



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

## **COMMUNE DE BERGERAC (Département de la Dordogne)**

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 23 novembre 2022.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>3</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>5</b>
<b>PROCÉDURE.....</b>	<b>6</b>
1 PRÉSENTATION DE LA COLLECTIVITÉ ET DE SON ENVIRONNEMENT .....	7
1.1 La commune et son environnement socio-économique .....	7
1.2 La commune dans son environnement institutionnel .....	7
2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE .....	8
2.1 La qualité de l'information budgétaire .....	8
2.1.1 Le débat d'orientations budgétaires (DOB) .....	8
2.1.2 Les annexes aux documents budgétaires.....	8
2.1.3 L'exécution budgétaire.....	9
2.2 La fiabilité des comptes.....	10
2.2.1 Le suivi du patrimoine.....	10
2.2.1.1 Le recensement du patrimoine.....	10
2.2.1.2 Les immobilisations mises à disposition .....	12
2.2.2 Les modalités d'amortissement .....	13
2.2.3 Les provisions .....	13
2.2.4 Les travaux en régie .....	14
2.2.5 Les budgets annexes.....	15
2.3 L'organisation de la fonction financière et comptable .....	15
2.3.1 La tenue et le contrôle des régies .....	15
2.3.2 La maîtrise des risques .....	16
2.3.2.1 Le contrôle interne et financier.....	16
2.3.2.2 Les risques externes.....	17
2.3.2.3 Le cas particulier de l'abattoir .....	18
3 LA SITUATION FINANCIÈRE .....	22
3.1 Le constat du contrôle précédent.....	22
3.2 La formation de l'autofinancement .....	23
3.2.1 L'évolution des produits de gestion .....	23
3.2.1.1 Les ressources fiscales.....	24
3.2.1.2 Les ressources institutionnelles .....	28
3.2.2 L'évolution des charges de gestion .....	28
3.2.2.1 Les charges de personnel.....	30
3.2.2.2 Les charges à caractère général .....	32
3.2.2.3 Les subventions de fonctionnement .....	32
3.2.2.4 Les autres charges de gestion .....	33
3.2.3 La capacité d'autofinancement.....	34
3.3 Le financement des investissements.....	35
3.4 L'endettement.....	36
3.5 La situation de trésorerie .....	39

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....	40
4.1 La gestion des effectifs.....	40
4.1.1 La mise en place d'une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines .....	40
4.1.2 L'évolution des effectifs.....	41
4.2 Le bilan social .....	42
4.3 La mise à disposition des personnels aux associations .....	42
4.4 Les échanges avec l'intercommunalité.....	43
4.4.1 Les mutualisations de personnel entre Bergerac et la CAB .....	43
4.4.2 Les prestations de services .....	44
4.4.3 Les transferts de personnel .....	45
4.5 La gestion du temps de travail.....	45
4.5.1 La durée annuelle de travail .....	45
4.5.2 Les autorisations spéciales d'absence .....	46
4.5.3 La gestion des heures supplémentaires .....	48

## SYNTHÈSE

Bergerac est la deuxième ville du département de la Dordogne. Légèrement moins peuplée (26 693 habitants en 2019) que la préfecture de Périgueux, elle est l'une des trois sous-préfectures du département. Le tissu économique de son bassin de vie a été fragilisé par la crise économique de 2008 et la fermeture d'entreprises de taille importante. Le taux de chômage demeure, ces dernières années, supérieur à la moyenne nationale et le revenu moyen de la population inférieur à celui des habitants du département.

Le précédent contrôle de la chambre régionale des comptes avait donné lieu à la formulation de plusieurs recommandations concernant la fiabilité des comptes, l'information et la situation financières et la gestion de ressources humaines. Bon nombre de ces recommandations ont été mises en œuvre par la collectivité.

Le présent contrôle montre que la qualité des comptes s'est améliorée. Toutefois, plusieurs points de vigilance sont signalés comme l'incomplétude des annexes budgétaires, l'insuffisance du provisionnement pour risques ou du contrôle des régies à forts enjeux financiers et l'absence d'outils de suivi des risques externes auxquels la collectivité est exposée. À ce titre, l'attention de l'ordonnateur est appelée sur l'exécution du contrat de délégation de service public passé avec la SEMAB<sup>1</sup> pour l'exploitation de l'abattoir de Bergerac et des risques juridiques et financiers substantiels qui y sont attachés.

L'examen de la situation financière de la commune révèle un accroissement du niveau des ressources fiscales ainsi qu'une relative maîtrise des charges de fonctionnement. Pour autant, le niveau de l'autofinancement ne permet pas à la collectivité de financer des opérations d'investissement de grande ampleur sans l'appui de financements externes substantiels. Dès lors, et bien que la collectivité se soit engagée dans une trajectoire de réduction de son endettement, l'encours de la dette demeure, en fin de période, supérieur aux médianes des collectivités de taille comparable<sup>2</sup>. Ces efforts sont d'autant plus contraints que la pression fiscale est très élevée et que la collectivité a épuisé toutes les marges fiscales disponibles.

La gestion des ressources humaines est marquée, sur la période sous contrôle, par la diminution sensible des effectifs de la collectivité, une meilleure maîtrise des heures supplémentaires ainsi que la mise en œuvre, au 1<sup>er</sup> janvier 2022, des dispositions législatives qui contraignent les collectivités territoriales et leurs établissements à respecter la durée annuelle du temps de travail des personnels fixée à 1 607 heures. Plusieurs insuffisances ont toutefois été identifiées, qu'il s'agisse du suivi des prestations de services ou le transfert des personnels communaux à la communauté d'agglomération bergeracoise. Des irrégularités substantielles ont été relevées concernant le régime des autorisations spéciales d'absence qu'il est demandé de corriger dans la mesure où il s'apparente à un contournement du respect de la durée légale du temps de travail précité. Enfin, malgré les efforts de maîtrise de la masse salariale déjà entrepris, le contrôle a permis de mettre à jour l'existence d'importants gisements d'économies de charges de personnel que la collectivité est invitée à explorer afin de conforter, toutes choses égales par ailleurs, son autofinancement structurellement peu élevé. Ces marges de gestion concernent, à la fois, le volume de temps de travail supplémentaire découlant du relèvement du temps de travail

---

<sup>1</sup> Société d'économie mixte des abattoirs de Bergerac.

<sup>2</sup> Tout au moins en référence aux dernières données nationales disponibles à la date de la clôture de l'instruction.

précité (équivalent à 19 ETP<sup>3</sup>) ainsi que les possibilités de mutualisation avec la communauté d'agglomération bergeracoise d'une partie substantielle du personnel communal. Sur ce dernier point, la chambre régionale des comptes recommande au maire de Bergerac d'examiner, avec le président de la communauté d'agglomération bergeracoise, tous les dispositifs permettant d'exploiter au mieux ces marges de manœuvre.

---

<sup>3</sup> Équivalents temps plein.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** compléter les annexes obligatoires des documents budgétaires conformément aux articles L. 2313-1, L. 2313-1-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales [*mise en œuvre en cours*].

**Recommandation n° 2 :** comptabiliser les opérations d'investissement pluriannuelles en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) afin de sécuriser la comptabilité des engagements [*non mise en œuvre*].

**Recommandation n° 3 :** accélérer la fiabilisation des opérations patrimoniales en liaison avec le comptable : ajuster l'inventaire avec l'état de l'actif ; mettre en place un inventaire physique ; poursuivre la mise à la réforme des actifs obsolètes ; procéder aux mises à disposition des biens pour faire suite aux transferts de compétences entre la ville et la communauté d'agglomération bergeracoise [*mise en œuvre en cours*].

**Recommandation n° 4 :** procéder à la vérification régulière des régies, en priorisant son programme de contrôle sur celles qui présentent les enjeux et risques financiers les plus significatifs [*non mise en œuvre*].

**Recommandation n° 5 :** mettre en œuvre des dispositifs de contrôle prudentiels permettant à la commune de se prémunir contre la survenance de risques financiers externes [*mise en œuvre en cours*].

**Recommandation n° 6 :** conclure une convention-cadre conformément au IV de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales et établir un bilan annuel des échanges de prestations entre la ville et son intercommunalité, sur la base de la valorisation de leurs coûts directs et indirects [*non mise en œuvre*].

**Recommandation n° 7 :** étudier les possibilités d'emploi des économies de charges de personnel constituées par le rehaussement du temps de travail annuel et les possibilités substantielles de mutualisation de personnel avec la communauté d'agglomération bergeracoise [*non mise en œuvre*].

**Recommandation n° 8 :** supprimer les autorisations spéciales d'absence pour le motif illégal de l'ancienneté des personnels [*refus de mise en œuvre*].

## PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bergerac a été effectué, à compter de l'exercice 2015, dans le cadre du programme 2021 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à l'ordonnateur, M. Jonathan Prioleaud, par lettre du 10 novembre 2021, et à son prédécesseur, M. Daniel Garrigue, par lettre du 24 novembre 2021.

Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des éléments de procédure afférents au présent contrôle ainsi que les dates d'entretiens d'ouverture et de fin de contrôle conduits avec les différents ordonnateurs :

Ordonnateur	Période	Lettres d'ouverture de contrôle	Entretien d'ouverture	Entretien de clôture
M. Daniel Garrigue	Du 1 <sup>er</sup> janvier 2015 au 3 juillet 2020	24/11/2021	23/12/2021	24/03/2022
M. Jonathan Prioleaud	Depuis le 4 juillet 2020	10/11/2021	09/12/2021	24/03/2022

Dans sa séance du 4 mai 2022, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été notifiées le 10 juin 2022 à l'ordonnateur en fonctions qui en a accusé réception le 16 juin 2022.

Par courrier du 29 juillet 2022 enregistré au greffe le 1<sup>er</sup> août 2022, l'ordonnateur a sollicité un report du délai de réponse au ROP initialement fixé à deux mois. Le président de la chambre régionale des comptes a informé l'ordonnateur par lettre du 3 août 2022 que ce délai était prorogé au 12 septembre 2022. Par courriel adressé au greffe le 27 septembre 2022, l'ordonnateur a répondu aux observations provisoires.

Par ailleurs, des extraits du rapport d'observations provisoires ont été notifiés aux destinataires suivants, dont les réponses sont recensées ci-après :

Destinataires	Date de réception de l'extrait du rapport	Date limite de réponse	Date de réception de la réponse au greffe
M. Daniel Garrigue, ancien ordonnateur du 1 <sup>er</sup> janvier 2015 au 3 juillet 2020	16 juin 2022	16 août 2022	8 août 2022
M. Frédéric Delmarès, président de la communauté d'agglomération bergeracoise	10 juin 2022	10 août 2022	25 août 2022
M. Jean-Pierre Cazes, directeur de la SEM des abattoirs de Bergerac	10 juin 2022	10 août 2022	Pas de réponse

Une communication administrative a également été adressée au comptable public le 13 juillet 2022 qui y a répondu le 19 octobre 2022.

# 1 PRÉSENTATION DE LA COLLECTIVITÉ ET DE SON ENVIRONNEMENT

## 1.1 La commune et son environnement socio-économique

Bergerac est la deuxième ville du département de la Dordogne. Légèrement moins peuplée (26 693 habitants en 2019)<sup>4</sup> que la préfecture de Périgueux, elle est l'une des trois sous-préfectures du département.

La commune dessert notamment Bordeaux par voie ferroviaire et autoroutière. Si elle demeure à l'écart des grands axes ferroviaires, elle est bordée au nord par l'autoroute Bordeaux-Lyon et bénéficie d'un aéroport offrant des liaisons vers la Grande-Bretagne, la Belgique et les Pays-Bas. Malgré ces atouts rehaussés par la forte activité touristique du département, le territoire bergeracois est marqué par la fragilisation de son tissu économique, notamment des restructurations industrielles dans le secteur de la chimie. La crise économique de 2008 a affaibli son tissu productif qui se trouve amputé, entre 2008 et 2017, par la perte de 450 emplois salariés (fermeture de l'établissement spécialisé du commissariat de l'armée de terre notamment).

La ville présentait un taux de chômage à hauteur de 19,5 % en 2018, bien supérieur aux taux de chômage observés à l'échelle du département de la Dordogne (13,7 %) et de la France métropolitaine (8,7 %). Le taux d'activité des actifs de 18 à 64 ans de la commune s'élève à 71 % en 2021.

Dans ce contexte économique délicat, la médiane du revenu disponible par unité de consommation s'élève, en 2018, à 18 700 € alors qu'elle s'élève à 20 140 € pour le département de la Dordogne. La part des ménages fiscaux imposés s'élève, cette même année, à 40 %.

## 1.2 La commune dans son environnement institutionnel

La commune est membre depuis 2016 de la communauté d'agglomération bergeracoise (CAB) composée de 38 communes et comptant 60 585 habitants<sup>5</sup>. En tant que ville-centre de l'EPCI, Bergerac regroupe plus de 44 % de la population de l'agglomération.

Au cours de la période, plusieurs transferts de compétences ont été opérés : la ville de Bergerac a transféré la gestion des milieux aquatiques (2018), le bus adapté du Bergeracois (avril 2019), l'eau, l'assainissement collectif des eaux usées et la gestion des eaux pluviales urbaines et enfin les transports scolaires (2020). Parallèlement, la CAB a réattribué à la commune la compétence de la gestion des musées en 2018.

Outre son adhésion à la communauté d'agglomération bergeracoise, la ville de Bergerac est également membre, au sein du département de la Dordogne, du service départemental d'incendie et de secours, du syndicat départemental d'énergies (SDE 24) et du centre de gestion.

---

<sup>4</sup> Source : Populations légales 2019 (population municipale – INSEE), en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022

<sup>5</sup> Source : Populations légales 2019 (population municipale – INSEE), en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022



## **2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE**

### **2.1 La qualité de l'information budgétaire**

#### **2.1.1 Le débat d'orientations budgétaires (DOB)**

Conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT, le débat sur les orientations budgétaires (DOB) s'est systématiquement tenu dans les deux mois précédant le vote du budget pendant la période examinée. Il se déroule au mois de novembre de l'année N-1 pour un vote du budget en décembre de cette même année.

Dans son dernier rapport d'observations définitives, la chambre régionale des comptes avait constaté que, d'une manière générale, les rapports sur les orientations budgétaires se limitaient à développer le cadre budgétaire de l'exercice suivant et ne présentaient aucun cadrage financier prospectif à plus long terme. De même, les investissements étaient mentionnés dans une liste des opérations en cours ou nouvelles au titre de l'exercice à venir. De plus, ces orientations n'étaient pas assorties d'objectifs chiffrés en termes de niveau d'endettement ou d'autofinancement par exemple. Enfin, la gestion de la dette y était très peu développée alors que la ville fait face à un endettement important.

De nouvelles exigences réglementaires<sup>6</sup>, codifiées à l'article D. 2312-3 du CGCT, imposent que les rapports sur les orientations budgétaires présentent les engagements pluriannuels, des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette, aux dépenses de personnel ainsi qu'à la structure des ressources humaines de l'organisme. En outre, le II de l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 dispose qu'à l'occasion du DOB, chaque collectivité doit présenter ses objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement annuel pour le budget principal comme les budgets annexes.

L'examen du rapport d'orientations budgétaires pour l'exercice 2021 fait apparaître que tous les éléments prescrits par la réglementation y sont bien abordés.

La chambre régionale des comptes constate que la recommandation qu'elle a formulée lors du précédent contrôle a été mise en œuvre.

#### **2.1.2 Les annexes aux documents budgétaires**

Plusieurs états annexes aux documents budgétaires doivent obligatoirement<sup>7</sup> être complétés par l'exécutif afin d'assurer l'information la plus précise et transparente possible des élus et des administrés sur divers éléments qui permettent d'appréhender, dans son ensemble, la situation d'un organisme public.

---

<sup>6</sup> Issues du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientations budgétaires.

<sup>7</sup> Articles L. 2313-1, L. 2313-1-1 et R. 2313-3 du CGCT, que rappelle l'instruction comptable M14 (Tome 2 – Titre 4 chapitre 1 - Point 6.2.1) et les maquettes budgétaires associées.

Dans son précédent rapport d'observations définitives, la chambre régionale des comptes avait relevé que le contenu des annexes du compte administratif 2013 présentait quelques anomalies.

L'examen des annexes au compte administratif 2020 a fait apparaître plusieurs insuffisances, en particulier l'absence ou l'incomplétude des annexes suivantes : la présentation de l'état des provisions (A4) alors qu'il ressort du compte de gestion qu'une provision d'un montant de 16 500 € est enregistrée au compte 15181 « autres provisions pour risques (non-budgétaires) » ; l'état des emprunts garantis par la commune ou l'établissement (B.1.1) ; la liste des concours en nature ou en subventions bien que des subventions (B1.7) aient été versées à plusieurs organismes et que la commune met du personnel à disposition de certaines associations ; et la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier (C2), notamment les parts de capital, les engagements contractuels en délégation de service public, etc. En outre, l'annexe relative à l'état de la dette présente un faible écart avec le compte de gestion s'élevant à 510,05 € correspondant au solde du compte 165 « dépôts et cautionnements reçus ».

La chambre régionale des comptes relève que l'information délivrée dans les annexes budgétaires demeure, sur plusieurs points, incomplète. Elle invite dès lors l'ordonnateur à y remédier. En réponse, l'ordonnateur s'est engagé à corriger ces insuffisances tout en relevant que le contrôle de légalité de la préfecture n'a jamais signalé ces omissions.

**Recommandation n° 1. : compléter les annexes obligatoires des documents budgétaires conformément aux articles L. 2313-1, L. 2313-1-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.**

### 2.1.3 L'exécution budgétaire

Dans son précédent rapport d'observations définitives, la chambre régionale des comptes avait constaté que la collectivité n'avait pas formalisé de plan pluriannuel d'investissement (PPI) et qu'aucune opération n'est gérée en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP).

Or, compte tenu des fortes tensions financières de la collectivité, la chambre régionale des comptes recommandait de formaliser un tel document en distinguant chaque tranche annuelle et présentant la ventilation prévisionnelle des financements (fonds propres, emprunts, subventions). Elle suggérait également d'étudier la mise en place d'une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement des opérations les plus significatives.

La commune a produit, au cours du présent contrôle un PPI valable pour la période 2020-2026 correspondant à la nouvelle mandature municipale. Il y fait apparaître toute nature d'opération d'investissement (opération structurante, d'entretien et renouvellement, d'acquisition, ou encore de participations) et indique également un montant estimé de financement externe (subventions).

Néanmoins, la commune a fait le choix de ne pas mettre en place de procédure de gestion des investissements en AP/CP. En effet, l'ancien ordonnateur indiquait dans le rapport 2019 du suivi des recommandations que la « *la faible enveloppe d'investissements annuels possible ne permet pas de pouvoir réaliser de grands projets. Les grands projets sont désormais portés par la CAB* », ce que l'ordonnateur en fonctions a confirmé dans le rapport 2020. La commune utilise

en revanche les chapitres d'opérations d'équipement dans ses documents budgétaires pour individualiser les opérations les plus importantes.

