



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE CESTAS

(Département de la Gironde)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 28 février 2023.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----------|
| SYNTHÈSE..... | 4 |
| RECOMMANDATIONS..... | 6 |
| 1 ELEMENTS DE PROCEDURE..... | 8 |
| 2 LA COMMUNE DANS SON ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL..... | 9 |
| 2.1 Présentation de la commune..... | 9 |
| 2.1.1 Les zones d'activités économiques..... | 11 |
| 2.1.2 Les problématiques environnementales, économiques et urbanistiques..... | 12 |
| 2.2 Intercommunalité..... | 12 |
| 2.2.1 Un fonctionnement de l'intercommunalité perfectible..... | 13 |
| 2.2.2 Un déficit de plus de 8 % de logements locatifs sociaux à Cestas et un programme local de l'habitat de Jalle-Eau-Bourde en attente de révision depuis 2015..... | 14 |
| 3 LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT AUX ETABLISSEMENTS PUBLICS ET AUX ASSOCIATIONS..... | 16 |
| 3.1 Evolution du montant des subventions de fonctionnement..... | 16 |
| 3.1.1 Le développement du service de maintien à domicile conduit à une progression de la subvention versée au centre communal d'action sociale (CCAS) de plus de 59 % de 2014 à 2020..... | 16 |
| 3.1.2 Le maintien et la régularité de la subvention versée au budget annexe du service transport communal posent question au regard de la compétence de Jalle-Eau-Bourde..... | 18 |
| 3.2 Relations avec les associations..... | 20 |
| 3.2.1 Les associations en lien avec les activités sportives et socio- culturelles de la commune..... | 20 |
| 3.2.2 L'information financière de l'annexe au compte administratif concernant les avantages en nature et les aides indirectes aux tiers est perfectible..... | 22 |
| 3.2.3 La lisibilité des concours aux tiers et des flux financiers en résultant (dont les remboursements effectués par les associations) est à améliorer..... | 23 |
| 3.2.3.1 Les insuffisances de l'information concernant le nombre des agents mis à disposition et la nature des missions de service public qui leur sont confiées..... | 23 |
| 3.2.3.2 Des interrogations sur la refacturation du coût du transport..... | 24 |
| 3.2.4 Le vote des élus à sécuriser..... | 25 |

| | |
|--|----|
| 4 LES AVANTAGES EN NATURE DES ELUS BENEFICIAIRES D'UNE DOTATION DE CARBURANT DELIVRE PAR LE GARAGE MUNICIPAL..... | 26 |
| 4.1 Le contentieux préfectoral et administratif | 26 |
| 4.2 Evaluation des sommes en jeu..... | 27 |
| 5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES | 29 |
| 5.1 Les effectifs et les rémunérations | 29 |
| 5.1.1 La filière technique avec 203 emplois représente 60 % de l'effectif des titulaires..... | 29 |
| 5.1.2 Une augmentation des rémunérations du personnel de + 1,6 % en moyenne annuelle..... | 30 |
| 5.1.3 La facturation des agents communaux mis à disposition de Jalle-Eau-Bourde dûment imputée au compte 70846, en revanche celles du SAGC et du club Léo Lagrange n'y apparaissent pas..... | 31 |
| 5.2 Le régime indemnitaire | 33 |
| 5.2.1 Irrégularité du régime indemnitaire en l'absence de mise en place du RIFSEEP | 33 |
| 5.2.2 L'irrégularité de la prime de fin d'année | 34 |
| 5.3 Organisation du temps de travail..... | 35 |
| 5.3.1 Le cadre règlementaire | 35 |
| 5.3.2 Le déficit annuel d'heures non travaillées, soit entre 56 heures et 63,5 heures | 35 |
| 6 APPRECIATION DE LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE..... | 37 |
| 6.1 Un débat d'orientation budgétaire (DOB) à compléter | 37 |
| 6.2 Une information budgétaire et financière sur le site internet de la commune | 39 |
| 6.2.1 Une communication perfectible | 39 |
| 6.2.2 La mise en ligne des données essentielles des conventions de subvention | 41 |
| 6.3 Une procédure de rattachement des charges et des produits qui demeure insuffisante, nonobstant les recommandations déjà formulées en 2013 | 41 |
| 6.4 La récurrence des insuffisances des documents budgétaires, nonobstant les recommandations déjà formulées en 2013 | 42 |
| 6.4.1 Une information non exhaustive des annexes au compte administratif concernant l'état du personnel et les concours attribués aux tiers | 42 |
| 6.4.2 L'application de la nomenclature comptable demeure déficiente..... | 43 |
| 7 LA SITUATION FINANCIERE | 43 |
| 7.1 La section de fonctionnement du budget principal | 44 |
| 7.1.1 Une évolution contrastée de l'excédent brut de fonctionnement | 44 |
| 7.1.2 Hausse de 2,8 % des produits de gestion dont une augmentation des ressources fiscales de près de 15 % | 45 |
| 7.1.2.1 Fléchissement des ressources d'exploitation..... | 46 |

| | | |
|---------|---|----|
| 7.1.2.2 | Progression des ressources fiscales | 47 |
| 7.1.2.3 | Un montant de la dotation de solidarité communautaire (DSC) atypique en 2019 | 49 |
| 7.1.2.4 | Le potentiel financier de la commune supérieur à celui de la moyenne de la strate | 50 |
| 7.1.2.5 | Des ressources institutionnelles en repli..... | 50 |
| 7.1.3 | Hausse de 5 % des charges de gestion | 52 |
| 7.1.3.1 | Des charges à caractère général en repli à compter de l'exercice 2017..... | 52 |
| 7.1.3.2 | Des charges de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition (MAD) d'un montant incertain consécutifs à des imputations erronées..... | 53 |
| 7.1.3.3 | Subventions de fonctionnement | 55 |
| 7.1.4 | Un ratio d'autofinancement favorable..... | 56 |
| 7.2 | La section d'investissement du budget principal | 57 |
| 7.2.1 | Une absence de programme prévisionnel d'investissement (P.P.I.) | 58 |
| 7.2.1.1 | Des crédits annulés en dépenses d'investissement trop élevés | 58 |
| 7.2.1.2 | Absence de PPI..... | 58 |
| 7.2.2 | En cumul, un financement propre disponible (25,90 M€) légèrement plus élevé que les dépenses d'équipement (25,51 M€)..... | 59 |
| 7.2.3 | Un endettement maîtrisé avec une quasi absence de recours à l'emprunt sur la période 2014 à 2020..... | 62 |
| 7.2.4 | Une structure financière saine mais caractérisée par un fonds de roulement et une trésorerie abondants..... | 64 |
| 8 | LA GESTION EN 2020 DE LA CRISE SANITAIRE | 64 |

SYNTHÈSE

Cestas est une commune péri-urbaine de l'aire d'attraction de Bordeaux. Elle a enregistré une très forte croissance démographique entre 1960 et la fin des années 1980. À l'horizon 2025, l'ordonnateur souhaite maintenir la démographie de sa commune à un seuil d'équilibre à moins de 18 500 habitants afin d'assurer une utilisation optimale des équipements publics.

Le nombre d'agents communaux mis à disposition de la communauté de communes (CC) de Jalle-Eau-Bourde et les flux financiers en résultant sont significatifs, soit 248,40 K€ en 2017 pour son montant le plus élevé. Le maintien et la régularité de la subvention versée au budget annexe du service transport de la commune, soit 280 K€ en 2020, interpellent au regard de la compétence transport qui a été transférée à la CC depuis sa création en 1999. De même, la construction en 2021 d'un bâtiment communal pour le service transport d'un montant de l'ordre de 319 K€ paraît incohérente avec ce transfert. La chambre recommande de mettre un terme aux mises à disposition des douze chauffeurs de la commune qui assurent le transport scolaire et de proximité et de clôturer le budget annexe de transport, ce que s'est engagé à faire l'ordonnateur lors de la finalisation du transfert du personnel et de celui des immobilisations.

Une délibération du 11 juin 2020 a attribué au titre des avantages en nature un quota annuel de 15 800 litres de carburant à 16 élus (maire, adjoints, conseillers délégués), ce qui équivaut à un complément indemnitaire. Le tribunal administratif, par une décision en date du 20 octobre 2021, a confirmé l'irrégularité de cette délibération. Un dispositif similaire attribué à huit élus au titre de la mandature précédente, tout aussi irrégulier, et de plus opaque en l'absence de délibération du conseil municipal, n'a pas donné lieu de surcroît à déclarations fiscales et sociales. La consommation en carburant des quatre derniers exercices équivaut à une voire deux indemnités de fonction mensuelles supplémentaires. Ceci pose question au regard du plafonnement des indemnités de fonction et du dispositif d'écrêtement qui s'y rapporte. La chambre recommande de privilégier une mise à disposition de véhicules pour des usages ponctuels et justifiés par un carnet de bord dûment renseigné, ce qui permet d'éviter la requalification en avantage en nature.

Comme déjà recommandé lors du contrôle précédent, la chambre régionale des comptes invite la commune à veiller à ce que les élus membres d'organes de décision d'une entité ne participent ni aux réunions préparatoires ni aux délibérations les intéressant et qu'en particulier les procès-verbaux de délibération précisent explicitement les élus qui n'ont pas pris part aux votes. La rédaction d'un règlement de prévention des conflits d'intérêts est recommandée.

La durée du temps de travail annuelle déroge aux obligations légales. Le déficit annuel des heures non travaillées s'établissait en 2021 entre 56 heures et 63,5 heures. Cette anomalie a été corrigée par la délibération du 13 décembre 2021. Par ailleurs, les agents percevaient une prime dite de fin d'année (1 409 € en 2020) qui s'est avérée irrégulière en l'absence de délibération antérieure à la publication de la loi du 26 janvier 1984. À défaut d'avoir mis en place un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, le régime indemnitaire actuel de la commune était désormais privé de base juridique. L'adoption de la délibération du 14 avril 2022 a mis un terme à cette lacune. Le dispositif des mises à disposition

du personnel communal aux associations demeure perfectible. Les conventions de mise à disposition devront préciser les missions de service public confiées aux agents.

Le développement du service de maintien à domicile a conduit à une progression importante de la subvention versée par la commune au centre communal d'action sociale, soit plus de 59 % de 2014 à 2020. L'évolution du montant des subventions communales, à hauteur de 800 K€ en 2020, doit conduire les élus à s'interroger sur les besoins sociaux à venir à moyen terme et sur l'intérêt de s'appuyer sur des outils d'analyse et de pilotage pour une meilleure vision pluriannuelle de leur financement. Une approche prospective pourrait s'avérer utile et être avantageusement partagée avec les acteurs locaux et les partenaires financiers institutionnels dans le cadre d'une coopération à l'échelle intercommunale en capacité de renforcer le fonctionnement en réseau tout en préservant la notion de proximité.

L'information budgétaire et financière mise en ligne sur le site Internet de la commune en application des dispositions de la loi NOTRÉ est perfectible. Par ailleurs, il résulte de la réglementation que les données essentielles des conventions de subvention doivent également être retracées sur le site. Une application plus soutenue de la nomenclature comptable doit également concourir à améliorer l'information fournie dans le compte administratif sur les flux financiers avec les associations. Les imputations comptables doivent dûment retracer les mises à disposition des agents communaux. L'information figurant à l'annexe du compte administratif est à compléter, concernant les agents mis à disposition et les concours en nature attribués à des tiers, dès lors que les décisions d'octroi de concours en nature comportent une valorisation.

Au cours de la période 2014-2020, les produits ont augmenté de 2,8 %, les charges de gestion de 5 %. Cette évolution a concouru à la baisse de l'excédent brut de fonctionnement sur la période, qui reste toutefois positif (3,16 M€ prévu en 2022). La progression des produits des impôts locaux, près de 15 % sur la période, résulte de la dynamique des bases (dont celles de la taxe sur les propriétés bâties : + 22 %). Les taux de fiscalité n'ont en effet pas évolué, et sont inférieurs à la moyenne de la strate. La gestion communale se caractérise par un recours important à la régie municipale et les charges de personnel en 2020 constituent une dépense de 833 € par habitant contre 657 € pour la moyenne de la strate. La faiblesse récurrente des transferts de charges opérés vers l'intercommunalité, le personnel communal mis à disposition, ainsi que le poids des travaux réalisés en régie, est à l'origine de cette situation.

La capacité d'autofinancement nette représente 113 € par habitant en 2020 contre 109 € pour la moyenne de la strate, avec des investissements qui se révèlent très inférieurs à la moyenne de la strate (dépenses d'équipement en 2020 de 130 € par habitant contre 309 € en moyenne de la strate). Les montants des crédits annulés des dépenses d'équipement (10,82 M€ en 2020) montrent la nécessité pour la commune de se doter d'un programme prévisionnel d'investissement en vue d'améliorer la prévision de son financement. Le financement propre disponible (25,90 M€ en cumul) est plus élevé que les dépenses d'équipement (25,51 M€). La mobilisation du fonds de roulement a permis de financer la totalité des besoins sauf en 2015, où un emprunt nouveau de près de 40 K€ a été contracté dont la justification n'est pas avérée compte tenu de l'abondance des ressources stables. La capacité de désendettement du budget principal s'établit à 0,6 année en 2020. L'examen du bilan comptable rend compte d'une structure financière saine caractérisée par un fonds de roulement et une trésorerie abondants sur plusieurs exercices (2014, 2015 et 2020 plus particulièrement).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1a) : clôturer le budget annexe transport (**non mise en œuvre**).

Recommandation n° 1b) : mettre fin à la mise à disposition des chauffeurs à la communauté de communes de Jalle-Eau-Bourde (**non mise en œuvre**).

Recommandation n° 2 : préciser dans les conventions de mise à disposition les missions de service public confiées aux agents et mettre fin aux mises à disposition non conformes à la réglementation (article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984) (**non mise en œuvre**).

Recommandation n° 3a) : rédiger un règlement de prévention des conflits d'intérêts (**en cours de mise en œuvre**).

Recommandation n° 3b) : veiller à ce que les élus membres des conseils d'administration ne participent ni aux réunions préparatoires ni aux délibérations l'intéressant et qu'en particulier les procès-verbaux de délibération précisent bien formellement et explicitement les élus qui n'ont pas pris part aux votes (**en cours de mise en œuvre**).

Recommandation n° 4a) : veiller à respecter la réglementation relative au remboursement des frais liés aux déplacements des élus (dont articles L. 2213-18 du CGCT et R. 2123-22-D ; décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006) (**partiellement mise en œuvre**).

Recommandation n° 4b) : doter les véhicules d'un carnet de bord et en assurer le suivi dans le cadre d'un contrôle interne de la gestion du parc automobile (**en cours de mise en œuvre**).

Recommandation n° 5a) : adopter le RIFSEEP dans les meilleurs délais (**mise en œuvre**).

Recommandation n° 5b) : abroger la délibération illégale relative à la prime annuelle en application des dispositions de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration (**mise en œuvre**).

Recommandation n° 6 : porter le temps de travail effectif des agents de la commune aux 1 607 heures réglementaires (**mise en œuvre**).

Recommandation n° 7 : soumettre chaque année au conseil municipal un rapport sur les orientations budgétaires conforme aux nouvelles dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (**partiellement mise en œuvre**).

Recommandation n° 8a) : veiller à compléter la mise en ligne des informations budgétaires et financières en application des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT (**non mise en œuvre**).

Recommandation n° 8b) : assurer une diffusion sous forme électronique des données essentielles des conventions de subvention sur le site internet de la commune suivant les dispositions du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 (**mise en œuvre**).

Recommandation n° 9a) : comme déjà recommandé en 2013, veiller à une exacte imputation comptable des dépenses et des produits (**en cours de mise en œuvre**).

Recommandation n° 9b) : mettre les documents budgétaires de la commune (état du personnel et concours aux tiers) en conformité avec les dispositions et maquettes prévues par les instructions comptables (mentionner et valoriser les aides dès lors que les décisions d'octroi de concours en nature comportent une valorisation) (**en cours de mise en œuvre**).

Recommandation n° 10 : doter la collectivité d'un plan pluriannuel d'investissement rendant compte d'une vision pluriannuelle et prospective des principaux projets d'investissement de la commune (**en cours de mise en œuvre**).

1 ELEMENTS DE PROCEDURE

L'examen de la gestion de la commune Cestas, de l'exercice 2014 à la période la plus récente, a été inscrit au programme de travail de l'année 2020 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

L'ouverture du contrôle a été notifiée par lettre du président de la chambre régionale des comptes en date du 17 décembre 2020, au maire de la commune et ordonnateur, M. Pierre Ducout.

L'entretien de début de contrôle, prévu par les normes professionnelles arrêtées par le premier président de la Cour des comptes le 15 décembre 2014, en application de l'article L. 212-16 du code des juridictions financières, s'est tenu avec l'ordonnateur dans les locaux de la mairie le 11 mars 2021. L'entretien préalable à la formulation d'observations provisoires par la chambre régionale des comptes, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 9 décembre 2021.

La chambre a arrêté ses observations provisoires dans sa séance du 25 janvier 2022.

Le 19 juillet 2022, le ROP a été adressé à l'ordonnateur qui a adressé une réponse en date du 19 septembre 2022.

Des extraits ont par ailleurs été adressés ce 19 juillet 2022 à M. D., Mme S., mis en cause.

Un extrait a été adressé au président de l'association Sport Athlétique Gazinet-Cestas en date du 19 juillet 2022. Bien que le président ait, par courriel du 28 juillet 2022, indiqué qu'il fournirait une réponse avant le 18 septembre, aucune observation n'a été fournie à la chambre. Une relance lui a été adressée par courriel du 13 octobre 2022, en vain.

Un extrait a été envoyé au président de la communauté de communes de Jalle-Eau-Bourde le 19 juillet 2022. Il a envoyé sa réponse le 19 septembre 2022.

Le 24 février 2022, une communication administrative a été adressée au comptable qui a adressé sa réponse le 2 mars 2022.

Le tableau infra récapitule les envois et réponses :

| <i>Destinataire</i> | <i>Date d'expédition</i> | <i>Accusés de réception</i> | <i>Date de réception de la réponse</i> |
|---|--------------------------|-----------------------------|--|
| <i>M. Pierre Ducout, maire de la commune de Cestas</i> | 19/07/2022 | 19/07/2022 | 19/09/2022 |
| <i>M. D.</i> | 19/07/2022 | 22/07/2022 | - |
| <i>Mme S.</i> | 19/07/2022 | 20/07/2022 | - |
| <i>M. le président de l'association Sport Athlétique Gazinet-Cestas</i> | 19/07/2022 | 20/07/2022 | - |
| <i>M. le président de la communauté de communes de Jalle-Eau-Bourde</i> | 19/07/2022 | 20/07/2022 | 19/09/2022 |
| <i>M. le comptable</i> | 24/02/2022 | | 02/03/2022 |

La chambre régionale des comptes a formulé les observations définitives qui suivent lors de la séance du 28 février 2023.

2 LA COMMUNE DANS SON ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL

2.1 Présentation de la commune

M. Pierre Ducout, maire de la commune depuis 1972, réélu en mars 2020, est par ailleurs président de la communauté de communes (CC) de Jalle-Eau-Bourde. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupe depuis 1999 les communes de Cestas, Canéjan¹ et Saint-Jean-d'Ilac à partir de 2013.

Cestas est une commune péri-urbaine de l'aire d'attraction² de Bordeaux. Elle est située à une vingtaine de kilomètres de Bordeaux et à une cinquantaine du bassin d'Arcachon. Le territoire communal, particulièrement étendu (99 km²) est situé de part et d'autre de l'autoroute A63 et de la voie ferrée qui relie Bordeaux à Arcachon. Elle dispose d'un massif forestier de 7 000 hectares.

A l'opposé de l'important et récent développement démographique de Saint-Jean-d'Ilac³, celui de Cestas, plus ancien, a été contenu à 2 %, sur la période 2014-2020.

Tableau n° 1 : évolution du nombre d'habitants contenue à 2 % de 2014 à 2020

| 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 16 831 | 16 761 | 16 811 | 16 765 | 16 892 | 17 087 | 17 181 |

Source : population au 1^{er} janvier, 2014 à 2020, données des comptes de gestion

La commune a enregistré une très forte croissance démographique entre 1960 et la fin des années 1980, passant de 3 548 habitants en 1968 à 16 379 habitants en 2012, soit une augmentation annuelle de plus de 8 %. La stagnation de la population à compter de 1990 est liée non pas à une désaffection de la commune mais à une volonté politique de maîtriser l'accroissement démographique en fonction du dimensionnement des réseaux existants (routes et assainissement notamment).

L'ordonnateur a souligné que le PLU lui a permis, en concertation avec les différents propriétaires fonciers, d'ouvrir des espaces à l'urbanisation d'une manière échelonnée afin de conserver un niveau de la population équilibré. La commune sur la dernière décennie, a ainsi fait usage de son droit de préemption à plusieurs reprises, afin de répondre aux impératifs de construction de logements sociaux. Ce choix politique et l'attractivité de la commune concourent selon l'ordonnateur au maintien d'un équilibre entre les générations et les diverses catégories sociales.

¹ Population légale des communes en vigueur au 1^{er} janvier 2021, Canéjan : 5 930 habitants (recensement Insee population 2018).

² L'aire d'attraction (zonage d'étude défini par l'Insee) est un ensemble de communes d'un seul tenant sans enclave qui définit l'étendue de l'influence d'un pôle de population et d'emploi sur les communes environnantes.

