fonds d'intérêt communal (FIC) créé en 2009 et l'outil de programmation des projets communs que sont les contrats de co-développement (CODEV).

8.2.1.1 Un total de dépenses de 15,4 M€ réalisées par le FIC entre 2016 et 2021

Le FIC ne doit être appelé que sur des compétences du ressort métropolitain, principalement et historiquement des opérations de voirie, d'assainissement pluvial et d'enfouissement du réseau électrique. Gérée par la métropole et n'ayant d'effets que sur son budget, la répartition de ses crédits est négociée annuellement avec les communes dans un horizon pluriannuel. Entre 2016 et 2021, le FIC a été mobilisé dans 116 opérations distinctes sur le territoire de Mérignac, pour un total de dépenses de 15,9 M€.

Tableau n° 20 : dépenses du FIC à Mérignac

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	total
Montant mandaté (€)	1 174 284	2 527 050	6 023 447	3 574 048	1 194 351	1 384 957	15 878 137

Source : ville de Mérignac

8.2.1.2 Les CODEV

Le pacte financier et fiscal consacre la démarche de co-développement (CODEV), amorcée en 2009, consistant à avaliser des projets d'investissement dans des contrats bilatéraux EPCI/commune d'une durée de trois ans, selon trois niveaux d'enjeux : métropolitain, intercommunal ou communal. Ces contrats dits CODEV doivent concourir à harmoniser les projets métropolitains et communaux. En raison de la crise sanitaire, ceux dits de quatrième génération, couvrant la période 2018-2021, ont été prolongés jusqu'en juin 2022. En pratique, les CODEV retracent la plupart des investissements publics relevant du bloc communal réalisés sur le territoire de la commune, dont tous ceux examinés dans cette partie. La commune a fourni un état d'exécution des contrats faisant état de 82 actions dont 63 concernent l'opération d'intérêt métropolitain Bordeaux Aéroport. Selon la commune, 22 actions sont terminées, 11 sont dites « non-démarrées » et 49 en cours. Parmi les actions en cours, 14 auraient un état d'avancement supérieur à 80 % et devraient être achevées d'ici la fin du contrat. En réponse aux observations provisoires, la ville a précisé que 20 actions d'enjeu communal sont aujourd'hui en cours d'exécution.

Très bien suivie au plan administratif, l'exécution des CODEV ne fait pas l'objet d'un compte rendu annuel, en conseil municipal, détaillant l'utilisation des financements. La chambre recommande d'y remédier dans le but de mieux éclairer les élus et les citoyens, sur le niveau des investissements réalisés sur la commune par les deux niveaux du bloc communal.

Recommandation n° 10 : présenter, en conseil municipal, un bilan financier détaillé de l'état d'avancement des actions inscrites au CODEV.

En réponse, après avoir rappelé que le conseil municipal reçoit une information sur l'exécution des CODEV lors du débat d'orientation budgétaire et du vote du budget, la commune a pris acte de la recommandation.

8.2.2 L'implication de la ville dans le projet de stade nautique métropolitain

8.2.2.1 Les grandes caractéristiques du stade nautique

Premier grand équipement sportif directement construit par Bordeaux-Métropole et non transféré par une commune, le stade nautique métropolitain de Mérignac remplacera l'ancienne piscine municipale Jean-Badet que la ville avait envisagée, dans un premier temps, de rénover. Il constituera le premier centre aquatique de l'agglomération avec 2 735 m² de plans d'eau et l'une des plus grandes piscines de la région Nouvelle-Aquitaine avec celle d'Aquapolis de Limoges. Seule la piscine olympique de Montpellier lui est comparable dans le très grand sud-ouest (région Occitanie comprise).

Conçu pour accueillir des « *compétitions de natation d'envergure* » et « *de haut-niveau dans toutes les disciplines aquatiques*⁵⁴ », il vient d'être homologué par la fédération française de natation pour l'organisation de compétitions nationales. D'une surface de 50 mètres sur 15 et d'une profondeur progressive de 1,20 mètre à 2,20 mètres, son bassin couvert de dix lignes d'eau est entouré d'une tribune et d'espaces modulables permettant de porter la capacité d'accueil du public à 1 250 places, soit la jauge olympique⁵⁵. Au vu de l'offre nationale d'équipements existante, la métropole a écarté la construction d'une infrastructure encore plus ambitieuse qui aurait permis l'organisation des plus grandes compétitions. Le stade nautique comprend, en plus, des équipements tournés vers les activités de loisirs et d'apprentissage : un bassin ludique de 25 mètres sur 10 et d'une profondeur maximum de deux mètres, une rivière, des jets d'eau et des jets de massage, une pataugeoire pour les enfants en bas âge, un bassin nordique, un espace de balnéothérapie, un bassin d'activités privatif, un restaurant panoramique, etc. La construction puis l'exploitation de l'équipement pendant 20 ans ont été confiées à un concessionnaire privé, au moyen d'un contrat de concession.

La métropole et la commune tablaient, au départ, sur un nombre d'entrées annuelles d'environ 440 000. Plus précises, les projections contenues dans le contrat de concession⁵⁶ font état de 556 020 entrées annuelles sur une durée de 50 semaines, dont 404 500 pour l'espace aquatique et 61 800 pour le snack-bar restaurant. À titre de comparaison, la piscine municipale de la ville avait accueilli 233 454 visiteurs en 2019, dernière année complète avant la covid-19.

Fixée au 1^{er} décembre 2022, la date d'ouverture a été reportée *sine die* à la suite d'un jugement du 14 septembre 2022 et d'une ordonnance du 24 octobre 2022 du tribunal administratif de Bordeaux, à la suite de recours introduits par des riverains de l'équipement. La ville a fait appel du jugement et s'est pourvue en cassation contre l'ordonnance.

⁵⁴ Annexe VII a du contrat de concession.

⁵⁵ Annexe IV a et annexe VII a du contrat de concession (note fonctionnelle).

⁵⁶ Note fonctionnelle annexe IV a.

Au cours de l'audition organisée à sa demande, le maire a annoncé une ouverture de la partie intérieure du stade nautique, le 20 février 2023 en se fondant sur un avis de la commission départementale de sécurité du 25 novembre 2022. Il a confirmé que la ville et la métropole compenseront auprès de la société exploitante, les pertes imputables à ce report pour un montant d'environ 400 000 €, avec une possibilité de remboursement partielle de cette aide en cas de résultats meilleurs que ceux espérés, au moyen d'un mécanisme d'intéressement.

8.2.2.2 Un équipement à vocation métropolitaine et communale

8.2.2.2.1 La seule infrastructure d'intérêt métropolitain dédiée aux activités aquatiques

L'article L. 5217-2 du CGCT dresse la liste des compétences qu'exerce de plein droit une métropole, en lieu et place des communes membres. Y figure la compétence « *construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain* ». Une délibération du 2 décembre 2016 a déterminé les paramètres permettant de définir l'intérêt métropolitain des équipements culturels et sportifs. Pour les équipements sportifs, le conseil métropolitain a exigé que soit rempli l'un des trois critères suivants : le caractère unique sur le territoire métropolitain de l'équipement, la jauge d'accueil ou encore le rayonnement national et international au regard du haut niveau de performance. Après avoir défini la liste des équipements sportifs existants d'intérêt métropolitain à transférer, la même délibération a acté « *la création d'un stade nautique métropolitain sur la commune de Mérignac* », réputé remplir les trois critères de l'intérêt métropolitain. Les deux conventions passées entre Bordeaux-Métropole et la commune qualifient le stade nautique d'équipement « *structurant et sans équivalent sur le territoire qui contribue au rayonnement et à l'attractivité de la Métropole en permettant l'accueil de compétitions nationales et internationales* ».

Le stade nautique, la plus grande des 17 infrastructures dédiées aux activités aquatiques présentes sur le territoire de la métropole, est la seule qui lui appartiendra. Pour les 16 autres piscines municipales, la délibération du 2 décembre 2016 a approuvé la création d'un fonds de concours métropolitain de 20 M€ destiné à aider les communes à construire, étendre, aménager ou rénover leurs équipements, dans un but de solidarité territoriale et d'égalité d'accès des habitants aux services publics. La délibération a plafonné le montant des interventions du fonds à 25 % des dépenses subventionnables et rappelé l'obligation de ne pas dépasser un taux d'aide intercommunale de 50 %, en cas de cumul avec d'autres concours métropolitains.