Il apparaît dès lors que la recommandation de la chambre régionale des comptes n'a pas été complètement mise en œuvre. Or, la situation financière tendue de la commune, l'existence d'un plan pluriannuel d'investissement ambitieux pour la période 2020-2026 et la reprise des investissements en 2021 plaident pour le renforcement du pilotage de ces investissements et un suivi efficace de la comptabilité des engagements. Aussi, la chambre régionale des comptes recommande, à nouveau, à l'ordonnateur de sécuriser la comptabilité des engagements par un suivi de la consommation des crédits en AP/CP. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique suivre l'engagement annuel des dépenses d'investissement en cours selon une méthode qui s'apparente à celle d'un suivi en AP/CP dans la mesure où ce suivi est individualisé par opération. Même s'il considère que la technique de suivi budgétaire en AP/CP concerne plutôt les collectivités dotées de moyens budgétaires plus conséquents que Bergerac, il indique toutefois que la ville est prête à tester ce suivi à l'occasion du passage des comptes communaux à la nomenclature comptable M57. Cette expérimentation nécessitera l'acquisition de nouveaux outils informatiques.

La chambre régionale des comptes considère que le suivi en AP/CP est le seul mécanisme budgétaire permettant un suivi pluriannuel des investissements.

**Recommandation n° 2. : comptabiliser les opérations d'investissement pluriannuelles en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) afin de sécuriser la comptabilité des engagements.**

## 2.2 La fiabilité des comptes

Lors de son précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait identifié des axes de perfectionnement en ce qui concerne le suivi du patrimoine, les modalités d'amortissement, la valorisation des travaux en régie, la constitution de provisions et la comptabilité des services publics industriels et commerciaux.

### 2.2.1 Le suivi du patrimoine

#### 2.2.1.1 Le recensement du patrimoine

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'inventaire, tenu par le premier, et l'état de l'actif, tenu par le second, ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.

Le précédent rapport d'observations définitives avait mis en évidence des écarts entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable qui altèrent la connaissance précise du patrimoine de la ville de Bergerac. En outre, il relevait que l'actif brut de la ville était surévalué de 2,4 M€ en raison du maintien d'immobilisations obsolètes dans l'actif. Il recommandait dès lors à l'ordonnateur d'améliorer, en liaison avec le comptable, le suivi des opérations patrimoniales en ajustant l'inventaire avec l'état de l'actif et en procédant à une mise à la réforme des actifs obsolètes.

Dans son rapport de suivi des recommandations présenté au conseil municipal conformément à l'article L. 243-9 du CGCT, le précédent ordonnateur a précisé qu'il refusait de mettre en œuvre cette recommandation en raison, d'une part, d'un manque d'effectifs pour pouvoir le réaliser et, d'autre part, du coût financier important qu'impliquerait le recours à un prestataire extérieur incompatible avec les contraintes budgétaires de la commune. Toutefois, dans les rapports de suivi présentés en 2019 et en 2020 au conseil municipal, le maire indique que le renforcement des effectifs du service des finances a permis d'engager ces opérations de rapprochement entre inventaire et état de l'actif.

Malgré cela, le rapprochement de l'inventaire comptable de l'ordonnateur et de l'état de l'actif du comptable arrêtés au 31 décembre 2020 a mis en évidence la persistance d'écarts significatifs portant aussi bien sur les valeurs historiques que sur les amortissements cumulés, affectant de ce fait les valeurs nettes comptables. Ces discordances totalisent un écart de 48 030 388,45 € en valeur nette, soit 20,2 % du total de l'actif net inscrit dans les comptes de la commune, dont plus de 89 % est imputable au compte 2423 « immobilisations mises à disposition dans le cadre du transfert de compétences à un EPCI ». Il convient, en outre, de souligner que des écarts ont également été relevés entre le compte de gestion et l'état de l'actif à hauteur de 32 627 600 €, soit 13,7 % du total de l'actif net, dont une très grande majorité est due aux comptes 2491 « mise en concession ou en affermage » et 2492 « mises à disposition dans le cadre du transfert de compétence ».

En ce qui concerne les actifs obsolètes, il ressort de l'inventaire et de l'état de l'actif, arrêtés au 31 décembre 2020, que de nombreux éléments demeurent inscrits malgré leur obsolescence. C'est notamment le cas de matériel informatique et téléphonique datant du début des années 2000. En 2020, l'ordonnateur en fonctions précisait dans son rapport de suivi des recommandations que « *l'application ne permet pas une mise à la réforme en masse des biens totalement amortis, ce qui rend la tâche irréalisable avec l'effectif actuel* ». Il a néanmoins indiqué que la mise à la réforme des biens acquis depuis plus de 20 ans, dont la valeur nette comptable est nulle, a été effectuée. Toutefois, la chambre régionale des comptes n'a pas été en mesure de vérifier ces éléments dans la mesure où l'état de l'actif de l'exercice afférent n'était pas finalisé à la date de la clôture de l'instruction.

Enfin, la commune de Bergerac ne tient pas un inventaire physique de ses biens, ce qui est pourtant une condition indispensable pour disposer d'une bonne connaissance de son patrimoine. En outre, ce travail est nécessaire dans la perspective du passage à l'instruction budgétaire et comptable M57 au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

En conclusion, la chambre régionale des comptes s'interroge de nouveau sur la fiabilité de l'inventaire de l'ordonnateur et de l'état de l'actif du comptable au regard des écarts substantiels qui demeurent entre les deux documents et avec le compte de gestion même si des efforts ont été accomplis pour fiabiliser ces données. Elle encourage la commune à mettre en place un inventaire physique afin d'améliorer la fiabilisation de son patrimoine (voir recommandation *infra*). En réponse, l'ordonnateur en fonctions a indiqué que ses services allaient poursuivre leurs efforts dans la résorption des écarts relevés entre l'inventaire et l'état de l'actif et la mise à la réforme des actifs obsolètes dans le double cadre du passage à la nomenclature comptable M57 et son projet de service. La chambre régionale des comptes considère que ces opérations d'ajustement doivent être achevées avant le passage à la M57 au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

### 2.2.1.2 Les immobilisations mises à disposition

Le dernier rapport d'observations définitives avait mis en évidence des carences dans la comptabilisation des mises à disposition entre la ville de Bergerac et la communauté d'agglomération bergeracoise (CAB) à la suite du transfert des compétences associées en application de l'article L. 5211-5 alinéa III du CGCT. En effet, la CAB n'avait pas intégré dans son inventaire les équipements culturels et sportifs de la commune tels que la piscine, les musées, l'école de musique, le centre culturel ou encore l'auditorium qui continuaient à apparaître dans les subdivisions du compte 21 de la ville. De fait, la communauté d'agglomération n'assumait pas la continuité de leur amortissement alors que la commune avait cessé de les amortir dès que la compétence avait été transférée.

Par délibération du 22 septembre 2016, le conseil municipal a autorisé la signature du procès-verbal de mise à disposition des biens affectés à l'exercice des compétences transférées à la CAB au 1<sup>er</sup> janvier 2013, soit plus de trois ans après leur transfert effectif. En outre, il est relevé que, par délibération du 29 mars 2017 puis par délibération du 19 février 2020, ont été approuvés les procès-verbaux de mise à disposition des actifs affectés à l'exercice de la compétence eau, transférée au syndicat d'adduction en eau potable Dordogne-Pourpre au 1<sup>er</sup> janvier 2017, et de la compétence assainissement transférée à la CAB au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

En revanche, aucun procès-verbal n'a été établi dans le cadre du retour de la compétence « musées » de la CAB vers la ville au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Au cas d'espèce, des éléments d'actifs concernant les musées apparaissent encore dans l'état de l'actif du budget principal de la CAB arrêté au 31 décembre 2020. L'ordonnateur a indiqué, sur ce point, qu'un tableau récapitulatif des biens existe mais n'a pas été signé.

L'absence d'adoption de ces procès-verbaux de mise à disposition a pour conséquence juridique l'absence d'effectivité de la compétence transférée dans la mesure où les biens liés à l'exercice de cette compétence n'ont pas été transférés. Au surplus, les dispositions de l'article L. 1321-1 du CGCT ne sont pas respectées. Par ailleurs, au plan financier, la CAB se trouve devoir assumer les frais de fonctionnement courant d'actifs qui ne lui appartiennent pas. En outre, elle n'est pas en mesure de pouvoir amortir les biens concernés.

Enfin, dans le cadre de la délégation de l'exploitation de l'abattoir confiée à la SEMAB par délibération du 10 décembre 2020, aucun état des lieux contradictoire des biens mis à disposition n'a été établi dans le mois suivant la prise d'effet du contrat de concession, contrairement à ce que prévoyait l'article 5-2 dudit contrat.

Ainsi, la chambre régionale des comptes constate que, si des avancées sont à relever depuis le précédent contrôle, il convient de poursuivre la fiabilisation de l'actif de la commune en régularisant comptablement les mises à disposition d'actifs affectés aux transferts de compétences ou à une exploitation en délégation de service public. En réponse, le président de la CAB a exposé les raisons du transfert partiel d'actifs entre la ville de Bergerac et la communauté d'agglomération bergeracoise et des échanges en cours pour y apporter les corrections nécessaires.

**Recommandation n° 3. : accélérer la fiabilisation des opérations patrimoniales en liaison avec le comptable : ajuster l'inventaire avec l'état de l'actif ; mettre en place un inventaire physique ; poursuivre la mise à la réforme des actifs obsolètes ; procéder aux mises à disposition des biens pour faire suite aux transferts de compétences entre la ville et la communauté d'agglomération bergeracoise.**

### 2.2.2 Les modalités d'amortissement

La chambre régionale des comptes a observé, lors du précédent contrôle, que la délibération fixant les durées d'amortissement des subventions versées par la collectivité devait être abrogée au motif qu'elle n'était plus conforme à la nouvelle réglementation applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, en l'occurrence le décret n° 2011-1951 du 23 décembre 2011 modifiant l'article R. 2123-1 du CGCT.

L'ordonnateur avait indiqué que l'actualisation des durées d'amortissement serait inscrite à l'ordre du jour d'une prochaine réunion du conseil municipal. L'ordonnateur a transmis la délibération du 27 mai 2021 qui répond aux prescriptions en vigueur. Ce point n'appelle donc plus d'observation.

### 2.2.3 Les provisions

La chambre régionale des comptes a relevé, lors du précédent contrôle, quelques carences relatives à la constitution et aux reprises de provisions qui ne permettaient pas une pleine application du principe de prudence : absence de provisions pour litige dès l'ouverture d'un contentieux en première instance ; absence de provisionnements d'une créance douteuse préalablement à des admissions de créances en non-valeur<sup>8</sup>.

L'ordonnateur en fonctions s'était engagé à être plus vigilant, pour, s'il y a lieu, constituer des provisions, nonobstant la difficulté de quantifier leur montant.

Au cours de la période, l'exercice 2021 a été marqué par deux provisionnements qui ne respectent que partiellement les dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT. D'une part, par délibération du 18 novembre 2021, le conseil municipal a décidé de constituer une provision pour créance douteuse à hauteur de 15 % des restes à recouvrer supérieurs à deux ans au 31 décembre 2020 pour un montant de 11 147,65 €. Or, ce montant ne couvre pas l'ensemble des créances détenues auprès d'entreprises qui ont fait l'objet d'une ouverture d'une procédure collective (39 409,13 €<sup>9</sup>). D'autre part, par délibération du 15 décembre 2021, les élus ont décidé de constituer une provision de 10 000 € dans le cadre d'une instance ouverte par un tiers auprès du Tribunal administratif. Toutefois, la commune ne constitue pas systématiquement de provision lorsqu'une instance est ouverte par un tiers. Le risque pour la collectivité consiste à devoir payer une indemnité alors qu'aucune provision n'a été constituée, ce qui sera le cas en 2022 puisque

---

<sup>8</sup> En vertu de l'article L. 2321-2 du CGCT, les provisions constituent une dépense obligatoire. L'article R. 2321-2 du CGCT impose que des provisionnements soient effectués pour les risques suivants : pour litige, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ; pour dépréciation, dès l'ouverture d'une procédure collective ; pour dépréciation des restes à recouvrer lorsque le recouvrement est compromis.

<sup>9</sup> Sources : restes à recouvrer au 31 décembre 2020.

suite à un jugement du 27 janvier 2022 la commune a été condamnée à verser une indemnité de 15 000 € à un ancien agent.

Au final, la chambre régionale des comptes constate que si des avancées sont notables, notamment en ce qui concerne la provision pour créance douteuse, la commune ne constitue pas systématiquement les provisions prescrites par l'article R. 2321-2 du CGCT. Or, il est rappelé à l'ordonnateur que lorsque la collectivité omet, sciemment ou non, de constater une de ces provisions obligatoires, le budget peut être considéré comme « non sincère » au regard de la règle d'équilibre.

#### **2.2.4 Les travaux en régie**

Lors du précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait observé que la ville procédait à des travaux en régie mobilisant ses ressources en personnel et en moyens.

Les règles de la comptabilité publique autorisent la commune à transférer les dépenses enregistrées en section de fonctionnement, correspondant aux coûts de production de l'immobilisation, vers la section d'investissement. Ce dispositif permet notamment de percevoir les crédits du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) comme pour les immobilisations créées par des tiers. Dès lors, il convient de s'assurer que les travaux en régie sont bien de véritables immobilisations créées et non de simples travaux d'entretien et qu'ils ont été valorisés d'une manière fiable.

Si la nature des travaux effectués ne posait pas de difficulté, la chambre régionale des comptes recommandait à la commune d'inclure dans la valorisation des travaux en régie tous les coûts qu'ils recouvrent. En réponse, l'ordonnateur avait indiqué que la ville s'était dotée des outils de gestion nécessaires à la prise en compte de tous ces coûts.

Par ailleurs, dans son rapport présenté au conseil municipal le 28 mars 2019, le précédent ordonnateur précisait que les travaux en régie étaient calculés selon une approche en « coût marginal » depuis 2014. Il ajoutait que dans un souci de permanence des méthodes, il était envisagé de débattre à nouveau sur cette méthode après le renouvellement du conseil municipal. Une délibération du 15 décembre 2021 a été adoptée par le conseil municipal dans ce sens.

Jusqu'à l'adoption de cette délibération, les opérations effectuées en régie étaient valorisées en fonction, d'une part, de la main d'œuvre mobilisée selon le nombre d'heures et un coût horaire moyen pour chaque corps de métier recouvrant le salaire brut, les charges sociales et les coûts de la médecine du travail, et, d'autre part, du montant des fournitures nécessaires aux travaux répertoriés dans une fiche dédiée. Toutefois, l'utilisation et l'usure des matériels nécessaires à la réalisation de ces travaux n'étaient pas valorisées, pas plus que les fluides consommés, de sorte que le montant des travaux en régie demeurait sous-évalué, entraînant, de ce fait, une minoration du résultat et de l'actif transféré au bilan.

L'adoption de la délibération tardive précitée n'a pas pallié cette carence.

Pour autant, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, une réforme de l'automatisation du FCTVA a consisté à mettre en place une procédure informatisée de liquidation du FCTVA à partir des imputations comptables des dépenses des collectivités locales. Son entrée en vigueur a modifié

l'assiette des dépenses éligibles en écartant notamment les travaux d'investissement réalisés en régie<sup>10</sup>.

La chambre régionale des comptes constate dès lors que la recommandation qu'elle a formulée lors du précédent contrôle n'a plus d'objet.

### 2.2.5 Les budgets annexes

À l'occasion du précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait relevé, d'une part, que le budget annexe de l'abattoir, à caractère industriel et commercial et exploité en régie, était rattaché au budget principal et ne disposait pas d'un compte au Trésor qui assurait son autonomie financière. D'autre part, elle constatait que le budget annexe des transports urbains, transféré à la CAB en 2013, recevait chaque année une subvention d'équilibre sans que celle-ci ne soit fixée et motivée par délibération du conseil municipal, contrairement à ce que prescrit le CGCT.

Au cours de la période examinée, il est remarqué que trois budgets annexes ont été clôturés. Les opérations comptables de clôture et de transfert de ces différents budgets annexes ont été examinées et n'appellent pas d'observation, à l'exception du budget de l'abattoir dont la mise à disposition des biens au délégataire n'a pas été tracée comptablement (voir *infra*).

## 2.3 L'organisation de la fonction financière et comptable

### 2.3.1 La tenue et le contrôle des régies

Au 31 décembre 2021, la commune de Bergerac compte 11 régies dont sept régies de recettes comptant elles-mêmes quatre sous-régies, deux régies d'avances et deux régies mixtes. Si les régies de recettes et mixtes font état d'une activité soutenue, les régies d'avances, en revanche, n'ont pas fonctionné au cours de l'année 2020 en raison de la crise sanitaire.

Le précédent contrôle de la collectivité avait mis en évidence la nécessité pour la commune de poursuivre la modernisation des régies présentant un enjeu financier (abattoir, stationnements payants), en les dotant d'un compte de dépôts de fonds au Trésor et de moyens modernes de paiement.

L'examen des justifications transmises par la collectivité en cours de contrôle fait état de plusieurs actions en ce domaine, à savoir l'ouverture d'un compte de dépôts de fonds pour les régies présentant un enjeu financier et la mise en place de moyens modernes de paiement (carte bancaire, prélèvement, etc.) pour les régies disposant d'outils de facturation automatisés. Sur ce point, la chambre régionale des comptes constate en conséquence que la recommandation qu'elle a formulée lors du précédent contrôle a été mise en œuvre.

---

<sup>10</sup> Cf. décret n° 2020-1791 du 30 décembre 2020 et arrêté du 30 décembre 2020 fixant la liste des comptes éligibles à la procédure de traitement automatisé relative à l'attribution du FCTVA mentionnée à l'article L. 1615-1 du CGCT.



Par ailleurs, aux termes de l'article R. 1617-17, la chambre régionale des comptes relevait que l'ordonnateur ne procédait plus au contrôle des régies depuis 2010, celui-ci étant uniquement assuré par le comptable public. Aussi, la juridiction recommandait à l'ordonnateur de procéder à des vérifications régulières des régies, différentes et complémentaires de celles du comptable.

L'ordonnateur a produit les procès-verbaux des contrôles qu'il a opérés sur les régies de recettes et de dépenses. Ils n'appellent aucune observation. La commune effectue, depuis 2018, un contrôle annuel de toutes les régies de recettes et mixtes, à l'exception de la régie relative au stationnement payant qui n'a fait l'objet d'aucun contrôle alors qu'elle a été créée en 2015 et représente l'enjeu financier le plus important (635 825 € de recettes en 2020 et 15 000 € d'encaisse maximale). Interrogé sur ce point, l'ordonnateur a indiqué que les effectifs du service ne permettent pas de dégager suffisamment de temps pour effectuer le contrôle de toutes les régies tous les ans.