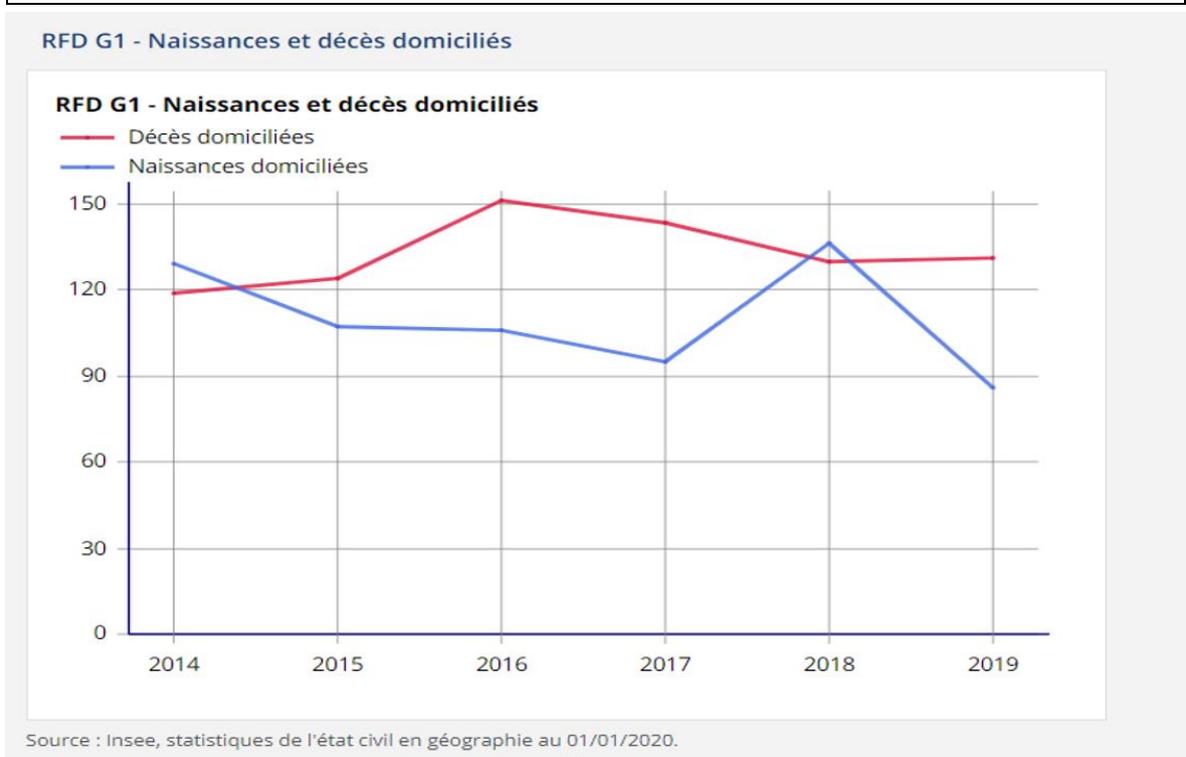
³ Soit + 20 % entre 2014 et 2020.

Les données de l'Insee rendent compte d'une variation annuelle moyenne de la population qui s'établit à + 0,6 % sur la période 2013-2018 contre - 0,1 % de 2008 à 2013. Le taux de natalité à hauteur de 6,4 % est inférieur au taux de mortalité, 7,9 % (contre 6,5 % de 2008 à 2013).

POP T2M - Indicateurs démographiques en historique depuis 1968

| | 1968 à 1975 | 1975 à 1982 | 1982 à 1990 | 1990 à 1999 | 1999 à 2008 | 2008 à 2013 | 2013 à 2018 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Variation annuelle moyenne de la population en % | 8,9 | 11,3 | 2,5 | 0,1 | -0,3 | -0,1 | 0,6 |
| due au solde naturel en % | 0,5 | 0,8 | 0,4 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | -0,1 |
| due au solde apparent des entrées sorties en % | 8,5 | 10,6 | 2,1 | -0,0 | -0,3 | -0,1 | 0,7 |
| Taux de natalité (‰) | 13,8 | 14,6 | 10,2 | 7,3 | 7,3 | 6,5 | 6,4 |
| Taux de mortalité (‰) | 9,0 | 6,7 | 6,1 | 6,0 | 6,9 | 6,5 | 7,9 |

Les données proposées sont établies à périmètre géographique identique, dans la géographie en vigueur au 01/01/2021.
Sources : Insee, RP1968 à 1999 dénombremments, RP2008 au RP2018 exploitations principales - État civil.



Les actifs représentent 73,2 % de la population en 2018 contre 70,5 % en 2013. Le taux de chômage était de 6,5 % de la population active en 2018, contre 5,6 % en 2013.

La part des ménages fiscaux imposés est de 70 % en 2018, la médiane du revenu disponible par unité de consommation s'élève à 27 260 €⁴.

⁴ En 2018, la médiane du revenu disponible par unité de consommation de Saint-Jean-d'Ilac s'élève à 26 180 €, celle de Canéjan à 24 610 €.

Les résidences principales en 2018 sont occupées à 22 % par des locataires contre 20,1 % en 2013.

LOG T7 - Résidences principales selon le statut d'occupation

| | 2008 | | 2013 | | 2018 | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|---|
| | Nombre | % | Nombre | % | Nombre | % | Nombre de personnes | Ancienneté moyenne d'emménagement en année(s) |
| Ensemble | 6 465 | 100,0 | 6 805 | 100,0 | 7 197 | 100,0 | 16 718 | 20,5 |
| Propriétaire | 5 214 | 80,7 | 5 338 | 78,4 | 5 535 | 76,9 | 13 177 | 24,1 |
| Locataire | 1 183 | 18,3 | 1 368 | 20,1 | 1 587 | 22,0 | 3 403 | 8,3 |
| <i>dont d'un logement HLM loué vide</i> | 620 | 9,6 | 724 | 10,6 | 851 | 11,8 | 1 824 | 9,3 |
| Logé gratuitement | 67 | 1,0 | 99 | 1,4 | 76 | 1,1 | 138 | 13,4 |

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

Les locataires d'un logement HLM en 2018 représentent 11,8 % du total des locataires contre 10,6 % en 2013.

2.1.1 Les zones d'activités économiques

Le territoire est doté de six zones d'activités, sources de nombreux emplois sur le territoire. Deux ZAC sont antérieures à la création en 1999 de la communauté de communes et génèrent plus de 1 500 emplois. Les ZAC créées sous maîtrise de la CC⁵, représentent plus de 3 000 emplois, dont deux implantées à Cestas : Pot au Pin et Jarry.

Des activités en lien avec l'agriculture sont également présentes dans la commune avec une coopérative regroupant des sylviculteurs mais aussi des groupes spécialisés en production agricole. Le secteur de l'énergie est représenté avec une centrale photovoltaïque⁶ (Neoen) et une unité de méthanisation⁷. Une annexe des Ateliers industriels de l'aéronautique (ministère de la défense) est implantée depuis les années 1950, soit 80 emplois sur Cestas.

⁵ Les zones d'activités de la Briqueterie et du Parc du Courneau (ex-Solectron) sont implantées à Canéjan.

⁶ Cette centrale photovoltaïque implantée sur le parc de Cestas a été inaugurée en décembre 2015. Un autre projet de plateforme énergétique Horizeo à Saucats qui correspondrait à un équipement géant de l'ordre du milliard d'euros doit donner lieu à un débat public qu'il revient à la commission nationale du débat public (CNDP) d'organiser. Saucats est une commune de l'aire urbaine de Bordeaux qui fait partie de la CC de Montesquieu.

⁷ Cette unité alimente une station-service pour les camions fonctionnant au GNV et produit 27 % de la consommation en gaz des foyers de Cestas.

Les zones d'activité dont l'implantation a débuté dans les années 1980 ont généré de substantielles recettes grâce à la taxe professionnelle. Ces produits ont concouru à doter le complexe du Bouzet en équipements sportifs conséquents. Par ailleurs, le site Internet du club Sport Athlétique Gazinet Cestas (SAGC) hébergé sur celui de la commune, fait référence au mécénat des entreprises locales.

La zone d'activité logistique de Pot au Pin située à proximité immédiate d'un échangeur de l'A63 et éloignée des zones d'habitat, a créé au titre des quinze dernières années près de 3 000 emplois. Un projet de réalisation de la dernière tranche couvre une superficie de 55 ha avec en perspective la création de 800 à 1 200 emplois supplémentaires. En 2018, à la suite d'une étude environnementale complète, suivie d'une nouvelle enquête publique et après avis des administrations de l'Etat, la mairie a procédé à une modification du PLU afin de déposer un permis d'aménager. Toutefois de nouvelles normes environnementales l'ont contrainte à reprendre l'ensemble de la procédure, soit une étude plus complexe que la précédente assortie d'une mise en application de nombreuses règles en matière d'urbanisme. L'ordonnateur a indiqué : *« Pour finaliser cette dernière tranche il faudra vraisemblablement attendre une bonne année de plus ce qui totalisera 4 ans de procédures administratives, avant de pouvoir répondre aux demandes des entreprises (qui vraisemblablement pour certaines auront trouvé une autre solution). Il est évident que le temps normatif ou administratif ou parfois même le temps des "communicants" n'a pas la même valeur que le temps économique ».*

2.1.2 Les problématiques environnementales, économiques et urbanistiques

La ville est confrontée à des problématiques environnementales, économiques et urbanistiques qui selon l'ordonnateur résultent en partie de l'inflation permanente des normes qui s'avèrent parfois contradictoires et affectent plus particulièrement les services en direction du public (services scolaires, transports, sports, etc.). Des modifications substantielles des règles environnementales en matière d'urbanisme pèsent aussi sur la politique de développement économique du territoire. Suite à l'abandon du projet de contournement de l'aire urbaine de Bordeaux, la saturation de l'axe routier principal desservant les différents quartiers de Cestas, et l'absence de perspective à court terme, constituent une autre source de difficultés dénoncées par le maire⁸ et qui selon lui sont partagées par l'ensemble des communes péri-urbaines de l'agglomération.

2.2 Intercommunalité

Au cours de la campagne municipale de 2020, l'ordonnateur a souhaité mettre en avant sa volonté de maintenir sa ville en dehors de la métropole bordelaise afin de conserver *« la culture villageoise »* de cette commune de 17 000 habitants.

Sur la page dédiée à l'urbanisme, le site internet de la commune communique également sur le caractère villageois de Cestas : *« Afin de préserver le caractère villageois de notre commune et dans un souci de respect d'un droit à l'urbanisme pour tous... ».*

⁸ Blocages très fréquents de la rocade générant une augmentation de la circulation de transit traversant la commune.

2.2.1 Un fonctionnement de l'intercommunalité perfectible

Interrogé sur un rapprochement de Jalle-Eau-Bourde, et donc de la commune de Cestas, avec Bordeaux-Métropole, M. Pierre Ducout⁹ a indiqué que « la *spécificité, l'identité des territoires et la taille des intercommunalités concourent à maintenir le format actuel* ». En matière de mutualisation, le maire considère que « [...] *les dimensions des intercommunalités pour l'exercice des compétences au niveau efficacité, coûts et proximité est optimale dans les dimensions existantes [...]. Le fonctionnement de la CDC repose sur le principe d'une " holding " où chaque commune assure, pour le compte de la CDC, l'ensemble des missions de proximité directe. Dans ce cadre, les personnels administratifs et techniques des trois communes peuvent être mis à disposition de la CDC pour assurer les missions techniques dans le ressort de leur territoire* ».

Les informations figurant sur le site internet de la CC, précise que l'EPCI Jalle-Eau-Bourde se présente comme un outil souple à la disposition de chacune des trois communes pour une mutualisation des synergies existantes et « [...] *d'être respectées par nos voisins [...]. Elle ne s'apparente en rien à un transfert de compétences de communes membres vers la communauté de communes* ».

Le contrôle a mis en évidence en effet que la CC de Jalle-Eau-Bourde ne dispose pas de moyens en propre pour exercer certaines de ses missions en dépit de l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe). En 2021, le maire de Cestas avait conservé les moyens humains afférents à la compétence « transports ». Les recettes résultant de la mise à disposition à la CC du personnel de la commune de Cestas sont importantes, elles s'établissent dans une fourchette comprise entre 106,04 K€ (2014) et 248,40 K€ (2017)¹⁰.

La chambre régionale des comptes constate que le transfert des moyens de la commune à l'intercommunalité demeure inachevé particulièrement dans le cadre de ses missions de proximité directe. Les compétences, eau, assainissement et PLU n'ont pas été transférées à l'intercommunalité.

Tant la réponse de la commune de Cestas que celle de la CC corrobore l'analyse de la chambre régionale des comptes quant au fonctionnement sur un modèle de mutualisation ascendant de la CC. Elles précisent néanmoins que les services de la CC se sont étoffés concernant les missions de proximité directe principalement en relation avec les usagers notamment les déchets, l'emploi, le développement économique et la gestion des gens du voyage. Par ailleurs, la CC indique le développement des mutualisations avec la CC de Montesquieu dans le cadre de la mise en place d'actions communes.

⁹ Le maire de Cestas est un des trois vice-présidents du bureau du Sysdau (secteur Landes et Graves).

¹⁰ Réponse mail du 18 novembre 2021.

2.2.2 Un déficit de plus de 8 % de logements locatifs sociaux à Cestas et un programme local de l'habitat de Jalle-Eau-Bourde en attente de révision depuis 2015

La politique du logement et du cadre de vie relève du domaine de compétences de la CC de Jalle-Eau-Bourde. Le programme local de l'habitat (PLH) qui s'applique à la commune a été établi en 2009 au moment où Cestas enregistrait une forte augmentation de sa population. Le PLH depuis n'a pas fait l'objet d'une révision.

La CC comptait plus de 30 999 habitants en 2019. Suivant les dispositions du code de la construction et de l'habitation, un programme local de l'habitat s'impose aux communautés de communes de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants¹¹. En ce sens, une délibération de la communauté de communes en date du 29 avril 2019 a engagé la procédure d'élaboration du PLH, désigné le comité de pilotage et mandaté le président pour effectuer toutes les démarches. Dans sa réponse, la CC a indiqué que la procédure avait pris du retard en raison de la crise sanitaire mais que le dossier de consultation des entreprises ainsi qu'une procédure d'appel d'offres serait engagée avant la fin du mois de septembre 2022. Enfin, la commune a précisé dans sa réponse que la publication des pièces écrites permettant la désignation du bureau d'études chargé de la rédaction du PLH devrait intervenir fin 2022.

Le PLH définit une politique locale dont les objectifs et les principes visent à répondre aux besoins en logements et hébergements et à favoriser la mixité sociale, tout en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée de l'offre en logements. Le PLH est établi pour une durée de six ans.

Les logements locatifs sociaux de Cestas représentent moins de 25 % de ses résidences principales. Cependant, les objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux assignés à la commune ont été largement atteints au titre de la période triennale 2014-2016 (262 logements réalisés). Le taux de réalisation au titre de la période suivante, 2017-2020 a été moins soutenu. Au 1^{er} janvier 2020, la commune compte 1 236 logements sociaux contre 838 au 1^{er} janvier 2013¹². Il en résulte un déficit de logements qui fin 2020 s'établit à 8,39 %. Elle doit en réaliser 624 pour atteindre l'objectif légal de 25 % posé par la loi SRU.

¹¹ Articles L. 302-1 à L. 302-4-2 et R. 301-1 à R. 302-1 à R. 302-1-4 du code de la construction et de l'habitation.

¹² Soit 12,2 % de logements manquants au 1^{er} janvier 2013.

Tableau n° 2 : prélèvement induit par le déficit du logement locatif social

| Prélèvement au titre de l'article 55 de la loi SRU | | | | | | | | |
|--|--|------------|------------|--|--|--|------------|------------|
| Exercice du prélèvement | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Nombre de logements manquants | 895 | 865 | 865 | 806 | 670 | 675 | 673 | 624 |
| Dépenses déductibles en euros | 241 580,00 | - | 126 520,00 | 420 086,00 | 93 534,18 | 256 900,00 | 60 000,00 | - |
| Montant net du prélèvement en euros | NEANT (dépenses déductibles supérieures au montant du prélèvement) | 160 966,65 | 76 180,86 | NEANT (dépenses déductibles supérieures au montant du prélèvement) | NEANT (dépenses déductibles supérieures au montant du prélèvement) | NEANT (dépenses déductibles supérieures au montant du prélèvement) | 108 071,02 | 218 112,76 |

Source : tableau CRC suivant réponse question 68

Le déficit en logement locatif social a pour conséquence une charge due au titre du non-respect de ses obligations en matière de logement social soit une pénalité sous la forme de prélèvement sur les ressources fiscales proportionnel au nombre de logements manquants instauré par la loi SRU, de 563,33 K€ pour la période de 2014 à 2021.

La commune a entrepris de favoriser la mixité sociale en portant les obligations de réalisation de logements locatifs sociaux de 30 à 50 % pour tout programme immobilier égal ou supérieur à trois logements, en centre-ville ou proche de celui-ci. Ces mesures ont été accentuées dans le cadre de la révision du plan d'occupation des sols (POS) en vue de sa transformation en plan local d'urbanisme (PLU), avec l'obligation de réaliser un minimum de 2/3 de logements locatifs sociaux dans toute opération immobilière nouvelle (3/4 sur certaines zones).

Les objectifs de la commune visent une production d'habitat social cadencée. L'orientation n° 1 « Urbanisme et habitat » du projet d'aménagement et développement durable (PADD) du plan local d'urbanisme (PLU) stipule : « *encourager la diversité de l'habitat et favoriser l'accroissement du parc locatif social dans le respect du principe de mixité sociale afin d'atteindre à l'horizon 2025 le taux de 25 % de logements locatifs sociaux* ».

Pour autant, plusieurs contentieux concernent le programme immobilier soutenu par la mairie, ainsi que le PLU qui a été adopté en mars 2017.

L'illustre d'ailleurs la décision de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 17 décembre 2020 qui a annulé une délibération du 12 juillet 2016 relative à un projet dit « La Tour »¹³, comprenant la construction de 140 logements dont 80 logements locatifs sociaux ».

Un autre projet de lotissements entre Bouzet-Cantelade et Gazinet avec pour objectif la construction de 325 logements dont 227 maisons en locatifs sociaux est également contesté fin 2021.

¹³ Le budget annexe ouvert à cet effet n'a pas enregistré de mouvement comptable sur la période 2014 à 2020. Le budget annexe « Lotissement La Tour » retrace des terrains à l'actif du bilan pour un montant de 1 282,12 K€ au 31 décembre 2020. De même, le budget annexe « Lotissement de La Petite Vallée » n'a pas été lui non plus activé sur la période sous revue. L'actif du bilan au 31 décembre 2020 s'élève à 935,55 K€ (dont des terrains à hauteur de 694,82 K€).

Un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 17 décembre 2020 a annulé des articles du PLU se rapportant à certains zonages. Depuis cette annulation, la commune applique les articles du POS. Une procédure de modification simplifiée du PLU a été engagée par un arrêté du maire du 5 janvier 2021 afin de procéder à une correction des articles litigieux du PLU. Finalement, la procédure de modification du PLU engagée au mois de mars 2021 a été actée par délibération du conseil municipal en date du 11 mai 2022.

3 LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT AUX ETABLISSEMENTS PUBLICS ET AUX ASSOCIATIONS

3.1 Evolution du montant des subventions de fonctionnement

Le montant des subventions de fonctionnement dépasse chaque année 3 M€ de 2014 jusqu'en 2018. Il diminue légèrement en 2019 et 2020 (autour de 2,9 M€) mais cette baisse dissimule une évolution contrastée selon les bénéficiaires. Ainsi, les concours financiers versés au CCAS enregistrent une augmentation annuelle moyenne de 8,1 %.

Plus de 61 % des subventions en 2020 sont attribuées aux personnes de droit privé, contre 53,6 % en 2014. Cependant l'augmentation annuelle moyenne de ce poste est limitée à 1,5 %.

Tableau n° 3 : évolution des subventions de fonctionnement de 2014 à 2020

| en € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| Subventions de fonctionnement | 3 023 080 | 3 181 936 | 3 170 086 | 3 406 040 | 3 342 684 | 2 910 452 | 2 890 835 | -0,7% |
| <i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i> | <i>501 000</i> | <i>620 200</i> | <i>670 200</i> | <i>865 000</i> | <i>810 000</i> | <i>830 000</i> | <i>800 000</i> | <i>8,1%</i> |
| <i>Dont subv. autres établissements publics</i> | <i>900 350</i> | <i>800 614</i> | <i>802 570</i> | <i>800 973</i> | <i>793 479</i> | <i>269 387</i> | <i>315 000</i> | <i>-16,1%</i> |
| <i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i> | <i>1 621 730</i> | <i>1 761 122</i> | <i>1 697 316</i> | <i>1 740 067</i> | <i>1 739 205</i> | <i>1 811 065</i> | <i>1 775 835</i> | <i>1,5%</i> |

Source : issue de l'application Open Anafi qui exploite les données des comptes de gestion.

3.1.1 Le développement du service de maintien à domicile conduit à une progression de la subvention versée au centre communal d'action sociale (CCAS) de plus de 59 % de 2014 à 2020

Le CCAS assure un service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) au sens des 6° et 7° de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Dans ce cadre, et compte tenu du régime d'autorisation et de tarification du département, la commune verse des subventions au CCAS. La subvention de 2020 s'élève à 800 K€ contre 501 K€ en 2014, soit une augmentation de 59,7 %.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que la subvention versée par la commune au CCAS couvre à la fois les besoins du budget général (aides sociales légales et facultatives) le fonctionnement de deux résidences autonomie ainsi que les besoins du budget annexe du service d'aide à domicile. Pour l'exploitation de son service d'aide à domicile, le CCAS est membre d'un groupement de coopération sociale et médico-social (GCSMS) qui est porté par l'Union départementale des CCAS. Ce dernier présente chaque année un budget consolidé de l'ensemble des services qui en sont membres auprès du conseil départemental qui est l'autorité de tarification. Depuis la mise en place du GCSMS, le CCAS s'est attaché à établir de façon représentative les coûts de fonctionnement de ce service en imputant les charges réelles avec des refacturations, tant sur le budget général de la commune que sur celui du CCAS.

La mairie a souligné que l'offre des prestations de services offerte par les services d'aide et d'accompagnement à domicile de la commune¹⁴ vise une population qui ne peut pas s'adresser au secteur privé : « *le CCAS se situe sur un créneau non occupé par le secteur marchand* ». Le développement du service de maintien à domicile a généré un besoin plus important en personnel, mais le CCAS rencontre de plus en plus de difficultés pour recruter. Le recours significatif à du personnel de remplacement nécessaire dans le cadre de la continuité du service rendu, entraîne de facto un accroissement des dépenses. Les recettes induites par cette activité ne permettent pas d'équilibrer le budget du SAAD, ce qui explique l'augmentation de la subvention communale.