8.2.2.2.2 Le choix de la métropole de ne pas assurer l'exploitation des infrastructures, ni la gestion des services publics du sport

À l'exception notable du Grand Stade Matmut Atlantique, la métropole n'a jamais repris l'exploitation des équipements qui lui ont été transférés, considérant que celle-ci n'entre pas dans le champ des volets entretien et fonctionnement prévus à l'article L. 5217-2. Elle estime, en outre, comme le signalent la délibération du 2 décembre 2016 et les deux conventions passées avec la commune, qu'elle n'est pas habilitée à prendre en charge l'organisation et la gestion des activités quotidiennes de service public culturels, socio-éducatifs et sportifs pouvant y être accueillis. Les mêmes documents rappellent que le champ d'action métropolitain se limite, dans ces domaines, à « *la promotion d'une programmation culturelle des territoires de la métropole* » en application du décret n° 2014-1599 du 23 décembre 2014 portant création de la métropole. Cette dernière prérogative était une compétence facultative de l'ancienne communauté urbaine, rappelée dans le décret de création de la métropole.

En vertu de ces postulats, seules l'organisation des compétitions de haut-niveau et ses conséquences sur la composition de l'équipement relèvent exclusivement de la métropole. Sa gestion ainsi que sa mission première, consistant à offrir aux habitants de Mérignac et des communes environnantes, un accès à des activités nautiques dans une approche sportive ou bien ludique, restent, elles, de la compétence communale.

8.2.2.2.3 Un schéma de cofinancement *ad hoc*

Pour le financement de cet équipement, et en dépit du caractère exclusif de la compétence métropolitaine « *construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements [...] sportifs d'intérêt métropolitain* », les dispositions de l'article L. 5215 26 du CGCT relatives au mécanisme des fonds de concours⁵⁷, rendues applicables aux métropoles par l'article L. 5217-7, n'ont pas été mises en œuvre. Elles limitent, pour la construction et le fonctionnement d'un équipement métropolitain, le total des financements communaux à la part du financement assurée par l'EPCI, hors subventions. La ville et la métropole considèrent qu'elles ne trouvent pas à s'appliquer à cet équipement qui, certes appartient à la métropole, mais poursuit une double vocation : d'une part, métropolitaine au regard du caractère unique et structurant de l'équipement à l'échelle de son territoire et pour l'accueil des activités de haut-niveau, et, d'autre part, communale pour toutes les activités proposées aux habitants de Mérignac. L'analyse du coût du contrat sur 20 ans, passé pour la construction et l'exploitation du stade nautique⁵⁸, montre d'ailleurs que la condition financière de l'article L. 5215 26 n'est respectée que pour les dépenses d'investissement, financées majoritairement par la métropole, la ville prenant en charge l'essentiel des dépenses de fonctionnement et plus de 50 % du coût global. Celle-ci a souligné l'ampleur des coûts des équipements spécifiques à l'organisation de compétitions de haut-niveau, en particulier le coût du bassin olympique⁵⁹.

8.2.2.3 Le montage

8.2.2.3.1 Deux concédants et deux conventions

L'association de l'EPCI et de la commune a été organisée par deux conventions approuvées par les assemblées délibérantes et signées au début du projet, en novembre 2018 : une convention de groupement d'autorités concédantes et une convention patrimoniale et financière.

- La première répartit les rôles entre l'EPCI et la commune dans le suivi de la concession :
 - l'EPCI assure le rôle principal en matière de pilotage, ce que justifie la complexité du projet et du contrat de concession. Seul interlocuteur du concessionnaire, il est chargé de l'intégralité de l'étape préparatoire, de la passation du contrat qu'il signe seul au nom du groupement, de son suivi, ainsi qu'en phase d'exploitation, de l'organisation des événements d'intérêt métropolitain ;

⁵⁷ « Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté urbaine et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés.

Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours ».

⁵⁸ Voir § 8.2.2.6

⁵⁹ Voir § 8.2.2.5.3.

- la commune, à qui le contrat reconnaît la qualité d'autorité concédante, est associée de façon secondaire à la phase d'exécution des travaux. Il lui est, en particulier, demandé de s'assurer de l'obtention des autorisations administratives nécessaires au démarrage des travaux. Ses obligations sont beaucoup plus importantes en phase d'exploitation : elle doit vérifier le respect par le concessionnaire de ses obligations contractuelles dans l'exploitation quotidienne relevant du service public sportif, et communiquer à la métropole tous les éléments nécessaires au suivi de la bonne exécution du contrat. Elle organise, en outre, sous sa seule responsabilité, les événements ne présentant pas un intérêt métropolitain ;
 - deux comités consultatifs associant des représentants des deux partenaires publics ont été installés en vue de garantir leur bon niveau d'informations et recueillir leurs opinions avant toute décision relative au contrat : le comité technique et le comité de suivi. Ils ont été réunis en phase de consultation afin de choisir le concessionnaire. Une nouvelle réunion, la première depuis la signature du contrat, devait être consacrée, en septembre, à l'organisation du suivi de la gestion du stade nautique, à quelques semaines de son ouverture.
- Amendée en février 2021 pour tenir compte du contrat de concession signé en mars 2020, la convention patrimoniale et financière organise la prise en charge de ces aspects entre Bordeaux-Métropole et la ville :
 - elle établit clairement que la métropole est l'unique propriétaire de l'équipement ainsi que du terrain d'emprise que lui a transféré la commune ;
 - elle prévoit le versement à la seule métropole d'une redevance d'occupation du domaine public par le concessionnaire ;
 - elle définit les modalités de partage des coûts entre la métropole et la commune, tant pour la prise en charge des coûts d'investissement que d'exploitation.

La ville a tenu à préciser que ses représentants, élus comme agents, ont été associés à toutes les étapes de décisions, y compris pendant la phase de travaux.

8.2.2.3.2 Un contrat de concession de 22 ans et demi dont presque 20 ans⁶⁰ de phase d'exploitation

Le contrat de concession a été passé avec la société Stade Nautique Mérignac constituée pour ce projet, réunissant Eiffage Concessions, l'UCPA, Dalkia et la Banque des territoires. Proche des anciens contrats de partenariats public-privé, le contrat porte sur une mission globale comprenant les volets suivants : la conception, la construction, le financement, l'entretien et la maintenance, le gros entretien renouvellement (GER), l'exploitation de l'ouvrage ainsi que la gestion du service public sportif.

Confirmée dans la convention de groupement d'autorités concédantes, l'absence de signature du contrat de concession par la ville n'est pas irrégulière. Pour autant, elle interroge dans la mesure où Mérignac est directement chargée, en phase d'exploitation, de suivre l'exécution du contrat pour la partie d'activité qui la concerne, et que cette convention exonère Bordeaux-Métropole de toute responsabilité pour certaines missions (articles 12-3 et 13 de la convention de groupement).

⁶⁰ 19,75 ans.

8.2.2.4 Le coût du stade nautique et son financement

Tableau n° 21 : tableau de financement annexé au contrat de concession

Tableau Emplois Ressources à la Date de Fixation de la CFI Acceptée (K€ HT - date de valeur 5 décembre 2019)					
Emplois de Fonds	Total k€	Total %	Ressources de Fonds	Total k€	Total %
Coûts des Investissements Initiaux	46 505	98%	Capital Social	55	0%
Coûts de préfinancement et commissions bancaires	899	2%	Dette Subordonnée d'actionnaires	493	1%
			Dette Dailly	26 856	57%
			Participation	20 000	42%
Montant Emplois	47 404	100%	Montant Ressources	47 404	100%

Source : contrat de concession-annexe XIV

Établissant le coût de construction de l'équipement à 47,4 M€ HT, le contrat prévoit deux principales ressources de financement : une participation initiale des deux concédants de 20 M€ et un emprunt de 26,9 M€ souscrit par le concessionnaire. Le versement annuel, durant la phase d'exploitation, d'une contribution forfaitaire d'investissement (CFI) par les deux concédants d'un montant estimé à la date d'entrée en vigueur du contrat de concession, de 1,5 M€ permettra au concessionnaire d'assurer le remboursement de l'emprunt.