La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à adapter sa programmation de contrôles sur place en fonction des enjeux financiers et des risques associés de ses régies afin d'optimiser ses moyens. À ce titre, elle s'étonne que la régie de recettes présentant les plus gros volumes financiers n'ait fait l'objet d'aucune vérification par l'ordonnateur. En réponse, l'ordonnateur en fonctions explique que cette absence de contrôle s'explique par la complexité du fonctionnement de la régie. Il ajoute que les recettes relatives à la part « stationnement » sont reversées au délégataire qui dispose des outils de contrôle. La chambre régionale des comptes constate que le délégant, en l'occurrence la ville de Bergerac s'en remet à son délégataire pour le contrôle de ces mouvements financiers. Elle attire la vigilance de l'ordonnateur sur les risques financiers associés au regard des enjeux budgétaires particulièrement significatifs de cette activité de service public déléguée et demande à ce que les obligations légales en matière de contrôle des régies soient respectées.

**Recommandation n° 4. : procéder à la vérification régulière des régies, en priorisant son programme de contrôle sur celles qui présentent les enjeux et risques financiers les plus significatifs.**

## 2.3.2 La maîtrise des risques

### 2.3.2.1 Le contrôle interne et financier

Le contrôle interne s'organise autour de dispositifs formalisés par lesquels une entité, collectivité ou un établissement public, doit être en mesure de s'assurer du respect des normes qui s'imposent à elle, d'empêcher les risques d'erreurs ou de manipulations des données ou des résultats et, plus généralement, de s'assurer de la fiabilité ou de la qualité des services.

La chambre régionale des comptes avait observé, lors du précédent contrôle, que la collectivité s'était dotée d'un service de contrôle de gestion et d'observatoire fiscal et avait signé, le 3 décembre 2014, une convention de partenariat comptable-ordonnateur avec un objectif partagé de fiabilisation des comptes. En revanche, il était observé que les procédures en matière financière comme, par exemple, l'engagement des crédits, n'avaient pas été formalisées dans des guides ou des fiches, à l'exception de la commande publique. Il était donc recommandé à l'ordonnateur de les formaliser dans un souci de bonne gestion, même si, comme l'a constaté ce dernier, il n'existe aucune obligation réglementaire.

Au cas d'espèce, il apparaît qu'aucune avancée n'a été observée. L'ordonnateur en fonctions a néanmoins indiqué qu'un règlement budgétaire et financier est en cours de réflexion et sera adopté par l'assemblée délibérante. D'autre part, il a ajouté qu'« *une réflexion sur les processus en interne est en cours, dans le but d'identifier les risques financiers, juridiques, opérationnels et de conformité. Nous sommes en phase d'évaluation d'une cartographie au niveau des directions. En l'espèce, nous comptons remettre le service juridique dans son plein rôle d'atténuation des risques comme il vérifiera les actes produits ou reçus par l'administration* ». Pour autant, il a précisé qu'il n'était pas en mesure de produire les pièces justifiant cette démarche.

Dans ces conditions, la chambre régionale des comptes considère que la recommandation qu'elle avait formulée au cours du précédent contrôle n'est pas mise en œuvre.

### 2.3.2.2 Les risques externes

Constitue un risque externe toute situation ou tout événement relatif à un satellite ou partenaire, susceptible d'avoir un effet significatif sur la situation financière de la collectivité ainsi que sur la marge de manœuvre dont elle dispose. Les principaux risques externes découlant d'engagements pris par la commune de Bergerac vis-à-vis de tiers comprennent des prises de participation dans le capital de ces organismes tiers, des garanties d'emprunts et la conclusion de contrats complexes, à savoir des contrats de concession.

**Tableau n° 1 : liste des engagements constitutifs de risques externes pour la commune de Bergerac (en €)**

	Nom de l'organisme	Nature juridique de l'organisme	Date	Montant de l'engagement
Détenction de parts de capital dans les organismes extérieurs	SA MESOLIA	SA HLM	N.C.	341 973
	URBALYS HABITAT	SEM	N.C.	1 175 400
	AGENCE FRANCE LOCALE	SA	<b>27-juin-17</b>	262 800
	<b>WEB ASSOCIATION BERGERACOIS (WAB)</b>	<b>SCIC</b>	<b>28-avr.-16</b>	<b>10 000</b>
	<b>SEMIPER</b>	<b>SEM</b>	<b>19-sept.-19</b>	<b>4 500</b>
	<b>SEMAB</b>	<b>SEM</b>	<b>4-juil.-19</b>	<b>100 000</b>
	<b>Caisse d'Epargne Aquitaine Nord</b>	<b>Société coopérative</b>	<b>N.C.</b>	<b>4 556</b>
	<b>Caisse régionale du Crédit Agricole</b>	<b>Société coopérative</b>	<b>N.C.</b>	<b>838</b>
Garanties d'emprunts	SAGS	SA	5-mai-07	7 520 957
	URBALYS HABITAT	SEM	N.C.	5 638 877
	SOLIHA		N.C.	44 403
	MESOLIA	SA HLM	N.C.	25 830 890
	ASS DES CITES DU SECOURS CATHOLIQUE	ASSOCIATIONS	N.C.	1 376 113
	ASS STE MARTHE – ST FRONT		N.C.	527 356
	CLAIRSIENNE		N.C.	2 343 884
Délégations de service public	SAGS (Stationnement)	SA	N.C.	
	SAS CREMATISTE BERGERACOISE (Crématorium)	SA	23-sept.-10	
	GARAGE CARROSSERIE DES VERSANNES	SARL	15-déc.-16	
	SAS FRERY (Camping)	SA	26-mai-11	
	<b>SEMAB (Abattoir)</b>	<b>SEM</b>	<b>10-déc.-20</b>	

Source : commune de Bergerac, délibérations, état de l'actif 2020

Note : le tableau transmis par la commune étant incomplet, la chambre régionale des comptes a rajouté (en italique et en gras dans le tableau) les éléments portés à sa connaissance par les délibérations du conseil municipal et l'état de l'actif.

Le tableau transmis par la commune de Bergerac est incomplet en ce qui concerne les organismes dans lesquels la commune détient des parts de capital. En outre, le montant des participations du capital de la SA MESOLIA, renseigné par la commune (341 973 €), diffère du montant mentionné dans l'état de l'actif 2020 et le compte administratif 2019 (348 005 €). Ces carences interrogent sur l'insuffisance de la connaissance et du suivi par la collectivité des engagements financiers qu'elle a souscrits.

Au surplus, l'ordonnateur a précisé qu'il n'existait aucun dispositif prudentiel interne de suivi et de surveillance des engagements hors bilan visant à limiter les risques externes financiers. Il a néanmoins indiqué qu'un « projet d'administration » était actuellement en cours d'élaboration dans le but de formaliser les *process* internes et de les harmoniser. En ce qui concerne les garanties d'emprunts, il est observé que le ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunts, défini à l'article L. 2252-2 du CGCT, est respecté.

Au regard des montants en jeu, la chambre régionale des comptes recommande à l'ordonnateur d'élaborer et mettre en œuvre des dispositifs de contrôle prudentiels robustes permettant à la commune de Bergerac de se prémunir contre la survenance de risques financiers externes. Cette recommandation est d'autant plus fondamentale que la collectivité a multiplié, ces dernières années, des prises de participation en capital dans des organismes externes alors que sa situation financière demeure structurellement tendue. En outre, l'attention de l'ordonnateur est appelée sur les dispositions de l'article 17 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique qui prévoit la mise en place de mesures visant à identifier et prévenir les risques de corruption, en lien notamment avec toutes les relations avec les satellites. En réponse, l'ordonnateur fait état des actions de contrôle de ses engagements extérieurs que la collectivité a mis en œuvre, à savoir des rencontres régulières avec les organismes auprès desquels elle a des liens financiers ainsi que l'organisation de réunions des commissions consultatives des services publics pour les délégataires. Toutefois, l'ordonnateur n'a pas produit les justifications relatives à ces démarches ainsi que l'ensemble des outils nécessaires à la surveillance des risques financiers.

<p><b>Recommandation n° 5. : mettre en œuvre des dispositifs de contrôle prudentiels permettant à la commune de se prémunir contre la survenance de risques financiers externes.</b></p>
--

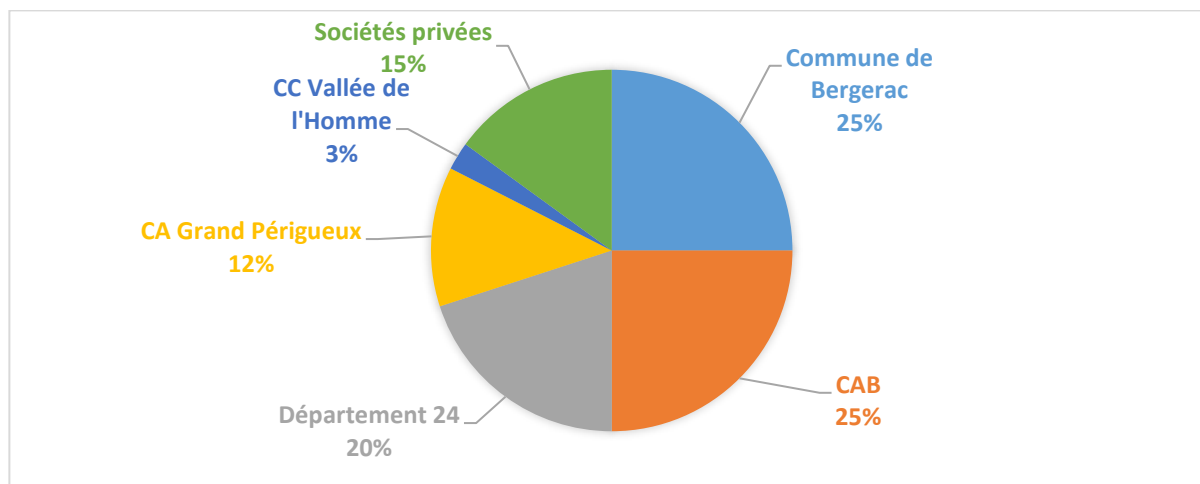
### 2.3.2.3 Le cas particulier de l'abattoir

Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2021, la commune a assuré la gestion de l'abattoir municipal en régie jusqu'à ce qu'elle soit déléguée à une société d'économie mixte, la SEMAB, par le biais d'un contrat de concession de services au sens de l'article L. 1121-3 du code de la commande publique. Il convient, en outre, de rappeler que, selon cet article, « *la délégation de service public mentionnée à l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales est une concession de services ayant pour objet un service public et conclue par une collectivité territoriale [...]* ».

Par délibération du 4 juillet 2019, le conseil municipal a donné son approbation pour la constitution d'une société d'économie mixte dénommée « société d'économie mixte de l'abattoir de Bergerac » (SEMAB) ainsi que la prise de participation au capital pour un total de 100 000 €. Son objet consiste à exploiter le centre d'abattage de Bergerac dans le cadre d'une concession de

service public qu'elle aura conclue avec la commune de Bergerac. D'après les statuts de la SEM, le capital d'un total de 400 000 € est réparti ainsi qu'il suit :

**Graphique n° 1 : répartition du capital de la SEMAB (en %)**



Source : statuts de la SEMAB

24 organismes privés ont intégré le capital de la SEMAB pour une participation allant de 17 200 € à 100 €.

En ce qui concerne la procédure de passation de la concession, le principe d'impartialité défini par la jurisprudence administrative<sup>11</sup> trouve à s'appliquer au cas d'espèce : un acheteur public peut attribuer un contrat de délégation de service public à une société d'économie mixte locale dont il est actionnaire dès lors que la procédure garantit l'égalité de traitement entre les candidats et que tout risque de conflit d'intérêts soit écarté.

Par ailleurs, cette procédure est soumise aux dispositions issues de la directive 2014/23/UE sur l'attribution des contrats de concession transposée en droit interne par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et le décret n° 2016-86 du 1<sup>er</sup> février 2016 puis codifiée au code de la commande publique à compter du 1<sup>er</sup> avril 2019 dans la mesure où la valeur estimée du contrat de concession de l'abattoir, soit 30 M€, est supérieure au seuil européen<sup>12</sup>.

La procédure de passation a révélé plusieurs fragilités juridiques.

Tout d'abord, la définition des besoins semble lacunaire. Le document transmis n'est que le support d'une réunion de travail du 21 septembre 2018 consacrée à l'avenir de l'abattoir. Il ne chiffre pas, par exemple, les besoins d'investissement et ne définit aucun objectif de développement durable, contrairement aux dispositions de l'article L. 3111-1 du CCP. Cette insuffisance dans l'expression des besoins d'investissement présente un risque économique pour le concédant.

<sup>11</sup> Conseil d'État, 7<sup>e</sup> – 2<sup>e</sup> chambres réunies, 18 décembre 2019, n° 432590.

<sup>12</sup> Selon les dispositions de l'avis relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique publié au *Journal officiel* le 19 décembre 2019, le seuil européen s'élève au 1<sup>er</sup> janvier 2020 à 5 350 000 €.

La publicité de la mise en concurrence n'est pas régulière au sens de l'article R. 3122-2 du CCP. En effet, l'avis de concession publié le 26 août 2020 n'a pas fait l'objet d'une diffusion dans une publication spécialisée correspondant au secteur économique concerné, à savoir le secteur agro-alimentaire, contrairement à ce que prévoit cet article. Outre le fait qu'elle fragilise juridiquement la procédure de passation, cette carence pose, de fait, la question du caractère suffisant de la publicité susceptible d'attirer des candidatures concurrentes, étant remarqué qu'il n'y a eu aucune offre concurrente à celle de la SEMAB et que le dossier de la consultation n'a été téléchargé qu'à deux reprises.

La chambre régionale des comptes relève, enfin, quelques risques juridiques au stade de la négociation et de l'attribution de la concession. Le premier concerne un conseiller municipal désigné par l'assemblée délibérante en tant que représentant de la commune au sein de la SEMAB qui a participé à la réunion du 12 novembre 2020 de négociation entre les deux parties contractantes, à savoir la commune et la SEMAB. La deuxième situation concerne le maire de la commune qui, d'une part, a été désigné administrateur de la SEMAB au nom de la commune, mais est également président de droit de la commission de délégation de service public. Il est précisé également qu'il est le signataire du rapport proposant aux élus municipaux de retenir l'offre de la SEMAB dont il est l'administrateur.

Le contrat de concession a été signé le 29 décembre 2020 pour une durée de 15 ans, sans qu'il soit possible de le reconduire tacitement. Par ce contrat, estimé à 30 M€ sur la période et entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021, la SEMAB s'engage à exploiter, à ses risques et périls, le service public d'abattage des animaux, sa rémunération étant assurée par les recettes d'exploitation de l'abattoir.

En la forme, ce contrat présente plusieurs insuffisances. Il ne contient pas, en annexe, de compte prévisionnel, document indispensable au concédant pour procéder au contrôle de la bonne exécution du contrat. De même, les modalités de calcul de la redevance ne sont pas précisées contrairement à ce que prescrit l'article L. 3114-4 du code de la commande publique qui dispose que « *les montants et les modes de calcul des droits d'entrée et des redevances versées par le concessionnaire à l'autorité concédante doivent être justifiés dans le contrat de concession* ». Il a été demandé aux services de transmettre les documents qui ont permis de fixer le montant de la redevance. Seul un tableur, constituant un document de travail n'ayant aucun caractère contractuel a été produit et fait apparaître une opération déficitaire, pour la commune, de 35 652 € sur la durée du contrat.

Sur le fond, plusieurs insuffisances substantielles découlant de l'absence de transfert des biens concédés du concédant, en l'occurrence la commune de Bergerac, au concessionnaire, en l'occurrence la SEMAB, présentent un risque juridique et financier pour la commune. En effet, l'article 19 du contrat prévoit que la commune met à disposition du concessionnaire les locaux, matériels et mobiliers nécessaires à l'exploitation, listés dans une annexe, en contrepartie d'une redevance d'occupation du domaine public. Or ces dispositions n'ont pas été mises en œuvre car, comme il l'a été relevé *supra*, les biens nécessaires à l'exploitation n'ont pas été comptablement affectés au concessionnaire.

En premier lieu, l'absence de mise en œuvre de ces dispositions contractuelles engendre plusieurs anomalies comptables à la fois dans les comptes de la commune et de la SEMAB. La ville de Bergerac continue à amortir, à tort, des biens concédés relevant, aux termes de l'article 17-1 du contrat, de la responsabilité du concessionnaire. Toutefois, ces surcoûts sont compensés, sur la durée du contrat, par le montant de la redevance acquittée par la SEMAB à la commune.

En second lieu, la commune n'a pas sécurisé, au plan juridique, les niveaux des nouveaux investissements nécessaires au maintien de l'exploitation de l'abattoir. Certes, le montant de la redevance précitée acquittée par la SEMAB inclut une provision annuelle de 50 K€ de nouveaux investissements à compter de 2024, soit un montant total de 600 000 €. Si le montant de ces nouveaux investissements se trouve garanti par le paiement de la redevance, aucun document transmis par l'ordonnateur n'indique que le volume de ces nouveaux investissements est suffisant pour maintenir l'outil industriel en état d'exploitation et de conformité par rapport aux normes sanitaires très strictes en matière d'abattage. Dans l'hypothèse où le calibrage des investissements serait insuffisant au cours de la période, la ville de Bergerac serait exposée à en assumer, seule, leur financement car si le contrat prévoit que le délégataire a la charge des investissements immobiliers et mobiliers<sup>13</sup>, il ne contient aucun engagement chiffré opposable du concessionnaire en matière d'investissement<sup>14</sup>.

Par conséquent, il apparaît que la ville de Bergerac supporte une grande part du risque financier lié à l'exécution de ce contrat dont la durée est particulièrement longue puisqu'elle est de 15 ans. Il est rappelé qu'aux termes de l'article L. 1121-1 du CCP, la part de risque transférée au concessionnaire doit impliquer une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle ne soit pas purement théorique ou négligeable. En réponse, l'ancien ordonnateur a relevé que dans un contexte de stagnation du marché de la viande, il était indispensable que la ville de Bergerac, qui assumait seule jusque-là la charge de cet abattoir, puisse trouver des partenaires publics et privés pour assurer sa pérennité et, grâce à lui, préserver les filières locales d'élevage.

En troisième et dernier lieu, la chambre régionale des comptes attire l'attention de l'ordonnateur sur le fait que l'absence de diagnostic contradictoire de l'état des biens mis à disposition en début et en fin de contrat rend inopérant le contrôle par le maître d'ouvrage de l'utilisation de ces biens par le concessionnaire. De même, en cas de dommages exercés sur ces biens ou de survenance de sinistres sur des biens et des personnes, il serait difficile pour le maître d'ouvrage de mettre en cause la responsabilité civile du délégataire faute de transfert d'actifs et d'états des lieux établis lors de la remise du bien en début de contrat. Sur ce point également, la responsabilité civile de la commune ne paraît pas pouvoir être écartée ainsi que les risques juridiques associés. Pour mémoire, l'abattoir a connu, en 2020, un important incendie qui a endommagé 800 m<sup>2</sup> de bâtiments, ce qui illustre l'étendue du risque sous-jacent. Pour toutes ces raisons, il est demandé à l'ordonnateur de clarifier cette situation.

