



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE PAUILLAC (Département de la Gironde)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 23 février 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	4
PROCÉDURE.....	6
1 PRESENTATION DE LA COMMUNE DE PAUILLAC	7
2 LES RELATIONS AVEC L'ECHELON INTERCOMMUNAL.....	7
3 SITUATION FINANCIERE : ANALYSE RETROSPECTIVE 2015-2021 DU BUDGET PRINCIPAL	9
3.1 Des charges de gestion qui augmentent au même rythme que les produits	9
3.1.1 Une hausse des produits de gestion portée par les recettes fiscales et les ressources d'exploitation	9
3.1.2 Des charges de gestion également en hausse	10
3.1.3 L'autofinancement	11
3.2 L'investissement et son financement	12
3.3 La situation bilancielle	14
3.3.1 Niveau et structure de la dette	14
3.3.2 Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie	15
4 PRESENTATION SYNTHETIQUE DES BUDGETS ANNEXES.....	15
4.1 Le camping	15
4.2 La régie d'animation et de promotion de Pauillac	16
4.3 Le budget annexe « eau »	17
4.4 Le budget annexe « assainissement ».....	17
4.5 Le budget investissement / locaux professionnels soumis à TVA	18
5 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE.....	18
5.1 Une information budgétaire à parfaire	18
5.2 La fiabilité des comptes.....	19
5.2.1 Budget principal : cinq points à améliorer, en particulier les provisions	19
5.2.2 Budgets annexes : trois points à améliorer.....	20
6 LES RESSOURCES HUMAINES	21
6.1 Des effectifs en baisse, avec une majorité de contrats aidés	21
6.2 Un suivi des effectifs à perfectionner.....	22
6.3 Rémunération, régime indemnitaire et situations particulières	23
6.3.1 Un passage au RIFSEEP effectué sans difficultés	23
6.3.2 Une gestion des emplois familiaux qui, sans présenter d'irrégularité, exige davantage de rigueur.....	24
6.3.2.1 La situation de la directrice générale des services, épouse du maire, ne présente pas d'irrégularités.....	24
6.3.2.2 La situation de la directrice de l'animation et de la promotion, mère du maire, comporte une erreur mineure.....	25

6.3.2.3	La situation du directeur de la maison du tourisme et du vin, père du maire, ne comporte pas d'irrégularité.....	27
6.3.2.4	Eu égard aux risques induits par ces emplois, la prévention des conflits d'intérêts pourrait être améliorée.....	27
6.3.3	Un cumul d'emploi irrégulier constaté au cours de la période contrôlée.....	28
6.4	Temps de travail	29
6.4.1	De 2002 à 2020, un régime irrégulier, coûteux pour la commune.....	29
6.4.2	En 2021, la régularisation du temps de travail	30
6.4.3	Des heures supplémentaires mal encadrées et mal justifiées	31
7	LES MARCHES PUBLICS	32
7.1	Une stratégie et un suivi des achats inexistants.....	32
7.2	Un morcellement des achats et une computation erronée des seuils.....	33
8	UNE POLITIQUE PATRIMONIALE COUTEUSE.....	35
8.1	402 000 € de moins-values sur les cessions immobilières	35
8.2	Un important volume d'acquisitions, sans stratégie définie et malgré une activité locative manifestement déficitaire.....	36
8.3	Une transparence comptable à parfaire	37
9	UNE RELATION SOUTENUE AVEC LE GROUPE BARON PHILIPPE DE ROTHSCHILD.....	38
9.1	Les conséquences budgétaires et patrimoniales	39
9.2	Une opération risquée de relocalisation d'un EHPAD.....	41

SYNTHÈSE

Pauillac est une commune d'environ 5 000 habitants située dans le Médoc. Sa démographie est en baisse, le taux de chômage et de pauvreté est supérieur aux moyennes régionales. Elle fait partie depuis 2017 de la communauté de communes de Médoc-Cœur-de-Presqu'île qui rassemble 18 communes pour 30 200 habitants.

Les produits de gestion du budget principal de la commune s'élevaient en 2021 à 6,7 M€. Elle réalise entre 0,8 et 3 M€ d'investissement par an. Son encours de dette au 31 décembre 2021 était de 6,5 M€. La commune assure également cinq services suivis par des budgets annexes (le camping municipal « Les Gabarreys », l'animation et la promotion de Pauillac, l'eau, l'assainissement et la location de locaux professionnels).

La qualité des comptes et de l'information budgétaire comporte plusieurs points à améliorer, en particulier s'agissant de la tenue de son inventaire et de la constitution de provisions. Ces observations ne sont toutefois pas de nature à remettre en cause la fiabilité des comptes ni à fausser l'analyse financière.

La situation financière de la commune est globalement saine, mais des marges de progrès ont été identifiées en matière de gestion.

Ainsi, sur le plan des ressources humaines, la commune se caractérise par un fort taux d'emploi aidé, bien que la comptabilisation précise des effectifs manque de fiabilité et diffère d'une source à l'autre. Le temps de travail des agents a été mis en conformité avec la législation récente en la matière et le passage au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) s'est effectué sans difficulté. Avant la réforme du temps de travail, des irrégularités ont toutefois été constatées, qui ont entraîné un coût pour la collectivité. Enfin, l'examen de certaines situations individuelles, sans révéler de graves anomalies, conduit la chambre à rappeler la nécessité du respect de la charte de l' élu local, notamment ses dispositions en matière de déontologie.

En matière de passation des marchés publics, la méthodologie utilisée souffre d'un manque de rigueur, et aucun suivi n'est véritablement mis en place. Par conséquent, l'analyse d'ensemble de la commande publique met en évidence un morcellement des achats, inefficace sur le plan financier, qui se double d'une computation erronée des seuils de procédure et de publicité.

La commune conduit par ailleurs une politique patrimoniale particulièrement dynamique avec entre 2015 et 2021 un total de 39 acquisitions et 22 cessions immobilières. Elle possède également 56 biens qu'elle met en location. Toutefois, les transactions immobilières ont engendré 0,40 M€ de moins-values sur la période tandis que les immeubles de rapport sont manifestement non rentables. Le but poursuivi à travers cette politique mériterait donc d'être clarifié et des outils de suivi de sa performance pourraient être mis en place.

Enfin, la commune entretient une relation soutenue avec le groupe Baron Philippe de Rothschild qui se traduit par des flux financiers et patrimoniaux réciproques et, récemment, la participation à une opération immobilière risquée.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : élaborer un programme pluriannuel d'investissement.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 2. : se rapprocher des services fiscaux afin de faire valider l'utilisation de la nomenclature M14 par le camping.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 3. : se conformer aux obligations juridiques en matière d'information financière des élus et des administrés de la commune.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 4. : constituer des provisions, en particulier pour risques.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 5. : se rapprocher du comptable public afin de mettre en concordance l'inventaire avec l'état de l'actif.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 6. : doter les budgets annexes qui l'exigent d'un compte au Trésor public distinct de celui du budget principal.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 7. : mettre en place un plan de contrôle des régies.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 8. : procéder à un recensement précis des effectifs et se rapprocher du comptable pour harmoniser les données en la matière.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 9. : veiller à respecter l'article L. 1111-1-1 du CGCT et les dispositions de la charte de l'élu local, afin de prévenir et/ou de faire cesser les risques de conflits d'intérêts.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 10. : tirer les conséquences du cumul d'emplois irrégulier constaté lors de l'instruction et, plus largement, mettre en place les outils permettant de prévenir les cumuls irréguliers.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 11. : rationaliser les achats publics dans le respect des procédures de passation. À cet effet, satisfaire aux besoins courants par des marchés pluriannuels portant sur des groupes d'achats homogènes correctement définis.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 12. : établir une stratégie patrimoniale définissant les objectifs poursuivis par les différentes opérations immobilières.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 13. : suivre comptablement la valeur, les coûts et la rentabilité du patrimoine locatif.

[Non mise en œuvre]

PROCÉDURE

Le présent contrôle a été effectué dans le cadre du programme 2021 de la chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine. Il concerne l'examen de la gestion de la commune de Pauillac de l'exercice 2015 à la période la plus récente.

Sur la période contrôlée, la commune a connu un seul ordonnateur, M. Florent Fatin, maire depuis mars 2014, également vice-président de la communauté de communes Médoc Cœur de Presqu'île.

Conformément à l'article R. 243-1 du code des juridictions financières, l'ouverture du contrôle a été notifiée à M. Florent Fatin, ordonnateur, par lettre du président de la chambre datée du 28 octobre 2021.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 13 janvier 2022 avec l'ordonnateur.

Prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle, préalable à la formulation d'observations provisoires par la chambre s'est déroulé le 3 juin 2022 avec l'ordonnateur.

La chambre a adopté ses observations provisoires le 20 septembre 2022.

Elle a décidé de l'envoi de ses observations provisoires à l'ordonnateur le 14 novembre 2022 qui y a répondu le 6 janvier 2023 ainsi que d'extraits à diverses personnes mises en cause, qui n'ont pas tous reçu de réponses.

La chambre a adopté les observations définitives qui suivent lors de son délibéré du 23 février 2023.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE DE PAUILLAC

Pauillac est une commune située sur la rive gauche de l'estuaire de la Gironde, à 50 km au nord de Bordeaux dans la presqu'île du Médoc.

La démographie, en baisse, est passée de plus de 6 000 habitants en 1975 à 5 079 au 1^{er} janvier 2019, dernier chiffre officiel de l'Insee. À périmètre identique, la communauté de communes dont fait partie Pauillac a, quant à elle, connu une évolution démographique favorable, passant d'environ 24 000 habitants en 1975 à un peu plus de 30 000 aujourd'hui¹. Le taux de chômage des 15-64 ans (19,4 % en 2018) et le taux de pauvreté (21 % en 2019) sont respectivement supérieurs de sept et huit points aux moyennes régionales.

L'économie communale repose essentiellement sur le commerce et les services (58 % en 2018), viennent ensuite l'agriculture (16,7 %), la construction (5,6 %) et l'industrie (4,5 %). Au sein de la part agriculture, l'activité viticole est importante. L'appellation Pauillac s'étend sur 1 213 hectares (7,5 % du vignoble médocain) et comprend 52 viticulteurs (21 coopérateurs et 33 indépendants) pour une production annuelle moyenne de 7,2 millions de bouteilles.

La faible part de l'activité industrielle aujourd'hui contraste avec la situation de la seconde moitié du XX^{ème} siècle. La ville abritait alors une raffinerie Shell qui a fermé en 1986, causant de nombreuses suppressions d'emplois directs et indirects.

Pour l'avenir, l'économie communale compte sur l'activité portuaire et touristique. Pauillac fait partie des sept terminaux du complexe industrialo portuaire de Bordeaux. Or, à la suite de l'arrivée d'une nouvelle majorité municipale dans la capitale régionale en 2020, l'accueil de navires à Bordeaux a vocation à diminuer, ce qui aurait pour effet de reporter l'accueil des paquebots dans les villes situées en amont de la Gironde, dont Pauillac.

2 LES RELATIONS AVEC L'ECHELON INTERCOMMUNAL

Pauillac faisait partie jusqu'en 2016 de la communauté de communes du Centre-Médoc qui regroupait huit communes pour 16 900 habitants (recensement 2013). Au 1^{er} janvier 2017, cette dernière a fusionné avec la communauté de communes Cœur-du-Médoc pour former la communauté de communes de Médoc-Cœur-de-Presqu'île, composée de 18 communes pour 30 200 habitants (recensement 2018).

Le siège de cette intercommunalité est à Lesparre-Médoc, elle est présidée depuis 2020 par le maire de la commune de Saint-Laurent-Médoc. Après Lesparre-Médoc (5 804 habitants en 2018), Pauillac est la deuxième ville la plus peuplée (4 911 habitants la même année) de la communauté de communes, juste devant Saint-Laurent-Médoc (4 767 habitants).

Les compétences exercées par la communauté de communes sont présentées dans le tableau ci-après. La compétence « tourisme » a également été transférée en 2019². Puis, en 2021,

¹ Source : Insee, RP1967 à 1999 dénombremments, RP2008 au RP2019 exploitations principales.

² Transfert de compétence consenti via la délibération de la commune de Pauillac n° 2019/014 en date du 21 janvier 2020.

il a été décidé la rétrocession à plusieurs communes, dont Pauillac, des compétences « éclairage public » et « vidéoprotection ». En 2022, c'est la compétence entretien de la voirie qui a été rétrocédée à la commune. La compétence « eau et assainissement » demeure, quant à elle, communale.

Tableau n° 1 : compétences exercées par l'intercommunalité

<i>Obligatoires</i>	<i>Supplémentaires</i>	<i>Facultatives</i>
<i>Aménagement de l'espace communautaire</i>	Politique du logement et du cadre de vie d'intérêt communautaire	Petite Enfance - Enfance et Jeunesse
<i>Développement économique</i>	Politique de la ville	Animations sportives
<i>Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage</i>	Équipements culturels et sportifs	Santé Social - Prévention - Insertion
<i>Collecte et traitement des déchets ménagers</i>	Construction, entretien et fonctionnement d'équipements sportifs d'intérêt communautaire	Culture et Patrimoine
<i>GEMAPI</i>	Protection et mise en valeur de l'environnement	Capture et gardiennage des animaux errants
		Développement des NTIC
		Itinéraires de promenade et de randonnées
		Tourisme

Source : site internet de la communauté de communes de Médoc-Cœur-de-Presqu'île

Dans les conditions prévues par l'article 136-II de la loi du 24 mars 2014, dite loi ALUR, les communes de la communauté de communes de Médoc-Cœur-de-Presqu'île ont fait le choix de conserver leur compétence relative à l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU).

Enfin, la commune et l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ont constitué un service commun d'instruction des autorisations du droit du sol. Dans le même esprit, la police municipale des communes de Pauillac, de Saint-Julien-Beychevelle, Saint-Estèphe et Cissac-Médoc a été mutualisée.

Le partage de l'information entre la commune et l'intercommunalité reste toutefois à améliorer. En principe, en application du premier alinéa de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le maire doit présenter au conseil municipal tous les ans le rapport d'activité de l'EPCI « *accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement* ». Or, au cours des sept exercices examinés, les procès-verbaux des réunions du conseil municipal ne mentionnent cette démarche d'information qu'à trois reprises³ (alors que la commune a bien été destinataire des documents transmis par l'EPCI). La chambre

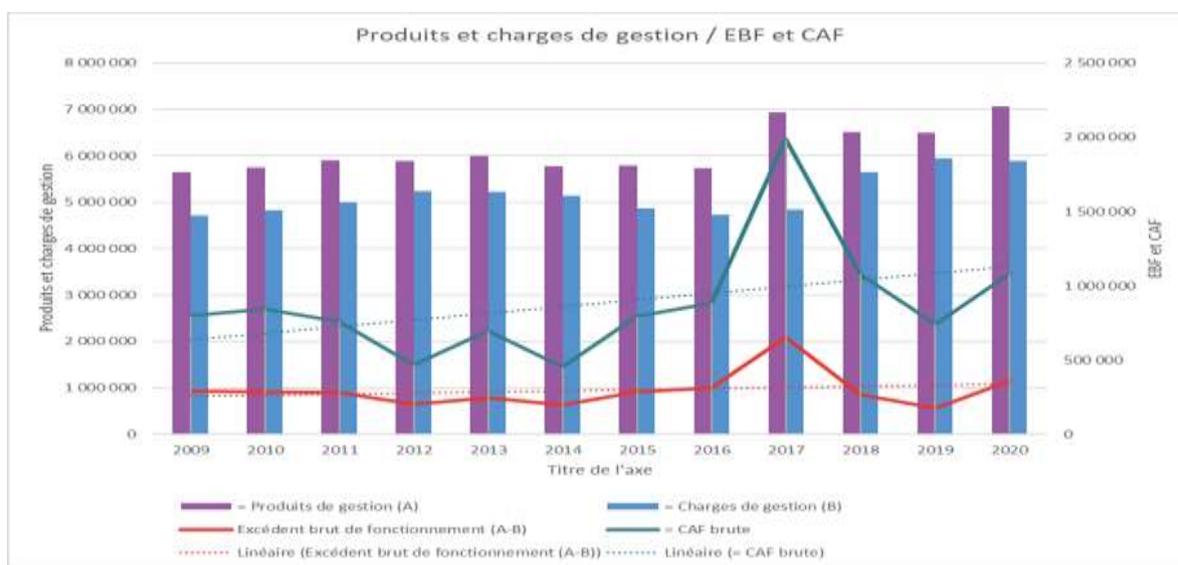
³ Procès-verbal en date du 25 octobre 2016 (rapport d'activité 2015) p. 19, procès-verbal en date du 26 mars 2019 (rapport d'activité 2017) p. 13, procès-verbal en date du 21 janvier 2020 (rapport d'activité 2018) p. 12.

régionale des comptes invite donc à la commune de se conformer à cette obligation d'information du conseil municipal.