La très forte évolution du montant des subventions communales interpelle sur la pertinence des dispositifs actuels et la soutenabilité du soutien communal sur le moyen et long terme. Cette progression interroge sur le niveau d'intervention adapté aux besoins sociaux actuels et surtout à venir. Se pose l'intérêt d'outils d'analyse et de pilotage donnant aux élus une vision pluriannuelle des besoins et de leur financement. Une approche prospective pourrait s'avérer utile et être avantageusement partagée avec les acteurs locaux et les partenaires financiers institutionnels dans le cadre d'une coopération à l'échelle intercommunale en capacité de renforcer le fonctionnement en réseau tout en préservant la notion de proximité.

Le CCAS réalise actuellement son analyse des besoins sociaux qui devrait, selon l'ordonnateur, permettre d'engager des réflexions autour des réponses à y apporter et aux moyens à engager. Un bureau d'étude a été désigné à cet effet dans le cadre d'un marché groupé avec les CCAS de Canéjan et de Saint-Jean-d'Illac.

Lors de l'entretien préalable, le maire a évoqué un projet de regroupement avec Canéjan qui n'a pu aboutir. La mairie considère que la bonne situation financière de la collectivité lui permet de continuer à subventionner le SAAD au même niveau qu'en 2020, tout en relevant que ce n'est pas le cas des autres communes sur le territoire proche de Cestas.

Pour autant l'évolution des subventions communales allouées au CCAS conjointement au développement des actions du SAAD, a conduit la chambre régionale des comptes à inviter l'ordonnateur à renforcer son partenariat avec les acteurs institutionnels, principalement le département, et à examiner l'intérêt d'une action sociale à l'échelle de l'intercommunalité avec un transfert des compétences du CCAS à un centre intercommunal (CIAS) aux moyens renforcés.

En réponse, l'ordonnateur informe la chambre que l'évolution de la subvention communale au CCAS est désormais contenue, passant de 800 000 € lors des exercices 2020 et 2021 à 600 000 € en 2022.

¹⁴ Les services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) de Cestas assurent des prestations de services ménagers et des prestations d'aide à la personne pour les activités ordinaires et les actes essentiels de la vie quotidienne.

Par ailleurs, en réponse à la suggestion de la chambre de la création d'un CIAS, la CC précise qu'elle ne détient actuellement aucune compétence dans ce domaine et qu'en tout état de cause, ce transfert de compétence nécessiterait préalablement une harmonisation des politiques sociales, elle-même produit d'un diagnostic territorial en cours.

3.1.2 Le maintien et la régularité de la subvention versée au budget annexe du service transport communal posent question au regard de la compétence de Jalle-Eau-Bourde

Le montant des subventions de fonctionnement versées aux « autres établissements publics¹⁵ » chute à partir de 2019, pour s'établir à 315 K€ en 2020 contre 900,35 K€ en 2014, soit une baisse annuelle moyenne de - 16,1 %. La subvention relative au transport, qui a été divisée quasiment par trois (2,8), explique cette baisse globale constatée depuis 2019, corrélativement à la « montée en puissance »¹⁶ du service commun de transport géré à l'échelle de Jalle-Eau-Bourde.

Pour autant, la justification d'une gestion communale du service transport, encore subventionnée à hauteur de 246,20 K€ en 2019 et 280 K€ en 2020 pose question.

| Budget transport | année 2014 | année 2015 | année 2016 | année 2017 | année 2018 | année 2019 | année 2020 |
|--------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Montant subvention de fonctionnement | 900 000 € | 800 000 € | 800 000 € | 800 000 € | 790 000 € | 246 200 € | 280 000 € |

Source : réponse mairie du 22 et 26 octobre 2021 (questionnaire n° 2.1)

Les services de l'ordonnateur ont indiqué que le budget annexe de la commune comptabilise toujours les salaires des 12 chauffeurs, « environ », qui précédemment assuraient le transport scolaire et de proximité et qui interviennent pour ce même service à l'échelon communautaire dorénavant dans le cadre d'une mise à disposition. Le budget annexe de la commune prend également en charge les frais de fonctionnement (entretien, contrôle technique...) d'une activité de prêt de neuf minibus en faveur notamment des services communaux pour leurs besoins propres ou mis à disposition d'associations cestadaises. Lorsque le transport des activités périscolaires et extrascolaires est effectué en minibus, leur conduite est assurée par les animateurs qui encadrent la sortie. La commune a indiqué dans sa réponse que cette activité de minibus serait sortie du budget annexe des transports pour revenir dans le budget principal.

Le compte administratif 2020 du budget annexe « transport » de la commune comptabilise en recettes du compte 7084 « mise à disposition de personnel facturé » un montant de 97 263,22 €.

¹⁵ Ce poste représente seulement près de 11 % du montant global des subventions de 2020.

¹⁶ Réponse de l'ordonnateur.

Les rapports d'activité de la CC rendent compte qu'en 2020 le service « transport » intercommunal a fonctionné grâce à une seule commune, Cestas, soit pour 111,52 K€¹⁷.

Au titre des opérations de travaux prévues en 2021, l'ordonnateur a lancé la construction d'un bâtiment pour le service transport pour un coût chiffré à 319 K€, à charge pour la communauté de communes de verser un loyer annuel à la commune. Ce projet d'investissement en cours interpelle compte tenu de la compétence « transport » de la communauté de communes de Jalle-Eau-Bourde.

Le rapport d'observations définitives précédent formulait une recommandation concernant la nécessité d'ouvrir un compte au Trésor pour les budgets annexes « transports de personnes » et « pompes funèbres ». L'absence de compte au Trésor du budget annexe des transports perdure en 2021. En outre, les délibérations du conseil municipal relatives aux subventions du budget annexe des transports dérogent à l'interdiction générale de prendre en charge dans un budget principal des dépenses au titre des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC), sauf à inscrire les subventions dans le dispositif dérogatoire fixé au 2° de l'article L. 2224-2 du CGCT.

Dans sa réponse, Cestas indique que le dispositif dérogatoire a été pris en compte dans la délibération n° 2021/4/1 du conseil communautaire en date du 20 septembre 2021. Or, force est de constater que la délibération en question ne fait pas référence à ce dispositif dérogatoire. Par ailleurs, dans sa réponse, la CC prend acte de cette obligation et précise qu'une prochaine délibération sera prise en ce sens par le conseil communautaire.

Jalle-Eau-Bourde assure depuis 1999 la gestion d'une ligne de transports public en qualité d'autorité organisatrice de second rang des transports (l'autorité principale étant le département), la commune de Cestas assurant, comme autorité secondaire et jusqu'à la création d'un service commun, la gestion des transports scolaires. Désormais, au regard de la compétence transport intégralement transférée à la CC, la chambre régionale des comptes souligne que le budget annexe transport de la commune n'est plus justifié. En conséquence, il appartient à l'ordonnateur de le clôturer, ce que la collectivité s'est engagée à effectuer lors de la finalisation du transfert du personnel et de celui des immobilisations.

S'agissant du statut des chauffeurs, dans le cadre des dispositions de l'article L 5211-4-1,1, alinéas 4 et 5 du code général des collectivités territoriales, les agents ont certes la faculté de choisir entre le transfert ou la mise à disposition auprès de l'EPCI lorsqu'ils n'exercent qu'en partie leurs fonctions dans un service transféré. Dans leur réponse, la commune et la CC ont indiqué que ces mises à disposition avaient un caractère transitoire, le temps d'opérer notamment le transfert des personnels titulaires de Cestas vers la communauté de communes. L'ordonnateur s'engage par ailleurs de concert avec la communauté de communes à opérer ce transfert dans l'année à venir en lien avec la clôture du budget annexe communal. La CC précise d'ailleurs que ce transfert sera facilité par la mise en place d'un RIFSEEP et d'un règlement du temps de travail identique entre la collectivité et son EPCI ainsi que par la mise en place d'un comité social territorial commun entre la commune, le CCAS et la communauté de communes.

¹⁷ La commune de Cestas a émis un titre de recettes au compte 7084 à l'encontre de la CC correspondant aux frais de mise à disposition en 2020 des chauffeurs communaux, agents d'administration générale communaux et des mécaniciens du garage municipal de Cestas.

3.2 Relations avec les associations

Les subventions versées aux associations s'élèvent à 1,775 M€ en 2020 contre 1,621 M€ en 2014, soit une augmentation de 9,5 %.

L'annexe IV B1.7 du compte administratif 2020 dédiée aux concours et subventions attribués aux tiers rend compte que neuf structures (sur 66 au total) perçoivent des subventions d'un montant qui excède le seuil de 23 000 € à partir duquel la conclusion d'une convention est obligatoire, conformément aux dispositions du décret n° 2000-495 du 6 juin 2001. L'instruction a permis de vérifier que des conventions ont été dûment conclues avec les tiers concernant des subventions d'un montant supérieur à 23 000 € en application des dispositions précitées. Cependant ces conventions n'apparaissent pas sur le site Internet de la commune, ce qui contrevient aux dispositions réglementaires¹⁸.

3.2.1 Les associations en lien avec les activités sportives et socio-culturelles de la commune

Une commission des sports composée de sept élus définit les politiques et actions en direction du monde sportif, ainsi que les politiques de gestion des équipements y compris les projets de construction ou de rénovation des équipements. Elle propose également la répartition des subventions annuelles attribuées aux associations.

Le service des sports, implanté sur le complexe du Bouzet, a pour mission la gestion et l'entretien des équipements sportifs de la commune. Il s'agit d'un service important qui compte un effectif de 34 agents, quatre agents administratifs, deux éducateurs, 12 agents affectés à l'entretien des salles, neuf à l'entretien des terrains de sport et sept à la piscine.

Une plaquette « Vivre le sport à Cestas » d'une cinquantaine de pages mise en ligne chaque année sur le site Internet de la commune est réalisée en partenariat avec un club omnisports, sous forme associative, le Sport Athlétique Gazinet Cestas (SAGC) dont près de 40 pages lui sont consacrées¹⁹. Le SAGC compte 5 000 adhérents, 500 bénévoles, une cinquantaine de salariés et une trentaine de sections.

Le club Léo Lagrange a pour objet de promouvoir et organiser des activités socioculturelles à destination des adultes et des enfants. L'association regroupe 634 adhérents et 60 bénévoles. Son président jusqu'en 2020 a occupé le poste d'adjoint à la jeunesse et à l'animation au sein du conseil municipal de Cestas. Elle gère²⁰ depuis 2015 un accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) proposé le mercredi et pendant les vacances scolaires par la mairie.

¹⁸ Décret n° 2017-779 du 5 mai 2017.

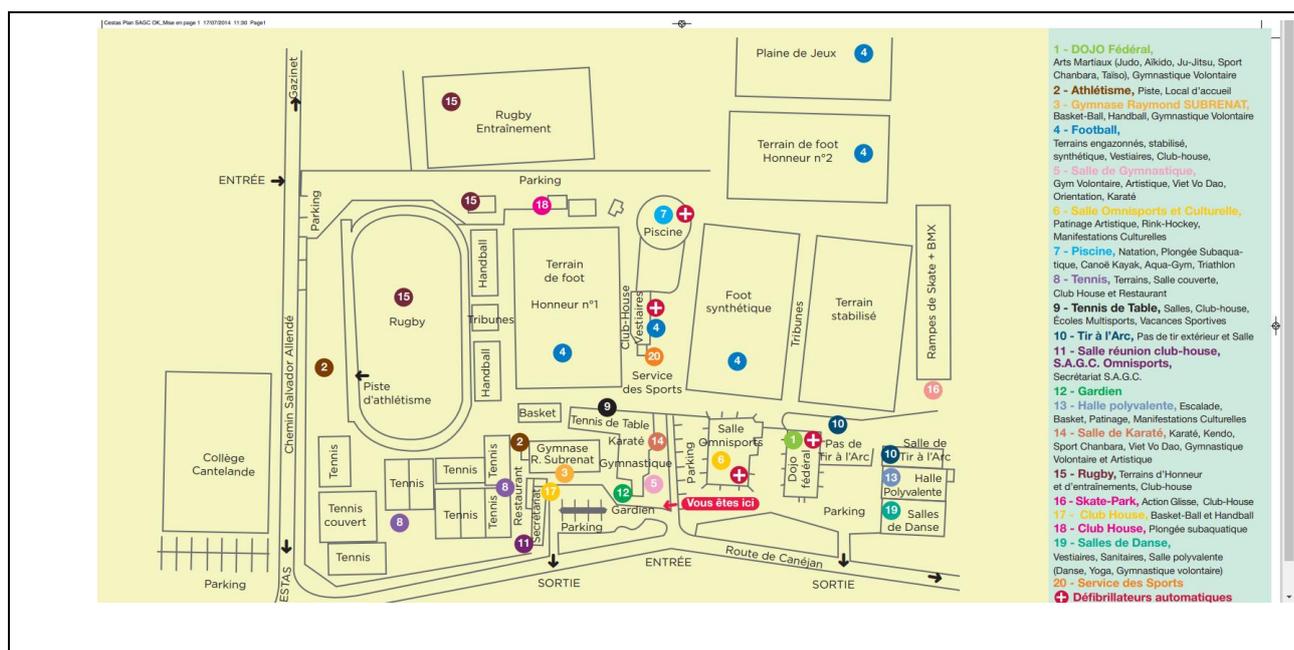
¹⁹ Information spécifique à chacune des activités des 30 sections du SAGC : coût de la cotisation, horaires, nom des responsables, etc.).

²⁰ Le site du club de loisirs Léo Lagrange de Gazinet mentionne que l'accueil de loisirs a été mis en place le mercredi en partenariat avec la mairie de Cestas. Le club organise des sorties à la journée pendant les vacances scolaires ainsi que des séjours (ski, échange franco-allemand...).

Quatre agents municipaux sont mis à disposition, dont trois auprès du SAGC (un éducateur des activités physiques à 60 % de son temps de travail, deux à 50 % du temps de travail participent à la gestion administrative du club omnisports). Un quatrième agent est mis à disposition à 100 % de son temps de travail sur un poste de gestion administrative du club Léo Lagrange.

Des bâtiments sportifs du Bouzet sont mis à disposition du SAGC à titre non exclusif, d'autres associations sportives y ont également accès. Par ailleurs, cette structure communale accueille des élèves des écoles maternelles et primaires de Cestas et les élèves des collèges.

Carte n° 1 : les équipements sportifs de la commune (site internet de la mairie)



Source : site internet de la mairie

La subvention attribuée au SAGC en 2018²¹ s'élève à 428 898 €, 483 749 € en 2019²², autant en 2020²³ et 468 135 € en 2021²⁴. Deux ans après le début de la crise sanitaire le montant de la subvention, en 2021, a été réduit.

La subvention allouée au club Léo Lagrange en 2018 s'élève à 250 139 €²⁵, 248 092 € en 2019²⁶, 237 961 € en 2020²⁷ et 257 641 € en 2021²⁸. Si un fléchissement est enregistré en 2019 et 2020, en revanche la tendance s'inverse en 2021 avec un montant supérieur à celui alloué avant la covid-19.

²¹ CM du 12 avril 2018.

²² CM du 11 avril 2019.

²³ CM du 24 septembre 2020.

²⁴ CM du 8 avril 2021.

²⁵ CM du 12 avril 2018.

²⁶ CM du 11 avril 2019.

²⁷ CM du 24 septembre 2020.

²⁸ CM du 8 avril 2021.

3.2.2 L'information financière de l'annexe au compte administratif concernant les avantages en nature et les aides indirectes aux tiers est perfectible

Les subventions figurant à l'annexe du compte administratif (B.1.7), à hauteur de 483 749 € pour le SAGC et 237 961 € pour club Léo Lagrange, recouvrent en réalité pour chacune de ces deux associations plusieurs éléments dont la ventilation est donnée seulement au conseil municipal²⁹. La subvention globale en 2020 regroupe :

- une subvention de fonctionnement (SAGC : 398 408 € / Léo Lagrange : 121 000 €) ;
- une subvention complémentaire relative au remboursement de la mise à disposition du personnel communal (SAGC : 65 679 € / Léo Lagrange : 99 631 €) ;
- une subvention transports au titre d'une participation communale au remboursement du transport facturé par la collectivité (SAGC uniquement : 19 662 €) ;
- une subvention pour l'entretien des locaux (Léo Lagrange uniquement : 10 750 €) ;
- une subvention pour le plan accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) du mercredi (Léo Lagrange uniquement : 6 580 €).

L'annexe B1.7 au compte administratif mentionne en outre des « prêts de locaux à titre gratuit ». Ces concours en nature ne sont pas valorisés dans les comptes. Il est rappelé que les prêts de locaux à titre gratuit sont à considérer comme des subventions entrant dans l'appréciation du seuil annuel réglementaire de 23 000 € dès lors que le prêt est valorisé dans la décision d'octroi³⁰, ce qui en l'espèce n'a pas été établi. Les dispositions du 2° de l'article L. 2313-1 du CGCT sont donc respectées pour ce qui concerne les prêts de locaux. Dans sa réponse, la commune s'engage à acquérir, dans un souci de lisibilité et de transparence, un logiciel permettant la collecte des données liés aux avantages en nature accordés aux diverses associations.

En revanche, le procès-verbal du conseil municipal du 24 septembre 2020 rend compte que le SAGC a bénéficié de sorties en autobus pour un montant de 11 373,88 €, de mise à disposition de minibus pour 98 015,30 €³¹, soit une aide indirecte « estimée » par l'ordonnateur à 109 389,18 €. Ce même procès-verbal mentionne, sans les chiffrer, des aides indirectes accordées au club Léo Lagrange « en matière de transports, moyens matériels, humains et de mise à disposition de locaux ». Toutefois ces aides, bien qu'en partie valorisées, ne sont quasiment pas retranscrites comme telles dans les comptes de la commune.

Cette pratique ne rend pas lisibles les participations communales pour des montants significatifs au profit d'organismes privés.

Par ailleurs le bénéfice à titre gracieux, ponctuellement³², de personnels municipaux n'est pas non plus mentionné en annexe du compte administratif.

²⁹ Conseil municipal du 24 septembre 2020 (subvention totale du S.A.G.C : 483 749 € ; Léo Lagrange : 237 961 €).

³⁰ Article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

³¹ La commune compte neuf minibus, les trois plus anciens datent de 2009 et 2013, les deux plus récents de 2017 (source flotte automobile, réponse question 10).

³² La convention du S.A.G.C de 2020 rend compte d'une mise à disposition de personnel municipal valorisée à hauteur de 26 K€ pour la section de tennis de table dans la catégorie « personnel bénévole ». Il semble cependant qu'il s'agisse en réalité de la traduction du fait que c'est le personnel municipal qui entretient les locaux et aide ponctuellement pour la mise en place de matériels. Par ailleurs, la contribution en nature de ramettes de papier au bénéfice du S.A.G.C n'est pas non plus mentionnée dans les comptes. La convention relative à la subvention de 2020 chiffre cet avantage en nature à 14 835 €.

La valorisation financière des concours en nature n'est pas obligatoire au sens de la définition légale de la subvention précisée par la loi n° 201-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Pour autant, la chambre régionale des comptes ne peut que soutenir une démarche volontariste de la commune visant à améliorer l'information financière en valorisant notamment lorsqu'elle le peut, ses concours en nature.

3.2.3 La lisibilité des concours aux tiers et des flux financiers en résultant (dont les remboursements effectués par les associations) est à améliorer

3.2.3.1 Les insuffisances de l'information concernant le nombre des agents mis à disposition et la nature des missions de service public qui leur sont confiées

La mise à disposition de fonctionnaires est autorisée en application de l'article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée. Aux termes de l'article 61-1 de la même loi, elle est possible auprès « *des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales [...], pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes* » et soumise au remboursement des rémunérations, sauf dérogations limitativement énumérées, qui ne concernent pas les associations.

Le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux précise, en son article 2, que « *la convention de mise à disposition conclue entre la collectivité territoriale [...] et l'organisme d'accueil définit notamment la nature des activités exercées par le fonctionnaire mis à disposition, ses conditions d'emploi, les modalités du contrôle et de l'évaluation de ses activités* » et que « *lorsque la mise à disposition est prononcée au profit d'un organisme mentionné au cinquième alinéa de l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984, la convention précise les missions de service public confiées à l'agent* ».

L'instruction a montré que l'information du conseil municipal en matière de mise à disposition d'agents était peu précise. Ainsi, la délibération se rapportant à la subvention 2020³³ du SAGC mentionne un coût global des mises à disposition sans plus d'informations sur l'effectif total, le grade et la filière des agents. La convention signée avec le SAGC relative à la subvention annuelle fait également référence à la mise à disposition du personnel communal mais n'indique pas le nombre total d'agents mis à disposition et le poste occupé au sein de l'association.

Les services de l'ordonnateur n'ont pas davantage produit à l'équipe de contrôle les données retraçant les mises à disposition de maîtres-nageurs mentionnées dans le compte rendu de l'assemblée générale du SAGC du 10 décembre 2014³⁴. Dans sa réponse, la collectivité a indiqué qu'il n'existait plus de mise à disposition de maîtres-nageurs auprès du SAGC depuis plusieurs années.

³³ CM du 24 septembre 2020.

³⁴ Le PV des AG du SAGC produit en réponse à la question 2.4 mentionne que la section Aqua-Loisirs remercie la municipalité pour la mise à disposition de MNS qui assurent des cours d'une excellente qualité et de convivialité.

L'ordonnateur a mis fin à la gratuité des mises à disposition des agents municipaux, conformément à la recommandation formulée en 2013 par la chambre régionale des comptes en application des dispositions de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 et du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008. En pratique, le conseil municipal a autorisé une subvention complémentaire relative au remboursement de la mise à disposition du personnel communal, soit en 2020 une subvention à hauteur de 65 679 € concernant l'effectif mis à disposition du SAGC et 99 631 € pour le club Léo Lagrange.

La refacturation de personnel mis à disposition et sa compensation par une subvention pourraient faire l'objet d'une communication plus transparente afin de rendre lisible l'effort financier global assumé par la collectivité au profit de ses associations.