Au total, la chambre régionale des comptes constate que la rédaction du contrat de concession renferme plusieurs fragilités qui exposent la collectivité à différents risques financiers et juridiques. L'attention de l'ordonnateur est appelée sur la nécessité d'accorder une vigilance renforcée sur ces risques dans le cadre de son contrôle de l'exécution du contrat. En réponse, l'ordonnateur en fonctions a indiqué que la SEMAB a renoué avec une situation financière stabilisée et qu'un accord de principe intervenu avec la compagnie d'assurance au sujet du sinistre intervenu sur une partie des bâtiments de l'abattoir devrait permettre leur reconstruction en 2023. Il est précisé que l'ordonnateur n'a produit aucune justification comptable au sujet du redressement des comptes de la SEMAB.

---

<sup>13</sup> À l'exception de la démolition d'un ancien atelier dans le cadre d'une indemnisation par les compagnies d'assurance.

<sup>14</sup> Le contrat ne contient aucun élément de l'offre de la SEMAB qui, au stade de la consultation, avait proposé un programme triennal d'investissement sur la période 2021-2023 d'un montant total de 1,4 M€.

## **CONCLUSION RELATIVE À LA FIABILITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE**

*Le présent contrôle a montré que, sur la période sous revue, la qualité des comptes s'est améliorée. Toutefois, plusieurs points de vigilance sont signalés comme l'incomplétude des annexes budgétaires, l'insuffisance du provisionnement pour risques ou du contrôle des régies à forts enjeux financiers et l'absence d'outils de suivi des risques externes auxquels la collectivité est exposée. À ce titre, l'attention de l'ordonnateur est appelée sur l'exécution du contrat de délégation de service public passé avec la SEMAB pour l'exploitation de l'abattoir de Bergerac et des risques juridiques et financiers substantiels qui y sont attachés.*

### **3 LA SITUATION FINANCIÈRE**

L'analyse de la situation financière de la commune a été réalisée à partir des données comptables sur la période 2015-2021 pendant laquelle l'activité de la collectivité a été retracée dans un budget principal et trois budgets annexes : le budget annexe de l'eau clôturé au 31 décembre 2016, le budget annexe de l'assainissement clôturé au 31 décembre 2019 et le budget annexe de l'abattoir clôturé au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Le budget principal est prédominant dans l'ensemble du budget consolidé puisqu'il regroupe, en moyenne sur la période, plus de 90 % des dépenses et recettes de fonctionnement. Dès lors, l'analyse de la situation financière portera sur le budget principal uniquement.

Les rapprochements avec les communes de taille comparable sont effectués à partir des données 2020 de la Direction générale des finances publiques intéressant les communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

#### **3.1 Le constat du contrôle précédent**

Dans son rapport d'observations définitives du 5 octobre 2016, la chambre régionale des comptes relevait que la ville de Bergerac ne disposait pas de l'autofinancement nécessaire pour mettre en œuvre sa politique d'investissement dans la mesure où l'épargne nette était négative tout au long de la période 2010-2014. Elle observait également un niveau d'endettement insoutenable avec une capacité de désendettement supérieure à 20 années en 2014.

Au regard de ce constat, la chambre régionale des comptes avait recommandé à la commune d'établir et de présenter au conseil municipal un plan d'assainissement financier sous la forme d'un engagement pluriannuel, avec des objectifs chiffrés réalistes. En réponse, l'ordonnateur s'était engagé à établir ce plan tout en précisant la difficulté de l'exercice eu égard aux mesures gouvernementales (protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations, baisse des dotations, etc.) qui ont tendance à neutraliser les efforts consentis sur les charges. Dans les rapports de suivi des recommandations présentés en 2019 et en 2020 au conseil municipal, le maire confirme la complexité de l'élaboration d'un tel document sans plus de précision sur sa production effective.

## 3.2 La formation de l'autofinancement

### 3.2.1 L'évolution des produits de gestion

Tableau n° 2 : évolution des produits de gestion entre 2015 et 2021 (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2015/2021
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	19 623 888	19 693 123	20 093 593	20 259 518	20 798 603	20 627 139	21 550 990	9,8%
+ Fiscalité reversée	1 359 824	1 245 070	1 167 740	1 505 565	1 409 346	1 387 082	1 361 443	0,1%
= Fiscalité totale (nette)	20 983 712	20 938 193	21 261 333	21 765 083	22 207 949	22 014 221	22 912 433	9,2%
+ Ressources d'exploitation	3 383 278	4 036 261	4 034 352	5 140 049	5 152 587	4 268 359	5 149 520	52,2%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	7 896 879	7 140 557	7 196 071	7 183 669	7 102 143	7 323 843	7 523 315	-4,7%
+ Production immobilisée, travaux en régie	305 672	368 935	321 136	369 503	402 606	366 113	451 373	47,7%
<b>= Produits de gestion</b>	<b>32 569 542</b>	<b>32 483 946</b>	<b>32 812 892</b>	<b>34 458 304</b>	<b>34 865 285</b>	<b>33 972 536</b>	<b>36 036 641</b>	<b>10,6%</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Note : Au moment de l'instruction, le compte de gestion 2021 est encore provisoire.

Entre 2015 et 2021, les produits de gestion se sont accrus de 10,6 % sous l'effet du dynamisme des ressources fiscales et des ressources d'exploitation. Il est à noter que cette progression est uniforme sur la période, l'exercice 2020 étant atypique du fait de la crise sanitaire.

La structure a peu évolué entre 2015 et 2021. Alors que les ressources fiscales se maintiennent à 65 % de l'ensemble des produits de gestion, les ressources institutionnelles diminuent de 24 à 21 % au profit des ressources d'exploitation qui passent de 10 à 13 %.

Tableau n° 3 : évolution des recettes de fonctionnement par habitant (en €/hab.)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2015/2020
Bergerac	1 161	1 131	1 146	1 227	1 250	1 244	7,1%
Moyenne de la strate	1 481	1 552	1 461	1 457	1 473	1 447	-2,3%
Ecart	-320	-421	-315	-230	-223	-203	-36,6%

Source : comptes individuels des collectivités (site du ministère des finances)

Note : Au moment de la clôture de l'instruction, les données de l'exercice 2021 n'étaient pas encore connues.

Rapportés au nombre d'habitants, les produits de fonctionnement sont inférieurs de 25 % en moyenne à ceux des communes comparables. Néanmoins, cet écart important se réduit sur la période puisqu'il passe de 28 % en 2015 à 16 % en 2020.



3.2.1.1 Les ressources fiscales**Tableau n° 4 : évolution des ressources fiscales nettes entre 2015 et 2021 (en €)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2015/2021
<b>Impôts locaux nets des restitutions</b>	<b>17 129 846</b>	<b>17 139 399</b>	<b>17 370 996</b>	<b>18 070 973</b>	<b>18 336 035</b>	<b>18 681 138</b>	<b>18 809 629</b>	9,8%
<i>dont taxes foncières et d'habitation (impôts directs locaux à compter de 2021)</i>	17 130 954	17 139 745	17 396 046	18 051 792	18 296 624	18 651 676	18 776 827	9,6%
<i>dont taxe sur les friches commerciales</i>	0	0	0	91 277	90 887	35 524	39 305	-
<i>dont restitutions au titre des dégrèvements</i>	-1 108	-346	-25 050	-72 096	-51 476	-6 062	-6 503	486,9%
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	1 243 940	1 270 389	1 222 580	604 063	620 242	422 359	594 461	-52,2%
+ Taxes sur activités industrielles	579 814	552 762	575 295	640 001	689 211	471 283	587 904	1,4%
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMTO, fiscalité spécifique d'outre-mer)	670 288	730 572	924 722	944 481	1 153 115	1 052 359	1 558 996	132,6%
<b>= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</b>	<b>19 623 888</b>	<b>19 693 123</b>	<b>20 093 593</b>	<b>20 259 518</b>	<b>20 798 603</b>	<b>20 627 139</b>	<b>21 550 990</b>	9,8%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Première source de produits pour la commune, les ressources fiscales propres sont composées des impôts locaux (87 %) et, dans une moindre mesure, des taxes sur les activités de service et du domaine, sur les activités industrielles ainsi que celles liées aux droits de mutation. Jusqu'en 2019, les ressources fiscales progressent de manière continue au rythme moyen de 1,5 % par an. La crise sanitaire stoppe cette dynamique puisqu'en 2020, ces ressources reculent de 0,8 % sous l'effet de la baisse des taxes relevant des activités de la commune. La tendance croissante a repris en 2021 sous l'effet des droits de mutation à titre onéreux qui progressent de 48 % entre 2020 et 2021.

En 2018, la diminution importante de plus de 50 % des taxes sur les activités de service et du domaine est la conséquence de la réforme de la dépenalisation du stationnement introduite par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM<sup>15</sup>. Ainsi, ce produit devient désormais une ressource d'exploitation, ce qui justifie la progression de 52 % de celles-ci en 2018.

Contrairement aux taxes relevant de l'activité de la commune, la progression des impôts locaux ne semble pas avoir été freinée par la crise sanitaire. Ceux-ci ont en effet progressé de manière continue tout au long de la période (+ 9,8 %) sous le seul effet de l'augmentation des bases dans la mesure où les taux sont restés inchangés entre 2015 et 2021.

<sup>15</sup> À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'amende pénale qui sanctionnait les infractions au stationnement payant est devenue une redevance de post-stationnement dont le montant a été fixé par délibération du 9 novembre 2017.

**Tableau n° 5 : évolution et comparatif des bases imposables de la fiscalité des ménages  
(en € et €/hab.)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2015/2020
<b>Taxe habitation</b>							
Bases nettes	30 925 798	31 889 341	31 324 065	34 022 082	34 611 396	35 212 000	13,9%
Bases nettes imposées par hab.	1 066	1 097	1 089	1 199	1 229	1 277	19,8%
Moyenne de la strate	1 397	1 396	1 410	1 433	1 466	1 489	6,6%
Ecart	-331	-299	-321	-234	-237	-212	-35,9%
<b>Taxe foncier bâti</b>							
Bases nettes	36 218 107	35 602 246	36 184 125	36 892 129	38 038 953	38 859 224	7,3%
Bases nettes imposées par hab.	1 249	1 225	1 258	1 300	1 351	1 410	12,9%
Moyenne de la strate	1 365	1 400	1 423	1 444	1 471	1 495	9,5%
Ecart	-116	-175	-165	-144	-120	-85	-26,5%
<b>Taxe foncier non bâti</b>							
Bases nettes	244 619	244 241	243 566	246 783	251 422	245 655	0,4%
Bases nettes imposées par hab.	8	8	8	9	9	9	5,7%
Moyenne de la strate	6	6	6	6	6	6	0,0%
Ecart	2	2	2	3	3	3	19,6%

Source : CRC, d'après les états fiscaux et comptes individuels des collectivités (site du ministère des finances)

Note : Au moment de la clôture de l'instruction, les données de l'exercice 2021 n'étaient pas encore connues.

Entre 2015 et 2020, les bases imposables de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe sur le foncier bâti (TFB) se sont élargies de 13,9 % et de 7,3 %. Cette augmentation est particulièrement marquée en 2018 (+ 8,6 % en un an) s'agissant de la taxe d'habitation en raison de la modification, par le conseil municipal, de la politique d'abattement de la commune par délibération du 21 septembre 2017. Ainsi, les taux des abattements ont été réduits dans les proportions suivantes : pour chacune des deux premières personnes à charge : réduction de 20 à 14 % ; pour chacune des personnes à partir de la troisième personne à charge : réduction de 25 à 22 % ; abattement général à la base : réduction de 15 à 10 %.

Concernant la taxe foncière sur les propriétés bâties, les exonérations votées par le conseil municipal ne concernent, en 2020, que 72 036 € de bases c'est-à-dire un montant particulièrement réduit eu égard au montant total de ces bases (39 M€).

Rapportées à la population, les bases demeurent inférieures aux moyennes de la strate même si les écarts tendent à se résorber au cours de la période.

Tableau n° 6 : comparatif des taux des impôts de la fiscalité des ménages (en %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2015/2020
<b>Taxe habitation</b>							
Taux Bergerac	13,89%	13,89%	13,89%	13,89%	13,89%	13,89%	0,0%
Moyenne de la strate	18,41%	19,99%	19,95%	20,00%	20,05%	19,93%	8,3%
Ecart	-4,5%	-6,1%	-6,1%	-6,1%	-6,2%	-6,0%	33,6%
<b>Taxe foncier bâti</b>							
Taux Bergerac	34,47%	34,47%	34,47%	34,47%	34,47%	34,47%	0,0%
Moyenne de la strate	23,42%	23,19%	23,10%	23,19%	23,35%	23,46%	0,2%
Ecart	11,1%	11,3%	11,4%	11,3%	11,1%	11,0%	-0,4%
<b>Taxe foncier non bâti</b>							
Taux Bergerac	134,51%	134,51%	134,51%	134,51%	134,51%	134,51%	0,0%
Moyenne de la strate	59,04%	55,24%	54,25%	54,25%	54,06%	54,40%	-7,9%
Ecart	75,5%	79,3%	80,3%	80,3%	80,5%	80,1%	6,1%

Source : CRC, d'après les états fiscaux et comptes individuels des collectivités (site du ministère des finances)

Alors que les taux de la taxe d'habitation sont en moyenne inférieurs de six points aux moyennes de la strate, les taux des taxes sur le foncier bâti et non bâti sont constamment supérieurs à ces moyennes, dans des proportions particulièrement importantes en ce qui concerne le non bâti. Il en résulte une pression fiscale supérieure aux communes de même strate qui se traduit en 2020 par un effort fiscal<sup>16</sup> de 20 % supérieur à la moyenne (soit 1,48 à Bergerac contre 1,22 pour les autres communes de la strate).

En ce qui concerne l'impact de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, l'État a compensé, jusqu'en 2021, les pertes de recettes des communes et de leurs groupements dans la limite des taux en vigueur en 2017. Un nouveau schéma de financement est applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, date à partir de laquelle les communes et les EPCI ne perçoivent plus aucun produit de TH sur les résidences principales. Instauré par l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020, il acte l'affectation aux communes de la part départementale de la TFB perçue sur leur territoire, et crée un mécanisme de neutralisation à partir du calcul d'un coefficient correcteur qui vise à garantir à chaque commune une compensation à hauteur du produit de TH perdu<sup>17</sup>.

En 2021, la part départementale de TFB, dont le taux s'élève à 25,98 %, a été automatiquement ajoutée à la part communale, soit 34,47 %, de sorte que le nouveau taux, approuvé par délibération du 25 mars 2021, s'élève désormais à 60,45 %. Avec un coefficient

<sup>16</sup> L'effort fiscal rapporte les produits de la taxe d'habitation, des deux taxes foncières, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe ou redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères, au potentiel fiscal de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières, majoré des produits de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (cf. article L. 2334-5 du CGCT).

<sup>17</sup> En cas de valeur de coefficient correcteur supérieure à 1, la commune percevra un complément de recettes (commune dite sous-compensée). Dans le cas contraire (valeur inférieure à un), elle devra restituer une part du produit de la TFB (commune surcompensée) sauf si la surcompensation est inférieure à 10 000 €. Le « coco » est fixe et s'appliquera chaque année aux recettes de TFB de la commune. Si les bases augmentent, la commune sous-compensée verra sa compensation augmenter (versement) et la commune surcompensée sa contribution augmenter (prélèvement). À l'inverse, si les bases diminuent, la commune sous-compensée subira une diminution de sa compensation, et la commune surcompensée bénéficiera d'une diminution de sa contribution.

correcteur de 0,798512, la commune de Bergerac fait partie des communes dites « surcompensées » et a restitué, à ce titre, 4 696 984 € de produits de TFB<sup>18</sup>.

En conclusion, il apparaît que la réforme fiscale a privé la commune de potentielles marges de manœuvre en termes de produit de taxe d'habitation. Or, compte tenu de la pression fiscale déjà élevée des deux taxes foncières et des mesures d'extension de l'assiette d'ores-et-déjà effectuées, la chambre régionale des comptes constate que les marges de manœuvre en matière fiscale semblent épuisées. Ainsi, l'amélioration de la capacité d'autofinancement de Bergerac par le levier fiscal, que ce soit par un effet taux ou un effet d'assiette, ne paraît plus possible.

**Tableau n° 7 : évolution de la fiscalité reversée (en €)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2015/2021
Attribution de compensation brute	594 176	594 176	594 176	838 778	834 653	805 578	805 578	35,6%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	383 727	192 362	171 192	172 801	173 552	173 552	168 138	-56,2%
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	977 903	786 538	765 368	1 011 579	1 008 205	979 130	973 716	-0,4%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	345 000	421 611	365 451	457 105	364 232	371 043	350 818	1,7%
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	36 921	36 921	36 921	36 881	36 909	36 909	36 909	0,0%
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	381 921	458 532	402 372	493 986	401 141	407 952	387 727	1,5%
<b>= Fiscalité reversée</b>	<b>1 359 824</b>	<b>1 245 070</b>	<b>1 167 740</b>	<b>1 505 565</b>	<b>1 409 346</b>	<b>1 387 082</b>	<b>1 361 443</b>	<b>0,1%</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

En matière de fiscalité reversée, l'augmentation globale des attributions de compensation (35,6 %) consécutive au retour de la compétence « musée » en 2018 a été compensée par la diminution de la dotation de solidarité communautaire (- 56,2 %) qui a suivi l'extension du périmètre de la CAB à la communauté de communes des coteaux de Sigoulès. Au final, les produits de la fiscalité reversée stagnent par rapport à leur niveau de 2015.

<sup>18</sup> Le produit attendu de TH calculé à partir des bases 2020 et du taux figé de 2017 aurait dû s'élever à 5 210 567 €. Or, le produit de TFB incluant la part départementale s'élève à 9 903 360 €. La commune est donc surcompensée et doit reversée 4 692 793 €.