3 SITUATION FINANCIERE : ANALYSE RETROSPECTIVE 2015-2021 DU BUDGET PRINCIPAL

3.1 Des charges de gestion qui augmentent au même rythme que les produits

Graphique n° 1 : évolution 2009 – 2020 de la section de fonctionnement



Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine d'après les comptes de gestion

3.1.1 Une hausse des produits de gestion portée par les recettes fiscales et les ressources d'exploitation

Entre 2015 et 2021, les produits de gestion augmentent de 17,06 %, soit de 987 370 €. Cette augmentation, résulte principalement des ressources d'exploitation et des ressources fiscales, qui augmentent respectivement de 552 138 € et de 288 761 €.

Premier poste des produits de gestion en 2021, les ressources fiscales, augmentent de 9,24 %, soit donc de 288 761 €. Cette augmentation, qui représente 29 % de l'augmentation totale des produits de gestion est principalement due à la suppression progressive, entre 2016 et 2018, de l'abattement général à la base de 15 %, ainsi qu'à l'évolution régulière des bases, les taux n'ayant augmenté qu'en 2021 d'un point. En 2021, le transfert automatique de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) (17,46 %) induit par la

réforme de la fiscalité locale⁴ et l'augmentation de la part communale d'un point ont porté le taux d'imposition communal de cet impôt à 41,37 % (contre une valeur de 22,91 % en 2020). Par ailleurs, en 2017, la commune a bénéficié d'un produit de droit de mutation exceptionnel par rapport aux autres années, à hauteur de plus d'1 M€, à la suite de la vente d'une propriété viticole, le Château Haut-Batailley.

Viennent ensuite les ressources institutionnelles, stables sur la période, constituées par les dotations de l'État, en diminution de 23 %, dont l'évolution est compensée par les « autres attributions », en augmentation de 57 % en raison de la compensation de la suppression de la taxe d'habitation.

Tableau n° 2 : évolution 2015-2021 des produits de gestion

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution	
								2015/2021	par an
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 125 483	3 266 889	4 316 300	3 403 944	3 431 145	3 457 402	3 414 244	9,24%	1,5%
+ Fiscalité reversée	1 065 756	1 035 536	1 161 187	1 152 558	1 147 382	1 147 382	1 176 271	10,37%	1,7%
= Fiscalité totale (nette)	4 191 239	4 302 425	5 477 487	4 556 502	4 578 527	4 604 784	4 590 516	9,53%	1,5%
+ Ressources d'exploitation	316 519	343 983	430 816	928 476	884 572	1 384 460	868 657	174,44%	18,3%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 281 504	1 084 692	1 032 671	1 020 652	1 036 223	1 051 573	1 289 582	0,63%	0,1%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	16 494	27 878		
= Produits de gestion (A)	5 789 263	5 731 101	6 940 973	6 505 630	6 499 322	7 057 311	6 776 633	17,06%	2,7%

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine d'après les comptes de gestion

La fiscalité reversée, qui représente le troisième poste des produits de gestion, en augmentation de 10,37 %, soit de 110 515 €, est constituée essentiellement des attributions de compensation (1,1 M€ en 2021), la commune étant par ailleurs à partir de 2017 bénéficiaire du fonds de péréquation intercommunal (FPIC), avec un montant reçu de 57 000 € en 2021.

Enfin, les ressources d'exploitation connaissent la plus forte progression, avec une augmentation moyenne de 18,3 % par an, soit 552 138 € sur la période (ce qui constitue 56 % de l'augmentation totale des produits de gestion). Elles sont notamment constituées des remboursements de frais et des travaux d'études et prestations de services ainsi que des revenus locatifs et des ventes de marchandises, lesquelles enregistrent un produit de 600 k€ en 2020 en raison de la comptabilisation en produits, de la valeur des parcelles apportées par la commune à une association afin de construire un nouvel EHPAD.

3.1.2 Des charges de gestion également en hausse

Entre 2015 et 2021, les charges de gestion augmentent de 17,28 %, soit de 841 730 €, cette augmentation étant principalement due aux charges de personnel et aux charges à caractère général.

Premier poste en 2021 des charges de gestion, les charges de personnel augmentent de 10,05 %, soit de 260 351 €, ce qui représente 31 % de l'augmentation du total des charges de gestion.

⁴ Instaurée par l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020, cette réforme acte l'affectation aux communes, par le biais d'un simple transfert de taux, de la part départementale de la TFPB perçue sur leur territoire, en contrepartie de la suppression de la taxe d'habitation.

Hors atténuations de charges, constituées majoritairement des remboursements sur rémunérations et charges sociales effectués par les organismes sociaux, la rémunération du personnel, qui représente 81 % des charges de personnel, augmente de 3,52 %, soit de 78 125 €. La rémunération du personnel titulaire, qui représente pour sa part 70 % de la rémunération totale hors atténuation de charges, n'augmente que de 2,50 %, malgré une forte augmentation du régime indemnitaire sur la période (+ 40,31 %), du fait de la mise en place progressive du RIFSEEP à partir de l'année 2016. La rémunération du personnel sous contrat, constituée des rémunérations du personnel non titulaire et des autres rémunérations (c'est-à-dire les emplois d'insertion) augmente quant à elle de 5,90 %, du fait de l'alignement du régime indemnitaire sur celui des titulaires, la part des indemnités dans la rémunération du personnel non titulaire passant de 0,11 % à 15,91 %. Par ailleurs et à la demande du comptable public, la commune a mis en place en 2018 un système de paye unique, le personnel des budgets annexes étant alors payés sur le budget principal de la commune. Enfin, en 2019, à la suite de la dissolution du budget de la cuisine centrale, le personnel concerné a été également payé sur le budget principal.

Tableau n° 3 : évolution 2015-2021 des charges de gestion

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution	
								2015/2021	par an
Charges à caractère général	1 565 999	1 560 634	1 571 632	1 990 276	2 072 605	2 202 042	2 105 101	34,43%	5,1%
+ Charges de personnel	2 590 726	2 323 329	2 481 899	2 899 693	3 154 610	3 000 259	2 851 076	10,05%	1,6%
+ Subventions de fonctionnement	467 572	585 528	520 342	513 152	493 712	415 813	465 364	-0,47%	-0,1%
+ Autres charges de gestion	248 212	259 856	270 896	246 082	220 077	277 565	292 697	17,92%	2,8%
= Charges de gestion (B)	4 872 508	4 729 346	4 844 770	5 649 203	5 941 004	5 895 678	5 714 239	17,28%	2,7%

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine d'après les comptes de gestion

Les charges à caractère général, deuxième poste des charges de gestion, augmentent de 34,43 %, soit de 539 102 €, (ce qui constitue 60 % de l'augmentation totale des charges de gestion) principalement du fait des autres achats (+ 355 547 €) et des locations (+ 104 113 €). En effet, la commune a cessé de réaliser l'entretien des espaces verts en régie, au profit d'un marché de travaux, confié à une entreprise spécialisée.

Les subventions de fonctionnement sont stables, constituées presque à part égales entre les subventions aux personnes privées, qui diminuent de 3,8 % en moyenne par an, et les subventions aux établissements rattachés, qui augmentent de 4,7 % en moyenne par an.

Enfin, les autres charges de gestion augmentent de 44 485 € sur la période, du fait des indemnités des élus, qui passent de 90 101 € à 133 003 €. Cette hausse est due à l'augmentation du nombre d'adjoints (de six à huit) ainsi qu'à la désignation de conseillers délégués.

3.1.3 L'autofinancement

Sur la période contrôlée, les charges augmentent moins que les produits (respectivement 841 730 € contre 987 370 € en valeur). Par conséquent, l'excédent brut de fonctionnement, la capacité d'autofinancement brute et la capacité d'autofinancement nette augmentent, ce qui traduit une amélioration de la situation financière de la commune.

Il est toutefois à noter qu'une part importante des capacités d'autofinancement (CAF) brute et nette est constituée de produits exceptionnels à partir de 2018. Ceux-ci proviennent d'un fonds de dotation mis en place par la mairie en partenariat avec les châteaux viticoles pour

financer des projets d'intérêt général. Ce fonds est en place pour une durée de dix ans, jusqu'en 2027.

L'impact de ces fonds importants sur l'analyse financière doit être relevé, puisqu'ils améliorent la capacité d'autofinancement. Ainsi, alors que l'excédent brut de fonctionnement (EBF) augmente de 2,5 % sur la période, la CAF brute augmente de 8,1 %. Or, cette amélioration ne peut être que temporaire (le fonds a une durée de dix ans).

Tableau n° 4 : évolution 2015 -2021 de l'EBF, de la CAF brute et de la CAF nette

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution	
								2015/2021	par an
Produits de gestion (A)	5 789 263	5 731 101	6 940 973	6 505 630	6 499 322	7 057 311	6 776 633	17,06%	2,7%
Charges de gestion (B)	4 872 508	4 729 346	4 844 770	5 649 203	5 941 004	5 895 678	5 714 239	17,28%	2,7%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	916 754	1 001 755	2 096 203	856 427	558 318	1 161 633	1 062 394	15,89%	2,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,8%</i>	<i>17,5%</i>	<i>30,2%</i>	<i>13,2%</i>	<i>8,6%</i>	<i>16,5%</i>	<i>15,7%</i>		
+/- Résultat financier	-170 378	-126 232	-134 392	-123 610	-116 104	-106 161	-108 735	-36,18%	-7,2%
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	-1 314	0	0	0		
+/- Autres produits et charges excep. réels	46 875	9 523	24 932	347 976	301 424	25 098	310 218	561,79%	37,0%
= CAF brute	793 252	885 045	1 986 743	1 079 479	743 638	1 080 569	1 263 877	59,33%	8,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>13,7%</i>	<i>15,4%</i>	<i>28,6%</i>	<i>16,6%</i>	<i>11,4%</i>	<i>15,3%</i>	<i>18,7%</i>		
- Annuité en capital de la dette	397 817	327 250	353 959	358 907	364 158	371 011	427 232		7,39%
= CAF nette ou disponible (C)	395 435	557 795	1 632 784	720 572	379 480	709 559	836 646	111,58%	

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine d'après les comptes de gestion

3.2 L'investissement et son financement

En cumul sur la période 2015-2021, les dépenses d'investissement s'élèvent à 12,9 M€. Elles ont augmenté de 50 % passant de 1,5 M€ en 2015 à 2,3 M€ en 2021, avec des pics en 2018 (2,7 M€) et 2019 (3,2 M€). Interrogés sur la nature de ces dépenses, les services de la commune ont été dans l'incapacité de répondre de manière exhaustive au vu des sommes en question, puisque, selon leur réponse, ces dépenses ne correspondent qu'à des véhicules techniques ou de police municipale, du matériel informatique et téléphonique, du matériel technique (tondeuse, échafaudage, barrières, etc...), du matériel de cantine, de l'équipement pour les écoles ou encore du mobilier.

À l'occasion de la phase de contradiction, la commune a transmis à la chambre six documents, qui justifient un montant de 3 934 774,37 € TTC, correspondants aux travaux réalisés pour l'école de Saint-Lambert de Hauteville, pour la construction de jardins d'enfants et équipement de parcs et de terrains de jeux et enfin à divers travaux de voirie et réseaux divers, soit moins d'un quart des dépenses total d'équipement. Ainsi, au regard de la somme dépensée (12,9 M€), la chambre constate que la commune n'a pas été exhaustive, et de loin, dans sa réponse.

Si ces dépenses étaient largement autofinancées en début de période (154 % en 2015), la part du financement propre diminue à compter de l'exercice 2018 pour s'établir à 58 % en 2021. En conséquence, le besoin de financement a augmenté. D'une capacité de financement de 342 K€ en 2015, la commune est passée à un besoin de financement de 959 K€ en 2021. Elle a comblé ce besoin par un emprunt de 2 M€ en 2021.

Outre sa CAF disponible, la commune mobilise également pour financer ses investissements des produits de cessions (2,5 M€ sur la période). Dans la mesure où elle réalise

beaucoup de cessions et acquisitions (cf. partie 8 relative au patrimoine), ces recettes sont récurrentes, mais toutefois fluctuantes, allant de 876 K€ en 2018 à 82 K€ en 2021 par exemple.

Tableau n° 5 : les dépenses d'investissement et leur financement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2015/2021
CAF nette ou disponible (C)	395 435	557 795	1 632 784	720 572	379 480	709 559	836 646	111,58%
TLE et taxe d'aménagement	66 543	51 411	71 882	45 723	17 393	63 725	87 274	31,15%
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	827 519	203 859	120 579	156 953	296 657	441 432	133 202	-83,90%
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	808 846	18 112	304 637	668 089	959 089	592 610	160 729	-80,13%
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	78 880	87 975	6 960	191 424	196 097	23 886	0	-100,00%
+ Produits de cession	153 565	591 001	460 542	173 186	876 165	130 800	82 530	-46,26%
+ Autres recettes	26 821	27 232	26 216	26 741	27 275	27 821	28 377	5,80%
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 962 174	979 589	990 815	1 262 116	2 372 676	1 280 275	492 112	-74,92%
= Financement propre disponible (C+D)	2 357 608	1 537 385	2 623 600	1 982 688	2 752 156	1 989 833	1 328 757	-43,64%
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>154,7%</i>	<i>186,6%</i>	<i>265,4%</i>	<i>73,8%</i>	<i>86,3%</i>	<i>145,1%</i>	<i>58,1%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 523 642	823 788	988 480	2 687 869	3 189 913	1 371 215	2 287 061	50,10%
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	10 235	0	0	0	0	16 000	140	-98,63%
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	149 993	0	51 600	297 180	0	
- Participations et inv. financiers nets	0	300 000	-100 000	-100 000	-98 400	847 000	0	
- Charges à répartir	482 957	0	0	0	0	0	0	-100,00%
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-1 320	-1 950	-850	457	-100	-2 930	1 276	-196,70%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	342 094	415 547	1 585 976	-605 637	-390 857	-538 632	-959 720	-380,54%
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	-2 952	2 952	0	0	0	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	342 094	412 595	1 588 928	-605 637	-390 857	-538 632	-959 720	-380,54%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	982 957	800 000	0	0	0	0	2 000 000	103,47%
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 325 051	1 212 595	1 588 928	-605 637	-390 857	-538 632	1 040 280	-21,49%

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine d'après les comptes de gestion

Par ailleurs, le financement des investissements repose également sur les libéralités reçues de la part des châteaux viticoles dans le cadre du fonds de dotation (cf. partie 9). Bien que mis en place pour une durée de dix ans (jusqu'en 2027), les recettes exceptionnelles issues de ce fonds sont également fluctuantes puisque soumises à la validation, par le conseil d'administration du fonds, des projets proposés par la commune.