L'instruction a mis en évidence que les postes occupés par les agents municipaux au club Léo Lagrange et au SAGC correspondent à des tâches assimilables à des fonctions « support », principalement en matière de gestion administrative et comptable. Ces postes ne sont donc pas directement liés aux missions de service public exercées par lesdites associations, ce qui paraît en contradiction avec les dispositions de l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée.

Une recommandation est formulée sur la nécessité de mentionner en clair dans les conventions les missions de service public confiées aux agents communaux mis à disposition.

En effet, alors qu'en 2020 la délibération se rapportant à la subvention 2020³⁵ du SAGC faisait état de mises à disposition sans plus d'informations sur l'effectif total, le grade et la filière des agents, la mairie nous indique, dans sa réponse, qu'il n'y aurait plus de mise à disposition. Toutefois, une mise à disposition du club Léo Lagrange semble perdurer puisqu'elle s'engage à régulariser la situation de cet agent. Enfin, le maire s'engage à produire des conventions détaillant les missions confiées aux agents assurant des missions de service public ce qui laisse supposer que des agents sont encore mise à disposition.

3.2.3.2 Des interrogations sur la refacturation du coût du transport

En 2019, les aides indirectes apportées au SAGC concernant les sorties en autobus et en minibus ont été estimées par la commune à 109 389,18 €. Cette information a certes été communiquée au conseil municipal (délibération du 24 septembre 2020), mais elle apparaît insuffisamment précise, s'agissant d'une simple estimation.

Par ailleurs, la subvention complémentaire de 19 662 € versée depuis 2020 au SAGC dans le cadre du financement des transports et la mise en place d'un accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) pose question à deux titres. D'une part, le club Léo Lagrange perçoit déjà une subvention de 6 580 € lui aussi dans le cadre du plan accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) et, d'autre part, il ressort de l'instruction que la subvention complémentaire de 19 662 € résulte d'un coût du transport désormais chiffré par l'intercommunalité et qui utilise un barème de facturation plus proche des coûts réels que celui de la commune et donc moins favorable aux associations³⁶. Le SAGC a dès lors demandé à la commune une participation sous la forme d'une subvention complémentaire, mais ces flux croisés entre les associations, la commune et la CC complexifient d'autant la lisibilité des contributions de la commune aux tiers.

³⁵ CM du 24 septembre 2020.

³⁶ Réponse à la question 2.11.

En conclusion, la chambre régionale des comptes estime qu'une information financière plus précise, en particulier sur le coût des mises à disposition d'agents communaux, contribuerait à la transparence de la gestion publique et favoriserait le débat démocratique, ce à quoi la mairie s'est engagée.

3.2.4 Le vote des élus à sécuriser

Aux termes de l'article L. 2131-11 du CGCT, « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ».

La charte de l'élu local consacrée par l'article L. 1111-1.1 du CGCT définit les règles déontologiques que les élus doivent respecter dans l'exercice de leurs fonctions. L'article 3 indique : « *L'élu local veille à prévenir ou à faire cesser tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote* ».

Les représentants de la ville dans les organes dirigeants d'organismes subventionnés qui participent au vote des subventions donnent lieu à une jurisprudence assez restrictive du Conseil d'Etat en la matière³⁷. Il faut qu'en aucune façon, un élu soit en situation de pouvoir influencer le sens d'un vote, en fonction de ses intérêts personnels.

L'instruction a cependant mis en évidence que M. D, adjoint à la jeunesse et à l'animation sous la mandature précédente a été mentionné présent dans deux délibérations concernant l'association qu'il présidait. Mme S, adjointe à l'environnement et au cadre de vie au titre de l'actuelle mandature a participé au vote d'une subvention concernant l'association dont elle est membre et siège au conseil d'administration.

Dans sa réponse, la collectivité reconnaît la présence de Madame S lors du vote de la subvention accordée par le conseil municipal du 24 septembre 2020. Elle s'en justifie en évoquant le fait que « *l'administration n'étant pas informée que Mme S siégeait au conseil d'administration du club Léo Lagrange, elle n'a pas pu demander à Mme S de se retirer lors du vote* ». Toutefois, la commune atteste de son retrait du vote de la subvention au club Léo Lagrange lors de la séance du conseil municipal en date du 8 avril 2021.

Comme déjà indiqué en 2013, la chambre régionale des comptes recommande à la commune de veiller à ce que les élus membres d'organes de décision d'une entité ne participent ni aux réunions préparatoires ni aux délibérations l'intéressant et qu'en particulier les procès-verbaux de délibération précisent bien formellement et explicitement les élus qui n'ont pas pris part aux votes. Elle recommande en outre la rédaction d'un règlement de prévention des conflits d'intérêts.

Dans sa réponse, la commune de Cestas entend porter, à l'avenir, « *une attention particulière à ce qu'en aucune façon, un élu ayant des intérêts personnels ne participe au vote de la délibération concernée* ». Elle rappelle que la non-participation au vote des élus membres du bureau d'associations aidées par la commune avait été rappelée en début de mandat municipal

³⁷ CE n° 28344 du 9 juillet 2003 « Caisse régionale de Crédit agricole mutuel de Champagne-Bourgogne ».

2014-2020 et souhaite désormais se doter en début d'année 2023 d'un règlement de prévention des conflits d'intérêts (actuellement en cours de préparation).

4 LES AVANTAGES EN NATURE DES ELUS BENEFICIAIRES D'UNE DOTATION DE CARBURANT DELIVRE PAR LE GARAGE MUNICIPAL

4.1 Le contentieux préfectoral et administratif

Par une délibération en date du 11 juin 2020, le conseil municipal, au motif que les élus ne disposaient pas de véhicule de la flotte municipale, a autorisé au titre des avantages en nature un quota annuel de 15 800 litres de carburant attribué au maire (2 000 litres), à neuf adjoints (1 500 litres) et à six conseillers municipaux délégués (500 litres), soit 16 élus au total.

La préfecture a demandé au maire de retirer la décision relative à l'octroi aux élus de tels avantages, estimant la délibération illégale. En effet, si l'utilisation par les élus de leur véhicule personnel est possible, le remboursement de frais y afférent ne peut intervenir que dans trois cas : lors de l'exécution de mandats spéciaux³⁸, lors de déplacement pour cause de formation³⁹ et pour se rendre dans des instances situées hors de la commune, pour représenter celle-ci ès-qualité⁴⁰. Par ailleurs, les indemnités de fonction des élus ont vocation à couvrir les déplacements des élus dans leur commune. Enfin, le dispositif adopté le 11 juin 2020 ne permettait pas de distinguer un usage professionnel d'un usage personnel.

Suite au refus du maire de retirer la délibération litigieuse, la préfecture, par un déféré en date du 12 octobre 2020, a demandé au tribunal administratif de l'annuler. Les élus de l'opposition ont également demandé son annulation par requête du 13 octobre 2020. Par un jugement du 20 octobre 2021, le tribunal administratif de Bordeaux a annulé la délibération du 11 juin 2020, au motif qu'elle méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-18-1-1 du code général des collectivités territoriales. Selon le tribunal, l'attribution des avantages en nature n'est pas régulière car elle porte sur toute la durée du mandat et de surcroît, les modalités d'utilisation du quota et la portée exacte des déplacements couverts n'ont pas été précisées.

En ce sens, le déplacement du maire et du maire délégué pour le congrès des maires de 2021 a ainsi fait l'objet d'une délibération leur attribuant un mandat spécial. Cette délibération y expose également le mode de remboursement de ce déplacement à savoir aux frais réels, sur justificatifs.

³⁸ Articles L. 2123-18, R. 2123-22-1 du CGCT.

³⁹ Articles L. 1621-3 et R. 2123-22-1-D du CGCT.

⁴⁰ Articles L. 2123-18-1, R. 2123-22-2 du CGCT.

4.2 Evaluation des sommes en jeu

L'instruction a mis en évidence que huit élus au titre de la mandature précédente, et en l'absence de délibération du conseil municipal, bénéficiaient déjà d'une autorisation de fourniture de carburant délivrée par le garage municipal.

Tableau n° 4 : approvisionnement en carburant par les élus de 2016 à 2020

| CONSOMMATION CARBURANT ELUS (litre) | | | | | | |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|----------|--------|-----------------------|
| ELUS | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | AUTORISATION ANNUELLE |
| Mme B. | 978 | 979 | 964 | 909,61 | 0 | 1 000 |
| Mr C. | 1 018 | 910 | 838 | 959,66 | 101,99 | 1 500 |
| Mr C. | 836 | 712 | 739 | 715,08 | 91,4 | 1 000 |
| Mr D. | 776 | 878 | 765 | 898,69 | 140,46 | 1 000 |
| Mme F. | 783 | 656 | 625 | 690,02 | 39,99 | 800 |
| Mr L. | 509 | 670 | 609 | 623,25 | 0 | 1 000 |
| Mr R. | 1 560 | 1 425 | 1 504 | 1 365,24 | 0 | 1 500 |
| Mr B. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 500 |
| Mr D. | 1 889 | 1 889 | 1 765 | 1 408,92 | 347,69 | |
| Total | 8 349 | 8 119 | 7 809 | 7 570 | 722 | 8 300 |

Source : suivant mail du DGS du 18 octobre 2021

En se basant sur un prix moyen du litre de carburant à 1,29 € tel que retenu par la mairie⁴¹, la chambre régionale des comptes estime le coût annuel du carburant utilisé par huit élus au titre du mandat précédent à environ 10 000 €. Le montant du quota de carburant prévu par la délibération du 11 juin 2020 est estimé par la préfecture à 20 652 €. Le nombre des élus concernés par la fourniture de carburant au titre du mandat actuel a doublé, ce qui explique cette augmentation.

La consommation en carburant de 2016 à 2020 équivaut pratiquement à une voire deux indemnités de fonction mensuelles supplémentaires. Ce qui peut poser question au regard du plafonnement des indemnités de fonction et du dispositif d'écêtement qui s'y rapporte⁴².

Concernant la réglementation applicable au règlement des frais des élus occasionnés par leurs déplacements, la chambre régionale des comptes rappelle que les remboursements des frais de transport des élus autorisés pour des réunions hors du territoire de la commune sont obligatoirement conditionnés par la production de pièces justificatives conformément à l'article R. 2123-22-D du CGCT. Pour les déplacements à l'intérieur de la commune, les élus ont la possibilité de bénéficier d'une mise à disposition d'un véhicule de service autorisée par une délibération qui en fixe les modalités d'usage.

⁴¹ Courrier de la mairie adressé à la préfecture en date du 6 mai 2021.

⁴² Une absence d'écêtement des rémunérations et indemnités de fonction relève des dispositions de l'article 432-10 du code pénal.

Par ailleurs sur le principe, la chambre régionale des comptes souligne que les remboursements de frais de déplacement engagés au titre de l'exercice du mandat des élus ne donnent pas lieu à déclaration et cotisations sociales⁴³, au même titre que les frais professionnels des salariés.

Toutefois, dès lors qu'il n'est pas possible de distinguer un usage personnel d'un usage professionnel, ce qui serait le cas avec un véhicule de fonction ou bien avec les attributions de carburant sans justificatifs en regard des déplacements liés à l'exercice du mandat, il doit être considéré qu'il s'agit d'un avantage en nature. En conséquence, non seulement il est soumis à déclarations fiscales et sociales et cotisations associées pour le coût réel⁴⁴, avec une prescription de trois ans à partir de l'expiration de l'année civile au titre de laquelle elles sont dues, mais c'est alors assimilable à un complément indemnitaire soumis aux mêmes obligations que toute indemnité aux élus (délibération, plafonnement, etc.).

Afin d'éviter tout risque de redressement, la commune est invitée à demander aux élus le remboursement des sommes en cause.

Enfin, la chambre recommande de choisir la modalité de mise à disposition de véhicules de service pour des usages ponctuels et justifiés par un carnet de bord dûment renseigné⁴⁵, ce qui permet d'éviter la requalification en avantage en nature.

Dans sa réponse, la mairie fait état de procédures de remboursement des élus pour leurs frais de transport qui auraient été mises en place en 2020. Cependant, ces *process* n'ont pas été fournis en réponse.

D'ailleurs, la délibération fournie (n° 6/10 du 13 décembre 2021) rappelle de façon générale que les élus peuvent bénéficier de remboursement de frais sans pour autant préciser les modalités. En effet, cette délibération ne traite principalement que de l'attribution du mandat spécial du maire et du maire délégué pour leurs déplacements au congrès des maires. Cette délibération expose le mode de remboursement de ce déplacement à savoir aux frais réels sur justificatifs.

Par ailleurs, d'ores et déjà, des instructions semblent avoir été données pour assurer le suivi de la gestion interne de la flotte du parc automobile et celui des engins utilisés par les services extérieurs

⁴³ Il en va de même pour les frais de représentation et les frais de mission.

⁴⁴ Article 6 de l'arrêté du 10 décembre 2012 relatif à l'évaluation des avantages en nature pris en application des articles L. 242-1 et R. 242-1 du code de la sécurité sociale.

⁴⁵ Le carnet de bord retrace les dates des parcours effectués avec les noms et qualité des conducteurs et les lieux de destination.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 Les effectifs et les rémunérations

Tableau n° 5 : évolution des effectifs de 2014 à 2020

| Evolution des effectifs | 31/12/2014 | 31/12/2015 | 31/12/2016 | 31/12/2017 | 31/12/2018 | 31/12/2019 | 31/12/2020 |
|-------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Emplois permanents | 356 | 360 | 358 | 364 | 354 | 352 | 364 |

Nb : un certain nombre de postes sont en cours de remplacement

Source : rapport d'orientations budgétaires de 2021⁴⁶

En dépit des transferts de compétence organisés par la loi NOTRÉ de 2015, l'effectif des emplois permanents a légèrement augmenté (+ 8). Avec 364 emplois permanents en 2020, l'effectif est à son plus haut niveau depuis 2017.

5.1.1 La filière technique avec 203 emplois représente 60 % de l'effectif des titulaires

La filière technique compte 60 % des titulaires, la filière animation 14 % et la filière administrative 13 %.

En 2019, la filière technique est composée de quatre ingénieurs, cinq techniciens, 44 agents de maîtrise, 150 adjoints techniques⁴⁷, soit un total de 203 emplois sur un effectif total de 315 emplois à temps complet, toutes filières confondues. Selon les données nationales de la direction générale des collectivités locales, l'effectif au 31 décembre 2019 des communes de la filière technique représente 48,34 % du total, soit plus de 11 points d'écart avec Cestas.

L'importance de la filière technique de la commune s'explique par le volume important des travaux réalisés en régie⁴⁸ ainsi que par la faiblesse des transferts de compétence. L'effectif réduit de la CC⁴⁹ est compensé par des mises à disposition d'agents de la commune.

⁴⁶ L'annexe du compte administratif non conforme à la maquette de l'instruction comptable communique sur les seuls postes de titulaires, soit en 2020 343 postes pourvus et 49 libres.

⁴⁷ Répartis comme suit : Service état civil-funéraire : 2 / services techniques : 33 / service scolaire : 55 / service des sports : 14 / service culturel : 16 / service environnement : 21 / service transport : 9.

⁴⁸ Dont notamment l'entretien du complexe sportif du Bouzet.

⁴⁹ Le rapport d'activité de 2020 de la CC mentionne un effectif de 17 agents dont 11 relevant de la filière technique. En catégorie A, la CC compte trois agents dont deux CDD.

5.1.2 Une augmentation des rémunérations du personnel de + 1,6 % en moyenne annuelle

Tableau n° 6 : évolution des rémunérations

| en € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|-------------------|
| <i>Rémunération principale</i> | 6 472 194 | 6 723 107 | 6 757 748 | 7 271 861 | 6 960 197 | 6 876 206 | 7 018 215 |
| + Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires | 1 487 077 | 1 544 024 | 1 574 215 | 1 288 271 | 1 458 284 | 1 727 445 | 1 762 116 |
| + Autres indemnités | 62 943 | 61 519 | 66 357 | 185 611 | 196 597 | 173 609 | 139 347 |
| = Rémunérations du personnel titulaire (a) | 8 022 214 | 8 328 650 | 8 398 320 | 8 745 742 | 8 615 078 | 8 777 260 | 8 919 678 |
| <i>en % des rémunérations du personnel*</i> | 88,1% | 88,2% | 87,7% | 86,1% | 86,2% | 88,4% | 88,7% |
| <i>Rémunérations et indemnités (dont HS)</i> | 1 037 250 | 1 040 293 | 1 025 721 | 1 189 462 | 1 010 114 | 957 169 | 924 741 |
| + Autres indemnités | 0 | 0 | 0 | 10 610 | 302 951 | 162 447 | 192 792 |
| + Indemnités de préavis et de licenciement | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| = Rémunérations du personnel non titulaire (b) | 1 037 250 | 1 040 293 | 1 025 721 | 1 200 072 | 1 313 064 | 1 119 616 | 1 117 533 |
| <i>en % des rémunérations du personnel*</i> | 11,4% | 11,0% | 10,7% | 11,8% | 13,1% | 11,3% | 11,1% |
| Autres rémunérations (c) | 44 849 | 79 272 | 156 538 | 214 513 | 67 309 | 26 863 | 23 063 |
| = Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c) | 9 104 313 | 9 448 215 | 9 580 579 | 10 160 327 | 9 995 451 | 9 923 739 | 10 060 274 |
| - Atténuations de charges | 86 883 | 88 176 | 32 516 | 175 670 | 94 568 | 44 233 | 165 588 |
| = Rémunérations du personnel | 9 017 430 | 9 360 039 | 9 548 063 | 9 984 657 | 9 900 882 | 9 879 506 | 9 894 686 |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion

Les rémunérations de personnel de 9 017,4 K€ en 2014 s'établissent à 9 894,6 K€ en 2020, soit une augmentation de 9,7 %. La variation annuelle moyenne sur la période est de + 1,6 %.

Sur la période 2014-2020, la progression des rémunérations des titulaires est de 11 %, la variation annuelle moyenne s'établit à 1,8 %. Les rémunérations des titulaires en 2020 constituent 90,15 % des rémunérations du personnel, soit un niveau légèrement supérieur à celui de 2014 (88,96 %).

La part du régime indemnitaire votée par l'assemblée en 2020 (1 762,11 K€) constitue 19,8 % du total des rémunérations du personnel titulaire contre 18,5 % en 2014.

5.1.3 La facturation des agents communaux mis à disposition de Jalle-Eau-Bourde dûment imputée au compte 70846, en revanche celles du SAGC et du club Léo Lagrange n'y apparaissent pas

➤ **La facturation du personnel de la commune mis à disposition de la CC de Jalle-Eau-Bourde, soit 145,06 K€ en 2020, est dûment imputée au c/70846 « mise à disposition de personnel facturé »**

Le remboursement de personnel mis à disposition comptabilisé à la ligne « mise à disposition de personnel facturé » au c/70846 s'établit dans une fourchette comprise entre 106,04 K€ (2014) et 248,40 K€ (2017). Cette ligne correspond à la seule facturation du personnel de Cestas mis à disposition de la CC⁵⁰, soit les chauffeurs du service garage de la commune ainsi que le personnel administratif et technique de la mairie.

Tableau n° 7 : remboursement de personnel mis à disposition (c/70846) de 2014 à 2020

| Cestas compte 70846/ mise à disposition de personnel facturée au GFP de rattachement | | | | | | | |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Années | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Total du compte | 106 046,36 | 136 364,37 | 191 551,42 | 248 409,70 | 242 545,67 | 176 960,94 | 145 062,06 |

Source : comptes de gestion

➤ **La facturation au CCAS des frais de personnel mutualisé, soit 35,78 K€ en 2020, imputée au c/70873 « remboursement de frais par les CCAS »**

Le remboursement de personnel mis à disposition comptabilisé à la ligne « mise à disposition de personnel facturé » au c/70873 s'établit dans une fourchette comprise entre 25,43 K€ (2014) et 35,78 K€ (2020).

⁵⁰ Cf. rapport d'activité de la CC mentionné au § 3.2.2 (maintien de la subvention versée au budget annexe du service transport communal pose question au regard de la compétence transport de la CC).

Tableau n° 8 : remboursement par le CCAS du personnel mis à disposition (c/70873)

| c70873/ remboursement de frais par les CCAS | | | | | | | |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Années | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Total du compte | 37 378,10 | 28 132,02 | 22 170,35 | 40 697,96 | 36 363,00 | 39 145,49 | 39 138,31 |
| Dont remboursement de frais de personnel | 25 434,02 | 28 132,02 | 22 170,35 | 29 318,25 | 30 835,67 | 31 813,35 | 35 786,88 |
| Dont autres frais (affranchissement, carburant, vêtements de travail) | 11 944,08 | néant | néant | 11 379,71 | 5 527,33 | 7 332,14 | 3 351,43 |

Source : mail des services de l'ordonnateur du 16 novembre 2021

Le compte c/70873 de la commune retrace les flux financiers avec le CCAS se rapportant aux opérations de mutualisation de personnel ainsi que le remboursement de frais divers, dont le carburant. Les frais de personnel constituent la dépense la plus importante facturée au CCAS. L'imputation des frais divers au c/70873 est régulière.

Les services de l'ordonnateur ont précisé qu'à compter de 2021 la facturation du personnel mutualisé serait retracée au c/70841 « mise à disposition de personnel facturée ». La régularisation de cette imputation a au final un impact négligeable⁵¹ comparée à celle qui s'impose en matière de comptabilisation des mises à disposition des associations sportives au c/70 « produits des services, du domaine et ventes diverses » et indûment imputées au c/75 « autres produits de gestion courante ». Ce dysfonctionnement est exposé ci-après.

➤ **La facturation du personnel de la commune mis à disposition du SAGC et du club Léo Lagrange, soit 102,82 K€ en 2020, indûment imputée au c/7588 « autres produits de gestion courante »**

Les agents mis à disposition des associations sportives et culturelles sont jusqu'en 2020 indûment comptabilisés à la ligne « autres produits de gestion courante » au compte 7588.