3.2.1.2 Les ressources institutionnelles

Tableau n° 8 : évolution des ressources institutionnelles (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2015/2021
<b>Dotation Globale de Fonctionnement</b>	<b>5 611 728</b>	<b>5 102 309</b>	<b>4 901 291</b>	<b>4 955 078</b>	<b>5 006 294</b>	<b>5 005 618</b>	<b>5 079 003</b>	-9,5%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	4 447 543	3 849 358	3 500 282	3 459 527	3 442 666	3 374 097	3 367 821	-24,3%
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	1 164 185	1 252 951	1 401 009	1 495 551	1 563 628	1 631 521	1 711 182	47,0%
<b>Autres dotations</b>	<b>54 284</b>	<b>54 284</b>	<b>54 284</b>	<b>54 284</b>	<b>54 284</b>	<b>54 284</b>	<b>54 284</b>	0,0%
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	54 284	54 284	54 284	54 284	54 284	54 284	54 284	0,0%
<b>FCTVA</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>29 727</b>	<b>19 641</b>	<b>25 818</b>	-
<b>Participations</b>	<b>1 061 142</b>	<b>946 967</b>	<b>1 191 551</b>	<b>1 099 589</b>	<b>863 632</b>	<b>1 073 082</b>	<b>1 105 849</b>	4,2%
<i>Dont Etat</i>	533 086	465 765	479 320	311 082	307 401	355 560	355 415	-33,3%
<i>Dont régions</i>	92 682	143 341	142 272	155 070	171 851	43 791	17 833	-80,8%
<i>Dont départements</i>	27 712	5 841	400	4 100	5 700	28 500	2 656	-90,4%
<i>Dont groupements</i>	0	2 000	3 300	10 300	10 700	0	2 000	-
<i>Dont fonds européens</i>	3 273	0	0	52 796	0	3 449	0	-100,0%
<i>Dont autres</i>	404 390	330 020	566 259	566 240	367 981	641 782	727 945	80,0%
<b>Autres attributions et participations</b>	<b>1 169 725</b>	<b>1 036 997</b>	<b>1 048 945</b>	<b>1 074 718</b>	<b>1 148 205</b>	<b>1 171 218</b>	<b>1 258 362</b>	7,6%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	858 173	763 480	756 712	768 466	841 817	865 511	957 289	11,5%
<i>Dont autres</i>	311 552	273 517	292 233	306 252	306 388	305 707	301 073	-3,4%
<b>= Ressources institutionnelles (dotations et participations)</b>	<b>7 896 879</b>	<b>7 140 557</b>	<b>7 196 071</b>	<b>7 183 669</b>	<b>7 102 143</b>	<b>7 323 843</b>	<b>7 523 315</b>	-4,7%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Bien qu'en diminution de 4,7 %, les ressources institutionnelles demeurent le deuxième poste de recettes pour la commune de Bergerac puisqu'elles représentent, en 2021, 21 % des produits de gestion.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue la principale composante de ces ressources (soit 69 % en moyenne entre 2015 et 2021). Elle subit un déclin continu entre 2015 et 2017 sous l'effet des différentes mesures législatives visant à associer, depuis 2014, les collectivités locales au redressement des finances publiques. À partir de 2017, elle tend à se stabiliser à hauteur de 5 M€. Bien qu'étant éligible à la dotation nationale de péréquation et à la dotation de solidarité urbaine, le niveau de DGF par habitant de la commune de Bergerac est inférieur à la moyenne de la strate durant toute la période de contrôle. Toutefois, il est observé que l'écart tend à se résorber (- 42 € en 2015 contre - 20 € en 2020).

3.2.2 L'évolution des charges de gestion

Tableau n° 9 : évolution des charges de gestion entre 2015 et 2020 (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2015/2021
Charges à caractère général	5 664 977	5 716 221	5 583 508	5 638 037	5 855 282	5 679 724	6 048 237	6,8%
+ Charges de personnel	18 477 226	18 550 574	18 833 584	19 147 399	19 407 541	19 413 481	19 141 955	3,6%
+ Subventions de fonctionnement	1 869 754	2 053 364	2 047 221	2 558 245	2 303 785	2 154 263	2 234 412	19,5%
+ Autres charges de gestion	2 742 175	2 832 131	2 812 965	2 913 086	2 952 060	2 783 365	2 986 069	8,9%
<b>= Charges de gestion</b>	<b>28 754 131</b>	<b>29 152 290</b>	<b>29 277 278</b>	<b>30 256 766</b>	<b>30 518 667</b>	<b>30 030 832</b>	<b>30 410 674</b>	5,8%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

En progression de 5,8 % entre 2015 et 2021, les charges de gestion se sont élevées à 30,4 M€ en 2021. Cette évolution a été uniforme jusqu'en 2019 puis freinée en 2020 du fait de l'impact de la crise sanitaire.

Bien que la tendance croissante ait repris en 2021, il est à noter que leur niveau demeure en deçà de ce qu'il était en 2019. Si l'ensemble des principaux postes de dépenses a augmenté au cours de cette période, la progression des charges de gestion est essentiellement le fait des dépenses de personnel (+ 664 729 €).

**Tableau n° 10 : évolution des dépenses de fonctionnement par habitant (en €/hab.)**

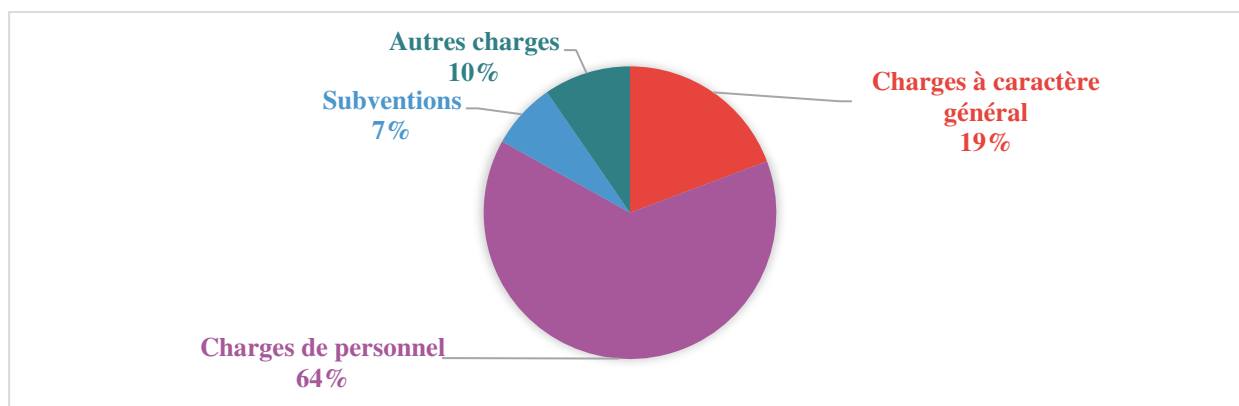
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2015/2020
Bergerac	1 095	1 076	1 048	1 096	1 110	1 126	2,8%
Moyenne de la strate	1 358	1 426	1 283	1 267	1 275	1 259	-7,3%
Ecart	-263	-350	-235	-171	-165	-133	-49,4%

Source : comptes individuels des collectivités (site du ministère des finances)

Note : Au moment de la clôture de l'instruction, les données de l'exercice 2021 n'étaient pas encore connues.

À l'instar des recettes de fonctionnement, les dépenses de fonctionnement de la commune de Bergerac, rapportées à la population, sont constamment inférieures à la moyenne de la strate démographique. Si l'écart s'élève à 20 % en moyenne, il tend à décroître sur la période.

**Graphique n° 2 : répartition des charges de gestion en moyenne (en %)**



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La structure des charges de gestion n'a pas évolué au cours de la période, celle-ci étant marquée par la prépondérance des charges de personnel (soit 64 % des charges de gestion en moyenne sur la période). D'une manière générale, les charges de fonctionnement de la commune présentent un coefficient de rigidité<sup>19</sup> particulièrement élevé, soit 64 % en moyenne sur la

<sup>19</sup> Le ratio de rigidité des charges structurelles mesure la part des recettes réelles de fonctionnement mobilisées par les seules dépenses incompressibles ou tout du moins rigides que sont le personnel, la charge de la dette et les contingents et participations obligatoires, auxquelles doit faire face la collectivité.

période, du fait du poids des charges de personnel et des contingents plus important à Bergerac que dans les communes comparables<sup>20</sup>.

**Tableau n° 11 : l'objectif global des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal (en €)**

	2019	2020	2021
DRF CA	31 547 487,24	31 211 065,07	31 604 000,00
Variation N-1/N	0,71%	-1,07%	1,26%
Objectif de variation en € courant (ROB)	0,64%	1,07%	1,90%

Source : comptes administratifs, rapports d'orientations budgétaires

Note : les dépenses réelles de fonctionnement de l'exercice 2021 sont estimatives.

À compter de 2019, la commune s'est fixée des objectifs d'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement, conformément à l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Mise à part une évolution des dépenses supérieure à l'objectif fixé en 2019, la commune a atteint ses objectifs de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

### 3.2.2.1 Les charges de personnel

**Tableau n° 12 : évolution des charges de personnel (en €)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2015/2021
Rémunération du personnel titulaire (a)	11 375 194	11 351 469	11 403 197	11 677 449	12 045 444	12 332 804	12 015 097	5,6%
Effectif personnel titulaire au 31/12 (en ETP)	442,00	434,00	425,00	437,36	439,45	438,54	424,05	-4,1%
+ Rémunération du personnel non-titulaire (b)	880 914	936 099	1 329 321	1 403 343	1 398 975	1 379 444	1 483 604	68,4%
Effectif personnel non-titulaire au 31/12 (en ETP)	20,00	17,00	23,00	17,50	27,00	38,31	22,61	13,1%
+ Autres rémunérations (c)	749 560	638 060	576 644	401 726	244 971	77 436	53 296	-92,9%
Effectif contrats aidé et apprentis (nb agents)	52	56	40	27	14	8	7	-86,5%
- Atténuations de charges	249 867	177 704	265 784	154 659	189 256	139 356	147 711	-40,9%
<b>= Rémunérations du personnel</b>	<b>12 755 801</b>	<b>12 747 924</b>	<b>13 043 377</b>	<b>13 327 859</b>	<b>13 500 134</b>	<b>13 650 328</b>	<b>13 404 285</b>	5,1%
+ Charges sociales	5 327 181	5 371 050	5 427 741	5 399 399	5 494 386	5 464 256	5 404 576	1,5%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	197 456	190 173	224 437	241 438	245 526	225 957	247 199	25,2%
<b>= Charges de personnel interne</b>	<b>18 280 437</b>	<b>18 309 147</b>	<b>18 695 556</b>	<b>18 968 696</b>	<b>19 240 046</b>	<b>19 340 542</b>	<b>19 056 061</b>	4,2%
Charges sociales en % des CP interne	29,1%	29,3%	29,0%	28,5%	28,6%	28,3%	28,4%	
+ Charges de personnel externe	196 789	241 427	138 028	178 703	167 496	72 939	85 894	-56,4%
<b>= Charges totales de personnel</b>	<b>18 477 226</b>	<b>18 550 574</b>	<b>18 833 584</b>	<b>19 147 399</b>	<b>19 407 541</b>	<b>19 413 481</b>	<b>19 141 955</b>	3,6%
CP externe en % des CP total	1,1%	1,3%	0,7%	0,9%	0,9%	0,4%	0,4%	

Sources : CRC, d'après les comptes de gestion et état du personnel des comptes administratifs

Au cours de la période, les charges de personnel se sont accrues de 3,6 % sous l'effet d'une progression tant du poste de dépenses des personnels titulaires (+ 639 903 €), que des personnels non titulaires (+ 602 691 €), et ce malgré une diminution des effectifs. Ce paradoxe s'explique par le surcoût de nouvelles rémunérations liées à l'intégration du directeur de l'abattoir au budget principal et le recrutement de médecins vacataires, non compensé par la

<sup>20</sup> En 2020, les charges de personnel représentaient 63 % des charges de fonctionnement contre 61 % pour la moyenne de la strate tandis que les contingents et autres participations obligatoires de Bergerac représentaient 6,21 % contre 4,62 % pour les communes comparables.

sortie d'agents de catégorie C. Si la charge de ces dépenses par habitant est inférieure à la moyenne des communes comparables tout au long de la période, l'écart s'est néanmoins réduit de moitié entre 2015 (637 € contre 758 €) et 2020 (704 € contre 764 €).

En premier lieu, la progression des charges de personnel est le fait de facteurs exogènes. Ceux-ci relèvent de mesures catégorielles intervenues au cours de la période, en particulier la revalorisation du point d'indice à + 0,6 % au 1<sup>er</sup> juillet 2016 et + 0,6 % au 1<sup>er</sup> février 2017, l'application de 2016 à 2021 des mesures du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations », dit PPCR<sup>21</sup>, la répercussion des revalorisations du SMIC sur les salaires et les échelles indiciaires des agents de catégorie C (soit environ 80 % des effectifs titulaires) et la réduction des contrats aidés entre 2017 et 2019 qui a contribué à les pérenniser en emplois permanents, de fait plus coûteux.

En second lieu, des décisions de gestion interne ont également contribué à ces dépenses. Au cas d'espèce, la collectivité affiche la volonté d'étudier au cas par cas l'opportunité d'un remplacement à l'occasion d'un départ à la retraite. En l'occurrence, il ressort des annexes du compte administratif que les effectifs des agents titulaires de la commune ont diminué entre 2015 et 2021 (- 17,95 ETP) malgré la réintégration de 6,84 ETP de la CAB en 2018<sup>22</sup>. En ce qui concerne les agents non-titulaires, leur effectif est en progression depuis 2015 (+ 2,61 ETP) mais tend à décroître depuis 2021.

En outre, la politique d'avancement de la commune influe directement sur le glissement-vieillesse-technicité (GVT), responsable de l'augmentation des charges de personnel à effectif constant. Par ailleurs, l'institution du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), par délibération du 18 novembre 2019, a constitué une opportunité pour la commune de revaloriser le régime indemnitaire des agents de catégorie C de 40 à 60 € bruts par mois selon les fonctions exercées. Le coût de cette mesure est estimé à 205 000 € dans le ROB 2020. En outre, la collectivité a également fait le choix d'instituer un complément indemnitaire annuel (CIA) tout en maintenant une prime dénommée « complément de rémunération » versée biannuellement au titre des avantages collectivement acquis autorisés par l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, de sorte qu'elle devra assumer une dépense supplémentaire estimée à 25 000 € dans le ROB 2021. Le passage au RIFSEEP aurait pu constituer une opportunité pour la collectivité de supprimer cette prime afin d'en réattribuer les crédits dans un cadre réglementaire cohérent à travers le CIA.

Malgré l'absence de refondation juridique complète du dispositif indemnitaire, la chambre régionale des comptes constate que les surcoûts liés à ces décisions de gestion interne demeurent limités.

---

<sup>21</sup> Ce protocole devait redynamiser le déroulement des carrières pour tous, en privilégiant la rémunération indiciaire par le transfert de primes, en points d'indice et par l'ajout de points d'indice supplémentaires dans toutes les grilles.

<sup>22</sup> Dans le cadre du retour de la compétence « musée » dans le champ de compétences de la commune au 1<sup>er</sup> janvier 2018.



3.2.2.2 Les charges à caractère général

Tableau n° 13 : évolution et détail des charges à caractère général (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2015/2021
<b>Charges à caractère général</b>	<b>5 664 977</b>	<b>5 716 221</b>	<b>5 583 508</b>	<b>5 638 037</b>	<b>5 855 282</b>	<b>5 679 724</b>	<b>6 048 237</b>	6,8%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	3 180 994	3 028 418	2 882 793	2 975 578	3 073 680	3 176 033	3 226 714	1,4%
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	77 915	59 446	113 528	133 750	152 234	130 582	210 495	170,2%
<i>Dont entretien et réparations</i>	829 936	981 890	933 428	928 528	862 786	795 978	784 773	-5,4%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	171 101	150 870	101 699	109 820	116 123	112 850	115 752	-32,3%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	263 712	268 336	271 316	248 967	270 635	272 689	299 744	13,7%
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	29 948	25 160	36 397	48 588	17 479	143 765	136 062	354,3%
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	347 619	441 043	353 138	390 742	445 119	295 447	364 493	4,9%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	295 271	272 341	380 838	320 221	373 764	312 950	384 380	30,2%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	152 926	144 830	150 631	113 280	110 993	59 756	92 189	-39,7%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	43 109	34 443	42 196	27 352	26 440	13 803	30 620	-29,0%
<i>Dont déplacements et missions</i>	18 035	15 070	25 420	25 832	51 542	12 542	12 336	-31,6%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	116 940	146 841	133 975	133 482	136 359	134 186	137 506	17,6%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	137 472	147 534	158 149	181 897	218 128	219 143	253 174	84,2%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Représentant en moyenne 19 % des charges de gestion, les charges à caractère général sont le deuxième poste de charges de gestion derrière les dépenses de personnel. En progression de 6,8 % entre 2015 et 2021, elles ont connu une évolution en dents de scie au cours de la période sous revue. La hausse des locations et charges de copropriété (+ 170 %), des remboursements de frais (+ 354 %) et des impôts et taxes (84 %) en explique principalement la progression.

Trois catégories de dépenses représentent plus des trois quarts des charges à caractère général de la période : les achats (54 %), les dépenses d'entretien et de réparations (15 %) et les contrats de prestations de services (7 %).

3.2.2.3 Les subventions de fonctionnement

Tableau n° 14 : évolution des versements de subventions de fonctionnement (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2015/2021
<b>Subventions de fonctionnement</b>	<b>1 869 754</b>	<b>2 053 364</b>	<b>2 047 221</b>	<b>2 558 245</b>	<b>2 303 785</b>	<b>2 154 263</b>	<b>2 234 412</b>	19,5%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	948 119	879 235	995 496	1 419 214	1 167 068	1 111 128	1 354 460	42,9%
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	22 875	8 589	8 785	52 680	5 230	0	9 500	-58,5%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	898 760	1 165 540	1 042 940	1 086 352	1 131 487	1 043 135	870 452	-3,1%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les subventions de fonctionnement accordées aux organismes tiers s'établissent à 2,2 M€ en 2021 et sont en progression de 19,5 % depuis 2015. Cette progression est essentiellement le fait de l'augmentation de la contribution de la commune au fonctionnement du CCAS (+ 43 %).

Le comité des œuvres sociales et l'ADIC Bergerac 95<sup>23</sup> sont les deux organismes privés qui perçoivent les subventions les plus élevées (122 000 € et 152 652 € en 2019).

En 2020, la commune versait moins de subventions que les communes comparables (78 € contre 106 €).

### 3.2.2.4 Les autres charges de gestion

**Tableau n° 15 : évolution et détail des autres charges de gestion (en €)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2015/2021
<b>Autres charges de gestion</b>	<b>2 742 175</b>	<b>2 832 131</b>	<b>2 812 965</b>	<b>2 913 086</b>	<b>2 952 060</b>	<b>2 783 365</b>	<b>2 986 069</b>	8,9%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	1 648 756	1 666 043	1 679 163	1 667 052	1 648 011	1 647 092	1 623 084	-1,6%
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	8 961	8 961	8 961	8 596	0	0	0	-100,0%
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	266 000	275 671	276 583	274 835	292 296	281 808	317 844	19,5%
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	187 995	188 708	181 715	185 516	180 466	218 435	264 713	40,8%
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	1 624	5 928	4 802	3 137	2 352	5 980	7 265	347,4%
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	7 781	30 490	11 507	23 949	29 270	19 547	0	-100,0%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les autres charges de gestion s'élèvent à près de 3 M€ en 2021 et ont accusé une progression de 8,9 % depuis 2015. Elles comprennent principalement les contributions au SDIS et aux organismes de regroupement. Plus marginalement, s'ajoutent aux autres charges de gestion, les indemnités des élus qui ont augmenté de 47 % entre 2019 et 2021. Cette augmentation s'explique principalement par l'absence de versement d'indemnité à l'ancien ordonnateur en fonctions jusqu'en juillet 2020.