En phase d'exploitation, les deux concédants seront redevables au concessionnaire de deux contributions forfaitaires de fonctionnement (CFE1 et CFE2), en complément de la CFI :

- la CFE1 (1,4 M€ par an) dont l'objet est « *de permettre l'équilibre économique prévisionnel de l'exploitation pour le concessionnaire* ». Le contrat précise qu'elle « *ne constitue pas un prix lié à la fourniture d'une prestation mais représente une ressource forfaitaire nécessaire à l'équilibre du concessionnaire* ». À la différence de la CFI et de la CFE2, son montant annuel est réévalué par application de la formule d'indexation que le concessionnaire est en droit d'appliquer aux tarifs publics ;
- la CFE2 (0,2 M€ par an) en contrepartie de l'utilisation de l'équipement par les établissements scolaires, les clubs et associations de toutes les communes sur certains créneaux horaires.

La direction générale des finances publiques Nouvelle-Aquitaine a confirmé, dans un rescrit fiscal⁶¹ en date du 27 août 2019, qu'aucun des financements publics (subventionnement de 20 M€, CFI et les deux CFE) n'est soumis à TVA.

En retour, le concessionnaire acquitte une redevance d'occupation du domaine public rémunérant l'exploitation du terrain et égale à 70 000 € par an qui pourra, le cas échéant, être complétée d'un intéressement au bénéfice en cas de dépassement des objectifs fixés. Cet intéressement progressif n'est dû que si l'excédent brut d'exploitation d'un exercice dépasse de 5 % celui prévu au contrat.

⁶¹ Le rescrit fiscal est une réponse de l'administration fiscale aux questions que se pose tout contribuable sur l'interprétation d'un texte fiscal ou sur l'interprétation de sa situation de fait au regard du droit fiscal (article L. 80 A 1° du livre des procédures fiscales - LPF). Cette prise de position engage l'administration.

8.2.2.5 Les modalités de répartition et de versement des participations publiques

8.2.2.5.1 Un échéancier particulier prévu pour le versement par la ville de sa contribution à la participation initiale

Aux termes du contrat de concession, la métropole verse directement l'intégralité de la participation initiale (20 M€) au concessionnaire, selon un échéancier contractuel courant entre la date de signature du contrat, en mars 2020, et la date d'ouverture du stade nautique, en décembre 2022. Conformément à la convention patrimoniale et financière, le remboursement par la ville à la métropole de sa quote-part de participation (8,6 M€) est découpé en six tranches annuelles de 1,43 M€, entre 2020 et 2025, dont cinq à payer entre 2020 et 2024. Deux avaient été réglées en 2021 et la troisième devait l'être en 2022.

8.2.2.5.2 L'obtention de subventions extérieures qui ne modifient pas la répartition de la charge entre la ville et la métropole

L'article 9.4 de la convention patrimoniale et financière a prévu une répartition automatique des subventions entre les deux partenaires, quel qu'en soit le demandeur, par application de la même clé de répartition que celle relative aux participations publiques en investissement : 57 % pour Bordeaux-Métropole et 43 % pour la commune. Selon le même article, ces recettes viennent en diminution de la CFI. 5,5 M€ d'aides extérieures ont été obtenues par la métropole : 3 M€ du conseil régional, 1 M€ du conseil départemental et 1,5 M€ de l'Agence nationale du sport. Elles allègent les apports de la ville de 2,36 M€ (43 % de 5,5 M€), soit l'équivalent de 3,63 annuités de CFI.

8.2.2.5.3 Les justifications des clés de répartition entre la ville et la métropole

Tableau n° 22 : clés de répartition

Composante	Métropole	Ville	Total	Mode de répartition retenue
Participation financière de 20 M€	57%	43%	100%	Clé définie sur la base d'une décomposition du coût prévisionnel d'investissement entre composantes à vocation métropolitaine et composantes à vocation communale, avant la mise en place du contrat.
Contribution forfaitaire d'investissement (CFI)	57%	43%	100%	
	0,87 M€	0,65 M€	1,52 M€	
Contribution forfaitaire de fonctionnement 1 (CFE1)	40%	60%	100%	Clé définie sur la base d'une estimation de la fréquentation du stade nautique par la grand public entre habitants de Mérignac et habitants de la métropole hors Mérignac, avant la mise en place du contrat. Clé révisable au vu du réalisé sur la base de la fréquentation réelle au bout de deux ans d'exploitation.
	0,57 M€	0,85 M€	1,42 M€	
Contribution forfaitaire de fonctionnement 2 (CFE2)	0%	100%	100%	Entièrement à la charge de la commune qui peut récupérer auprès des autres communes les participations relatives à l'utilisation de l'équipement par leurs scolaires et leurs associations.
	0,00 M€	0,20 M€	0,20 M€	

Source : convention patrimoniale et financière

La métropole et la commune ont retenu une clé de répartition spécifique à chacune des trois contributions annuelles (CFI, CFE1 et CFE2).

La clé de la CFI (57 % / 43 %) a été arrêtée avant la rédaction du contrat, après estimation de la quotité d'utilisation de chaque grand espace par chacun des deux partenaires publics, et des surdimensionnements rendus nécessaires pour l'organisation d'événements d'intérêt métropolitain. Cette approche a conduit à mettre à la charge de la métropole, la majorité du financement du bassin olympique, des gradins et du bassin de récupération, et à celle de la commune, le coût des autres équipements réputés dédiés aux activités habituelles du stade nautique.

Tableau n° 23 : Clés de répartition par grands espaces

Espaces	Intérêt métropolitain	Intérêt ville
Espace accueil, Vestiaires et sanitaires	80%	20%
Locaux administratifs	0%	100%
Restaurant snack	0%	100%
Bassin olympique et bassin de récupération	80%	20%
Bassin ludique et pataugeoire	0%	100%
Zone clubs	0%	100%
Remise en forme balnéo	20%	80%
Remise en forme cardio musculation fitness	0%	100%
Locaux techniques	80%	20%
Espaces extérieurs	0%	100%

Source : ville de Mérignac

Révisable au bout de deux ans, la clé de répartition de la CFE1(40 % / 60 %) s'appuie sur l'origine géographique des usagers pour n'imputer à la ville qu'une quote-part de son coût, établie par référence à la proportion de mérignacais dans le total des usagers. Équitable pour la ville, ce critère paraît receler un point de fragilité juridique apparent en imputant à la métropole des dépenses relevant du service public sportif, compétence demeurée communale. En réponse, la ville a réduit la portée de ce risque, en rappelant le caractère unique et structurant de l'équipement et l'inclusion dans la CFE1 de charges de fonctionnement et de maintenance, qui sont de compétence intercommunale.

Le contrat a retenu une logique différente pour la CFE2 : alors que son assiette recouvre l'utilisation de l'infrastructure par les établissements scolaires et les associations de toutes les communes, elle est entièrement supportée par Mérignac, « à charge à elle de récupérer auprès des [autres] collectivités, associations et autres institutions utilisatrices du stade nautique, les participations correspondantes » (article 10-2 de la convention patrimoniale et financière). Il aurait paru plus cohérent avec la CFE1, au regard du caractère structurant de l'équipement, que Bordeaux-Métropole assume le règlement de la part relative à l'utilisation des installations par les autres communes et les organismes non mérignacais, et qu'elle se charge de recouvrer les participations dues, à ce titre, à la place de Mérignac.

8.2.2.5.4 Le coût annuel prévisionnel du contrat pour la ville

En tout, l'application du contrat devrait engendrer, pour la commune, un coût annuel d'environ 2 M€ par an sur 20 ans, dont 0,97 M€ en investissement (0,32 M€ au titre de la participation initiale proratisée sur 20 ans⁶² et 0,65 M€ de CFI) et 1,05 M€ en fonctionnement (0,85 M€ de CFF1+0,20 M€ de CFF2).

À titre de comparaison, la ville a indiqué, sur la base des calculs suivants, que le coût net annuel de la piscine municipale s'établissait, sur une année normale, à environ 1,3 M€ après retrait des recettes (0,215 M€ en 2019).

⁶² 8,6 M€ - 2,365 M€ (part des subventions externes venant diminuer les financements incombant à la ville).