Le remboursement des mises à disposition est comptabilisé dans les comptes de la commune avec un an de décalage. Le compte 7588 est quasiment constitué par les seuls remboursements des mises à disposition des associations sportives.

⁵¹ La correction porte sur une subdivision à quatre chiffres.

Tableau n° 9 : mises à disposition des agents au profit des associations sportives imputées indûment au c/7588

| <i>c/7588 autres produits de gestion courante</i> | | | | | | | |
|---|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
| <i>En €</i> | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| <i>Total du c/7588</i> | 34 351,53 | 225 716,89 | 86 918,79 | 83 606,59 | 94 620,86 | 101 555,64 | 102 829,11 |
| <i>dont mad</i> | 31 939,70 | 187 025,45 | 86 810,00 | 83 566,18 | 86 075,55 | 101 070,80 | 102 826,97 |

Source : tableau CRC, données comptes de gestion et compte administratif 2020. Eléments de réponse du DGS du 10 novembre 2021

Le montant atypique constaté au titre de l'exercice 2015 (187,02 K€) résulte d'un rattrapage du remboursement par le SAGC concernant les mises à disposition de 2013 dont les recettes ont été prises en compte seulement deux ans plus tard (en 2015).

L'ordonnateur est invité à veiller d'une part, à une correcte imputation comptable des remboursements des mises à disposition au SAGC et au club Léo Lagrange Gazinet, au compte « mise à disposition de personnel facturé » (c/7084), d'autre part, à rattacher les produits de la facturation des mises à disposition à l'année de l'exercice⁵² et pour un montant qui se rapporte à la totalité des agents mis à disposition.

5.2 Le régime indemnitaire

5.2.1 Irrégularité du régime indemnitaire en l'absence de mise en place du RIFSEEP

Créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) n'était pas mis en place par la mairie de Cestas au 31 décembre 2021. Nonobstant l'abrogation au 31 décembre 2015 et 31 décembre 2016 des textes relatifs aux principales primes, une indemnité d'exercice de missions des préfectures a été notamment versée aux cadres de catégorie A et B au titre de la période sous-revue.

Le déploiement du RIFSEEP doit en principe intervenir dans un délai raisonnable à compter de la publication au Journal officiel des arrêtés interministériels successifs appliquant le RIFSEEP aux corps de la fonction publique de l'État (FPE). Même si la notion de délai raisonnable est appréciée au cas par cas par le juge administratif, il est préconisé « *de ne pas attendre que tous les corps équivalents de la FPE soient passés au RIFSEEP, mais plutôt de prendre des délibérations pour les cadres d'emplois concernés au fur et à mesure, compte tenu de l'échelonnement dans le temps du passage au RIFSEEP des corps de la FPE* » (site gouvernemental).

⁵² L'instruction budgétaire et comptable applicable aux communes (M14) précise que le rattachement des charges et des produits est obligatoire pour les communes de plus 3 500 habitants (application du principe d'indépendance des exercices).

Compte tenu de la mise en place par la fonction publique d'Etat du RIFSEEP en lieu et place des régimes indemnitaires précédents pour les différents cadres d'emplois, le maintien des régimes indemnitaires précédents dans la fonction publique territoriale est désormais privé de base légale.

Lors de l'entretien préalable, il a été indiqué que le RIFSEEP devait être adopté en mars 2022. La chambre régionale des comptes a souhaité être destinataire de la délibération de l'assemblée délibérante s'y rapportant. Dans sa réponse, la commune de Cestas a adressé la délibération n° 2/38 du 14 avril 2022 par laquelle le conseil municipal a adopté la délibération de mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

5.2.2 L'irrégularité de la prime de fin d'année

Une délibération du 12 avril 2017 mentionne un signalement du comptable public de la ville sur les contraintes règlementaires liées au versement de cette prime et en particulier l'obligation d'avoir été créée avant le 1^{er} janvier 1984. Les élus l'ont cependant maintenue au motif que versée depuis de nombreuses années, elle s'apparente selon eux à un droit acquis, et le 16 juin 2017, le maire a réquisitionné le comptable afin qu'il procède à son paiement.

En début du contrôle, la mairie avait cependant indiqué à l'équipe de contrôle⁵³ que le régime indemnitaire voté par l'assemblée délibérante ne comportait pas d'avantages acquis au titre de l'article 111 de la loi statutaire du 26 janvier 1984 versés aux agents. Pour autant, le conseil municipal du 10 juillet 2020 a voté, comme les années précédentes, une prime annuelle d'un montant de 1 409 € tout en précisant qu'elle sera à terme intégrée dans le RIFSEEP.

Le régime indemnitaire de la commune qui comprend au 31 décembre 2021 le versement de la prime au titre de l'article 111 de la loi de 1984 est donc irrégulier.

Ceci a conduit la chambre régionale des comptes à rappeler les dispositions en vigueur quant à l'abrogation des actes illégaux en application de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration au titre desquelles la collectivité est tenue d'abroger les délibérations manifestement illégales, sous réserve de l'appréciation du juge administratif ; à défaut, la commune s'expose à une action contentieuse. Dans sa réponse, la commune de Cestas a adressé la délibération n° 2/38 adoptant le RIFSEEP dans laquelle il est précisé que « *ce régime indemnitaire va se substituer à l'ensemble des primes ou indemnités versées antérieurement, hormis celles pour lesquelles un maintien est explicitement prévu par la réglementation* ».

⁵³ Réponse question 45.

5.3 Organisation du temps de travail

5.3.1 Le cadre règlementaire

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

À ces dispositions, s'ajoutent celles de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 modifiée relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées qui a fixé la durée de travail à 1 607 heures au lieu de 1 600 heures auparavant dans le cadre de l'instauration d'une « journée de solidarité ». Conformément à l'article 6 de cette loi, modifié par la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008, il appartient à la collectivité de délibérer pour fixer, après avis du comité technique, les conditions dans lesquelles cette journée de solidarité s'accomplit : travail un jour férié précédemment chômé autre que le 1^{er} mai, travail un jour de réduction du temps de travail, toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées à l'exclusion des jours de congés annuels. Cette troisième possibilité, consistant à fractionner la réalisation de la journée solidarité, a été précisée par la circulaire ministérielle du 7 mai 2008.

L'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique a mis fin aux dérogations à la durée hebdomadaire de travail de 35 heures dans la fonction publique territoriale. Les communes, au plus tard au printemps 2021, devaient mettre un terme aux régimes dérogatoires non justifiés par des sujétions spéciales (travail de nuit, le dimanche, horaires décalés, travaux pénibles ou dangereux...).

5.3.2 Le déficit annuel d'heures non travaillées, soit entre 56 heures et 63,5 heures

La durée et l'aménagement du temps de travail des agents communaux sont régis par une délibération ancienne, en date du 19 juillet 2001.

Il ressort des informations produites durant l'instruction que les agents effectueraient actuellement 1 550,5 heures au lieu des 1 607 heures règlementaires.

| Temps réglementaire (1607 heures) et temps de travail effectif | Cycle de travail de 35 H | Cycle de travail de 36 H | Cycle de travail de 37H30 |
|--|--------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| Nombre de jours annuels (a) | 365 j | 365 j | 365 j |
| Week-end (b) | 104 j | 104 j | 104 j |
| Jours fériés (c) | 8 j | 8 j | 8 j |
| Congés annuels (d) | 25 | 25 | 25 |
| Autres (e) | 6,5 jours du Maire | 6,5 jours du Maire + 6 jours d'ARTT | 6,5 jours du Maire + 15 jours d'ARTT |
| Nombre de jours effectivement travaillés (f= a-b-c-d-e) | 221,5 | 215,5 | 206,5 |
| Temps de travail annuel effectif | 1550,5 | 1550,5 | 1550,5 |

NB :
 Les jours de fractionnement ne sont pas comptabilisés dans le tableau.
 Des jours de médaille sont attribués chaque année dès l'obtention de la médaille d'honneur du travail (argent = 1jour, vermeil = 2 jours, or = 3 jours)

Source : réponse question 49

Il est rappelé que les agents de l'Etat ne bénéficient pas de l'équivalent jours dits « du maire ». La commune n'a pas justifié de l'existence et du maintien d'un régime de temps de travail antérieur plus favorable à celui instauré par la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, et qui aurait été légal au regard des dispositions du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux. Dès lors l'attribution des 6,5 jours dits « du maire » est irrégulière.

En fin d'instruction, la collectivité a ouvert une phase de consultation et de négociation afin de délibérer sur le temps de travail pour se conformer au cadre légal de la durée annuelle légale des 1 607 heures. L'application effective serait prévue au 1^{er} janvier 2022. Un projet de protocole d'accord de l'organisation du temps de travail, non signé et non délibéré, a été transmis à la chambre régionale des comptes qui atteste d'un avis favorable du comité technique en date du 10 novembre 2021.

Par ailleurs, le rapport d'orientations budgétaires de 2021 chiffre le temps de travail actuel des agents à seulement 1 543,5 heures (au lieu des 1 550,5 heures indiquées à la chambre⁵⁴). Ces incertitudes posent question sur le suivi de l'organisation actuelle du temps de travail.

Si la chambre régionale des comptes retient une durée de travail de 1 550,5 heures comme mentionnée par la mairie en cours d'instruction, le coût des 56 heures non travaillées représente l'équivalent de 12 agents (permanents)⁵⁵ en 2019 et 14 agents pour 1 543,5 heures en 2020.

⁵⁴ Réponse à la question 49.

⁵⁵ Dans ce décompte, un effectif de 356 agents permanents a été retenu, suivant des données mentionnées aux comptes administratifs de 2019 et 2020 se rapportant aux postes pourvus. Le taux de 3,52 % correspond au nombre d'heures réalisées sur le nombre d'heures légal (15505,5/1607).

Tableau n° 10 : estimation de l'impact induit par le déficit des 56 heures non travaillées

| Déficit de 56 heures non travaillées | 2019 | 2020 |
|--|------------|------------|
| Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD en € | 13 917 997 | 14 152 801 |
| Moyenne des charges par agent en € | 39 095 | 39 755 |
| Impact du temps non travaillé en € pour 1 550,5 heures (3,52 %) | 489 338,41 | 497 593,81 |
| Impact du temps non travaillé par agent permanent | 12,52 | 12,52 |

Source : tableau CRC suivant données issues de l'application Open ANAFI. L'effectif des agents correspond aux postes pourvus mentionnés sur l'état des effectifs annexé aux comptes administratifs de 2019 et 2020

Le respect de la durée légale du temps de travail, fixée depuis la loi précitée du 30 juin 2004 à 1 607 heures, impose que le conseil municipal délibère très rapidement sur les cycles de travail en conformité avec les textes qui régissent le temps de travail, et notamment les dispositions de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019. La délibération du 19 juillet 2001 est à abroger sans délai en application de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Dans sa réponse, la commune de Cestas a adressé la délibération n° 6/25 du 13 décembre 2021 dans laquelle le conseil municipal a adopté le protocole d'aménagement du temps de travail portant le temps de travail des employés communaux à 1 607 heures.

6 APPRECIATION DE LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

Par courrier du 2 mars 2022, le comptable du centre des finances public de Pessac a indiqué prendre note des constatations de la chambre concernant les erreurs d'imputation sur des remboursements de frais notamment de personnel. Il précise également avoir transféré la communication au service de gestion comptable des Castres-Gironde qui gère la gestion de la commune de Cestas depuis le 1^{er} septembre 2021.

6.1 Un débat d'orientation budgétaire (DOB) à compléter

Dans sa rédaction issue de l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »), applicable à partir de 2016, l'article L. 2312-1 du CGCT prévoit que le rapport d'orientation budgétaire (ROB) porte sur « les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette » et que « dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport [...] comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail ».

Le même article a également complété l'article L. 2313-1 du CGCT relatif à la publicité des budgets et des comptes en y insérant deux alinéas aux termes desquels « *une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* » et « *la présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat* ».

Les documents relatifs au DOB présentés au conseil municipal⁵⁶ apparaissent relever davantage d'un exercice de style, d'un programme d'intentions, que d'une information budgétaire circonstanciée. La stratégie financière de la commune et les enjeux financiers auxquels elle se trouve confrontée n'apparaissent pas. Ces documents pour l'essentiel ne comportent pas de chiffres, ni aucun tableau permettant la mise en perspective des orientations et leur soutenabilité. Ainsi, le coût prévisionnel de la mise en place du RIFSEEP n'est pas chiffré. Les principaux agrégats budgétaires tels que la CAF ne sont pas mentionnés. Le ROB de 2021 précise l'annuité de la dette et le montant de l'encours en 2021 mais n'apporte pas d'éclairage sur les éventuels emprunts nouveaux envisagés dans le cadre des investissements prévus mais non chiffrés.

La chambre régionale des comptes considère que cette présentation répond de manière trop imprécise à l'objectif voulu par le législateur car elle ne permet pas au conseil municipal d'être suffisamment informé sur l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses ni sur les grands équilibres budgétaires qui se dessinent pour la commune.

A la demande de l'équipe de contrôle, les services de l'ordonnateur ont chiffré les opérations d'investissement envisagées au titre de 2021. Ces informations chiffrées ne sont pas mentionnées dans le rapport d'orientation budgétaire.

La commune ne dispose pas d'un programme prévisionnel d'investissement (PPI) formalisé. Ce manquement concourt à priver le ROB de projections pluriannuelles.

La chambre régionale des comptes recommande d'enrichir substantiellement le contenu du document d'orientation budgétaire pour une information plus exhaustive des élus et du citoyen.

Dans sa réponse, la collectivité indique avoir mis en œuvre la recommandation en soumettant le ROB à la séance du conseil municipal du 30 mars 2022. Cependant, elle a conscience que ce document devra être affiné notamment sur la partie RH et s'est engagée en ce sens pour l'année 2023.

⁵⁶ Moins de quatre pages pour les prévisions d'investissement et de dépenses de fonctionnement du budget de 2020 et de 2021.

6.2 Une information budgétaire et financière sur le site internet de la commune

6.2.1 Une communication perfectible

L'article R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales prévoit la mise en ligne des documents cités à l'avant dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT, à savoir : « *la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif* », [...] « *le rapport d'orientations budgétaires* », [...] « *la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif* ».

Une consolidation du budget de 2021 (budget principal et cinq budgets annexes) est en ligne sur le site de Cestas. Le montant du budget annexe « zones industrielles » évalué à 3 412 832,36 € est très éloigné de celui du budget primitif 2021 du budget annexe « zones industrielle Auguste II », soit 296 243,08 €. Il est donc probable que l'ensemble des zones industrielles ne soient en réalité pas mentionnées. Par ailleurs, deux des budgets annexes n'y apparaissent pas, ceux des lotissements de La Petite Vallée et de La Tour qui depuis 2020 n'enregistrent plus de mouvement comptable⁵⁷ mais qui pour autant retracent à l'actif du bilan des terrains pour des montants significatifs, 1 288,51 K€ pour l'un et 694,82 K€ pour l'autre.

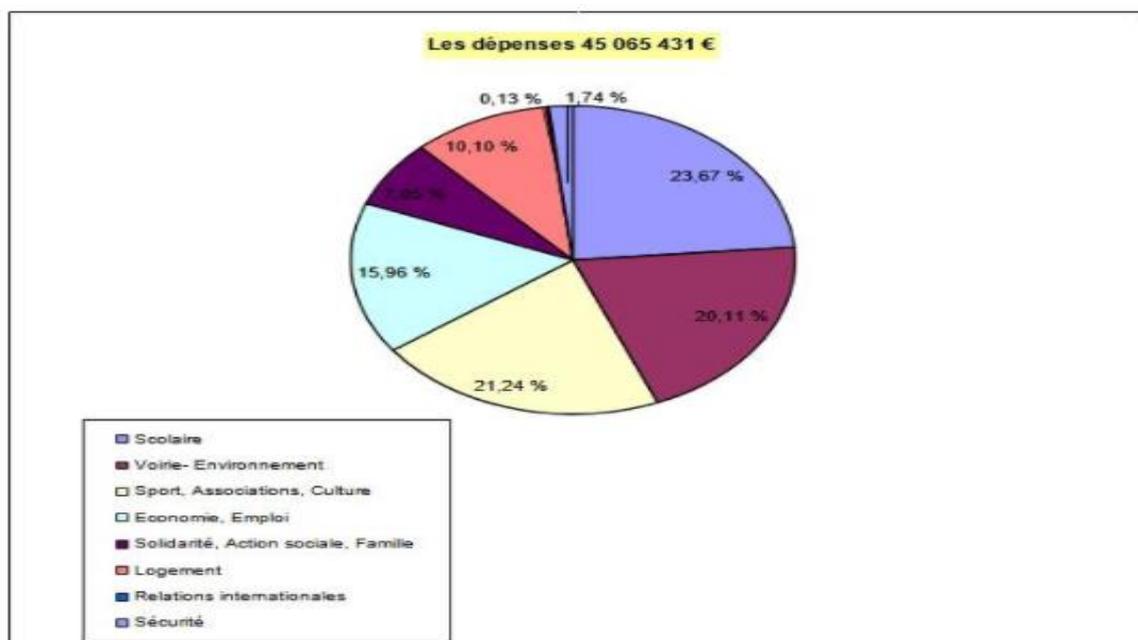
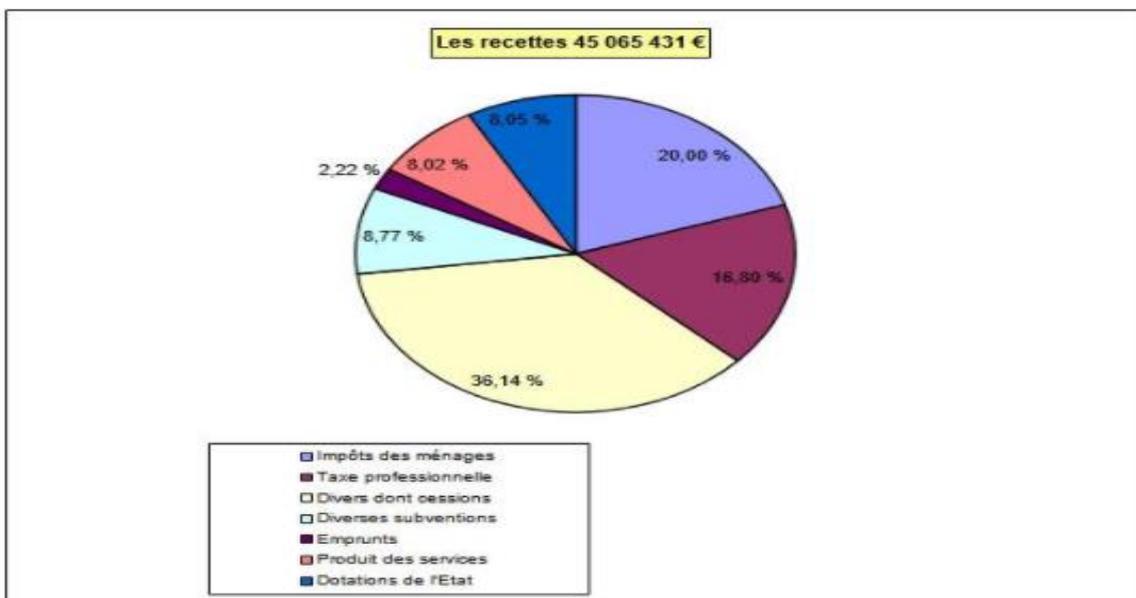
Dans sa réponse, la collectivité confirme que le regroupement « zones industrielles » englobe désormais les budgets de la zone Auguste II, du lotissement Petite Vallée et du lotissement La Tour sans pour autant donner la répartition.

Les données consolidées du budget 2021 sont complétées par une ventilation des recettes par fonction, dont les intitulés ne sont pas toujours explicites (divers ; diverses subventions...). Il en est de même pour les dépenses, également déclinées par des regroupements de postes (voirie & environnement ; sport & associations & culture ; solidarité & action sociale & famille...).

Dans sa réponse, la collectivité a pris note de cette absence de clarté et s'engage à l'avenir à, d'une part, éviter les regroupements de postes lors de la ventilation des dépenses et recettes par fonction et, d'autre part, s'en tenir formellement à la nomenclature fonctionnelle M14.

Deux graphiques illustrent les dépenses et les recettes regroupées en sept fonctions qui ne correspondent pas à celles du budget primitif.

⁵⁷ Les budgets annexes des lotissements antérieurs à l'exercice 2020 comptabilisent un résultat négatif.



Source : site internet de la ville, budget 2021

Des dépenses du budget principal telles que les charges à caractère général et les charges de personnel ne figurent pas explicitement sur le site de la ville. Un regroupement limité à certaines fonctions ne permet pas de saisir les équilibres budgétaires et les enjeux de la commune.

La présentation synthétique des informations financières essentielles devrait permettre de connaître les éléments de contexte relatifs à la collectivité, exposer les priorités du budget et présenter les ratios financiers utiles pour apprécier sa situation (dont niveau d'épargne brute et nette, niveau d'endettement, capacité de désendettement...). Ceci n'est pas le cas avec les informations produites sur le site de Cestas qui ne retracent que de manière parcellaire celles du budget primitif. Une synthèse des données des comptes administratifs n'est pas proposée, contrairement aux obligations légales.

Par ailleurs en cours d'instruction, le contrôle a mis en évidence que seule une synthèse du budget primitif du dernier exercice (2021) faisait l'objet d'une mise en ligne. Un historique des années précédentes permettrait d'améliorer l'information du citoyen, ce que la commune fait déjà concernant les ordres du jour et comptes rendus des séances du conseil municipal qui sont disponibles depuis 2017⁵⁸. Toutefois, il apparaît désormais que le site de la commune a depuis été enrichi par une synthèse des budgets des exercices 2014 à 2020 ce qui n'est pas le cas s'agissant des comptes administratifs.

Il serait par ailleurs souhaitable que, même si cela ne relève pas des obligations légales, et à l'instar des autres grandes communes de l'agglomération bordelaise, la commune complète l'information financière et télécharge l'intégralité de ses documents budgétaires, ce qui constituerait une bonne pratique en termes de transparence et d'information.