Enfin, la commune dispose sur certains exercices de recettes d'investissement issues du mécénat ou de commandes de travaux publics du groupe Rothschild pour financer certains projets (cf. partie 9).

Si le principe de ces financements exceptionnels ne pose pas de difficultés, ils impliquent toutefois une double lecture dans le financement par la commune de ses investissements dans la mesure où celui-ci repose en partie sur des ressources exogènes dont la survenance et le volume ne sont pas nécessairement maîtrisables. Ce constat doit être corrélé au fait que la commune ne dispose pas de stratégie ou de plan pluriannuel d'investissement. Or, au regard de la diminution tendancielle de sa capacité de financement propre et des exigences de la bonne gestion administrative, la chambre régionale des comptes lui recommande de se doter d'un tel plan pour les exercices à venir.

Recommandation n° 1. : élaborer un programme pluriannuel d'investissement.

3.3 La situation bilancielle

3.3.1 Niveau et structure de la dette

Au 31 décembre 2021, l'encours de dette du budget principal s'établit à 6,480 M€ contre 5,878 M€ en 2015 soit une augmentation de 10,2 %.

En cumul sur la période 2015 -2021, la commune a souscrit 3,7 M€ d'emprunt (983 K€ en 2015, 800 K€ en 2016 puis 2 M€ en 2021). Pourtant, le besoin de financement par emprunt sur la période n'était que de 0,151 M€. La commune indique que ces emprunts ont eu pour objet d'assainir la situation bilancielle héritée en début de mandat par la nouvelle équipe (ligne de trésorerie de 1 M€) ainsi que de pallier au non versement d'une subvention de 1 M€, pourtant attendue, pour financer la réfection des quais de la ville. Concernant l'écart entre le besoin de financement par emprunt et les emprunts effectivement souscrits, elle indique qu'en période de taux bas son objectif était de disposer de suffisamment de ressources pour conduire certains chantiers d'investissement, à savoir la réfection d'un groupe scolaire et des pontons du port.

Tableau n° 6 : encours de dette et capacité de désendettement du budget principal

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution	
								2015/2021	par an
Encours de dettes du BP au 1er janvier	5 292 482	5 878 942	6 353 642	6 000 533	5 641 169	5 277 111	4 909 031	-7,25%	-1,2%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursements temporaires d'emprunt)	397 817	327 250	353 959	358 907	364 158	371 011	427 232	7,39%	1,2%
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	-1 320	-1 950	-850	457	-100	-2 930	1 276	-196,70%	
+ Nouveaux emprunts	982 957	800 000	0	0	0	0	2 000 000	103,47%	12,6%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	5 878 942	6 353 642	6 000 533	5 641 169	5 277 111	4 909 031	6 480 523	10,23%	1,6%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	7,4	7,2	3,0	5,2	7,1	4,5	5,1	-30,77%	

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine d'après les comptes de gestion

En dépit de la hausse de l'encours de dette, la capacité de désendettement de la commune s'améliore en fin de période (5,1 ans pour un encours de 6,5 M€ en 2021 contre 7,4 ans pour un encours de 5,9 M€ en 2015). Ceci s'explique, notamment, par le fait que la CAF brute augmente en 2021, portée par la croissance de l'EBF et les produits exceptionnels issus du fonds de dotation mis en place avec les châteaux viticoles.

La situation en matière de volume de dette du budget principal est donc satisfaisante et il en va de même en matière de structure. En effet, la commune a procédé, par l'intermédiaire d'un prestataire de service, à son réaménagement en 2015. Cette démarche a permis la diminution de la charge d'intérêts. Par ailleurs, les emprunts actuellement en cours sont des produits ne présentant pas de profil de risque particulier.

3.3.2 Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

En 2021, le fonds de roulement est de 2,5 M€ soit une augmentation très nette par rapport à 2015 (+ 1 666 %). Cette hausse est principalement due à un résultat d'exercices cumulé de 5,6 M€ sur la période qui a permis des mises en réserve (+ 2,7 M€) et des reports à nouveau (+ 2 M€) importants. Elle est également due à l'augmentation de 3,2 M€ des subventions non transférables. La commune a contesté ces taux d'évolution durant la phase contradictoire, sans toutefois identifier précisément d'erreur de calcul. Ils ont par conséquent, après nouvelle vérification, été maintenus par la chambre.

Tableau n° 7 : fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

au 31 décembre, en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution	
								2015/2021	par an
Fonds de roulement net global	142 600	1 355 195	2 944 123	2 338 486	1 947 629	1 408 997	2 518 027	1665,79%	61,4%
- Besoin en fonds de roulement global	-663 772	-956 858	-707 765	-1 789 023	-695 364	-1 324 459	-1 668 738	151,40%	16,6%
=Trésorerie nette	806 372	2 312 053	3 651 889	4 127 509	2 642 993	2 733 457	4 186 764	419,2%	31,6%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>53,2</i>	<i>173,8</i>	<i>267,7</i>	<i>260,9</i>	<i>159,3</i>	<i>166,2</i>	<i>262,4</i>		

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine d'après les comptes de gestion

Le besoin en fonds de roulement, quant à lui, est à un niveau très élevé et ce de manière constante sur la période (- 1,7 M€ en 2021). Cette situation entraîne un niveau de trésorerie important pour la commune (de 4,2 M€ en 2021). La chambre régionale des comptes attire l'attention de la commune sur le fait que cette situation revient à financer sa trésorerie par ses créanciers à savoir ses fournisseurs et l'État. Elle invite donc, dans une logique de bonne gestion, à corriger cette pratique et à tendre vers des délais de paiement moyens conformes au délai réglementaire de 30 jours, ce qu'elle devrait pouvoir réaliser sans difficulté.

4 PRESENTATION SYNTHETIQUE DES BUDGETS ANNEXES

4.1 Le camping

D'une superficie de 1,7 ha, le camping municipal « les Gabarreys », situé au bord de l'estuaire de la Gironde, dispose de 58 emplacements, dont 35 pour les camping-cars, 16 pour les tentes et sept pour les mobil-homes. Bénéficiant de quatre étoiles et ouvert du 1^{er} avril au 15 octobre, il propose un sauna et un spa extérieur.

La commune a demandé par courrier du 8 février 2011 au sous-préfet de l'arrondissement de Lesparre-Médoc une dérogation d'application de la nomenclature budgétaire M4 (applicable aux services publics industriels et commerciaux - SPIC) au camping de Pauillac, au motif que les tarifs pratiqués étaient très inférieurs à ceux des campings de même gamme dans le Médoc. Celui-ci a répondu favorablement par un courrier en date du 1^{er} mars 2011, autorisant la commune à employer la nomenclature comptable M14 (applicable aux communes) plutôt que M4 pour son camping municipal, ce qui a pour effet de soustraire l'activité commerciale effectuée par le camping au paiement de l'impôt sur les sociétés et de la TVA. Aujourd'hui, bien que la chambre régionale des comptes n'ait pu obtenir les tarifs de 2011, elle a toutefois pu

constater une augmentation de ceux-ci de 52 % sur la période contrôlée, c'est-à-dire entre 2015 et 2022. Dans le même temps, les prestations offertes par le camping ont également évolué, avec l'adjonction d'un sauna et d'un spa. Par ailleurs, excepté en 2021, le service tire ses ressources des redevances perçues sur les usagers.

Dans ces circonstances, sans se prononcer sur la qualification du service, la chambre régionale des comptes recommande à la commune de se rapprocher des services fiscaux au regard des évolutions du camping et de ses tarifs. En effet, cela lui permettra de garantir sa situation dans le cas d'un éventuel contrôle car, en cas de requalification du service de service public administratif (SPA) en service public industriel et commercial (SPIC), elle devrait alors s'acquitter du paiement de l'impôt sur les sociétés et de la TVA.

Recommandation n° 2. : se rapprocher des services fiscaux afin de faire valider l'utilisation de la nomenclature M14 par le camping.

Entre 2015 et 2021, les produits de gestion du camping augmentent de 24,04 %, soit de 25 318 €, bien que le chiffre d'affaires diminue de 10,78 %, soit 11 350 €, du fait de la crise sanitaire. Ceci s'explique par le fait que le budget annexe a reçu en 2021 une dotation de 36 480 € en provenance du budget principal. Sur la même période, les charges de gestion augmentent de 47,33 %, soit de 29 904 €. Elles n'ont pas diminué durant la crise sanitaire, aussi, l'EBF, après avoir été négatif en 2020, est équivalent au montant de la dotation reçue de la commune.

Dans le même temps, le camping a réalisé des dépenses d'équipement, pour un montant de 139 833 € (installation du spa et du sauna notamment), financées à 80 % par son exploitation (la capacité d'autofinancement nette), ainsi que pour 11 %, par des produits de cession (de mobil-homes). Afin de financer les 9 % restants, le budget annexe, qui n'a pas eu recours à l'emprunt, a alors vu son fonds de roulement net global diminuer de 12 396 €.

Concernant la situation bilancielle, la trésorerie diminue structurellement de 74,69 % sur la période, soit de 23 990 €, passant de 185,5 jours de charges courantes à 31,9 jours. En effet, le fonds de roulement net global diminue de 45 083 € en raison :

- d'une augmentation des fonds propres plus faible que celle de l'actif immobilisé (respectivement 13 000 € contre 58 090 €) ;
- d'une diminution de 51 460 € des reports à nouveau entre 2015 et 2021 ;
- d'une augmentation de la valeur nette des terrains et des constructions (respectivement + 27 410 € et de + 38 100 € en raison de l'achat de mobil-homes en 2016 et 2017.

Enfin, le besoin en fonds de roulement est fortement négatif en 2020, du fait des conséquences économiques de la crise sanitaire.

4.2 La régie d'animation et de promotion de Pauillac

Entre 2015 et 2021, les produits de gestion augmentent de 13,93 % (+ 18 972 €) du fait de ressources institutionnelles soutenues, en augmentation de 69,66 % sur la période, (soit de 43 809 €) et compensant le chiffre d'affaires qui diminue de 33,89 % (soit - 24 837 €) à la suite de la crise sanitaire.

Dans le même temps, les charges de gestion diminuent de 24,45 % (soit de 49 303 €) l'établissement ayant par ailleurs fait le choix de faire appel à du personnel communal en lieu et place de ses propres salariés, entraînant ainsi la disparition des charges de personnel en 2018 avec en contrepartie l'augmentation des charges à caractère général, passées au titre des remboursements de frais, de 2 922 € en 2017 à 125 001 € l'année suivante.

La faiblesse structurelle de l'excédent brut de fonctionnement est compensée par des produits exceptionnels issus du mécénat accordé à la commune dans le cadre de l'organisation du festival des vendanges du 7^{ème} art. Toutefois, l'établissement n'étant pas endetté et ne devant pas financer des dépenses d'équipement, la CAF brute ainsi obtenue est suffisante pour améliorer le fonds de roulement net global et la trésorerie.

4.3 Le budget annexe « eau »

Le chiffre d'affaires du budget annexe de l'eau, caractérisé par une forte hétérogénéité d'une année sur l'autre, augmente de 22,68 % sur la période, soit de 18 381 €, tandis que les consommations intermédiaires n'augmentent que de 3 877 €. Cette volatilité du chiffre d'affaires n'a pas pu être expliquée par les services de la commune. Aussi, l'excédent brut de fonctionnement, la capacité d'autofinancement brute et la capacité d'autofinancement nette sont en augmentation, respectivement de 34,42 %, de 44,04 % et de 29,72 %.

Bénéficiant, sur la période, d'une capacité d'autofinancement nette de 479 385 €, de subventions d'investissement de 131 221 € et de dons de 121 594 €, le budget annexe a pu financer ses dépenses d'équipement à hauteur de 672 457 € et n'a emprunté que 52 377 € en 2015. De ce fait, l'encours de la dette diminue de 32,46 %, la capacité de désendettement étant également divisée par deux sur la période, (avec une capacité d'autofinancement moyenne en 2021 proche de la moyenne observée sur la période). Le fonds de roulement net global ainsi que la trésorerie s'améliorent, augmentant respectivement de 20,02 % et de 8,13 %.

4.4 Le budget annexe « assainissement »

Entre 2015 et 2021, le chiffre d'affaires du budget annexe « assainissement » augmente de 13,12 %, soit de 33 789 €, tandis que les consommations intermédiaires n'augmentent que de 6 492 €. De ce fait, l'excédent brut de fonctionnement, la capacité d'autofinancement brute et la capacité d'autofinancement nette augmentent également, respectivement de 8,40 %, 21,43 % et 58,10 %, la CAF nette bénéficiant par ailleurs en 2021 d'une diminution importante de l'annuité payée par rapport à celle de l'année 2020.

Ainsi, le budget annexe a disposé d'une capacité de financement de plus d'1 M€, alors que les dépenses d'équipement ont été de 115 079 € et les charges à répartir de 66 123 €, dégagent ainsi une capacité de financement d'1 M€.

Par ailleurs, l'encours de dette a diminué de 47,18 %, soit de 631 007 €, la capacité de désendettement, divisée sur la période par plus de deux, s'établissant à 2,3 années en 2021, avec, pour cette année, une CAF brute très légèrement inférieure à celle de la période.

Aussi, le fonds de roulement net global et la trésorerie sont multipliés par plus de cinq entre 2015 et 2021, augmentant ainsi respectivement de 952 166 € et de 960 862 €.

4.5 Le budget investissement / locaux professionnels soumis à TVA

Le budget annexe « investissement » a été créé par délibération du 19 novembre 1993 afin d'assurer le financement de la construction du Trésor public et du centre administratif. Au fil des années, ce budget a pris en charge la perception des loyers commerciaux imposables et a changé de nom par délibération du 24 février 2015 pour devenir « budget annexe locaux professionnels soumis à TVA ».

Entre 2015 et 2021, les consommations intermédiaires du budget annexe, qui ne bénéficie d'aucun chiffre d'affaires, augmentent de 22,83 %, soit de 6 972 €, tandis que les produits de gestion (les loyers), seule source de revenus, augmentent de 0,28 %, soit de 325 €. Aussi, l'excédent brut d'exploitation, la capacité d'autofinancement brute et la capacité d'autofinancement nette diminuent respectivement de 8,11 %, 1,99 % et 11,98 %.

Toutefois, le cumul de la CAF nette sur les années examinées est de 461 011 €, soit d'un niveau suffisant pour faire face au remboursement annuel des annuités en capital de la dette (240 074 €) ainsi qu'aux dépenses d'équipement (123 997 €) et aux charges à répartir (76 460 €).

Par ailleurs, l'encours de la dette diminue de 36,24 % sur la période, la capacité de désendettement s'établissant à cinq ans en 2021. La situation bilancielle s'améliore, puisque la trésorerie augmente de 39,92 % sur la période et représente presque trois ans de charges courantes.