Tableau n° 24 : les dépenses de la piscine municipale en 2019 (en €)

Dépenses Piscine Jean Badet	CA 2019
Fournitures diverses	11 444
Entretien biens mobiliers	1 214
Electricité - chauffage - eau	555 762
Petit entretien	13 470
Honoraires médicaux	8 970
Frais de gardiennage	15 803
Autres services extérieurs - divers	6 133
Dépenses de personnel	945 000
TOTAL	1 557 795

Source : ville de Mérignac

Le projet ayant été arrêté avant que ne débute la crise énergétique en cours, le rapport d'observations provisoires s'interrogeait sur la soutenabilité du contrat, en cas de poursuite de la hausse des coûts de l'énergie. Dans son courrier et au cours de l'audition, la ville a mis en avant la performance énergétique du bâtiment, couplée à l'utilisation de panneaux solaires, de la géothermie et de la chaufferie biomasse, pour attester de la robustesse du contrat. Elle estime que cet équipement est ainsi moins sensible à une hausse importante des coûts de l'énergie que d'autres équipements aquatiques existants.

8.2.2.6 La répartition financière du coût du contrat

8.2.2.6.1 Un contrat d'un coût d'environ 81 M€ sur une durée de 20 ans

Les données disponibles ont permis d'établir le bilan financier suivant sur une durée d'exploitation de 19,75 années :

Tableau n° 25 : bilan financier du contrat

	ville	métropole	total
Une participation initiale de 20 M€ : 8,6 M€ à la charge de la ville (43 %) et 11,4 M€ de la métropole (57 %). La participation de la ville est versée sur la période 2020 – 2025 à la métropole. But : baisser le niveau des coûts d'investissement et de financement couverts par la CFI en période d'exploitation.	8 600 000	11 400 000	20 000 000
Une contribution forfaitaire d'investissement (CFI) de 29 985 788 € soit 1 518 054 € HT sur une année pleine. 43 % de la CFI sera à la charge de la ville. Les subventions perçues par la métropole sont reversées à la commune à hauteur de 43 %. Le montant de la CFI est calculé à titre prévisionnel au moment de la signature du contrat, mais ne sera pleinement connu qu'au terme de la phase de conception et de construction de l'équipement et, plus précisément après la cristallisation des taux de financement long terme.	652 763	865 291	1 518 054
- aides extérieures : 5,5 M€ (Conseil Régional : 3 M€, Conseil Départemental : 1 M€, Agence nationale du sport : 1,5 M€)	-2 365 000	-3 135 000	-5 500 000
Une contribution forfaitaire de fonctionnement 1 (CFE1) en contrepartie des charges prévisionnelles générales et des obligations de service public supportées par le titulaire. Le montant de la CFE1 est estimé à 28 071 105 € HT soit 1 421 122 € par an. 60 % de la CFE1 sera à la charge de la commune et 40 % de la métropole. La commune versera tous les ans sa part de CFE1 à la métropole.	852 673	568 449	1 421 122
CFE1 après déduction de la redevance d'occupation du domaine public (70 000 € par an)	810 673	540 449	1 351 122
Une contribution forfaitaire de fonctionnement (CFE2) en contrepartie de la mise à disposition de l'équipement au profit des établissements scolaires, des associations et autres institutions, des collectivités. Le montant de la CFE2 est estimé à 3 977 058 € HT soit 201 370 € par an. La CFE2 est totalement à la charge de la commune qui la versera chaque année à la métropole.	201 370		201 370
coût du projet sur 20 ans	inv	19 127 074	25 354 493
	fonc	19 987 853	10 673 864
		39 114 927	36 028 357
			75 143 284

Source : conventions passées entre la ville et la métropole, contrat de concession et réponses

La délibération n° 2021-016 du 22 février 2021 affiche un total de contributions publiques différent de celui calculé par la chambre régionale des comptes. Net de la redevance d'occupation publique, il s'élève à 80,65 M€ dont 40,08 M€ pour la ville et 40,57 M€ pour la métropole, en se fondant, selon les services, sur l'annexe XIII du contrat.

Contrairement au calcul exposé dans le tableau, la délibération ne paraît pas déduire de la CFI, les subventions accordées par les autres entités publiques.

En réponse aux observations provisoires, la ville a annoncé que les montants de contributions mentionnés dans la délibération du 22 février 2021 sont appelés à évoluer en raison d'une modification du mode de prise en compte de la provision pour gros entretiens et réparations (GER) dans la CFE1.

L'application de la méthode de calcul utilisée dans la délibération⁶³ aux données disponibles aboutit à un résultat global similaire de 80,64 M€ de contributions du bloc communal, avec toutefois une répartition différente, marquée par la prépondérance de la part communale (40,93 M€) sur la part communautaire (39,71 M€).

8.2.2.6.2 Le financement par la ville de la majorité des dépenses

Le 10 février 2020, le conseil municipal a décidé de céder gratuitement à Bordeaux-Métropole le terrain sur lequel l'équipement a été construit. Sur la base d'une estimation de la direction des services immobiliers de l'État (DIE), sa valeur serait d'environ 1 M€ (20 107 m² à 50 € le m²).

L'inclusion de la valeur du terrain dans les apports de la ville porterait sa participation globale à 40 M€ en appliquant la méthode utilisée dans le tableau ci-dessus, et à 41 M€ en reprenant le calcul retenu par la ville dans la délibération du 22 février 2021. Elle est, au total, nettement supérieure à celle de la métropole.

8.2.3 Les autres projets métropolitains bénéficiant d'un cofinancement communal

Les autres projets de portée métropolitaine bénéficiant d'un cofinancement communal ont trait à la compétence aménagement. Inscrits dans les CODEV, ils sont au nombre de trois : le projet de transformation du quartier Mérignac Soleil, le projet de renouvellement urbain du quartier Marne et le projet d'extension de la ligne A du tramway vers l'aéroport. Dans chacun de ces projets, la ville finance essentiellement des dépenses d'éclairage public. Leur examen n'a pas révélé d'empiètement par la commune du champ de compétence métropolitain et réciproquement de celui de la commune par l'EPCI.

⁶³ Elle consiste à retirer les produits issus de la redevance d'occupation de la CFF1 mais pas les subventions des autres entités publiques de la CFI.

ANNEXES

Annexe n° 1. Les relations avec Bordeaux-Métropole	62
Annexe n° 2. Les principaux enseignements tirés de l'analyse financière	64

