

Le président

Bordeaux, le 13 OCT. 2021

à

Monsieur Jérôme Guillem  
Maire de la commune de Langon  
14 allées Jean Jaurès  
33210 Langon

Dossier suivi par :  
Myriam Lagarde, greffière de la 1<sup>re</sup> section  
T. : 05 56 56 47 00  
Mél. : [nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr](mailto:nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr)

Contrôle n° 2020-0215

Nos références à rappeler : KSP GD210502 CRC

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle  
des comptes et de la gestion de la commune de Langon

P.J. : 1 rapport

[guillem.jerome@gmail.com](mailto:guillem.jerome@gmail.com)

Envoi dématérialisé avec accusé de réception  
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la Chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Langon concernant les exercices 2014 jusqu'à la période la plus récente ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et les réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis à la préfète ainsi qu'à la directrice régionale des finances publiques et du département de la Gironde.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

.../...

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la Chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Paul Serre



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Commune de Langon  
(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 7 juillet 2021.

## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS.....	4
PROCEDURE .....	5
1 PRESENTATION DE LA COMMUNE DE LANGON.....	6
2 QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE.....	9
2.1 Des carences dans la présentation des documents budgétaires.....	9
2.1.1 Un rapport sur les orientations budgétaires incomplet .....	9
2.1.2 Une transparence financière perfectible .....	10
2.2 Une absence de provisionnement pour risques .....	11
2.3 L'absence d'un compte au Trésor pour le budget annexe eau exploité en régie .....	12
2.4 Un défaut d'inventaire physique du patrimoine.....	13
3 LES MARCHES PUBLICS .....	14
3.1 Des achats courants marqués par une absence de pilotage et des irrégularités dans les procédures.....	14
3.1.1 Un morcellement des achats traduisant un manque de pilotage de la dépense, défavorable économiquement à la collectivité.....	14
3.1.2 Une définition du besoin défaillante, marquée par l'absence de mention des prix globaux à partir de 2016 .....	16
3.1.3 Une computation erronée des seuils conduisant au contournement des règles de la commande publique.....	17
3.2 Le « passage gourmand » : un investissement mal anticipé dont l'échec pèse sur les finances de la commune et de ses voisines.....	18
3.2.1 Contexte et historique de l'opération.....	19
3.2.2 La procédure suivie par la commune.....	20
3.2.3 Un coût et des conséquences importants pour la commune et son intercommunalité....	22
3.2.4 Un échec aux conséquences aggravées par une absence de prudence initiale.....	25
4 SITUATION FINANCIERE : ANALYSE RETROSPECTIVE 2014-2020 DU BUDGET PRINCIPAL .....	27
4.1 Section de fonctionnement : des charges de gestion qui augmentent tandis que les produits de gestion diminuent.....	27
4.1.1 Les produits de gestion : légère hausse des recettes fiscales et baisse continue de la DGF .....	28
4.1.2 Des charges de gestion en hausse, en particulier les charges de personnel .....	30
4.1.3 Un autofinancement net en baisse significative sur la période, malgré un rebond en 2020, obérant la capacité d'investissement sur fonds propres.....	33
4.2 L'investissement et son financement : des dépenses en hausse, impactées par le projet « passage gourmand ».....	35
4.3 La situation bilancielle : un fonds de roulement négatif en 2019 malgré un endettement accru .....	38
4.3.1 Le niveau d'endettement : après avoir augmenté de 33 % en 5 ans, celui-ci revient au niveau de 2015, du fait de l'arrêt de l'opération « passage gourmand ».....	38
4.3.2 La structure de la dette : une situation globalement saine .....	39

4.3.3	Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement, trésorerie.....	40
5	GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....	42
5.1	Un suivi des effectifs à fiabiliser .....	42
5.2	Un temps de travail dérogatoire et coûteux .....	43
5.2.1	Un protocole des 35 heures non mis à jour des 1 607 heures .....	43
5.2.2	Un régime de congés irrégulier.....	45
5.2.3	Des heures supplémentaires rémunérées sans justificatifs probants.....	46
5.2.4	Un volume de jours épargnés sur les comptes épargne temps qui a plus que doublé en deux ans .....	48
5.2.5	Ces dérogations au temps de travail sont coûteuses pour la collectivité .....	49
5.3	Un passage au RIFSEEP effectué conformément au droit .....	50
5.4	Une prime de fin d'année revalorisée de manière irrégulière.....	51
6	LA CRISE SANITAIRE: DES MESURES D'ADAPTATION EFFICACES ET DES CONSEQUENCES FINANCIERES MODEREES POUR 2020 .....	53
6.1	La gouvernance durant le premier confinement : un léger manque de fluidité dû à la transition politique .....	53
6.2	Des mesures de soutien aux familles et à l'économie ont été adoptées.....	53
6.3	Le fonctionnement des services : télétravail, service minimum et fermetures pour réduire les risques sanitaires .....	54
6.4	Des conséquences budgétaires et financières modérées pour 2020.....	55

## SYNTHÈSE

### ***Une commune sans problèmes financiers particuliers jusqu'à l'échec d'un projet de redynamisation du centre-ville.***

Le trait marquant concernant la commune de Langon est que sa situation financière était globalement saine jusqu'en 2014 avant qu'elle ne se dégrade subitement du fait de l'échec d'une opération d'investissement.

En effet, désireuse de redynamiser le centre-ville mis à mal par les départs de commerçants et le développement des zones commerciales en périphérie, la commune a tenté de créer en 2015, dans un immeuble qu'elle a acheté, une galerie commerçante axée sur les commerces de bouche appelée « passage gourmand ». A cet effet, elle a passé un bail emphytéotique administratif de 25 ans avec un opérateur privé en charge de la réhabilitation, de l'aménagement et de l'entretien du bâtiment, mis à disposition moyennant le paiement d'une redevance. Or, la galerie n'a pas fonctionné et le bail a dû être résilié de manière anticipée au bout de 4 ans.

La commune s'est en réalité lancée dans ce projet de 5,8 M€ sans en avoir la capacité financière. Elle a agi en manquant de prudence en utilisant la formule du bail emphytéotique administratif afin d'obtenir le financement de son projet de son cocontractant sans passer par un marché de travaux, formule désormais interdite, à raison.

La seconde phase de l'opération, à savoir la revente du bâtiment à l'intercommunalité, à un coût majoré de 63 % par rapport à l'estimation des domaines, s'est faite, d'un point de vue comptable, au préjudice de la communauté de communes et de ses communes membres. Cette revente a ainsi vu les communes tierces et leurs contribuables assumer une partie des conséquences financières d'un échec langonnais.

Cet épisode a ponctuellement dégradé les fondamentaux financiers de la commune qui, jusqu'alors, étaient bons. Toutefois, suite à l'encaissement en 2020 du produit de la cession du « passage gourmand », les capacités d'investissement se sont améliorées. Il appartiendra à la commune de les préserver pour l'avenir.

### ***Au-delà de cet évènement ponctuel, des erreurs et irrégularités en gestion sont relevées et la Chambre recommande de les corriger.***

Abstraction faite de l'épisode du « passage gourmand », les finances et les comptes de la commune sont globalement sains. La gestion, en revanche, peut être améliorée. On relève notamment que les charges de fonctionnement augmentent plus vite que les produits, en particulier les charges de personnel. La commune devrait donc être vigilante sur ce point afin de maîtriser l'évolution de son excédent brut de fonctionnement et préserver sa capacité à investir sur ses fonds propres.

Par ailleurs, le contrôle a été l'occasion de relever des irrégularités et des erreurs de gestion concernant les ressources humaines (gestion du temps de travail, attribution des primes notamment) ainsi que les marchés publics (par exemple, la computation des seuils et le respect des procédures). Des recommandations sont donc formulées afin de les corriger.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Se conformer aux obligations légales et réglementaires en matière de transparence financière et faire figurer dans les annexes du compte administratif le détail des concours de toutes natures aux tiers.

*[En cours de mise en œuvre]*

**Recommandation n° 2 :** Provisionner les risques contentieux et les créances douteuses.

*[Mise en œuvre]*

**Recommandation n° 3 :** Doter le budget annexe du SPIC « eau » géré en régie de son propre compte au Trésor et normaliser les relations financières entre le budget principal et les budgets annexes.

*[En cours de mise en œuvre]*

**Recommandation n° 4 :** Réaliser un inventaire physique de l'ensemble du patrimoine communal.

*[En cours de mise en œuvre]*

**Recommandation n° 5 :** Rationnaliser les achats publics dans le respect des procédures de passation. A cet effet, satisfaire aux besoins courants par des marchés pluriannuels portant sur des groupes d'achats homogènes correctement définis.

*[Non mise en œuvre]*

**Recommandation n° 6 :** Fiabiliser l'état des effectifs.

*[Non mise en œuvre]*

**Recommandation n° 7 :** Se conformer à la durée légale du travail conformément aux dispositions de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 et doter la commune d'un système automatisé de suivi du temps de travail.

*[En cours de mise en œuvre]*

**Recommandation n° 8 :** Régulariser la prime annuelle en s'appuyant sur le RIFSEEP.

*[Non mise en œuvre]*

*Dans le cadre de la contradiction du présent rapport, l'ordonnateur s'est engagé à mettre en œuvre au cours de son mandat les recommandations formulées par la Chambre.*

## PROCEDURE

Le contrôle a été effectué dans le cadre du programme de la Chambre pour l'année 2020. L'ouverture du contrôle a été notifiée à M. GUILLEM, ordonnateur, par un courrier en date du 18 septembre 2020 et à M. PLAGNOL, son prédécesseur, par courrier du 7 octobre 2020. L'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 1<sup>er</sup> octobre 2020 avec l'ordonnateur et le 2 décembre 2020 avec son prédécesseur. L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 15 janvier 2021 avec l'ordonnateur et le 21 décembre 2020 avec son prédécesseur.

Lors de sa séance en date du 20 janvier 2021, la Chambre a formulé des observations provisoires qui ont donné lieu à l'envoi le 7 avril 2021 d'un rapport d'observations provisoires à l'ordonnateur en fonctions et à l'ancien ordonnateur, ainsi que l'envoi d'extraits le 9 avril 2021 à la communauté de communes du Sud Gironde et à la SNI (Société nationale Immobilière devenue CDC Habitat).

Le responsable droit public de CDC Habitat a sollicité le 17 mai la consultation d'un certain nombre de pièces.

L'ordonnateur en fonctions a répondu aux observations provisoires le 2 juin 2021, l'ancien ordonnateur le 19 avril 2021, la communauté de communes du Sud Gironde le 9 juin 2021 et la SNI – CDC Habitat le 11 juin 2021.

Pour la rédaction du présent rapport définitif, suite à la réception de ces réponses, une question a été posée au comptable public de la commune de Langon, relative à la dette de la commune, afin d'avoir des éclaircissements.

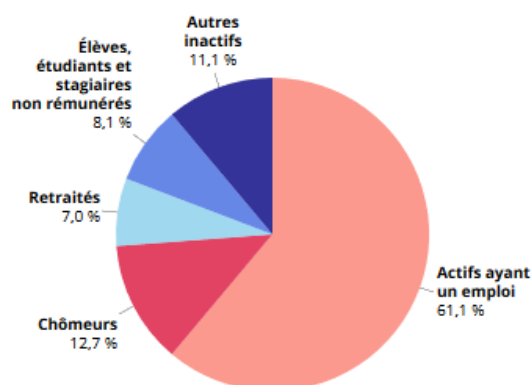
A la demande de l'actuel ordonnateur et président de la communauté de communes, celui-ci a été entendu à la Chambre le 7 juillet 2021.





commune compte notamment un hôpital, une clinique, 3 écoles, 3 collèges et 3 lycées. Elle compte 4 558 logements dont 11 % vacants et 34 % occupés par leurs propriétaires.

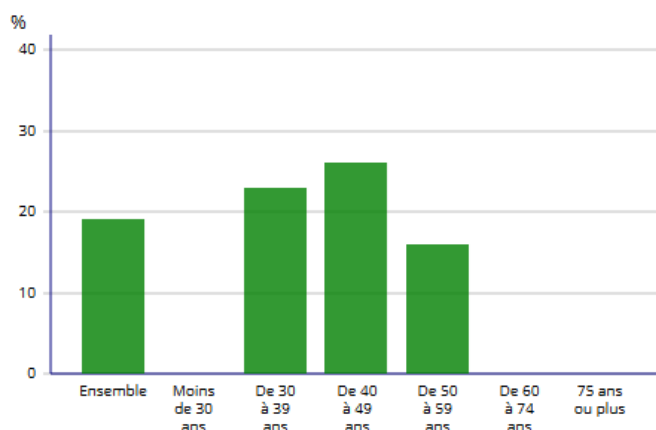
**Graphique n° 1 : Population de 15 à 64 ans par type d'activité en 2017**



Source : Insee, RP2017 exploitation complémentaire, géographie au 01/01/2020

En 2017, 73,8 % de la population était active, dont 12,7 % de chômeurs, taux légèrement inférieur à celui du département (13,4 %). La part des retraités représente 34 % de la population. Au sein de la population active, les catégories socioprofessionnelles les plus représentées sont celles des employés (18,1 %), des ouvriers (14,4 %), et des professions intermédiaires (10,1 %). L'activité économique repose essentiellement sur les secteurs du commerce, du transport et des services (66 %) et sur l'administration publique, l'enseignement, la santé et l'action sociale (20 %). L'agriculture représente 1,7 % de l'activité. 888 hectares de la commune ont un usage agricole dont 282 hectares, détenus par 19 châteaux, correspondent à des vignobles en appellation contrôlée produisant graves-supérieures (blancs moelleux) et graves (rouges et blancs).

**Graphique n° 2 : Taux de pauvreté par tranche d'âge du référent fiscal en 2017**



Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-Ccmsa, FiLoSoFi, en géographie au 01/01/2020

La part des ménages fiscaux imposés en 2017 (39 %) était inférieure aux chiffres du département de la Gironde (53,3 %). La médiane du revenu disponible est également légèrement inférieure : 18 670 € par unité de consommation à Langon pour 21 710 € dans le département. Le taux de pauvreté s'établit quant à lui à 19 % soit 6,4 % au-dessus du taux du département de la Gironde et 5 % au-dessus du taux national.

La commune était membre et chef-lieu de la communauté de communes du Pays de Langon de 2002 à 2013. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la communauté de communes du Pays de Langon a fusionné avec la communauté de communes du Pays Paroupian et la communauté de communes du canton de Villandraut pour former la communauté de communes du Sud Gironde. Cette fusion a été actée par arrêté préfectoral en date du 23 décembre 2013. Par ailleurs, huit communes de l'ancienne communauté de communes des Coteaux Macariens ont voté leur rattachement à la communauté de communes du Sud Gironde au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Langon est la ville centre de cette nouvelle intercommunalité qui regroupe 37 communes et 38 409 habitants (INSEE 2017). Pour le mandat actuel, ainsi que c'était déjà le cas lors du mandat précédent, le maire de Langon est également président de l'intercommunalité.

## 2 QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

Sur la période 2015-2019, la structure budgétaire de la commune de Langon comprend, outre le budget principal, un budget annexe « eau » suivi en M49 et un budget annexe « centre culturel des Carmes » suivi en M14. L'examen de l'information financière et comptable a porté sur l'ensemble de ce périmètre.

Au terme de cet examen, cinq points amènent des observations<sup>1</sup>.

### 2.1 Des carences dans la présentation des documents budgétaires

#### 2.1.1 Un rapport sur les orientations budgétaires incomplet

Le débat sur les orientations budgétaires (DOB)<sup>2</sup> est une formalité substantielle à l'adoption du budget<sup>3</sup> et il doit notamment porter sur « ...*les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette* ». Ces obligations ont été renforcées par l'article 107 de la loi « Notré »<sup>4</sup> qui dispose que : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette* ». Le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 codifié à l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que le rapport comporte « *la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes.* ».

Durant l'instruction, la Chambre a constaté que les notes d'orientations budgétaires des exercices sous revue comprenaient les chiffres clés rétrospectifs tant pour le budget principal que pour les budgets annexes (évolution de la section de fonctionnement, capacité d'autofinancement brute et encours de dette). En revanche, ces notes ne comportaient aucun élément prospectif, alors même que la situation financière de la collectivité se tend sur la fin de la période. Durant la phase contradictoire, les services de la commune ont mentionné leur volonté de « *s'engager dans une logique d'amélioration de l'information aux élus et aux citoyens dans la gestion publique locale* » et ont adressé le rapport d'orientations budgétaires, exposé à la séance du conseil municipal du 26 février 2021.

---

<sup>1</sup> Les points suivants ont été contrôlés et n'amènent aucune observation : sincérité des prévisions budgétaires, restes à réaliser, intégration des immobilisations corporelles en cours, rattachements des charges et des produits et amortissements.

<sup>2</sup> Article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> TA Versailles 28 dec.1993, Commune de Fontenay-le-Fleury.

<sup>4</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

La Chambre prend acte de cet engagement. Elle constate l'amélioration du contenu de l'information, qui devra être complétée des informations relatives aux engagements pluriannuels, dès que la commune aura mis en place son plan pluriannuel d'investissements.

### 2.1.2 Une transparence financière perfectible

L'article R. 2313-3 du CGCT établit la liste et le contenu des annexes qui doivent figurer au compte administratif. Parmi elles figure la liste des concours attribués à des tiers, en nature ou en subventions (l'annexe B-1).

Lors de l'instruction, la Chambre a pu relever qu'en ce qui concerne les comptes administratifs de la commune de Langon, l'annexe B-1 ne mentionnait aucun concours en nature aux tiers sur la période contrôlée. Or, la commune en attribue. Par exemple, l'examen des conventions de subventions du stade langonnais de rugby permet de constater qu'elle met à disposition du club de rugby le stade Comberlin et une partie de la plaine des sports de Durros. Elle assure également les frais de fonctionnement des terrains et vestiaires. Ces informations, ainsi que l'ensemble des concours en nature attribués aux tiers doivent figurer dans l'annexe B-1 des comptes administratifs de chaque exercice.

Durant la phase contradictoire, les services de la commune ont pris acte de cette remarque et ont précisé qu'un travail visant à retracer l'ensemble des bénéficiaires et les conditions de ces avantages sera mené et porté au compte administratif 2021.

Par ailleurs, aux termes des articles L. 2313-1 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les communes sont tenues, à l'occasion du DOB, de transmettre aux membres du conseil municipal, outre le compte administratif, le projet de budget primitif et le rapport d'orientations budgétaires :

- une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles détaillées à l'article R. 2313-1 du CGCT ;

- la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12 du CGCT.

Durant l'instruction, la Chambre a pu constater que, sur les exercices contrôlés, ces documents n'ont pas été produits ni transmis au conseil municipal. L'information des élus, en particulier d'opposition, a donc été imparfaite.

Par ailleurs, en application des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT, la commune est tenue de mettre en ligne ces documents ainsi que le rapport d'orientations budgétaires (ROB) sur son site internet dans un délai d'un mois à compter de l'adoption du budget. Or, l'instruction a montré que le site internet de la commune de Langon ne comportait que les budgets et comptes administratifs. Toutefois, durant la phase contradictoire, les services de la commune ont procédé à la publication de ces documents sur le site internet de la commune.

<p><b>Recommandation n° 1 : Se conformer aux obligations légales et réglementaires en matière de transparence financière et faire figurer dans les annexes du compte administratif le détail des concours de toutes natures aux tiers.</b></p>
--

## 2.2 Une absence de provisionnement pour risques

L'article R. 2321-2 du CGCT<sup>5</sup> prescrit de provisionner les risques financiers encourus dans les cas suivants : si le risque résulte d'un contentieux porté devant une juridiction, si une procédure collective est ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité a contracté un engagement financier, si une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrécouvrabilité en dépit des diligences du comptable public ou si la commune a conclu des emprunts structurés. En dehors de ces cas, la collectivité peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

Sur l'ensemble de la période sous revue, l'instruction a fait apparaître que la commune n'a constitué aucune provision pour dépréciation des comptes de tiers tant pour le budget principal que pour le budget annexe de l'eau. Cette pratique a conduit à imputer à un seul exercice budgétaire les pertes des exercices antérieurs par le biais des admissions en non-valeur qui ont représenté en moyenne entre 2015 et 2019, 27 198 € pour le budget principal (notamment en lien avec l'opération du « passage gourmand » en fin de période<sup>6</sup>) et 24 879 € pour le budget annexe de l'eau.

**Tableau n° 1 : Comptes de tiers**

Comptes de Tiers						
en €	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne
<b>Budget Principal</b>						
c/4116 - Redevables contentieux	29 039,79	31 958,70	59 809,46	64 464,93	53 859,24	
c/4146 - Locataires contentieux	12 473,05	-	521,17	40 572,98	946,43	
c/654 - Admission en non valeur	4 180,41	4 670,87	4 263,00	7 745,76	87 931,81	27 197,96
<b>Budget annexe Eau</b>						
c/4116 - Clients contentieux	57 904,01	51 513,80	91 193,26	121 034,42	127 266,23	
c/654 - Admission en non valeur	13 731,83	19 246,00	18 397,51	17 188,75	30 954,62	24 879,68

Source : comptes de gestion

Par ailleurs, la collectivité fait face à six procédures contentieuses (cinq devant le tribunal administratif et une devant le tribunal judiciaire), qui peuvent représenter un risque à hauteur de 40 000 €. Or, elle n'a pas constitué de provisions ad hoc.