Enfin, le site de la ville devra également être plus explicite sur la nature des données financières mises en ligne. L'actuelle dénomination « budget » trop imprécise ne permet pas de savoir si la commune communique sur un budget primitif ou sur un compte administratif. L'objectif est de permettre aux citoyens de disposer d'une information financière claire, lisible et fiable. Dans sa réponse, l'ordonnateur s'est d'ailleurs engagé, pour les chiffres 2022, à permettre, aux citoyens, de disposer d'une information financière plus claire, plus lisible et plus fiable.

6.2.2 La mise en ligne des données essentielles des conventions de subvention

Les obligations légales et réglementaires de publication des données essentielles des conventions de plus de 23 000 € figurent à l'article 18 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016, complété par le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention. Un arrêté du 17 novembre 2017 en précise les modalités concrètes (objet, montant, nature, période et conditions de versement), étant rappelé que l'obligation de mise en ligne s'entend au plus tard trois mois à compter de la date de signature de la convention.

L'ordonnateur doit veiller à une mise en ligne des données essentielles des conventions de subvention afin d'assurer une information financière plus précise sur les finances de la commune et sur les aides dispensées aux associations, ce qui n'était pas le cas. Désormais, cette diffusion est assurée sur le site internet de la commune.

6.3 Une procédure de rattachement des charges et des produits qui demeure insuffisante, nonobstant les recommandations déjà formulées en 2013

Suite à une recommandation formulée par le précédent rapport d'observations définitives, l'ordonnateur s'était engagé à appliquer la procédure de rattachement des charges et des produits.

⁵⁸ Les procès-verbaux des conseils municipaux de 2004 à 2016 sont également consultables sur le site de Cestas (« archivage des années précédentes »).

La vérification des procédures mises en œuvre au titre de la période 2014-2020 montre que si la commune utilise toujours la journée complémentaire, elle a recours néanmoins à la procédure du rattachement pour les commandes dont la livraison a été effectuée, mais non encore facturée. Une vérification des balances de 2014 à 2020 confirme des opérations de rattachement au compte 408⁵⁹.

Tableau n° 11 : rattachement des charges de 2014 à 2020

| <i>Compte 408 : Fournitures non parvenues, en euros</i> | | | | | | | |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|
| <i>En €</i> | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| <i>Balance d'entrée</i> | 9 786 | 217 927 | 198 298 | 252 034 | 237 220 | 36 138 | 38 156 |
| <i>Balance de sortie</i> | 217 927 | 198 298 | 252 034 | 237 220 | 36 138 | 38 156 | 0 |

Source : CRC NA suivant les données balances des comptes, OpenAnafi

Pour autant, la mise en œuvre de ce dispositif qui a vocation à préserver l'indépendance des exercices demeure perfectible concernant le rattachement des produits.

En effet, le contrôle se rapportant aux mises à disposition des agents aux associations sportives et culturelles a mis en évidence que la commune ne met pas en œuvre le rattachement des produits à l'exercice (les produits consécutifs à la refacturation sont aux mieux comptabilisés en N+1). Les sommes portent sur des montants de l'ordre de 66 K€ concernant le SAGC et 38 K€ pour le club Léo Lagrange. Il en était de même avec les flux financiers se rapportant à l'association Cazemajor Yser. Les remboursements des mises à disposition de 2013 (38,41 K€) ont ainsi été imputés au titre de l'exercice 2015.

Ce défaut de rattachement à l'exercice, certes sans conséquence sur la situation financière, altère la sincérité du résultat comptable.

6.4 La récurrence des insuffisances des documents budgétaires, nonobstant les recommandations déjà formulées en 2013

6.4.1 Une information non exhaustive des annexes au compte administratif concernant l'état du personnel et les concours attribués aux tiers

La chambre régionale des comptes rappelle que les annexes aux documents budgétaires destinées à l'information du public sont prévues par les articles L. 2313-1, R. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT. La production et la conformité de ces états sont obligatoires, sous peine d'entacher d'irrégularité le budget ou le compte administratif.

⁵⁹ Les montants peu élevés en 2019 et 2020 peuvent sans doute s'expliquer par les conséquences induites par la crise sanitaire sur l'activité de la commune.

Elle rappelle ainsi la nécessité de mentionner sur l'état du personnel les données obligatoires, à savoir les emplois budgétaires décomptés en « équivalent temps plein annuel travaillé » et les éléments d'information relatifs aux non-titulaires (effectif, rémunération, fondement du contrat, nature du contrat).

Comme indiqué *supra*, l'annexe B1.7 relative aux concours attribués à des tiers en nature ou en subventions ne communique pas sur l'effectif des agents mis à disposition auprès de chacune des associations et sur leur valorisation. L'annexe ne retrace pas non plus le bénéfice ponctuel, à titre gracieux de personnels municipaux, ni sur la fourniture à titre gracieux de diverses fournitures de bureau ce à quoi la collectivité s'est engagée dans sa réponse.

6.4.2 L'application de la nomenclature comptable demeure déficiente

Des manquements ont été relevés lors du contrôle précédent concernant notamment des subventions versées à des personnes morales de droit privé et indûment imputées au c/65738⁶⁰, spécifiques aux « subventions de fonctionnement aux autres organismes publics ». Comme indiqué *supra*, la chambre régionale des comptes a de nouveau constaté des imputations comptables erronées.

Des déficiences pour des montants importants au titre de la période sous-revue affectent l'enregistrement des flux financiers avec les associations aux comptes 7084⁶¹ et 7087⁶². Les remboursements des mises à disposition du personnel communal par des associations (Cazemajor Yser ; club Léo Lagrange ; SAGC) sont à tort comptabilisés à la ligne « autres produits de gestion courante » au compte 7588 au lieu du compte « mise à disposition de personnel facturé », c/70873. En cumul, ces imputations erronées s'établissent à 679 314,65 €⁶³.

La chambre régionale des comptes a donc invité l'ordonnateur à veiller à une exacte imputation comptable des dépenses mais aussi des produits et à mettre les documents budgétaires de la commune en conformité avec les dispositions et maquettes prévues par les instructions comptables, ce qui doit concourir au respect des principes de transparence financière.

Dans sa réponse, la collectivité s'engage à poursuivre ses efforts accomplis dans la fiabilisation des dépenses et produits depuis 2013 et dans la poursuite de son attention toute particulière à une amélioration de rattachements des dépenses et des produits en 2022.

7 LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière présentée ci-après porte sur le budget principal qui représente près de 91 % du total des dépenses de fonctionnement de l'exercice 2020, tous budgets confondus et 94 % au titre de l'exercice 2021.

⁶⁰ 1 162 K€ en 2011.

⁶¹ Le compte 7084 est spécifiquement réservé aux remboursements de dépenses de personnels mis à disposition.

⁶² Le compte 7087 est spécifiquement réservé aux autres remboursements de frais (affranchissements, carburant, vêtements de travail, intérêts financiers).

⁶³ Suivant réponse services de l'ordonnateur à la question complémentaire du 4 novembre 2021.

Tableau n° 12 : budgets de la commune, exercice 2020

| Exercice 2021 | Budget principal | Budgets annexes | | | | | | |
|--|------------------|-----------------|----------------|-------------------------|-----------------|---------------|----------------------|-------------|
| | | Eau | Assainissement | Transports de personnes | Pompes funèbres | ZI Auguste II | Lot La petite vallée | Lot La Tour |
| Résultat budgétaire de l'exercice (total sections) | 3 469 442,23 | 155 742,82 | 364 621,75 | -166 711,94 | -31 980,47 | 0,00 | -240 129,16 | -1 050,00 |
| <i>Investissement</i> | | | | | | | | |
| Dépenses nettes | 4 413 782,90 | 192 454,95 | 452 008,22 | 54 135,12 | | | | 1 400,00 |
| Recettes nettes | 5 573 215,10 | 229 073,92 | 479 497,05 | 146 965,12 | | | | 0,00 |
| <i>Fonctionnement</i> | | | | | | | | |
| Dépenses nettes | 26 862 171,39 | 122 832,79 | 142 577,19 | 633 643,17 | 136 807,19 | | 240 129,16 | 1 050,00 |
| Recettes nettes | 29 172 181,42 | 241 956,64 | 479 710,11 | 374 101,23 | 104 826,72 | | | 1 400,00 |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion

7.1 La section de fonctionnement du budget principal

7.1.1 Une évolution contrastée de l'excédent brut de fonctionnement

Tableau n° 13 : évolution des soldes de gestion

| en € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Produits de gestion | 25 228 610 | 25 201 267 | 25 583 578 | 25 157 095 | 25 129 693 | 28 788 836 | 25 950 103 | 26 678 450 | 27 828 281 |
| + Charges de gestion | 22 036 044 | 23 045 445 | 23 779 596 | 24 013 939 | 23 693 852 | 23 014 659 | 23 206 255 | 23 235 933 | 24 663 636 |
| = Excédent brut de fonctionnement | 3 192 566 | 2 155 821 | 1 803 982 | 1 143 156 | 1 435 842 | 5 774 177 | 2 743 848 | 3 442 517 | 3 164 645 |
| <i>en % des produits de gestion</i> | 12,7 % | 8,6 % | 7,1 % | 4,5 % | 5,7 % | 20,1 % | 10,6 % | 12,9 % | 11,4 % |
| CAF brute | 2 955 501 | 1 467 578 | 944 139 | 1 096 470 | 1 263 949 | 5 803 392 | 2 743 131 | 2 918 526 | 3 155 638 |
| <i>en % des produits de gestion</i> | 11,7 % | 5,8 % | 3,7 % | 4,4 % | 5,0 % | 20,2 % | 10,6 % | 10,9 % | 11,3 % |
| - Annuité en capital de la dette | 923 243 | 879 993 | 802 651 | 784 420 | 754 931 | 784 890 | 794 204 | 794 038 | 630 918 |
| = CAF nette ou disponible | 2 032 257 | 587 585 | 141 487 | 312 050 | 509 018 | 5 018 502 | 1 948 927 | 2 124 488 | 2 524 719 |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

L'exercice 2019 se caractérise par une forte hausse des produits de gestion en raison d'une fiscalité reversée très élevée (cf. *infra* : hausse atypique de la dotation de solidarité communautaire).

Au cours de la période 2014-2020, les produits ont augmenté de 2,8 %, les charges de gestion de 5 %. Cette évolution asymétrique a conduit à une évolution contrastée de l'excédent brut de fonctionnement, qui toutefois est en baisse en fin de période (de 3,19 M€ en 2014 à 2,75 M€ en 2020, mais 3,16 M€ en 2022). L'annuité en capital de la dette diminue de façon significative, soit 923,24 K€ en 2014 et 794,20 K€ en 2020. La capacité d'autofinancement brut (CAF) est positive sur toute la période et la CAF nette a fortement diminué sur les années 2015 à 2017 et semble se rétablir depuis.

7.1.2 Hausse de 2,8 % des produits de gestion dont une augmentation des ressources fiscales de près de 15 %

L'augmentation annuelle moyenne des produits de gestion s'établit à 0,5 % entre 2014 et 2020. L'exercice 2019 enregistre la valeur la plus haute avec 28 788,83 K€.

Tableau n° 14 : ressources fiscales institutionnelles

| <i>en €</i> | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i> | 10 267 898 | 10 476 693 | 10 901 432 | 11 214 877 | 11 130 468 | 11 516 315 | 12 060 904 | 10 986 055 | 11 454 663 |
| +Fiscalité reversée | 7 533 863 | 8 286 155 | 8 377 063 | 8 163 518 | 8 197 733 | 12 014 901 | 8 697 329 | 8 835 491 | 9 430 926 |
| = Fiscalité totale | 17 801 761 | 18 762 848 | 19 278 495 | 19 378 395 | 19 328 201 | 23 531 216 | 20 758 233 | 19 821 546 | 20 885 589 |
| +Ressources d'exploitation | 3 446 700 | 2 336 743 | 2 737 023 | 2 484 673 | 2 603 275 | 2 446 066 | 2 015 132 | 2 398 466 | 2 361 811 |
| +Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 2 754 863 | 3 016 876 | 2 397 299 | 2 179 788 | 2 100 445 | 1 923 409 | 2 126 761 | 3 530 441 | 3 852 914 |
| +Production immobilisée, travaux en régie | 1 225 285 | 1 084 800 | 1 170 760 | 1 114 238 | 1 097 772 | 888 145 | 1 049 978 | 927 997 | 727 967 |
| =Produits de gestion | 25 228 610 | 25 201 267 | 25 583 578 | 25 157 095 | 25 129 693 | 28 788 836 | 25 950 103 | 26 678 450 | 27 828 281 |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

La fiscalité (dont la fiscalité reversée) représente 80 % des produits de gestion en 2020 contre 71 % en 2014. La part des ressources institutionnelles en 2020 constitue 8,2 % des produits de gestion en 2020, contre 11 % en 2014.

En 2020, les produits de gestion sont constitués à plus de 54 % par des produits flexibles (ressources fiscales propres + ressources d'exploitation pour 14 076,03 K€) et à près de 42 % par des produits rigides (ressources institutionnelles + fiscalité reversée par l'interco et l'Etat pour 10 824,09 K€). La fiscalité reversée s'établit à 8 697,32 K€ en 2020 contre 12 014,90 K€ en 2019.

Sur la période sous revue les produits flexibles enregistrent une hausse limitée, soit une variation moyenne annuelle de + 0,4 %. Près de 86 % des produits flexibles sont constitués par les ressources fiscales qui enregistrent une augmentation annuelle moyenne de 2,7 % sur la période.

7.1.2.1 Fléchissement des ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation de 2020 (2,015 M€) constituent 7,8 % des produits de gestion contre 13,7 % en 2014. Une baisse annuelle moyenne de - 8,6 % est observée sur la période 2014-2020.

Tableau n° 15 : ressources d'exploitation

| <i>en €</i> | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <i>Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés</i> | 837 | 625 | 487 | 1 141 | 1 151 | 430 | 773 | 1 378 | 216 |
| <i>+ Domaine et récoltes</i> | 773 031 | 44 490 | 43 664 | 176 512 | 124 831 | 60 882 | 118 570 | 121 769 | 133 773 |
| <i>+ Travaux, études et prestations de services</i> | 1 728 489 | 1 188 176 | 1 249 058 | 1 260 356 | 1 360 169 | 1 327 835 | 888 147 | 1 023 593 | 1 192 573 |
| <i>+ Mise à dispo de personnel facturée</i> | 110 242 | 140 335 | 195 292 | 252 517 | 242 546 | 176 961 | 152 079 | 365 024 | 378 493 |
| <i>+ Rbt de frais</i> | 143 675 | 123 498 | 141 202 | 121 901 | 192 462 | 195 132 | 147 626 | 45 936 | 11 324 |
| <i>= Ventes diverses, produits des services et du domaine et rbt de frais (a)</i> | 2 756 274 | 1 497 124 | 1 629 703 | 1 812 427 | 1 921 159 | 1 761 240 | 1 307 195 | 1 557 700 | 1 716 379 |
| <i>+ Revenus locatifs et redevances (hors DSP)</i> | 681 365 | 830 615 | 677 236 | 663 163 | 672 743 | 675 151 | 697 998 | 590 622 | 635 028 |
| <i>+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif</i> | 0 | 0 | 421 083 | 0 | 0 | 0 | 0 | 240 129 | 0 |
| <i>+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)</i> | 9 061 | 9 004 | 9 002 | 9 083 | 9 373 | 9 675 | 9 939 | 10 015 | 10 403 |
| <i>= Autres produits de gestion courante (b)</i> | 690 426 | 839 619 | 1 107 321 | 672 246 | 682 116 | 684 825 | 707 937 | 840 766 | 645 432 |
| <i>= Ressources d'exploitation (a+b+c)</i> | 3 446 700 | 2 336 743 | 2 737 023 | 2 484 673 | 2 603 275 | 2 446 066 | 2 015 132 | 2 398 466 | 2 361 811 |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

Les ressources d'exploitation sont principalement constituées en 2020 par les travaux, études et prestations de services pour un montant de 888,14 K€. Les mises à disposition de personnel facturées, pour celles comptabilisées au c/7084, s'élèvent à 152,07 K€. Comme déjà souligné, ce poste est indûment minoré⁶⁴. Les produits résultant du domaine et récoltes s'élèvent à 118,57 K€. Les coupes de bois sont comptabilisées à hauteur de 75,72 K€ en 2020 (79,53 K€ en 2014).

Les excédents reversés par les régies à caractère industriel et commercial⁶⁵ sont limités à moins de 10 K€ sur la période.

7.1.2.2 Progression des ressources fiscales

Tableau n° 16 : ressources fiscales

| en € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Impôts locaux nets des restitutions</i> | 9 111 989 | 9 248 245 | 9 526 361 | 9 676 842 | 9 674 269 | 9 938 708 | 10 601 660 | 8 891 398 | 9 590 179 |
| <i>+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)</i> | 140 017 | 142 111 | 140 637 | 172 874 | 161 620 | 209 588 | 128 185 | 187 904 | 170 323 |
| <i>+ Taxes sur activités industrielles</i> | 381 899 | 454 993 | 456 523 | 397 035 | 393 475 | 384 242 | 380 457 | 403 356 | 415 159 |
| <i>+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (nettes des reversements)</i> | 0 | 0 | 0 | 71 858 | 73 408 | 62 720 | 72 264 | 80 631 | 82 739 |
| <i>+ Autres taxes</i> | 633 993 | 631 344 | 777 911 | 896 269 | 827 696 | 921 057 | 878 338 | 1 422 766 | 1 196 263 |
| = Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) | 10 267 898 | 10 476 693 | 10 901 432 | 11 214 877 | 11 130 468 | 11 516 315 | 12 060 904 | 10 986 055 | 11 454 663 |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

Les ressources fiscales propres sont en augmentation de près de 15 % sur la période 2015-2020.

Des éléments qui composent ces recettes fiscales, deux postes sont en augmentation : les impôts locaux nets de restitution (+ 14 %) essentiellement grâce à une augmentation des bases en 2015 et 2020 et les autres taxes (dont les droits de mutation), + 28 %.

⁶⁴ Soit 102 826,97 € (m.a.d. du SAGC et du club Léo Lagrange indûment comptabilisé au c/7588 suivant éléments de réponse à la question complémentaire du 4 novembre 2021.)

⁶⁵ Quatre budgets annexes : transport, pompes funèbres, eau et assainissement.

Tableau n° 17 : fiscalité locale de 2014 à 2020

Fiscalité
en milliers d'euros

| FISCALITE | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Bases | | | | | | | |
| Taxe d'habitation | 22 857 | 23 696 | 23 901 | 24 127 | 24 599 | 25 360 | 25 860 |
| Taxe sur le foncier bâti | 26 278 | 29 130 | 28 974 | 30 480 | 30 073 | 30 535 | 33 818 |
| Taxe sur le foncier non bâti | 493 | 305 | 215 | 203 | 202 | 209 | 213 |
| Taux (en %) | | | | | | | |
| Taxe d'habitation | 15,11 | 15,11 | 15,11 | 15,11 | 15,11 | 15,11 | |
| Taxe sur le foncier bâti | 19,44 | 19,44 | 19,44 | 19,44 | 19,44 | 19,44 | 19,44 |
| Taxe sur le foncier non bâti | 38,94 | 38,94 | 38,94 | 38,94 | 38,94 | 38,94 | 38,94 |
| Produit | | | | | | | |
| Taxe d'habitation | 3 454 | 3 580 | 3 611 | 3 645 | 3 716 | 3 831 | 3 907 |
| Taxe sur le foncier bâti | 5 109 | 5 663 | 5 633 | 5 925 | 5 846 | 5 934 | 6 572 |
| Taxe sur le foncier non bâti | 192 | 119 | 84 | 79 | 79 | 81 | 83 |
| Produit total | 8 754 | 9 362 | 9 328 | 9 649 | 9 641 | 9 846 | 10 562 |

Source : réponse question 51f

La dynamique des bases a permis la progression des produits des impôts locaux. Les bases de la taxe d'habitation ont augmenté de 12 %, celles de la taxe sur les propriétés bâties de 22 %.

Ramenés en euros par habitant, les produits de la taxe d'habitation de 2020 apparaissent en deçà de ceux de la moyenne nationale de la strate (- 18 €), à l'inverse de ceux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (+ 63 €).

Tableau n° 18 : produits des impôts locaux par habitant en 2020

| 2020 | Cestas | Moyenne nationale de la strate (10 000 à 20 000 habitants) |
|---|--------|---|
| Taxe d'habitation | 227 € | 245 € |
| Taxe foncière sur les propriétés bâties | 382 € | 319 € |
| Taxe foncière sur les propriétés non bâties | 5 € | 6 € |

Source : fiches analyses www.collectivites-locales.gouv.fr

Les taux de fiscalité n'ont pas évolué, ils sont inférieurs à la moyenne de la strate.

Tableau n° 19 : taux des impôts locaux et moyenne nationale de la strate

| <i>Taux de fiscalité locale</i> | 2014 à 2020 | 2020 Moyenne nationale de state de 10 000 à 20 000 habitants |
|--|-------------|--|
| <i>Taxe d'habitation</i> | 15,11% | 16,68% |
| <i>Taxe foncière sur les propriétés bâties</i> | 19,44% | 22,56% |
| <i>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</i> | 38,94% | 53,13% |

Source : fiches analyses www.collectivités-locales.gouv.fr

Dans le cadre de la réforme fiscale⁶⁶, la taxe d'habitation sur les résidences principales n'est plus perçue par les communes, seule celle sur les résidences secondaires continue à l'être. En contrepartie, les communes récupèrent le produit de la taxe foncière du département⁶⁷. En 2020, les taux de la taxe sur le foncier bâti et non bâti ont été maintenus.

Concernant la taxe d'habitation, les réductions de bases s'élèvent en 2020 à 4 676 milliers d'euros. En euros par habitant, elles s'établissent à 272 € contre 117 € pour la moyenne de la strate.

7.1.2.3 Un montant de la dotation de solidarité communautaire (DSC) atypique en 2019

La fiscalité reversée entre collectivités de 7 533,86 K€ en 2014 s'établit à 8 697,32 K€ en 2020.