Annexe n° 1. Les relations avec Bordeaux-Métropole

Tableau n° 26 : chronologie et objet des révisions de niveau de service

Contrat d'engagement	
Domaines	Révisions de niveaux de services, effet au 1 ^{er} janvier 2018
Espaces vert	Intégration d'un nouveau mode de gestion des usages
Propreté	
Domaine public - Voirie	
Cadre de vie, urbanisme et autorisations d'occupation des sols et foncier	Gestion des frais de géomètre par la commune, suppression de l'activité acquisition et cession foncier communal
	Révisions de niveaux de services, effet au 1 ^{er} juillet 2018
Numérique et système d'information	Règlement général pour la protection des données
	Révisions de niveaux de services, effet au 1 ^{er} janvier 2022
Domaine public/ Voirie	Ajout des prescriptions liées au bruit sur le domaine public dans les arrêtés de nuit (sans impact financier)
Convention cadre	
Domaines	Révisions de niveaux de services 2016-2017 , effet au 1 ^{er} janvier 2018
Numérique et système d'information	Ecarts d'inventaire, mise en place d'un guichet unique, extension Wifi, nouveaux matériels 2017, déploiement 2017 pour écoles...
Cadre de vie, urbanisme et autorisations d'occupation des sols et foncier	Gestion des frais de géomètre par la commune, suppression de l'activité acquisition et cession foncier communal
Ressources humaines	Gestion de la documentation courante par Bordeaux Métropole
Espaces vert	Suppression d'une tournée collecte
Domaines	Révisions de niveaux de services 2017-2018 , effet au 1 ^{er} janvier 2019
Numérique et système d'information	Nouveaux besoins mobilité 2017, extension WIFI, nouveaux matériels 2018, déploiement 2018 pour les écoles
Domaine public - Voirie	Renvoi à la commune du montant consacré pour le remplacement des candélabres accidentés
Domaines	Révisions de niveaux de services 2018-2019 , effet au 1 ^{er} janvier 2020
Numérique et système d'information	Déploiement dans les écoles 2019 Projets informatiques : aménagement conservatoire phase 1, accompagnement numérique pour la mairie annexe de Beaudésert Mise à jour de l'inventaire du parc matériel informatique Nouveaux logiciels : eSIRIUS solution d'affichage numérique, licences pour automates de prêt à la médiathèque, licences automates univers 11, mise en place de réseau maison petite enfance, maison des aidants
Ressources humaines	Renforcement du suivi de la commune par un cadre spécifique
Domaine public - Voirie	Extension périmètre: gestion nouvel espace vert arboré du parc Schoelcher Evolution périmètre à la baisse pour la Crèche 1, 2, 3 copains Evolution périmètre à la hausse pour la Maison de la petite enfance
Domaines	Révisions de niveaux de services 2019-2020 , effet au 1 ^{er} janvier 2021
Numérique et système d'information	Déploiement dans les écoles Projets informatiques : - Accompagnement numérique à l'aménagement du conservatoire site du parc et Capeyron - Mise en place d'une solution d'archivage numérique de gestion phase 1 - Déploiement de bornes WIFI - phase 2 Nouveaux logiciels : - LOGIPOLWEB - Mise en place de télé-services éducation (concerto) - Mise en place de LIGEO, solution d'archives numériques - Licences pour le conservatoire – finale 25 / Sybellius, Logic prox Mise à jour de l'inventaire du parc matériel informatique
Domaine public - Espace vert- Voirie	Extension de périmètre : gestion du nouveau Parc du Renard : coût de gestion en régie des espaces verts, propreté et mobilier / entretien des toilettes sèches et de l'éclairage du parc soit 12 points lumineux Illuminations de Noël : location et installation d'un motif lumineux supplémentaire
Domaines	Révisions de niveaux de services 2020-2021 , effet au 1 ^{er} janvier 2022
Numérique et système d'information	Déploiement dans les écoles 2020 – 2021 Accompagnement numérique MDH de Chemin Long Projets et logiciels : - Diffusion vidéo du Conseil Municipal - Création d'un mail pour tous - Solution informatique recouvrement documents de la médiathèque - Déploiement PC portables et fixes et PC libre service - Logiciel conception scénographique - Evolution logiciels Petite enfance, GEODP, pointage des AM, - Mise en place dispositif sollicitation d'urgence PM, géolocalisation PM, plateforme PAACO, paiement dématérialisé, gestion logistique enfance jeunesse, - Refonte portail intranet - Renouvellement-extension parc TETRA de la PM Mise à jour de l'inventaire du parc matériel informatique
Domaine public - Espace vert- Voirie	Extension de périmètre des illuminations de Noël, Maintenance des bornes d'accès Arrêts de nuit Ouverture d'un jardin ouvert au public Nettoyage parking de surface du centre-ville (parking de l'ancien casino) Reprise par le service commun espaces verts du ramassage des feuilles de l'école Berthelot Mise en place d'une collecte sélective pour les marchés alimentaires

Sources : convention cadre et ses avenants, contrat d'engagement et ses avenants

Tableau n° 27 : tableau d'évolution de l'attribution de compensation en fonctionnement (ACF) et en investissement (ACI) de 2016 à 2022

Montant en €	AC totale	ACI	ACF	ACI	ACF
AC initiale 2015 (avant transferts liés à la création de la métropole)	-5 800 573	0	-5 800 573	0%	100%
AC 2016	6 255 447	0	6 255 447	0%	100%
Dont transfert de compétence	1 940 721	0	1 940 721	0%	100%
Dont mutualisation	10 115 299	0	10 115 299	0%	100%
AC 2017	6 132 736	1 054 125	5 078 611	17%	83%
Dont transfert de compétence	4 738	0	4 738	0%	100%
Dont régularisation	-19 666	0	-19 666	0%	100%
Dont RNS	-107 783	-131 784	24 001	122%	-22%
AC 2018	6 407 976	1 189 242	5 218 734	19%	81%
Dont transfert de compétence	56 731	49 941	6 430	88%	11%
Dont RNS	218 869	85 176	133 693	39%	61%
AC 2019	6 440 542	1 214 190	5 226 352	19%	81%
Dont RNS	32 566	24 948	7 618	77%	23%
AC 2020	6 476 062	1 224 426	5 251 636	19%	81%
Dont RNS	35 520	10 236	25 284	29%	71%
AC 2021	6 656 187	1 290 445	5 365 742	19%	81%
Dont RNS	180 125	66 019	114 106	37%	63%
AC 2022	6 890 385	1 381 157	5 509 228	20%	80%
Dont RNS	234 198	90 712	143 486	39%	61%

Source : fichier transmis par la ville de Mérignac

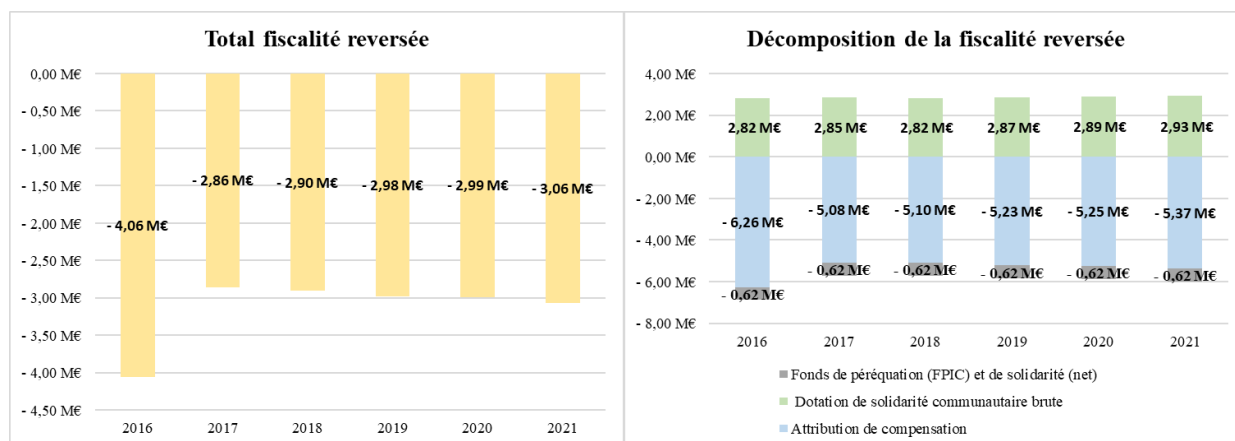
Annexe n° 2. Les principaux enseignements tirés de l'analyse financière

A) L'impact en 2016 des transferts de compétence et de la mutualisation sur les flux budgétaires

En 2015, la ville a choisi de mutualiser une dizaine de services⁶⁴ avec Bordeaux-Métropole en plus des compétences transférées au 1^{er} janvier 2016. Ces mesures ont eu pour effet de contracter à la fois les produits de gestion (- 15 % ; - 13 M€) et les charges de gestion (- 13 % ; - 10 M€), à partir de 2016.

En recettes, elles ont bouleversé, au sein de la fiscalité reversée, la composition de l'attribution de compensation : positive jusqu'en 2015 (+ 5,8 M€ en 2015), elle est ensuite devenue négative (- 6,3 M€ en 2016) après ajout des flux de dépenses relatifs aux transferts de compétence et à la mise en place des services communs. À l'inverse, les deux autres composantes de la fiscalité reversée - le fonds de péréquation et de solidarité (FPIC) et la dotation de solidarité communautaire (DSC) - ont peu varié, les deux versions successives du pacte financier et fiscal passé entre l'EPCI et les communes en 2016, et prolongé jusqu'en 2022, ayant stabilisé leurs règles de calcul. La métropole a décidé de définir prochainement un nouveau pacte, après le renouvellement du contrat de ville.

Graphique n° 3 : la fiscalité reversée



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Deux catégories de charges ont été fortement comprimées par les transferts de compétences et la mutualisation : les charges à caractère général (- 14,6 % ; - 2,5 M€) et les charges de personnel (- 16,2 %, soit - 7,8 M€).

L'instauration, à partir de 2017, de l'attribution de compensation d'investissement (ACI) a également eu un impact favorable sur la capacité d'autofinancement en transférant de la section de fonctionnement vers la section d'investissement, le financement d'une dépense structurelle d'environ 1,24 M€⁶⁵.