Toutefois, durant la phase contradictoire, la commune, par délibérations en date du 29 janvier 2021, a adopté une méthode progressive de provisionnement pour les créances douteuses sur le budget principal de la ville et sur la régie municipale de l'eau, basé sur l'ancienneté de la créance. Ainsi, la commune a provisionné un montant de 63 K€ au titre des créances douteuses du budget principal et une somme de 134 K€ en ce qui concerne la régie municipale de l'eau.

**Recommandation n° 2 : Provisionner les risques contentieux et les créances douteuses.**

<sup>5</sup> Dispositions précisées par l'instruction M14 (tome 1, titre 1, chapitre 2).

<sup>6</sup> Le « passage gourmand » : une galerie marchande anciennement gérée par la commune évoquée en détail au point 5.2 du présent rapport.

### 2.3 L'absence d'un compte au Trésor pour le budget annexe eau exploité en régie

Conformément à l'article L. 2221-4 du CGCT, les services publics industriels et commerciaux (SPIC) exploités en régie sont dotés de l'autonomie financière, ce qui implique, outre un budget annexe affecté, un compte au Trésor (compte 515) différent de celui de la collectivité de rattachement.

Le compte de liaison (compte 45) avec le budget principal, retrace symétriquement les opérations de trésorerie. Le solde dans la comptabilité du budget annexe doit normalement être débiteur et être à l'inverse créditeur, pour le même montant, dans la comptabilité du budget principal. Si ce n'est pas le cas, cela signifie que le budget principal fait une avance de trésorerie au budget annexe concerné, ce qui, s'agissant d'un SPIC, peut constituer une irrégularité au sens de l'article L. 2224-2 du CGCT puisqu'il peut s'agir d'une subvention déguisée si la situation perdure. En effet, un compte 45 durablement créditeur dans la comptabilité annexe peut être révélateur d'une incapacité de ce budget à couvrir ses dépenses au moyen de ses propres ressources.

Or, l'instruction a fait apparaître que le budget annexe de l'eau ne bénéficiait pas d'un compte 515, ce qui n'est pas conforme à l'article L. 2221-4 du CGCT.

En effet, le tableau présenté ci-après démontre que, selon les exercices, le budget annexe « eau » a alimenté (2015 et 2016) ou a ponctionné (2017 et 2018) la trésorerie du budget principal.

**Tableau n° 2 : Comptes de rattachement avec les budgets annexes**

c/451 - Compte de rattachement avec budgets annexes

en €	2015		2016		2017		2018		2019	
	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
Budget principal - M14		107 379,75		229 102,17	238 249,93		276 396,46			303 696,03
c/4514 - Budget annexe Centre culturel des Carmes - M14		28 696,35		37 329,58		40 305,81		11 312,16		34 117,03
c/4515 - Budget annexe Eau - M49	136 076,10		266 431,75			197 944,12		265 084,30	337 813,06	

Source : comptes de gestion

Sur la période 2015-2019, le budget annexe a moins ponctionné (463 028,42 €) qu'il n'a alimenté (740 320,91 €) la trésorerie du budget principal. Ainsi, fin 2019 c'est le budget annexe qui permet de conserver une trésorerie positive au budget principal (cf. partie 3.3 du présent rapport).

Lors de la phase contradictoire, la commune a fait valoir son intention de régulariser la situation et a mentionné que la demande avait été faite auprès de la trésorerie de Langon. Elle précise toutefois que : « Des mouvements ayant déjà été réalisés au cours de cette année comptable, la transformation en budget annexe avec autonomie financière sera effective au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Un projet de délibération sera présenté au conseil municipal en ce sens ». La chambre prend acte de cet engagement.

**Recommandation n° 3 : Doter le budget annexe du SPIC « eau » géré en régie de son propre compte au Trésor et normaliser les relations financières entre le budget principal et les budgets annexes.**

## 2.4 Un défaut d'inventaire physique du patrimoine

Les dispositions de l'instruction codificatrice M14 précisent que la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification par la tenue de l'inventaire. Il a l'obligation, à cet égard, d'exercer un suivi exhaustif de la réalité et la présence des immobilisations (inventaire physique) et de connaître son patrimoine immobilisé sur le volet financier (inventaire comptable). Le comptable est quant à lui responsable de « l'état de l'actif », c'est-à-dire de l'enregistrement des immobilisations et de leur suivi à l'actif du bilan. In fine, il doit nécessairement y avoir une correspondance entre l'inventaire et l'état de l'actif.

La commune a précisé ne pas tenir d'inventaire actualisé de son patrimoine et aucun document, même incomplet, n'a été produit en cours d'instruction. Ainsi, excepté par le biais de l'état de l'actif, la commune ne possède aucun document à jour lui permettant une connaissance exhaustive de son patrimoine.

En effet, lors de la phase contradictoire, la commune a précisé que le logiciel d'inventaire comptable « Valoris » utilisé par le service financier n'ayant jamais été mis à jour par rapport à celui présenté par le comptable, celle-ci a donc décidé de débiter une mission sur l'inventaire en partenariat avec le Trésor public et le prestataire de logiciel comptable afin de mettre à jour ce document, ce qui a été fait au printemps 2021. Par ailleurs, en ce qui concerne l'inventaire physique, la commune a indiqué avoir sollicité un prestataire, lors du renouvellement de son marché des assurances, pour une estimation préalable des valeurs d'assurances.

<b>Recommandation n° 4 : Réaliser un inventaire physique de l'ensemble du patrimoine communal.</b>
--



### 3 LES MARCHES PUBLICS

En termes d'organisation, la fonction achat s'est progressivement professionnalisée sur la période contrôlée. Ainsi, en 2017, un service marché spécifique a été créé. Composé d'un agent, il centralise les tâches administratives liées aux marchés publics et a publié un guide à l'attention des services en 2018, régulièrement mis à jour depuis.

Si cette démarche de forme ne peut qu'être encouragée, sont en revanche constatées des marges de manœuvre sur le fond. Ce constat repose sur l'analyse à la fois des achats courants et réguliers, les fournitures des services techniques, ainsi que d'une grosse opération d'investissement, le « passage gourmand ».

Durant la phase contradictoire, la commune a confirmé les observations formulées par la Chambre et s'est engagée à améliorer la fonction achats, avec la mise en place d'outils nouveaux (guide des procédures, fiches de traçabilité, outil visant à la computation des seuils et cartographie de l'achat public via l'insertion dans le logiciel finances d'un code de nomenclature par nature d'achat), mais aussi le recensement et l'analyse des besoins et son corollaire, le choix de la procédure, et enfin, le recours à des programmes de formations à destination des agents et chefs de service, afin de leur permettre de mieux connaître les règles de la commande publique et de les appliquer.

A l'appui de ses affirmations, la commune a adressé plusieurs documents dont une note synthétique en date du 14 mai 2021, établie par la direction des finances et la direction du service des marchés de la commune, à destination des directeurs et chefs de services mentionnant le budget voté par chapitre et rappelant les démarches préalables à l'engagement des dépenses et notamment la procédure à suivre en fonction du montant de l'achat.

La Chambre prend donc acte de la volonté de la commune d'améliorer ses procédures d'achat.

#### **3.1 Des achats courants marqués par une absence de pilotage et des irrégularités dans les procédures**

Les analyses produites dans la présente partie portent sur des achats courants et basiques de la vie de la commune, à savoir les fournitures des services techniques, sur la période 2014 - 2019.

##### **3.1.1 Un morcellement des achats traduisant un manque de pilotage de la dépense, défavorable économiquement à la collectivité**

De 2014 à 2019, pour les fournitures de ses services techniques, la commune a passé 3 marchés en procédure adaptée (MAPA) allotis en 25 lots ainsi que quatre autres MAPA distincts, soit un total de 29 procédures d'achat sur la période. Or, en bonne gestion administrative, il aurait été possible de passer seulement deux MAPA en 9 lots soit 9 procédures d'achat.

Tableau n° 3 : Achats de fournitures par les services techniques 2014 -2019

exercices	mode d'achat	décomposition de l'achat	fournisseurs	montant maxi par lot (HT)	montant HT total
2014	MAPA alloti en 10 lots	Lot N°1 Electricité Eclairage Public	CEF	18 333 €	229 165 €
		Lot N°2 Electricité Bâtiments	CGED	35 000 €	
		Lot N°3 Electricité Câblage	CSO	5 000 €	
		Lot N°4 Bois	HOME BOIS	15 000 €	
		Lot N°5 Engrais Désherbant	SOUFFLET	25 833 €	
		Lot N°6 Fleurs	LES MASSIOTS	22 500 €	
		Lot N°7 Carburants	INTERMARCHE	53 333 €	
		Lot N°8 Peinture	UNIKALO	12 500 €	
		Lot N°9 Emulsion	SOLEM	25 000 €	
		Lot N°10 Revêtements	PEPIN	16 666 €	
2015	MAPA alloti en 10 lots	Lot N°1 Electricité Eclairage Public	CEF	30 000,00 €	309 999,97 €
		Lot N°2 Electricité Bâtiments	CGED	65 000,00 €	
		Lot N°3 Electricité Câblage	CSO	7 500,00 €	
		Lot N°4 Bois	HOME BOIS	23 333,33 €	
		Lot N°5 Engrais Désherbant	MEDAN	20 000,00 €	
		Lot N°6 Fleurs	LES MASSIOTS	24 166,66 €	
		Lot N°7 Carburants	INTERMARCHE	74 166,66 €	
		Lot N°8 Peinture	UNIKALO	23 333,33 €	
		Lot N°9 Emulsion	SOLEM	18 333,33 €	
		Lot N°10 Revêtements	PEPIN	24 166,66 €	
2016	MAPA alloti en 5 lots	Lot N°1 Bois	HOME BOIS	absence de montant global	
		Lot N°2 Carburants	INTERMARCHE		
		Lot N°3 Electricité Bâtiment	CGED		
		Lot N°4 Electricité éclairage public	YESSS		
		Lot N°5 Electricité cablage	CSO		
2017-2019	4 MAPA triennaux	carburants	INTERMARCHE	absence de montant global	
		matériel électrique bâtiments	CGED		
		matériel électrique câblage	CGED		
		matériel électrique éclairages public	YESSS		

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

Ainsi, de 2014 à 2016, la commune a effectué des marchés de fournitures chaque année, pour des montants et selon des modes de publicité différents (en 2014 elle a publié le marché sur les échos judiciaires, en 2015 elle l'a publié sur son profil d'acheteur et en 2016 elle a procédé par lettres de consultation).

En outre, sur l'exercice 2015, elle a également passé trois marchés de fournitures supplémentaires :

**Tableau n° 4 : Achats complémentaires de fournitures en 2015**

MAPA N°ST/13/2015	fourniture de matériel d'éclairage	MB réseaux	10.076€ HT
MAPA N°ST/20/2015	fournitures de matériel d'éclairage public cours Gambetta, rue des salières, rue Papon	CEF	7.871,60€ HT
MAPA n°ST/30/2015	acquisition végétaux et plantations diverses	PEPINIERES CHARENTAISES	11.810€ HT

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

Au total, en 2015, on dénombre 3 marchés d'espaces verts et 5 marchés d'électricité / éclairage.

A partir de 2017, la commune cesse les marchés annuels par lots et conclut 4 MAPA triennaux jusqu'en 2019. Trois de ces marchés portent sur un même objet à savoir les fournitures de matériel électrique. Les mêmes entreprises ont postulé aux trois marchés ce qui signifie que les achats pouvaient être regroupés. La commune a donc procédé à un découpage artificiel, ce qui est irrégulier au regard du droit de la commande publique. Cette pratique se constate d'ailleurs, concernant les fournitures électriques, sur tous les exercices, y compris 2020.

Dans le même esprit, de 2014 à 2017, la commune a fait appel à 5 fournisseurs différents pour ses engins de motoculture et petits engins agricoles, achetant parfois des engins de même nature chez deux fournisseurs différents (achat d'une tondeuse autoportée chez l'entreprise LABAT en 2014 puis d'une autre chez l'entreprise DESTRIAN en 2015).

De manière générale, ces pratiques reflètent un manque de pilotage des achats, nécessairement défavorable à la collectivité. La bonne gestion administrative exige, d'une part, de définir ses besoins par groupes d'achats homogènes et, d'autre part, de regrouper les achats récurrents de fournitures via des marchés pluriannuels (l'usage est de commander sur trois ans), afin de trouver les meilleurs prix pour la collectivité et de limiter la passation de procédures.

Lors de la phase contradictoire et comme mentionné supra, la commune a pris acte des constats de la Chambre et s'est engagée à former les responsables de service à la commande publique.

### **3.1.2 Une définition du besoin défaillante, marquée par l'absence de mention des prix globaux à partir de 2016**

Pour les marchés de fournitures des services techniques en 2016 et sur la période 2017-2019, aucune pièce ne fait mention de prix minimum ou maximum. Seul figure un bordereau des prix unitaires.

Interrogée sur ce point, la commune indique « *qu'il était impossible de savoir à l'avance quelles quantités seraient consommées dans l'année* ».

Cette affirmation se trouve corroborée par les disparités dans les montants des exercices précédents, à l'occasion desquels la commune mentionnait dans ses marchés des montants

minimum et maximum. La commune rencontrait donc effectivement des difficultés dans la définition précise de ses besoins.

Il conviendra à l'avenir de résoudre ces difficultés car l'estimation du besoin est une obligation essentielle du droit de la commande publique<sup>7</sup>. En effet, sans elle, l'acheteur ne peut déterminer la procédure applicable à son achat et ne peut dès lors assurer le respect des principes de publicité et de mise en concurrence imposés par la loi.

Pour l'avenir, il est rappelé à la commune qu'aux termes du droit nouveau de la commande publique, lorsque le marché de fournitures ne précise pas de valeur maximum, « *sa valeur estimée est réputée excéder les seuils de procédure formalisée* » (article R. 2121-8 du code de la commande publique). Par conséquent, si elle ne détermine pas correctement ses besoins, elle devra passer un appel d'offres et réaliser une publicité européenne pour acheter ses fournitures.

Lors de la phase contradictoire, la commune s'est également engagée à rechercher, à l'avenir, « *les procédures les plus adaptées à ses besoins et sa situation* ».

### 3.1.3 Une computation erronée des seuils conduisant au contournement des règles de la commande publique

De 2014 à 2016, la commune a passé chaque année de nouveaux marchés de fournitures. Si les lots n'ont pas été reconduits à l'identique chaque année, on peut néanmoins identifier cinq lots constants, dont trois faisant l'objet d'un découpage artificiel et ne représentant par conséquent qu'un seul lot.

**Tableau n° 5 : Lots de fournitures faisant l'objet de découpages artificiels**

en € HT		2014	2015	2016	total triennal
<b>Electricite</b>	electricité des bâtiments	35000	65 000	65000	263333
	éclairage public	18333	30 000	30000	
	cablages	5000	7 500	7500	
<b>Carburant</b>		53333	74 166	74 166	201665
<b>Bois</b>		15 000	23 333	23 333	61 666

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

Considérées de manière triennale, ce qui est l'usage pour ce type d'achats, les fournitures électriques représentent donc 263 000 € HT de 2014 à 2016 (292 757 € HT si l'on ajoute les trois marchés supplémentaires de fournitures électriques en 2015) soit un montant supérieur au seuil de procédure formalisée de 207 000 € HT en vigueur à l'époque<sup>8</sup> ainsi qu'au

<sup>7</sup> A la date de la passation des marchés concernés, ces obligations découlaient de l'article 41 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et des articles 20 et 21 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. Elles découlent désormais des articles L. 2111-1 et R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique.

<sup>8</sup> Article 26 de l'ancien code des marchés publics.

seuil de publicité au JOUE<sup>9</sup>. Ces achats effectués en MAPA et sans publicité européenne ont donc été passés en violation du droit de la commande publique.

Un constat du même ordre peut être formulé pour les achats de carburant qui, considérés de manière triennale, représentent des montants supérieurs au seuil de publicité de 90 000 € HT au-delà duquel l'acheteur doit publier son marché sur son profil d'acheteur ainsi que sur un journal d'annonces légales ou au BOAMP. Or, selon les années, la commune a publié ces marchés soit sur un journal d'annonces légales (2014), soit sur son profil d'acheteur (2015) soit n'a pas publié (lettres de consultation, en 2016). Ces achats ont donc, eux aussi, été passés en violation du droit de la commande publique.

Ces irrégularités se poursuivent sur la période 2017-2019 pour laquelle les marchés triennaux passés par la commune n'ont pas prévu de prix maximal. Si l'on se base sur les montant des années précédentes, ils auraient représenté 307 500 € HT pour l'électricité et 222 500 € HT pour le carburant, soit au-dessus du seuil de procédure formalisée de 209 000 € HT en vigueur à l'époque<sup>10</sup>.

La Chambre rappelle à la commune que le non-respect des règles de publicité et de mise en concurrence, en plus de l'exposer à des risques contentieux (que par ailleurs elle ne provisionne pas), l'empêche de trouver les meilleurs prix pour ses achats et prive une part des acteurs économiques de l'accès à ses marchés. Elle rappelle également que le non-respect des règles de la commande publique est susceptible de constituer l'octroi d'un avantage injustifié par des actes contraires aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics. En conséquence, les agents de la commune doivent être formés et sensibilisés au nécessaire respect de la réglementation en vigueur, ce à quoi la commune, durant la phase contradictoire, s'est engagée. La Chambre relève favorablement cette volonté de former les agents mais indique que cela ne suffira pas à régler les problèmes sur le fond et que d'autres actions correctives doivent être mises en œuvre.

**Recommandation n° 5 : Rationnaliser les achats publics dans le respect des procédures de passation. A cet effet, satisfaire aux besoins courants par des marchés pluriannuels portant sur des groupes d'achats homogènes correctement définis.**

### **3.2 Le « passage gourmand » : un investissement mal anticipé dont l'échec pèse sur les finances de la commune et de ses voisins**

Pour l'examen de ce projet important, certaines pièces nécessaires à la bonne compréhension du déroulement de l'opération n'ont été délivrées qu'au stade de la contradiction. Une transmission de ces documents en amont, au stade de l'instruction, aurait été préférable.

<sup>9</sup> Article 40 de l'ancien code des marchés publics.

<sup>10</sup> Article 3 du décret n° 2015-1904 du 30 décembre 2015 modifiant les seuils applicables aux marchés publics et autres contrats de la commande publique.

### 3.2.1 Contexte et historique de l'opération

#### 3.2.1.1 Un projet de redynamisation du centre-ville décidé en 2015

En 2015, les élus de la ville de Langon ont souhaité redonner du dynamisme commercial au centre-ville afin de remédier à la désertification due « à la crise économique mais aussi à des raisons plus locales avec le départ d'enseignes populaires vers le centre commercial Moléon »<sup>11</sup>. Ce projet a été pensé suite à une étude relative à la revitalisation du centre-ville réalisée en mai 2014 par un groupement de professionnels privés dans le cadre des missions d'assistance pré-opérationnelles proposées par le département de la Gironde. Cette étude relevait notamment qu'il fallait « faire de la rue Maubec un lieu de passage » et « repenser la transversalité avec les rues voisines ».

La ville a donc décidé l'achat (cf. délibération du 27 janvier 2015) du bâtiment traversant « Bodin », situé au 33 rue Maubec et reliant cette dernière avec une rue voisine : le cours des fossés. Acheté au prix de 340 K€, il se compose d'un rez-de-chaussée de 406 m<sup>2</sup>, de deux étages de 319 m<sup>2</sup> et 97 m<sup>2</sup> ainsi que d'un sous-sol soit une superficie totale de 912 m<sup>2</sup>.

Le bâtiment étant traversant, l'idée portée par les élus était de réaliser au rez-de-chaussée (soit moins de 50 % de la surface du bâtiment) une galerie marchande reliant deux rues du centre-ville et de réserver l'autre moitié du bâtiment, c'est-à-dire l'étage, à un usage non-commercial à déterminer par la suite.

#### 3.2.1.2 Le choix d'un bail emphytéotique administratif lié à une convention de mise à disposition

Au moment de son rachat par la ville, le bâtiment Bodin était entièrement à rénover. Le choix opéré par la commune a alors été de trouver un prestataire en charge de financer la rénovation, de la réaliser et d'assurer le gros entretien du bâtiment. A cette fin, elle a décidé par une délibération du 30 juin 2015 de recourir à un bail emphytéotique administratif (BEA) couplé à une convention de mise à disposition.

Le BEA signé le 25 septembre 2015 avec la Société nationale immobilière (SNI) confie à cette dernière la rénovation du bâtiment (pour 3,7 M€ TTC) et son financement, ainsi que l'entretien / fonctionnement pour une durée de 26 ans. A l'issue de ce délai, le bien redeviendra propriété de la commune. En contrepartie, la SNI verse à la commune une redevance d'un euro pour la durée du BEA.

Simultanément, la SNI s'engage, via une convention de mise à disposition signée le même jour, à mettre le bien à disposition de la commune afin que celle-ci puisse choisir des commerçants à implanter dans la galerie du rez-de-chaussée. Cette mise à disposition a eu lieu à l'issue de l'exécution des travaux de réhabilitation du bâtiment le 27 mars 2017<sup>12</sup>.