5 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

Sur la période 2015-2020, la structure budgétaire de la commune de Pauillac comprend, outre le budget principal, cinq budgets annexes. Certains sont suivis en M14 (camping, caisse des écoles, animation et promotion), d'autres en M49 (eau et assainissement) et un en M4 (investissement / locaux professionnels soumis à TVA). L'examen de l'information financière et comptable a porté sur l'ensemble de ce périmètre.

5.1 Une information budgétaire à parfaire

L'examen des rapports d'orientations budgétaires (ROB) a montré que le contenu exigé par le CGCT est bien respecté par la commune. En revanche, plusieurs éléments annexes ne sont pas fournis et les comptes administratifs joints aux ROB sont incomplets.

En effet, aux termes des articles L. 2313-1 et L. 2121-12 du CGCT, les communes sont tenues de transmettre au conseil municipal, en annexe au ROB, une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles détaillées à l'article R. 2313-1 du

même code ainsi que la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif. Or, il apparaît que ces documents ne sont ni produits ni fournis au conseil municipal à l'occasion du débat d'orientations budgétaires (DOB).

Par ailleurs, les comptes administratifs transmis au conseil municipal à l'occasion du DOB sont incomplets. Manquent notamment les concours en nature accordés aux tiers (associations) devant figurer à l'annexe B.1 (article R. 2313-3 du CGCT). Or, l'examen des conventions avec les associations montre que la commune met à leur disposition de nombreux locaux, dont elle prend également en charge le fonctionnement courant et fournit du personnel communal pour leur entretien (cas du château des Tourelles par exemple, mis à disposition de l'association éponyme). Manquent également les informations relatives aux cessions immobilières, très nombreuses, sur les exercices 2015, 2018, 2019, 2020 et 2021.

Enfin, en application des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT, la commune est tenue de mettre en ligne sur son site internet les rapports d'orientations budgétaires, les budgets votés, les comptes administratifs et les notes explicatives susmentionnées. Or, aucun de ces éléments ne figurent sur son site internet.

Par conséquent, l'information budgétaire fournie aux élus, aux citoyens et aux tiers est incomplète, ce qui nuit à la vie démocratique de la commune. La chambre recommande donc à la commune de se conformer à ses obligations en la matière.

Recommandation n° 3. : se conformer aux obligations juridiques en matière d'information financière des élus et des administrés de la commune.

5.2 La fiabilité des comptes

5.2.1 Budget principal : cinq points à améliorer, en particulier les provisions

Le contrôle des points de fiabilité du budget principal a été réalisé de façon exhaustive. La plupart n'appelant pas d'observations, seuls sont mentionnés ici les éléments à corriger.

En premier lieu, il apparaît que les comptes 486 et 487 relatifs aux charges et produits constatés d'avance ne sont pas mouvementés sur la période contrôlée. La commune a répondu sur ce point que ces comptes « *ne sont jamais mouvementés car la collectivité n'en génère pas* ». Or, le fonctionnement comptable d'une commune génère nécessairement de tels mouvements et leur retracement constitue une obligation posée par l'instruction M14, visant à préserver la sincérité des résultats de l'exercice. La chambre recommande donc à la commune de se conformer à cette obligation.

En deuxième lieu, l'inventaire des biens de la commune, tenu par l'ordonnateur, et l'état de l'actif, tenu par le comptable, ne correspondent pas.

Tableau n° 8 : comparaison (valeur brute) de l'inventaire et de l'état de l'actif

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Etat de l'actif</i>	58 352 866,18	57 768 639,66	58 396 583,77	60 481 151,37	63 530 272,62	65 497 752,05	
<i>Inventaire</i>	3 722 401,33	4 201 926,85	4 497 281,55	4 535 723,47	4 655 940,30	4 818 482,79	5 009 385,17

Source : documents transmis par la commune et le comptable public

La chambre s'étonne de ces écarts et invite la commune à se rapprocher du comptable public afin de respecter l'obligation de concordance entre les deux documents, posée par l'instruction comptable M14. Lors de la phase contradictoire, la commune a fait état de son passage à la nomenclature comptable M57 au 1^{er} janvier 2023. La chambre lui rappelle que cette évolution ne la dispense pas de procéder aux diligences nécessaires à la fiabilisation de son actif.

En troisième lieu, il apparaît que la commune ne mouvemente pas les comptes 23 et 21 relatifs aux immobilisations en cours et achevées. Sur ce sujet, la commune a indiqué en cours d'instruction que « *le compte 23 n'était pas utilisé sur le budget principal car le comptable de Pauillac ne le demandait pas. Cette année (2022), le budget principal alimentera ce compte* ». La chambre rappelle à la commune que cette obligation n'est pas nouvelle, lui recommande de s'y conformer et prend acte de son engagement en ce sens.

En quatrième lieu, il apparaît que la commune n'a enregistré aucune provision sur la période contrôlée. Sur ce sujet, elle indique qu'elle « *prévoit des provisions si des litiges sont susceptibles d'avoir un coût pour la collectivité* ». Pourtant, elle a été impliquée dans 39 contentieux devant tribunal administratif et six devant la cour administrative d'appel⁵. Au cours de cette même période, et exclusivement au titre de la justice administrative, elle a été condamnée au moins quatre fois à verser une somme d'argent, soit au titre du préjudice principal soit au titre des dépens. Par ailleurs, elle n'a pas provisionné le coût relatif aux jours placés sur les comptes épargne-temps ouverts par les agents qui, certes, ne peuvent être indemnisés en raison d'une délibération adoptée en 2017⁶ par la commune mais qui représentent néanmoins un passif social. L'existence de risques à provisionner est donc une réalité et, en tout état de cause, la constitution de provisions est une obligation comptable ainsi qu'une exigence de bonne gestion administrative. La chambre recommande donc à la commune de s'y conformer.

En cinquième lieu, l'information portée dans les annexes aux comptes administratifs relative aux variations du patrimoine et aux cessions d'immobilisations n'est pas exhaustive. En effet, l'annexe A 10.1, relative aux entrées de patrimoine, ne mentionne jamais les acquisitions de biens immobiliers, tandis que les informations relatives aux sorties de patrimoine, qui devraient figurer à l'annexe A 10.2, sont portées, de manière parcellaire sur l'annexe A 10.5, relative aux variations du patrimoine se rapportant à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire aux opérations d'aménagement. Enfin, en 2018, l'annexe A 10.3 qui mentionne les comptes 675 et 775, utilisés pour mouvementer ces opérations est remplie avec la mention « sans objet ».

5.2.2 Budgets annexes : trois points à améliorer

Le contrôle des points de fiabilité des budgets annexes a également été réalisé de façon exhaustive. Seuls les éléments appelant des remarques sont ici reportés, en dehors de la question relative à l'application de la nomenclature budgétaire M4 et de ses conséquences déjà traitée *supra* au point 4.1.

Tout d'abord, il apparaît qu'aucun budget annexe ne dispose d'un compte au Trésor distinct de celui du budget principal. Or, conformément à l'article L. 2221-4 du CGCT, les SPIC exploités en régie sont dotés de l'autonomie financière, ce qui nécessite un compte au Trésor

⁵ Source : Ariane, base de données jurisprudentielle des juridictions administratives.

⁶ Délibération n° 2017/059 en date du 28 juin 2017.

(compte 515) différent de celui de la collectivité de rattachement. La chambre recommande donc à la commune de se rapprocher du comptable public afin de corriger cette situation qui concerne les budgets annexes eau, assainissement, locaux professionnels et camping.

Ensuite, il apparaît qu'à partir de l'année 2017, le compte de gestion du budget annexe du camping mentionne l'amortissement du terrain. Or, par nature, ce bien ne peut être amorti. La commune a indiqué en cours d'instruction qu'elle ignorait cette règle et qu'elle se rapprocherait du comptable public pour régler cette situation, ce dont la chambre prend acte.

Enfin, concernant les régies, ni le comptable public, ni l'ordonnateur n'ont pu fournir de comptes rendus de vérification récents, le dernier datant du 24 octobre 2014, ce qui n'est pas conforme aux préconisations de la DGFIP.

Recommandation n° 4. : constituer des provisions, en particulier pour risques.

Recommandation n° 5. : se rapprocher du comptable public afin de mettre en concordance l'inventaire avec l'état de l'actif.

Recommandation n° 6. : doter les budgets annexes qui l'exigent d'un compte au Trésor public distinct de celui du budget principal.

Recommandation n° 7. : mettre en place un plan de contrôle des régies.

6 LES RESSOURCES HUMAINES

6.1 Des effectifs en baisse, avec une majorité de contrats aidés

Au 31 décembre 2021, la commune emploie 57,26 équivalents temps plein (ETP) permanents. Les effectifs ont connu des fluctuations sur la période contrôlée, qui s'expliquent par la mise en place de tuilages et, plus récemment, par le besoin de combler les vacances occasionnées par l'absentéisme de longue durée lié à la pandémie de covid-19.

Au-delà de ces variations, sur l'ensemble de la période contrôlée, les effectifs diminuent de 16,5 %. La commune indique vouloir désormais les stabiliser. Ils sont comparables au volume moyen d'agents employés dans les communes de sa strate et leur tendance à la baisse est également en cohérence avec la baisse de population de la commune (en 2020 les communes de 3 500 à 5 000 habitants emploient en moyenne 56 agents⁷).

Les emplois sont très majoritairement à temps plein, puisque seulement trois agents travaillent à temps partiel en décembre 2021. Les agents de catégorie C représentent l'essentiel des effectifs (environ 90 % sur la période contrôlée) et c'est la filière technique qui compte le

⁷ Source : ministère de l'intérieur, direction générale des collectivités locales.

plus d'emplois (environ 60 % sur l'ensemble de la période). Enfin, les effectifs sont équitablement répartis entre hommes (51 % en 2020) et femmes (49 %)⁸.

La part des agents contractuels (36,7 % en 2020) est importante comparativement à la moyenne nationale des communes (23 %). Il s'agit en grande majorité d'emplois aidés. Ce choix vise, d'une part, à assumer un rôle social et, d'autre part, à diminuer la masse salariale dans la mesure où une partie du coût de ces contrats est pris en charge par l'État. Les évolutions des dispositifs d'aide expliquent d'ailleurs les variations du volume de contrats aidés sur la période qui, s'ils restent majoritaires, diminuent toutefois à compter de 2017 pour venir s'établir à 65 % en 2021.

6.2 Un suivi des effectifs à perfectionner

Le suivi des effectifs est perfectible, puisque les données issues des tableaux utilisés par les services ressources humaines de la commune ne correspondent pas aux données issues des comptes administratifs. Ces deux documents, ne sont pas concordants (cf. tableau *infra*). Par ailleurs, on peut observer également une différence entre les deux documents se rapportant au nombre de postes budgétaires ouverts. Enfin, ces chiffres ne correspondent pas non plus à ceux mentionnés dans les bilans sociaux transmis par la commune.

Tableau n° 9 : écarts d'effectifs entre les documents y faisant référence (exprimés en ETPT)

	2015	2017	2019	2020	2021
Nombre de fonctionnaires sur emplois permanents					
Comptes administratifs	72	61	65	57	57
Tableaux des effectifs	68,99	66,15	63,85	60,09	59,43
Bilans sociaux	64,2	55,23	57,81	57,76	
Nombre de contractuels sur emplois permanents					
Comptes administratifs	1	2	1	2	2
Tableaux des effectifs	1	1	2,5	2	2
Bilans sociaux	1	0	2	2	

Source : chambre régionale des comptes d'après les éléments transmis par la commune

Ces écarts ne tiennent pas à la différence de comptabilisation entre ETP et effectifs physiques car ils sont trop importants au regard du nombre d'agents à temps partiel. La commune a indiqué en cours d'instruction qu'ils étaient dus à des questions de calendrier, les tableaux des effectifs et les bilans sociaux étant établis durant l'année et le compte administratif étant arrêté systématiquement au 31 décembre de l'exercice.

Par ailleurs, ces écarts peuvent avoir pour conséquence des situations irrégulières à l'instar de celle de la régie d'animation et de promotion de Pauillac au sujet de laquelle les comptes administratifs du budget annexe mentionnent, en 2020 et en 2021, que deux postes ont été autorisés sur le plan budgétaire mais que trois ont été pourvus. En conséquence, ce document

⁸ Sources : bilans sociaux biannuels et rapport social unique annuel.

indique qu'un poste effectivement pourvu n'a pas été autorisé par le conseil municipal de la commune. Ce poste supplémentaire ne reposait donc sur aucun fondement juridique.

La chambre recommande à la commune de procéder à un recensement précis de ses effectifs et d'harmoniser ses différents documents en faisant mention. Elle l'invite également, en liaison avec le comptable public, à corriger les écarts d'effectifs constatés entre l'autorisation budgétaire et les postes réels.

Recommandation n° 8. : procéder à un recensement précis des effectifs et se rapprocher du comptable pour harmoniser les données en la matière.

6.3 Rémunération, régime indemnitaire et situations particulières

6.3.1 Un passage au RIFSEEP effectué sans difficultés

Par délibération en date du 13 janvier 2015, annulée et remplacée par celle du 30 mars 2015, le conseil municipal a décidé l'instauration de la prime de fonctions et de résultat (PFR) pour les attachés et les attachés principaux. Par ailleurs, par délibération en date du 8 mars 2016, il a approuvé la création d'une prime d'intéressement à la performance collective des services.

Puis, par trois délibérations, il a décidé de l'instauration du RIFSEEP. Ainsi, ce régime indemnitaire, a été adopté le 19 septembre 2016⁹ pour les attachés territoriaux, le 6 décembre 2017¹⁰ pour les rédacteurs territoriaux, les adjoints administratifs, les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), les adjoints du patrimoine, les agents de maîtrise et les adjoints techniques et, enfin, le 29 janvier 2021¹¹ pour les techniciens et ingénieurs territoriaux.

Conformément à la réglementation, ces délibérations répartissent chaque emploi ou cadre d'emplois entre différents groupes de fonctions. La commune a par ailleurs décidé d'accorder des montants équivalents pour les agents contractuels de droit public, de garantir le maintien à titre individuel du montant indemnitaire antérieur et d'adopter des montants annuels maximum pour l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA), correspondant aux plafonds maxima fixés par le législateur pour la fonction publique d'État. Enfin, les modalités de versement respectives de l'IFSE et du CIA sont conformes à la réglementation.

⁹ Délibération n° 2016-098.

¹⁰ Délibération n° 2017-120.

¹¹ Délibération n° 2021-012.

6.3.2 Une gestion des emplois familiaux qui, sans présenter d'irrégularité, exige davantage de rigueur

6.3.2.1 La situation de la directrice générale des services, épouse du maire, ne présente pas d'irrégularités

La directrice générale des services (DGS) a été recrutée le 1^{er} novembre 2014 par voie de mutation. Elle a épousé le maire actuel en décembre 2015. Titulaire du grade d'attaché territorial, elle était précédemment directrice générale des services de la communauté de communes du Centre Médoc.

Le directeur général des services alors en fonctions ayant été muté à sa demande le 1^{er} novembre 2014, les services de la commune ont dû procéder à son remplacement. Celui-ci, titulaire du grade d'attaché principal, avait été nommé sur l'emploi de directeur fonctionnel à compter du 1^{er} février 2013, poste créé par délibération en date du 14 mai 2009.