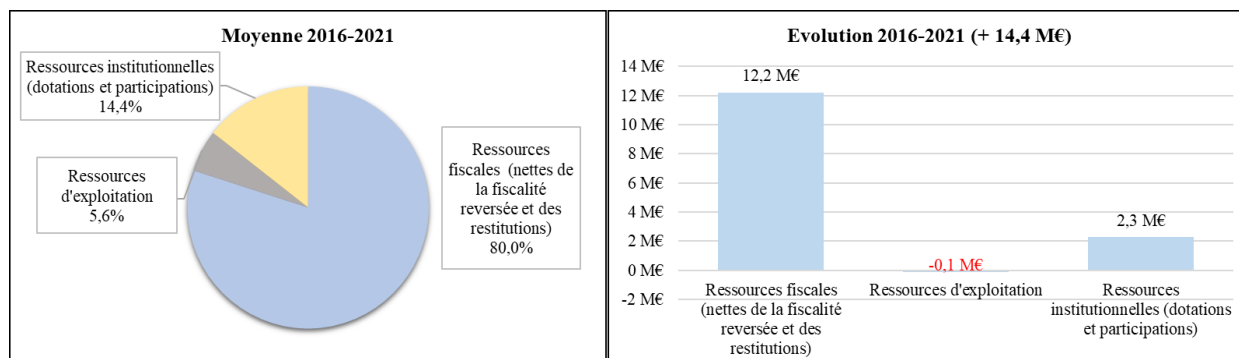
⁶⁴ Voir partie 3.2.

⁶⁵ Voir § 8.1.2.

B) Des ressources fiscales dynamiques et majoritaires dans les produits de gestion

1) Une fiscalité ménages qui apporte les trois quarts des produits de gestion

Graphique n° 4 : répartition et évolution des produits de gestion entre 2016 et 2021

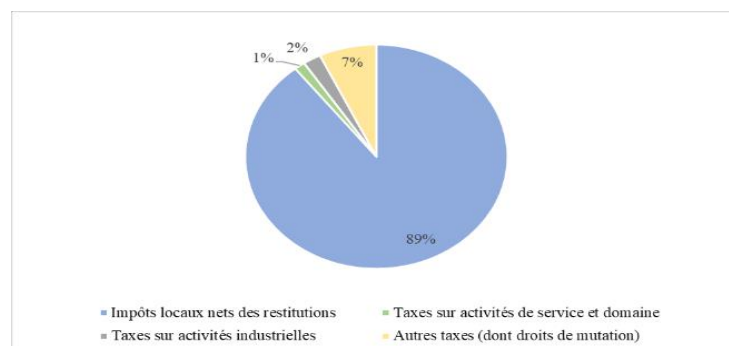


Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Après inclusion de la fiscalité reversée, les ressources fiscales représentaient 80 % des produits de gestion. En hausse rapide (+ 21,3 % entre 2016 et 2021), elles sont à l'origine de 85 % du surplus de recettes de gestion, constaté en 2021 par rapport à 2016 (+ 12,2 M€ sur un total de + 14,4 M€). La fin de période a aussi été marquée par un regain des ressources institutionnelles (+ 3 M€ en 2021 par rapport à la moyenne des années 2016-2020) due à une mesure de nature fiscale contenue à l'article 21 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 : la compensation par l'État de la réduction de moitié de la valeur locative des établissements industriels⁶⁶.

Les impôts locaux (taxe d'habitation jusqu'en 2021 et taxes foncières) ont apporté, en moyenne, 89 % des ressources fiscales propres et 75 % des produits de gestion. Très dynamiques depuis 2018 (+ 69 % entre 2018 et 2021), les droits de mutation ont constitué la deuxième catégorie de ressources fiscales, par ordre d'importance, avec une contribution égale à 7 % des ressources fiscales propres et 6 % des produits de gestion.

Graphique n° 5 : composition des ressources fiscales propres (moyenne 2016/2021)



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

⁶⁶ Voir § suivant.

2) Des bases fiscales comparativement plutôt élevées et dynamiques

La commune bénéficie de bases fiscales supérieures aux moyennes de la strate, une fois rapportées à la population, avec un écart plus conséquent (+ 10 % en moyenne) pour les bases de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) que celles de taxe d'habitation (TH) (+ 3 %). Elles se sont aussi élargies plus vite entre 2016 et 2020 avec un taux de croissance annuel deux fois plus important pour les bases de TH que la moyenne de la strate (+ 3 % contre + 1,5 %) et 1,8 fois pour les bases de TFB (+ 3,1 % contre + 1,8 %).

Tableau n° 28 : contribution de l'évolution physique et des actualisations forfaitaires à l'évolution des bases (en € et en %) entre 2016 et 2020

Entre 2016 et 2020				
Taxe d'habitation	1	Effet de l'évolution physique	+ 9 755 428	64%
	2	Effet des actualisations forfaitaires	+ 5 416 036	36%
	=1+2	Accroissement des bases annuelles	+ 15 171 464	100%
Foncier bâti	1	Effet de l'évolution physique	+ 9 880 761	62%
	2	Effet des actualisations forfaitaires	+ 6 151 491	38%
	=1+2	Accroissement des bases annuelles	+ 16 032 252	100%

Source : CRC, à partir des états fiscaux 1259

En 2020, les bases imposables de TH et de TFB étaient supérieures respectivement de 14,8 % et 13,9 % à celles de 2016. Prépondérant, l'effet des évolutions physiques explique 64 % de l'accroissement des bases de TH (+ 9,8 M€ en tout dont + 6,2 M€ entre 2019 et 2020) et 62 % de la hausse des bases de TFB (+ 9,9 M€ dont 4 M€ en 2016). En 2020, les états fiscaux comptabilisaient 3 278 résidences de plus imposées à la TH qu'en 2016, dont 3 129 résidences principales, ainsi que 1 406 locaux d'habitation et 202 locaux à usage professionnel de plus imposés à la TFB⁶⁷.

En 2021, la mesure de suppression de la moitié des bases d'imposition des établissements industriels à la TFB, actée dans l'article 29 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020, a amputé de 8 % (10 M€ environ) l'assiette imposable en raison de la présence de nombreuses entreprises sur le territoire de Mérignac. Le rythme de croissance des bases a absorbé environ la moitié de cette réduction, dont l'impact en termes de ressources est compensé par l'Etat⁶⁸, en limitant la réduction globale des bases à 5,3 M€ par rapport à 2020.

3) Un niveau d'imposition supérieur à la moyenne de la strate de comparaison

Durant toute la période, la commune a présenté un taux d'effort fiscal de 1,37, supérieur de 17 % à la moyenne de la strate de comparaison (1,17). Ce différentiel découle du niveau comparativement élevé des bases fiscales et du taux du foncier bâti. La ville a tenu à souligner l'importance de la part des locaux à caractère économique dans l'assiette fiscale et la similarité du montant du ratio avec celui d'autres communes de plus de 20 000 habitants de la métropole⁶⁹. Elle a notamment indiqué que les bases relatives à des locaux consacrés à des activités économiques représente 42 % du total des bases de foncier bâti de la commune, soit 15,5 points de plus qu'à Bordeaux (26,5 %) et 16 points de plus qu'à Pessac (26 %).

⁶⁷ Informations tirées des états fiscaux 1386 bis TH et 1386 TF.

⁶⁸ Voir § 5.

⁶⁹ Voir § 7.1.3 ainsi que la note de bas de page qui y figure exposant la définition de l'effort fiscal.

Les marges de manœuvre fiscale de la commune, qui a majoré de 20 %, en 2017, la part lui revenant de la cotisation de taxe d'habitation due au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale, paraissent donc étroites.

4) La neutralisation depuis 2021 des effets de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales

La taxe d'habitation sur les résidences principales a été supprimée en deux temps. L'article 5 de la loi de finances pour 2018 a d'abord exonéré progressivement 80 % des ménages de la TH sur leur résidence principale (- 30 % dès 2018, - 65 % en 2019 et - 100 % en 2020). La suppression de la TH pour les 20 % de contribuables encore redevables de cet impôt sur leur résidence principale a débuté en 2021 et s'achèvera en 2023, par application d'un échancier de réduction identique à celui retenu en 2018.

Jusqu'en 2021, l'État a compensé les pertes de recettes des communes et de leurs groupements dans la limite des taux et des abattements en vigueur en 2017. Un nouveau schéma de financement est applicable depuis le 1^{er} janvier 2021, date à partir de laquelle les communes et les EPCI ne perçoivent plus aucun produit de TH sur les résidences principales. Instauré par l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020, il acte l'affectation aux communes, par le biais d'un simple transfert de taux, de la part départementale de la TFB perçue sur leur territoire, et crée un mécanisme de neutralisation à partir du calcul d'un coefficient correcteur (le « coco »). Comparant les recettes calculées selon l'ancien régime (« recettes avant ») à celles résultant du nouveau régime (« recettes après »), le coefficient correcteur vise à garantir à chaque commune une compensation à hauteur du produit de TH perdu.