En contrepartie de la mise à disposition, la convention prévoit pour une durée de 25 ans le versement par la commune d'un loyer annuel de 193 K€ HT (231 K€ TTC) à la SNI composé comme suit :

- coût d'investissement : 122 K€ HT par an ;

<sup>11</sup> Délibération du conseil municipal de Langon du 30 juin 2015.

<sup>12</sup> Procès-verbal de mise à disposition de l'ouvrage en date du 23/07/2017.

- coût de fonctionnement : 5 K€ HT par an ;

- coût de financement : 66 K€ HT par an.

Soit un coût total de 4,825 M€ HT et de 5,790 M€ TTC à l'issue de la convention. Interrogée par la commune sur ce loyer, la direction départementale des finances publiques (DDFiP) a donné un avis favorable le 18 juin 2015<sup>13</sup>, le considérant comme acceptable et n'appelant pas d'observations.

Le montage global du projet prévoit qu'une partie de ce loyer soit couverte par les loyers perçus par la commune auprès des commerçants et que le reste soit à la charge de la commune.

La Chambre constate que le montage choisi à l'époque avait pour objet la réalisation de travaux pour le compte de la commune, dans le cadre d'une convention de mise à disposition lui en faisant supporter de manière différée, sur la durée du contrat, le coût d'investissement et le coût de financement, censé être couvert par les recettes perçues par elle, ce qu'a confirmé l'ordonnateur dans le cadre de la contradiction.

### 3.2.1.3 L'échec du projet en 2017

La commune a sélectionné quatre entreprises via un marché en procédure adaptée pour occuper les locaux de la halle gourmande. Elles ont commencé à travailler à partir de mai 2017. Puis, en mars 2018 un premier commerçant a cessé son activité. Un deuxième, qui gérait deux boutiques, a suivi en juin, laissant derrière lui un impayé de loyers à la commune de 76 K€.

Le commerçant restant, un fromager, a déménagé sa boutique fin 2019 dans un immeuble voisin appartenant à la communauté de communes. La mairie a financé le déplacement de sa Chambre froide (25 857 € TTC).

En conséquence de cet échec, la commune a souhaité engager une résiliation du BEA selon les dispositions incluses au contrat. Cette résiliation, contestée sans succès devant le juge administratif, a eu lieu le 3 décembre 2019.

La commune a alors loué ponctuellement des espaces de la galerie marchande à une ludothèque associative ainsi qu'à un opticien (pour des recettes totales de 4 700 €) jusqu'à ce qu'elle revende l'immeuble à la communauté de communes le 13 janvier 2020, laquelle va y réaliser une médiathèque intercommunale.

## 3.2.2 **La procédure suivie par la commune**

La réhabilitation du bâtiment, préalable à sa mise en service en tant que galerie marchande, nécessitait la réalisation de travaux importants par la commune. Or, cette dernière ne disposait pas de moyens financiers suffisants pour passer un marché public de travaux.

Elle a donc fait réaliser une étude de faisabilité par la SNI pour utiliser la méthode d'un BEA couplé à une convention de mise à disposition. Ce montage, désormais interdit, constituait un mécanisme de préfinancement par le titulaire du BEA d'un bien immobilier au bénéfice de la commune, puisque le bien lui revient à l'expiration du bail. Il permettait de s'exonérer du droit de la commande publique puisqu'en droit interne, il ne constituait pas à l'époque un

---

<sup>13</sup> Avis du domaine n° 2015-227L16 13 du 18 juin 2015.

marché public, contrairement au droit communautaire non encore transposé. En effet, pour recevoir une telle qualification, conformément à l'article 1<sup>er</sup> du code des marchés publics alors en vigueur, il aurait fallu que la commune exerce la qualité de maître d'ouvrage. Ce type de pratique a donc pu exister jusqu'en 2016, date de mise en cohérence des droits interne et communautaire. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, par application de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, la pratique du BEA couplé à une convention de mise à disposition pour financer des travaux a été interdite. Ceci se retrouve désormais dans le nouvel article L. 1311-2 du CGCT aux termes duquel « *un tel bail ne peut avoir pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, pour le compte ou pour les besoins d'un acheteur* ».

Par conséquent, ainsi que l'ont indiqué la commune et la SNI dans le cadre de la contradiction du présent rapport, la procédure suivie pour réaliser le passage gourmand n'était pas irrégulière au moment des faits. Néanmoins, la Chambre souligne qu'il s'agissait d'une pratique qui ne relevait pas d'une bonne administration.

Concrètement, cela a permis à la commune de bénéficier d'une procédure souple et non formalisée pour réaliser ce qui constitue son plus gros projet d'investissement sur la période contrôlée. La procédure suivie a été celle d'une procédure adaptée, avec publicité au BOAMP et sur le profil d'acheteur de la collectivité.

Dans le cadre de cette publicité, l'estimation du besoin était déterminée inférieure à 3 M€ HT sur l'avis de consultation et était qualifiée de marché de service. Or, l'étude de faisabilité réalisée en amont par la SNI faisait état d'un prix prévisionnel de 4,8 M€ HT et l'offre concurrente déposée suite à l'avis de consultation était de 6,3 M€ HT. Le besoin avait donc été manifestement sous-estimé. De surcroît, bien que s'agissant d'une opération mixte incluant des prestations de service, il est clair que l'objet principal était la réalisation de travaux et non une prestation de services.

Deux offres ont été proposées en réponse à cette publicité, la première par la SNI avec ouverture au public prévue au plus tard fin mai 2016 et qui correspondait en termes de montage et de prix (4,825 M€ HT) à ce qui était proposé dans l'étude de faisabilité réalisée par la même SNI, et la seconde par une société concurrente, qui présentait un prix supérieur de 19 % (6,3 M€ HT) ainsi qu'un délai de livraison plus long de 6 mois (octobre 2016).

La commune a alors réuni la commission d'appel d'offres pour ouvrir les plis (avec 3 membres délibérants sur 6, tous de la majorité, ainsi qu'en atteste la feuille de présence). Les deux candidats ayant déposé une offre ont été auditionnés par la commission d'appel d'offres (CAO) le 20 mars 2015 afin de répondre aux précisions demandées par la commune. Les deux candidats ont répondu aux précisions, lesquelles ont pu être consultées lors des vérifications sur site. Puis une analyse des offres a été effectuée mais la commune n'a pas été en mesure de produire de feuille de présence ni de procès-verbal de la CAO pour cette phase. Seul a pu être communiqué un document faisant office de rapport d'analyse des offres (RAO), non daté ni signé, indiquant qu'il « *appartient à la CAO d'émettre un avis sur le classement des offres à la lumière de la présente analyse* ».

En guise d'avis, figure simplement au bas du RAO, non datée, la mention manuscrite « *avis conforme de la CAO* » ainsi que les initiales « D.D » Ces initiales correspondent à un agent, conseiller juridique et financier placé directement auprès du maire, mis à disposition par la communauté de communes et effectivement membre de la CAO, sans toutefois y détenir de voix délibérative puisque non élu.



Sur le fond, cette analyse des offres se borne à rappeler les critères et sous-critères du règlement de consultation puis dresse un tableau dans lequel chaque critère fait l'objet d'une note. Aucune analyse étayée n'est fournie à l'appui de ces critères ni de chacun des sous-critères.

En outre, les notes attribuées sont incohérentes et laissent supposer que même si l'offre finalement retenue était effectivement la moins chère et s'est avérée techniquement satisfaisante, l'offre concurrente n'a pas été correctement analysée. Par exemple, les deux soumissionnaires ont reçu la même note pour le critère « délais de livraison de l'ouvrage », sur lequel la Chambre constate un écart de plus de 6 mois entre les deux offres. Dans le même esprit, l'écart de notation entre les deux soumissionnaires n'est que d'un point concernant le critère prix alors que les deux offres présentent un écart de 32 % soit près d'un tiers.

En réponse à la contradiction du présent rapport, la SNI indique à la Chambre que cet écart de prix n'est pas significatif et que matérialiser un écart plus important dans la notation n'aurait finalement pas modifié le résultat final, à savoir la sélection de son offre qui était économiquement la plus avantageuse. De manière plus large, sur l'ensemble de l'opération, la commune et la SNI ont fait valoir dans le cadre de la contradiction qu'en raison du fait que ce BEA ne constituait pas un marché public en application du droit alors en vigueur, les imperfections constatées dans le déroulement de la procédure ne sont pas de nature à entraîner son irrégularité.

La Chambre souhaite rappeler à la commune que même si la procédure d'attribution du BEA n'est pas irrégulière en tant que telle, il conviendra à l'avenir de professionnaliser le fonctionnement de la CAO et la méthode d'analyse des offres, en les formalisant davantage, a fortiori lorsque sont en jeu des projets d'investissements aussi importants en termes de montants à l'échelle de la commune.

### **3.2.3 Un coût et des conséquences importants pour la commune et son intercommunalité**

#### **3.2.3.1 Un cout global important et immédiat pour la commune**

En l'état initial du projet, le passage gourmand devait représenter pour la commune une charge de 5,790 M€ TTC sur 25 ans. Dans les faits, déduction faite des loyers perçus auprès des commerçants, inférieurs de 76 K€ à ce qui était attendu en raison des impayés, le coût de l'opération aura été de 4,2 M€ TTC sur 4 ans. La revente de l'immeuble à la communauté de communes en janvier 2020, pour un prix de 2 M€, a toutefois permis d'améliorer rapidement ce bilan, rapportant le cout de l'opération pour la commune à 2,2 M€.

Tableau n° 6 : Coût de l'opération du passage gourmand

cout TTC de l'opération passage gourmand			
charges		produits	
achat du bâtiment	340 000,00 €	redevance de l'emphytéote	1,00 €
loyers TTC à la SNI	503 730,00 €	loyers TTC des commerçants	113 050,00 €
indemnité de résiliation du bail	3 462 734,00 €	autres loyers	4 700,00 €
aide au transfert du fromager	25 857,00 €	revente à l'intercommunalité	2 000 000,00 €
TOTAL	4 332 321,00 €		2 117 751,00 €
			charges - produits
			2 214 570,00 €

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

La résiliation anticipée du BEA dans le respect des clauses contractuelles a impliqué une charge conséquente dans un laps de temps qui n'avait pas été anticipé ainsi qu'un surcoût dû au paiement de l'indemnité. En effet, outre la valeur non amortie des travaux, la commune a dû payer, au titre de l'indemnité de résiliation anticipée, la TVA non déductible sur les travaux restants à amortir, les frais et pénalités de remboursement anticipé des emprunts ainsi qu'une indemnité libératoire (un an de loyer). Conformément aux clauses du contrat de bail, cette indemnité de résiliation a été facturée à la commune pour un montant de 3 462 734 € TTC, décomposé comme suit :

- 3,265 M€ de valeur non amortie des travaux ;
- 196 K€ d'indemnité libératoire plafonnée à un an de loyer ;
- 1 303 € de remboursement du prorata de taxe foncière.

Ces sommes devaient être payées comme suit :

- 1 462 734 € avant le 20 décembre 2019, financés par un emprunt de 1,5 M€ ;
- 2 M€ avant le 31 décembre 2020, correspondant au prix de la cession de l'immeuble.

Pour les financer :

- un emprunt de 1 500 000 € a été réalisé après consultation de trois banques (Crédit agricole, Crédit mutuel du Sud-Ouest et la Banque Postale). La meilleure offre a été présentée par la Banque Postale avec un taux à 1,19 % sur une durée de 25 ans ;

- la commune pouvait compter sur la vente du bâtiment à la communauté de communes du Sud Gironde (délibération du 25 juin 2019) pour un montant 2 000 000 €. Toutefois l'acte authentique de revente à l'intercommunalité étant intervenu seulement en janvier 2020, la commune a dû faire appel dans l'intervalle à une ligne de trésorerie de 2 M€ ;

- par ailleurs, la trésorerie du budget annexe « eau » a également alimenté le budget principal.

A l'indemnité de résiliation s'ajoutent également, au titre des surcoûts, les loyers impayés ainsi que les frais d'aide au déménagement du dernier commerçant.

Aucune provision pour risques et charges n'avait été effectuée par la commune en prévision de ce type d'aléas. De même, aucune provision pour risque contentieux n'avait été faite. Or, un recours a été effectué par l'opposition peu après la résiliation du BEA, attaquant la légalité de la délibération l'autorisant. Toutefois, par un jugement du 8 février 2021, le tribunal administratif a donné tort aux requérants et a confirmé la légalité de la résiliation.

### 3.2.3.2 Des conséquences reportées en partie sur les contribuables des communes voisines

Par acte notarié du 13 janvier 2020, la communauté de communes du sud Gironde, dont le président alors en fonctions était également le maire de Langon, a racheté à la commune le bâtiment du « passage gourmand » au prix de 2 M€ afin d'y implanter une médiathèque intercommunale. Ce projet de médiathèque avait été anticipé par la commune et l'intercommunalité qui avaient fait réaliser des études de faisabilité étudiant 5 scénarii d'implantation. L'un de ces scénarii proposait une implantation dans le bâtiment de l'ex-« passage gourmand » et c'est celui-ci qui a été retenu par le conseil communautaire dans sa délibération du 12 novembre 2018.

Conformément au droit, la commune a fait estimer la valeur vénale du bien au service des domaines avant la revente à l'intercommunalité. L'estimation alors fournie était de 1 261 064 €. La Chambre constate donc que le prix de vente lui est supérieur de 63 %.

En réponse à la contradiction au présent rapport, la commune a indiqué à la Chambre que cette estimation ne liait pas la commune, laquelle reste libre de passer outre et que de surcroît l'estimation avait été mal réalisée car utilisant une méthode de « comparaison directe » qui sous-estime la valeur du bien par rapport au prix qu'une connaissance approfondie du bien et du secteur aurait conduit à fixer.

La Chambre prend note de ces arguments mais maintient qu'il y a bien une majoration objective de 63 % du prix de revente par rapport à l'estimation des Domaines et rappelle qu'en vertu de la jurisprudence administrative, les cessions de biens publics à des prix s'écartant de l'estimation des domaines sont possibles à la double condition que l'écart de prix ne soit pas substantiel et qu'il soit justifié par un motif d'intérêt général.

Sur ce point, toujours dans le cadre de la contradiction du présent rapport, la commune avance qu'un jugement du tribunal administratifs (TA) de Bordeaux en date du 8 février 2021 a, précisément, considéré que la revente du bâtiment afin d'en faire une médiathèque intercommunale répondait à un objectif d'intérêt général.

La Chambre prend acte de cet argument mais constate que le jugement du TA de Bordeaux portait sur la validité de la délibération autorisant la résiliation du BEA et non sur la majoration du prix de revente. Sur ce point, le tribunal n'a pas été interrogé et ne s'est donc pas prononcé.

Or, si la résiliation d'un bail devenu trop couteux pour réaliser un équipement culturel intercommunal répond en effet à un motif d'intérêt général, la Chambre constate toutefois que, d'un point de vue comptable, la majoration du prix a eu pour effet, sinon pour objet, de reporter sur des communes et des contribuables tiers le déficit subi par la ville de Langon suite à l'échec du « passage gourmand ».

Cette analyse est clairement corroborée par la délibération du conseil communautaire de la communauté de communes du sud Gironde en date du 24 juin 2019, reprise dans le contrat de vente du bien en date du 13 janvier 2020, aux termes de laquelle « *une cession à un prix inférieur ne serait pas envisageable pour la commune compte tenu des sommes engagées lors des travaux qui ont été réalisés sur le bien dans le cadre du BEA et compte tenu de la nécessité de compenser une partie du déficit lié à la résiliation du BEA* ».

Il en résulte que le déficit lié à l'échec de cette opération au niveau communal a été mutualisé au niveau de l'intercommunalité, donc à ses communes membres.

Ce transfert de charges est amplifié par les frais supplémentaires que va engendrer le « sauvetage » du passage gourmand dans le cadre de sa transformation en médiathèque. Il va en effet falloir détruire en partie ce qui avait été fait pour le « passage gourmand » pour réaménager le bâtiment. La commune a indiqué dans le cadre de la contradiction au présent rapport que les frais liés à ce changement de destination sont estimés à 59 000 € HT. Elle a également indiqué que certaines caractéristiques utiles à la médiathèque avaient déjà été financées par la ville dans le cadre des travaux réalisés pour le « passage gourmand » à savoir des escaliers et ascenseurs répondant aux obligations PMR, un plancher à l'étage capable de supporter 650 kg de charge au sol et un local technique.

In fine, le plan de financement de la médiathèque tel que présenté par le nouveau maire (et également nouveau président de l'intercommunalité) au conseil communautaire, évoque un cout total de 4 148 364 € à la charge de l'intercommunalité, comprenant les 2 M€ de foncier, prévoyant 1,7 M€ de subventions et laissant à la charge de l'intercommunalité une somme de 443 863 €. La Chambre constate donc, en conclusion, que l'achat du bâtiment, sa réhabilitation puis sa reconversion en médiathèque, représenteront une dépense de 2,9 M€ pour la commune et de 4,1 M€ pour l'intercommunalité soit un total pour le bloc communal de 6,3 M€.

Dans le cadre de la contradiction, la commune et la communauté de communes ont expliqué que le choix du prix de cession avait été réfléchi, partagé et arrêté dans l'intérêt mutuel des deux entités, dans une logique « gagnant-gagnant ». Elles précisent qu'ainsi la communauté de communes a pu bénéficier d'un emplacement idéal pour sa médiathèque et que la viabilité financière du projet a été assurée. La commune conclut en indiquant qu'il ne lui aurait pas été acceptable « *de vendre à un prix inférieur. Si la CdC n'avait pas accepté ce prix de 2 millions proposé par la commune, tenter de relancer une dynamique commerciale au sein du passage gourmand aurait en effet alors été sans doute un scénario plus intéressant pour la commune* ».

### **3.2.4 Un échec aux conséquences aggravées par une absence de prudence initiale**

Sur la période contrôlée, les 5,7 M€ TTC du « passage gourmand » constituent l'investissement le plus important réalisé par la commune. Seul le réaménagement des quais de Garonne, pour 1,3 M€, a constitué lui aussi un investissement significatif sur la période.

Ainsi que l'a indiqué la commune dans le cadre de la contradiction du présent rapport, une étude sur la redynamisation du centre-ville avait été réalisée avant l'opération, dans laquelle le dynamisme de la rue Maubec et sa transversalité avec les rues voisines étaient évoqués. De la même manière, ainsi que précisé par l'ancien ordonnateur dans le cadre de la contradiction, les étapes de la conduite de l'opération « passage gourmand » ont été validées en conseil municipal.

Néanmoins, la commune n'a pas été en mesure d'établir qu'une quelconque démarche de concertation externe ait été conduite. Les commerçants du centre-ville et la population n'ont été ni consultés ni associés, alors qu'une telle démarche aurait été essentielle pour adapter au mieux l'offre commerciale aux besoins locaux. Par ailleurs, l'absence de démarche formalisée d'analyse et de suivi de la santé financière des commerçants sélectionnés (par exemple via la nomination d'un « manager de centre-ville ») démontre une gestion « au fil de l'eau », sans réelle approche professionnelle.

De même, concernant le choix de la formule du BEA en elle-même, la commune n'en avait pas suffisamment appréhendé les risques ni effectué d'études comparatives suffisantes avec d'autres formules. Les seules pièces qui ont pu être communiquées à la Chambre sont une étude de faisabilité du choix de procéder par BEA, non signée ni datée (et mentionnant l'attributaire du marché avant même sa passation, ainsi qu'évoqué supra) et une note de communication rédigée par le maire présentant les avantages du BEA (non signée ni datée elle non plus) mais qui ne présentait pas, en contrepartie, les risques liés au choix d'un tel montage. Par ailleurs, aucun document constitutif d'une étude comparative sur les coûts respectifs de l'option du BEA et d'options alternatives n'a été produit.

De manière générale, la Chambre observe que la conduite de cette opération a manqué de prudence. Si le montage en BEA tel que présenté dans l'étude de faisabilité a pu sembler attractif, tant il permettait de réaliser rapidement un projet d'investissement important sans avoir à le financer directement, la commune n'a pas suffisamment apprécié les risques liés à ce type de pratique de contournement des marchés de travaux qui, à raison, est désormais interdite. L'absence de constitution de provisions pour risques vient d'ailleurs confirmer ce constat d'un manque de prudence. La Chambre invite par conséquent la commune à améliorer sa réflexion stratégique, sa concertation et son analyse des risques en amont de ses projets d'investissement. Elle l'invite également à constituer des provisions dès l'ouverture d'un contentieux, ainsi que le prévoit la réglementation.

## **4 SITUATION FINANCIERE : ANALYSE RETROSPECTIVE 2014-2020 DU BUDGET PRINCIPAL**

Le périmètre de la présente analyse financière porte sur le budget principal de la commune. Les budgets annexes « eau » (900 K€ de ressources d'exploitation) et « centre culturel des Carmes » (98 K€ de ressources d'exploitation) n'appellent pas d'observations particulières.

Les exercices examinés pour le budget principal sont les exercices 2015 à 2019. Le contrôle ayant été conduit en fin d'exercice 2020, il n'a pas été jugé utile d'analyser l'exercice 2014. Par ailleurs, les exercices considérés couvrent la période du portage de l'opération « passage gourmand », débutée le 27 janvier 2015 et abandonnée le 3 décembre 2019. De plus, à la suite de l'envoi par les services de la commune, dans le cadre de la phase contradictoire, du compte administratif 2020, ces dernières données, non examinées par la Chambre, sont mentionnées afin d'évaluer l'évolution de la situation financière de la commune jusqu'à la période la plus récente et l'impact de l'abandon du projet « projet gourmand » sur les comptes de la commune.