L'annonce du recrutement a été transmise au centre de gestion de la Gironde le 6 août 2014, puis modifiée le 13 août 2014. La lauréate retenue sur le poste fut la seule candidate à se présenter. Reçue par le maire et son adjointe, aucun compte rendu de cet entretien n'a pu être produit. Par deux courriers en date du 4 septembre 2014, le maire l'a avertie de son recrutement, effectif au 1^{er} novembre 2014 et demandait au président de la communauté de communes de la libérer de ses obligations pour cette date. Cette demande a été acceptée par celui-ci le 11 septembre 2014.

Par arrêté n° 2014-371 en date du 28 octobre 2014, l'intéressée a donc été recrutée à compter du 1^{er} novembre 2014 dans le cadre d'emploi des attachés territoriaux. Toutefois, la délibération créant le poste d'attaché territorial concerné a été adoptée le 10 septembre 2014 soit postérieurement à celle entérinant le recrutement.

Enfin, par arrêté n° 2015-041 en date 3 février 2015, elle a été détachée sur l'emploi fonctionnel de directeur général des services de communes de 2 000 à 10 000 habitants. Par arrêté n° 2021-197, ce détachement a été renouvelé en date du 30 mars 2021.

La chambre constate que la chronologie de cette procédure de recrutement est globalement courte (moins d'un mois de délai entre la publication de l'offre et la sélection de la candidate) et qu'elle s'est tenue à une période « creuse » (mois d'août) peu propice à l'information de candidats potentiels et au dépôt de candidatures dans les délais impartis. Par ailleurs le recrutement a été effectif avant la création du poste, ce qui renforce la dimension hâtive de la procédure. À l'avenir, elle recommande donc à la commune de respecter *a minima* un délai d'un mois¹² pour la publication de l'offre et de davantage formaliser les étapes du recrutement par la suite (édition d'un compte rendu d'entretien par exemple).

En matière de rémunération, la directrice générale des services perçoit depuis 2018 au titre de l'IFSE, 99,98 % du plafond réglementaire de celui-ci. Cette somme reçue représente, selon les exercices, de 73,35 % à 56,69 % de l'ensemble de l'IFSE accordé aux agents de catégorie A de la filière administrative. A titre de comparaison, le directeur général adjoint des services, n'a perçu, en 2020, que 23,86 % de cette même enveloppe.

¹² Sans être réglementaire, ce délai d'un mois figure dans la plupart des lignes directrices éditées par les centres de gestion de la fonction publique territoriale et s'avère être de bonne administration.

Par ailleurs, la directrice générale des services perçoit également le CIA, d'un montant par nature variable et qui représente selon les années, de 39,06 % à 52,90 % de l'enveloppe versée aux agents de catégorie A de la filière administrative.

Tableau n° 10 : répartition de l'IFSE entre les emplois de catégorie A

Emploi	Grade	Groupe	2018			2019			2020			2021		
			Nbre de mois	En % du plafond max	En % du total versé	Nbre de mois	En % du plafond max	En % du total versé	Nbre de mois	En % du plafond max	En % du total versé	Nbre de mois	En % du plafond max	En % du total versé
Dir. du ciné	Attaché	G4	12	23,14%	9,56%	12	28,24%	10,71%	12	24,88%	7,81%	12	24,88%	8,26%
DGA	Attaché	G3				3	60,88%	7,22%	12	60,84%	23,86%	9	62,52%	19,46%
Dir. financier	Attaché	G3	12	33,07%	17,08%	12	31,14%	14,76%	12	32,24%	12,64%	12	32,24%	13,38%
DGS	Attaché	G1	12	99,98%	73,35%	12	99,98%	67,31%	12	99,98%	55,69%	12	99,98%	58,91%

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine d'après les données Xemelios

Tableau n° 11 : répartition du CIA entre les emplois de catégorie A

Emploi	Grade	Groupe	2018			2019			2020			2021		
			Nbre de mois	En % du plafond max	En % du total versé	Nbre de mois	En % du plafond max	En % du total versé	Nbre de mois	En % du plafond max	En % du total versé	Nbre de mois	En % du plafond max	En % du total versé
Dir. du ciné	Attaché	G4	12	12,78%	12,15%	12	12,78%	9,85%	12	12,78%	10,73%	12	12,78%	5,24%
DGA	Attaché	G3				3		0,00%	12	44,44%	11,67%	9	88,62%	45,43%
Dir. financier	Attaché	G3	12	18,44%	21,92%	12	18,44%	17,77%	12	18,44%	19,37%	12	18,44%	9,45%
DGS	Attaché	G1	12	39,06%	65,93%	12	52,90%	72,38%	12	39,06%	58,24%	12	54,79%	39,88%

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine d'après les données Xemelios

Les décisions relatives au régime indemnitaire de la DGS ont été signées par un adjoint au maire. Au vu des éléments à sa disposition, la chambre n'a pas constaté d'irrégularités dans la gestion de sa carrière.

6.3.2.2 La situation de la directrice de l'animation et de la promotion, mère du maire, comporte une erreur mineure

La commune emploie également la mère du maire actuel. Ainsi, le 20 décembre 2001, celle-ci a été engagée en contrat à durée déterminée (CDD) par la commune de Pauillac, sur la base de l'alinéa 3 de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, en qualité de directrice de la régie municipale d'animation et de promotion de la ville, pour une durée d'un an renouvelable, sans toutefois pouvoir dépasser une durée totale de trois ans.

Sa rémunération est alors calculée sur la base de l'indice brut 339, soit l'indice majoré 319. Celle-ci sera modifiée presque immédiatement par plusieurs avenants successifs : ainsi, par des avenants des 7 février et 14 mars 2002, l'indice majoré est passé en trois mois de 319 à 356 (soit une augmentation de la rémunération indiciaire de 11,5 %), puis le 20 février 2003, un nouvel avenant lui a octroyé une prime égale à « 45 % du traitement indiciaire au mois de juin et au mois de novembre de chaque année ».

Le 11 octobre 2004, un nouveau contrat d'un an a été conclu entre cette dernière et la commune, pour un an à compter du 1^{er} janvier 2005, reprenant les éléments de rémunération déjà octroyés précédemment.

Puis, par délibération en date du 13 décembre 2007, le poste de directeur de la régie d'animation et de promotion a été transformé en contrat à durée indéterminée (CDI). Un CDI a donc été proposé le 9 janvier 2008. Sa rémunération a été augmentée et établie par référence à l'indice majoré 451.

Depuis la signature du CDI, six avenants ont été ajoutés au contrat (quatre depuis l'élection du fils de l'intéressée), ayant pour objet d'augmenter sa rémunération, par l'octroi d'indemnités et la réévaluation de son indice de référence.

Tableau n° 12 : avenants au contrat de travail de la mère du maire

<i>Date</i>	<i>Objet</i>	<i>Signataire</i>
<i>20 février 2012</i>	Augmentation à l'indice majoré 461	Ancien maire
<i>7 février 2013</i>	Octroi de l'indemnité d'exercice mission préfecture	Ancien maire
<i>20 mars 2015</i>	Octroi de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires	Maire actuel
<i>9 octobre 2015</i>	Augmentation à l'indice majoré 524	1 ^{ère} adjointe
<i>1^{er} février 2021</i>	Augmentation à l'indice majoré 545	1 ^{er} adjoint
<i>1^{er} octobre 2021</i>	Augmentation à l'indice majoré 575	1 ^{er} adjoint

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine d'après les données de la commune

Concernant tout d'abord l'octroi des indemnités, la chambre relève que l'un des avenants a été signé directement par le maire, celui du 20 mars 2015 octroyant à sa mère une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires. Or, s'agissant d'une décision ayant une conséquence directe sur un membre de sa famille, il aurait dû se déporter. En réponse à cette observation, le maire ne conteste pas mais reconnaît une « erreur ».

Concernant ensuite les avenants qui ont augmenté l'indice de référence servant à calculer la rémunération de l'agent, la chambre relève que si celui du 9 octobre 2015 évoque une hausse des responsabilités de l'agent, les deux autres adoptés en février et octobre 2021 n'apportent pour seule justification que le fait que l'agent est en poste depuis six ans sur les mêmes fonctions et le même niveau de responsabilités. En somme, la commune a pris en compte l'ancienneté de l'agent et porté son indice au niveau qu'il aurait atteint s'il avait été titulaire.

Or, la réévaluation de la rémunération des agents contractuels n'implique pas la mise en œuvre d'un déroulement automatique de carrière à l'instar de celle existant pour les fonctionnaires. Le Conseil d'État s'est prononcé sur cette question notamment dans un avis en date du 30 janvier 1997 (avis n° 359964). Aux termes de l'article 1-2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988¹³, les éléments pouvant motiver la réévaluation de la rémunération d'un agent

¹³ Décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

contractuel sont « *les résultats des entretiens professionnels* » ou « *l'évolution des fonctions* ». À cet égard, les avenants en date de février et octobre 2021 sont mal motivés.

En conclusion concernant la mère du maire, la chambre n'a relevé comme seule irrégularité que la signature d'un avenant à son contrat par son fils, maire en fonction, mais cela est désormais prescrit. Elle relève également une augmentation de son point d'indice plus soutenue depuis 2014 qu'auparavant.

6.3.2.3 La situation du directeur de la maison du tourisme et du vin, père du maire, ne comporte pas d'irrégularité

Le père du maire, salarié de la commune depuis le 1^{er} juillet 1982, est depuis le 1^{er} janvier 2002 directeur de la SEM « Maison du tourisme et du vin »¹⁴, qui gère également le port de plaisance de Pauillac par contrat de délégation de service public (DSP) en date du 18 janvier 2002. Il bénéficie depuis le 31 juillet 2010, par bail, d'un appartement dans un immeuble appartenant à la commune que celle-ci met à disposition du délégataire. Ce bien immobilier est situé sur les quais de Pauillac, il comprend, outre le local à usage d'habitation pour le directeur de la SEM, un local à usage professionnel.

Le 19 décembre 2015, la commune a renouvelé cette DSP pour la période allant du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2021. Depuis, deux avenants ont modifié ce contrat, en 2017 et 2018, dont l'un a été signé par le maire actuel. Cet avenant porte en partie sur le logement attribué au directeur de la SEM, en tant qu'avantage en nature. Après vérification il n'apporte pas d'évolution par rapport à la situation établie par le contrat de concession initial. Néanmoins, pour respecter les formes, le maire aurait dû se déporter des débats et de la signature de ce document qui implique des conséquences sur la situation personnelle de son père.

6.3.2.4 Eu égard aux risques induits par ces emplois, la prévention des conflits d'intérêts pourrait être améliorée

Qu'il s'agisse de son épouse, de son père ou de sa mère, les emplois familiaux de la commune exposent le maire à un risque de prise illégale d'intérêt telle que définie par l'article 432-12 du code pénal, à savoir : « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité* ». La jurisprudence de la Cour de cassation rappelle que ce délit est « *caractérisé par la prise d'un intérêt matériel ou moral, direct ou indirect et se consomme par le seul abus de la fonction indépendamment de la recherche d'un gain ou de tout autre avantage personnel* » (Cour de cassation, chambre criminelle, 21 juin 2000, n° 99-86871).

En particulier, le maire doit se déporter de la préparation, de la délibération et de la signature des actes ayant des conséquences sur la situation personnelle des membres de sa famille employés par la mairie. Ainsi, de la même façon qu'il n'aurait pas dû signer l'avenant au contrat de sa mère octroyant à cette dernière une prime en 2015, il n'aurait pas dû signer l'avenant à la

¹⁴ Le contrôle ne portant que sur la commune, il n'a pas été possible d'établir depuis quelle date M. Fatin est directeur de la SEM. Il occupait toutefois ces fonctions au début de la période examinée dans le cadre du présent contrôle.

DSP de la maison du tourisme relative au logement de fonction (sous-louable sans conditions) de son père, directeur général de la SEM.

Ces faits sont susceptibles d'entrer dans le champ de la qualification pénale sus-évoquée. Si le premier, concernant la mère du maire, est prescrit, le second, datant de 2018, ne l'est pas.

La chambre rappelle par ailleurs à la commune, l'article 5 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique, qui impose l'adoption par les exécutifs locaux d'arrêtés organisant leur déport des délibérations comportant un risque de conflit d'intérêts car, d'après les échanges tenus en cours d'instruction, la commune n'en a pas adopté.

En conclusion, sur la base des différentes irrégularités constatées, la chambre recommande à la commune de se conformer aux dispositions de la charte de l' élu local relatives à la déontologie afin de davantage prévenir les risques de conflits d'intérêts.

Recommandation n° 9. : veiller à respecter l'article L. 1111-1-1 du CGCT et les dispositions de la charte de l' élu local, afin de prévenir et/ou de faire cesser les risques de conflits d'intérêts.

6.3.3 Un cumul d'emploi irrégulier constaté au cours de la période contrôlée

Un agent d'état civil, est également gérant d'une société à but lucratif créée le 16 novembre 2020.

Or, aux termes de l'article L. 123-1 du code général de la fonction publique : « *Il est interdit à l'agent public : de créer ou de reprendre une entreprise immatriculée au registre du commerce et des sociétés* » et de « *participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif* ».

Le cumul d'emplois de l'intéressé était donc irrégulier et la chambre a prévenu la commune qu'il lui appartenait de faire cesser cette situation. Durant la phase de contradiction, la commune a transmis à la chambre un procès-verbal de la société, en date du 23 septembre 2022, mentionnant notamment sa transformation en société civile immobilière (SCI), la modification de son objet social et un changement de direction. Si ces éléments nouveaux attestent du fait que l'irrégularité a été levée pour l'avenir, il appartiendra néanmoins à la commune de tirer les conséquences de l'irrégularité passée, conformément aux dispositions prévues en la matière par le code général de la fonction publique. Par ailleurs, la chambre indique à la commune que le site internet de la société propose toujours des prestations commerciales. Elle lui recommande donc de vérifier auprès de l'agent concerné que celui-ci a bien cessé toute activité de construction.

Par ailleurs, la chambre a demandé en cours d'instruction les demandes de cumul d'activités effectuées par les agents sur la période et aucune n'a été fournie concernant cet agent. Il apparaît donc que les personnels ne sont pas sensibilisés aux règles en matière de cumul d'activités et/ou d'emplois et que la commune ne contrôle pas ces problématiques. Il lui est donc recommandé de mettre en place les actions nécessaires pour corriger cette situation et prévenir sa survenance à l'avenir.

Recommandation n° 10. : tirer les conséquences du cumul d'emplois irrégulier constaté lors de l'instruction et, plus largement, mettre en place les outils permettant de prévenir les cumuls irréguliers.

6.4 Temps de travail

6.4.1 De 2002 à 2020, un régime irrégulier, coûteux pour la commune

En 2001, au moment de la mise en place des 35 heures, la collectivité avait la possibilité de maintenir le régime de temps de travail en vigueur, s'il était plus favorable, conformément au dernier alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 créé par l'article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001. Toutefois cette dérogation n'était possible que si le régime plus favorable était déjà en place avant le 3 janvier 2001, date de la publication de la loi, et qu'une délibération prise avant le 31 décembre 2001 venait en entériner le maintien.

En l'espèce, la commune n'a pas été en mesure de fournir les délibérations relatives au temps de travail avant 2001. En revanche elle a fourni un accord-cadre signé le 14 décembre 2001 venant « *réduire la durée hebdomadaire du temps de travail (...) à 35 heures (...) soit 1 600 heures par an* ». Cet accord-cadre ne fait pas mention du régime de congés et renvoie sur ce sujet à un règlement intérieur. Si ce règlement intérieur, adopté en 2002, n'a pu être fourni par la commune, elle a en revanche fourni celui du 5 mai 2010 qui reprend le règlement intérieur de 2002 pour le fusionner avec d'autres documents relatifs aux ressources humaines.