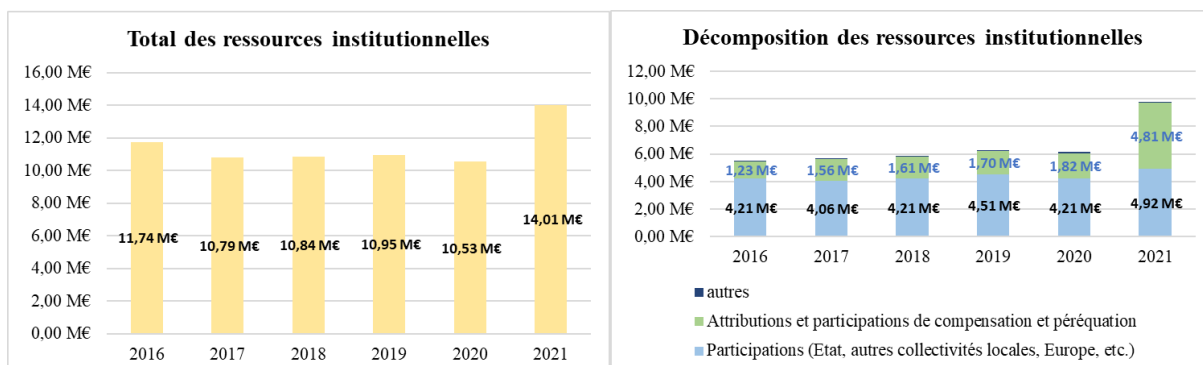
En cas de valeur de « coco » supérieure à 1, la commune perçoit un complément de recette (commune dite sous-compensée). Dans le cas contraire (valeur inférieure à 1), elle restitue une part du produit de la TFB (commune surcompensée) sauf si la surcompensation est inférieure à 10 000 €. Le « coco » est fixe et s'applique chaque année aux recettes de TFB de la commune. Si les bases augmentent, la commune sous-compensée voit sa compensation augmenter (versement) et la commune surcompensée sa contribution augmenter (prélèvement). À l'inverse, si les bases diminuent, la commune sous-compensée subit une diminution de sa compensation, et la commune surcompensée bénéficie d'une diminution de sa contribution.

Le transfert automatique en 2021 de la part départementale de la TFB (17,46 %), a porté le taux d'imposition communal de cet impôt à 46,18 % (contre une valeur de départ de 28,72 % en 2020). Appartenant à l'ensemble des communes dites sous-compensées, la commune a perçu une contribution de 3 413 059 €, en 2021.

5) Les autres produits de gestion

a) Un rebond des ressources institutionnelles en 2021 expliqué par une nouvelle compensation fiscale relative à la TFB des établissements industriels

Deuxième composante des produits de gestion (14,4 % et 11, 5 M€ en moyenne), les ressources institutionnelles ont accusé un reflux constant entre 2016 et 2020 (- 10,3 % ; - 1,2 M€).

Graphique n° 6 : les ressources institutionnelles

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Leur accroissement en 2021 (+ 33 %, + 3,4 M€) provient du versement d'une nouvelle aide fiscale de l'État (4,6 M€ en 2021) compensant la perte de produit fiscal entraîné par la réduction de moitié de la valeur des bases fiscales de TFB des établissements industriels. Les services de la ville estiment que le montant de cette compensation devrait continuer à croître au cours des exercices à venir.

Tableau n° 29 : montant des allocations compensatrices de taxe foncière au titre des exonérations fiscales de TFB pour les locaux industriels

Montants en M€	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Réduction Bases établissements industriels	10,048	10,478	10,537	10,769	11,006	11,246
x Taux du foncier bâti en 2020	46,18%	46,18%	46,18%	46,18%	46,18%	46,18%
= compensation	4,640	4,839	4,866	4,973	5,083	5,193

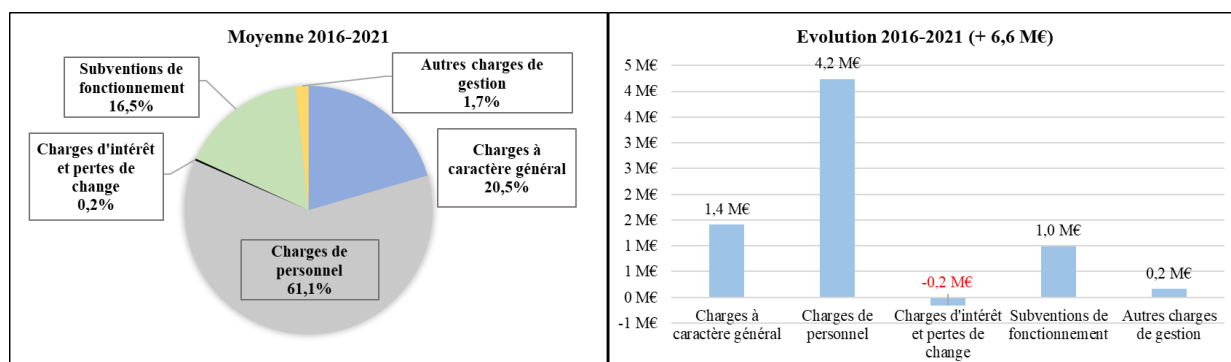
Source : ville de Mérignac

b) Des ressources d'exploitation touchées par la crise sanitaire

Les ressources d'exploitation (5,6 % en moyenne des produits de gestion soit 4,5 M€) ont souffert de la crise sanitaire en 2020, avec une chute de 27 % par rapport à 2019 (- 1,3 M€), en partie surmontée en 2021 (+ 22,7 % ; + 0,8 M€). Les pertes de recettes sont essentiellement constatées sur les participations des usagers aux prestations : domaines scolaire (cantine, transport scolaire), périscolaire (centre de loisirs, classe découverte), sportif (stade nautique...) et culturel (conservatoire...).

c) Des charges de gestion courante en hausse de 10 % entre 2016 et 2021

Obtenues en ajoutant les charges d'intérêt aux charges de gestion, les charges courantes (73,7 M€ en 2021) ont augmenté de 6,6 M€ entre 2016 et 2021 (+ 10 %). 64 % du surplus de dépenses constaté en 2021 par rapport à 2016 s'explique par la hausse des dépenses de personnel.

Graphique n° 7 : répartition et évolution des charges courantes

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

1) Des charges de personnel majoritaires dans le total des charges courantes

Première composante des charges courantes (61,1 % en moyenne), les charges totales de personnel (44,7 M€ en 2021) sont composées, à hauteur de 58 %, des rémunérations du personnel titulaire. Après une contraction d'environ 8 M€ entre 2015 (48,23 M€) et 2016 (40,43 M€) imputable à la création des services communs, elles ont augmenté au rythme annuel de 2 % entre 2016 et 2021 (+ 10,5% en tout ; + 4,24 M€). La croissance annuelle des rémunérations du personnel titulaire est encore plus forte (+ 2,5 %).

En complément de la hausse des effectifs (+ 109 agents entre 2016 et 2022 dont 100 titulaires de plus⁷⁰) et du GVT⁷¹ (+ 0,23 M€ par an), des mesures nationales entrées en vigueur au cours de la période ont contribué à leur hausse, et notamment : la revalorisation du point d'indice réalisée en deux temps (+ 0,6 % au 1^{er} juillet 2016 et + 0,6 % au 1^{er} février 2017), le protocole « *Parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR) inauguré en 2016, dont l'application s'est étalé jusqu'en 2021, ou encore la répercussion des revalorisations périodiques du SMIC sur les salaires et sur les échelles indiciaires des agents de catégorie C (75 % de l'effectif titulaire selon le rapport social unique 2020). La crise sanitaire a également été à l'origine d'un surplus ponctuel de dépenses, avec le versement d'une prime exceptionnelle (135 000 €) et d'heures supplémentaires de ménage et d'entretien résultant de l'application de protocoles sanitaires renforcés (100 000 €).

Rapportées au nombre d'habitants, les charges de personnel sont constamment inférieures à la moyenne de la strate mais elles s'accroissent à un rythme plus rapide depuis 2018.