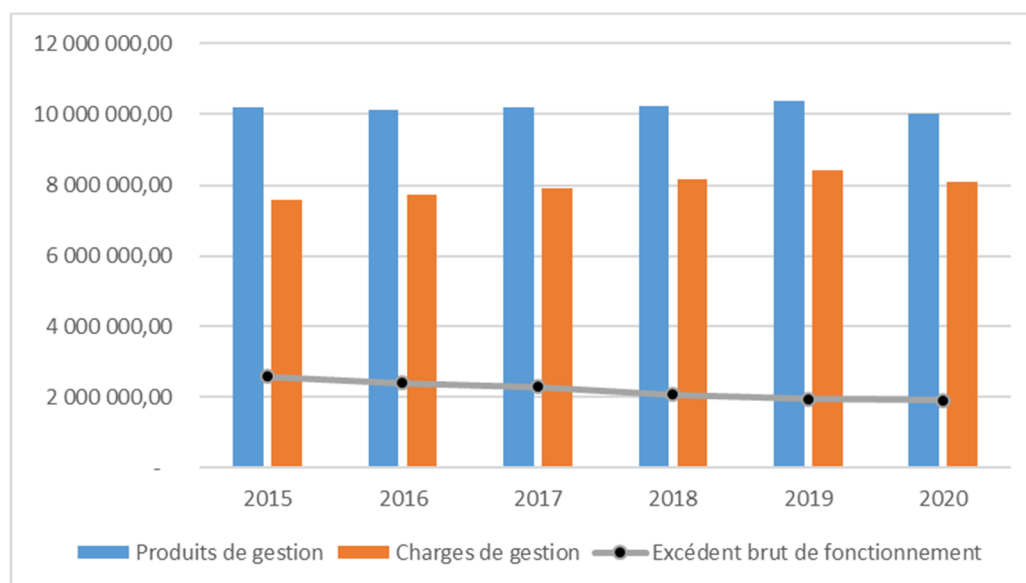
### **4.1 Section de fonctionnement : des charges de gestion qui augmentent tandis que les produits de gestion diminuent**

L'analyse de l'évolution des charges et des produits de gestion de la commune de Langon de 2015 à 2020, qui évoluent respectivement de + 6,69 % et de - 1,62 %, fait apparaître une évolution contrastée, marquée par une césure en 2020.

Sur la période 2015-2019, tandis que les produits de gestion augmentent de 1,81 % (soit une variation annuelle moyenne de 0,4 %), les charges de gestion augmentent de 10,96 % (soit une variation annuelle moyenne de 2,6 %), entraînant ainsi une diminution de 25,09 % (- 7 % de diminution annuelle moyenne) de l'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui passe de 2,6 M€ à 1,9 M€.

Toutefois, en 2020, il convient de relever une diminution beaucoup plus modérée de cet EBF, qui ne perd plus que 1,29 % par rapport à l'année précédente, du fait d'une diminution des charges de gestion plus importante que celles des produits de gestion (respectivement - 3,85 % et - 3,37 %).

**Graphique n° 3 : Evolution 2015 – 2020 de l'excédent brut de fonctionnement**



Source: CRC Nouvelle-Aquitaine d'après logiciel ANAFI.

#### 4.1.1 Les produits de gestion : légère hausse des recettes fiscales et baisse continue de la DGF

Sur la période 2015-2020, les produits de gestion diminuent de 1,62 %, soit une variation annuelle moyenne de 0,3 %, pour atteindre 10 M€ en 2020.

Entre 2015 et 2019, les produits de gestion ont progressé au rythme annuel de 0,4 % en moyenne et s'établissent à 10,3 M€ en 2019 (contre 10,1 M€ en 2015).

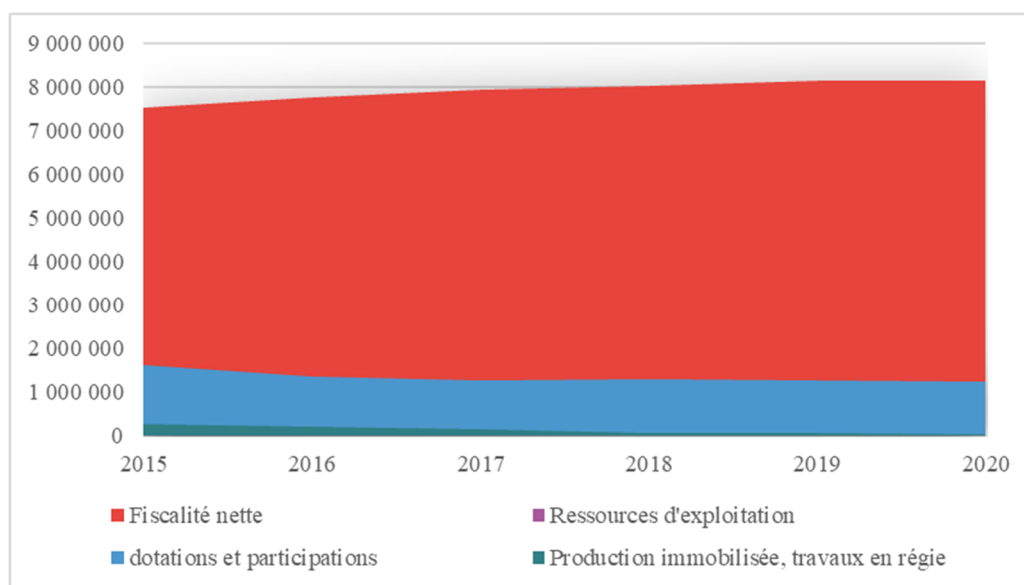
**Tableau n° 7 : Evolution des produits de gestion**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne	Evol. % 2015-2019	2020	Evol. % 2019-2020	Evol. % 2015-2020	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 441 227	4 655 457	4 829 830	4 920 172	5 064 872	3,3%	14,04%	5 029 731	-0,69%	13,25%	2,5%
+ Ressources d'exploitation	756 552	776 716	839 183	871 944	876 920	3,8%	15,91%	623 245	-28,93%	-17,62%	-3,8%
<b>= Produits "flexibles" (a)</b>	<b>5 197 779</b>	<b>5 432 172</b>	<b>5 669 014</b>	<b>5 792 116</b>	<b>5 941 793</b>	<b>3,4%</b>	<b>14,31%</b>	<b>5 652 976</b>	<b>-4,86%</b>	<b>8,76%</b>	<b>1,7%</b>
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 623 425	1 362 890	1 275 342	1 293 860	1 277 734	-5,8%	-21,29%	1 236 945	-3,19%	-23,81%	-5,3%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	3 099 600	3 118 626	3 101 006	3 094 888	3 090 935	-0,1%	-0,28%	3 103 401	0,40%	0,12%	0,0%
<b>= Produits "rigides" (b)</b>	<b>4 723 025</b>	<b>4 481 516</b>	<b>4 376 348</b>	<b>4 388 748</b>	<b>4 368 670</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-7,50%</b>	<b>4 340 345</b>	<b>-0,65%</b>	<b>-8,10%</b>	<b>-1,7%</b>
Production immobilisée, travaux en régie (c)	259 816	203 943	147 049	54 424	54 513	-32,3%	-79,02%	22 098	-59,46%	-91,49%	-38,9%
<b>= Produits de gestion (a+b+c = A)</b>	<b>10 180 620</b>	<b>10 117 631</b>	<b>10 192 410</b>	<b>10 235 289</b>	<b>10 364 975</b>	<b>0,4%</b>	<b>1,81%</b>	<b>10 015 419</b>	<b>-3,37%</b>	<b>-1,62%</b>	<b>-0,3%</b>

Source: CRC Nouvelle-Aquitaine d'après logiciel ANAFI.

Sur la même période, les recettes fiscales propres ont évolué au rythme moyen annuel de 3,3 % et représentent 48,9 % des produits de gestion en 2019. Cette progression résulte à la fois d'un effet de bases et d'un effet de taux sur la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier bâti. En effet, les bases nettes imposées au profit de la commune sont passées de 9 M€ en 2015 à 9,3 M€ en 2019 pour la taxe d'habitation (TH) et de 12,6 M€ en 2015 à 13,4 M€ en 2019 pour la taxe sur le foncier bâti (TFB). Concernant les taux, ils étaient en 2015 de 10,91 % pour la TH et de 22,72 % pour la TFB, puis ils ont augmenté en 2017 et en 2018 pour atteindre en 2019 respectivement 11,24 % (contre 15,29 % pour la moyenne de la strate) et 23,40 % (contre 20,96 % pour la moyenne de la strate) <sup>14</sup>.

**Graphique n° 4 : Structure des produits de gestion**



Source: CRC Nouvelle-Aquitaine d'après logiciel ANAFI.

Les ressources d'exploitation, d'un niveau moyen annuel de 824 K€, progressent à un rythme de 3,8 % et représentent une part plus marginale des produits de gestion (8,46 %). Elles sont principalement constituées des recettes de travaux, d'études et de prestations de services à hauteur de 60,26 % (en majeure partie des recettes liées à des prestations de restauration et d'organisation de camps d'été pour l'intercommunalité) ainsi que des produits locatifs et des redevances à hauteur de 34,86 %.

Les ressources institutionnelles (dotations et participations) s'établissent à 1,2 M€ en 2019, soit 12,33 % des produits de gestion. Elles connaissent une diminution annuelle moyenne de 5,8 % sur la période 2015-2019. La dotation globale de fonctionnement (DGF) forfaitaire est la principale concernée par cette baisse (- 12 % par an sur la période), en lien avec les décisions prises par l'Etat dans le cadre du redressement des finances publiques. Le niveau de fiscalité reversée<sup>15</sup> est lui aussi en légère baisse sur la période avec une diminution annuelle

<sup>14</sup> Source : comptes individuels des collectivités – impots.gouv.fr.

<sup>15</sup> La fiscalité reversée désigne des recettes fiscales que l'intercommunalité ou l'Etat reversent aux communes pour des raisons diverses qui peuvent, notamment, être conventionnelles, de garantie des ressources, de solidarité, ou encore de péréquation.



moyenne de 0,1 % de 2015 à 2019. Ceci provient pour l'essentiel de l'attribution de compensation<sup>16</sup> (96 % de la fiscalité reversée), passée de 2,998 M€ en 2015 à 2,974 M€ en 2019 en raison de transferts de compétences à la communauté de communes (transfert de la mission locale en 2016 et des zones d'activité en 2018) ainsi que du cofinancement du plan « Haut méga » (fibre optique).

Enfin, sur le plan des ressources de gestion, la commune, qui dispose d'un potentiel fiscal<sup>17</sup> (1 112 € par habitant en 2019) supérieur à celui des communes de la strate (987 € par habitant en 2019), dispose de marges de manœuvre réduites du fait d'un effort fiscal<sup>18</sup> (1,201 en 2019) supérieur à celui des communes de la strate (1,177).

En 2020, on peut constater une légère baisse des produits de gestion par rapport aux niveaux atteints en 2019 (- 3,37 %), cette tendance étant générale à l'ensemble des catégories évoquées supra, à l'exception de la fiscalité reversée, stable (+ 0,40 %). La plus forte diminution est celle des ressources d'exploitation, avec une diminution de 0,2 M€ des prestations facturées par la commune.

#### 4.1.2 Des charges de gestion en hausse, en particulier les charges de personnel

Sur la période 2015-2020, les charges de gestion ont augmenté de 6,69 %, soit une progression annuelle moyenne de 1,3 %. Toutefois, alors que de 2015 à 2019, les charges de gestion progressent régulièrement (10,96 %), l'exercice 2020 est marqué par une diminution de l'ensemble des postes (- 3,85 %), à l'exception des charges de personnel, dont l'augmentation est toutefois très contenue (0,69 %).

Tableau n° 8 : Evolution des charges de gestion

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne	Evol. % 2015-2019	2020	Evol. % 2019-2020	Evol. % 2015-2020	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	2 234 099	2 294 983	2 312 522	2 408 669	2 479 941	2,6%	11,00%	2 332 048	-5,96%	4,38%	0,9%
+ Charges de personnel	3 926 512	3 996 981	4 194 096	4 369 569	4 512 604	3,5%	14,93%	4 543 621	0,69%	15,72%	3,0%
+ Subventions de fonctionnement	905 905	865 994	907 102	911 291	891 833	-0,4%	-1,55%	776 148	-12,97%	-14,32%	-3,0%
+ Autres charges de gestion	530 685	562 371	493 790	477 291	545 452	0,7%	2,78%	453 483	-16,86%	-14,55%	-3,1%
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>7 597 202</b>	<b>7 720 329</b>	<b>7 907 510</b>	<b>8 166 821</b>	<b>8 429 831</b>	<b>2,6%</b>	<b>10,96%</b>	<b>8 105 302</b>	<b>-3,85%</b>	<b>6,69%</b>	<b>1,3%</b>

Source: CRC Nouvelle-Aquitaine d'après logiciel ANAFI.

<sup>16</sup> L'attribution de compensation est un transfert financier positif ou négatif obligatoire entre l'EPCI et ses communes membres. Elle a pour fonction d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de charges. Pour chaque commune, l'attribution de compensation est égale à ce que la commune "apporte" en termes de fiscalité économique, moins ce qu'elle coûte en termes de charges transférées à son EPCI.

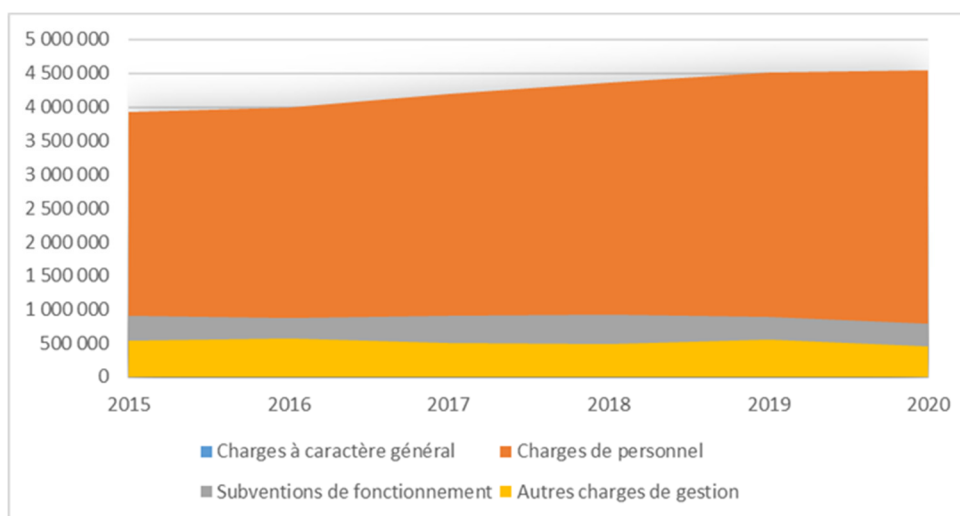
<sup>17</sup> Le potentiel fiscal est un indicateur qui peut permettre de comparer la richesse fiscale potentielle des collectivités les unes par rapport aux autres. Un produit fiscal théorique est ainsi calculé, correspondant au montant d'impôts qu'encaisserait chaque collectivité si elle appliquait à ses bases nettes d'imposition les taux ou tarifs moyens.

<sup>18</sup> L'effort fiscal est le rapport entre le produit des 4 taxes locales et le potentiel fiscal. Ce ratio permet d'évaluer la pression fiscale sur la commune.

Les charges de gestion ont augmenté de 10 % entre 2015 et 2019, soit 2,6 % en variation annuelle moyenne, et ressortent à 8,4 M€ en 2019.

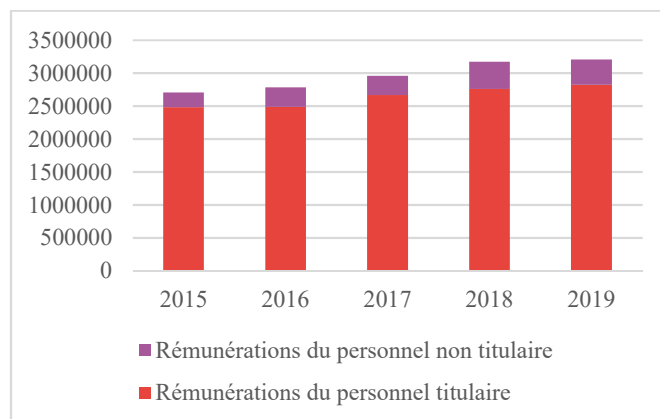
Cette hausse est essentiellement due à celle des charges de personnel qui s'établissent à 53,53 % des charges de gestion en 2019. Concernant ce ratio, la collectivité se place sous la moyenne des communes de sa strate démographique (55,5 %) ainsi que sous le seuil de 60 % considéré comme critique. Certes, elle doit veiller à contenir l'évolution de ses charges de personnel à l'avenir, pour éviter de dépasser ce ratio, étant toutefois constaté que cette forte proportion de charges de personnel au sein des charges de gestion s'explique par le fait que de nombreuses compétences sont exercées en régie.

**Graphique n° 5 : Structure des charges de gestion**



Source: CRC Nouvelle-Aquitaine d'après logiciel ANAFI.

Les charges de personnel augmentent de 3,5 % en variation annuelle moyenne pour s'établir à 4,5 M€ en 2019, contre 3,9 M€ en 2015. Cette progression provient principalement du poste 6411 « personnel titulaire » (+ 342 K€) en raison du nombre important de recrutements sur la période. Le poste 6413 « personnel non titulaire » augmente lui aussi, plus faiblement en valeur (+ 158 K€ sur la période, avec un pic à 412 K€ en 2018) mais fortement en volume (+ 14,3 % de variation annuelle moyenne sur la période) en raison, principalement, de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires (outre la réforme elle-même, la commune a conservé la compétence périscolaire au-delà des temps d'activité périscolaire). L'analyse détaillée des dépenses de personnel est effectuée dans la partie 5 du présent rapport.

**Graphique n° 6 : Evolution des charges de personnel**

Source: CRC Nouvelle-Aquitaine d'après logiciel ANAFI

Les charges à caractère général sont le deuxième facteur d'augmentation des charges de gestion de la collectivité. Elles s'établissent à 2,47 M€ en 2019, en augmentation de 245 K€ depuis 2015, soit une variation annuelle moyenne de 2,6 %. Cette progression annuelle moyenne provient des entretiens et réparations des bâtiments publics et de la maintenance des équipements communaux (+ 6,3 %) ainsi que des « autres services extérieurs » (+ 8,7 %), en particulier la redevance pour la collecte des ordures ménagères versée à l'intercommunalité (94 K€ en 2018). Par ailleurs, bien qu'ils représentent une part moindre du volume total de charges, on constate une augmentation significative des frais de déplacement et de mission, dont une partie s'explique par les activités scolaires et périscolaires (+ 10 % en variation annuelle moyenne sur la période) et des frais postaux et de télécommunication (59 K€ en 2015 contre 95 K€ en 2019) soit une variation annuelle moyenne de 12,9 %, en raison du doublement du débit internet et de davantage d'achats de mobiles pour les agents.

Les subventions de fonctionnement varient légèrement autour de 900 K€ sur la période et connaissent une légère baisse annuelle moyenne de 0,4 %. Elles sont principalement destinées aux services publics rattachés (pour l'essentiel le centre culturel des Carmes, qui perçoit une subvention annuelle de 481 K€ en 2018) et aux associations (pour l'essentiel le club de rugby et le comité des œuvres sociales de la ville qui perçoivent à eux seuls près de la moitié du volume total des subventions).

Les autres charges de gestion connaissent une variation annuelle moyenne de + 0,7 % et s'établissent à 545 K€ en 2019. Cette hausse est essentiellement due à celles des admissions en non-valeur de créances irrécouvrables qui passent de 4 K€ en 2015 à 87 K€ en 2019 soit une variation annuelle moyenne de 114 %. Ces créances sont principalement dues à la liquidation judiciaire d'un des restaurants du « passage gourmand ». Marginalement, le reste de la hausse est dû aux indemnités des élus qui progressent de 6 K€ sur la période pour s'établir à 141 K€ en 2019 (soit une variation moyenne annuelle de 0,9) et à la contribution au service incendie (5 K€ sur la période).

L'exercice 2020 est quant à lui marqué par une inversion de ces tendances, avec une diminution des charges de gestion de 3,85 %. Aussi, ces charges de gestion diminuent assez significativement selon les catégories, les charges de personnel n'augmentant que de 0,69 %

cette année-là (contre une progression annuelle moyenne de 3,5 % auparavant), grâce à une diminution de la rémunération du personnel titulaire.

Les charges à caractère général diminuent ainsi de 5,96 % entre 2019 et 2020, soit de 147 K€, grâce à une baisse des charges relatives notamment à l'entretien (- 72 K€), aux remboursements de frais (aux budgets annexes, CCAS...) (- 31 K€) et aux autres services extérieurs (- 25 K€).

Les subventions de fonctionnement diminuent de 12,97 % sur la même période, soit de 116 K€, cette diminution étant répartie à la fois sur les subventions aux établissements publics (- 73 K€) et aux associations de droit privé (- 43 K€).