<sup>23</sup> Association de développement de l'information et de la communication, gestionnaire de la radio locale « Bergerac 95 ».

### 3.2.3 La capacité d'autofinancement

Tableau n° 16 : détermination de la capacité d'autofinancement brute et nette entre 2015 et 2021 (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2015/2021
Produits de gestion	32 569 542	32 483 946	32 812 892	34 458 304	34 865 285	33 972 536	36 036 641	10,6%
- Charges de gestion	28 754 131	29 152 290	29 277 278	30 256 766	30 518 667	30 030 832	30 410 674	5,8%
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>3 815 411</b>	<b>3 331 656</b>	<b>3 535 614</b>	<b>4 201 537</b>	<b>4 346 618</b>	<b>3 941 704</b>	<b>5 625 967</b>	47,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	12%	10%	11%	12%	12%	12%	16%	33,3%
<i>en €/habitant</i>	132	115	123	148	154	143	N.C.	-
<i>moyenne de la strate</i>	210	211	201	214	220	214	N.C.	-
+/- Résultat financier	-791 028	-727 091	-690 201	-639 664	-584 418	-529 756	-506 481	-36,0%
+/- Autres produits et charges excep. réels	72 297	71 894	-34 302	169 392	162 914	-145 151	-282 229	-490,4%
<b>= CAF brute</b>	<b>3 096 679</b>	<b>2 676 459</b>	<b>2 811 112</b>	<b>3 731 265</b>	<b>3 925 114</b>	<b>3 266 798</b>	<b>4 837 257</b>	56,2%
<i>en % des produits de gestion</i>	9,5%	8,2%	8,6%	10,8%	11,3%	9,6%	13,4%	41,2%
<i>en €/habitant</i>	107	92	98	132	139	119	N.C.	-
<i>moyenne de la strate</i>	176	180	178	191	198	188	N.C.	-
- annuité en capital de la dette	2 995 788	3 034 708	3 259 079	3 490 284	3 563 349	3 402 711	3 576 769	19,4%
<b>= CAF nette</b>	<b>100 891</b>	<b>-358 250</b>	<b>-447 967</b>	<b>240 981</b>	<b>361 765</b>	<b>-135 912</b>	<b>1 260 488</b>	1149,4%
<i>en €/habitant</i>	3	-12	-16	8	13	-5	N.C.	-
<i>moyenne de la strate</i>	72	53	73	85	97	91	N.C.	-

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les comptes individuels des collectivités (site du ministère des finances)

Note : Au moment de la clôture de l'instruction, les données comparatives de l'exercice 2021 n'étaient pas encore connues.

Deux phases peuvent être distinguées sur la période contrôlée :

- entre 2015 et 2020, l'évolution plus rapide des produits que des charges, bien que stoppée par la crise sanitaire en 2020, entraîne une légère augmentation de 3,3 % de l'excédent brut de fonctionnement<sup>24</sup> (EBF) qui s'établit à 3,9 M€ en 2020. La capacité d'autofinancement brute<sup>25</sup> (CAF) évolue à l'identique puisqu'elle progresse de 5,5 % et s'établit à 3,3 M€ en 2020. Toutefois, ce ratio est durablement inférieur à 15 % des produits de gestion et s'avère insuffisant pour couvrir de façon satisfaisante l'annuité en capital et l'effort d'investissement. En l'occurrence, la CAF nette est négative à trois reprises entre 2015 et 2020 en raison d'une CAF brute trop faible et d'une annuité en capital de la dette élevée ;
- à partir de 2021, une augmentation substantielle des produits (+ 6,1 %) cumulée à une moindre augmentation des charges (+ 1,3 %) permet à la ville de reconstituer une partie de son épargne, l'EBF progressant de 42,7 % et la CAF brute de 48,1 %. Son niveau demeure toutefois en deçà de 15 % des produits de gestion. Il est difficile de déterminer si cette progression des produits est le fruit d'un redressement structurel.

Rapportés à la population, tant l'EBF que la CAF sont constamment inférieurs aux moyennes de la strate de comparaison, ce qui illustre la faiblesse structurelle de l'épargne de la commune de Bergerac. Ainsi, la CAF brute de la commune était 65 % inférieure à la moyenne de la strate en 2015 et 58 % inférieure en 2020.

<sup>24</sup> EBF : différence entre les produits de gestion et les charges de gestion. Il permet d'apprécier le premier niveau d'équilibre financier de l'établissement public, avant la prise en compte de l'incidence de la dette (charges des intérêts d'emprunts notamment).

<sup>25</sup> CAF : excédent résultant du fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement. Elle est calculée par différence entre les produits réels de fonctionnement (hors produits de cession d'immobilisation) et les charges réelles.

La progression de la CAF a principalement été confortée par une augmentation des recettes fiscales et une maîtrise des charges administratives plutôt que des charges d'opportunité telles que les subventions aux associations. En dépit de cette progression, la CAF de Bergerac est faible structurellement, ce qui réduit ses possibilités de soutenir des programmes d'investissements ambitieux sans subventionnements externes.

### 3.3 Le financement des investissements

Tableau n° 17 : le financement des investissements entre 2015 et 2021 (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
<b>CAF brute</b>	<b>3 096 679</b>	<b>2 676 459</b>	<b>2 811 112</b>	<b>3 731 265</b>	<b>3 925 114</b>	<b>3 266 798</b>	<b>4 837 257</b>	<b>24 344 684</b>
- Annuité en capital de la dette	2 995 788	3 034 708	3 259 079	3 490 284	3 563 349	3 402 711	3 576 769	23 322 689
<i>Annuité en capital de la dette en €/habitant</i>	<i>133</i>	<i>132</i>	<i>140</i>	<i>148</i>	<i>149</i>	<i>145</i>	<i>N.C.</i>	
<i>Moyenne de la strate</i>	<i>138</i>	<i>160</i>	<i>135</i>	<i>133</i>	<i>127</i>	<i>121</i>	<i>N.C.</i>	
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>100 891</b>	<b>-358 250</b>	<b>-447 967</b>	<b>240 981</b>	<b>361 765</b>	<b>-135 912</b>	<b>1 260 488</b>	<b>1 021 995</b>
TLE et taxe d'aménagement	159 445	95 893	76 054	93 942	91 386	131 588	188 270	836 579
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	830 589	575 208	370 816	454 714	391 438	545 116	601 722	3 769 603
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	806 035	510 994	454 247	2 147 869	1 446 009	367 473	632 263	6 364 891
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	292 850	445 518	609 324	626 816	534 598	255 229	185 772	2 950 107
+ Produits de cession	352 148	153 527	564 905	12 000	863 263	555 520	1 121 680	3 623 044
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>2 441 067</b>	<b>1 781 140</b>	<b>2 075 346</b>	<b>3 335 341</b>	<b>3 326 695</b>	<b>1 854 926</b>	<b>2 729 707</b>	<b>17 544 223</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>2 541 958</b>	<b>1 422 891</b>	<b>1 627 379</b>	<b>3 576 322</b>	<b>3 688 460</b>	<b>1 719 014</b>	<b>3 990 195</b>	<b>18 566 219</b>
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tnx en régie)</i>	<i>82,0%</i>	<i>42,3%</i>	<i>54,8%</i>	<i>94,0%</i>	<i>82,1%</i>	<i>43,8%</i>	<i>54,7%</i>	<i>64,1%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 099 822	3 364 207	2 970 742	3 803 220	4 491 747	3 924 967	7 294 447	28 949 151
<i>Dépenses d'équipement en €/habitant</i>	<i>119</i>	<i>129</i>	<i>129</i>	<i>182</i>	<i>196</i>	<i>151</i>	<i>N.C.</i>	
<i>Moyenne de la strate</i>	<i>278</i>	<i>273</i>	<i>323</i>	<i>324</i>	<i>394</i>	<i>320</i>	<i>N.C.</i>	
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	321 426	209 219	575 575	541 589	540 476	239 117	496 402	2 923 805
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	15 919	172 271	63 463	828 864	441 779	559	39 900	1 562 755
- Participations et inv. financiers nets	-266 860	-266 041	-222 953	-193 532	-148 019	-397 422	-156 306	-1 651 134
+/- Variation autres dettes et cautionnements	35 579	28 312	-1 370	-114 699	56 257	52 202	51 031	107 313
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>-663 927</b>	<b>-2 085 078</b>	<b>-1 758 078</b>	<b>-1 289 119</b>	<b>-1 693 780</b>	<b>-2 100 409</b>	<b>-3 735 279</b>	<b>-13 325 671</b>
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	103 176	0	0	0	0	0	0	103 176
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-560 751</b>	<b>-2 085 078</b>	<b>-1 758 078</b>	<b>-1 289 119</b>	<b>-1 693 780</b>	<b>-2 100 409</b>	<b>-3 735 279</b>	<b>-13 222 495</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	2 350 000	2 180 000	2 030 000	2 000 000	2 460 830	1 700 000	4 200 000	16 920 830
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 789 249	94 922	271 922	710 881	767 050	-400 409	464 721	3 698 335

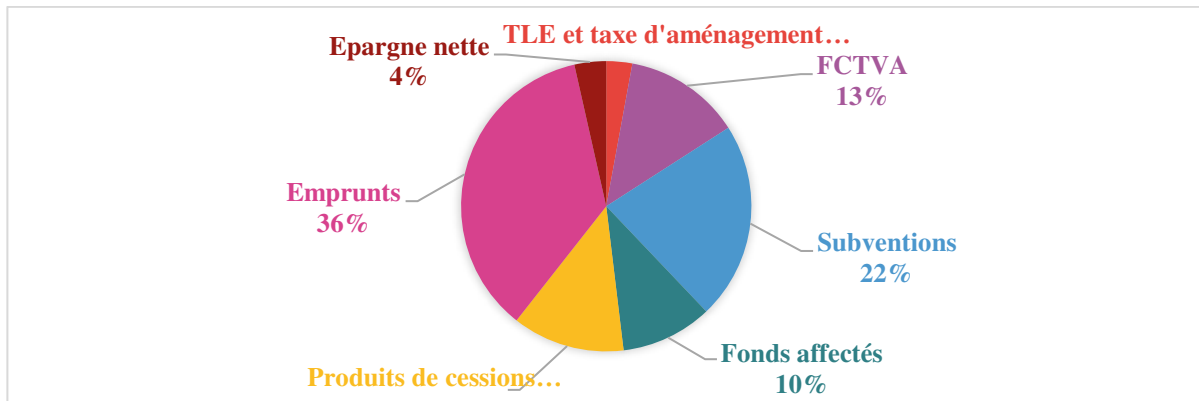
Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Note : Au moment de la clôture de l'instruction, les données comparatives de l'exercice 2021 n'étaient pas encore connues.

Entre 2015 et 2021, la commune a réalisé 28,9 M€ de dépenses d'équipement, principalement des dépenses sur les bâtiments et équipements publics affectés à des publics jeunes (groupe scolaire Bout des Vergnes, vestiaires au stade de Campréal, city stades, aires de jeux, foyer de jeunes, etc.) ou en difficulté sociale (centre social Germaine Tillion, maison d'accueil temporaire, centre Jacques Lagabrielle, etc.). Jusqu'en 2020, l'effort d'investissement, rapporté à la population, est en moyenne deux fois inférieur à la moyenne de la strate sur la période sous revue, la commune ne disposant pas d'une épargne nette suffisante pour soutenir cet effort. Néanmoins, un sursaut des dépenses d'équipement peut être observé en 2021, celles-ci ayant presque doublé par rapport à 2020.

D'une manière générale, le remboursement des emprunts obère fortement la capacité d'autofinancement nette cumulée. Rapportée à la population, l'annuité de la dette devient supérieure à la moyenne de la strate à compter de 2017 (140 €/hab. contre 135), l'écart ayant tendance à se creuser jusqu'en 2020 (145 €/hab. contre 121). Ceci illustre bien le poids de l'endettement dans la situation financière de la commune (voir *infra*).

**Graphique n° 3 : répartition du financement des dépenses d'équipement cumulées 2015-2021 (en %)**



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Sur la période 2015-2021, les dépenses d'équipement ont été couvertes à hauteur de 64,1 % par le financement propre disponible de la commune, soit 22 % par des subventions reçues, 13 % par le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), 12 % par des produits de cession, 10 % par des fonds affectés (amendes de police notamment), 3 % par la taxe locale d'équipement et la taxe d'aménagement et seulement 4 % par l'épargne nette de la commune. Pour le tiers restant, la commune a souscrit de nouveaux emprunts à hauteur de 16 920 830 €.

Le PPI transmis pour la période 2020-2026 affiche des prévisions d'investissement particulièrement ambitieuses au regard de la situation financière. En effet, la dépense moyenne annuelle (hors participations) s'élèverait à plus du double de la dépense moyenne annuelle de la période 2015-2021, soit 8,4 M€ contre 4,1 M€. Cette prévision ne paraît pas soutenable en l'état actuel de l'autofinancement de la commune de Bergerac. Si la ville souhaite maintenir ce niveau d'investissement, il lui faudra redoubler d'efforts pour accroître de manière significative son épargne nette afin de ne pas alourdir davantage son endettement, qui reste élevé malgré les efforts de désendettement sur la période.

### 3.4 L'endettement

Lors de son précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait observé que la commune n'avait pas véritablement amélioré sa situation financière depuis 10 ans. Même si elle avait constaté une légère amélioration pour certains postes, celle-ci n'était pas à la hauteur des enjeux. La juridiction appelait la commune à restaurer sa capacité d'autofinancement et à retrouver un niveau d'endettement soutenable en divisant par deux le montant de sa dette. L'ancien ordonnateur avait indiqué sur ce point que la ville s'y était résolument engagée depuis 2014.

Tableau n° 18 : évolution de la dette du budget principal (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2015/2021
Encours de dettes du BP au 1er janvier	36 052 634	35 371 267	34 488 246	33 965 916	32 590 331	31 431 555	32 109 981	-10,9%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursements temporaires d'emprunt)	2 995 788	3 034 708	3 259 079	3 490 284	3 563 349	3 402 711	3 576 769	19,4%
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	35 579	28 312	-1 370	-114 699	56 257	52 202	51 031	43,4%
+ Intégration de dettes (emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	705 379	0	0	2 433 339	-1 030 820	-
+ Nouveaux emprunts	2 350 000	2 180 000	2 030 000	2 000 000	2 460 830	1 700 000	4 200 000	78,7%
<b>= Encours de dette du BP au 31 décembre</b>	<b>35 371 267</b>	<b>34 488 246</b>	<b>33 965 916</b>	<b>32 590 331</b>	<b>31 431 555</b>	<b>32 109 981</b>	<b>31 651 361</b>	<b>-10,5%</b>
<i>Encours de dette du BP en €/habitant</i>	<i>1 220</i>	<i>1 185</i>	<i>1 181</i>	<i>1 149</i>	<i>1 116</i>	<i>1 165</i>	<i>N.C.</i>	<i>-</i>
<i>Moyenne de la strate</i>	<i>1 109</i>	<i>1 095</i>	<i>1 063</i>	<i>1 036</i>	<i>1 032</i>	<i>1 011</i>	<i>N.C.</i>	<i>-</i>
/CAF brute du BP	3 096 679	2 676 459	2 811 112	3 731 265	3 925 114	3 266 798	4 837 257	56,2%
<b>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</b>	<b>11,4</b>	<b>12,9</b>	<b>12,1</b>	<b>8,7</b>	<b>8,0</b>	<b>9,8</b>	<b>6,5</b>	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Note : Au moment de la clôture de l'instruction, les données comparatives de l'exercice 2021 n'étaient pas encore connues.

Bien que l'encours de dette du budget principal ait diminué de 10,5 % entre 2015 et 2021<sup>26</sup>, il demeure élevé comparativement aux communes de la même strate démographique. En effet, au 31 décembre 2020, l'encours représente plus de 93 % des produits de fonctionnement contre 70 % pour les communes comparables. Rapporté à la population, cet endettement est également supérieur de 10 % en moyenne sur la période à la moyenne de la strate. Ainsi, la commune demeure fortement endettée dans la mesure où elle est contrainte de souscrire des emprunts afin de compenser la faiblesse de son épargne nette.

Toutefois, la diminution de l'encours associé à une augmentation de la CAF brute de 56,2 % a permis d'améliorer la capacité de désendettement<sup>27</sup> qui s'établit en 2021 à 6,5 années, soit en deçà du plafond national de référence fixé à 12 années par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

L'encours de la dette a par ailleurs été affecté par des transferts de compétences ou d'activité à des organismes tiers. Les emprunts relatifs à l'abattoir d'un montant de 1 137 206 € ont été transférés au budget principal suite à la clôture du budget annexe abattoir au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Il donne lieu toutefois à un amortissement de la SEMAB dans les conditions indiquées *supra*.

<sup>26</sup> En 2021, l'encours comprend encore près de 500 000 € dont les annuités sont désormais prises en charge par le syndicat mixte d'adduction en eau potable. Mais ce dernier n'ayant pas encore retourné l'avenant de transfert signé, le comptable n'a pas été en mesure d'enregistrer ce transfert.

<sup>27</sup> La capacité de désendettement rapporte l'épargne brute au stock de dette et permet d'identifier en nombre d'années d'épargne brute l'endettement de la collectivité. Il est généralement admis qu'un ratio de désendettement de 10 à 12 ans est acceptable, et qu'au-delà de 15 ans la situation devient critique.

Tableau n° 19 : évolution de la dette du budget consolidé (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2015/2021
<b>Encours de la dette consolidée (tous budgets)</b>	<b>47 919 593</b>	<b>47 489 709</b>	<b>45 250 282</b>	<b>44 671 946</b>	<b>42 834 964</b>	<b>33 247 187</b>	<b>31 651 361</b>	-30,62%
/ CAF brute consolidée tous budgets	4 724 643	4 187 396	3 993 035	5 663 502	4 498 626	3 385 899	4 837 257	-28,34%
<b>= Capacité de désendetttement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)</b>	<b>10,14</b>	<b>11,34</b>	<b>11,33</b>	<b>7,89</b>	<b>9,52</b>	<b>9,82</b>	<b>6,54</b>	
Intérêts des emprunts et dettes	1 241 659	1 152 161	1 080 629	1 008 877	863 964	613 750	538 509	-50,57%
/ Encours de la dette consolidée	47 919 593	47 489 709	45 250 282	44 671 946	42 834 964	33 247 187	31 651 361	-30,62%
<b>= Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)</b>	<b>2,6%</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,3%</b>	<b>2,0%</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,7%</b>	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

D'un point de vue consolidé, l'encours de dette est en nette diminution, à hauteur de 31 %, en raison du transfert des compétences eau et assainissement, et donc des emprunts associés, à des établissements publics de coopération intercommunale. Depuis 2021, toute la dette de la commune est portée par le budget principal en raison de la clôture de l'ensemble des budgets annexes au cours de la période sous revue.