Il octroie aux agents 31 jours de congés annuels (25 jours légaux et cinq jours exceptionnels dont un comptant pour la journée de solidarité soit quatre jours de congés exceptionnels).

Ce régime de temps de travail était irrégulier à plusieurs titres :

- tout d'abord parce qu'il ne s'agit pas du maintien d'un régime plus favorable mais d'une création initiée, d'après l'accord-cadre, à partir de novembre 2001 ; la commune n'a donc respecté ni la lettre ni l'esprit de la loi ;
- ensuite, parce que le règlement intérieur prévu par l'accord-cadre prévoit quatre jours de congés exceptionnels, ce qui porte la durée annuelle du travail à 1 579 heures. Or, ce règlement intérieur ayant été adopté après le délai fixé par le législateur, il n'est pas régulier (*a fortiori* dans la mesure où il ne s'agit pas d'un maintien mais d'une création).

Le nombre d'heures ainsi perdues représentait 1,12 ETP en 2020, ce qui, rapporté au nombre d'agents de la collectivité constitue un coût pouvant être évalué à 40 898 €, sur la base du coût moyen théorique d'un agent évalué à 36 562 €. Dans l'ensemble, ainsi que présenté dans le tableau *infra*, le surcoût induit par la durée dérogatoire du temps de travail de 2015 à 2020 s'établit à 241 724 €.

Tableau n° 13 : coût du temps de travail dérogatoire 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jours calendaires	365	365	365	365	365	365
Samedis et dimanches	104	104	104	104	104	104
Nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité (nb légal : 25 jours = 5 semaines de 5 jours)	29	29	29	29	29	29
Jours fériés légaux ne tombant ni un samedi ni un dimanche (moyenne)	8	8	8	8	8	8
Jours au titre du fractionnement des congés	2	2	2	2	2	2
Nombre de jours travaillés	222	222	222	222	222	222
Ecart avec le nombre de jours travaillés du régime légal (226 jours)	4	4	4	4	4	4
Ecart en nombre d'heures	28	28	28	28	28	28
Ecart lié à l'absence de mise en place de la journée de solidarité (7 heures)	-	-	-	-	-	-
Différence avec la durée légale du travail (1607 heures)	28	28	28	28	28	28
Durée de travail annuelle de la collectivité en heures	1 579					
Effectif pris en compte exprimé en ETP au 01/01/N	68,6	68,60	67,60	68,60	65,20	64,20
Volume d'heures perdues pour l'ensemble de la collectivité	1 921	1 921	1 893	1 921	1 826	1 798
Sureffectif théorique	1,20	1,20	1,18	1,20	1,14	1,12
Charges de personnels exercice N (en €)	2 383 266	2 334 515	2 242 886	2 214 760	2 350 573	2 347 252
Coût moyen d'un agent (en €)	34 741	34 031	33 179	32 285	36 052	36 562
Surcoût budgétaire (en €)	41 525	40 676	39 080	38 589	40 956	40 898

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine d'après le tableau des effectifs de la commune et les comptes de gestion

Le coût de ce régime de travail dérogatoire doit également être mis en perspective avec le paiement d'heures supplémentaires (sans prise en compte des heures supplémentaires récupérées).

En effet, le temps de travail étant inférieur à la durée légale sur la période concernée, le seuil de déclenchement des heures supplémentaires s'effectue sur une base irrégulière et plus coûteuse pour la collectivité.

6.4.2 En 2021, la régularisation du temps de travail

Par délibération en date du 29 janvier 2021, le conseil municipal a régularisé le régime du temps de travail des agents, conformément à l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Le temps de travail hebdomadaire est ainsi désormais fixé à 35 heures soit 1 607 heures par an.

Toutefois, dans le but de conserver les cinq jours de congés exceptionnels anciennement accordés aux agents (dont la journée de solidarité), le conseil municipal a décidé d'augmenter la durée du travail annuelle de 35 heures et d'accorder cinq jours d'ARTT aux agents en contrepartie. L'instruction a montré que les 35 heures supplémentaires annuelles sont bien effectuées par les agents.

Concernant le régime de congés, la commune autorise les agents à reporter les congés annuels non pris en raison de maladie, de maternité ou d'adoption (délibération du 29 janvier 2019). Sur ce sujet, dans le silence de la délibération, la chambre indique que si cette faculté de

report est bien conforme au droit en vigueur, elle ne peut toutefois s'exercer que dans la limite de quatre semaines par an, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État¹⁵.

Par ailleurs, cette même délibération accorde un droit à indemnisation aux agents mis à la retraite sans avoir pu prendre leurs congés en raison de maladie. Sur ce point, dans le silence de la délibération, la chambre rappelle que ce droit est calculé au prorata du temps de travail si l'agent n'est pas à temps complet.

6.4.3 Des heures supplémentaires mal encadrées et mal justifiées

L'indemnisation des heures supplémentaires effectuées en dehors des cycles de travail repose sur des dispositions réglementaires¹⁶ qui imposent : une nécessité absolue de service, la mise en place de moyens de contrôle automatisés qui permettent la comptabilisation exacte des heures supplémentaires¹⁷ accomplies et une délibération de l'organe délibérant déterminant la nature des fonctions justifiant les dépassements horaires et la liste des emplois éligibles¹⁸.

Aux termes de sa délibération relative au temps de travail et de son règlement intérieur relatif au même sujet, la commune a posé le principe de la récupération des heures supplémentaires. La possibilité de leur indemnisation est également permise, de manière exceptionnelle.

En revanche, aucune délibération n'est venue préciser la liste des emplois éligibles aux heures supplémentaires. La commune n'a régularisé la situation qu'en juillet 2021 (délibération n° 2021/083 en date du 16 juillet 2021), indemnisant ainsi des heures supplémentaires de 2015 à juillet 2021 sans fondement juridique.

Par ailleurs, elle n'a pas mis en place de moyen de contrôle automatisé du temps de travail. Elle déclare fonctionner par déclaration papier et a fourni en cours d'instruction un échantillon de 14 feuilles de relevé des heures supplémentaires pour l'exercice 2021. Ces états des heures supplémentaires effectuées attestent du fait que la commune en contrôle l'effectivité.

En 2020 pour le budget principal de la commune, le nombre d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) indemnisées s'établit à 1 838 (contre 1 693 en 2015), pour un coût de 40 597 € (contre 27 584 € en 2015). La commune explique l'augmentation des heures supplémentaires rémunérées en fin de période par la tenue des élections et l'organisation du recensement. Sur la période 2015-2019, le montant global des heures supplémentaires rémunérées s'élève à 223 255 € pour le budget principal.

¹⁵ Conseil d'État, 5ème - 4ème chambres réunies, 26/04/2017, 406009, Publié au recueil Lebon : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000034496465/>

¹⁶ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires et n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail.

¹⁷ Toutefois, pour les personnels exerçant leur activité hors des locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé.

¹⁸ Article 2 du décret n° 91-875 relatif au régime indemnitaire dans la fonction publique territoriale.

Tableau n° 14 : montants et volume des heures supplémentaires versées 2015-2021

<i>Exercice</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
<i>Montant (€)</i>	27 584	27 993	30 419	26 243	41 727	40 597	28 690	223 255 €
<i>Volume (h)</i>	1693	1804	1812	1489	2571	2579	1838	137 89 h

Source : Xemelios

Il convient également de noter qu'un volume d'heures supplémentaires est également récupéré. En 2021, ce sont 621 heures qui ont été récupérées. La chambre constate donc que le volume des heures supplémentaires rémunérées est largement supérieur au volume d'heures récupérées, contrairement à la politique que la commune indique vouloir conduire dans son règlement intérieur, à savoir la rémunération des IHTS à titre exceptionnel. Elle l'invite donc à adapter son règlement intérieur relatif au temps de travail pour le faire correspondre à la réalité ou bien à mettre en place des moyens pour assurer son respect.

7 LES MARCHES PUBLICS

7.1 Une stratégie et un suivi des achats inexistant

La commune de Pauillac effectue entre 2 000 et 3 000 achats par an d'après les tableaux du grand livre fournis en cours d'instruction. Or, il apparaît que ces achats ne font ni l'objet d'une anticipation en amont de leur réalisation ni d'un suivi une fois qu'ils sont effectués.

En effet, interrogée sur l'existence ou non d'une stratégie d'achat, la commune a simplement indiqué « *demander systématiquement trois devis* » et a fourni une note rédigée par le directeur des services techniques en ce sens.

La question n'est pas abordée dans les débats d'orientations budgétaires et la commune ne dispose pas de plan pluriannuel d'investissement. Les PV du conseil municipal ne font également pas apparaître d'implication des élus dans la définition des besoins de la commune, l'usage des différentes procédures de marché, la maîtrise des risques ou encore les aspects environnementaux.

Dans le même esprit, aucune réponse n'a été apportée concernant le processus d'achat. Seule la note susmentionnée du directeur des services techniques expose que le directeur valide les devis et les transmet à la DGS qui les valide à son tour, avant validation définitive par le maire. Il n'y a pas de responsable des achats autre que le maire et la DGS, les agents en charge de passer des commandes pour l'exercice de leurs missions ne sont pas sensibilisés aux notions essentielles de la commande publique et le service « Finances » n'a qu'un rôle d'enregistrement.

Dès lors, la commune ne procède à aucune définition du besoin pour ses achats courants avec les services acheteurs. Or, c'est une étape cruciale de la commande publique rappelée par l'article 5 du code de la commande publique. Cette absence de définition du besoin a pour conséquence le non-respect des règles de la commande publique par la commune (voir *infra* au point 7.2) et lui est potentiellement défavorable financièrement.

Par ailleurs, aucun suivi des achats courants n'est réalisé. Seuls ont pu être fournis en cours d'instruction des tableaux recensant les marchés de montants supérieurs à 25 K€ HT (environ dix par an).

La chambre invite donc la commune à professionnaliser sa fonction achat en rédigeant un guide de procédure interne, en sensibilisant les agents des services acheteurs et en suivant à l'aide d'un outil simple (tableur *Excel*) les achats qu'elle effectue dans l'année (objet, procédure, montant) afin d'éviter les écueils décrits ci-après.

7.2 Un morcellement des achats et une computation erronée des seuils

L'analyse des achats retracés dans les grands livres de 2015 à 2021 laisse apparaître que la commune sollicite souvent plusieurs fournisseurs différents pour des services de même nature.

C'est le cas dans de nombreux domaines représentant des dépenses annuelles importantes telles que l'énergie (trois fournisseurs différents), la téléphonie (deux fournisseurs différents), les fournitures scolaires (jusqu'à dix fournisseurs différents par an) ou encore la peinture (environ six entreprises différentes par an et quinze sur la période 2015-2021). C'est également le cas dans la quasi-totalité des achats courants des services techniques tels que la quincaillerie, les matériaux de construction ou encore les articles de bricolage.

Cette pratique reflète un manque de pilotage de la dépense publique, potentiellement défavorable à la collectivité. La bonne gestion administrative exige, d'une part, de définir ses besoins par groupes d'achats homogènes et, d'autre part, de regrouper les achats récurrents de fournitures *via* des marchés pluriannuels (l'usage est de commander sur trois ans) afin d'obtenir les meilleurs prix pour la collectivité. Par ailleurs, limiter le nombre de fournisseurs permet de négocier des prix plus favorables.

Par ailleurs, l'éclatement des fournisseurs et la passation d'achats « de gré à gré » chaque année en fonction de la survenance des besoins conduit à un contournement des règles de la commande publique car les seuils de procédure et de publicité des achats publics fixés par le code de la commande publique portent sur des groupes d'achats homogènes. Ainsi, sur la base d'un échantillon de quatre groupes d'achats de fournitures courantes (les matériaux de construction, la peinture, les fournitures des écoles et le matériel électrique), considérés de manière triennale, ce qui est l'usage pour ce type d'achats, il apparaît que la commune dépasse les seuils règlementaires et aurait dû en conséquence procéder à une publicité et, parfois, à une mise en concurrence.

Tableau n° 15 : reconstitution des groupes d'achats pour quatre postes de fournitures courantes

En € HT	2015	2016	2017	Triennal 2015 -2017	2018	2019	2020	Triennal 2018-2020	2021
Matériaux de construction	6 647	8 378	10 925	25 950	23 406	28 416	24 995	76 817	14 840
Peinture (jusqu'à six entreprises différentes par an)	6 434	6 007	5 640	18 081	2 546	11 154	19 166	32 866	9 145
Matériel électrique	14 043	15 631	29 195	58 869	22 507	6 196	7 137	35 840	21 330
Fournitures scolaires (jusqu'à dix fournisseurs par an)	16 024	13 050	17 970	47 044	16 989	12 349	15 929	45 267	14 494

Source : grands livres de la commune 2015-2021

En effet, ainsi que le présente le tableau ci-dessus, la commune aurait dû réaliser une publicité et une mise en concurrence pour la quasi-totalité des achats concernés (le seuil de publicité obligatoire en vigueur de 2015 à 2020 étant de 25 K€ HT). Par ailleurs, elle aurait également pu passer la quasi-totalité de ces marchés en procédure adaptée et chercher ainsi à obtenir des prix plus avantageux. Il est précisé que, concernant notamment les matériaux de construction et les fournitures électriques, les montants exprimés dans le tableau sont sous-estimés car ils ne retracent que les achats effectués auprès des fournisseurs principaux mais les grands livres fournis par la commune laissent apparaître qu'elle effectue par ailleurs de nombreux achats de même nature auprès d'autres entreprises.

La chambre rappelle à la commune que le non-respect des règles de publicité et de mise en concurrence, en plus de l'exposer à des risques contentieux (que par ailleurs elle ne provisionne pas), l'empêche de trouver les meilleurs prix pour ses achats et prive une partie des acteurs économiques de l'accès à ses marchés. Elle rappelle également que le non-respect des règles de la commande publique est susceptible de constituer l'octroi d'un avantage injustifié par des actes contraires aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics. En conséquence, les agents de la commune doivent être formés et sensibilisés au nécessaire respect de la réglementation en vigueur. Un processus d'achat formalisé doit être instauré.

La chambre rappelle également que si ces achats avaient été réalisés sous forme de marchés homogènes, ils auraient dû être réalisés par voie dématérialisée (le seuil de dématérialisation des procédures était jusqu'en 2020 de 25 K€ HT, il est désormais de 40 K€ HT). Elle recommande à la commune de prendre en compte cette obligation pour l'avenir.

Recommandation n° 11. : rationaliser les achats publics dans le respect des procédures de passation. À cet effet, satisfaire aux besoins courants par des marchés pluriannuels portant sur des groupes d'achats homogènes correctement définis.

8 UNE POLITIQUE PATRIMONIALE COUTEUSE

De manière générale, la politique immobilière conduite par la commune de Pauillac est financièrement coûteuse. Cela se vérifie tant dans les produits de cession que dans la performance des revenus locatifs. Cela se ressent également dans la transparence, perfectible, liée à ces opérations.

Entre 2015 et 2021, la commune a réalisé 39 acquisitions immobilières (pour un montant de 1,5 M€) et 22 cessions (pour un montant de 2,4 M€). Les cessions ont engendré des moins-values cumulées de 402 000 €.

Au 31 décembre 2021, la commune détient par ailleurs 56 biens en locations, 32 à usage d'habitation et 24 à usage professionnel. Ces immeubles ont rapporté 144 744 € à la commune en 2021, des recettes locatives en baisse de 6,3 % depuis 2015.