Enfin, les autres charges de gestion diminuent de 16,86 %, soit de 92 K€. Toutefois, cette diminution est due principalement aux créances irrécouvrables qui retrouvent leur niveau antérieur, avec un montant de 7893 €.

#### **4.1.3 Un autofinancement net en baisse significative sur la période, malgré un rebond en 2020, obérant la capacité d'investissement sur fonds propres**

La capacité d'autofinancement nette est positive en cumul sur la période 2015-2020 (7,2 M€). Pour autant, l'excédent brut de fonctionnement (EBF)<sup>19</sup> et la capacité d'autofinancement (CAF) brute<sup>20</sup> sont en diminution significative, respectivement de 26,06 % et de 23 %, malgré pour cette dernière un rebond en 2020 (+ 17 %), traduisant une diminution de la capacité de la collectivité à mener des projets d'investissement sur ses fonds propres.

---

<sup>19</sup> L'EBF permet de mesurer la marge de manœuvre générée par le cycle d'exploitation, soit, pour une commune, la différence entre les charges et les produits de gestion, indépendamment des choix de financement (charges et produits financiers) et des événements exceptionnels (charges et produits exceptionnels).

<sup>20</sup> La CAF brute permet de déterminer l'excédent qui reste à la disposition de la commune pour financer ses investissements une fois pris en compte le résultat des opérations exceptionnelles.

Tableau n° 9 : Excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne	Evol. % 2015-2019	2020	Evol. % 2019- 2020	Evol. % 2015- 2020	Var. annuelle moyenne
<b>Produits de gestion (A)</b>	10 180 620	10 117 631	10 192 410	10 235 289	10 364 975	0,4%	1,81%	10 015 419	-3,37%	-1,62%	-0,3%
<b>Charges de gestion (B)</b>	7 597 202	7 720 329	7 907 510	8 166 821	8 429 831	2,6%	10,96%	8 105 302	-3,85%	6,69%	1,3%
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	2 583 418	2 397 302	2 284 900	2 068 467	1 935 145	-7,0%	-25,09%	1 910 118	-1,29%	-26,06%	-5,9%
<i>en % des produits de gestion</i>	25,4%	23,7%	22,4%	20,2%	18,7%			19,1%			
<b>+/- Résultat financier</b>	-250 136	-212 072	-220 250	-236 115	-199 364	-5,5%	-20,30%	-139 495	-30,03%	-44,23%	-11,0%
<b>+/- Autres produits et charges excep. réels</b>	4 441	11 672	1 164	-327	-197 230		-4541,41%	29 440	-114,93%	562,97%	46,0%
<b>= CAF brute</b>	2 337 723	2 196 902	2 065 815	1 832 026	1 538 551	-9,9%	-34,19%	1 800 063	17,00%	-23,00%	-5,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	23,0%	21,7%	20,3%	17,9%	14,8%			18,0%			

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années	Evol. % 2015- 2019	2020	Evol. % 2019- 2020	Evol. % 2015- 2020	Cumul sur les années
<b>CAF brute</b>	2 337 723	2 196 902	2 065 815	1 832 026	1 538 551	9 971 017	-34,19%	1 800 063	17,00%	-23,00%	11 771 079
<b>- Annuité en capital de la dette</b>	663 972	693 019	770 675	866 919	836 907	3 831 491	26,05%	671 170	-19,80%	1,08%	4 502 662
<i>dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	0	0	0	0	0	-		0			0
<b>= CAF nette ou disponible</b>	1 673 751	1 503 883	1 295 140	965 107	701 643	6 139 525	-58,08%	1 128 893	60,89%	-32,55%	7 268 418

Source: CRC Nouvelle-Aquitaine d'après logiciel ANAFI.

L'EBF diminue au rythme annuel moyen de 7 % entre 2015 et 2019, puis de 1,29 % en 2020, passant ainsi de 2,6 M€ en 2015 à 1,9 M€ en 2020. Exprimé en pourcentage des produits de gestion, cet indicateur est passé de 25 % en 2015 à 19 % en 2020, soit sous le seuil de 20 % considéré comme satisfaisant. Cette tendance pourrait, si elle se poursuit, placer en situation de vulnérabilité les équilibres financiers de la collectivité.

La capacité d'autofinancement brute diminue de 9,9 % en moyenne annuelle entre 2015 et 2019, passant de 2,3 M€ à 1,5 M€, puis connaît un rebond en 2020 (+ 17 %), pour retrouver le niveau de 2018, soit 1,8 M€. Exprimé en pourcentage des produits de gestion, cet indicateur est passé de 23 % en 2015 à 15 % en 2019, soit le seuil considéré comme satisfaisant, puis à 18 % en 2020. Toutefois, si ce rebond doit être souligné, cette amélioration n'est induite que par une amélioration toute relative du résultat financier et des comptes de nature exceptionnelle utilisés pour le calcul de cet indicateur. Il convient donc de relativiser cette amélioration et de garder à l'esprit que l'excédent brut de fonctionnement continue de se dégrader, il est vrai dans une année marquée par une crise sanitaire inédite.

Sur la période, la CAF brute permet de couvrir l'annuité en capital de la dette. Ainsi, la CAF nette est toujours positive. Néanmoins, on peut constater, sur la période 2015-2019, un effet ciseaux entre la baisse de la CAF brute et la hausse des annuités en capital de la dette. En effet, si les annuités en capital de la dette représentaient 28,4 % de la CAF brute en 2015, elles en représentent 54,4 % en 2019. Or, plus le service de la dette grève les ressources récurrentes, moins la collectivité dispose de marges de manœuvre pour autofinancer ses investissements.

La baisse de la CAF brute est due à une progression plus rapide des charges que des produits en gestion ainsi qu'à l'apparition d'une charge exceptionnelle de 197 K€ en 2019 (fraction de l'indemnité de résiliation du bail du « passage gourmand »). De son côté, la hausse de l'annuité en capital de la dette est due à la souscription de deux nouveaux emprunts (600 K€

en 2018 et 1,5 M€ en 2019) qui ont pour l'essentiel servi au remboursement de la valeur non amortie des travaux du « passage gourmand ». Est constatée en conséquence une diminution importante de la CAF nette de 58,08 % sur la période 2015 - 2019.

Toutefois, en 2020, la CAF nette augmente de 60,89 % par rapport à 2019. En effet, les tendances observées précédemment s'inversent, avec une augmentation de la CAF brute et une diminution des annuités en capital de la dette. Ainsi, pour cet exercice, les annuités en capital de la dette ne représentent plus que 37,29 % de la CAF brute, soit un niveau proche de l'année 2017.

En conclusion, si la CAF nette est restée toujours positive sur la période contrôlée et si la capacité de désendettement de la commune demeure satisfaisante (cf. infra), la Chambre recommande à la commune de réduire le rythme de progression de ses charges de gestion afin de retrouver un montant de CAF nette propre à lui permettre une relative indépendance financière dans le financement de ses projets d'investissement.

#### **4.2 L'investissement et son financement : des dépenses en hausse, impactées par le projet « passage gourmand »**

Les dépenses d'investissement et leur financement sont retracés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 10 : Les dépenses d'investissement et leur financement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années	Evol. % 2015-2019	2020	Evol. % 2019-2020	Evol. % 2015-2020	Cumul sur les années
<b>CAF nette (C)</b>	<b>1 673 751</b>	<b>1 503 883</b>	<b>1 295 140</b>	<b>965 107</b>	<b>701 643</b>	<b>6 139 525</b>	<b>-58,08%</b>	<b>1 128 893</b>	<b>60,89%</b>	<b>-32,55%</b>	<b>7 268 418</b>
TLE et taxe d'aménagement	303 453	229 066	140 725	148 058	182 752	1 004 053	-39,78%	150 408	-17,70%	-50,43%	1 154 461
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	499 450	307 701	317 207	506 027	417 191	2 047 576	-16,47%	421 574	1,05%	-15,59%	2 469 150
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	280 095	192 076	366 669	148 756	195 427	1 183 023	-30,23%	509 518	160,72%	81,91%	1 692 541
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	0	0	9 600	9 600		468 344	4778,58%		477 944
+ Produits de cession	61 000	252 355	75 615	434 136	0	823 106	-100,00%	2 077 900		3306,39%	2 901 006
+ Autres recettes	0	0	7 500	0	0	7 500		0			7 500
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>1 143 998</b>	<b>981 197</b>	<b>907 716</b>	<b>1 236 977</b>	<b>804 969</b>	<b>5 074 858</b>	<b>-29,64%</b>	<b>3 627 744</b>	<b>350,67%</b>	<b>217,11%</b>	<b>8 702 602</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>2 817 750</b>	<b>2 485 081</b>	<b>2 202 856</b>	<b>2 202 084</b>	<b>1 506 612</b>	<b>11 214 383</b>	<b>-46,53%</b>	<b>4 756 637</b>	<b>215,72%</b>	<b>68,81%</b>	<b>15 971 020</b>
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>114,5%</i>	<i>79,4%</i>	<i>69,0%</i>	<i>78,3%</i>	<i>28,8%</i>			<i>205,6%</i>			
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 461 629	3 129 963	3 193 660	2 811 239	5 236 005	16 832 496	112,70%	2 313 099	-55,82%	-6,03%	19 145 594
- Participations et inv. financiers nets	-6 903	-1 030	-7 676	-8 095	-8 536	- 32 240	23,65%	-9 001	5,45%	30,39%	-41 241
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-1 380	-418	-886	767	285	- 1 631	-120,62%	-350	-223,0%	-74,64%	-1 981
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>364 404</b>	<b>-643 435</b>	<b>-982 242</b>	<b>-601 827</b>	<b>-3 721 141</b>	<b>- 5 584 241</b>	<b>-1121,2%</b>	<b>2 452 889</b>	<b>-165,9%</b>	<b>573,12%</b>	<b>-3 131 352</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	300 000	0	0	600 000	1 500 000	2 400 000	400,00%	0	-100,0%	-100,00%	2 400 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	664 404	-643 435	-982 242	-1 827	-2 221 141	- 3 184 241	-434,31%	2 452 889	-210,4%	269,19%	-731 352

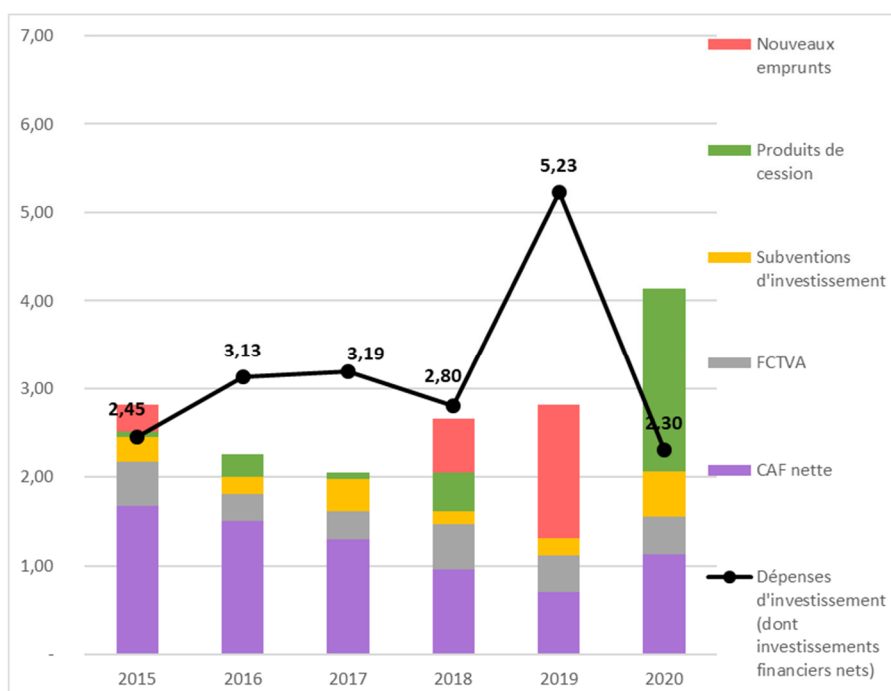
Source: CRC Nouvelle-Aquitaine d'après logiciel ANAFI.

En cumul sur la période 2015-2019, les dépenses d'équipement s'élèvent à 16,8 M€, dont 31 % sur l'exercice 2019 (5,2 M€). Ce haut niveau d'investissement en 2019 constitue le prolongement d'une hausse des dépenses d'équipement amorcée en 2016 (3,1 M€ soit + 668 K€ par rapport à 2015). Sur la période 2015-2019, elles ont plus que doublé, passant de 2,4 M€ en 2015 à 5,2 M€ en 2019. Cette hausse est principalement due à deux projets d'importance : le « passage gourmand », qui a engendré notamment une dépense de 3,2 M€ en 2016, et le réaménagement des quais de Garonne, qui a pesé sur l'exercice 2017 (pour un montant de 1,3 M€). Le reste des dépenses d'équipement portent chaque année essentiellement sur l'entretien des bâtiments publics (493 K€ en 2018 puis 410 K€ en 2019) et sur la voirie (429 K€ en 2018 puis 767 K€ en 2019).

Si ces dépenses d'équipement étaient au départ largement autofinancées (114 % en 2015), la part des financements propres a très fortement baissé sur la période contrôlée pour ne

plus représenter que 29 % en 2019. En conséquence, le besoin de financement a considérablement augmenté. D'une capacité de financement de 364 K€ en 2015, la commune est passée à un besoin de financement de - 3,7 M€ en 2019. Elle comble ce besoin en faisant appel à l'emprunt (600 K€ en 2018 puis 1,5 M€ en 2019) et à une ligne de trésorerie en 2019 (2 M€). Cette dernière a servi à la commune à se désengager du projet « passage gourmand », afin de payer l'indemnité de résiliation en attendant la signature effective de la vente du bâtiment à la communauté de communes, pour un montant identique. La commune a alors remboursé cette ligne de trésorerie avec le produit de cette vente. Enfin, la commune a également cédé des immobilisations générant ainsi des plus-value de cessions à hauteur de 341 K€ en 2018.

**Graphique n° 7 : Financement des dépenses d'investissement (en M€)**



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

L'exercice 2020 marque une inversion de ces tendances. Ainsi, l'arrêt du projet « passage gourmand » entraîne une forte diminution des dépenses d'équipement, qui se placent au niveau de l'exercice 2015. Par ailleurs, les recettes d'investissement sont multipliées par plus de quatre entre 2019 et 2020, du fait d'une augmentation forte de la CAF nette, mais aussi de subventions reçues et de fonds affectés à l'investissement. Enfin, les produits de cession atteignent 2 M€ cette année-là, même si la Chambre rappelle que ces derniers produits ne sont pas récurrents. De ce fait, le financement des dépenses d'investissements en 2020 est largement couvert (205 %).

Par ailleurs, la Chambre a constaté que la commune ne dispose pas de plan pluriannuel d'investissement. Or, à la suite des évolutions sus-décrites et des contraintes qu'elles engendrent pour l'avenir, il apparaît nécessaire pour la commune de se doter d'un tel plan. La Chambre a pris note, en cours d'instruction, d'un projet en ce sens.



### 4.3 La situation bilancielle : un fonds de roulement négatif en 2019 malgré un endettement accru

A titre préliminaire, il convient de noter que les données issues du compte de gestion, document élaboré par le comptable public, relatives à la dette de la commune, sont erronées au 31 décembre 2020. En effet, lors de la fin de l'opération « passage gourmand », la commune a versé une somme de 3 265 258,80 € à la SNI, correspondant au remboursement de la dette, à l'indemnité de résiliation et au remboursement au prorata temporis de la taxe foncière. Toutefois, une mauvaise imputation comptable de ce versement laisse subsister dans un compte de dette une somme de 2 784 649,92 € qui, du fait du paiement, n'est pas due.

Cette erreur a conduit la CRC à retraiter les données, lesquelles sont présentées dans le tableau ci-après.

#### 4.3.1 Le niveau d'endettement : après avoir augmenté de 33 % en 5 ans, celui-ci revient au niveau de 2015, du fait de l'arrêt de l'opération « passage gourmand »

Au 31 décembre 2020, l'encours de dette du budget principal s'établit à 5 M€ (contre 6 M€ en 2015) soit une diminution de 16 %.

**Tableau n° 11 : Encours de dette et capacité de désendettement du budget principal**

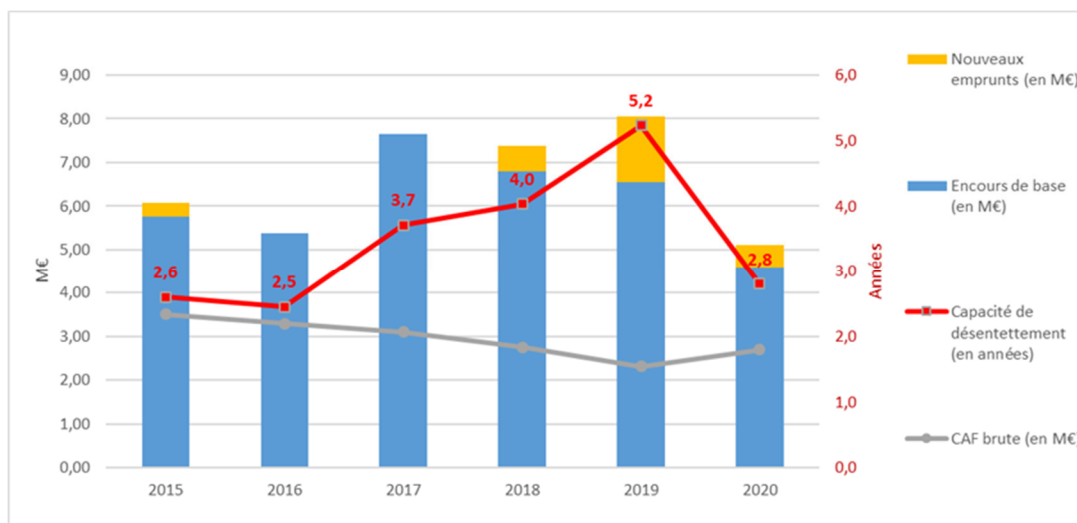
en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne	Evol. % 2015- 2019	2020	Evol. % 2019- 2020	Evol. % 2015- 2020
Encours de dettes du BP au 1er janvier	6 432 737	6 070 145	5 377 544	7 657 755	7 390 069	3,5%	14,88%	8 052 877	9,0%	25,19%
- Annuité en capital de la dette	663 972	693 019	770 675	866 919	836 907	6,0%	26,05%	3 455 820	312,9%	420,48%
- Var. des autres dettes non financières	-1 380	-418	-886	767	285		-120,62%	-350	-223,0%	-74,64%
+ Intégration de dettes	0	0	3 050 000	0	0			0		
+ Nouveaux emprunts	300 000	0	0	600 000	1 500 000	49,5%	400,00%	500 000	-66,7%	66,67%
<b>= Encours de dette du BP au 31 décembre</b>	<b>6 070 145</b>	<b>5 377 544</b>	<b>7 657 755</b>	<b>7 390 069</b>	<b>8 052 877</b>	<b>7,3%</b>	<b>32,66%</b>	<b>5 097 407</b>	<b>-36,7%</b>	<b>-16,02%</b>
<b>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>	<b>5,2</b>			<b>2,8</b>		

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

Cette diminution est induite par le remboursement des emprunts contractés pour l'opération « passage gourmand », ce qui explique le montant d'annuité en capital de la dette très important en 2020 (3,5 M€).

Par voie de conséquence, et du fait d'une amélioration appréciable de la CAF brute cette même année (+ 17 % par rapport à 2019), la capacité de désendettement s'améliore, passant de 5,2 années en 2019 à 2,8 années en 2020, soit un niveau équivalent à celui de l'année 2015.

**Graphique n° 8 : Evolution de l'encours de la dette et de la capacité de désendettement**



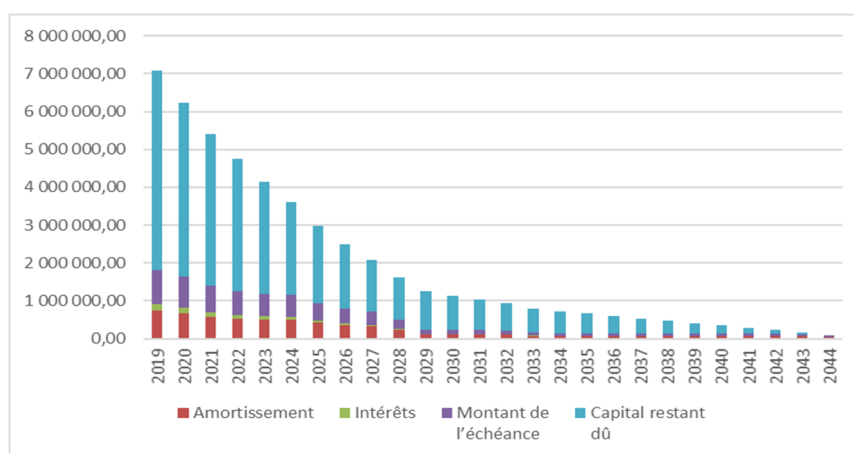
Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après logiciel ANAFI et comptes de gestion

L'endettement tend donc à s'améliorer. Toutefois, la Chambre souligne que l'amélioration de l'indicateur de désendettement repose sur une amélioration conjoncturelle, donc par nature fragile, du numérateur et du dénominateur.