Dans son précédent rapport d'observations définitives, la chambre régionale des comptes avait recommandé à la commune de Bergerac de poursuivre les renégociations d'emprunts dont le taux est supérieur à 3,5 %. L'ancien ordonnateur avait indiqué dans son rapport de suivi des recommandations que « *l'effort engagé dans ce sens avec les banques n'a jusqu'à présent que partiellement abouti (renégociation avec la Caisse d'Épargne pour un taux fixe ramené à 1,98 % contre 3,75 % auparavant)* ». Au final, aucun emprunt n'a été renégocié au cours de la période sous revue bien que cinq contrats aient des taux égaux ou supérieurs à 3,5 %. Pourtant, dans un audit de la dette au 31 décembre 2020, le cabinet Finance Active relevait que la dette à taux variable présentait quatre opportunités de refinancement à taux fixe pour un gain total estimé à 100 300 €. Même si le taux apparent de la dette, en diminution constante sur la période grâce à l'extinction des vieux emprunts à taux élevés et l'entrée de nouveaux emprunts à taux bas, ne s'élève qu'à 1,8 % au 31 décembre 2020, le contexte actuel de taux extrêmement bas aurait permis de l'abaisser davantage.

L'ordonnateur en fonctions a précisé sur ce point que « *les pénalités de renégociations importantes sont bien souvent un frein à la renégociation et amputent les capacités d'emprunt de l'année en cours auprès des banques* », des démarches de négociation ayant été effectuées auprès des banques. En outre, la santé financière délicate de la commune constitue un handicap dans les négociations engagées avec les banques. Il semble donc que sa situation financière fragile ne lui permet pas de disposer des marges de manœuvre suffisantes pour optimiser son encours.



### 3.5 La situation de trésorerie

Tableau n° 20 : situation de la trésorerie au 31 décembre (en €)

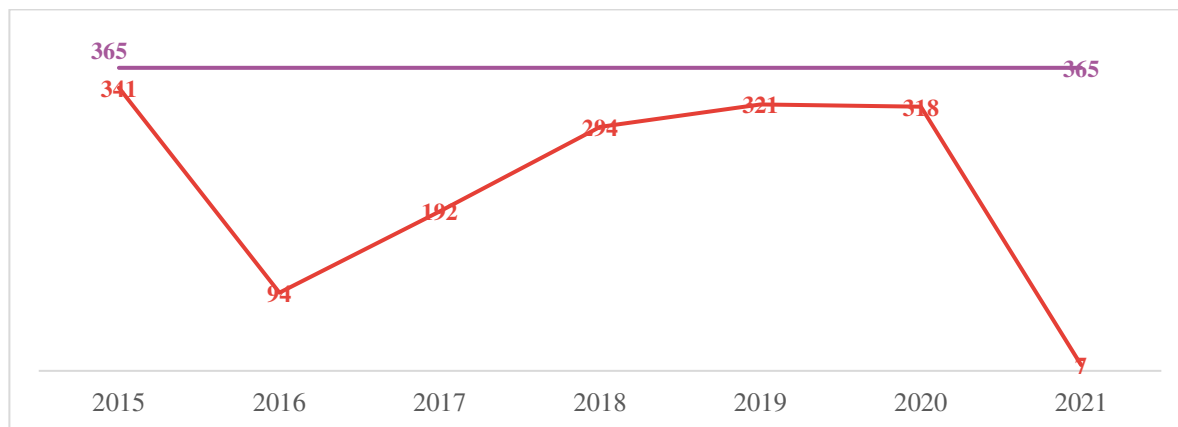
au 31 décembre	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2015/2021
Fonds de roulement net global	1 020 406	1 115 328	1 387 250	2 098 131	2 865 181	2 459 771	2 650 883	159,79%
Encours de dette du BP en €/habitant	35	38	48	74	102	89	N.C.	-
Moyenne de la strate	177	211	221	240	225	241	N.C.	-
- Besoin en fonds de roulement global	983 611	1 090 582	2 331 539	2 883 537	3 450 577	1 419 932	757 012	-23,04%
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>36 795</b>	<b>24 746</b>	<b>-944 290</b>	<b>-785 406</b>	<b>-585 396</b>	<b>1 039 839</b>	<b>1 893 870</b>	5047,08%
en nombre de jours de charges courantes	0,5	0,3	-11,5	-9,3	-6,9	12,4	22,3	-
dont trésorerie active	36 795	24 746	55 710	264 594	414 604	1 039 839	1 893 870	5047,08%
dont trésorerie passive	0	0	1 000 000	1 050 000	1 000 000	0	0	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Note : Au moment de la clôture de l'instruction, les données comparatives de l'exercice 2021 n'étaient pas encore connues.

La situation de la trésorerie du budget principal est tendue durant toute la période de contrôle. Négative durant trois exercices, elle ne représente que l'équivalent d'un peu plus de 22 jours de charges courantes au 31 décembre 2021. Jusqu'en 2021, elle a donc eu recours à des lignes de trésorerie à hauteur de 260 jours par an en moyenne pour en compenser la faiblesse. À partir de 2021, la clôture du budget annexe de l'abattoir, fortement alimenté par la trésorerie du budget principal, a permis à la commune de diminuer drastiquement le recours à ces tirages.

Graphique n° 4 : nombre de jours d'utilisation des tirages de lignes de trésorerie



Source : commune de Bergerac

La faiblesse de la trésorerie s'explique par la conjonction d'un fonds de roulement (FDR) faible et d'un besoin en fonds de roulement (BFR) alimenté par les besoins de trésorerie des budgets annexes, le solde débiteur des comptes de liaison représentant plus du tiers de ce BFR. L'amélioration de la trésorerie en 2021 est en majeure partie due à la diminution du besoin en fonds de roulement qui a résulté de la clôture du dernier budget annexe de la commune.

La comparaison avec les communes de la strate démographique illustre la faiblesse du FDR, qui représente moins d'un mois de charges courante en fin de période. Ainsi, au 31 décembre 2020, Bergerac présente un FDR de 89 €/hab. contre 241 €/hab. pour la moyenne de la strate.



## **CONCLUSION RELATIVE À LA SITUATION FINANCIÈRE**

*La collectivité a engagé un effort significatif de désendettement même si l'encours de dette demeure, en fin de période, supérieur aux médianes des collectivités de même taille. L'ancien ordonnateur considère que ce redressement des comptes de la collectivité s'est opéré alors que la ville était sous-dotée (DGF et de DSU). Cet effort s'est accompagné d'un accroissement du niveau des ressources fiscales par l'élargissement de l'assiette des taxes foncières ainsi qu'une maîtrise des charges de fonctionnement. Si le niveau de l'autofinancement brut s'est amélioré, celui-ci demeure structurellement faible car il reste 50 % inférieur à la médiane des collectivités de même taille. Par conséquent, malgré les efforts entrepris, le niveau de l'autofinancement net, négatif durant trois exercices sur la période examinée, n'a pas permis à la collectivité de financer des opérations d'investissement de grande ampleur sans l'appui de financements externes substantiels. Cet effort paraît d'autant plus contraint que la pression fiscale est très élevée et que la collectivité a épuisé les marges fiscales disponibles.*

## **4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

### **4.1 La gestion des effectifs**

#### **4.1.1 La mise en place d'une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines**

Dans son précédent rapport d'observations définitives, la chambre régionale des comptes avait observé que s'il existe un volonté réelle de pourvoir les vacances de postes par redéploiement, il n'y avait pas d'approche globale de l'évolution des postes et des effectifs. Elle recommandait donc de définir une stratégie de maîtrise des effectifs et d'acquérir les outils nécessaires pour la mettre en œuvre. Plus généralement, elle estimait que la mise en place de nouveaux modes de gestion des ressources humaines s'imposait. Elle recommandait également à la commune de mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et compétences plus efficace, à commencer par l'élaboration d'un plan de formation. Le précédent ordonnateur avait indiqué, en réponse, son intention de mettre en œuvre une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) intégrant notamment une gestion prévisionnelle des départs à la retraite.

La commune a mis en place plusieurs outils depuis le dernier contrôle répondant à ces observations (voir *infra*). De plus, la stratégie de pilotage des ressources humaines a été formalisée par l'élaboration de lignes directrices de gestion arrêtées pour la période 2021-2023 et par décision du maire du 21 décembre 2020. Ces lignes directrices répondent par ailleurs à l'obligation introduite par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 dite de transformation de la fonction publique<sup>28</sup>. Il y est notamment précisé les prévisions de sorties et d'entrées d'agents pour la

---

<sup>28</sup> Selon l'article 33-5 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée : « Dans chaque collectivité et établissement public, des lignes directrices de gestion sont arrêtées par l'autorité territoriale, après avis du comité social territorial. Les lignes directrices de gestion déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines dans chaque collectivité et établissement public, notamment en matière de gestion prévisionnelle des

période considérée et la stratégie retenue de rationalisation des emplois par le non remplacement systématique des agents, la fusion de services et le développement de la formation. Par ailleurs, l'ordonnateur en fonction a détaillé plusieurs outils de gestion interne des effectifs.

La chambre régionale des comptes constate qu'avec l'élaboration des lignes directrices de gestion formalisant la stratégie pluriannuelle du pilotage des ressources humaines ainsi que la mise en place d'outils de suivi de cette stratégie, la commune a totalement mis en œuvre les recommandations formulées lors du précédent contrôle.

#### 4.1.2 L'évolution des effectifs

Tableau n° 21 : évolution des effectifs entre 2015 et 2021

Effectif au 31 décembre	2015				2016				2017				2018				2019				2020				2021				Evolution 2015/2021	
	Catégorie				A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total	En %	En valeur
Titulaires + stagiaires	16	56	373	445	15	56	367	438	14	59	361	434	17	56	380	453	23	57	371	451	21	55	366	442	21	57	369	447	0,4%	2
Emplois fonctionnels	3	-	-	3	3	-	-	3	3	-	-	3	2	-	-	2	2	-	-	2	2	-	-	2	2	-	-	2	-33,3%	-1
Collab. Cabinet	0	-	-	0	1	-	-	1	1	-	-	1	1	-	-	1	1	-	-	1	1	-	-	1	1	-	-	1	-	1
Contractuels publics	6	8	19	33	6	6	16	28	10	6	13	29	7	3	9	19	7	3	8	20	6	3	8	17	7	3	8	18	-45,5%	-15
Contractuels privés (abattoir)				22				23				24				24				24				22				0	-100,0%	-22
Contrats aidés				43				38				33				22				7				3				2	-95,3%	-41
Apprentis				7				8				7				6				6				5				5	-28,6%	-2
<b>TOTAL</b>				<b>553</b>				<b>539</b>				<b>531</b>				<b>527</b>				<b>511</b>				<b>492</b>				<b>475</b>	<b>-14,1%</b>	<b>-78</b>

Source : rapports sur les orientations budgétaires

Les effectifs de la commune, tels que mentionnés au tableau ci-dessus, ont baissé de 14 % entre 2015 et 2021, soit de 78 agents. À périmètre d'activité identique sur la période, cette diminution est ramenée à 62 agents (soit 11 % des effectifs). En effet, le retour de la compétence « musée » provenant de la CAB a conduit la ville à réintégrer les cinq agents affectés à cette activité. En sens inverse, l'exploitation de l'abattoir a été déléguée à la SEMAB à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, entraînant la sortie des 22 contrats de droit privé à cette même date.

La quasi-disparition des contrats aidés en fin de période s'est accompagnée de la titularisation des personnels intéressés<sup>29</sup>, sans toutefois que cela aboutisse à une augmentation nette des effectifs. En effet, la commune s'efforce de mener une politique de rationalisation de ses ressources humaines centrée sur le non-remplacement systématique des départs à la retraite. Cette stratégie est rappelée dans les rapports sur les orientations budgétaires et les lignes directrices de gestion arrêtées par le maire en 2020.

En termes de comparaison, au 31 décembre 2019, l'effectif de la commune de Bergerac (511) est 20 % inférieur à la moyenne des communes de sa strate démographique (611)<sup>30</sup>. La structure des emplois est proche de la moyenne nationale pour toute la fonction publique territoriale<sup>31</sup> avec une large majorité d'agents de catégorie C (81 % des agents). 13 % des agents appartiennent à la catégorie B et 7 % à la catégorie A. Effectif composé à 56 % d'hommes en

*emplois et des compétences. Les lignes directrices de gestion fixent, sans préjudice du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général, les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours. L'autorité territoriale communique ces lignes directrices de gestion aux agents ».*

<sup>29</sup> En l'occurrence, 36 agents en contrat aidé ont été titularisés entre 2015 et 2021.

<sup>30</sup> Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Les collectivités locales en chiffres*, édition 2021 (chapitre 8-2). Ces statistiques ne vont pas au-delà du 31 décembre 2019.

<sup>31</sup> Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Les chiffres-clés des collectivités territoriales*, Édition 2021.

2020, la moyenne d'âge est de 49 ans. En particulier, la proportion d'agents âgés de plus de 60 ans, soit 7 % en 2022 et 10 % en 2023, offre à la collectivité un levier d'action significatif pour poursuivre sa politique d'adaptation des effectifs.

**Tableau n° 22 : évolution des départs à la retraite**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nombre de départs en retraite</i>	10	12	14	12	18	19	25		
<i>Nombre d'agents susceptibles de partir en retraite</i>								32	45

*Source : rapports sur les orientations budgétaires, bilan social*

## 4.2 Le bilan social

Dans son précédent rapport d'observations définitives, la chambre régionale des comptes avait relevé que le bilan social était peu lisible dans sa forme actuelle. Le fait que sa présentation variait d'un bilan à l'autre ne facilitait pas le suivi de la gestion des ressources humaines et justifiait une refonte de son format.

La présentation du bilan social 2020 a été simplifiée, ce qui facilite sa lecture et son exploitation. Toutefois, il mériterait de renseigner la répartition des agents par grade, ou encore la pyramide d'âge.

## 4.3 La mise à disposition des personnels aux associations

Dans son précédent rapport d'observations définitives, la chambre régionale des comptes avait recommandé à la commune d'achever la procédure de régularisation de la situation des agents mis à disposition des associations, par la conclusion de conventions spécifiques avec les organismes d'accueil et l'établissement d'arrêtés de mise à disposition, et de demander le remboursement des rémunérations et cotisations correspondantes. L'ordonnateur avait indiqué en réponse que la situation des agents mis à disposition auprès d'associations avait été régularisée à compter du 1<sup>er</sup> janvier et que les titres de recettes émis pour le remboursement des rémunérations et des charges des agents concernés pour l'année 2015 étaient en cours de traitement comptable.

La commune a produit des exemples de conventions de mise à disposition de son personnel conclues avec des associations. Ces conventions n'appellent pas d'observation. En outre, la consultation des pièces comptables<sup>32</sup> a permis de constater que les rémunérations des agents mis à disposition des associations font bien l'objet d'un remboursement à la commune. En revanche, ces remboursements ne s'effectuent pas sur le bon exercice, les facturations étant effectuées l'année suivant la mise à disposition. Il conviendrait donc que la commune procède au rattachement de ces charges dans le but d'améliorer la fiabilité de ses comptes.

<sup>32</sup> Titres émis au compte 7084 « mises à disposition de personnel facturée ».

Pour autant, la chambre régionale des comptes constate que la recommandation qu'elle a formulée lors du précédent contrôle a été mise en œuvre.

## 4.4 Les échanges avec l'intercommunalité

### 4.4.1 Les mutualisations de personnel entre Bergerac et la CAB

À l'occasion du contrôle précédent, la chambre régionale des comptes avait relevé que la commune et la communauté d'agglomération bergeracoise avaient mis fin à leurs efforts de mutualisation. Elle recommandait donc à la commune d'être partie prenante dans l'élaboration du schéma de mutualisation de l'intercommunalité. Le président de la CAB avait précisé en réponse que la réalisation de ce schéma était en cours. L'ancien ordonnateur de la commune avait indiqué que la commune et la CAB exploraient les pistes de mutualisation dans quatre domaines : le système d'information géographique (SIG), les logiciels métiers finances et ressources humaines, la commande publique et le service informatique.

Dans le cadre de son contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération bergeracoise, la chambre régionale des comptes relevait dans son rapport d'observations définitives du 20 septembre 2021 qu'« *une tentative de mutualisation limitée aux services juridiques, de la commande publique et de la politique de la ville a été étudiée en 2017 mais n'a pas prospéré. Concernant le schéma de mutualisation, le travail engagé par un cabinet externe en 2015 a abouti à l'élaboration d'un document qui n'a jamais été présenté, et a fortiori adopté, par le nouveau conseil communautaire. [...]* ». En outre, la chambre régionale des comptes estimait que « *si la modification de l'article L. 5211-39-1 du CGCT par l'article 80 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique rend désormais facultative l'élaboration de ce schéma, il n'en demeure pas moins que la juridiction considère que les opérations de mutualisation constituent des actions de bonne gouvernance* ». Elle regrettait en particulier « *qu'une mutualisation des moyens d'ingénierie de la ville-centre et de la CAB ne puisse être mise en œuvre, et ce d'autant que les ressources de la CAB en la matière sont limitées [...]* ».

L'ordonnateur en fonctions a indiqué en outre que la seule mutualisation notable concerne les logiciels de gestion RH et Finances, sans pour autant qu'un partage des informations soit opéré. Le président de la communauté d'agglomération bergeracoise confirme que le périmètre des fonctions supports mutualisées demeure réduit à ces éléments.

À l'instar de la CAB, la chambre régionale des comptes regrette cette situation, et ce d'autant que la maîtrise des dépenses de personnel de la commune représente un véritable enjeu pour l'amélioration de sa situation financière et de sa capacité d'investissement. Elle évalue le vivier mutualisable des personnels à 64 agents, soit environ 13 % de l'effectif réparti entre les fonctions support (commande publique, ressources humaines, service informatique, service juridique) et techniques (études et travaux sur les bâtiments, maintenance, mécanique). En outre, au-delà de l'aspect financier, la mutualisation contribue à améliorer les compétences techniques des agents, la spécialisation, la qualité du service rendu et à instituer une culture commune entre les communes et l'intercommunalité.