Tableau n° 30 : dépenses de personnel par habitant

en € par habitant	2016	2017	2018	2019	2020	évol 2016/2020
Mérignac	583	585	580	603	616	5,7%
Moyenne de la strate	815	827	813	813	821	0,7%

Source : fiches Minefi

⁷⁰ Voir § 4.1.1

⁷¹ Glissement vieillesse technicité.

2) Des charges à caractère général toujours inférieures aux moyennes de comparaison

Les charges à caractère général (15,7 M€ en 2021) ont représenté, en moyenne, un cinquième environ des charges courantes (14,2 M€). Leur niveau se situe en permanence en deçà des moyennes de comparaison, même en 2015, avant la création des services communs : ainsi, en 2020, le montant des achats et charges externes par habitant était inférieur de 80 € à la moyenne de la strate démographique (181 € contre 261 €) ; le même écart était de 33 € en 2015 (239 € contre 272 €).

Après avoir lentement décliné entre 2016 et 2020 (- 6,3 % ; - 0,9 M€), les charges à caractère général ont bondi de 17,2 % entre 2020 et 2021 (+ 2,3 M€). Les services ont expliqué leur recul jusqu'en 2019 par des efforts de mise en concurrence, la renégociation de tarifs, pour les fluides notamment, l'extinction de l'éclairage public la nuit.... La crise sanitaire a accéléré ce mouvement en 2020 avec des fermetures de services. Le traitement de la crise a également été invoqué pour justifier la reprise des dépenses en 2021 avec la location d'un bâtiment abritant un centre de vaccination, le règlement d'honoraires médicaux et de fournitures pharmaceutiques (0,7 M€) ainsi que le renforcement des protocoles de nettoyage (0,6 M€). D'autres facteurs de hausse ont aussi été identifiés tels qu'une campagne de démoustication (48 000 €), des dépenses élevées d'entretien des bâtiments communaux (149 000 €), une prestation de géoréférencement des réseaux (39 000 €), la réalisation d'un audit sur la qualité de l'air dans les bâtiments communaux (75 000 €) ou encore une intensification des animations proposées à la jeunesse dans le cadre de CAP 33⁷² (40 000 €).

3) Les subventions, autres charges et les charges d'intérêt

Troisième composante des charges de gestion (16,5 % en moyenne), les subventions de fonctionnement (12 M€ en 2021) ont augmenté de 9 % entre 2016 et 2021. Elles se situent à un niveau comparativement élevé avec une dépense par habitant excédant, en 2020, 1,3 fois la moyenne nationale (169 € contre 129 € en 2020). Trois organismes perçoivent environ 62 % des subventions versées : le centre communal d'action sociale (4,1 M€ en 2021 soit 34,5 % du total versé) dont la subvention s'est accrue de 26 % entre 2016 et 2021 (0,84 M€), le sport athlétique Mérignacais (1 M€ par an ; 8,6 % du total) et Mérignac Gestion équipement (2,3 M€ par an ; 19 % du total).

En hausse de 15,7 % entre 2016 et 2021, les autres charges de gestion (1,2 M€ en 2021 soit 1,7 % des dépenses courantes) agrègent trois grandes catégories de dépenses : les indemnités des élus à hauteur de la moitié environ des dépenses totales (0,58 M€ en moyenne), le financement du déficit du budget annexe de la cantine administrative (environ 0,3 M€) et la participation versée à l'école privée Sainte-Marie (0,2 M€).

L'analyse financière a mis en exergue une augmentation de 31,8 % (+169 590 €) des indemnités des élus entre 2017 et 2018.

⁷² CAP33 est une opération conduite par le conseil départemental en liaison avec d'autres collectivités. Il permet aux participants de pratiquer des activités sportives et culturelles sur le territoire pendant les mois de juillet et août.

Tableau n° 31 : détail des indemnités (y compris cotisations sociales) et autres frais des élus

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evol.2016/ 2021
Total indemnités (y c. cotisation) des élus	501 414	532 602	702 190	590 677	582 610	580 004	15,7%
<i>Dont indemnités</i>	429 200	450 000	603 250	483 457	487 488	484 159	12,8%
<i>Dont cotisations retraite</i>	35 093	41 461	47 837	55 804	41 401	40 077	14,2%
<i>Dont cotisations SS - part patronale</i>	37 122	41 142	51 103	51 416	53 721	55 768	50,2%
Total autres frais des élus	19 662	12 555	18 422	20 493	6 718	10 784	-45,2%
<i>Dont frais mission</i>	4 830	1 206	4 613	3 236	6 718	0	-100,0%
<i>Dont frais formation</i>	14 833	11 349	13 809	17 257	0	10 784	-27,3%

Source : comptes de gestion

Cette forte hausse tient principalement à une régularisation portant sur la part écrêtée des indemnités perçus par le maire au titre de ses différents mandats. En application de l'article L. 2123-20 du CGCT, cette part doit être reversée au budget de la personne publique au sein de laquelle l'élu a exercé le plus récemment un mandat ou une fonction. Jusqu'en 2017, de façon anormale selon les services, la part écrêtée des indemnités du maire venait abonder le budget de la commune et non celui de Bordeaux-Métropole. Cette erreur a été corrigée par le reversement en 2018 à Bordeaux-Métropole des sommes qui auraient été perçues à tort par la commune : en tout, le montant de la régularisation s'est élevé à 122 749,62 €⁷³. D'autres facteurs ont aussi contribué à l'accroissement des dépenses, dont la revalorisation du point d'indice en 2016 et 2017 (+1,2 % en tout), le changement d'indice brut de référence en 2017 (1015 à 1022) et en 2019 (1022 à 1027), et la fin de l'écrêtement des indemnités du maire après la fin de son mandat de sénateur en octobre 2017.

Enfin les charges d'intérêts constituent logiquement, au vu du faible niveau de la dette, une part marginale des dépenses courante (0,2 % du total).

d) Un endettement traditionnellement faible

En constante diminution depuis 2016 (- 22,4 % en cinq ans), l'encours de dette s'élevait à 7,5 M€ à fin 2021. Un seul emprunt de 5 M€ a été conclu durant la période, en 2021. Le niveau de la dette par habitant est très largement inférieur aux moyennes annuelles de comparaison (123 € par habitant en 2020 à comparer à une moyenne de 1 370 €), ce qui était également le cas avant la création des services communs et les transferts de compétence⁷⁴.

⁷³ Cette dépense, mandatée en 2019, avait été rattaché à 2018 pour un montant de 127 515 €.

⁷⁴ En 2015, la dette par habitant s'élevait à 167 € alors que la moyenne nationale, pour les communes appartenant à la même strate, était de 1 335 €.

Tableau n° 32 : l'encours de la dette et la capacité de désendettement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne	Evol. 2016/2021
Encours de dette du BP au 31 décembre	9 696 288	7 855 284	6 369 953	5 003 212	8 730 797	7 522 494	-5,0%	-22,4%
Variation de l'encours au 31 décembre		-1 854 142	-1 485 331	-1 366 741	-1 272 416	-1 211 273		- 7 189 903
Nouveaux emprunts	40 431	13 139	0	0	5 000 000	0		
Part des encours structurés	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		
Part des encours structurés autres que ceux à barrière simple sans effet de levier	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		
Encours de dette (en €/hab.)	140	112	90	70	123	105	-5,6%	-25,0%
<i>Moyenne nationale strate</i>	<i>1 430</i>	<i>1 416</i>	<i>1 384</i>	<i>1 368</i>	<i>1 370</i>	<i>1 370</i>	-0,9%	-4,2%
Annuité en capital de la dette	1 661 264	1 854 142	1 485 331	1 366 741	1 272 416	1 211 273	-6,1%	-27,1%
Intérêts des emprunts	261 996	235 118	171 609	135 661	111 349	98 372	-17,8%	-62,5%
Annuité de la dette en € / habitant	28	29	23	21	19	17	-9,6%	-39,5%
<i>moyenne nationale strate</i>	<i>206</i>	<i>182</i>	<i>182</i>	<i>168</i>	<i>162</i>	<i>162</i>	-4,7%	-21,4%
Capacité de désendettement (en années)	1,5	0,9	0,6	0,5	0,8	0,5	-19,8%	-66,9%

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

L'examen des emprunts, tels qu'ils figurent en annexe des comptes administratifs, n'a pas mis en évidence de risque particulier, tous étant à taux fixes (99 % de l'encours) ou variables simples ou sans effet de levier. Le taux moyen de la dette est particulièrement faible (1,18 %).



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

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