Tableau n° 20 : montant atypique de la dotation de solidarité communautaire en 2019

| <i>en €</i> | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|
| <i>Attribution de compensation brute</i> | 7 570 848 | 7 570 848 | 7 570 848 | 7 570 848 | 7 570 848 | 7 570 848 | 7 570 848 | 7 570 848 | 7 570 848 |
| <i>+ Dotation de solidarité communautaire brute</i> | 284 868 | 1 363 891 | 1 414 818 | 1 311 900 | 1 311 000 | 5 116 056 | 1 805 468 | 2 401 484 | 1 860 078 |
| <i>= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales</i> | 7 855 716 | 8 934 739 | 8 985 666 | 8 882 748 | 8 881 848 | 12 686 904 | 9 376 316 | 9 972 332 | 9 430 926 |
| <i>+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)</i> | -321 853 | -648 584 | -608 603 | -719 230 | -684 115 | -672 003 | -678 987 | -1 136 841 | 0 |
| <i>= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds</i> | -321 853 | -648 584 | -608 603 | -719 230 | -684 115 | -672 003 | -678 987 | -1 136 841 | 0 |
| <i>= Fiscalité reversée</i> | 7 533 863 | 8 286 155 | 8 377 063 | 8 163 518 | 8 197 733 | 12 014 901 | 8 697 329 | 8 835 491 | 9 430 926 |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

Le montant de l'attribution de compensation brute n'a pas évolué, soit sur la période un montant de 7 570 848 € (correspond aux recettes de fiscalité professionnelle reversées par la CC).

⁶⁶ La loi de finances 2020 ayant voté la suppression de la taxe d'habitation, les taux de la TH votés au niveau communal sont figés à leur niveau de 2019.

⁶⁷ Le taux appliqué est celui voté en 2019.

La dotation de solidarité communautaire⁶⁸ brute en lien avec la fiscalité économique⁶⁹ et les zones d'activités gérées par la CC, enregistre une augmentation annuelle moyenne de 36 % sur la période.

La DSC de 1 311 K€ en 2017 et 2018 a bondi à 5 116,05 K€ en 2019 suite à la commercialisation des zones d'activités. A cet égard, le site de la CC Jalle-Eau-Bourde mentionne que : « *La commercialisation des zones d'activités de compétence communautaire se poursuit sous l'égide de chacune des communes* ».

7.1.2.4 Le potentiel financier de la commune supérieur à celui de la moyenne de la strate

Le potentiel financier⁷⁰ constitue un indicateur de richesse théorique qui permet de mesurer la capacité d'une commune à mobiliser des ressources régulières pour faire face à ses charges. Il prend en compte les ressources fiscales que percevrait la collectivité si elle appliquait le taux moyen national pour chacune des taxes directes locales (potentiel fiscal) majoré du montant perçu par la commune l'année précédente au titre de la dotation forfaitaire de la DGF. Les données du compte administratif de 2020 mentionnent un potentiel financier exprimé par habitant (1 446,16 €) supérieur à celui de la moyenne nationale de la strate (1 195,27 €).

7.1.2.5 Des ressources institutionnelles en repli

Le montant des ressources institutionnelles, dotations et participations, enregistre un fléchissement sur la période, soit une diminution annuelle moyenne de - 4,2 %.

⁶⁸ La CC pour déterminer le montant de la DSC tient compte de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges des communes-membres.

⁶⁹ La fiscalité économique : cotisation foncière des entreprises (CVE), cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), imposition forfaitaire sur les entreprises des réseaux (IFER).

⁷⁰ Le potentiel fiscal est défini à l'article L. 2336-2 du CGCT.

Tableau n° 21 : évolution et composition des ressources institutionnelles

| en € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <i>Dotation globale de fonctionnement</i> | 2 420 251 | 1 854 500 | 1 352 876 | 1 003 661 | 917 203 | 828 181 | 750 853 | 659 581 | 521 346 |
| <i>dont dotation forfaitaire</i> | 2 420 251 | 1 854 500 | 1 352 876 | 1 003 661 | 917 203 | 828 181 | 750 853 | 659 581 | 521 346 |
| <i>Dotation générale de décentralisation</i> | 0 | 6 000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| FCTVA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 463 818 | 6 437 | 11 987 |
| <i>Participations</i> | 75 703 | 907 984 | 892 109 | 969 818 | 961 661 | 862 113 | 660 824 | 881 953 | 762 412 |
| <i>dont État</i> | 54 087 | 66 058 | 80 773 | 68 331 | 10 346 | 2 018 | 6 331 | 22 541 | 26 089 |
| <i>dont régions</i> | 0 | 0 | 3 000 | 0 | 2 000 | 0 | 0 | 0 | 1 020 |
| <i>dont départements</i> | 0 | 1 857 | 4 681 | 520 | 8 925 | 3 030 | 3 850 | 4 720 | 4 931 |
| <i>dont autres</i> | 21 617 | 840 069 | 803 655 | 900 968 | 940 390 | 857 065 | 650 642 | 854 693 | 730 372 |
| <i>Autres attributions et participations</i> | 258 909 | 248 392 | 152 314 | 206 309 | 221 581 | 233 115 | 251 266 | 1 982 470 | 2 557 168 |
| <i>dont compensation et péréquation</i> | 255 360 | 244 824 | 148 979 | 203 136 | 218 483 | 230 053 | 248 199 | 1 982 470 | 2 227 328 |
| <i>dont autres</i> | 3 549 | 3 568 | 3 335 | 3 173 | 3 098 | 3 062 | 3 067 | 0 | 329 840 |
| = Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 2 754 863 | 3 016 876 | 2 397 299 | 2 179 788 | 2 100 445 | 1 923 409 | 2 126 761 | 3 530 441 | 3 852 914 |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

La part forfaitaire de la DGF chute de 2 420,25 K€ en 2014 à 750,85 K€ en 2020. Ceci est la conséquence des mesures nationales prises depuis la loi de finances de 2014 visant à associer les collectivités locales au redressement des finances publiques. Cette baisse correspond à une variation annuelle moyenne de - 17,7 % sur la période.

Les participations imputées au compte 7478 (660,82 K€ en 2020) enregistrent un niveau élevé depuis 2015. Cette évolution résulte en réalité d'une régularisation des écritures comptables⁷¹. Jusqu'en 2014, la commune enregistrait dans le chapitre 70 dédié aux produits des services et du domaine, les aides financières versées par la caisse d'allocations familiales en soutien des activités municipales à destination de la petite enfance (crèche familiale, relais des assistants), du périscolaire (accueils loisirs) et de l'extrascolaire (activité jeunesse). A compter de 2015, ces aides ont été dûment comptabilisées dans le chapitre des participations, au compte 7478 « autres organismes », pour un montant de 650,64 K€ en 2020.

⁷¹ Réponse mail du 16 novembre 2021.

7.1.3 Hausse de 5 % des charges de gestion

Au cours de la période 2014-2020, les charges de gestion enregistrent une augmentation annuelle moyenne de 0,9 %, soit à un rythme plus soutenu que celui des produits (+ 0,5 %). L'exercice 2017 enregistre la valeur la plus haute avec 24 013,85 K€.

Tableau n° 22 : les charges de gestion de 2014 à 2022

| en € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Charges à caractère général</i> | 5 637 995 | 5 788 307 | 6 200 867 | 5 614 156 | 5 559 969 | 5 471 188 | 5 439 602 | 5 485 757 | 6 061 093 |
| + <i>Charges de personnel</i> | 12 888 817 | 13 613 536 | 13 899 628 | 14 477 841 | 14 267 612 | 14 094 958 | 14 304 880 | 14 555 051 | 15 091 944 |
| + <i>Subventions de fonctionnement</i> | 3 023 080 | 3 181 936 | 3 170 086 | 3 406 040 | 3 342 684 | 2 910 452 | 2 890 835 | 2 661 159 | 2 993 706 |
| + <i>Autres charges de gestion</i> | 486 152 | 461 666 | 509 015 | 515 902 | 523 586 | 538 062 | 570 938 | 533 966 | 516 893 |
| = Charges de gestion (B) | 22 036 044 | 23 045 445 | 23 779 596 | 24 013 939 | 23 693 852 | 23 014 659 | 23 206 255 | 23 235 933 | 24 663 636 |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

7.1.3.1 Des charges à caractère général en repli à compter de l'exercice 2017

Les charges à caractère général en 2020 (5,4 M€) sont constituées à près de 58 % par les achats. Le compte 6287, qui enregistre les remboursements par le budget principal de frais effectués notamment par les budgets annexes, CCAS et autres organismes de rattachement, représente plus de 8 % des charges de gestion. Il a plus que doublé entre 2014 (203,83 K€) et 2020 (438,63 K€). Cette évolution renvoie au soutien communal en faveur des prestations de services gérées par le CCAS (*cf. supra*).

Tableau n° 23 : évolution des charges à caractère général dont les remboursements aux organismes de rattachement (c/ 6287)

| en € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Charges à caractère général | 5 637 995 | 5 788 307 | 6 200 867 | 5 614 156 | 5 559 969 | 5 471 188 | 5 439 602 | 5 485 757 | 6 061 093 |
| dont achats autres que terrains à aménager | 3 711 490 | 3 792 639 | 3 980 332 | 3 641 549 | 3 584 257 | 3 615 683 | 3 139 978 | 3 418 338 | 3 885 495 |
| dont locations et charges de copro | 120 382 | 105 504 | 133 506 | 139 405 | 160 984 | 159 175 | 154 202 | 99 356 | 108 083 |
| dont entretien et réparations | 284 448 | 285 398 | 405 933 | 426 554 | 283 530 | 327 753 | 363 933 | 460 280 | 504 086 |
| dont assurances et frais bancaires | 143 327 | 152 547 | 186 019 | 199 060 | 204 030 | 217 505 | 234 298 | 256 730 | 270 144 |
| dont autres services extérieurs | 423 395 | 282 723 | 377 603 | 364 181 | 296 374 | 322 476 | 240 644 | 415 917 | 308 243 |
| dont rbts de frais | 203 839 | 372 070 | 332 912 | 177 528 | 339 969 | 18 063 | 438 631 | 172 671 | 173 688 |
| dont contrats de presta de services avec entreprises | 0 | 89 367 | 61 294 | 52 645 | 53 180 | 57 786 | 65 490 | 50 163 | 56 895 |
| dont honoraires, études, recherches | 164 756 | 128 251 | 135 094 | 46 440 | 114 090 | 112 345 | 111 402 | 64 496 | 96 131 |
| dont publicité, publications et relations publiques | 242 069 | 248 746 | 241 206 | 230 420 | 223 944 | 217 659 | 152 083 | 166 726 | 239 612 |
| dont transports collectifs et de biens (y c. scolaires) | 2 669 | 232 | 0 | 0 | 244 | 129 067 | 200 955 | 52 976 | 95 107 |
| dont déplacements et missions | 7 647 | 10 481 | 9 190 | 6 654 | 6 491 | 6 206 | 4 629 | 11 748 | 17 446 |
| dont frais postaux et télécomm | 218 964 | 208 683 | 218 251 | 206 624 | 168 113 | 160 627 | 210 230 | 186 248 | 185 031 |
| dont impôts et taxes | 115 009 | 111 667 | 119 527 | 123 096 | 124 763 | 126 842 | 123 126 | 130 108 | 121 132 |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

Le poste « autres services extérieurs » enregistre un fléchissement en 2020 (240,64 K€ contre 322,47 K€ en 2019) qui peut résulter des conséquences induites par la crise sanitaire, pour ce qui concerne plus précisément les prestations de ménage et la restauration scolaire.

7.1.3.2 Des charges de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition (MAD) d'un montant incertain consécutifs à des imputations erronées

➤ **La régie municipale sollicitée pour assurer un périmètre du service public spécifique à la géographie des lieux**

Les charges de personnel en 2020 constituent une dépense de 833 € par habitant contre 657 € pour la moyenne de la strate⁷². L'écart à hauteur de + 176 € en 2020 s'est fortement accentué par rapport à 2014 (+ 105 €). Comme déjà observé en 2013, ce poids résulte de la faiblesse récurrente des transferts de charges opérés vers l'intercommunalité avec de surcroît du

⁷² En 2014, les charges de personnel par habitant s'élèvent à 766 € contre 661 € pour la moyenne de la strate.

personnel communal mis à disposition et non transféré et d'un volume particulièrement important des travaux en régie, soit 1,049 M€ en 2020⁷³.

Par ailleurs, outre ces modes de gestion retenus par les élus, l'ordonnateur a souligné que l'écart par rapport à la moyenne des communes de 10 000 à 20 000 habitants s'explique en grande partie par la géographie des lieux, soit 40 agents en charge de l'entretien d'un grand massif forestier et 15 agents en charge de l'entretien d'une voirie étendue. Huit quartiers de vie comprenant dix écoles maternelles et primaires regroupées dans cinq groupes scolaires emploient 150 agents dont les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM). Une cuisine centrale (soit une dizaine d'agents permanents) fournit 1 000 repas journaliers à destination des enfants des écoles mais aussi aux personnels, aux pompiers du centre de secours municipal et à deux résidences « autonomie ». Le périmètre du service public et le recours important à une régie municipale résultent d'un choix de gestion de la mairie.

Tableau n° 24 : évolution des charges de personnel nette des remboursements pour MAD

| en € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Rémunérations du personnel | 9 017 430 | 9 360 039 | 9 548 063 | 9 984 657 | 9 900 882 | 9 879 506 | 9 894 686 | 10 158 073 | 11 404 981 |
| + Charges sociales | 3 517 326 | 3 707 414 | 3 799 780 | 3 984 505 | 3 876 131 | 3 793 644 | 3 891 631 | 3 971 288 | 3 351 804 |
| + Impôts et taxes sur rémunérations | 194 039 | 193 194 | 190 642 | 203 403 | 212 783 | 221 063 | 202 269 | 240 663 | 240 040 |
| + Autres charges de personnel | 96 411 | 85 423 | 73 682 | 20 530 | 12 956 | 13 741 | 23 949 | 25 051 | 18 393 |
| = Charges de personnel interne | 12 825 205 | 13 346 069 | 13 612 167 | 14 193 096 | 14 002 753 | 13 907 954 | 14 012 534 | 14 395 075 | 15 015 218 |
| Charges sociales en % des CP interne | 27,4% | 27,8% | 27,9% | 28,1% | 27,7% | 27,3% | 27,8% | 27,6% | 22,3% |
| + Charges de personnel externe | 63 613 | 267 466 | 287 461 | 284 745 | 264 860 | 187 003 | 292 346 | 159 976 | 76 725 |
| = Charges totales de personnel | 12 888 817 | 13 613 536 | 13 899 628 | 14 477 841 | 14 267 612 | 14 094 958 | 14 304 880 | 14 555 051 | 15 091 944 |
| - Remboursement de personnel mis à disposition | 110 242 | 140 335 | 195 292 | 252 517 | 242 546 | 176 961 | 152 079 | 365 024 | 378 493 |
| = Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD | 12 778 575 | 13 473 201 | 13 704 336 | 14 225 324 | 14 025 067 | 13 917 997 | 14 152 801 | 14 190 027 | 14 713 451 |
| en % des produits de gestion | 50,7% | 53,5% | 53,6% | 56,5% | 55,8% | 48,3% | 54,5% | 53,2% | 52,9% |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

⁷³ c/72 « production immobilisée » : 1,22 M€ en 2014, 1,08 M€ en 2015, 1,17 M€ en 2016, 1,11 M€ en 2017, 1,09 M€ en 2018, 0,88 M€ en 2019 et 1,04 M€ en 2020.

Les erreurs affectant la comptabilisation des agents mis à disposition imputés indûment au c/7588 au lieu du c/7084⁷⁴ ne donnent pas une image très fidèle des charges totales de personnel nettes des remboursements. Ce poste d'un montant de 14,15 M€ en 2020 apparaît surévalué, ce qui a aussi un impact, certes marginal, du volume de la masse salariale, sur la fiabilité du coefficient de rigidité des charges de structure.

Tableau n° 25 : ratio de rigidité des charges structurelles

| <i>Ratios du réseau d'alerte de la DGFIP</i> | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Ratio de rigidité des charges structurelles</i> | 53,1% | 55,9% | 56,3% | 59,2% | 58,7% | 50,3% | 56,5% | 56,0% | 55,5% |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

Le coefficient de rigidité des charges de structure⁷⁵ à hauteur de 59,2 % en 2017 et de 56,5 % en 2020 doit conduire l'ordonnateur à mieux adapter la gestion des ressources humaines (transferts, mises à disposition, recrutements, promotions internes, régime indemnitaire, organisation du temps de travail...).

7.1.3.3 Subventions de fonctionnement

Autre poste des charges de gestion qu'il convient d'appréhender avec prudence, celui des subventions qui à l'inverse des charges de personnel est sous-évalué et n'est pas représentatif de la totalité des dépenses prises en charge par la commune.

Tableau n° 26 : évolution des subventions de fonctionnement

| <i>en €</i> | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <i>Subventions de fonctionnement</i> | 3 023 080 | 3 181 936 | 3 170 086 | 3 406 040 | 3 342 684 | 2 910 452 | 2 890 835 | 2 661 159 | 2 993 706 |
| <i>dont subv. aux établissements publics rattachés</i> | 501 000 | 620 200 | 670 200 | 865 000 | 810 000 | 830 000 | 800 000 | 800 000 | 600 000 |
| <i>dont subv. autres établissements publics</i> | 900 350 | 800 614 | 802 570 | 800 973 | 793 479 | 269 387 | 315 000 | 90 000 | 570 000 |
| <i>dont subv. aux personnes de droit privé</i> | 1 621 730 | 1 761 122 | 1 697 316 | 1 740 067 | 1 739 205 | 1 811 065 | 1 775 835 | 1 771 159 | 1 823 706 |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

⁷⁴ Selon l'instruction comptable M14, la mise à disposition de personnel facturée doit être comptabilisée au c/7084.

⁷⁵ Charges de personnel sur produits de fonctionnement entrant dans le calcul de la CAF.

Les subventions de fonctionnement, de 3,02 M€ en 2014, ont été ramenées à 2,89 M€ en 2020, soit une baisse de 4,6 % (0,7 % en moyenne annuelle). Ramenées en euros par habitant, les subventions de 2020 représentent 168 € contre 89 € pour la moyenne de la strate. Le montant important des subventions versées en 2020 au CCAS (800 K€), aux associations sportives (S.A.D.G. : 483,74 K€ ; Léo Lagrange 483,74 K€) et à l'office socio-culturel (483,74 K€) participent à cette situation atypique, qui pour autant se révèle sous-évalué, les aides indirectes n'y étant pas comptabilisées.

7.1.4 Un ratio d'autofinancement favorable

Tableau n° 27 : la capacité d'autofinancement nette

| en € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------------------------|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| CAF brute | 2 955 501 | 1 467 578 | 944 139 | 1 096 470 | 1 263 949 | 5 803 392 | 2 743 131 | 2 918 526 | 3 155 638 |
| en % des produits de gestion | 11,7 % | 5,8 % | 3,7 % | 4,4 % | 5,0 % | 20,2 % | 10,6 % | 10,9 % | 11,3 % |
| - Annuité en capital de la dette | 923 243 | 879 993 | 802 651 | 784 420 | 754 931 | 784 890 | 794 204 | 794 038 | 630 918 |
| = CAF nette ou disponible | 2 032 257 | 587 585 | 141 487 | 312 050 | 509 018 | 5 018 502 | 1 948 927 | 2 124 488 | 2 524 719 |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

En 2016, la capacité d'autofinancement nette se révèle d'un niveau médiocre, soit + 141 487 €. Cette faiblesse résulte d'un résultat exceptionnel négatif qui en 2015 et 2016 a fragilisé les équilibres financiers de la commune. Des titres de recettes annulés sur exercices antérieurs (c/673) d'un montant important ont participé à un résultat exceptionnel négatif.

| COMPTE DE RESULTAT 2016 | | |
|--|---------------|---------------|
| .6200 - VILLE DE CESTAS - BUDGET PRINC | | Exercice 2016 |
| POSTES | Exercice 2016 | Exercice 2015 |
| C - RESULTAT EXCEPTIONNEL (V-VI) | -600 312,82 | -396 760,59 |
| TOTAL DES PRODUITS (I+III+V) | 26 152 350,33 | 25 552 267,20 |
| TOTAL DES CHARGES (II+IV+VI) | 25 893 385,41 | 24 799 276,49 |
| RESULTAT DE L'EXERCICE | 258 964,92 | 752 990,71 |

Source : compte de gestion 2016

Néanmoins, à la faveur notamment de la production immobilisée d'un montant élevé⁷⁶ (travaux en régie imputés au c/72), la CAF demeure positive sur la période sous revue. En cumul la CAF disponible de 2014 à 2020 s'élève à 10 549 827 €.

⁷⁶ Plus d'un million d'euros sur tous les exercices, excepté en 2019 (0,88 M€). Ces travaux en fin d'exercice lorsque leur nature le permet doivent donner lieu à une opération d'ordre afin de les transférer à la section d'investissement et mise à jour de l'état d'actif.

La capacité d'autofinancement nette de 1 948 927 € en 2020 représente 113 € par habitant contre 109 € pour la moyenne de la strate⁷⁷, ce qui témoigne d'une capacité légèrement plus importante que la moyenne des communes de 10 000 à 20 000 habitants à autofinancer ces investissements en fin de période.

7.2 La section d'investissement du budget principal

Le total des dépenses d'équipement de 2014 à 2020 s'élève à un peu plus de 25,51 M€. Ces dépenses dépassent 4 M€ en 2014 et 2015 et atteignent 5,14 M€ en 2018 (5,14 M€). Celles de 2020 s'élèvent à 2,24 M€.