Par ailleurs une politique de cessions d'immobilisations a été conduite sur les derniers exercices. Aussi, la Chambre recommande à la commune de prendre en compte ces données dans le cadre de la réalisation de son futur plan pluriannuel d'investissement.

### 4.3.2 La structure de la dette : une situation globalement saine

**Graphique n° 9 : Amortissement de la dette**



Source : CRC Nouvelle Aquitaine d'après données DDFIP

En termes de structure, la dette de la commune n'appelle pas d'observations majeures. Hormis l'emprunt de 600 K€ en 2018 et celui d'1,5 M€ en 2019, la plupart des emprunts sont

anciens et ont été conclus sur des durées suffisamment longues pour ne pas engendrer de fortes dépenses de remboursement sur les exercices à venir.

Au sein du stock de dette, cinq emprunts sont des produits structurés, pour un restant dû total de 1,2 M€ au 31 décembre 2020. Deux d'entre eux, pour un total de 140 K€ de capital restant dû, sont à échéance courte (l'un se termine en 2022 et l'autre en 2023), les trois autres ont une extinction de dette fixée en 2027 et 2028 et représentent 1,1 M€ de capital restant dû. Ils sont tous catégorisés B-1 sur l'échelle de Gissler c'est-à-dire des produits en barrière simple sans effet de levier, indexés sur des indices en zone euro. La collectivité a investi dans un logiciel lui permettant de surveiller ces emprunts, mais aussi d'anticiper une évolution des taux d'intérêt et d'établir l'éventualité du bénéfice d'une renégociation de l'ensemble de ces prêts.

### 4.3.3 Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement, trésorerie

En 2019, le fonds de roulement est négatif à - 403 K€ soit - 17,6 jours de charges courantes. Ce faible niveau s'explique en partie par la baisse du résultat de fonctionnement (- 12 % de 2015 à 2019 en variation annuelle moyenne) et la hausse en variation annuelle moyenne des immobilisations incorporelles (12 %) et corporelles (6 %). Toutefois, après avoir diminué constamment sur la période 2015-2019 (- 111,71 %), le fonds de roulement se redresse en 2020 pour retrouver un niveau supérieur à celui de 2017, soit 2 M€.

Tableau n° 12 : Fond de roulement, besoin en fond de roulement et trésorerie

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne	Evol. % 2015- 2019	2020	Evol. % 2019- 2020	Evol. % 2015- 2020	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	3 445 231	2 801 797	1 819 554	1 817 727	-403 414		-111,71%	2 049 475	-608,0%	-40,51%	-9,9%
- Besoin en fonds de roulement global	-410 701	-505 987	201 680	304 065	-511 934	5,7%	24,65%	-164 434	-67,9%	-59,96%	-16,7%
=Trésorerie nette	<b>3 855 932</b>	<b>3 307 784</b>	<b>1 617 874</b>	<b>1 513 662</b>	<b>108 520</b>	<b>-59,0%</b>	<b>-97,19%</b>	<b>2 213 910</b>	<b>1940,1%</b>	<b>-42,6%</b>	<b>-10,5%</b>
en nombre de jours de charges courantes	179,3	152,0	72,6	65,7	4,6			98,0			
dont trésorerie active	3 855 932	3 307 784	1 617 874	1 513 662	2 108 520	-14,0%	-45,32%	2 213 910	5,0%	-42,58%	-10,5%
dont trésorerie passive	0	0	0	0	2 000 000			0			

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après Logiciel ANAFI.

Le besoin en fonds de roulement est négatif en 2019, et alimente à ce titre la trésorerie. Il résulte de ces évolutions conjuguées à un niveau de trésorerie en forte baisse entre 2015 (3,8 M€) et 2019 (108 K€). Rapportée aux charges courantes, elle atteint en 2016 un niveau particulièrement faible de 4,6 jours, qui atteste d'une fragilisation de la situation de la collectivité, qui a d'ailleurs dû mobiliser une ligne de trésorerie de 2 M€ en 2019, remboursée en 2020, pour solder l'indemnité de résiliation du bail du « passage gourmand ». En 2020, cette trésorerie se redresse, pour atteindre 98 jours de charges courantes.

Une prospective financière a été effectuée en 2020 pour la période 2020-2026 par Gironde ressources, organisme départemental sollicité par la commune. Ainsi, 3 scénarii ont été élaborés. Le premier, basé sur les évolutions constatées durant la période 2015-2019, soit des produits de gestion augmentant de 0,4 % et des charges de gestion de 2,6 %, est qualifié de

« scénario catastrophe » par les rédacteurs de cette étude. Quant aux second et troisième scénarii, ils sont basés sur des niveaux d'EBF de 1,6 M€ et de 1,8 M€. Si la Chambre reconnaît un réel effort d'anticipation de la commune, elle soulève la difficulté de cet exercice, dans un contexte économique incertain et fortement perturbé par la crise sanitaire actuelle. Aussi, la commune doit rester prudente dans son anticipation et diminuer ses charges de gestion, seule piste d'économies propres à retrouver un niveau de CAF brute lui permettant de faire face aux investissements qu'elle devra réaliser dans les années futures.

## 5 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

### 5.1 Un suivi des effectifs à fiabiliser

Chaque année, toute collectivité est tenue de joindre au budget primitif et au compte administratif un état de l'effectif au 31 décembre de l'année écoulée retraçant la liste des emplois ouverts budgétairement, pourvus ou non, classés par filières, cadres d'emplois, grades et distingués selon la durée hebdomadaire de travail. Ce tableau est un outil incontournable de gestion du personnel sur lequel doit figurer l'ensemble des emplois de la collectivité : fonctionnaires, stagiaires et titulaires, ainsi que les emplois de contractuels de droit public. En revanche, les contrats aidés (CUI-CAE...) et les contrats d'apprentissage ne font pas l'objet de création de poste et n'y figurent donc pas.

Comme retracé dans le tableau ci-après, à compter de 2017 un décalage est constaté dans le suivi des effectifs entre l'état du personnel annexé aux documents budgétaires et les bilans sociaux produits sur la période, ce qui empêche de connaître avec exactitude la composition des effectifs.

**Tableau n° 13 : Evolution des effectifs en ETP**

Evolution des effectifs en ETP			
	2015	2017	2019
Compte administratif - Etat du personnel	109,00	125,00	132,00
Bilans sociaux	109,00	99,41	116,21
<b>Ecart</b>	-	<b>25,59</b>	<b>15,79</b>

*Source : documents produits par la collectivité*

En plus d'un écart à compter de 2017, le sens de l'évolution des effectifs est inversé entre 2015 et 2017, puisque le compte administratif indique une forte progression des effectifs, quand le bilan social mentionne l'inverse. Enfin, les équivalents temps plein (ETP) mentionnés dans les comptes administratifs sont des chiffres « ronds », ce qui est quasiment impossible en pratique, puisque cette notion intègre les temps partiels.

Questionnée sur ces décalages<sup>21</sup> et sur les documents de suivi interne pendant l'instruction, la collectivité a précisé ne disposer à ce jour que d'un tableur « excel » qui mentionne les effectifs physiques repris à l'identique pour compléter l'état du personnel annexé au compte administratif. Le décalage entre ce dernier et les bilans sociaux provient donc du fait que la collectivité ne suit pas ces effectifs en ETP, ce qui a été confirmé par la commune durant la phase contradictoire. Ainsi, malgré la mention « ETP » dans les intitulés de colonnes de l'annexe du compte administratif, c'est bien l'effectif physique qui est retracé dans ce document. Si ce constat explique le décalage des chiffres, il n'éclaire pas sur la contradiction dans l'évolution des chiffres entre 2015 et 2017.

<sup>21</sup> Entretien d'instruction avec la directrice générale des services et la directrice des ressources humaines du 17 novembre 2020.

La commune n'ayant pas été en mesure de fournir avec exactitude l'effectif de la collectivité, cette dernière doit engager une démarche de fiabilisation du suivi de ses effectifs. En réponse à cette observation, la commune s'est engagée durant la phase contradictoire « à apporter les corrections nécessaires dans la présentation de ses tableaux de suivi des effectifs et à fiabiliser ces informations ». La Chambre prend acte de cet engagement.

Durant cette phase contradictoire, la commune a également apporté des précisions relatives au nombre d'agents, à l'évolution de ceux-ci et à la composition de la structure du personnel.

Ainsi, le nombre d'agents mentionnés dans les bilans sociaux ne comportent pas les effectifs travaillant dans les budgets annexes des Carmes et de la régie municipale de l'eau. De plus, alors que les comptes administratifs ne font apparaître que les agents présents au 31 décembre de l'année (fonctionnaires et contractuels permanents), les données utilisées pour les bilans sociaux mentionnent uniquement les fonctionnaires (et uniquement ceux-ci), ayant au moins travaillé un jour au cours de l'année.

Aussi, la commune a produit le tableau suivant, duquel il découle que si les effectifs physiques ont augmenté de 16,67 % entre 2015 et 2020, les ETP ont augmenté de 7,11 %, les faits expliquant ces évolutions étant principalement les activités périscolaires durant les années scolaires 2015-2016, puis 2016-2017 et la restructuration de la collectivité (création de services...).

**Tableau n° 14 : Evolution des effectifs physiques et des ETP**

Nombre d'agents	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol.	Evol %
Effectif physique	114	121	127	130	134	133	19	16,67%
ETP	113,9	116,9	120,19	121,62	124,67	122	8,1	7,11%

Source : commune de Langon.

**Recommandation n° 8 : Fiabiliser l'état des effectifs.**

## 5.2 Un temps de travail dérogatoire et coûteux

### 5.2.1 Un protocole des 35 heures non mis à jour des 1 607 heures

En application des dispositions réglementaires relatives à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique territoriale<sup>22</sup>, la durée du temps de travail est fixée à 35 heures, son décompte étant réalisé sur

<sup>22</sup> Le décret n° 2006-744 du 27 juin 2006 modifiant le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.

la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures. Le Conseil d'État a rappelé que cette durée constitue une norme plancher et plafond<sup>23</sup>.

Par délibération du 1<sup>er</sup> juin 1999, et après validation du comité technique paritaire le 19 mai 1999, le conseil municipal avait adopté un protocole d'aménagement et de réduction du temps travail qui fixe à 35 heures la durée de travail hebdomadaire pour les agents à temps complet. Cette durée de travail a été maintenue par délibération du 18 décembre 2001. Aucun des documents produits relatifs au temps de travail ne mentionnent la durée légale fixée à 1 607 heures.

Antérieurement à ce protocole, la commune de Langon explique avoir eu une durée de travail de 36 heures, régime dérogatoire qu'elle justifie par la signature d'un contrat de solidarité en 1982, document produit à la Chambre durant la phase contradictoire. Le protocole reprend donc 31 jours de congés annuels pour les agents (29 jours et 2 jours de fractionnement), soit 4 jours de congés supplémentaires au-delà des 25 jours légaux, considérés par la commune comme des avantages acquis. Pour le passage de 36 à 35 heures, l'assemblée délibérante octroie 6,5 jours d'ARTT aux agents.

Aucune autre délibération relative à l'aménagement ou la réduction du temps de travail n'a été prise par l'assemblée délibérante. Si la durée du temps de travail mentionnée dans le protocole d'accord s'élève bien à 35 heures, dans les faits cette durée n'est pas respectée pour deux raisons.

D'une part, la commune de Langon n'a pas mise en œuvre la journée de solidarité et n'est donc pas en conformité avec la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées instaurant une « journée de solidarité », en application du principe posé à l'article L. 3133-7 du code du travail<sup>24</sup>. Lors de l'instruction, la commune a indiqué que cette journée de solidarité avait été appliquée en 2020, mais aucune délibération n'a acté cette mise en œuvre.

D'autre part, la commune dispose d'un régime de congés dérogatoire qui ne lui permet pas de respecter la durée légale fixée à 1 607 heures.

Durant la phase contradictoire, la commune a mentionné avoir pris acte des observations de la Chambre et « *confirme la nécessité pour elle de se mettre en conformité avec la réglementation.* »

---

<sup>23</sup> CE, 9 octobre 2002, Fédération nationale Interco CFDT.

<sup>24</sup> Les modalités de sa mise en place dans la fonction publique territoriale ont été précisées par la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité et par une circulaire du 7 mai 2008.

### 5.2.2 Un régime de congés irrégulier

Les droits à congés annuels pour tout agent à temps complet sont fixés à 25 jours<sup>25</sup>, éventuellement augmentés de 1 ou 2 jours au titre du fractionnement des congés pris hors période<sup>26</sup>.

Entre 2015 et 2019, la commune pratique une intégration irrégulière dans les droits à congés de 7 à 8 jours ½ supplémentaires selon les exercices, qui se décomposent comme suit :

- 4 jours de congés annuels supplémentaires inclus dans le protocole du 1<sup>er</sup> juin 1999 (31 jours moins 2 jours de fractionnement accordés avec conditionnement) ;

- 3 à 4 ½ jours de congés exceptionnels dites « journées du maire », accordés par des notes de service.

Concernant les 4 jours de congés supplémentaires, la commune les assimile à un avantage acquis antérieur à la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Avant le passage aux 35 heures par délibération du 1<sup>er</sup> juin 1999, la commune de Langon avait une durée du temps de travail dérogatoire de 1579 heures<sup>27</sup> du fait de l'octroi des 4 jours de congés annuels supplémentaires. A noter ici que ne sont pas décomptés les journées dites du « maire » accordées en plus et qui diminuent encore la durée du travail. Ensuite, sur la période 2015-2019, le maintien des 4 jours supplémentaires considérés comme avantage acquis, l'octroi des journées dites du « maire », et l'absence de mise en œuvre de la journée de solidarité conduisent au total la commune à avoir une durée du travail comprise entre 1 541 et 1 551 heures annuelles de travail.

Cette situation, présentée par la commune comme des avantages acquis, est contestable. En effet, la jurisprudence<sup>28</sup> a certes considéré comme un régime de travail pouvant être maintenu (au sens de l'article 7-1 de la loi du n° 84-53 du 26 janvier 1984) un contrat de solidarité signé en 1982 et en application duquel les agents d'une commune bénéficient de congés annuels supplémentaires conduisant à une durée de travail hebdomadaire réduite.

Toutefois, « *un tel régime de travail doit s'entendre, non comme un simple avantage particulier accordé à certains agents, mais uniquement comme un ensemble de règles destinées à mettre en œuvre un dispositif complet d'aménagement et de réduction de temps de travail*<sup>29</sup> ». Ainsi, la seule circonstance que les agents de la collectivité « *bénéficient de jours de congés excédant le contingent légal, ne saurait suffire à faire regarder la collectivité ou l'établissement public concerné comme ayant créé un régime de travail particulier susceptible d'être maintenu en application, en vertu des dispositions de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984* ».

Partant, si la jurisprudence a admis que des jours de congés excédant les jours de congés légaux puissent être maintenus après l'entrée en vigueur des dispositions relatives à

---

<sup>25</sup> Décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux (durée égale à cinq fois les obligations hebdomadaires de service).

<sup>26</sup> Sont attribués aux agents de la fonction publique, un jour de congé supplémentaire, s'ils ont pris cinq, six ou sept jours de congés en dehors de la période comprise entre le 1<sup>er</sup> mai et le 31 octobre ou deux jours de congés supplémentaires lorsqu'ils ont pris au moins huit jours de congés en dehors de la période considérée.

<sup>27</sup> Cf. tableau du § 4.2.5.

<sup>28</sup> Cour administrative d'appel de Versailles, 9 juin 2005 – N° 03VE 01521.

<sup>29</sup> Cour administrative d'appel de Nantes, 28 mai 2004 – N° 03NT00614.



l'aménagement et au temps de travail, il appartient à l'autorité territoriale de définir une organisation des cycles de travail qui concilie cette décision avec le respect de la durée légale. Le juge administratif précise sur ce sujet « *qu'aucune disposition (...) ne fait obstacle à ce que, dans cette hypothèse, un cycle de travail hebdomadaire excédant trente-cinq heures soit arrêté*<sup>30</sup> ».

Dans ce contexte, au moment du passage aux 35 heures, si la commune de Langon souhaitait maintenir ces 4 jours de congés supplémentaires annuels, elle devait en pratique les décompter sur le contingent de jours ARTT pour atteindre la durée annuelle de travail en vigueur à l'époque à savoir 1 600 heures, comme le précise une réponse ministérielle de 2003<sup>31</sup>.

De plus, l'attribution de journées dites « du maire » est également contestable. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001<sup>32</sup>, les collectivités ne peuvent plus adopter de règles ayant pour effet de porter la durée annuelle du travail de leurs agents en dessous de 1 607 heures<sup>33</sup>.

Enfin, la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique supprime les régimes dérogatoires à la durée légale du travail en vigueur dans certaines collectivités. Elle prévoit à l'article 47 que les collectivités disposent d'une année après le renouvellement de leur assemblée pour définir les règles relatives au temps de travail des agents et les appliquer au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier suivant.

Lors de la phase contradictoire, la commune a fait valoir que ce sujet avait été porté à la connaissance des membres du comité technique en date du 18 décembre 2020 et a affirmé que depuis l'année 2020, la journée de solidarité est appliquée dans la collectivité et qu'à compter de cette même année, les jours exceptionnels ont été supprimés en application de la circulaire du 15 avril 2020. Pour autant, elle n'a pas apporté la preuve de ces deux dernières affirmations.

La commune a également précisé que, dans le cadre de la mise en œuvre des 1607 heures, celle-ci proposera au conseil municipal de délibérer sur les modalités de la journée de solidarité.

### 5.2.3 Des heures supplémentaires rémunérées sans justificatifs probants

L'indemnisation des heures supplémentaires effectuées en dehors des cycles de travail repose sur des dispositions règlementaires<sup>34</sup> qui imposent : une nécessité absolue de service, une validation par le chef de service, la mise en place de moyens de contrôle automatisés permettant la comptabilisation exacte des heures supplémentaires accomplies<sup>35</sup> et une

---

<sup>30</sup> Conseil d'Etat, 30 juillet 2003 – N° 246771.

<sup>31</sup> Réponse ministérielle n° 00592, JO sénat du 6 février 2003.

<sup>32</sup> Loi relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

<sup>33</sup> Réponse ministérielle n° 55407, JO AN 16/04/2001.

<sup>34</sup> Décrets n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS et n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail.

<sup>35</sup> Toutefois, pour les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Le nombre des heures supplémentaires accomplies ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures, hormis des cas exceptionnels sur des périodes limitées.

délibération de l'organe délibérant déterminant la nature des fonctions justifiant les dépassements horaires.

Par délibération du 6 avril 2004, le conseil municipal de Langon a adopté le principe d'indemnisation des heures supplémentaires. La délibération reprend sommairement le cadre réglementaire posé par le décret précité et précise que sont éligibles aux indemnités horaires pour travail supplémentaire (IHTS) l'ensemble des personnels de catégorie C et de catégorie B. Pour ces derniers, la rémunération doit être inférieure ou égale à l'indice brut 380.

Le temps de travail n'est pas suivi par un système automatisé. La commune a justifié ce choix<sup>36</sup> par l'éclatement des effectifs sur plusieurs sites, en précisant que les heures supplémentaires faisaient l'objet de fiches mensuelles de suivi précises dans chaque service qui servaient de base à la saisie des éléments de paie. Or, malgré une demande ciblée sur dix agents sur l'exercice 2019, la collectivité n'a pas été en mesure de produire ces documents. En réponse, elle a adressé un tableau récapitulatif des heures supplémentaires réalisées par les agents pour le mois de septembre 2019.

Ainsi, il s'avère que la commune ne réalise aucun contrôle de l'effectivité des heures supplémentaires puisqu'elle ne dispose pas des justificatifs précis mentionnant l'objet, les jours et les créneaux horaires des heures supplémentaires réalisées. Sur ce point, aucune comparaison n'a pu être réalisée avec les documents adressés au comptable, puisque ces derniers mentionnent uniquement le nombre d'heures mensuelles effectuées par chaque agent.

En réponse à ces constats, l'ordonnateur a fait connaître sa volonté de réduire les heures supplémentaires et de procéder à leur contrôle. Ainsi, une note de service a été diffusée le 31 décembre 2020, rappelant les modalités de recours à celles-ci. Par ailleurs, les services de la commune réfléchissent à l'opportunité de se doter d'un système automatisé.

En 2019, le volume global des heures supplémentaires rémunérées s'établit à 1 148,25 (contre 1 808,75 en 2015), pour un coût de 23 849,83 € (contre 34 023,12 € en 2015). La commune explique la diminution des heures supplémentaires rémunérées sur la période par la volonté de limiter et de diminuer drastiquement le recours à ce type de procédé. Sur la période 2015-2019, le montant global des heures supplémentaires rémunérées s'élève à 136 986,48 €.

Selon les services de la commune, les heures supplémentaires réalisées en 2019 sont induites par :

- l'organisation des scrutins en lien avec les élections européennes ;
- la présence intensifiée des policiers municipaux dans les rues, liée aux manifestations des gilets jaunes très importantes sur la commune ;
- l'intervention des services techniques suite aux dégâts causés par la tempête « Amélie ».