Avec 35 % de recettes d'exploitation issues des revenus locatifs et de produits de cessions atteignant parfois 14 % du total des produits de gestion (en 2019), la commune est active sur le plan immobilier comparativement aux communes de sa strate. Au regard du dynamisme de cette politique domaniale, ses modalités de conduite et ses coûts méritaient d'être examinés.

8.1 402 000 € de moins-values sur les cessions immobilières

Les produits de cessions sont structurellement élevés mais diminuent tendanciellement sur la période contrôlée. La chambre rappelle à la commune qu'il ne s'agit pas de ressources pérennes, *a fortiori* dès lors que le rythme de cession du patrimoine communal n'est pas proportionnellement compensé par celui des acquisitions et que, par conséquent, le patrimoine diminue.

Entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2021, le conseil municipal a délibéré à 61 reprises en ce qui concerne les cessions immobilières. La commune a procédé à 22 cessions sur la période.

Ces cessions représentent un montant cumulé de 2,5 M€ et ont entraîné des moins-values d'un total de 402 000 €, qui s'expliquent principalement par l'état de certains biens vendus et leur nécessaire réhabilitation et/ou leur inscription dans un projet d'intérêt général (création d'habitats sociaux et d'une gendarmerie). En effet, la commune a vendu des biens pour un prix cumulé de 2,467 M€, alors que la valeur nette comptable, c'est-à-dire la valeur d'achat nette des éventuels amortissements, s'établissait à un montant de 2,870 M€, engendrant ainsi une moins-value.

Tableau n° 16 : montants des opérations patrimoniales

Comptes	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
192 - PV (+) ou MV (-) sur cessions d'immo.	133 640	-1 095 633	48 636	-49 026	819 449	-336 819	77 096	-402 658
675 - Valeurs comptables des immo. cédées	19 925	1 686 634	411 906	222 212	56 716	467 619	5 434	2 870 447
676 - Différences sur réalisations (positives)	141 202	190 223	48 636	65 872	858 049	2 654	77 096	1 383 732
775 - Produits des cessions d'immobilisations	153 565	591 001	460 542	173 186	876 165	130 800	82 530	2 467 789
776 - Différences sur réalisations (négatives)	7 563	1 285 856		114 898	38 600	339 473		1 786 389

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine d'après le compte de gestion

Le montant de ces moins-values de cessions est d'ailleurs probablement sous-estimé, si l'on s'en tient au prix du marché, car la commune parvient parfois à vendre certains biens à des prix largement au-dessus des estimations des domaines sans explication particulière. On peut citer pour exemple la vente en décembre 2018 de deux parcelles (A869 et AO574) au groupement foncier agricole des vignobles de la baronne Philippine de Rothschild pour un montant de 535 920 €, soit 55 % au-dessus de l'estimation (293 000 €) fournie par le service en charge des domaines.

8.2 Un important volume d'acquisitions, sans stratégie définie et malgré une activité locative manifestement déficitaire

Entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2021, le conseil municipal a délibéré à 33 reprises en ce qui concerne les acquisitions immobilières et la commune a procédé à 39 acquisitions. Ceci permet de constater que six acquisitions n'ont pas fait l'objet de délibération du conseil municipal. Par ailleurs 20 % des acquisitions ont été effectuées par préemption.

Le montant cumulé de ces acquisitions est de 1,46 M€. Sur certains exercices, tels que 2020, cela représente 13 % des crédits d'investissement votés au budget primitif.

Interrogée sur le volume de ces acquisitions, la commune a déclaré agir ainsi pour éviter la spéculation car Pauillac se situerait en « zone tendue ». Pourtant, si l'on s'attache au taux de logement vacants sur la commune calculé par l'Insee (16,8 %), dont le niveau élevé est confirmé par le taux de vacance du patrimoine locatif communal analysé en sus, le caractère tendu du marché immobilier pauillacais n'est pas avéré.

Dans la mesure où, sur la période récente, de nombreux biens parmi ces acquisitions sont des immeubles, la commune va sans doute accroître son activité de location immobilière déjà importante. Or, celle-ci étant structurellement déficitaire, le bien-fondé d'une telle démarche interroge.

En effet, d'après les données transmises par la commune pendant l'instruction, qui n'étaient pas exhaustives, Pauillac dispose d'ores et déjà de 56 biens qu'elle propose à la location pour une superficie totale de 7 500 m². En leur sein figure un centre administratif de 1 170 m² qui représente treize baux. Figure également un local commercial légué par un ancien maire en 1902. Les conditions de gestion de ce local sont conformes à la volonté du légataire.

Selon la nature des locaux (habitation ou usage professionnel) ceux-ci sont gérés soit par le budget annexe « locaux professionnels soumis à TVA » soit par le budget principal. D'après les données fournies par la commune 32 biens sont à usage d'habitation et 24 à usage professionnel.

Dans la mesure où elle n'a pas renseigné la valeur de son patrimoine locatif dans les comptes administratifs sur l'ensemble de la période contrôlée, il est impossible d'en calculer la rentabilité. La commune ne procède par ailleurs pas à un tel calcul de son côté.

À tout le moins ressortait-il, à l'aune des premiers éléments transmis par la commune, que sur 68 biens proposés à bail, 22 n'étaient pas loués. Cela concernait essentiellement les locaux à usage d'habitation dont 60 % sont vides (19 sur 32). Il semblait donc difficile que la politique de location immobilière de la commune, en ce qui concerne les locaux d'habitation, soit rentable.

En réponse aux observations provisoires, la commune a transmis un document, démontrant, selon le maire, « *que l'ensemble du patrimoine louable l'est. Si un bien n'est pas loué, c'est soit du fait de sa fonction (utilisation par les services de la Ville), soit qu'il est mis à disposition des associations de la commune à caractère social ou sportif, soit qu'il est en attente d'un projet global (création de parking, de place, etc.) soit qu'il est en état de ruine* ».

Toutefois, ce document nouveau ne rend pas parfaitement compte de la situation économique des biens concernés. Ainsi, pendant l'instruction, la commune a indiqué avoir des difficultés à trouver des preneurs malgré des prix bas. Par exemple trois locaux de 174 m², 91 m² et 70 m² en centre-ville aux loyers respectifs de 250 €, 100 € et 200 € étaient vacants, faute de demandes, après n'avoir été loués que ponctuellement sur la période contrôlée et pour des loyers faibles. Pour autant, dans le dernier document envoyé à la chambre, ces mêmes locaux sont qualifiés de bâtiments publics ou administratifs. En tant que tels, ils ne sont pas concernés par une éventuelle mise sur le marché locatif, alors que les informations transmises par la commune étaient différentes pendant l'instruction.

Enfin, certains bâtiments destinés à la revente, parfois acquis en 2018, sont libres. De ce fait, ils ne sont pas eux non plus productifs de revenus.

Compte tenu de ce taux de vacances, le montant des recettes locatives n'atteignait que 144 744 € en 2021. Or, d'après les données transmises par la commune, le patrimoine locatif représenterait 2 087 m² (sachant que la superficie de sept biens sur 32 n'a pas été renseignée soit 22 % des biens). Partant, sur la base d'un calcul dont il est admis qu'il est très simplifié, le prix moyen du m² à la location à Pauillac étant (d'après les données consultables sur internet) de 10 €, la commune pourrait percevoir *a minima* 250 440 € en ne mobilisant que 80 % de ses biens.

Il résulte de ce qui précède que la politique conduite par la commune en matière d'immobilier locatif fait peser une charge et un risque sur ses finances. En effet, bien que la rentabilité du patrimoine loué ne puisse être calculée en raison de l'absence de recensement de la valeur de celui-ci, le taux de vacance des logements et la rapide analyse sur les recettes locatives effectuée au paragraphe précédent suffisent à démontrer la non-rentabilité du dispositif. Par ailleurs, ce patrimoine induit nécessairement des charges d'entretien et de travaux qui auront tendance à aggraver le déficit de l'activité immobilière locative de la commune.

La chambre constate donc une contradiction entre la tension immobilière de la zone, avancée comme justification des nombreux achats de la commune, et le taux de vacance important de ses biens mis à bail.

D'après les échanges tenus en cours d'instruction, la commune n'a pas défini de politique immobilière particulière et ne poursuit pas d'objectif établi. Cet état de fait questionne nécessairement au regard du volume des opérations patrimoniales effectuées et aux coûts par conséquent mal justifiés qu'elles représentent pour les finances de la commune. La chambre recommande à la commune de clarifier sa stratégie immobilière, à la fois pour sa politique d'achat et son activité locative.

8.3 Une transparence comptable à parfaire

L'absence de stratégie dont fait preuve la commune dans sa gestion patrimoniale se ressent en termes de rigueur procédurale et comptable.

En effet, l'information portée aux comptes administratifs relative aux variations du patrimoine et aux cessions d'immobilisations n'est pas exhaustive. L'annexe A 10.1, relative aux entrées de patrimoine ne mentionne jamais les acquisitions de biens immobiliers, tandis que les informations relatives aux sorties de patrimoine, qui devraient figurer à l'annexe A 10.2, sont portées, de manière parcellaire sur l'annexe A 10.5 relative aux variations du patrimoine se rapportant à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire aux opérations d'aménagement. Enfin, en 2018, l'annexe A 10.3 qui mentionne les comptes 675 et 775 utilisés pour mouvementer ces opérations est rempli avec la mention « sans objet ».

Recommandation n° 12. : établir une stratégie patrimoniale définissant les objectifs poursuivis par les différentes opérations immobilières.

Recommandation n° 13. : suivre comptablement la valeur, les coûts et la rentabilité du patrimoine locatif.

9 UNE RELATION SOUTENUE AVEC LE GROUPE BARON PHILIPPE DE ROTHSCHILD

L'instruction a identifié de nombreuses occurrences de relations entre la commune de Pauillac et la société anonyme Baron Philippe de Rothschild (BPHR), qui exploite le château Mouton-Rothschild à Pauillac, et sa fondation d'entreprise (la fondation Philippine de Rothschild) (ci-après « groupe Rothschild »). À titre informatif, il est à noter que deux salariés du groupe siègent au conseil municipal, même s'ils se déportent systématiquement du vote dès lors que cela est nécessaire.

La commune a également mis en place avec plusieurs châteaux, dont Rothschild, un « fonds de dotation ». La présidence de ce fonds a été assurée jusqu'en 2023 par M. Éric de Rothschild puis, en 2023, M. Jean-Charles Cazes lui a succédé. À la fin de l'exercice 2022, la société BPHR déclare avoir contribué à hauteur de 27 % des sommes collectées par ce fonds de dotation soit 250 000 €.

Le fonds de dotation Pauillac Médoc

Les statuts du fonds de dotation Pauillac Médoc ont été signés le 13 février 2017 entre la mairie de Pauillac et l'organisme de défense et de gestion¹⁹ (ODG) de l'appellation Pauillac (devenu ODG Médoc, Haut-Médoc, Lustrac-Médoc). La création du fonds a été déclarée auprès de la préfecture de la Gironde le 3 juillet 2017.

Pour rappel, les fonds de dotation sont encadrés par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et par le décret n° 2009-158 du 11 février 2009 relatif aux fonds de dotation.

¹⁹ Un organisme de défense et de gestion est constitué à l'initiative d'un ensemble de producteurs et/ou transformateurs assurant une même production qui s'associent au sein d'une structure pour porter la démarche de reconnaissance d'un signe de qualité, de l'élaboration du cahier des charges à la protection et la valorisation du produit. Ils sont créés en application de l'article L. 642-17 du code rural et de la pêche maritime.

Aux termes de l'article 1^{er} de ses statuts, le fonds est créé pour une durée de dix ans. Il a pour objet de favoriser l'harmonie sociale du territoire médocain, en assurant au plus large public :

- un accompagnement à la scolarité (équipement et infrastructures des écoles, accompagnement scolaire renforcé, outils pédagogiques pour les langues et le numérique) ;
- la promotion de l'égalité des chances (soutien pour l'accès du plus grand nombre à des manifestations culturelles et sportives, prise en charge des frais de scolarité sur le principe des bourses d'excellence) ;
- une amélioration du cadre de vie des habitants (soutien aux politiques de rénovation urbaine, de rénovation de l'habitat, notamment en matière de performance énergétique).

Le fonds est administré par un conseil d'administration devant se réunir au minimum une fois tous les six mois et composé de 16 membres, à savoir :

- deux représentants des membres fondateurs ;
- un collège de 14 membres répartis entre dix personnalités qualifiées issues du monde viticole, deux personnalités qualifiées issues de la société civile et deux élus locaux de la ville de Pauillac.

Une dotation initiale de 15 000 € irrévocable et gratuite a été prévue. Les autres moyens du fonds proviennent de la collecte de fonds ou de biens de toute nature, par tous moyens et notamment par voie d'appel à la générosité du public (sous réserve de l'autorisation préfectorale), l'organisation d'opérations de mécénat, la création, la gestion de toutes actions, services ou établissements nécessaire à la poursuite de l'objet du fonds ou encore les revenus des ressources collectées. Le fonds a fait parvenir aux services de l'État ses rapports d'activité et financier au cours des exercices 2019 et suivants.

En revanche, la commune n'a pas été en mesure de fournir un récapitulatif de l'emploi des ressources reçues de ce fonds de dotation à savoir 320 000 € en 2018, 270 000 € en 2019 et 332 000 € en 2021. Elle déclare sur ce sujet « *dans la mesure où ces libéralités ne sont pas soumises à charges et conditions, je ne saurais indiquer les dépenses financées par les sommes perçues* ». Cette réponse étonne dans la mesure où les statuts du fonds évoquent des objets précis et que les comptes-rendus des assemblées générales du fonds de dotation présentent systématiquement la liste des projets financés et les montants qui y sont consacrés.

Lors de l'instruction la commune a déclaré que ces fonds auraient servi à la réfection des écoles. Les comptes-rendus transmis par le fonds de dotation confirment qu'au moins deux des versements reçus par la commune ont effectivement été utilisés pour rénover l'école de Hauteville en 2020 et 2021. En revanche, le troisième versement pour lequel une justification est avancée, en 2019, a porté sur la rénovation du centre-bourg. Toutefois, pris dans leur ensemble, ces fonds ne représentent que 350 000 € sur un total de 922 000 €. L'utilisation qui a été faite par la commune de la différence, à savoir 572 000 € n'a pas été justifiée. Ces fonds abondent donc simplement les ressources de fonctionnement de la commune.

La chambre invite par conséquent la commune, dans un souci de transparence, à informer le conseil municipal sur l'utilisation des fonds en provenance du fonds de dotation Pauillac Médoc, en formalisant la sollicitation des fonds et en suivant leur utilisation. Un compte d'emploi, c'est-à-dire un suivi extracomptable, pourrait utilement être mis en place dans cette perspective.

9.1 Les conséquences budgétaires et patrimoniales

Entre 2016 et 2021, tous budgets confondus, la commune a reçu 950 823 € de la part du groupe Rothschild, soit directement par le château, soit par l'intermédiaire de ses fondations et du fonds de dotation Pauillac Médoc²⁰. Ces produits concernent essentiellement le budget principal (837 823 €) mais aussi la régie d'animation et de promotion de Pauillac (100 000 €²¹).

²⁰ Le groupe Rothschild contribue à hauteur de 27 % des sommes collectées par le fonds.

²¹ À ces 100 000 € s'ajoutent 13 000 € apportés par la société Rothschild Martin Maurel au même budget annexe sur la période contrôlée.