#### 4.4.2 Les prestations de services

Dans son précédent rapport d'observations définitives, la chambre régionale des comptes constatait que des échanges de prestations concernant des interventions de maintenance sur les bâtiments transférés ou encore de réparation automobile, avaient lieu entre la collectivité et la communauté d'agglomération. Une convention-cadre très générale passée avec la CAB régissait ces échanges sans qu'aucune liste des prestations n'y apparaisse. En outre, s'il existait bien une valorisation et une facturation des services rendus au prix coûtant, elles n'incluaient pas la valorisation des coûts indirects, liés aux locaux, aux matériels et à l'encadrement. La chambre régionale des comptes avait, dès lors, recommandé à la commune de compléter la convention-cadre et d'établir un bilan annuel des échanges de prestations entre la ville et son intercommunalité, sur la base d'une valorisation de leurs coûts directs et indirects.

Le président de la CAB avait indiqué en réponse que la convention-cadre était en cours de révision et l'ancien ordonnateur de la commune avait confirmé cette réponse, en indiquant que cette dernière devrait être adoptée par les deux collectivités pendant l'été 2016. Or, aucune convention n'a été produite au cours du présent contrôle, seule la délibération annuelle et concordante fixant les montants refacturés à chaque organisme a été transmise. Celle-ci fait le décompte des prestations dues par la ville à la CAB puis de la CAB à la ville, dans le cadre des conclusions de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) ou en dehors de celui-ci, incluant les charges courantes et les mises à disposition de personnel.

En l'absence de convention, ce que confirme l'ordonnateur en fonctions ainsi que le président de la CAB, le dispositif mis en œuvre ne respecte pas le IV de l'article L. 5211-4 du CGCT qui dispose que « *dans le cadre des mises à disposition [...], une convention conclue entre l'établissement public de coopération intercommunale et chaque commune intéressée en fixe les modalités après consultation des comités sociaux territoriaux compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service* »<sup>33</sup>. Il convient de souligner que cette observation est également mentionnée dans le rapport d'observations définitives adressé par la chambre régionale des comptes à la CAB le 20 septembre 2021.

Par ailleurs, l'ordonnateur en fonctions a précisé que pour les échanges hors CLECT<sup>34</sup>, seuls les coûts directs sont comptabilisés étant donné l'absence de méthodologie commune arrêtée avec la CAB.

Au final, la chambre régionale des comptes relève que sa recommandation n'a pas été mise en œuvre et invite la commune à régulariser ses échanges financiers avec la CAB en concluant une convention.

---

<sup>33</sup> Les modalités de ce remboursement sont définies par l'article D. 5211-16 du CGCT.

<sup>34</sup> C'est-à-dire hors compétences transférées.

**Recommandation n° 6. : conclure une convention-cadre conformément au IV de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales et établir un bilan annuel des échanges de prestations entre la ville et son intercommunalité sur la base de la valorisation de leurs coûts directs et indirects.**

### 4.4.3 Les transferts de personnel

Dans son précédent rapport d'observations définitives, la chambre régionale des comptes relevait que la maîtrise des charges de personnel constituait un enjeu majeur pour la ville mais notait que, depuis les transferts de compétences à la CAB, l'embauche de nouveaux personnels par la commune rendait difficile l'analyse de l'évolution des effectifs. Elle recommandait donc à la commune de lancer, pour la bonne information du conseil municipal, une étude d'évaluation des transferts de compétences engagés, notamment, sur la question des effectifs et de la masse salariale. Le précédent ordonnateur avait indiqué que la ville s'attacherait à évaluer les transferts de compétences engagés. Puis, à l'occasion du suivi des recommandations, il avait précisé que l'étude du pacte fiscal et financier, engagé du côté de la CAB, devait permettre d'apporter au conseil municipal les informations nécessaires.

Au final, aucune étude n'a été produite par la commune. En outre, le récent contrôle de la CAB a constaté que le pacte fiscal et financier n'avait toujours pas été élaboré. Concernant la bonne information du conseil municipal, l'ordonnateur en fonctions renvoie à la délibération annuelle relative aux flux financiers entre la CAB et la ville mais il est rappelé que la recommandation de la chambre régionale des comptes visait une information plus large sur les conséquences des transferts de compétences sur la masse salariale. En conséquence, la chambre régionale des comptes relève que sa recommandation n'a pas été mise en œuvre. En ce qui le concerne, le président de la CAB a indiqué que si le pacte financier et fiscal n'est toujours pas établi, une étude relative à l'examen de la cohérence entre les moyens transférés et l'exercice réel des compétences de la CAB est en cours de réalisation. Par ailleurs, il considère que, selon ses termes : *« si la CAB n'a pas à se prononcer sur l'évolution des effectifs au sein de la ville de Bergerac, il n'en demeure pas moins qu'un nombre important d'agents a été transféré à l'intercommunalité ou recruté au titre des « emplois induits » afin de ne pas aggraver la situation financière de la ville »*.

## 4.5 La gestion du temps de travail

### 4.5.1 La durée annuelle de travail

À l'instar de la fonction publique d'État, la durée légale du travail effectif dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics est fixée à 1 607 heures par an ou 35 heures en moyenne par semaine.

Dans son précédent rapport d'observations définitives, la chambre régionale des comptes avait relevé un écart entre la durée légale du travail (1 607 heures) et la durée effective du travail au sein de la commune (1 539 heures), estimant que le coût annuel de cet écart équivalait à 20 ETP. En conséquence, elle avait recommandé à la collectivité de réduire progressivement cet écart.

Par délibération du 1<sup>er</sup> juillet 2021, le conseil municipal a régularisé la durée annuelle du travail et les cycles hebdomadaires pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022 en application de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. La chambre régionale des comptes constate en conséquence que la recommandation a été totalement mise en œuvre.

En théorie, le passage à 1 607 heures pourrait représenter un volume de temps de travail de 30 820 heures, soit l'équivalent de 19 ETP, ce qui constitue un gisement d'économies, toutes choses égales par ailleurs, de 810 616 €<sup>35</sup>. En réponse, l'ordonnateur indique que les travaux du comité technique du 13 décembre 2020 ont validé une diminution annuelle du volume d'emploi d'au moins trois agents par an.

Aussi, au regard des gisements d'économies que représentent le rehaussement du temps de travail et les mutualisations avec la CAB citées *supra*, la commune est invitée à les exploiter. Si l'ordonnateur en fonctions a relevé que l'engagement de mutualisation de personnel entre sa collectivité et l'EPCI relève d'une décision politique, il ne précise pas toutefois quelle orientation il entend soumettre à l'assemblée délibérante en la matière.

**Recommandation n° 7. : étudier les possibilités d'emploi des économies de charges de personnel constituées par le rehaussement du temps de travail annuel et les possibilités substantielles de mutualisation de personnel avec la communauté d'agglomération bergeracoise.**

#### 4.5.2 Les autorisations spéciales d'absence

La définition des règles relatives au temps de travail des agents territoriaux découle de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, selon lequel : « *les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics mentionnés au premier alinéa de l'article 2 sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'État, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements [...]* ».

Aux termes de l'article 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, codifié depuis le 1<sup>er</sup> mars 2022 à l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique, les agents publics des trois versants de la fonction publique « *bénéficient d'autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux* ». En l'absence de décret d'application fixant les différents motifs d'absence, il appartient à l'organe délibérant de chaque collectivité, après avis du comité technique, de dresser la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence et d'en définir les conditions d'attribution et de durée<sup>36</sup>.

Au cas d'espèce, l'article 10 du protocole relatif au temps de travail adopté par délibération du 1<sup>er</sup> juillet 2021 a repris pour l'essentiel le régime appliqué par le précédent règlement du travail.

<sup>35</sup> 19 ETP x [19 056 061 € (charges de personnel interne) / 446,66 ETP].

<sup>36</sup> Réponse du ministère de la fonction publique à une question écrite n° 22676 de M. Jean-Pierre Grand.

**Tableau n° 23 : régime des autorisations spéciales d'absence et facilités horaires**

Degré de parenté avec l'agent	Autorisations spéciales d'absence en (jours)	Bergerac	Norme pour les agents de l'Etat	Ecart
Agent	Mariage ou PACS	6	5	1
	Grossesse (à partir du 3e mois)	1h/j	1h/j	0
	Naissance ou adoption d'un enfant	3	3	0
	Rentrée scolaire (en maternelle ou élémentaire)	1h	1h récupérable	0
Conjoint (marié ou lié par un PACS)	Décès *	10j	3j	7
Enfant	Enfant malade (maxi 15 ans révolu)	11j à partager entre conjoints	12j à partager entre conjoints	-1
	Mariage ou PACS	3j	0	3
	Décès *	10j	5j ou 7j	3
Père ou mère de l'agent	Mariage ou PACS	1j	0	1
	Décès *	3j	3j	0
Père ou mère du conjoint	Mariage ou PACS	1j	0	1
	Décès *	3j	0	3
Petits-enfants, frères, sœurs	Mariage ou PACS	1j	0	1
	Décès *	2j	0	2
Grands-parents, gendres, brus	Décès *	2j	0	2
Beau-frère, belle-sœur, oncle, tante, neveu, nièce du 1er degré	Mariage ou PACS	1j	0	1
	Décès *	1j	0	1
<b>Total</b>				<b>25</b>

Source : délibération n° D20210072 du 1<sup>er</sup> juillet 2021/Portail de la fonction publique, circulaire Fp 1475 du 20 juillet 1982, circulaire FP4-1864 du 9 août 1995, circulaire FP 2168 du 7 août 2008, instruction FP n° 7 du 23 mars 1950

Note : \* un jour supplémentaire peut être accordé dans le cas d'un trajet supérieur à 300 km (aller).

Avec un écart de 25 jours au total, il est observé que ce régime est bien plus généreux que ce que prévoient les circulaires applicables aux agents de l'État car :

- il propose des motifs familiaux d'absence non prévus par un texte comme par exemple une journée pour le mariage ou le décès des beaux-frères ou belles-sœurs de l'agent, ou encore trois jours pour le mariage de l'enfant de l'agent ;
- il propose un nombre de jours supérieur à la norme nationale comme six jours au lieu de cinq pour le mariage ou le PACS de l'agent.

Sur ce point, l'ordonnateur estime que les jours accordés par la ville étant fixés en jours ouvrables, l'écart constaté avec la fonction publique de l'État en est, de fait, amoindri. La chambre régionale des comptes conteste cette analyse dans la mesure où les jours dont peuvent bénéficier les agents de l'État sont également fixés en jours ouvrables.

Il précise, en outre, que tant que le décret d'application prévu par la loi de transformation de la fonction publique n'est pas paru, il entend maintenir ce régime en l'état.

Par ailleurs, la délibération du 1<sup>er</sup> juillet 2021 prévoit des cas d'autorisations spéciales d'absence pour des motifs non prévus par l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique déjà cité. Ainsi, des jours peuvent être accordés en fonction de l'ancienneté de l'agent au sein de la fonction publique territoriale : un jour pour 10 ans d'ancienneté ; deux jours pour 15 ans d'ancienneté ; trois jours pour 20 ans d'ancienneté. La délibération précise qu'à l'occasion du départ de la collectivité, « ces autorisations seront additionnées aux congés puis proratisées dans un calcul général à la date de départ ». Avant l'adoption de la délibération du 1<sup>er</sup> juillet 2021 fixant un nouveau cadre de temps de travail, ces jours supplémentaires étaient accordés



sous forme de congés annuels, puis ils ont été convertis en autorisations d'absence afin de se conformer à la durée légale de 1 607 heures.

Ces autorisations d'absence ne reposent sur aucun fondement juridique et aboutissent à une réduction du temps de travail effectif pour les personnels concernés, ce qui constitue un contournement de la durée légale du temps de travail fixée à 1 607 heures. Mais la comptabilisation des autorisations spéciales d'absence n'étant ni automatisée ni centralisée, la direction des ressources humaines ne dispose pas d'une vision globale de leur impact sur le temps de travail effectif et donc des coûts associés.

Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales invoqué par l'ordonnateur dans sa réponse ne peut justifier la non application de la loi. La chambre régionale des comptes lui demande dès lors d'abroger la délibération du 1<sup>er</sup> juillet 2021 précitée ainsi que le prescrit l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration dans la mesure où cette délibération accorde, de manière irrégulière, des autorisations d'absence au motif d'ancienneté.

<b>Recommandation n° 8. : supprimer les autorisations spéciales d'absence pour le motif illégal de l'ancienneté des personnels.</b>
---

#### 4.5.3 La gestion des heures supplémentaires

Lors de son précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait constaté que les heures supplémentaires ne faisaient pas l'objet d'un recensement centralisé. La compensation se matérialisant soit sous la forme d'une indemnisation soit d'une récupération, certains agents totalisaient jusqu'à 800 heures supplémentaires sous forme de récupérations alors que d'autres avaient tendance à considérer leur indemnisation comme un élément de leur rémunération. Il avait donc été recommandé à l'ordonnateur de mettre en place une gestion centralisée des heures supplémentaires et d'en présenter au conseil municipal un bilan exhaustif.

L'ordonnateur en fonctions a indiqué au cours du présent contrôle que les heures supplémentaires, qu'elles soient payées ou récupérées, sont gérées par les services mais centralisées chaque année au service des ressources humaines « *pour étude afin d'en limiter le nombre au maximum* ». Ainsi, une note est transmise aux chefs de service à la fin de l'année aux fins de transmission du solde des heures supplémentaires effectuées et non récupérées au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante pour chacun des agents. La direction des ressources humaines élabore, par suite, un tableau à destination du maire recensant les heures supplémentaires par service, qu'elles soient payées ou stockées, ainsi que les motifs de leur réalisation. Par ce recensement, la direction des ressources humaines dispose donc d'une vision globale des heures supplémentaires effectuées par l'ensemble des agents de la ville. Dans la mesure où aucun bilan n'est présenté au conseil municipal, la chambre régionale des comptes constate que sa recommandation a été mise en œuvre de façon incomplète.

**Tableau n° 24 : heures supplémentaires effectuées par l'ensemble des personnels**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2015/2020
HS payées	6 107	5 379	8 521	3 726	4 713	4 488	4 494	-26,5%
Stock HS à récupérer	25 941	16 540	15 622	13 617	10 521	8 530	7 521	-67,1%
En moyenne nombre d'HS/agent	58	41	45	33	30	26	25	-54,3%
En moyenne HS/agent en équivalent jour	8	6	6	5	4	4	4	-50,0%

Source : commune de Bergerac

L'évolution des volumes d'heures supplémentaires effectuées par l'ensemble des agents entre 2015 et 2020 témoigne des efforts entrepris par la commune pour les diminuer. En effet, le nombre d'heures supplémentaires par agent a été divisé par deux, passant de 58 en moyenne en 2015 à 26 en 2020. Le rehaussement de la durée annuelle du temps de travail devrait permettre la poursuite de cette diminution des heures supplémentaires à l'avenir.

Il convient en outre de préciser que le régime de prise en charge des heures supplémentaires a été revu par une délibération du 1<sup>er</sup> juillet 2021 par laquelle le conseil municipal a notamment fixé la liste des emplois susceptibles de bénéficier d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Le dispositif adopté n'appelle pas d'observation.

#### 4.5.4 L'absentéisme

Dans son précédent rapport d'observations définitives, la chambre régionale des comptes avait estimé qu'il serait de bonne gestion, en cas d'absentéisme, de prévoir un délai de carence au-delà duquel une réduction du régime indemnitaire interviendrait. L'ancien ordonnateur avait indiqué, en réponse, qu'il attendait la publication des décrets relatifs aux cadres d'emplois de la fonction publique territoriale avant d'étudier cette possibilité.

Depuis lors, l'article 115 de la loi de finances n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 pour 2018 a réinstauré une journée de carence pour maladie. L'ordonnateur en fonctions a précisé qu'outre ce jour de carence obligatoire, l'instauration du RIFSEEP à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 a entraîné la réduction du régime indemnitaire dans les mêmes proportions que le traitement principal. Par exemple, un demi-traitement entraînera le versement de la moitié du régime indemnitaire, ce qui n'était pas le cas auparavant. La chambre régionale des comptes note que sa recommandation a été totalement mise en œuvre.

**Tableau n° 25 : absentéisme des personnels de Bergerac (en nombre de jours)**

<i>Motif</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Maladie ordinaire	10 376	7 790	9 501	10 220	9 292	7 489	9 116
Congé longue maladie	6 239	4 009	3 004	1 672	1 740	1 791	1 314
Congé de longue durée	2 495	433	854	1 370	1 246	1 390	1 384
Accident de service et maladie professionnelle	1 939	1 213	2 471	2 300	3 920	3 445	1 976
Maternité/Paternité	532	985	569	1 032	931	352	858
<b>TOTAL</b>	<b>21 581</b>	<b>14 430</b>	<b>16 399</b>	<b>16 594</b>	<b>17 129</b>	<b>14 467</b>	<b>14 648</b>
<i>Nb de jours/agents</i>	39	27	31	31	34	29	31
<i>Nb de jours MO/agent</i>	19	14	18	19	18	15	19

Source : commune de Bergerac

En baisse depuis 2015, l'absentéisme se situe malgré tout au-dessus de la moyenne de comparaison connue au 31 décembre 2017 (soit 26,7 jours)<sup>37</sup>. Si l'absentéisme global diminue de 21 %, le nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire stagne à 19 jours par agent en 2021.

### **CONCLUSION RELATIVE À LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

*La gestion des ressources humaines est marquée, sur la période, par la diminution sensible des effectifs de la collectivité, une meilleure maîtrise des heures supplémentaires ainsi que la mise en œuvre, au 1<sup>er</sup> janvier 2022, des dispositions de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui oblige les collectivités territoriales et leurs établissements à respecter la durée annuelle du temps de travail des personnels fixée à 1 607 heures. Plusieurs insuffisances ont toutefois été identifiées, qu'il s'agisse du suivi des prestations de services ou le transfert des personnels communaux à la communauté d'agglomération bergeracoise. Des irrégularités substantielles ont été relevées concernant le régime des autorisations spéciales d'absence qu'il est demandé de corriger dans la mesure où il s'apparente à un contournement du respect de la durée légale du temps de travail précité. Enfin, malgré les efforts de réduction de la masse salariale déjà entrepris, le contrôle a permis de mettre à jour l'existence d'importants gisements d'économies de charges de personnel que la collectivité est invitée à explorer afin de conforter, toutes choses égales par ailleurs, son autofinancement structurellement peu élevé. Ces marges de gestion concernent, à la fois, le volume global massif de temps de travail supplémentaire découlant du relèvement du temps de travail précité, (équivalant à 19 ETP) ainsi que les possibilités de mutualisation avec la communauté d'agglomération bergeracoise d'une partie substantielle du personnel communal. Sur ce dernier point, la chambre régionale des comptes recommande au maire de Bergerac d'examiner, avec le président de la communauté d'agglomération bergeracoise, tous les dispositifs permettant d'exploiter au mieux ces marges de manœuvre.*

<sup>37</sup> 11<sup>ème</sup> synthèse nationale des rapports sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2017.

Chambre régionale  
des comptes  
Nouvelle-Aquitaine



**Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine**

3, place des Grands Hommes  
CS 30059  
33064 BORDEAUX Cedex

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

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