Ainsi, et selon ces mêmes services, l'analyse des « heures supplémentaires montrent que plus de la moitié des heures supplémentaires sont effectuées pour répondre à des missions désormais incluses dans l'entretien courant de la ville. Une réflexion particulière sera donc menée pour intégrer ces missions dans le cycle de travail des agents. »

---

<sup>36</sup> Entretien d'instruction du 17 novembre 2020 en présence de la directrice générale des services et de la directrice des ressources humaines.

**Tableau n° 15 : Volume et montant d'IHTS versées 2015-2019**

	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Nombre d'heures supplémentaires	1 808,75	1 553,00	1 240,00	1 057,50	1 148,25	6 807,50
Montants versés	34 023,12 €	30 406,39 €	27 817,31 €	20 889,83 €	23 849,83 €	136 986,48 €

Source : Bulletins de payes

Il convient également de noter qu'un volume d'heures supplémentaires est également récupéré. En septembre 2019, 189,25 heures ont été récupérées, soit l'équivalent de 2 271 heures annuelles qui sont à ajouter aux nombres d'heures rémunérées.

**Recommandation n° 9 : Se conformer à la durée légale du travail conformément aux dispositions de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 et doter la commune d'un système automatisé de suivi du temps de travail.**

#### **5.2.4 Un volume de jours épargnés sur les comptes épargne temps qui a plus que doublé en deux ans**

Le compte épargne temps (CET) permet à un agent d'épargner des droits à congés qu'il utilisera ultérieurement. L'organe délibérant détermine les règles d'ouverture, de fonctionnement, de gestion et de fermeture du CET. Ce dernier est alimenté par le report des jours de RTT, des jours de congés annuels, sous réserve que l'agent ait pris au moins 20 jours de congés, et par le report d'une partie des jours de repos compensateurs, à condition que cela ait été prévu par délibération.

Par délibération du 1<sup>er</sup> mars 2016, le conseil municipal a acté des modalités de mise en œuvre du compte épargne temps qui sont conformes aux dispositions réglementaires. Cette délibération exclut la monétisation des jours épargnés, excepté pour les agents qui quittent la collectivité.

Le nombre de jours épargnés a été multiplié par 2,5 entre 2017 et 2019, passant de 478 à 1 197, pour 85 CET ouverts au 31 décembre 2019. La commune justifie cette augmentation en expliquant que 41 % des jours épargnés par les agents de catégorie C entre 2017 et 2019 sont liés à des absences prolongées pour maladie, accident du travail, maladie professionnelle, congé maternité... Au regard de la répartition des jours par catégorie d'agents, l'accumulation des jours épargnés représente un coût de 88 335 €.

**Tableau n° 16 : Comptes épargne temps : volume et coût des jours épargnés**

Compte épargne temps - Nombre de jours accumulés au 31/12

	2017	2019	Evolution	Moyenne jours épargnés/an
	478	1 197	719	360
Catégorie A	68	124	56	28
Catégorie B	69	206	137	69
Catégorie C	341	867	526	263

Source : bilans sociaux

Coût des jours CET épargnés

	Montant forfaitaire	Nb de jours au 31/12/2019	Montants
Catégorie A	125 €	124	15 500 €
Catégorie B	80 €	206	16 480 €
Catégorie C	65 €	867	56 355 €
			<b>88 335 €</b>

### 5.2.5 Ces dérogations au temps de travail sont coûteuses pour la collectivité

Comme mentionné dans le tableau ci-après, la mise en œuvre d'un régime de congés favorable, ajoutée à la non mise en œuvre de la journée de solidarité, contribue à diminuer le volume global du temps de travail des personnels de la collectivité. Sur la période 2015 à 2019, le temps de travail annuel est largement inférieur aux 1607 heures et il s'établit en 2019 à 1 558 heures.

**Tableau n° 17 : Analyse du temps de travail**

	2015	2016	2017	2018	2019
Jours calendaires	365	365	365	365	365
Samedis et dimanches	104	104	104	104	104
Nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité (nb légal : 25 jours = 5 semaines de 5 jours)	33	33,5	33	32	33
Jours fériés légaux ne tombant ni un samedi ni un dimanche (moyenne)	8	8	8	8	8
Jours au titre du fractionnement des congés	-	-	-	-	-
Nombre de jours travaillés	220	220	220	221	220
Ecart avec le nombre de jours travaillés du régime légal (226 jours)	6	7	6	5	6
Ecart en nombre d'heures	42	46	42	35	42
Ecart lié à l'absence de mise en place de la journée de solidarité (7 heures)	7	7	7	7	7
Différence avec la durée légale du travail (1607 heures)	49	53	49	42	49
<b>Durée de travail annuelle de la collectivité en heures</b>	<b>1 558</b>	<b>1 555</b>	<b>1 558</b>	<b>1 565</b>	<b>1 558</b>
Effectif pris en compte exprimé en ETP au 01/01/N	110,00	121,00	125,00	128,00	131,00
Volume d'heures perdues pour l'ensemble de la collectivité	5 390	6 353	6 125	5 376	6 419
Sureffectif théorique	3,35	3,95	3,81	3,35	3,99
Charges de personnels exercice N (en €)	4 466 077	4 508 036	4 713 616	4 877 758	5 061 416
Coût moyen d'un agent (en €)	40 601	37 256	37 709	38 107	38 637
<b>Surcoût budgétaire (en €)</b>	<b>136 178</b>	<b>147 276</b>	<b>143 726</b>	<b>127 483</b>	<b>154 331</b>

Source : délibérations et notes de service – commune de Langon.

Le nombre d'heures perdues représente 3,99 ETP en 2019, ce qui, rapporté aux nombres d'agents de la collectivité, constitue un coût pouvant être évalué à 154 331 €, sur la base du coût moyen théorique d'un agent estimé à 38 637 €. Au global, comme présenté dans le tableau précédent (n° 17), le surcoût induit par une durée dérogatoire du temps de travail s'établit à 707 544 € sur la période 2015-2019.

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

En effet, le temps de travail étant inférieur à la durée légale, le seuil de déclenchement des heures supplémentaires s'effectue sur une base irrégulière et plus coûteuse pour la collectivité. De plus, le nombre annuel de jours perdus par la collectivité de part un régime de temps de travail dérogatoire varie entre 392 et 480 sur la période 2015-2019, alors que la moyenne annuelle du nombre de jours épargnés sur le compte épargne temps est de 180. Ainsi, tout comme les heures supplémentaires, si la collectivité respectait le nombre légal de jours de congés, le niveau des CET serait très faible voire inexistant.

### **5.3 Un passage au RIFSEEP effectué conformément au droit**

Par délibération du 13 décembre 2016, la commune de Langon a institué le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) en faveur de l'ensemble des personnels et effectifs, et ce progressivement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Le RIFSEEP est exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, excepté les dispositifs d'intéressement collectif et les sujétions ponctuelles (heures supplémentaires, astreintes). En conséquence, il ne peut se cumuler avec des indemnités horaires pour travaux supplémentaires, ni avec le régime indemnitaire antérieur. Le RIFSEEP comprend une indemnité de fonctions de sujétions et d'expertise (IFSE) et un complément indemnitaire annuel (CIA).

Conformément à ses finalités (principe d'égalité, levier managérial et outil de dialogue social), après avoir déterminé les groupes et plafonds relatifs au versement de l'IFSE avec une possibilité de réexamen du montant attribué, la commune a établi pour sa mise en œuvre un document détaillant pour chaque agent les domaines de responsabilités, tâches, grades et groupes de fonctions. Tous les agents affectés dans le même groupe de fonctions doivent percevoir le même montant indemnitaire, dans le respect des montants plafonds définis pour le groupe. Concernant le CIA, les taux suivants ont été arrêtés : 15 % du plafond pour les groupes de catégorie A, 12 % du plafond pour les groupes de catégorie B, 10 % du plafond pour les groupes de catégorie C. Ce dernier s'élève à un montant de 240 € modulable selon l'absentéisme des agents et a été versé à compter de l'exercice 2018.

Enfin, lors de la mise en œuvre de l'IFSE, la commune a décidé de maintenir les montants perçus au titre du régime indemnitaire précédent, dans la limite des plafonds prévus par les textes. L'examen des bulletins de paye entre le dernier mois d'attribution de l'ancien régime indemnitaire et le premier de versement du RIFSEEP démontre que la collectivité a

strictement appliqué cette règle. De plus, cet examen a démontré que l'ensemble des agents d'un même groupe perçoit le même montant d'IFSE.

Quant au versement du CIA, un examen des fiches d'évaluation démontre que le niveau de son versement est bien conditionné à l'absentéisme de l'agent.

#### 5.4 Une prime de fin d'année revalorisée de manière irrégulière

L'article 20 de loi n° 83-634 du 13 janvier 1983 prévoit de manière limitative les éléments de rémunération auxquels ont droit, après service fait, les fonctionnaires : traitement, indemnité de résidence, supplément familial de traitement et indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. Ils ne peuvent percevoir aucune autre rémunération à raison des mêmes fonctions, sous réserve toutefois des dispositions de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Cet article prévoit un dispositif de maintien des « *avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération* » comme un « *treizième mois* », une « *indemnité d'aide aux vacances* » ou encore une « *prime de fin d'année* », pourvu que ces compléments de rémunération aient été institués avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Peu importe que lesdits compléments aient été versés directement ou indirectement, par l'intermédiaire de structures associatives subventionnées telles que le comité des œuvres sociales (COS) ou une association du personnel.

Cependant, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, ces avantages ne peuvent donner lieu à une extension de leur champ d'application ni à une amélioration du niveau des primes, sauf si une clause de revalorisation, constituant elle-même un avantage acquis, existait au moment de la promulgation de la loi.

Or, la commune verse une prime de fin d'année qui représente en 2019 un coût budgétaire de 80 900 € (contre 70 956 € en 2015)<sup>37</sup>.

**Tableau n° 18 : Prime de fin d'année : montant annuels**

<b>Prime de fin d'année - Montants annuels</b>				
<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
70 956,00 €	73 840,00 €	78 430,00 €	78 585,00 €	80 900,00 €

*Source : bulletins de payes*

Cette prime a été analysée comme un avantage collectivement acquis par la chambre régionale des comptes d'Aquitaine dans une lettre d'observations datée du 24 juillet 1989. Toutefois, dans ces observations, la Chambre demandait à la collectivité de régulariser l'attribution de cette prime par une délibération pour permettre de la budgétiser, car cette dernière transitait par le comité des œuvres sociales.

<sup>37</sup> Source : bulletins de payes dématérialisés.

Pour faire suite aux observations de la Chambre, la collectivité a délibéré le 20 septembre 1989. Cette délibération est très sommaire, puisqu'elle ne mentionne aucun document antérieur à cette date pouvant expliquer le fondement et les modalités de versement de cette prime. De plus, elle attribue un montant fixe de 2 000 francs à l'ensemble du personnel communal, sans préciser d'éventuelles modalités de revalorisation. Par la suite, les 31 octobre 1990 et 8 avril 1993, la collectivité délibère de nouveau pour augmenter le montant de la prime respectivement à 2 300 francs et 2 500 francs. Ensuite, par délibération du 14 avril 1993, l'assemblée délibérante décide que « *Les conditions d'attribution de cette prime sont librement fixées par le maire en ce qui concerne les bénéficiaires, le montant, les critères de modulation* ». Sur la période 2015-2019, le versement de cette prime est appuyé d'un document listant par agent le montant de la prime de fin d'année. Enfin, en cours d'instruction, la collectivité a produit un document récapitulant les différentes revalorisations intervenues depuis 1999.

Entre 1993 et 2019, le montant de la prime annuelle a donc doublé, passant de 350 € (2 300 francs) à 705 €. Or, en l'absence de documents antérieurs à 1984 explicitant les modalités de revalorisation de cette prime, tous les montants versés au-delà de 350 € par agent doivent être considérés comme irréguliers, soit, au regard du doublement du montant de la prime sur la période, environ la moitié des montants versés sur la période 2015-2019.

Durant la phase contradictoire, les services de la commune ont précisé prendre « *acte de la nécessité de régulariser la prime annuelle par le biais du RIFSEEP au-delà de 381 € (somme correspondante à la délibération du 20 septembre 1991 définissant le montant de la prime à 2500 francs soit 381 €).* »

**Recommandation n° 10 : Régulariser la prime annuelle en s'appuyant sur le RIFSEEP.**

## **6 LA CRISE SANITAIRE: DES MESURES D'ADAPTATION EFFICACES ET DES CONSEQUENCES FINANCIERES MODEREES POUR 2020**

### **6.1 La gouvernance durant le premier confinement : un léger manque de fluidité dû à la transition politique**

La commune a changé d'équipe municipale à l'occasion des élections du printemps 2020. Le nouveau conseil municipal a été élu au premier tour le 15 mars 2020 et s'est réuni physiquement en conseil municipal d'installation le 23 mai 2020. Le compte administratif de la ville avait été voté le 3 mars 2020 tandis que, suite au changement politique et au confinement, le nouveau budget n'a été voté que le 26 juin 2020. Pendant la période de transition, afin d'assurer la continuité budgétaire sans la possibilité de convoquer l'assemblée délibérante, les ouvertures de crédits ont été prises par décision du maire, conformément à l'ordonnance n° 2020-391 du 1<sup>er</sup> avril 2020. D'après les échanges avec le nouvel ordonnateur et les services, l'ancien ordonnateur a principalement géré seul les affaires municipales durant la crise.

Par ailleurs, au regard des informations collectées lors de l'instruction, il n'a pas été formellement mis en place de démarches d'échanges ou de concertation entre la commune et les services de l'Etat ou avec l'intercommunalité pour faire face à la crise.

### **6.2 Des mesures de soutien aux familles et à l'économie ont été adoptées**

En termes de soutien à la population, la commune a assuré entre le premier déconfinement et le 3 juillet la gratuité de la cantine scolaire ainsi que de la garderie pour les parents d'élèves de l'école élémentaire et de l'école maternelle publiques.

Concernant la vie économique, la collecte de la taxe locale sur les enseignes et les publicités extérieures a été décalée à décembre 2020. Un abattement exceptionnel de 25 % de son montant a également été décidé par le conseil municipal le 26 juin 2020<sup>38</sup>. Par ailleurs, pour les commerçants du marché de plein air, les droits de place des marchands présents pendant le confinement et après la réorganisation du marché ont été offerts sur la période du 14 mars au 31 mai. Ils n'ont été encaissés qu'à partir du 1<sup>er</sup> juin pour la période qui a suivi.

---

<sup>38</sup> Abattement autorisé par l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020.



### **6.3 Le fonctionnement des services : télétravail, service minimum et fermetures pour réduire les risques sanitaires**

Un plan communal de sauvegarde existait mais n'a pas permis de prendre en compte le risque sanitaire. Une note de service a donc été publiée le 17 mars 2020 pour établir l'organisation des services pendant le premier confinement.

Ce plan prévoyait une présence minimale sur les lieux de travail, à savoir le maire et son secrétariat, une permanence pour l'accueil téléphonique et l'état-civil (déclarations de naissances et décès uniquement) ainsi qu'un roulement ponctuel de quelques agents des services supports ; le reste des fonctions administratives étant en quasi-totalité assuré par télétravail. La police municipale, les services de l'eau et de propreté ont fonctionné en service minimum. Les services des sports et des espaces verts ont été mis à l'arrêt. Le CCAS, la piscine et le centre culturel ont été fermés au public. Dans les écoles, l'entretien a été assuré par les agents présents et les cantines ont été fermées. Enfin, un service de portage de repas a été mis en place pour les personnes âgées de la résidence « seniors » municipale.

A l'issue du premier confinement, un plan de reprise des services a été adopté le 6 mai 2020, accompagné d'une note du 11 mai 2020 en détaillant les modalités techniques. Dans l'ensemble, la solution retenue a été la réouverture des services publics sur rendez-vous avec mise à disposition d'équipements de protection pour les équipes, protocole de circulation des usagers et désinfection après leur passage. Les équipements sportifs et le centre culturel sont restés fermés durant l'été. Le restaurant de la résidence pour personnes âgées n'a pas pu rouvrir, les portages de repas ont donc dû continuer. Enfin, les écoles ont été rouvertes mais avec une jauge maximale de 15 élèves en élémentaire et de 10 en maternelle, un protocole sanitaire et un réaménagement du réfectoire.

Puis, à l'issue de la période d'été, une note de service sur le nouveau protocole sanitaire applicable au premier septembre a été publiée par la directrice générale des services, détaillant les nouvelles règles et obligations telles que le port du masque, la désinfection des espaces de travail ou encore la gestion des présences sur le lieu de travail.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, ces différentes mesures ont imposé l'adoption d'un tableau d'organisation du travail jour par jour de mars à mai, précisant pour chaque agent son statut (présent, en télétravail, en chômage partiel ou en autorisation spéciale d'absence). Des réaffectations d'agents ont également été effectuées au sein de la collectivité pour des missions d'appui sans toutefois pouvoir être réalisées sur la totalité des quotités hebdomadaires. Par ailleurs, la collectivité a décidé, pour les agents placés en autorisation spéciale d'absence, la suppression des 4 jours de congés exceptionnels accordés par le maire ainsi que d'un jour d'ARTT. Pour les agents ayant exercé leurs fonctions en télétravail ou en présentiel, un jour d'ARTT a également été supprimé mais les 4 jours exceptionnels accordées par le maire ont été transformés en jours volants à utiliser avant le 11 mai 2020.

Enfin, sur la période du premier confinement, un agent a fait valoir son droit de retrait, tandis que, du 24 avril au 9 octobre, 12 agents ont déposé un arrêt de travail lié à la COVID-19 (11 cas contacts et un cas de contamination).

#### **6.4 Des conséquences budgétaires et financières modérées pour 2020**

En fonctionnement l'impact est davantage la perte de recettes que la hausse des dépenses. D'après les données de la commune, la baisse de recettes est de 378 K€. Cela concerne en premier lieu les ressources d'exploitation des services publics (pour 205 K€), puis les recettes fiscales (taxe additionnelle aux droits de mutation, droits de place et droits de mutation) pour 130 K€, et enfin les recettes de locations meubles et immeubles (13 K€).

En parallèle, les charges ont connu une hausse de 133 760 €. Il s'agit de charges d'entretien, d'achat de petit matériel, d'équipements de protection, ainsi que d'une « prime COVID » octroyée à 51 agents. Toutefois, les économies réalisées sont de 389 K€. Réparties sur un nombre de postes très importants, trois postes représentent la moitié de ces économies. Ainsi, le compte alimentation est en baisse de 55 K€, soit de 22 %, tandis que les subventions de fonctionnement diminuent de 17 % (centre culturel des Carmes : - 83 K€, associations de droit privé : - 43 K€).

Enfin, en investissement, la commune fait valoir principalement une diminution de 36 % de la taxe d'aménagement.

Le 21/09/2021

Ph.Plagnol , CONCERNANT LE DOCUMENT NON PUBLIC DE CRC DES COMPTES DE LA VILLE DE LANGON 2014/2020 :

Je conteste à la page 53,6.1 :

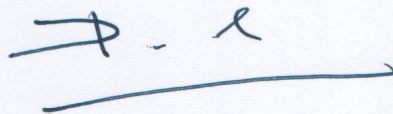
1/ « D'après les échanges avec le nouvel ordonnateur, l'ancien ordonnateur a principalement géré seul les affaires municipales pendant la crise ». La vérité est autre puisque chaque adjoint en charge d'une délégation concernée par la crise sanitaire a été associé aux décisions. Ex : l'adjointe en charge du ccas pour les personnes en difficulté et les personnes âgées ainsi que pour les problèmes de restauration du bel oustaou ; l'adjointe aux écoles et à la jeunesse pour les mesures d'urgence aux écoles ; l'adjoint à l'économie pour les mesures concernant les commerçants ; la déléguée au marché pour les mesures concernant ces activités... Bien entendu toutes les mesures y compris concernant les personnels ont été prises avec les élus, les chefs de service et la directrice générale des services au jour le jour en présentiel ou par communication à distance.

2/ « Par ailleurs... il n'a pas été mis en place d'échanges entre la commune et les services de l'état ou avec l'intercommunalité pour faire face à la crise »

Nous avons avec le sous préfet, l'ARH, la cdc eu de multiples réunions par internet au-delà même de notre cdc avec nos voisins pour réaliser des plans d'urgence variés et cohérents. Je suis personnellement fier de ces échanges de plusieurs heures où chacun a pu s'exprimer et dont l'application a permis un résultat probant sur notre territoire. J'ai par ailleurs non seulement associé la directrice de la cdc à ces visioconférences mais lorsqu'ils pouvaient intervenir sur les finances de la municipalité future, j'ai associé des élus et en particulier le futur maire.

Je tiens à préciser mon entière confiance durant toute cette période aux services financiers de la ville et à mon premier adjoint chargé des finances.

Fait à Langon , Ph.Plagnol





Le Maire

à

Monsieur Paul SERRE  
Président de la  
Chambre régionale des comptes  
Nouvelle Aquitaine  
3 place des Grands Hommes  
33064 Bordeaux Cedex

Langon, le 5 octobre 2021

**V/ Réf.** : KSP GD210388 CRC

**Objet** : réponse écrite au rapport d'observations définitives relatif au Contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Langon

**Envoi dématérialisé avec accusé de réception**

Monsieur Le Président,

Je fais suite à votre correspondance en date du 6 septembre 2021 portant notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle de gestion de la commune de Langon pour la période 2014 – 2020 délibéré par la Chambre le 7 juillet dernier.