Pour donner un ordre de grandeur, l'ensemble de ces produits représente 35 % de la DGF perçue par la commune sur la même période (2 764 924 €). Ils proviennent notamment du mécénat et des offres de concours²².

Ainsi, sur la période contrôlée, BPHR a offert son concours à la commune de Pauillac à deux reprises :

- par une convention du 12 juillet 2018, la société BPHR a proposé de financer à 100 % les travaux de réfection d'une voie dénommée « la passe de la Pigotte »²³ dans la limite de 504 000 €. La passe de la Pigotte est située à proximité immédiate des infrastructures de la société BPHR. Sa rénovation vise à en sécuriser l'accès. La signature de cette convention avait été autorisée par le conseil municipal le 3 juillet 2018 (délibération n° 2018-101). Les travaux ont été commandés par la mairie à une entreprise via un marché public de travaux en procédure adaptée en date du 16 mai 2018. Leur coût total a atteint 380 328,60 € TTC. Bénéficiant d'un remboursement de FCTVA pour 62 389,10 €, le coût résiduel à la charge de la commune fût de 317 939,50 €, versés par la société BPHR le 28 novembre 2018 ;
- par une autre convention du 12 juillet 2018, la société BPHR a offert son concours à hauteur de 189 000 € maximum à la commune pour la réfection des trottoirs au hameau du Pouyalet. L'objectif avancé était d'embellir et d'améliorer les conditions d'accueil des touristes dans ce hameau situé à proximité immédiate du château. Le conseil municipal avait donné son accord à la signature de cette convention par délibération du 3 juillet 2018 (délibération n° 2018-102). La commune a commandé les travaux à une entreprise via un marché de travaux public à procédure adaptée le 24 mai 2019. Les fonds (189 000 €) ont ensuite été versés par la société BPHR à la commune le 6 février 2020.

Lors de l'instruction, l'ensemble des pièces se rapportant à ces marchés a été demandé aux services de la commune. De la lecture de ces pièces il apparaît que, si les travaux réalisés sur la passe de la Pigotte, voie communale pour laquelle la commune était compétente, n'appellent pas d'observations, ceux concernant le Pouyalet n'auraient pas dû être réalisés par la commune. En effet, bien que la notion d'offre de concours ne soit pas définie par le droit positif, la doctrine précise que « *l'aide ne peut être apportée que dans le cadre d'une opération de travaux publics, relative à une compétence détenue par l'auteur de l'offre* »²⁴. En l'espèce les travaux effectués au hameau du Pouyalet portaient sur la route départementale n° 2, appartenant au domaine public routier du département. Or, l'entretien du domaine routier départemental incombe au conseil départemental en application de l'article L. 131-2 du code de la voirie routière. La commune n'était donc pas compétente pour accepter l'offre de concours de la société BPHR et pour réaliser les travaux de rénovation de la voirie. Durant la phase de contradiction, les services de la commune ont produit une convention, signée entre la commune et le département de la Gironde, en date du 21 juin 2019 et portant sur les travaux en question. La chambre relève que la date de signature de cette convention est postérieure à la date de notification du marché, à savoir, le 24 mai 2019. Aucune convention de délégation de compétence n'était donc en vigueur au

²² L'offre de concours est un contrat par lequel une personne intéressée à la réalisation de travaux publics s'engage à fournir, gratuitement, une participation à l'exécution de ces travaux. Cette participation peut être financière ou en nature (fourniture de terrain de main d'œuvre ou de prestations). L'offre de concours n'est pas un marché public.

²³ La passe de la Pigotte est une voie communale située dans le hameau de la Pigotte, sur la commune de Pauillac. Elle est bordée de part et d'autre par le domaine Château Rothschild.

²⁴ Réponse du ministère de l'intérieur en date du 23 août 2018 à la question écrite n° 04365 en date du 12 avril 2018.

moment des faits. C'est donc sciemment que la commune s'est constituée maîtresse d'ouvrage d'une opération qui ne relevait pas de sa compétence.

Toujours au budget principal, la commune effectue des cessions de patrimoine avec le groupe Rothschild. Sur la période 2017–2021 elle en a ainsi effectué quatre pour des produits cumulés de 664 152 € soit 39 % des produits de cession totaux de la période. Certaines de ces ventes ont été effectuées à des prix supérieurs aux estimations fournies par les services en charge des domaines (+ 55 % au-dessus par exemple pour la vente des parcelles A689 et AO574 au Pouyalet en 2019 pour un montant de 535 920 €).

Pour la régie d'animation et de promotion de Pauillac, la commune a perçu 100 000 € de la part du groupe Rothschild sur la période 2016–2021 ainsi que 13 000 € de la banque Rothschild Martin Maurel. Ces sommes représentent 10 % du total des produits de gestion du budget sur la même période. Il s'agit exclusivement de mécénat attribué par le biais de conventions. Ces sommes servent à financer le festival de cinéma tenu chaque année par la ville « les vendanges du 7^{ème} art ».

9.2 Une opération risquée de relocalisation d'un EHPAD

La commune de Pauillac accueillait sur son territoire un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) dénommé « Les acacias ». Ce dernier était détenu et géré par l'association Logéa. Afin d'augmenter la capacité d'accueil de l'établissement, la commune, faute de foncier disponible, a sollicité la société BPHR, propriétaire d'un terrain, jouxtant le siège social, paraissant pouvoir répondre au cahier des charges de Logéa. Selon les services de la commune, la société a accepté à deux conditions : la rétrocession à la société d'une route passant au ras des installations accueillant des visites du Château Mouton Rothschild, susceptible de constituer un danger, et la construction effective de l'EHPAD. D'après l'ordonnateur, la démarche a été motivée par le fait que « *la société BPHR avait la crainte que la commune puisse céder ce terrain, se situant face à leur siège, à un bailleur social. Cela aurait conduit à la création de logements sociaux face au siège du groupe* »²⁵. Dans le but de faire respecter cette dernière condition, les parties se sont mis d'accord sur l'existence d'une condition suspensive à l'acte de vente.

L'opération associe donc trois partenaires : la commune, l'association Logéa et la société BPHR. Le terrain de relocalisation de l'EHPAD est vendu au comptant par la société BPHR à la commune, qui le revend à l'association Logéa. Cette dernière règle sa dette sous forme d'une dation en paiement²⁶, apportant le bâtiment de l'ancien EHPAD « Les acacias » ainsi que deux maisons adjacentes à usage locatif, en échange du terrain. Ce montage financier, tiré de la pratique de la promotion immobilière et peu courant dans le secteur public, a permis à l'association d'économiser les fonds nécessaires à l'achat du terrain initial, la commune assumant les risques financiers inhérents à l'opération.

²⁵ Réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre régionale des comptes envoyée par M. Fatin, maire de la commune de Pauillac, le 6 janvier 2023.

²⁶ La dation en paiement est une opération par laquelle un débiteur se libère de son obligation en transférant la propriété d'un bien à son créancier, qui l'accepte, à la place du paiement.

En amont de la procédure, la commune a requis l'avis de la direction de l'immobilier de l'État (DIE) pour les biens concernés. Les estimations, respectivement réalisées le 25 juillet 2017 et le 20 juin 2018, furent de 354 000 € pour le terrain propriété de la société BPHR et de 960 000 € pour le terrain bâti de l'ancien EHPAD et les deux maisons.

Sur cette base, le 3 juillet 2018, le conseil municipal a autorisé l'achat du terrain à la société BPHR au prix de 398 000 € (soit 12,5 % supérieur à l'estimation de la DIE) puis son apport à l'opération envisagée moyennant comme paiement la dation des biens sus-évoqués dans un délai de trois ans. Au cours de ce délai, la délibération précise que la commune percevra l'usufruit des deux maisons à usage locatif comprises dans la dation.

Deux promesses ont ensuite été signées. Le 12 octobre 2018, la société BPHR a promis à la commune la vente du terrain (4 569 m² au prix de 477 600 € TTC), conditionnée à « l'édification par l'acquéreur d'un EHPAD d'une hauteur maximale de 13 mètres et d'une capacité de 38 lits ». Le terrain est situé rue Corneille en centre-ville de Pauillac, voisin du siège pauillacais de la société. Puis, le 16 octobre 2018, la commune a promis le transfert de ce même terrain à l'association Logéa, celle-ci devant lui céder les biens compris dans la dation sus-évoquée avant le 11 décembre 2022. L'acte fixe le prix global des biens compris dans la dation en paiement à 720 000 € TTC (soit 33,3 % inférieur à l'estimation de la DIE).

Ces deux promesses ont donné lieu à la signature d'actes notariés. Le premier, en date du 2 décembre 2019, procède à la cession du terrain de la société BPHR à la commune au prix de 477 600 € TTC moyennant le respect de la condition résolutoire suivante :

« L'édification par l'acquéreur d'un EHPAD d'une hauteur maximale de 13 mètres, sur trois niveaux, composé de 38 lits, une résidence services seniors de 32 appartements et un accueil de jour de 10 places.

A titre informatif, le tout développant une surface plancher de 4 460 m² environ, divers locaux techniques et collectifs de 2 263 m² environ et d'une surface pour les logements de 1 896 m² environ, sauf à parfaire ou à diminuer.

Précision étant ici faite que le permis de construire relatif à la construction dudit EHPAD devrait être obtenu au plus tard le 25 février 2020, avec un démarrage prévisionnel des travaux en juin 2020, et dont l'achèvement devrait être constaté au plus tard le 31 décembre 2023.

Aussi, si la construction de l'EHPAD n'était pas réalisée à la date convenue, l'acte authentique de vente réitérant les présentes (promesses de vente) sera considéré comme résolu ; les effets de la vente seront anéantis de plein droit et l'acquéreur sera censé n'avoir jamais été propriétaire du bien sans qu'il soit nécessaire d'une mise en demeure préalable de la part du vendeur.

Chacune des parties sera déliée de ses engagements et tenue de restituer ce qu'elle a reçu à savoir : le bien sera rendu au vendeur ans son état d'origine, et ce dernier restituera le prix à l'acquéreur ».

Le second, en date du 11 décembre 2019, transfère la propriété et la jouissance du terrain à l'association Logéa moyennant la dation en paiement sus-évoquée avant le 31 décembre 2023. L'acte établit la valeur des biens compris dans la dation à 720 000 € TTC.

Enfin, par acte notarié en date du 14 avril 2022, la commune est devenue pleinement propriétaire du terrain et du bâtiment de l'ancien EHPAD, ainsi que des deux maisons, comme stipulé dans l'acte du 11 décembre 2019.

Le projet de la commune semble être de revendre ces biens. Les services ont indiqué que le conseil municipal a autorisé le 13 avril 2022 leur vente au lycée AGIR²⁷ au prix de 816 000 € (sans préciser si le prix était entendu hors taxes ou toutes taxes comprises).

L'opération Logéa interroge à plusieurs titres.

Premièrement sur le plan de sa rigueur méthodologique : le conseil municipal n'a pas précisé dans sa délibération autorisant l'achat initial du terrain à la société Rothschild si le montant mentionné était toutes taxes comprises ou hors taxe. Partant, la commune a payé 483 627,91 € en ajoutant les taxes et les frais d'achat tandis que l'autorisation donnée par le conseil était de 398 000 €, sans précision sur les frais annexes. Aussi, par délibération n° 2020-007, en date du 21 janvier 2020, le conseil municipal a rectifié son erreur, postérieurement à la signature de l'acte, intervenue le 2 décembre 2019. Toutefois, cette modification rétroactive n'apparaît pas régulière.

Certains numéros de parcelles figurant à l'acte authentique de la dation en paiement diffèrent de ceux mentionnés sur la délibération du conseil municipal qui l'autorise (l'acte mentionne les parcelles AW 814 et AW 816 tandis que la délibération mentionne les parcelles AX 814 et AX 819).

Les délais fixés par le conseil municipal pour la réalisation de l'opération n'ont pas été respectés dans l'acte de cession daté du 11 décembre 2019. En effet, selon la délibération de la commune du 3 juillet 2018 et la promesse en date du 16 octobre 2018, la dation en paiement de l'ancien EHPAD pauillacais par l'association Logéa devait intervenir au plus tard trois ans après la signature de l'acte authentique, soit le 11 décembre 2022. Or, l'article 9.2 de l'acte authentique (en date du 11 décembre 2019) a fixé un délai de paiement au plus tard le 31 décembre 2023, soit plus d'un an au-delà du délai autorisé par le conseil municipal et convenu entre les parties.

Le traitement comptable de l'opération a donné lieu à la réquisition du comptable public (arrêté 2020-247 en date du 27 avril 2020). En effet, par courrier en date du 19 mars 2020, celui-ci avait refusé de traiter l'opération en raison de sa mauvaise imputation comptable bien que, dans un courriel du 20 février 2020, il ait indiqué très précisément à la commune les comptes à mouvementer et les montants correspondants. Ce refus était également fondé sur l'incohérence des montants indiqués dans les pièces justificatives, malgré la délibération rectificative du 21 janvier 2020 sus-évoquée.

La chambre s'étonne de telles erreurs et recommande pour l'avenir à la commune d'observer davantage de rigueur dans le contenu des délibérations et des actes relatifs aux opérations d'achat-revente complexes. Elle relève également que le notaire aurait dû, en principe, bloquer la vente au motif que la délibération qu'il avait en sa possession autorisait la commune à acheter à un prix inférieur au prix retenu dans l'acte. Toutefois, dans la mesure où le conseil municipal a ensuite régularisé le prix par une nouvelle délibération, on peut considérer que la volonté de la commune a été respectée et que cette dernière n'a pas subi de préjudice.

L'opération Logéa interroge ensuite sur le plan de ses conditions d'exécution. En effet, celle-ci a acheté un terrain 483 627,91 €, elle l'a revendu une première fois moyennant la remise de biens dont le prix a été fixé à 720 000 € et elle envisage désormais de revendre ces biens au

²⁷ Le lycée AGIR est un lycée professionnel associatif. Parmi ses membres : la MSA, la chambre d'agriculture de Gironde, GROUPAMA, Familles rurales, l'UNREP, les mairies de Langon et de Pauillac, des délégués régionaux de Nouvelle-Aquitaine et des personnes physiques. Il dispense notamment un CAP agricole et un bac pro « mise en valeur des territoires ruraux ».

prix de 816 000 €. Cet achat–revente s’est effectué à des prix systématiquement en défaveur de la commune au regard des estimations des domaines. Ainsi elle a acheté le terrain initial 44 000 € au-dessus de l’estimation et compte revendre les biens reçus en échange de 204 900 € en-dessous soit une perte globale potentielle de 248 900 €. Cependant elle réalise finalement une plus-value potentielle de 70 % si l’on compare le prix d’achat du terrain (483 628 €) au prix de vente final des biens remis en dation (816 000 €).

Par ailleurs, le montage de l’opération a eu pour effet d’en transférer le risque à la commune, laquelle s’est constituée en intermédiaire dans une opération entre personnes privées qui aurait pu se dérouler sans elle. De surcroît, elle a accru ce risque en garantissant l’emprunt de l’association Logéa à hauteur de 1 699 750 €, soit 25 % de l’emprunt total de 6 799 000 € souscrit par celle-ci (il est rappelé que la commune n’effectue pas de provisions pour risques).

La chambre s’étonne donc des risques pris par la commune alors même que l’opération aurait pu être menée directement entre la société BPHR et l’association Logéa et s’interroge sur les raisons de son intervention dans la relation entre ces deux parties.

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine
3, place des Grands-Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX CEDEX

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