Tableau n° 28 : dépenses d'équipement de 2014 à 2021

| en € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Cumul sur les années | 2022 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------|-----------|
| - Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie) | 4 019 818 | 4 016 272 | 3 017 700 | 3 562 981 | 5 142 989 | 3 514 274 | 2 241 391 | 3 526 867 | 29 042 292 | 3 781 763 |
| Travaux en régie | 1 225 285 | 1 084 800 | 1 170 760 | 1 114 238 | 1 097 772 | 888 145 | 1 049 978 | 927 997 | 8 558 976 | 727 967 |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

Les dépenses les plus significatives sont celles liées à la voirie (99,57 km²), qui s'établissent dans une fourchette comprise entre 909 K€ (2014) et 419,23 K€ (2020). Le coût de la construction d'une maison de la petite enfance (exercices 2015 à 2017) s'est élevé à 296,82 K€ HT. La construction en 2016 d'un tennis couvert pour un montant de 221,91 K€, la reconstruction d'une partie incendiée de l'hôtel de ville pour un montant de 710,84 K€ et la construction d'une salle de basket et d'escalade à hauteur de 2 266,82 K€ ont constitué les dépenses d'investissement les plus importantes au titre de la période sous-revue.

Comme déjà indiqué, la part des travaux réalisés en régie est importante. Près de 30 % des dépenses d'équipement de 2014 à 2020 correspondent à des travaux en régie (7,63 M€).

En 2020, les dépenses réelles d'équipement (1 191 413 €) représentent 53,16 % du montant total des dépenses réelles d'investissement (2 241 391 €) et le remboursement de la dette 35,43 %.

Tableau n° 29 : dépenses d'équipement par habitant

| Ratios par habitants en euros | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Dépenses d'équipement / habitant | 239 | 240 | 180 | 213 | 304 | 206 | 130 | 205 |
| Moyenne de la strate | 321 | 268 | 263 | 300 | 324 | 376 | 309 | 324 |

Source : CRC NA d'après les données DGCL et les comptes de gestion

⁷⁷ Source : fiche DGCL 2020.

En 2020, les dépenses d'équipement s'élèvent à 130 € par habitant contre 309 € pour la moyenne de la strate. Le poids des travaux en régie peut, en partie seulement, expliquer la faiblesse du ratio.

7.2.1 Une absence de programme prévisionnel d'investissement (P.P.I.)

7.2.1.1 Des crédits annulés en dépenses d'investissement trop élevés

Tableau n° 30 : taux de réalisation budgétaire des dépenses d'équipement

| <i>Dépenses engagées non mandatées en euros</i> | | |
|---|---------------|---------------|
| <i>Dépenses réelles d'investissement</i> | 2019 | 2020 |
| <i>Crédits ouverts au budget primitif</i> | 9 051 385,00 | 12 939 630,19 |
| <i>Total crédits ouverts (BP+DM+RAR n-1)</i> | 13 694 082,57 | 14 533 950,00 |
| <i>Taux crédits budget primitif sur total crédits ouverts</i> | 66,10 | 89,03 |
| <i>Réalisation (dépenses mandatées)</i> | 4 328 911,80 | 3 045 396,58 |
| <i>Taux de réalisation des dépenses</i> | 31,61 | 20,95 |
| <i>Crédits annulés</i> | 8 987 485,80 | 10 825 074,54 |
| <i>Taux crédits annulés</i> | 65,63 | 74,48 |
| <i>Restes à réaliser (reporter en N+1)</i> | 374 987,40 | 663 478,90 |
| <i>Taux des restes à réaliser</i> | 2,74 | 4,57 |

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

Si le taux de réalisation des dépenses est limité à 66,1 % en 2019, l'amélioration est sensible l'année suivante, il se rapproche des 90 % en 2020. En revanche, les crédits annulés sont importants : 8,9 M€ en 2019 et 10,82 M€ en 2020, soit un taux de près de 75 %.

Les montants des crédits annulés justifient pour la commune la nécessité de se doter d'un outil de pilotage en vue d'améliorer la prévision des dépenses d'équipement et de leur financement.

7.2.1.2 Absence de PPI

Cestas ne dispose pas d'un programme prévisionnel d'investissement formel. Les services de l'ordonnateur ont indiqué que six opérations d'investissement significatives étaient envisagées en 2021 pour un montant de 2,75 M€ dont quatre concernent le domaine du sport (1,09 M€).

Tableau n° 31 : principaux projets des dépenses d'investissement de 2021

| <i>Opérations envisagées</i> | <i>Chiffrage</i> | <i>Calendrier</i> | <i>Mode de financement</i> |
|---|------------------|--------------------------------|--|
| <i>Travaux de voirie</i> | 1 152 000 € | 2 ^{ème} semestre 2021 | Autofinancement |
| <i>Construction d'un boulodrome</i> | 180 000 € | 2 ^{ème} semestre 2021 | Autofinancement |
| <i>Construction d'un bâtiment pour le service Transport</i> | 319 000 € | année 2021 | Autofinancement avec facturation d'un loyer annuel à la communauté de commune Jalle-Eau-Bourde |
| <i>Tribunes de rugby complexe Bouzet</i> | 100 000 € | année 2021 | Autofinancement |
| <i>Remplacement terrain de football synthétique</i> | 500 000 € | 2 ^{ème} semestre 2021 | Autofinancement |
| <i>Travaux de la station d'épuration Mano</i> | 500 000 € | 2 ^{ème} semestre 2021 | Emprunt |

Source : réponse à la question 55

Le rapport d'orientation budgétaire 2021 mentionne une petite dizaine de projets d'investissement qui cependant ne sont pas chiffrés.

Une information plus précise des coûts d'investissement à venir conditionne la qualité du débat d'orientation budgétaire concernant plus particulièrement, *in fine*, les perspectives des emprunts nouveaux à souscrire.

La chambre régionale des comptes recommande la mise en place d'un PPI sur la durée du mandat ce qui permettra aux élus de disposer d'une vision plus prospective des principaux projets d'investissement, et facilitera le phasage des dépenses et des recettes ainsi que les arbitrages entre fiscalité et emprunt.

Dans sa réponse, la collectivité précise que les projets d'investissement sont présentés chaque année au moment du ROB. Néanmoins, elle prend note de la nécessité de la formalisation d'un PPI à laquelle elle s'engage pour l'année 2023.

7.2.2 En cumul, un financement propre disponible (25,90 M€) légèrement plus élevé que les dépenses d'équipement (25,51 M€)

Le tableau ci-après rend compte de la structure du financement des investissements de 2014 à 2020. Le financement propre disponible est supérieur aux dépenses d'équipement en 2014, 2019, 2020 et 2021. En 2019, il correspond au double des investissements réalisés. La mobilisation du fonds de roulement a permis de financer la totalité des besoins sauf en 2015, où un emprunt nouveau de près de 40 K€ a été contracté dont la justification n'est pas avérée compte tenu de l'abondance des ressources stables (*cf. infra*).

Tableau n° 32 : financement des investissements de 2014 à 2021 du budget principal

| <i>en €</i> | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| CAF brute | 2 955 501 | 1 467 578 | 944 139 | 1 096 470 | 1 263 949 | 5 803 392 | 2 743 131 | 2 918 526 | 3 155 638 |
| - Annuité en capital de la dette | 923 243 | 879 993 | 802 651 | 784 420 | 754 931 | 784 890 | 794 204 | 794 038 | 630 918 |
| = CAF nette (C) | 2 032 257 | 587 585 | 141 487 | 312 050 | 509 018 | 5 018 502 | 1 948 927 | 2 124 488 | 2 524 719 |
| TLE et taxe d'aménagement | 454 269 | 1 060 379 | 422 031 | 1 082 331 | 1 179 945 | 998 825 | 668 809 | 417 251 | 355 150 |
| + Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) | 397 326 | 947 277 | 791 376 | -395 688 | 850 359 | 668 428 | 0 | 704 066 | 416 502 |
| + Subv. d'invest. reçues hors attributions de compensation | 173 270 | 59 969 | 631 474 | 212 132 | 162 633 | 450 123 | 149 139 | 279 610 | 140 690 |
| + Fonds affectés à l'équipement | 89 084 | 49 893 | 27 341 | 43 071 | 82 344 | 43 479 | 111 882 | 126 015 | 143 816 |
| + Produits de cession | 1 041 613 | 128 410 | 476 224 | 838 480 | 1 018 968 | 430 890 | 12 900 | 825 460 | 9 950 |
| = Recettes d'inv. hors emprunt (D) | 2 155 562 | 2 245 927 | 2 348 446 | 1 780 325 | 3 294 249 | 2 591 745 | 942 730 | 2 352 402 | 1 066 108 |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

Tableau n° 33 : besoin ou capacité de financement propre de 2014 à 2021 du budget principal

| En € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Financement propre disponible (C+D) | 4 187 820 | 2 833 512 | 2 489 934 | 2 092 375 | 3 803 267 | 7 610 247 | 2 891 656 | 4 476 890 | 3 590 827 |
| <i>Financ. propre dispo / Dép. d'équipement (y c. tvx en régie)</i> | 104,2% | 70,6% | 82,5% | 58,7% | 74,0% | 216,6% | 129,0% | 126,9% | 95,0% |
| <i>- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i> | 4 019 818 | 4 016 272 | 3 017 700 | 3 562 981 | 5 142 989 | 3 514 274 | 2 241 391 | 3 526 867 | 3 781 763 |
| <i>- Subventions d'équipement (y c. subv en nature) hors attributions de compensation</i> | 800 | 40 086 | 93 534 | 7 000 | 23 333 | 1 718 | 0 | 3 490 | 500 |
| <i>+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés</i> | 4 291 | 15 476 | 533 076 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>- Participations et inv. fin nets</i> | -15 302 | 8 216 | -4 017 | -10 041 | -6 025 | -6 025 | -8 033 | -6 025 | 0 |
| <i>+/- Variation autres dettes et cautionnements</i> | -309 | 474 | -1 593 | -901 | 18 | 585 | -889 | 127 | -177 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre | 178 522 | -1 247 013 | -1 148 767 | -1 466 663 | -1 357 047 | 4 099 695 | 659 188 | 952 432 | -191 258 |
| <i>Nouveaux emprunts de l'année (y c. pénalités de réaménagement)</i> | 0 | 39 937 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</i> | 178 522 | -1 207 076 | -1 148 767 | -1 466 663 | -1 357 047 | 4 099 695 | 659 188 | 952 432 | -191 258 |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

De 2014 à 2020, les produits de la taxe locale d'aménagement ont concouru à hauteur de 5,86 M€ au financement des dépenses d'équipement. La mobilisation du fonds de compensation de la TVA est également importante, soit 3,25 M€, tout comme les produits de cession, près de 4 M€ et les subventions d'investissements, 1,83 M€.

7.2.3 Un endettement maîtrisé avec une quasi absence de recours à l'emprunt sur la période 2014 à 2020

Les tableaux ci-après détaillent l'endettement et les ratios y afférents.

Tableau n° 34 : baisse de l'encours de dette

| en € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Encours de dettes du BP au 1er janvier | 13 925 252 | 13 002 317 | 12 161 787 | 11 360 729 | 10 577 210 | 9 822 261 | 9 036 787 | 8 243 472 | 7 449 307 |
| - Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt) | 923 243 | 879 993 | 802 651 | 784 420 | 754 931 | 784 890 | 794 204 | 794 038 | 630 918 |
| - Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts) | -309 | 474 | -1 593 | -901 | 18 | 585 | -889 | 127 | -177 |
| = Encours de dette du BP au 31 décembre | 13 002 317 | 12 161 787 | 11 360 729 | 10 577 210 | 9 822 261 | 9 036 787 | 8 243 472 | 7 449 307 | 6 818 566 |
| - Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles | 5 272 605 | 4 978 449 | 4 393 351 | 2 826 216 | 1 769 963 | 850 487 | 6 710 998 | 6 802 681 | 6 864 002 |
| = Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA | 7 729 712 | 7 183 338 | 6 967 378 | 7 750 994 | 8 052 298 | 8 186 300 | 1 532 474 | 646 626 | -45 436 |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

L'encours de la dette du budget principal de la commune est passé de 13,92 M€ au 1^{er} janvier 2014 à 8,24 M€ au 31 décembre 2021, soit une baisse très significative de 40,8 %, grâce à une absence quasi-totale de recours à l'emprunt⁷⁸.

La commune n'a pas activé de ligne de trésorerie depuis l'exercice 2014.

Deux emprunts à barrière, dont un plus particulièrement sensible compte tenu d'un coefficient multiplicateur de 3, ont été maintenus dans le portefeuille de la commune⁷⁹. Le capital restant dû de l'emprunt à barrière simple B est limité à 45,41 K€ et affiche un taux de 4,81 % au 1^{er} janvier 2021. L'autre emprunt est côté 1D⁸⁰ selon la charte Gissler⁸¹. Il affiche un capital restant dû plus important, soit 1 059,04 K€ et un taux de 5,27 %. Les intérêts à payer s'élèvent à 55,72 K€ au 1^{er} janvier 2021. Néanmoins, dans un contexte de taux bas, le risque s'avère nettement plus limité que lors de sa souscription en 2011.

⁷⁸ Un seul emprunt en 2014.

⁷⁹ Pas de remboursement anticipé sur la période.

⁸⁰ Produit à barrière indexé sur l'indice Euribor 12 mois. Si ce dernier est inférieur ou égal à 6 %, le taux d'intérêt retenu est un taux fixe de 5,19 %. Si la barrière est franchie, les intérêts s'élèvent à 5,19 % plus trois fois la différence entre l'Euribor 12 mois et 6 %.

⁸¹ La charte dite « Gissler », classifie les emprunts en fonction de leur risque, selon les indices sous-jacents (1 à 5) et la nature de leur structure (A à E). Ainsi, un produit peu risqué avec un indice en euro et un taux fixe ou taux variable simple sera classifié 1A. À l'inverse, un produit très risqué, basé sur des écarts d'indices hors zone euro et un coefficient multiplicateur de 5 sera classifié 5E.

Un indicateur usuel pour apprécier le niveau de la dette est le rapport entre l'encours et les produits de fonctionnement. Pour Cestas, ce ratio a été ramené de 51,1 % à 31,6 % entre 2014 et 2020, ce qui correspond à une évolution très favorable.

Tableau n° 35 : un ratio de désendettement ramené à 27,9 % en 2021

| <i>Ratios du réseau d'alerte de la DGFIP</i> | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Ratio de désendettement</i> | 51,1% | 47,9% | 44,3% | 41,7% | 39,0% | 31,2% | 31,6% | 27,9% | 24,5% |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

Le tableau suivant montre les effets positifs de la politique de désendettement engagée par la commune depuis 2011. La capacité de désendettement du budget principal (rapport entre la dette restant due au 31 décembre et la CAF brute de l'exercice⁸²) s'établit dans une fourchette comprise entre 7,4 années en 2016 et 0,6 année en 2020.

Tableau n° 36 : capacité de désendettement de moins dès 2020

| <i>Principaux ratios d'alerte</i> | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>Charge d'intérêts et pertes nettes de change</i> | 312 005 | 278 976 | 243 793 | 218 052 | 193 343 | 168 969 | 143 899 | 116 248 |
| <i>Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)</i> | 2,4% | 2,3% | 2,1% | 2,1% | 2,0% | 1,9% | 1,7% | 1,6% |
| <i>Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette Budget principal net de la trésorerie/CAF brute du BP)</i> | 2,6 | 4,9 | 7,4 | 7,1 | 6,4 | 1,4 | 0,6 | 0,2 |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

La collectivité demeure très largement sous le seuil d'alerte de 12 années fixé pour les communes par l'article 29 titre I de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Le taux d'intérêt du budget principal apparaît inférieur à 2 % à compter de 2019.

Selon des données transmises par l'ordonnateur⁸³, l'extinction de la dette actuelle du budget principal est prévue en 2028, soit un amortissement de 4,35 M€ au titre des neuf derniers exercices.

L'amortissement de la dette du budget « transport » est chiffré à 251,29 K€ en 2025, « l'assainissement » à 284,93 K€ en 2017 et « l'eau » à 51,74 K€ en 2021.

⁸² Il est rappelé que la baisse de la CAF brute en 2016 résulte de titres de recettes sur exercices antérieurs qui ont été annulés pour des montants importants, *supra*.

⁸³ Réponse à la question 60.

7.2.4 Une structure financière saine mais caractérisée par un fonds de roulement et une trésorerie abondants

Pour mémoire, le fonds de roulement (différence entre les financements à long terme et l'actif immobilisé) a vocation à couvrir le besoin en fonds de roulement (décalage entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes) et assurer la trésorerie de l'entité. Le tableau suivant rend compte de leur évolution.

Tableau n° 37 : fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

| au 31 décembre en € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Fonds de roulement net global | 6 312 362 | 5 105 286 | 3 956 519 | 2 496 318 | 1 139 271 | 5 238 966 | 5 898 154 | 6 851 412 | 6 660 154 |
| en nombre de jours de charges courantes | 103,1 | 79,9 | 60,1 | 37,6 | 17,4 | 82,5 | 92,2 | 107,1 | 98,4 |
| - Besoin en fonds de roulement global | -547 037 | -1 489 274 | -2 358 008 | -2 711 432 | -2 788 612 | 3 705 785 | -703 730 | 679 831 | 2 927 693 |
| =Trésorerie nette | 6 859 399 | 6 594 560 | 6 314 527 | 5 207 750 | 3 927 883 | 1 533 181 | 6 601 884 | 6 171 581 | 3 732 460 |
| en nombre de jours de charges courantes | 112,0 | 103,2 | 95,9 | 78,4 | 60,0 | 24,1 | 103,2 | 96,5 | 55,1 |

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion – les données 2022 sont provisoires

Le fonds de roulement (FDR) de la commune, mesuré au 31 décembre de chaque exercice, permettait de couvrir 103,1 jours de charges courantes en 2014 et 107,1 jours en 2021, ce qui est supérieur au ratio généralement recommandé, compris entre 30 et 90 jours. Le FDR en 2020 représente 343 € par habitant, soit un montant plus élevé que la moyenne de la strate (+ 27 €).

La trésorerie, égale à la différence entre le fonds de roulement et son besoin en fonds de roulement est largement positive sur toute la période bien que marquée par un fléchissement en 2018 et 2019. Elle s'élève à 6,17 M€ en 2021, ce qui représente 96,5 jours de charges courantes⁸⁴. L'absence de recours à de nouveaux emprunts apparaît cohérente compte tenu du niveau de la trésorerie et du fonds de roulement.

8 LA GESTION EN 2020 DE LA CRISE SANITAIRE

Les mesures prises par les maires durant la gestion de la crise sanitaire s'inscrivent dans le cadre du pouvoir de police administrative générale qui leurs sont dévolus par les articles L. 2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

⁸⁴ Le seuil recommandé par les juridictions financières se situe entre 30 et 90 jours.

La mairie de Cestas a chiffré à 105 783 € les coûts directs générés par la crise sanitaire au titre de l'exercice 2020. Pour l'essentiel, ces dépenses concernent la confection des masques⁸⁵, des produits spécifiques à la crise sanitaire (distributeur de gel hydroalcoolique, panneaux de protection en plexiglass, etc.), mais aussi la fourniture de matériel informatique et licences pour le télétravail et les visioconférences.

Dans le cadre des dispositions du décret n° 2020-570 du 14 mai 2020, une prime exceptionnelle covid-19 a été allouée aux agents mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire afin de tenir compte d'un surcroît de travail durant cette période. Une délibération du 24 septembre 2020 a fixé un montant de la prime exceptionnelle modulé en fonction de sujétions exceptionnelles afin d'assurer la continuité des services publics qui ont nécessité un surcroît significatif de travail, et (ou) une présence physique au sein des différents services avec (ou sans) contact direct du public. Conformément au dispositif réglementaire, la prime versée sur la paye de novembre 2020 a été plafonnée à 1 000 €.

Du personnel administratif et de service de la commune de Cestas a été mis à la disposition du centre de vaccination ouvert par la communauté de communes (400 personnes par jour). L'accueil de ce centre a été également assuré par du personnel administratif des communes de Canéjan et Saint-Jean-d'Illac.

Le service de transport intercommunal « Prox'bus » a organisé en lien avec Cestas l'accompagnement de personnes âgées de plus de 70 ans ne pouvant se déplacer de manière autonome vers le centre de vaccination du CHU de Haut-Lévêque.

Des actions ont été mises en place en direction des personnes âgées isolées, en difficultés : système de portage de repas à domicile pour les personnes fréquentant les restaurants des résidences seniors, service de portage de courses.

Les élus ont également adopté diverses mesures en faveur du tissu économique local :

- abattement de 25 % au montant de la taxe locale sur la publicité extérieure de l'année (40 K€) ;
- exonération des loyers d'avril à août 2020 aux entreprises occupant des locaux ou des terrains communaux (24,40 K€) ;
- exonération à l'association SAGC Pelote Basque de cinq mois d'indemnités d'occupation d'avril à août 2020 pour l'usage du trinquet (4,50 K€).

Le report de la date limite du vote du budget primitif 2020 au 31 juillet 2020 a permis aux élus de procéder aux ajustements nécessaires consécutifs à la baisse de certains postes de dépenses (animations, spectacles, séjours jeunesse, sorties scolaires avec nuitées...) et à de nouvelles dépenses liées à la crise sanitaire (produits d'entretien spécifiques virucides, gel hydroalcoolique, gants, surblouses, masques...).

⁸⁵ Fabrication de 10 000 masques par une centaine de couturières. La commune a fourni des tissus, fils et élastiques acquis auprès d'une entreprise de Cestas qui a accordé des réductions importantes. Pour la découpe des tissus, un partenariat a été mis en place avec une société implantée à Cestas spécialiste au niveau mondial de la machinerie textile.

La chambre régionale des comptes a invité l'ordonnateur à renseigner, conformément à l'instruction comptable M14 en vigueur, les états A7.4.1⁸⁶ et A7.4.2⁸⁷ annexés aux comptes administratifs qui complètent l'information financière des élus et des citoyens sur l'action de la commune concernant la gestion de la crise sanitaire.

Dans sa réponse, la collectivité a bien fourni les fiches demandées pour les exercices 2020 et 2021 de l'état des ventilations liées à la gestion de la crise sanitaire de la covid-19.

⁸⁶ Etat de ventilation des dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire du covid-19. Section de fonctionnement.

⁸⁷ Etat de ventilation des dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire du covid-19. Section d'investissement.

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine



Chambre régionale des comptes Nouvelle Aquitaine

3 place des Grands-Hommes
CS 30059
33064 Bordeaux Cedex

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

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