J'ai pu apprécier la décision de la Chambre de prendre en considération plusieurs des observations formulées par la commune dans le cadre de sa réponse aux observations provisoires notamment celles relatives à la mise en œuvre d'une démarche améliorative que la commune de Langon a su engager dès le début du mandat permettant de réduire d'ores et déjà le nombre des écarts constatés.

Le constat de ce contrôle fait apparaître que les finances et les comptes de la commune sont globalement sains malgré les difficultés rencontrées dans le cadre de l'opération du passage gourmand : la capacité d'autofinancement nette de la commune est restée positive sur toute la période contrôlée et la capacité de désendettement demeure satisfaisante.

Conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, je souhaite porter à votre connaissance plusieurs remarques et précisions qu'il me semble opportun de formuler. Ces remarques sont détaillées ci-après :

- **Sur la qualité de l'information financière et comptable :**

La commune a pris acte des carences relevées par la Chambre dans la présentation des documents budgétaires.

- ✓ Elle a modifié la présentation de son rapport d'orientations budgétaires 2021 en répondant aux obligations réglementaires en intégrant notamment des éléments prospectifs, la stratégie financière du mandat et l'encours de la dette.

Afin de préparer le budget primitif 2022, qui sera voté en décembre 2021, une note de cadrage a été adressée aux élus ayant reçu une délégation et aux directeurs de services le 12 juillet 2021 avec les objectifs suivants : la réalisation d'un plan pluriannuel sur 3 ans, la recherche de subventionnement accrue, l'étude de mutualisation entre les services et une baisse des dépenses de fonctionnement de 2%.

- ✓ Sur les concours attribués à des tiers, en nature ou en subventions, la commune a bien pris acte de l'observation de la Chambre relative à l'absence d'informations de concours en nature attribués à des tiers aux comptes administratifs. Le travail réalisé par les services de la ville d'inventaire des biens mis à disposition sera mobilisé dès le compte administratif 2021 pour retracer l'ensemble des bénéficiaires et les conditions de ces avantages. Ainsi, les premiers éléments pourront être inscrits sur le compte administratif 2021 tels que les bâtiments mis à disposition, les frais de fonctionnement... et seront affinés lors des prochains comptes administratifs. Une réflexion sera également menée sur la valorisation des concours attribués sur les prochains exercices.
- ✓ La commune convient de l'observation formulée par la Chambre relative à l'absence de provisionnement pour risques et confirme que la commune a constitué des provisionnements pour risque au budget principal et au budget annexe du service de l'eau dans les budgets 2021. De la même façon, des provisions pour risques suite à des contentieux ont été constituées.
- ✓ La commune a pris acte de l'observation de la Chambre relative à l'absence d'un compte au trésor pour le budget annexe eau exploitée en régie et précise qu'une demande a été faite auprès de la trésorerie de Langon afin de répondre aux obligations de l'article L. 2221-4 du CGCT. Une délibération sera présentée aux membres du conseil municipal lors de sa séance du 22 octobre prochain. Elle précisera la transformation du budget annexe de l'eau en budget avec autonomie financière. Elle sera effective au 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour débiter l'année civile et comptable.
- ✓ Conformément à la recommandation de la Chambre, les services financiers de la commune travaillent à la mise en concordance de l'inventaire comptable depuis le logiciel Valoris et de l'état de l'actif de la trésorerie. Dans le même temps, la commune a également engagé la réalisation de son inventaire physique depuis le 15 septembre dernier afin d'exercer un suivi exhaustif de la réalité et la présence des immobilisations. Les immobilisations des services techniques sont en cours de traitement.

#### - **Sur les marchés publics :**

La Chambre a convenu que la fonction achat s'était progressivement professionnalisée sur la période contrôlée par le recrutement d'un agent dédié à 100% aux marchés publics.

La commune convient pour autant que l'organisation de la fonction achat est perfectible.

- ✓ Un travail commun entre le service finances et le service marché a été réalisé afin de mener en complémentarité du guide interne de la commande publique, récemment mis à jour, un guide des procédures et des fiches de traçabilité. En complément, une nomenclature des achats sera réalisée cette année par le service des marchés et des finances. Elle permettra de vérifier la valeur des achats effectués par les services au regard des seuils prévus par le Code de la commande publique.
- ✓ Les irrégularités constatées, jusqu'en 2017, concernant le choix des procédures et la pluri-annualisation ont été résolues depuis la structuration du service des marchés. Nous avons pris en compte la problématique du marché de fournitures des services techniques notamment. Ce marché se termine en 2022. Nous veillerons, en collaboration avec les services techniques, à ne pas allouer si de mêmes fournisseurs sont en capacité de répondre à nos besoins.

Par ailleurs, les services techniques ont engagé un travail d'inventaire sur leurs fournitures. Ce travail va permettre une meilleure définition du besoin par groupes d'achats homogènes afin de mieux piloter leurs achats.

En parallèle, la collectivité fait déjà appel à la Centrale d'achats CAPAQUI pour rationaliser ses achats (marché de location de copieurs, fournitures de produits d'entretien, marché de téléphonie...). Le recours aux centrales d'achat sera encouragé.

- ✓ De la même façon, la commune souhaite préciser que depuis la structuration du service marchés, ce dernier a professionnalisé le fonctionnement de la commission d'appel d'offres et plus généralement l'élaboration des consultations, la critérisation et les rapports d'analyse des offres.
- ✓ Enfin, des programmes de formations à destination des agents et chefs de service doivent permettre à la collectivité de mieux appréhender les règles de la commande publique et de les appliquer.
- ✓ Sur l'opération relative au Passage Gourmand :

La commune entend la position de la Chambre sur le choix d'engager une procédure de bail emphytéotique administratif, elle souhaite néanmoins souligner que ce choix lui permettrait de lisser une charge financière importante sur plusieurs années avec la possibilité d'avoir recours à des experts ce que reprend notamment la délibération du conseil municipal du 30 juin 2015 : « [...] les avantages pour notre collectivité sont nombreux :

- *Une gestion immobilière garantie dans la durée, l'emphytéote est à la charge de la maintenance contractuellement*
- *Professionnalisation de la réalisation et de la gestion patrimoniale de l'ouvrage,*
- *Avantages financiers, gestion des risques de maîtrise d'ouvrage au preneur (conception, financement, gros entretien)*
- *Maitrise pour la commune de son développement : c'est la ville qui choisit ses commerçants*
- *Une transparence garantie par les textes juridiques et des actes officiels : la mairie de Langon est le bailleur qui met à disposition par BEA le bien à l'emphytéote – maître d'ouvrage, investisseur et gestionnaire. Ce dernier met à disposition l'ouvrage par convention de mise à disposition. [...]*

La commune prend acte de la position de la Chambre sur la revente de l'immeuble qui a permis d'améliorer rapidement le bilan de l'opération, la résiliation du BEA pour la commune a permis à cette dernière de limiter les effets induits par l'échec de cette opération. La Chambre rappelle, en outre, que cette résiliation a été faite conformément aux clauses contractuelles. La légalité de la résiliation a d'ailleurs été confirmée par le jugement du Tribunal Administratif de Bordeaux le 8 février 2021.

La commune affirme que l'interprétation par la Chambre de la cession de l'immeuble rénové par la communauté de communes ne correspond pas aux décisions prises dans l'intérêt de chacune des collectivités par des assemblées délibérantes distinctes. Ceci pour plusieurs raisons :

- La commune rappelle qu'elle a souhaité mettre un terme au bail emphytéotique suite aux difficultés rencontrées à maintenir des activités commerciales alors même que les loyers attendus n'étaient pas perçus à la hauteur des prévisions et en déduction des loyers dus à la SNI. Le déficit de cette opération est bien porté par la ville elle-même puisqu'elle a été dans l'obligation de porter un déficit d'opération de 1,5 million en complément des autres dépenses de l'opération.
- L'avis des domaines, réalisé le 23 janvier 2019, a été effectué selon la technique dite « par comparaison directe » alors que cette estimation ne correspondait pas à la réalité du marché et du bien. Ce bâtiment rénové disposait de systèmes d'aération et ventilations spécifiques, d'un ascenseur, de plancher hourdis renforcés, de l'accessibilité, ... Pour des biens atypiques, tel que le passage gourmand, la méthode dite de comparaison directe n'est pas adaptée. Une connaissance approfondie du site et de l'état des immeubles autour de la rue Maubec et plus généralement dans le vieux Langon aurait permis une évaluation différente et supérieure à celle donnée par les services des Domaines. La commune concède qu'elle aurait dû faire part de son désaccord sur cette évaluation en amont de la cession.
- La communauté de communes a travaillé les différents scénarii d'implantation de la future médiathèque en intégrant la réflexion intercommunale sur la lecture publique et les implications financières et a fait un choix éclairé sur le scénario retenu. Les études réalisées par la communauté de communes, confirme le choix de l'immeuble Bodin comme site pour la réalisation de la future médiathèque intercommunale après avoir déterminé les coûts estimatifs de travaux et de fonctionnement, le montant de la subvention mobilisable, et s'est engagée à assumer l'investissement.

Les intérêts de chaque collectivité ont donc bien été mesurés par leur assemblée délibérante respective sur la question du prix majoré vis-à-vis des domaines. L'information ayant bien été donnée aux élus et les motivations explicitées dans les délibérations de chaque entité. La commune est donc en désaccord

avec l'interprétation de la Chambre selon laquelle le déficit lié à l'échec de l'opération au niveau communal a été mutualisé au niveau de l'intercommunalité.

Enfin, la commune prend acte de l'invitation de la Chambre à améliorer sa réflexion stratégique, sa concertation et son analyse des risques en amont des projets d'investissements. Elle précise à la Chambre qu'elle s'inscrit désormais dans une logique d'investissement partenarial.

**- Sur la situation financière de la commune :**

La prise en compte des résultats du compte administratif 2020 par la Chambre Régionale des Comptes permet d'évaluer l'évolution de la situation financière de la commune jusqu'à la période la plus récente et de souligner les résultats suivants :

- ✓ Une capacité d'autofinancement nette restée positive sur l'ensemble de la période contrôlée avec une capacité de désendettement restée satisfaisante malgré un ralentissement de la diminution de l'excédent brut de fonctionnement en 2020. La commune prend acte des recommandations de réduction de progression des charges de gestion, ces éléments ayant été intégrés dans les lignes directrices du mandat.
- ✓ Une augmentation des charges de gestion essentiellement due aux charges de personnel, en deçà du seuil critique et en lien avec le choix assumé de la commune d'exercer en régie de nombreux services. La commune souhaite préciser son attachement au service public et confirmer son souhait de poursuivre, dans la mesure du possible, la réalisation de ses services en régie.

La commune rappelle, en outre, que son positionnement en qualité de sous-préfecture fait peser sur ses finances des charges de centralité insuffisamment prises en compte dans le calcul des dotations. A titre d'exemple, la commune propose un service de titres sécurisés composé de 2 agents dédiés à temps plein. La compensation annuelle de l'Etat est de 24 260 € pour 2020, ce qui équivaut à moins d'un salaire chargé pour un agent. La ville de Langon, à l'instar des autres communes, est impactée par les décisions gouvernementales sans avoir de compensations financières à la dimension des décisions prises : TAP, augmentation des points d'indice, augmentation des cotisations sociales, revalorisation des grilles indiciaires et PPCR, ...

- ✓ L'amélioration de l'indicateur de désendettement : la capacité de désendettement évoluant favorablement entre 2019 et 2020 de 5,2 années à 2,8 années.
- ✓ La commune confirme la nécessité pour elle d'élaborer un plan pluriannuel d'investissement afin d'avoir un véritable outil de pilotage pour son investissement, de définir les temporalités financières du mandat, les demandes de financement et de lisser la charge financière sur la période.

La commune précise qu'elle a pu depuis le second semestre 2020 ancrer son projet au sein de partenariats forts par des contractualisations avec le Département de la Gironde (Contrat Ville d'Equilibre), la Région (avec l'appel à Manifestation d'Intérêt Revitalisation) et l'Etat (Petites Villes de Demain) qui se concrétiseront par du soutien à l'ingénierie et des subventions.

Elle pourra également prendre appui sur le schéma directeur immobilier qui va être engagé afin d'avoir un état complet de la situation patrimoniale, de rationaliser la gestion communale de ses biens en définissant les possibilités d'économies de gestion.

**- Sur la gestion des ressources humaines :**

La ville souhaite, au préalable, réaffirmer que le personnel municipal est une ressource et ne constitue pas seulement une charge financière. Si elle confirme la nécessité d'avoir une politique de gestion éclairée, elle souhaite souligner que la commune doit pouvoir rendre un service public local de qualité avec des agents qualifiés et formés. La commune a, en outre, fait le choix de conserver un certain nombre de services en régie tels que la restauration scolaire, le service de l'eau et un certain nombre de travaux.

- ✓ La commune prend acte de l'observation qui lui est faite et précise notamment que l'annexe au compte administratif prévoit de renseigner les « effectifs pourvus sur emplois budgétaires en [équivalents temps plein] ETP », alors que le chiffre inscrit par la commune n'est pas exprimé en ETP mais en nombre d'agents. La commune s'engage à apporter les corrections nécessaires dans la présentation de ses tableaux de suivi des effectifs et à fiabiliser ces informations.

A compter du budget 2022, le calcul des ETP figurera sur l'état des effectifs au 31 décembre de l'année écoulée. L'achat prévisionnel d'un nouvel outil RH permettra en outre de fiabiliser le calcul des effectifs de la collectivité.

- ✓ Suite à l'observation de la Chambre relative à la nécessité de se conformer à la durée légale du travail, la commune confirme la nécessité pour elle de se mettre en conformité avec la réglementation à la date du 1er janvier 2022.

C'est dans cet esprit que le dossier de la mise en application des 1607h a été évoqué lors de la mise en place des lignes directrices de gestion de la collectivité en comité technique le 18 décembre 2020. Depuis, un groupe de travail a été constitué comprenant les représentants du personnel, la Directrice Générale des Services, l'Adjoint au Maire délégué aux finances et aux ressources humaines et la Directrice des Ressources Humaines afin d'envisager les conditions de cette mise en œuvre.

Le Comité Technique du 1<sup>er</sup> septembre a validé la méthodologie et le planning de cette mise en œuvre proposée par le groupe de travail. Trois scénarii sont étudiés (35 heures, 36 heures et 37 heures) en intégrant les cycles de travail et feront l'objet d'une concertation avec les agents dans la première quinzaine du mois d'octobre 2021.

Le protocole sera présenté en comité technique le 18/10/2021 avant un passage en conseil municipal le 19/11/2021 et une mise en œuvre des 1607 heures à compter du 1er février 2022.

Selon le scénario choisi, la collectivité a prévu l'équipement d'un système de gestion du temps informatisé. En application de la note de service du 31 décembre 2020, cet outil permettra le suivi des heures supplémentaires des agents.

La commune, dans le cadre de la mise en œuvre des 1607 heures, proposera en outre au conseil municipal de délibérer sur les modalités de la journée de solidarité.

La commune poursuivra la réflexion engagée sur le temps de travail par l'évaluation des possibilités offertes par le compte épargne temps.

- ✓ Enfin, et suite aux recommandations de régulariser la prime annuelle en s'appuyant sur le RIFSEEP, la collectivité a présenté un dossier en comité technique du 01/09/2021. Une nouvelle proposition sera présentée lors du comité technique du 18/10/2021. Une délibération fixant les nouvelles modalités de versement du complément indemnitaire annuel sera prise avant le 31/12/2021 pour application au 01/01/2022.

#### - **Sur la crise sanitaire :**

La commune poursuivra son engagement auprès de la population durant cette crise sanitaire comme elle est régulièrement amenée à le faire auprès des populations en situation de vulnérabilité que ce soit au moment des événements climatiques ou des situations de mise en péril. Sa situation de centralité l'oblige à faire preuve de réactivité et à organiser des actions au niveau de l'arrondissement (exemple du centre de vaccination).

Pour conclure, la ville de Langon prend acte des recommandations formulées par la Chambre Régionale des Comptes Nouvelle Aquitaine. Elle s'engage à mettre en œuvre les rappels formulés et à donner suite, pour ce qui dépend d'elle, aux différentes recommandations formulées (cf. pièce jointe). Ces dernières constituent un véritable engagement de la nouvelle municipalité pour les années à venir avec la finalité de fiabiliser la gestion des comptes de la collectivité.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

**Jérôme GUILLEM.**

Maire de Langon

Président de la communauté de  
communes du Sud Gironde





---

## Recommandations

---

**La Ville de Langon prend acte des recommandations formulées par la Chambre Régionale des Comptes Nouvelle Aquitaine. Elle s'engage à mettre en œuvre les rappels formulés et à donner suite, pour ce qui dépend d'elle, aux différentes recommandations formulées.**

### **Recommandation n°1**

Se conformer aux obligations légales et réglementaires en matière de transparence financière et faire figurer dans les annexes du compte administratif le détail des concours de toutes natures aux tiers.

La Ville s'est engagée dès 2021 à répondre aux obligations légales et réglementaires qui lui incombent dans le cadre du débat d'orientations budgétaires notamment. La nouvelle municipalité souligne qu'elle considère ces obligations comme des exigences.

Pour ce qui concerne l'information relative aux concours de toutes natures apportés par la commune aux tiers, elle constitue un travail de fonds pour la collectivité. La commune souhaite apporter plus de lisibilité à l'octroi des subventions qu'elles soient financières ou en nature, un travail sur la gestion immobilière des biens de la collectivité a été réalisé et pourra utilement être mobilisé pour compléter les annexes du compte administratif. Un travail spécifique sur les concours hors subventions donnés aux associations doit également être mené dans les années du mandat.

### **Recommandation n°2**

Provisionner les risques contentieux et les créances douteuses.

Cette recommandation a été mise en œuvre au niveau du budget primitif 2021 sur l'ensemble des budgets : budget principal et budget annexe service de l'eau. La commune veillera à intégrer cette pratique de façon pérenne.

### **Recommandation n°3**

Doter le budget annexe du SPIC « eau » géré en régie de son propre compte au Trésor et normaliser les relations financières entre le budget principal et les budgets annexes.

Une délibération en ce sens sera présentée à la séance du conseil municipal prévu le 22 octobre prochain

### **Recommandation n°4 :**

Réaliser un inventaire physique de l'ensemble du patrimoine communal.

La commune a pris acte de la recommandation de la Chambre. Les services financiers travaillent à la mise en concordance de l'inventaire comptable depuis le logiciel Valoris et de l'état de l'actif de la trésorerie.

Pour l'inventaire physique, la collectivité, ayant bien pris en compte l'obligation d'exercer un suivi exhaustif de la réalité et la présence des immobilisations, a débuté cette mission. Les immobilisations des services techniques sont en cours de traitement.

**Recommandation n°5 :** Rationnaliser les achats publics dans le respect des procédures de passation. A cet effet, satisfaire aux besoins courants par des marchés pluriannuels portant sur des groupes d'achats homogènes correctement définis.

Sur la durée du mandat, la commune souhaite améliorer la fonction « achat » dans le respect des procédures.

Le service des marchés publics et les autres services municipaux s'attachent à mettre en œuvre les achats dans le respect du code de la commande publique. Une nomenclature des achats sera réalisée cette année par le service des marchés et des finances. Elle permettra de vérifier la valeur des achats effectués par les services au regard des seuils prévus par le Code de la commande publique.

Enfin, des programmes de formation doivent permettre de développer la connaissance des règles de procédure.

### **Recommandation n°6**

Fiabiliser l'état des effectifs.

Les observations de la Chambre Régionale seront prises en compte à compter du budget 2022, le calcul des ETP figurera sur l'état des effectifs au 31 décembre de l'année écoulée. L'achat prévisionnel d'un nouvel outil RH permettra de fiabiliser le calcul des effectifs de la collectivité.

### **Recommandation n°7**

Se conformer à la durée légale du travail conformément aux dispositions de l'article 47 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 et doter la commune d'un système automatisé de suivi du temps de travail.

La commune a conscience de son obligation à se conformer à la durée légale du travail et en a informé les représentants du personnel lors de la définition au mois de décembre 2020 des Lignes Directrices de Gestion. La mise en œuvre des 1607 heures a d'ailleurs été considérée comme un des axes prioritaires de travail par le comité technique.

Le Comité Technique du 01/09/2021 a validé la méthodologie pour aboutir aux 1607 heures au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Trois scénarii sont à l'étude : 35 heures – 36 heures et 37 heures. Le protocole sera présenté en comité technique le 18 octobre et un projet de délibération sera présenté en conseil municipal lors de sa séance du 19 novembre 2021.

La commune définira dans ce cadre l'opportunité et la nécessité de se doter d'un système automatisé de suivi du temps de travail.

**Recommandation n°8**

Régulariser la prime annuelle en s'appuyant sur le RIFSEEP.

La commune prend acte de la recommandation de la Chambre Régionale des Comptes et prend appui sur le RIFSEEP pour régulariser la prime annuelle. La collectivité a ainsi présenté un dossier en comité technique du 1<sup>er</sup> septembre 2021, une nouvelle proposition sera présentée lors du comité technique du 18 octobre 2021.

Une délibération fixant les nouvelles modalités de versement du complément indemnitaire annuel sera prise avant le 31 décembre pour application au 1<sup>er</sup> janvier 2022



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

[www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine)

**chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine**

3 place des grands hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX Cedex

[nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr](mailto:nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr)