

ARRIVEE

09 JUL. 2020

MAIRIE DE TRIGNAC

Chambre régionale
des comptes

Pays de la Loire



Le - 6 JUL. 2020

Le président

Dossier suivi par : Valérie MACQUIGNEAU
T 0240207144
valerie.macquigneau@crtc.ccomptes.fr
sylvie.bayon@crtc.ccomptes.fr (greffière)

à

Monsieur Claude AUFORT

Maire de la commune de Trignac

Mairie

11, place de la Mairie
44570 TRIGNAC

Réf. : 2020- 208 CRC Pays-de-la-Loire
KPL GD200760 KJF

P.J. : 1 rapport 06/07/2020

Objet : notification du rapport d'observations
définitives

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

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Trignac concernant les exercices 2013 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée par votre prédécesseur.

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

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

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

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse sont transmis au préfet ainsi qu'à la directrice régionale des finances publiques, directrice départementale des finances publiques.

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

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

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



Bertrand DIRINGER



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE TRIGNAC (Loire-Atlantique)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 29 octobre 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	6
1 PRESENTATION DE LA COMMUNE.....	7
2 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE ET LA FIABILITE DES COMPTES	8
2.1 Les obligations de mise en ligne sur le site internet de la commune.....	8
2.2 Les décisions budgétaires et leur documentation.....	8
2.3 La fiabilité des comptes annuels	10
2.3.1 Les opérations de régularisation des charges et des produits.....	10
2.3.2 La comptabilité patrimoniale	11
3 LA SITUATION FINANCIERE RETROSPECTIVE 2013-2018.....	15
3.1 Les recettes réelles de fonctionnement	15
3.1.1 La fiscalité et les autres impôts et taxes	15
3.1.2 Les reversements de fiscalité	16
3.1.3 La dotation globale de fonctionnement et les autres attributions et participations	17
3.1.4 Les autres produits	18
3.2 Les dépenses réelles de fonctionnement.....	19
3.2.1 Les charges de personnel	19
3.2.2 Les autres dépenses.....	19
3.3 Le financement de l'investissement.....	23
4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	26
4.1 Les effectifs.....	26
4.2 Le temps de travail.....	27
4.3 L'absence au travail pour raisons de santé et la prévention des risques professionnels	28
5 LE BUDGET PRIMITIF 2019 ET LA PROSPECTIVE FINANCIERE 2020-2021	31
5.1 Les opérations de fonctionnement	31
5.2 Les prévisions d'investissement et leur impact sur les équilibres financiers de la collectivité.....	32
ANNEXES	34

SYNTHÈSE

Trignac, située entre le parc naturel régional de Brière et l'estuaire de la Loire, en périphérie de Saint-Nazaire, compte 8 300 habitants. La ville a connu sur la période récente une croissance relativement soutenue de sa population, à mettre en relation avec le fait qu'une partie de la commune, classée en zone urbaine sensible, a fait l'objet, sur la période 2005-2015, d'une opération de rénovation urbaine de grande ampleur, conjointe avec les quartiers ouest de Saint-Nazaire. Cette opération, rendue possible par les crédits de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), n'a pas concerné le centre-ville. Dans l'attente de la rénovation de celui-ci, la commune est confrontée à un triple défi : la séparation géographique des quartiers, l'état dégradé de certains équipements et la vétusté du patrimoine communal.

Sur la période 2013-2018, les équilibres budgétaires paraissent maîtrisés, en raison d'une progression des recettes de fonctionnement sensiblement supérieure aux charges. Toutefois, le résultat du budget, après s'être amélioré pour atteindre 2,24 M€ en 2015, se stabilise depuis à ce niveau, malgré la progression très significative des ressources versées à Trignac par son intercommunalité, la CARENE, au titre de la dotation de solidarité communautaire. La forte dépendance de la commune à son intercommunalité s'accroît, et constitue une forme de risque dans une perspective de long terme.

Les dotations versées à Trignac par la CARENE ont en outre servi à financer des dépenses de fonctionnement, alors qu'elles auraient dû permettre à la commune d'accroître sa capacité d'autofinancement, en vue de faire face à ses investissements futurs. La chambre alerte la commune sur le niveau très élevé de ses dépenses nettes de personnel, qui ont crû de 30 % depuis 2013, et représentent en 2018, 64 % de ses charges de gestion.

Sous cette réserve importante, la situation financière est saine fin 2018, avec une capacité d'épargne satisfaisante, bien qu'en légère baisse sur le dernier exercice clos, un endettement raisonnable et des réserves encore significatives. Sur la période 2019-2021, la situation devrait cependant se tendre, la commune anticipant une nouvelle baisse de son autofinancement, malgré un contexte d'augmentation des produits de la fiscalité résultant de la seule progression des bases : les marges de manœuvre de la collectivité sont en matière fiscale limitées, sinon inexistantes, en raison de taux d'imposition déjà très élevés.

La commune doit donc désormais intensifier sa démarche de maîtrise des dépenses de personnel, sur plusieurs thématiques : application de la durée légale du temps de travail ; remise en cause du régime actuel des congés et des autorisations d'absence ; suivi renforcé de l'absentéisme, anormalement élevé ; gestion prévisionnelle anticipant les départs en retraite. À cette fin, elle doit impérativement perfectionner ses outils de gestion, tant de suivi des effectifs que de pilotage de la masse salariale. Il lui appartient de poursuivre également les actions de prévention des risques professionnels incluant les risques psycho-sociaux, compte tenu de l'augmentation marquée des cas de souffrance au travail.

Parmi les autres priorités identifiées par la chambre, figurent en premier lieu les actions de fiabilisation des comptes en relation avec le comptable public, compte tenu des désordres graves et répétés affectant le suivi patrimonial, ainsi que la nécessaire amélioration de la programmation des investissements dans les budgets soumis au vote de l'assemblée.

La commune doit également porter une plus grande attention aux obligations de mise en ligne sur son site internet dans les délais prévus par la réglementation et à la production des annexes au compte administratif pour ne pas nuire à la lisibilité des documents soumis à l'assemblée et à la qualité du vote, ni à la bonne information des citoyens.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Améliorer l'information produite tant aux élus qu'aux citoyens en renseignant l'ensemble des annexes et en s'assurant de leur fiabilité conformément aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT et de l'instruction M14.

Recommandation n° 2 : Approfondir et sécuriser la procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice pour parvenir à une mise en œuvre complète du principe d'indépendance des exercices, conformément aux prescriptions réglementaires fixées par l'instruction budgétaire et comptable M14 (Tome 2, titre 3, chapitre 4).

Recommandation n° 3 : Rétablir dans les meilleurs délais la concordance entre l'inventaire établi par l'ordonnateur et l'état de l'actif élaboré par le comptable public et se doter d'un inventaire physique exhaustif des biens mobiliers, conformément aux prescriptions réglementaires fixées par l'instruction comptable M14 (Tome 2, titre 4, chapitre 3).

Recommandation n° 4 : Fixer de manière exhaustive la durée des amortissements et veiller à leur mise en œuvre conformément aux prescriptions réglementaires de l'instruction M14 (Tome 2, titre 4, chapitre 3).

Recommandation n° 5 : Veiller à l'intégration complète et immédiate des opérations patrimoniales dans l'actif de la commune en application des dispositions de l'instruction comptable M14 (Tome 1, titre 2, chapitre 1).

Recommandation n° 6 : Sécuriser la convention pluriannuelle avec l'association « Les Petits Moussaillons » en ce qui concerne les modalités de détermination et de versement de la contribution financière de la commune afin de garantir son caractère opérationnel et veiller à l'organisation de la procédure d'évaluation trois mois avant l'échéance de la convention précitée.

Recommandation n° 7 : Régulariser la situation des mises à disposition au profit de l'association « Comité de œuvres sociales de la région nazairienne » conformément aux dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 en procédant à la demande de remboursement auprès de l'association précitée.

Recommandation n° 8 : Veiller à établir la concordance entre les emplois budgétaires et les effectifs réels afin de garantir la transparence sur la gestion des ressources humaines et le pilotage de la masse salariale.

Recommandation n° 9 : Appliquer la durée légale du temps de travail égale à 1 607 heures annuelles en application de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001.

Recommandation n° 10 : Effectuer la mise à jour du document unique d'évaluation des risques professionnels conformément aux dispositions de l'article R. 4121-2 du code du travail et développer les outils d'analyse en ce qui concerne particulièrement les absences pour maladie ordinaire, afin d'organiser les actions de prévention.

Recommandation n° 11 : Améliorer la programmation budgétaire des investissements dans les budgets soumis au vote de l'assemblée délibérante en s'appuyant sur un plan pluriannuel régulièrement actualisé.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Trignac, depuis 2013, a été inscrit au programme de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire en 2018.

Le contrôle a porté sur la gestion budgétaire et l'information financière, la fiabilité des comptes, la situation financière 2013-2018, la prospective de moyen terme intégrant le budget primitif 2019. Ont été également examinés certains aspects de la gestion des ressources humaines et de la commande publique et les relations de la commune avec les associations bénéficiaires des concours publics les plus importants.

La notification de l'ouverture du contrôle a été effectuée le 19 novembre 2018 aux trois ordonnateurs qui se sont succédés sur la période. Les entretiens de fin de contrôle ont été organisés de manière séparée le 7 juin 2019 avec Mme Sabine Mahé (ordonnateur jusqu'au 29 mars 2014) et le 11 juin 2019 avec M. Claude Aufort (ordonnateur en fonction depuis le 28 mai 2017) et avec M. David Pelon (ordonnateur du 30 mars 2014 au 27 mai 2017).

La chambre a délibéré ses observations provisoires le 10 juillet 2019, et a transmis le rapport provisoire le 23 juillet 2019, respectivement au maire de la commune et à ses prédécesseurs, et des extraits ont été notifiés le même jour à l'association « Les Petits Moussaillons » ainsi qu'au Comité des œuvres sociales de la région nazairienne (COS).

Par courrier du 17 septembre 2019, les ordonnateurs, actuel et précédemment en fonction, ont été informés par la chambre de la désignation d'un nouveau magistrat rapporteur.

M. Aufort a produit ses observations écrites en réponse le 17 septembre 2019, enregistrées le 19 septembre au greffe de la chambre.

M. Pelon a produit des observations écrites le 25 septembre 2019, courrier enregistré le même jour au greffe, et a été, à sa demande, entendu par la chambre, le 29 octobre 2019.

Le président du COS de la région nazairienne a produit ses observations écrites par courrier enregistré au greffe le 23 septembre 2019.

La chambre a délibéré ses observations définitives le 29 octobre 2019.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

Ville de Brière et d'Estuaire, la commune de Trignac est située au nord-est de Saint-Nazaire. Comptant près de 8 300 habitants, elle a connu une croissance relativement soutenue de sa population sur la période récente. Les données issues du recensement 2017 (période 2010-2015) montrent une progression de 5,1 % légèrement supérieure à celle de Saint-Nazaire (+ 4,1 %) et à l'évolution constatée sur le territoire communautaire (+ 4,8 %).

Ce dynamisme démographique s'explique par la commercialisation d'une offre importante de logements diversifiés¹ dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine de grande ampleur achevée en 2015 qui concerne pour Trignac les quartiers de Certé², Savine et Grandchamps, située à proximité de la ville de Saint-Nazaire.

De fait, cette opération rendue possible par les crédits de l'ANRU et la forte implication de l'intercommunalité, a été réalisée au détriment du centre-ville. L'ancien ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires, a fait valoir sur ce point que deux lotissements ont cependant été réalisés ou lancés en centre-ville sous son mandat, dans le cadre du plan local de l'habitat décidé par la CARENE. La rénovation du centre-ville constitue néanmoins l'opération majeure du prochain mandat municipal. Dans cette attente, la commune est confrontée à un triple défi : la séparation géographique des quartiers, l'état dégradé de certains équipements et la vétusté du patrimoine communal.

Sur son territoire, est implantée la plus importante des trois zones économiques qui structurent l'agglomération nazairienne. Le développement de cet ensemble distinct du centre-ville s'est effectué dans le cadre de zones d'aménagement concerté³ qui ont été transférées à la communauté d'agglomération de la région nazairienne (CARENE) en 2017 en application de la loi NOTRe du 1^{er} janvier 2017.

Par délibération du 16 décembre 2016, la commune a adopté le projet de schéma de mutualisation de la CARENE. Il en ressort que si la majeure partie des mutualisations est centrée sur la relation ville de Saint-Nazaire/CARENE, certaines d'entre elles ont été étendues aux autres communes-membres dans le cadre de services communs⁴ ou de mise à disposition de services⁵. Par ailleurs, la collectivité participe à des groupements de commandes, coordonnés principalement par la ville-centre mais aussi par l'intercommunalité, dont le nombre s'est singulièrement accru depuis 2015⁶. Toutefois, elle n'a pas encore évalué les gains administratifs et financiers générés par cette mutualisation des achats.

¹ Environ 500 logements ; Source : Point d'avancement de la ZAC Océane Acacias (cf. procès-verbal de la séance du conseil municipal en date du 24 septembre 2014).

² Reconstruction d'une partie de l'offre de locatif social suite à la démolition de tours (30 %) et offre privée en accession aidée (10 %) ou en accession libre et terrains à bâtir (60 %).

³ ZAC de la Fontaine au Brun (33 ha), ZAC de Savine (20 ha), ZAC (Altitude) dite des Forges (22 ha). Cette zone s'est développée autour des derniers vestiges du complexe industriel historique des Forges de Trignac.

⁴ Archives-documentation, instruction du droit des sols, système d'information géographique, conseil en économie d'énergie.

⁵ Projet culturel de territoire, médiateur gens du voyage.

⁶ Contrôle protection incendie, équipements pour éclairage public, pneumatiques et pièces pour véhicules, matériels pour espaces verts, installations de chauffage et production d'eau chaude sanitaire, ventilation et climatisation, fournitures administratives, téléphonie fixe et mobile, produits d'entretien et consommables (etc).

2 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE ET LA FIABILITE DES COMPTES

2.1 Les obligations de mise en ligne sur le site internet de la commune

Depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, certains documents doivent faire l'objet d'une mise en ligne sur le site internet de la commune. Le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 est venu préciser les conditions de cette mise en ligne devant intervenir dans le délai d'un mois suivant l'adoption des délibérations correspondantes : accessibilité intégrale, gratuité, conformité.

La chambre avait pu constater que ces dispositions n'étaient pas entièrement respectées en raison de l'absence de certaines publications sur le site internet de la commune. N'y figuraient ni document budgétaire (document d'orientations budgétaires et note explicative de synthèse), ni certaines annexes de délibérations du conseil municipal, ni les comptes rendus des réunions de celui-ci, ni les données essentielles des conventions signées à compter du 1^{er} août 2017 avec deux associations bénéficiaires de subventions au-delà de 23 000 €.

En conséquence, la chambre avait recommandé dans ses observations provisoires de procéder à la publication des documents précités dans les délais prévus par la réglementation. La chambre constate, au vu des modifications apportées sur la page internet de la commune, que l'engagement de l'ordonnateur en fonction de mettre en œuvre cette recommandation a été réalisé. Elle invite la collectivité à pérenniser cet effort de transparence, et souligne que les notes explicatives de synthèse annexées aux budgets primitifs et aux comptes administratifs doivent aussi être publiées avec ceux-ci.

2.2 Les décisions budgétaires et leur documentation

En l'absence de budget annexe, le budget principal comprend la totalité des opérations de fonctionnement et d'investissement de la commune⁷.

⁷ En 2017, le budget primitif a été réglé par le préfet de Loire-Atlantique après saisine de la chambre en raison de l'absence d'adoption dans les délais. Il a donné lieu à l'avis budgétaire n° 2017-01 du 6 juin 2017.

Les orientations budgétaires et l'information de l'assemblée

La commune respecte les délais réglementaires de présentation du rapport d'orientations budgétaires (ROB) et conformément aux dispositions de l'article D. 2313 du CGCT donne dans l'ensemble une information lisible et détaillée. Néanmoins, à l'examen du projet de ROB 2019 relatif aux engagements pluriannuels envisagés, des améliorations peuvent encore être apportées à la démarche prospective en intégrant une présentation de l'évolution des dépenses de personnel et des effectifs et une présentation des engagements pluriannuels, mieux articulée avec le plan pluriannuel d'investissement (cf. infra).

La qualité des prévisions budgétaires

Le taux d'exécution (TE) des crédits constitue un indice de la qualité des prévisions budgétaires. Alors que ce taux pour les dépenses de fonctionnement s'était amélioré sur la période pour atteindre 98 % en 2017, il baisse ensuite légèrement (95,4 % en 2018). Sur cet exercice, l'écart entre les crédits ouverts et les réalisations atteint 435 000 €.

Le TE des dépenses d'investissement (hors compte 16), calculé en intégrant les restes à réaliser qui correspondent à des crédits engagés, se dégrade fortement en 2016 (44 %) et en 2018 (64 %). Il reste donc perfectible. D'autant que la commune est contrainte d'annuler un volume conséquent de crédits : 2,66 M€ en 2016⁹ et 1,51 M€ en 2018. Sur ce dernier exercice, cela représente l'équivalent de près de 32 % du produit fiscal (TF et TH) de la même année.

Selon la commune, le faible taux d'exécution en 2018 s'explique notamment par l'inscription d'une dépense « fictive » de 800 000 € relative au projet de nouvelle médiathèque uniquement pour présenter un budget en équilibre. Sur des volumes moindres, cette surestimation des dépenses pour le même équipement est également observée au budget primitif 2019. La chambre rappelle qu'il est tout à fait possible de présenter un budget en suréquilibre, conformément aux dispositions des articles L. 1612-6 et L. 1612-7 du CGCT.

La production des annexes au compte administratif (CA)

Il ressort du contrôle effectué principalement au compte administratif 2017 de la commune que les dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT et de l'instruction comptable M14 (Tome II, titre 1, chapitre 4), relatives aux états à produire en annexe au CA ne sont pas complètement mises en œuvre. De nombreux manquements ont été observés (cf. annexe I).

⁸ L'article D. 2313 du CGCT dispose que (extrait) : le rapport d'orientations budgétaires (ROB) doit comporter les informations suivantes : les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement, la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement, des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette. Ces orientations devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

⁹ Dans sa réponse, l'ordonnateur alors en fonction indique que cela est dû à l'annulation d'un marché public de travaux pour l'aménagement de l'Hôtel de Ville.

L'attention de l'ordonnateur a été appelée sur la nécessité de veiller à une correcte application de la réglementation pour ne pas nuire à la lisibilité des documents soumis à l'assemblée et à la qualité du vote, ainsi que la bonne information des citoyens. L'ordonnateur a pris l'engagement, dans sa réponse, de présenter un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), un budget et des annexes du CA de meilleure qualité, et conformes à la réglementation.

Recommandation n° 1 : Améliorer l'information produite tant aux élus qu'aux citoyens en renseignant l'ensemble des annexes et en s'assurant de leur fiabilité conformément aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT et de l'instruction M14.

2.3 La fiabilité des comptes annuels

En matière de fiabilité des comptes, le contrôle a porté sur les opérations de régularisation des charges et des produits, les restes à réaliser et le suivi patrimonial. Dans ce cadre, les vérifications effectuées sur la comptabilité d'engagement, les restes à réaliser, les créances immobilisées et les cessions d'immobilisations n'appellent pas de remarque alors que d'autres font l'objet d'observations détaillées (cf. annexe 2 pour les éléments chiffrés).

2.3.1 Les opérations de régularisation des charges et des produits

Le rattachement des charges et des produits vise à faire apparaître dans un exercice donné les charges et produits qui s'y rapportent, et uniquement ceux-ci. La commune n'a pas fixé de seuil minimum de rattachement pour les dépenses et les recettes. La chambre rappelle qu'elle dispose de cette faculté dans le respect des principes posés par l'instruction M14 (Tome 2, titre 3, chapitre 4).

Le rattachement des charges mis en œuvre depuis 2014 concerne essentiellement le chapitre 011 (charges à caractère général) avec une évolution erratique en volume qui a oscillé entre 44 900 € et 123 200 €. Il reste perfectible. Dans le cadre d'un contrôle restreint, l'examen de ces opérations de régularisation a mis en évidence le fait que des dépenses d'études et de recherches, d'un montant de 38 900 €¹⁰, n'auraient pas dû être comptabilisées en fonctionnement au compte 617 mais en investissement. Il est également constaté que la commune n'a pas rattaché le remboursement de charges scolaires à la ville de Saint-Nazaire en 2017 (compte 6554) pour un montant de 25 400 €.

¹⁰ Cf. Projet de permaculture : rattachements effectués en 2016 (21 866 €) et 2017 (17 028 €).

Les états justificatifs des rattachements effectués sur l'ensemble des exercices depuis 2014 sont concordants avec les montants figurant au compte administratif. Pour autant, la procédure est insuffisante pour assurer le respect du principe d'annualité du budget en raison d'une méconnaissance des dispositions de l'instruction M14. Ainsi, la commune doit veiller à ne pas rattacher l'ensemble des dépenses engagées non mandatées mais seulement celles correspondant à un service fait avant le 31 décembre. La date du service fait doit d'ailleurs être portée sur les états justificatifs.

La commune ne procède à aucun rattachement des recettes d'exploitation ce qui contrevient au principe susdit. De manière incidente, les vérifications sur les atténuations de charges (chapitre 013) ont montré en 2018, une absence de rattachement concernant des remboursements de rémunérations d'un montant de 49 700 €.

La chambre recommande d'approfondir la procédure de rattachement pour parvenir à une mise en œuvre complète du principe d'indépendance des exercices. Elle prend acte que le maire a indiqué, dans sa réponse, qu'il procéderait aux régularisations comptables nécessaires, et qu'il a rappelé à ses services la réglementation en matière de rattachement.

Recommandation n° 2 : Approfondir et sécuriser la procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice pour parvenir à une mise en œuvre complète du principe d'indépendance des exercices, conformément aux prescriptions réglementaires fixées par l'instruction budgétaire et comptable M14 (Tome II, titre 3, chapitre 4).

2.3.2 La comptabilité patrimoniale

La tenue de l'état de l'actif et de l'inventaire

Les instructions budgétaires et comptables prévoient la tenue d'un état de l'actif par le comptable assignataire, donnant le détail des immobilisations inscrites au bilan, et la tenue par l'ordonnateur d'un inventaire détaillé des immobilisations (incorporelles, corporelles et financières), registre justifiant la réalité des biens.

L'état de l'actif produit par le comptable au titre de l'exercice 2017 est concordant avec la balance des comptes d'immobilisations à un montant de 78,94 M€. Toutefois, la documentation de cet état à fin d'inventaire reste très insuffisante pour assurer la traçabilité des biens. Ainsi pour le compte 2135 (IGAAC), sur un total de 7,22 M€, les lignes d'actif comportant la mention « fiche en attente » représentent 1,36 M€. Dans ce total, les lignes comportant la mention « nc » (non connu) représentent 201 000 €. Les mêmes incertitudes sont à relever en ce qui concerne les biens comptabilisés aux comptes d'immobilisations provisoires ce qui va rendre complexe leur intégration dans les comptes définitifs¹¹ (cf. infra).

¹¹ Compte 2313 (constructions) : sur un total de 17,91 M€, deux lignes d'actif représentant un montant supérieur à 5 M€ (dont la date d'acquisition remonte à 2001 et 2004), ne comportent pas : soit la désignation du bien (mention « antérieurs »), soit le numéro d'inventaire ; compte 2315 (installations, matériels et outillages techniques) : sur un total de 18,27 M€, quatre lignes d'actif représentant 2,52 M€ (dont la date d'acquisition remonte à la période 2001-2005) ne comportent pas la désignation du bien (mention « divers année 2002, 2003,

L'inventaire comptable (exercice 2017) tenu par l'ordonnateur sous la forme d'un tableau des immobilisations a la particularité de ne collationner pour de nombreux comptes que les opérations comptabilisées depuis 2014. En conséquence, la valeur brute des biens qui y sont recensés se limite à un montant de 12,46 M€ ce qui ne représente qu'une faible part (soit environ 16 %) de l'actif détenu par la collectivité. Facteur aggravant, celle-ci ne dispose d'aucun inventaire physique des biens avec étiquetage des biens mobiliers.

Par ailleurs, il ne paraît pas assuré que la commune ait bien veillé à sortir de son actif l'ensemble des biens amortis dont elle n'a plus l'usage¹².

Les multiples désordres affectant le suivi patrimonial appellent une action résolue de la commune en lien avec le comptable public pour y mettre fin. Dans cette perspective, la collectivité pourrait utilement s'appuyer sur le guide des opérations d'inventaire publié par le Comité national de fiabilité des comptes annexé à la note d'information conjointe du 27 mars 2015 du ministère de l'intérieur et du ministère des finances et des comptes publics¹³ qui énonce les obligations du comptable en la matière. Ce dernier doit se rapprocher, en tant que de besoin, des services de l'ordonnateur pour l'élaboration de l'état de l'actif permettant de justifier les soldes des comptes de la classe 2 du bilan du compte de gestion. La chambre prend note du fait que l'ordonnateur a indiqué, dans sa réponse aux observations provisoires, avoir déjà lancé le processus de révision de l'inventaire.

Recommandation n° 3 : Rétablir dans les meilleurs délais la concordance entre l'inventaire établi par l'ordonnateur et l'état de l'actif élaboré par le comptable public et se doter d'un inventaire physique exhaustif des biens mobiliers, conformément aux prescriptions réglementaires fixées par l'instruction comptable M14 (Tome 2, titre 4, chapitre 3).

L'amortissement des immobilisations

L'amortissement des biens montre également de nombreuses insuffisances. Ainsi, la délibération du 8 avril 2015 relative aux durées d'amortissement doit être revue pour prendre en compte l'amortissement des biens mobiliers (compte 2184) et des immeubles de rapport (compte 2132) ainsi que celui des subventions d'équipement versées conformément aux dispositions du décret n° 2015-1846 du 29 décembre 2015 (article R. 2321-1 du CGCT).

2005, 2006 »). Egalement une ligne représentant 1,60 M€ (acquisition en 2008) ne comporte pas de numéro d'inventaire (mention « place collège »). En outre, pour ces deux comptes, un nombre très important de biens ne sont désignés que par la seule référence aux mandats de paiement.

¹² Au vu de l'inventaire comptable 2017, les biens immobilisés depuis plus de 20 ans représentent des montants significatifs : matériels de transport (compte 2182) : 63 000 € ; mobiliers (compte 2184) : 34 000 € ; autres immobilisations incorporelles (compte 2188) : 94 000 €.

¹³ Ainsi que le guide des opérations d'inventaire de juin 2014 du comité national de fiabilité des comptes locaux et le guide comptable et budgétaire des opérations patrimoniales de 2017.

Au demeurant, il apparaît que la durée des amortissements fixée par la délibération susdite n'est pas systématiquement appliquée, qu'il s'agisse des études non suivies de réalisations (compte 2031¹⁴), des installations et matériels de voirie (compte 2151¹⁵), des matériels de transport (compte 2182¹⁶), des matériels informatiques (c/2183¹⁷) et des autres immobilisations corporelles (compte 2188¹⁸).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à modifier la délibération du 8 avril 2015 relative aux durées d'amortissement, et à en faire respecter les dispositions à l'avenir.

Recommandation n° 4 : Fixer de manière exhaustive la durée des amortissements et veiller à leur mise en œuvre conformément aux prescriptions réglementaires de l'instruction M14 (Tome 2, titre 4, chapitre 3).

L'apurement des comptes provisoires

Le maintien dans l'actif de la collectivité d'un niveau très élevé d'immobilisations à des comptes d'imputation provisoire témoigne d'une gestion patrimoniale particulièrement défectueuse.

Tout d'abord, il est constaté que fin 2018, le compte 231 (immobilisations corporelles en cours) se caractérise par un montant très élevé, soit 38,05 M€ représentant près de la moitié de l'actif immobilisé. Sur la période, pour laquelle l'accès aux comptes de gestion a été rendu possible (depuis 2009), aucun transfert d'importance n'a été réalisé aux comptes d'imputation définitive. Comme précisé infra, certaines opérations remontant de fait à l'exercice 2001 sont peu identifiables au vu de l'état de l'actif du comptable ce qui va rendre complexe l'intégration dans les comptes définitifs. L'opération de fiabilisation de l'actif est donc un préalable à ces opérations de transfert.

Ensuite, dans le cadre des travaux à effectuer pour rétablir la comptabilité patrimoniale, il appartient à la commune de procéder à l'apurement du compte 2031 (frais d'études) dont le solde s'élève à 630 400 € fin 2018, après avoir identifié les études qui ont été suivies de réalisation (transfert du compte 23 au compte 21) et celles qui ne le sont pas et qui doivent être amorties, selon la durée qui reste à fixer par le conseil municipal. Dans le cadre de cette remise à plat, il devra être procédé à une régularisation des amortissements antérieurs non effectués.

¹⁴ Ces immobilisations incorporelles postérieures à 2015 ne sont pas amorties sur 5 ans mais sur 2 ans.

¹⁵ Ces biens ne sont pas amortis sur 25 ans mais sur 20 ans.

¹⁶ Les véhicules ne sont pas amortis sur 7 ans mais sur 4 ans.

¹⁷ Ces biens ne sont pas amortis sur 5 ans mais sur 2 ans.

¹⁸ Ces biens (matériels classiques) ne sont pas amortis sur 8 ans mais sur 15 ans le plus souvent.

Enfin, l'attention de la collectivité est appelée sur le solde important apparaissant au compte 238 (avances sur commandes d'immobilisations corporelles) soit 2,22 M€ correspondant en grande partie à des avances effectuées dans le cadre de lotissements (530 000 €) ou de zones à vocation d'activités commerciales, artisanales ou de services (1,02 M€)¹⁹. Il appartient à l'ordonnateur d'initier le virement au compte 231 (immobilisations corporelles en cours) au vu des pièces justificatives de l'exécution des travaux (opération d'ordre budgétaire).

La commune doit donc porter la plus grande attention à ces comptes d'imputation provisoires et à la transmission des informations au comptable public lors de la mise en service des immobilisations qui conditionne la correcte comptabilisation des amortissements pour les biens concernés.

Recommandation n° 5 : Veiller à l'intégration complète et immédiate des opérations patrimoniales dans l'actif de la commune en application des dispositions de l'instruction comptable M14 (Tome 1, titre 2, chapitre 1).

Les travaux en régie

Conformément aux orientations qu'elle s'est fixées²⁰, la commune inscrit et réalise des travaux en régie, pour un montant qui oscille sur la période entre 21 800 € et 86 200 €.

Les travaux en régie doivent être de véritables immobilisations créées et non de simples travaux d'entretien. Or, il apparaît que, parmi les états joints au compte administratif, certains portent sur des travaux qui ne paraissent pas relever de la nomenclature des biens pouvant être considérés comme des biens immobilisés²¹.

En conséquence, la chambre recommande une plus grande vigilance sur la nature des travaux effectués. La commune pourrait s'inspirer de la circulaire interministérielle n° NOR INT B0200059C du 26 février 2002 et de l'instruction n° 02-028-MO du 3 avril 2002 pour déterminer une meilleure répartition de ses charges, en fonctionnement et en investissement.

¹⁹ S'ajoutent à ces avances individualisées, un ensemble de paiements avec seulement (en terme d'indentification du bien), l'annotation du mandat de paiement (734 000 €) et des opérations de régularisations (- 162 000 €) qui ne peuvent pas être rapprochées des mouvements créditeurs du compte 238 au compte de gestion.

²⁰ Cf. procès-verbal du conseil municipal en date du 22 février 2017.

²¹ Exemples : engazonnement espaces verts, entretien voirie et signalisation, éclairage public (changement de lampes), confection de cercueils, réalisation d'une haie défensive, panneaux d'affichage pour chantier mobile, création d'une chape pour fil à linge, dépannage éclairage public, bac à sable pour cimetière, abaissement de trottoir (etc.).

3 LA SITUATION FINANCIERE RETROSPECTIVE 2013-2018

Sur la période sous revue, les équilibres budgétaires de la commune ont été en apparence maîtrisés en raison d'une progression des recettes réelles de fonctionnement (+ 10,5 %), nettement supérieure au charges réelles (+ 5 %). Le résultat du budget s'est d'abord amélioré passant de 1,55 M€ en 2013 à 2,24 M€ en 2015 ; depuis lors, il se stabilise à ce niveau (2,17 M€ en 2018) en dépit du surcroît de ressources versé par l'intercommunalité en 2017 (+ 400 000 €) au titre de la dotation de solidarité communautaire (DSC). Sur la période récente, cette dotation a donc gagé de manière significative les dépenses de fonctionnement alors qu'elle aurait dû permettre d'accroître encore plus la capacité d'autofinancement.

En définitive, si la commune a bénéficié d'une évolution forte des produits de gestion qui atteignent 10,76 M€, elle le doit en grande partie à la dotation susdite versée par la CARENE (640 000 € en 2013, 1,23 M€ en 2014, 1,66 M€ en 2017, 1,68 M€ en 2018). Cette dépendance qui s'accroît constitue une caractéristique de plus en plus marquée de la collectivité et une forme de risque dans une perspective de long terme.

Les tableaux indiquant les indicateurs utilisés figurent à l'annexe 3.

3.1 Les recettes réelles de fonctionnement

Quatre grandes catégories de recettes alimentent le budget de la commune (par ordre d'importance) : d'abord les contributions et les autres impôts et taxes, ensuite les reversements de fiscalité effectués par la CARENE, enfin sur des volumes plus faibles mais qui restent encore significatifs, les dotations versées par l'État et divers produits de gestion. En 2018, les produits de fonctionnement, soit 1 373 € par hab. sont supérieurs de 15 % à la moyenne de la state de référence (1 170 €/hab.).

3.1.1 La fiscalité et les autres impôts et taxes

Les produits fiscaux (contributions directes et autres impôts et taxes), hors fiscalité reversée, représentent le premier poste de recettes (53,2 % des produits de gestion en 2018) et progressent légèrement en part relative (48,3 % en 2013).

Les contributions directes, soit 43,8 % des produits de gestion, augmentent de 14,3 % pour atteindre 4,72 M€. Le potentiel fiscal de la commune sur l'ensemble de la période est un peu supérieur à celui de la strate de la référence (1 101 € par hab. en 2018 contre 987 €/hab. mais l'avantage comparatif tend à se réduire, l'écart à la moyenne passant de 15 % en 2015 à moins de 12 % en 2018).

Sur la période 2013-2017, les bases nettes d'imposition de la taxe d'habitation ont progressé de 8,2 % pour atteindre 1 154 € par hab. ce qui est inférieur de près de 14 % à la strate de référence (1 335 €/hab.) étant précisé que la commune a décidé d'instituer l'abattement spécial à la base²² à hauteur de 10 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune soit 3 268 €. L'augmentation des bases nettes de taxe foncière sur les propriétés bâties est un peu supérieure, soit + 10,7 %, mais, dans ce cas également, elles sont inférieures à la strate de référence (1 153 €/hab. contre 1 251 €/hab.).

Les taux d'imposition ont progressé de 1,80 % en 2014 ce qui ne s'imposait pas au regard de la situation financière de la commune. Ensuite, ils sont restés inchangés, y compris en 2018. En 2017, les taux étaient très supérieurs à la moyenne de la strate soit + 35 % pour la taxe d'habitation (20,70 % au lieu de 15,13 %) et + 40 % pour le foncier bâti (29,38 % au lieu de 20,85 %).

Au total, l'impact cumulé de l'évolution des différents paramètres de la fiscalité locale fait apparaître sur la période 2013-2018 une progression d'environ 600 000 € (+ 14 %) imputable davantage à l'évolution du foncier bâti (+ 347 000 €) qu'à celle de la taxe d'habitation (+ 211 000 €). En 2018, le produit des impôts locaux est nettement supérieur à la moyenne de la strate de référence (589 €/hab. contre 489 €/hab.) mais l'écart s'est un peu réduit sur la période (+ 20 % en 2013 ; + 17 % en 2018).

Les autres impôts et taxes (814 000 €) représentent une ressource importante et en forte progression (+ 26,9 %) du fait principalement de l'évolution dynamique des droits de mutation (213 000 €) et de certaines taxes locales (dont) : la taxe locale sur la publicité extérieure (226 000 €) et la taxe de séjour (159 000 €).

Il est à noter que la taxe de séjour a été instituée par délibération du 29 octobre 2014 mais les tarifs et/ou leur date d'application ont ensuite été modifiés à quatre reprises par l'assemblée notamment pour permettre aux hébergeurs d'en informer à temps leur clientèle (délibération du 23 juin 2016) ou pour assurer le respect de la réglementation après intervention du contrôle de légalité (délibération du 31 décembre 2019). La sécurité des actes soumis au vote de l'assemblée requiert donc une plus grande vigilance. La commune doit également veiller à faire figurer dans un état annexé²³ au compte administratif l'emploi des recettes procurées par la taxe susdite à des actions de nature à favoriser la fréquentation touristique (cf. annexe n°1).

3.1.2 Les reversements de fiscalité

Les reversements de fiscalité (nets des contributions au fonds de péréquation intercommunale et communale) effectués principalement par la CARENE, soit 3,13 M€ en 2018, représente le second poste de recettes (29,1 % des produits de gestion) et progresse également en part relative (23,9 % en 2013).

²² Abattement en faveur des personnes de condition modeste dès lors que deux conditions sont remplies : le revenu fiscal de référence (RFR) de l'année précédente ne doit pas excéder la limite de l'art. 1417- I du CGI ; la valeur locative brute du local occupé par le contribuable doit être inférieure à 130 % de la valeur locative moyenne de la collectivité. Ce pourcentage est augmenté de 10 points par personne à charge.

²³ Conforme à la maquette réglementaire (annexe IV-B3).

En raison des transferts de charges, l'attribution de compensation représentant la fiscalité économique de la commune transférée à l'intercommunalité lors du passage à la taxe professionnelle unique est passée de 1,76 M€ à 1,68 M€²⁴.

Sur la période 2013-2018, la dotation de solidarité communautaire (DSC) est passée de 643 000 € à 1,68 M€, soit un surcroît de ressources de plus d'1 M€ perçu par la commune à l'occasion de la mise en œuvre en 2014 et 2017 par la CARENE de nouvelles modalités de répartition. Dans les deux cas, le taux d'augmentation appliqué à Trignac est supérieur à celui dont ont bénéficié les autres communes hors Saint-Nazaire : 2014 (111 % contre 69 %) ; 2017 (174 % contre 123 %).

Afin de préserver l'équilibre général des finances publiques, la réforme a été accompagnée de dispositifs de compensation ou de péréquation :

-un fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) afin d'assurer une compensation intégrale des pertes répertoriées par chaque collectivité suite à la réforme. Trignac bénéficie de ce fonds à hauteur de 26 000 € ;

-un fonds de péréquation intercommunale et communale (FPIC) afin d'assurer une redistribution financière entre collectivités selon leur richesse mesurée de façon consolidée à l'échelon intercommunal par le biais d'un potentiel financier agrégé (PFIA) en agrégeant la richesse de l'EPCI et de ses communes membres²⁵. La contribution de Trignac à ce titre est passée de 43 000 € en 2013 à 179 000 € en 2016 étant précisé qu'elle est prise en compte dans le calcul de la DSC à l'échelle intercommunale dans une enveloppe dédiée.

Au total, le solde net des reversements de fiscalité intégrant la contribution au FPIC est passé de 2,38 M€ à 3,13 M€.

3.1.3 La dotation globale de fonctionnement et les autres attributions et participations

Les dotations et participations, principalement celles versées par l'État, ne représentent plus que 13 % des produits de gestion (contre 21 % en 2013) avec un volume de 1,36 M€ en raison principalement de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui est passée de 1,50 M€ à 781 700 €.

²⁴ Les retenues correspondent aux transferts de compétences suivants : zones d'activités économiques (89 807 €), aires d'accueil pour les gens du voyage (18 700 €), eaux pluviales (29 805 €), GEMAPI (15 349 €).

²⁵ Les contributions et dotations liées au FPIC sont calculées à l'échelle des territoires intercommunaux et doivent être ensuite réparties entre l'EPCI et ses communes membres d'une part, puis entre les communes membres d'autre part. Sauf décision contraire des collectivités, ce qui est le cas pour la CARENE, une répartition « de droit commun » est fixée par le CGCT : la part de l'EPCI est égale à son CIF et la part des communes est répartie entre elles en fonction de leur potentiel par habitant.

En 2013, la DGF soit 204 €/hab. correspondait presque à la moyenne de la strate de référence. Sur la période sous revue, la dotation a été réduite à compter de 2014 en raison de la baisse des concours financiers aux collectivités locales suite à la mise en œuvre du pacte de confiance et de responsabilité conclu le 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités territoriales²⁶. Dans ce cadre, la contribution au redressement des finances publiques s'est élevée à 75 000 € en 2014, pour atteindre 199 000 € en 2016. Au total, entre 2013 et 2018, si la commune a bénéficié d'une évolution positive de la dotation de solidarité rurale de 78 000 € à 103 000 €, cet abondement est peu significatif au regard de la baisse de 49,5 % de la dotation forfaitaire qui s'élève à 678 000 € en fin de période.

Les autres dotations et participations (574 200 € en 2018) diminuent de 3,1 % sous l'effet principalement du repli des participations versées par la Caisse d'allocations familiales et comptabilisées au compte 7478 (- 22,7 %, 292 700 €). Dans ce total, la participation la plus importante (contrat enfance jeunesse) reste toutefois stable aux alentours de 190 000 € (- 5,1 %). Sur des volumes moindres, les autres attributions et participations (compte 748) sont également en baisse (- 4,2 %, 184 000 €) en dépit d'une augmentation de 22,5 % des compensations versées par l'État au titre des exonérations de taxes foncières et d'habitation (183 200 €).

3.1.4 Les autres produits

Les autres produits, soit 7 % des produits de gestion, comprennent, à part égales, les produits des services et du domaine et les autres produits de gestion courante.

Concernant les produits des services et du domaine (compte 70, 384 700 €) qui progressent de 6,9 %, on retiendra les redevances périscolaires (257 300 €) dont l'évolution est stable sur la période (+ 1,9 %). Les autres postes significatifs sont constitués des redevances à caractère de loisirs qui progressent de 64,3 % (100 741 €).

En sens inverse, s'agissant des autres produits de gestion courante (compte 75, 315 300 €), l'évolution est orientée nettement à la baisse (- 10,3 %) du fait de la diminution du loyer payé au CCAS par l'association gestionnaire de l'EHPAD Camille Claudel, puis reversé à la commune en sa qualité de propriétaire de cet établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (- 9,6 %, 254 400 €).

L'EHPAD ayant bénéficié d'une extension de 20 lits, la convention liant le CCAS et l'association gestionnaire a donné lieu à un avenant le 30 novembre 2010 qui précise dans son article 6 que l'association est redevable d'une somme de 306 300 € correspondant au montant à la charge de la commune pour la construction et l'extension de l'établissement précité²⁷.

²⁶ Cf. note d'information du ministère de l'intérieur du 10 mai 2016.

²⁷ Le loyer d'origine avant extension (soit 186 686 €) a été progressivement revalorisé passant à 306 347 € de 2012 à 2014. Ensuite, en application des dispositions conventionnelles (sans autres explications), ce loyer a été réduit à 276 890 € le 1^{er} janvier 2015 et à 254 390 € le 1^{er} janvier 2018.

La chambre constate que, sur la période 2011-2019, l'augmentation du loyer par rapport à celui fixé en 2010 a procuré à la commune une ressource supplémentaire (données en cumul) d'environ 787 000 € ce qui est inférieur à l'annuité des emprunts contractés par cette dernière pour financer l'extension de l'EHPAD (806 400 €) mais l'écart est toutefois minime. Cette démarche comparative n'a pas pu être conduite depuis la construction de la structure par la commune en raison de l'absence de précisions sur les modalités de fixation du loyer dans la convention d'origine signée le 27 mars 2015.

3.2 Les dépenses réelles de fonctionnement

Sur la période, l'évolution des charges de gestion (8,64 M€) est contrastée selon les principaux postes de dépenses : forte augmentation des charges nettes de personnel, moindre baisse en volume des subventions de fonctionnement et des charges à caractère général. En 2018, les charges de fonctionnement, soit 1 156 €/hab. sont supérieures de 11 % à la moyenne de la state de référence (1 028 €/hab.).

3.2.1 Les charges de personnel

Les charges nettes de personnel (5,56 M€) qui représentent 64,30 % des charges de gestion (contre 53 % en 2013) augmentent de manière soutenue : + 30 % sur la période (+ 1,28 M€), soit bien davantage que l'ensemble des charges de gestion (+ 7,1 %). En 2018, elles sont nettement supérieures (+ 23 %) à la moyenne de la strate (689 €/hab. contre 531 €/hab.), alors qu'en 2013, elles étaient proches de cette moyenne. Cette évolution prend en compte la reprise en régie directe en 2016 des activités assurées antérieurement par une association en charge d'une activité socio-éducative à destination de la jeunesse²⁸.

3.2.2 Les autres dépenses

Les charges à caractère général, soit 24,6 % des charges de gestion, ont diminué de 16,6 % pour atteindre 2,17 M€. Dans cet ensemble, l'évolution la plus notable concerne le compte 611 (contrats de prestations de services), les dépenses ayant été divisées par deux sur la période passant de 548 000 € à 230 000 €²⁹. Les autres baisses de dépenses sont observées à titre principal sur les charges d'énergie et électricité, les études et recherches et les dépenses d'entretien et réparations, hors terrains.

²⁸ En 2015, la subvention à cette association s'élevait à 168 000 €.

²⁹ Cette situation s'explique par différents facteurs (dont principalement) : le non-renouvellement de certains contrats (maintenance informatique, restauration scolaire) au profit d'une internalisation des tâches, la suppression de prestations externalisées suite au transfert de la compétence « gens du voyage ». Egalement, la commune a revu un certain nombre d'imputations comptables pour des dépenses comptabilisées indûment au compte 611. Ces transferts relativement importants en volume ont concerné le compte 613 et le compte 615.

Les autres charges de gestion courante (5,1 % des charges de gestion) sont en légère baisse passant de 465 000 € à 446 000 € (- 4,2 %). Les principales d'entre elles présentent une évolution de faible ampleur : + 2,3 % pour la contribution au service d'incendie (250 000 € en 2018) ; - 1,2 % pour les indemnités des élus (104 000 €). L'évolution la plus notable concerne la contribution aux organismes de regroupement qui baisse de 23,5 % pour atteindre 61 000 € en 2018 en raison notamment d'un transfert de compétences à l'intercommunalité³⁰.

Les subventions comptabilisées au compte 657, soit 5,2 % des charges de gestion, sont en forte baisse passant de 616 200 € à 387 300 € (- 35,7 %) en raison principalement du non-renouvellement fin 2015 de la convention signée avec l'association « Start'Air ». Le choix de la commune s'est orienté vers une reprise en régie des actions associatives en ciblant prioritairement la tranche d'âge des 11-15 ans correspondant aux enfants fréquentant le collège. Trois associations concentrent actuellement la plus grande part des concours publics : l'association « Les Petits Moussaillons » (205 800 €), le Comité des œuvres sociales de la région nazairienne (53 000 €) et l'Office socio-culturel montoirin (25 000 €).

Les relations de la commune avec l'association « Les Petits Moussaillons »

Sur la période, une première convention d'objectifs (2010-2013) a été signée le 23 juin 2010 aux termes de laquelle l'association s'engage à son initiative et sous sa responsabilité à mettre en œuvre un service d'accueil³¹ qui concerne les enfants de deux mois et demi à quatre ans en cohérence avec les orientations fixées par la commune. Dans ce cadre, cette dernière contribue financièrement à cette activité qui est assurée dans un local mis à disposition par la commune, étant précisé que l'équipement abrite également le service municipal composé d'un Relais Assistants Maternels (RAM) et d'un service dédié à la parentalité.

De fait, le concours communal à l'association est assimilable à une subvention d'équilibre qui représentait en 2017 environ 35 % des produits d'exploitation de l'entité. Les autres produits sont constitués des prestations de la CAF (50 %) et des contributions des familles (14 %).

La convention précitée a été prolongée d'un an par quatre avenants successifs sur la période 2014-2017, ce qui était de nature à remettre en cause le caractère pluriannuel de la convention et faire encourir un risque de requalification en marché public de prestations de service³². L'ancien ordonnateur alors en fonction et l'ordonnateur actuel ont indiqué dans leurs réponses aux observations provisoires, que la renégociation globale de la convention était liée à l'installation de l'association dans un nouveau bâtiment, construit entre 2016 et 2018, qui a augmenté sa capacité d'accueil ; pour autant, la chambre ne peut que maintenir ses observations, que l'explication avancée ne remet pas en cause. Il est à noter également que la convention n'a pas donné lieu à l'évaluation prévue à son article 9, préalablement à la signature de la nouvelle convention d'objectifs 2018-2020.

³⁰ Depuis 2018, la contribution au syndicat du bassin versant du Brivet (15 000 € en 2017) est à la charge de la CARENE au titre du transfert à l'intercommunalité de la compétence GEMAPI.

³¹ Le conventionnement avec l'association est articulé avec la signature de contrats enfance-jeunesse avec la Caisse d'allocations familiales pour les périodes 2010-2014 puis 2015-2018. Dans ce cadre, les capacités d'accueil ont été augmentées de 30 à 40 places.

³² Cf. courrier du sous-préfet de Saint-Nazaire en date du 19 octobre 2017.

Sur la période sous revue, le montant de la subvention annuelle comptabilisé au compte 657, est passé de 232 000 € en 2013 à 205 800 € en 2018, étant souligné que, sur certains exercices, il est significativement inférieur au montant fixé dans les conventions et avenants et à celui voté par l'assemblée (exemples) : 2016 (168 600 € contre 240 200 €) ; 2018 (205 800 € contre 266 800 €).

Aux termes des dispositions de la convention, la subvention annuelle donne lieu au versement de trois acomptes dans la limite de 25 % du montant prévisionnel annuel. Le solde au mois d'octobre correspond au règlement définitif de la contribution sous réserve du respect des conditions mentionnées à l'article 4.4³³ et, le cas échéant, l'acceptation de la notification prévue à l'article 3.4 (adaptation du budget prévisionnel par des transferts entre natures de charges éligibles, dans le respect du montant total des coûts éligibles mentionnées au point 3.1 (soit 1,90 M€ sur la période 2011-2013), après les vérifications réalisées par la ville conformément à l'article 6 (justificatifs).

Par-delà le caractère abscons de ces dispositions, il apparaît que l'ajustement à la baisse de la subvention par rapport au montant voté en début d'exercice vise à neutraliser les excédents (avant régularisation) dégagés par l'association, mais sans véritable logique.

Ainsi, en 2016³⁴ ont été pris en compte en une seule fois les excédents dégagés en 2013 (2 470 €), 2014 (35 254 €) et en 2015 (43 846 €). Élément de complexité supplémentaire, il est fait état dans le courrier susdit de 10 000 € non déduits des excédents, correspondant « aux frais de fonctionnement supplémentaires que l'association doit engager cette année ». Egalement, en 2018³⁵ le versement du solde de la subvention a été minoré de 61 013 € pour tenir compte des excédents dégagés en 2016 (21 532 €) et 2017 (39 481 €).

En définitive, la chambre souligne que le conventionnement repose sur des dispositions financières inutilement complexes, ce qui altère la qualité de la prévision de la subvention dans le budget soumis au vote de l'assemblée. Dans le même temps, les modalités de régularisation de la subvention sont peu explicites ce qui donne lieu à des reprises d'excédents effectuées en dehors de tout contrôle véritable de la commune. La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur en fonction de conclure une nouvelle convention, sur la base d'une procédure de versement simplifiée, pour le 1^{er} janvier 2020.

Recommandation n° 6 : Sécuriser la convention pluriannuelle avec l'association « Les Petits Moussaillons » en ce qui concerne les modalités de détermination et de versement de la contribution financière de la commune afin de garantir son caractère opérationnel et veiller à l'organisation de la procédure d'évaluation trois mois avant l'échéance de la convention précitée.

³³ Notamment, respect des obligations mentionnées aux articles 6 (justificatifs) et 8 (sanction) ; vérifications par la ville que le montant de la contribution n'excède pas le coût de l'action conformément à l'article 10.

³⁴ Cf. courrier de la commune en date du 30 mai 2016.

³⁵ Cf. courrier de la commune en date du 13 juillet 2018.

Les relations de la commune avec l'association « Comité des œuvres sociales de la région nazairienne »

Le COS de la région nazairienne a pour vocation de favoriser la communication, la réflexion et la prise en charge collective des besoins pour développer une politique sociale permettant aux adhérents d'accéder aux activités culturelles et de loisirs. Cette activité s'exerce en faveur (notamment) des membres du personnel des administrations ou établissements publics liés au comité par convention.

Une convention portant protocole financier a été signée le 20 mai 2013 sur la base d'un taux de 1,55 % des traitements bruts versés. Sur la période, la subvention versée par Trignac a progressé de 24,8 % pour atteindre 53 000 € en 2018, soit environ 440 € par agent.

En application du paragraphe 5 de la convention précitée, une convention particulière a été signée le 10 août 2015 pour trois ans ayant pour objet unique de fournir une aide en personnel, en matériel et un local afin de participer à l'accueil et à la prise en charge des bénéficiaires et ayants droit. Dans ce cadre, la commune met à disposition du comité un agent de la commune, placé pendant ce temps sous l'autorité dudit comité. La désignation de l'agent est intervenue par courrier du 24 mai 2012.

La procédure suivie n'apparaît pas conforme au décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 qui dispose que doivent être définies notamment les modalités de remboursement des frais du personnel mis à disposition ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Par ailleurs, la procédure exige la consultation de la commission administrative paritaire et la prise d'un arrêté de mise à disposition. Dans leurs réponses aux observations provisoires, tant le maire actuel que le président du COS ont fait part de leur volonté de se rapprocher, afin d'« *apporter les modifications nécessaires à une mise en conformité avec le décret 2008-580* », selon les termes du président du COS.

Recommandation n° 7 : Régulariser la situation des mises à disposition au profit de l'association « Comité de œuvres sociales de la région nazairienne » conformément aux dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 en procédant à la demande de remboursement auprès de l'association précitée.

3.3 Le financement de l'investissement

La formation de l'autofinancement

En raison d'une évolution légèrement plus forte des produits de gestion (+ 8 %) que des charges de même nature (+ 7,1 %), l'excédent brut de fonctionnement³⁶ reste orienté à la hausse entre 2013 et 2018 (+ 11,7 %)³⁷ pour s'établir à 2,12 M€, ce qui représente 19,7 % des produits de gestion. Toutefois, l'indicateur se contracte sur le dernier exercice clos (- 10,6 %) en raison d'une évolution atone des produits (+ 0,4 %) dans un contexte d'évolution des charges qui reste dynamique (+ 3,5 %).

La progression de la capacité d'épargne (CAF brute), constituée principalement sur les opérations courantes, est plus importante (+ 28,4 %) passant de 1,56 M€ à 2,17 M€ en 2017 puis à 2 M€ en 2018 en raison d'un résultat financier déficitaire moindre en fin de période. En conséquence, elle demeure de bon niveau par comparaison à la moyenne de la strate de référence (251 €/hab. en 2018 contre 191 €/hab.).

Le positionnement favorable de la commune se remarque également sur la CAF nette du remboursement en capital de la dette, qui atteint 1,39 M€ en 2018, soit 174 €/hab. contre 107 €/hab. pour la moyenne des communes de la strate.

La couverture du besoin de financement de la section d'investissement

Sur la période 2013-2018 (données en cumul), la commune a pu dégager un financement propre disponible de 15,86 M€ constitué principalement de l'épargne nette (7,83 M€). La collectivité a bénéficié par ailleurs de subventions pour un montant significatif, soit 4,95 M€ au titre notamment de l'opération de rénovation urbaine conduite jusqu'en 2016.

Ce financement disponible a pu couvrir la totalité des dépenses d'équipement (15,19 M€ hors subventions versées) ce qui représente en moyenne 2,53 M€ par an, étant souligné qu'en 2017, l'effort d'équipement est bien supérieur à l'effort moyen constaté pour les communes de la strate (425 €/hab. contre 298 €/hab.). Sur les autres années, l'effort est proche de la moyenne avec un point bas en 2014 lié au cycle électoral.

Au total, les réserves de la collectivité ont légèrement progressé, d'environ 60 000 €. La chambre constate que les résultats de clôture sont largement positifs sur toute la période : fin 2017, ils atteignent 2,16 M€ (1,45 M€ après prise en compte des restes à réaliser en investissement), ce qui représente 19,63 % des recettes réelles de fonctionnement (10,98 M€), soit 13,19 % des RRF en tenant compte des restes à réaliser.

³⁶ Définition des principaux soldes intermédiaires de gestion : l'excédent brut de fonctionnement (EBF) est la différence entre les produits et les charges courantes de gestion. La capacité d'autofinancement est ce qui reste de l'EBF, une fois qu'on y ajoute les produits et charges financiers ainsi que les produits et charges exceptionnels, et représente l'épargne qui servira, après remboursement de la dette, à financer les investissements. La CAF nette, après remboursement de l'annuité en capital des emprunts, représente donc l'autofinancement restant disponible pour les investissements.

³⁷ Toutefois, comme en 2016, l'indicateur est en repli en 2018 (- 10,6 %) en raison d'une évolution atone des produits (+ 0,4 %) dans un contexte d'évolution des charges qui reste dynamique (+ 3,5 %).

Le bilan fonctionnel montre d'abord une progression forte du fonds de roulement net global qui est passé de 1,51 M€ en 2013 à 2,81 M€ en 2016. Ensuite, l'indicateur se tasse pour s'établir à 1,96 M€ en 2018. Toutefois, du fait d'un besoin en fonds de roulement négatif en 2018, la trésorerie de fin d'exercice a été confortée à 2,2 M€, correspondant à environ trois mois de charges courantes.

La politique d'investissement

Durant la période examinée, plusieurs opérations immobilières d'envergure ont été conduites : l'opération de rénovation urbaine concernant notamment le quartier de Certé ce qui a représenté une dépense pour la commune (hors subventions reçues) de 3,67 M€ ; le gros entretien et la modernisation de la voirie (3,37 M€), dont 0,9 M€ pour la rénovation du quartier de la Gagnerie ; la construction de l'espace Anne Sylvestre mis en service début 2018 (2,07 M€) qui abrite différents services dédiés à la petite enfance ; la construction d'un bâtiment (l'Escale) mis en service en juin 2015 (1,54 M€)³⁸ ; les travaux de modernisation des équipements scolaires (830 000 €) et sportifs (649 000 €). L'ordonnateur alors en fonction a mentionné dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la création d'un skate park de 600 m² avec parc à jeux, et celle d'un city park dans un quartier « *dépourvu d'activité pour les enfants* ».

Concomitamment avec le contrôle de la fiabilité de l'actif (cf. supra), la chambre a porté une attention particulière à certaines opérations d'acquisitions de matériels et de travaux sous l'angle de l'évaluation préalable des besoins à satisfaire.

La commune a procédé à la réhabilitation d'un bâtiment modulaire situé derrière la mairie, soit une dépense comptabilisée au compte 2313 (constructions) de 20 200 €. L'objectif était d'y installer des bureaux pour certains agents municipaux et pour le maire afin de pouvoir y accueillir des personnes à mobilité réduite³⁹. En définitive, cet équipement a été jugé rapidement impropre à sa destination et, bien que rénové, il n'est plus utilisé depuis lors.

Les acquisitions de véhicules de transport, représentant une dépense de 81 000 € pour la seule année 2016, ont toutes été effectuées sans mise en concurrence et aucun marché n'a été passé. Or, dans un cas au moins, la commune a procédé à l'achat de deux véhicules de même type⁴⁰ auprès du même fournisseur pour un montant total de 28 000 €, dépassant ainsi le seuil de dispense de procédure fixée à 25 000 €, en application du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016. Ce décret autorise les marchés négociés sans publicité ni mise en concurrence préalable lorsque l'urgence invoquée est une urgence impérieuse avérée résultant de circonstances imprévisibles pour l'acheteur et n'étant pas de son fait (article 30, 1°) et, lorsque le besoin, dûment calculé, est inférieur au seuil précité, si l'acheteur ne contracte pas systématiquement avec un même opérateur économique (article 30, 8°). La chambre estime donc que les arguments de principe avancés par l'ancien ordonnateur dans sa réponse ne sont pas caractérisés en l'espèce.

³⁸ Cet équipement regroupe le pôle solidarité (CCAS) et le pôle éducation/enfance-jeunesse (accueil de loisirs sans hébergement, accueil périscolaire).

³⁹ Cf. procès-verbal du conseil municipal en date du 15 décembre 2016.

⁴⁰ Deux véhicules « Renault Trafic » pour le CCAS et pour le service enfance.

Il n'apparaît donc pas que la collectivité ait évalué correctement ses besoins en les déclinant le cas échéant selon la nomenclature qu'elle s'est fixée, contrairement aux règles définies en interne (cf. note de service du 1^{er} juin 2016)⁴¹.

La chambre rappelle que la méconnaissance des règles de la commande publique peut aussi avoir des incidences financières dès lors que des financements européens sont en jeu, comme cela a d'ailleurs été le cas sur la période, s'agissant de reprise de dossiers FEDER 2007-2013 (cf. courrier préfectoral du 25 septembre 2013).

L'endettement

L'encours de dette (hors intérêts courus non échus) est passé de 10,25 M€ fin 2013 à 6,30 M€ fin 2018 dont la plus grande part est comptabilisée au compte 1641 (emprunts en euros) à hauteur de 6,14 M€. Dans ce total, les emprunts à taux fixe représentent environ 70 % de l'encours.

Sur l'exercice 2016, le compte administratif fait apparaître un nouvel emprunt de 1 M€. En réalité, aucun endettement supplémentaire n'est venu grever les comptes dans la mesure où la commune a effectué une opération de refinancement impliquant deux établissements financiers distincts⁴². Cette opération aurait dû être comptabilisée au compte 166 avec la possibilité d'étaler les indemnités de réaménagement de la dette par intégration dans les intérêts du nouvel emprunt⁴³.

Fin 2018, la situation financière de la commune se caractérise par un endettement raisonnable : la capacité de désendettement (encours de la dette rapporté à l'autofinancement brut) s'établit à 3,1 années et le montant de l'encours atteint 781 €/hab. ce qui est un peu inférieur à la moyenne de la strate (812 €/hab.). En 2013, il était supérieur de 40 % à cette moyenne.

⁴¹ Les services sont invités lors d'achat important, à se rapprocher du service finances-informatique afin de vérifier si la collectivité ne doit pas mettre en œuvre une procédure formalisée de marché public : « En effet, c'est à travers l'addition des dépenses de même nature que le seuil est atteint (...) ». Dans le cadre des achats courants, il est rappelé le principe de trois devis afin de privilégier la concurrence et le meilleur rapport qualité/prix.

⁴² Remboursement par anticipation d'un emprunt d'1 M€ auprès du Crédit Mutuel, sous réserve du paiement d'une indemnité de 243 000 € qui a été comptabilisée en 2016 en charges financières (compte 66) et souscription d'un nouvel emprunt auprès de la Banque Postale (même montant).

⁴³ Cf. schéma d'écriture à l'annexe 3 de l'arrêté du 16 décembre 2013 relatif à l'instruction M14.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Les tableaux indiquant les indicateurs utilisés figurent à l'annexe 4.

4.1 Les effectifs

Il ressort du contrôle effectué par la chambre que la collectivité doit impérativement perfectionner ses outils de gestion des ressources humaines afin d'améliorer le suivi des effectifs et le pilotage de la masse salariale.

Selon les données transmises par la commune, les effectifs budgétaires ont augmenté de 16,2 % alors que les effectifs pourvus ont diminué de 2,6 %. En conséquence, le taux d'occupation est passé de 89 % en 2013 à moins de 75 % en 2018. L'explication réside dans le fait qu'il n'y a pas eu de mise à jour du tableau des emplois, décidée par l'assemblée délibérante, avec la suppression des postes non occupés suite à des avancements de grades, des promotions internes et des départs.

La commune doit donc veiller à ce que la liste des emplois budgétaires corresponde bien à la réalité des besoins de la collectivité et non pas au fait que de nombreux emplois resteraient à pourvoir, afin de garantir la transparence sur la gestion des effectifs et des rémunérations. Ce travail de clarification constitue un préalable à la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La chambre prend note que l'ordonnateur en fonction l'a informé, dans ses réponses aux observations provisoires, que « *la suppression de 38 postes afin de retrouver un parallélisme entre le tableau des emplois budgétés et la réalité des effectifs* » a été présentée pour avis au comité technique du 20 septembre puis au conseil municipal du 30 octobre 2019.

Le faible taux d'occupation des effectifs permanents s'accompagne d'un recours grandissant aux personnels contractuels.

En préambule, il est constaté en cohérence avec l'évolution des rémunérations de l'ensemble des personnels titulaires et non-titulaires (+ 27,4 %), que le nombre d'agents exprimés en équivalents temps plein, s'est apprécié de 27,2 équivalents temps plein (ETP)⁴⁴, passant de de 119,7 ETP à 146,8 ETP.

La chambre relève que cette forte croissance de l'emploi territorial s'explique presque exclusivement par le recrutement d'agents non-titulaires dont le nombre est passé de 15 ETP à 41,2 ETP (soit 28 % des effectifs) à mettre en relation avec la création ou le renforcement de services (dont) : enseignement⁴⁵, enfance jeunesse, petite enfance, ou d'autres causes : absentéisme du personnel titulaire.

⁴⁴ En neutralisant l'impact de la création du service jeunesse qui se substitue au recours au secteur associatif, l'augmentation des effectifs demeure conséquente (+ 23 ETP).

⁴⁵ L'ancien ordonnateur fait valoir à ce titre, dans sa réponse aux observations provisoires, que la commune a dû prendre en compte la création des temps d'activités périscolaires induits par la réforme des rythmes scolaires en 2014.

Cette situation insatisfaisante devra être corrigée dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur le nombre des emplois à ne pas dépasser, compte tenu à la fois des contraintes budgétaires et des objectifs de qualité du service rendu à la population.

Recommandation n° 8 : Veiller à établir la concordance entre les emplois budgétaires et les effectifs réels afin de garantir la transparence sur la gestion des ressources humaines et le pilotage de la masse salariale.

4.2 Le temps de travail

Le cadre légal

En application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les règles relatives à la définition, la durée et l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont fixées par chaque collectivité ou établissement, en tenant compte de la spécificité de ses missions, dans les limites applicables aux agents de l'État.

Un décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 susdit transpose à la fonction publique territoriale les règles applicables à celles de l'État, fixant la durée annuelle du travail à 1 607 heures sur la base d'un temps de travail hebdomadaire de 35 heures avec 25 jours de congés annuels, un forfait annuel de 8 jours fériés et 104 jours de repos hebdomadaire.

Toutefois, les régimes de travail antérieurs à l'introduction en 2001 de cette disposition dans la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail.

Le dispositif en vigueur à Trignac

Il apparaît que, par délibération du 13 décembre 2001, le conseil municipal a approuvé le projet de protocole d'application de la loi ARTT. Ledit protocole a été signé le 26 mai 2003 (cf. note de service du 1^{er} octobre 2013). Ensuite, le dispositif local d'organisation et de suivi du temps de travail a donné lieu à une délibération du 1^{er} juillet 2011 fixant les nouvelles modalités de mise en œuvre du compte épargne-temps et une délibération du 2 juillet 2014 relative à l'actualisation du temps de travail de certains agents de la collectivité. Par ailleurs, la commune a mis en œuvre en octobre 2016 un règlement intérieur fixant les règles générales et permanentes d'organisation du travail, de fonctionnement interne et de discipline.

Les données transmises pour l'année 2017 mettent en évidence une durée annuelle de travail inférieure à la durée légale, soit 1 540 heures ce qui représente un surcoût estimé pour la collectivité de 220 000 € (soit six agents en ETP) en prenant en compte l'ensemble des effectifs pourvus.

Cette situation s'explique par un régime de congés plus favorable. Ainsi, le personnel communal bénéficie d'environ neuf jours supplémentaires représentés par : deux jours supplémentaires de congés annuels (27 jours au lieu de 25 jours), un jour « d'incidence »⁴⁶, deux jours d'ancienneté⁴⁷ et quatre jours (maximum) au titre des ponts⁴⁸.

La chambre recommande à la commune de se conformer à la réglementation en vigueur sur le temps de travail.

Le régime des autorisations d'absence ou congés exceptionnels, défini dans le règlement intérieur, apparaît également très favorable au vu des pratiques habituelles dans la sphère publique. Même si l'impact sur l'indisponibilité des personnels n'a pas été évalué, il représente un coût. Dans le cadre plus général d'une remise en ordre des conditions d'emploi des personnels, et conformément au principe de parité qui inspire l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, la commune pourrait utilement adopter un nouveau régime des autorisations d'absence en se référant à celles susceptibles d'être accordées aux agents de l'État, sous réserve des nécessités de service⁴⁹.

Recommandation n° 9 : Appliquer la durée légale du temps de travail égale à 1 607 heures annuelles en application de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001.

4.3 L'absence au travail pour raisons de santé et la prévention des risques professionnels

La forte croissance de l'absentéisme pour raisons de santé

Sur la période, le nombre de journées d'absence pour raisons de santé (motif médical et maternité) a été multiplié par trois passant de 1 935 jours à 5 505 jours alors que les effectifs de titulaires et non-titulaires ont progressé de 22,7 % (cf. supra). Les progressions les plus fortes sont constatées en 2014 (+ 66,6 %), 2016 (+ 86,4 %) et 2017 (+ 20,5 %). Toutefois, en 2018, cet absentéisme est en recul de 18,4 %.

En conséquence, le taux d'absentéisme pour raison de santé progresse de manière significative entre 2013 (7,1 %) et 2017 (20,7 %) pour atteindre 16,6 % en 2018 (calculs CRC). Avec les précautions d'usage, il était très supérieur en 2017 à la moyenne nationale, soit 9,8 % (source SOFAXIS). La chambre a évalué le coût de l'absentéisme à environ 640 000 € en 2018⁵⁰ dont 470 000 € imputables à la maladie ordinaire.

⁴⁶ Selon l'ancien ordonnateur, un second jour d'incidence a été supprimé en 2015.

⁴⁷ Ces jours d'ancienneté sont octroyés sur la base du temps réalisé au sein de la fonction publique : 5 ans (1 jour), 10 ans (2 jours), 15 ans (3 jours).

⁴⁸ Si le nombre des ponts est de trois, l'agent pourra bénéficier en plus d'un jour accordé autour du 25 décembre ou du 31 décembre sous réserve des nécessités de service (deux jours supplémentaires si le nombre des ponts est de deux).

⁴⁹ Cf. Réponse du Ministère de la fonction publique publiée dans JO Sénat du 5 mai 2016 (page 1903).

⁵⁰ Absences pour motif médical (hors maternité, paternité, adoption).

Cette situation s'explique principalement par la forte hausse des absences pour maladie ordinaire qui concentrent 73 % des journées d'absence pour motif médical et pour raisons de santé. Le nombre de journées d'absence pour ce motif progresse de 155,2 % pour atteindre 4 019 journées en 2018, soit 18 jours par ETP (contre 7 jours en 2013). Or, l'examen des procès-verbaux des instances représentatives du personnel ne permet pas d'en connaître les déterminants sauf à constater de manière sommaire que « l'essentiel des jours de maladie sont de la maladie professionnelle »⁵¹.

L'ordonnateur en fonction a indiqué qu'un tableau de suivi de santé avec des indicateurs mensuels serait en phase d'élaboration, et qu'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) dédié à l'absentéisme sera organisé en fin d'année 2019. Compte tenu des enjeux, la commune gagnerait à procéder à une analyse approfondie des absences au travail et à en faire un élément du bilan social et de sa discussion dans les comités techniques pour lutter contre ses déterminants au travers d'une politique de prévention⁵².

Les autres facteurs-clés de la progression de l'absentéisme en 2015 et 2016 sont le niveau très élevé des jours d'absence pour longue durée et longue maladie (1 767 jours en 2015, 1 200 jours en 2016), pour accidents de travail (974 jours en 2015, 1 290 jours en 2016) et avec un effet retardé, la forte progression des jours d'absence pour maladies professionnelles déclarées en tant que telles en fin de période : 1 006 jours en 2017, 1 421 jours en 2018.

Le constat de cas graves de souffrance au travail dans un contexte de réorganisations successives des services de la commune

Selon la commune, l'évolution très préoccupante de l'absentéisme sous toutes ses formes est à mettre en relation avec des cas graves de souffrance au travail qui ont fait l'objet de plusieurs alertes du médecin de prévention.

Comme en attestent les procès-verbaux des instances, la situation ainsi décrite a particulièrement affecté les personnels des services techniques dans un contexte de réorganisations successives décidées par l'autorité territoriale entre 2015 et 2016. Cette situation synonyme d'instabilité⁵³ a prospéré en dépit du fait que la commune a eu recours à un premier cabinet de conseil pour l'aider dans la démarche de réorganisation des services précités.

⁵¹ Cf. procès-verbal du comité technique paritaire en date du 21 septembre 2018 (examen du bilan social 2017).

⁵² Cf. circulaire du 31 mars 2017 relative au renforcement de la politique de prévention et de contrôle des absences pour raison de santé dans la fonction publique.

⁵³ Cf. CHSCT du 17 mai 2017 (intervention du psychologue) : « Depuis le 1er juin 2016, un certain nombre d'organigrammes ont été produits par la collectivité. Nous en dénombrons trois sur une période de neuf mois avec des changements majeurs. Ces changements sont perturbateurs quant à l'organisation du travail et déstabilisent les équipes. Des tentatives de changement sont perturbatrices car des diffusions d'organigrammes non validés sont faites « de façon non-officielle ». Nous notons également qu'un des organigrammes, non validé en comité technique, présente un rattachement direct du Pôle dirigé par Mme [A] au maire. Le maire assurant la fonction de DGS pour le Pôle de Mme [A] ».

Les actions mises en œuvre dans un contexte de crise

La collectivité n'est pas restée inactive dans le soutien aux personnels lors de leur reprise de travail après une absence pour raisons de santé et plus globalement dans la démarche d'évaluation des risques professionnels. Dans ce cadre, il a été fait appel à trois autres cabinets de conseils également sans mise en concurrence ce qui a représenté au total une dépense significative (120 000 €) comptabilisée au compte 6226 (honoraires). Sous réserves de chevauchements de mission entre prestataires sur des domaines très voisins, le principe d'un recours à des aides extérieures a pu se justifier considérant l'urgence d'une intervention au sein de la commune dans un contexte de crise.

Sur les conseils du médecin de prévention, la commune a eu recours à une psychologue pour, à la fois, une mission de diagnostic, des entretiens individuels d'accompagnement qui ont concerné une dizaine d'agents et des diagnostics de groupe. Par ailleurs, une mission a été confiée à un cabinet de conseil en matière de risques psycho-sociaux (RPS). Il en est résulté des préconisations : déplacements d'agents sur d'autres postes, reprise pour des agents absents.

En dernier lieu, dans le cadre d'un recours à un troisième cabinet extérieur, la commune a finalisé en 2017 la mise à jour du document unique d'évaluation des risques professionnels (dont les RPS) qui était en place depuis 2006. Ce document doit donner lieu à une mise à jour annuelle, conformément aux dispositions de l'article R. 4121-2 du code du travail.

La chambre souligne que le défaut de mise à jour, contrevenant à une obligation juridique pour l'employeur public, pourrait conduire ce dernier à se voir reprocher, en cas de mise en danger, d'accident de service ou de maladie professionnelle, une responsabilité aggravée au plan pénal (violation manifestement délibérée d'une obligation de prudence prévue par la loi ou le règlement) comme au plan administratif ou civil (faute de service ou faute inexcusable).

Sur ce point, il est à noter également qu'un agent de prévention est désormais affecté à mi-temps au service des ressources humaines et que le CGFPT⁵⁴ de Loire-Atlantique a été sollicité pour la mise en place d'une mission d'inspection de prévention au sein des services.

Recommandation n° 10 : Effectuer la mise à jour du document unique d'évaluation des risques professionnels conformément aux dispositions de l'article R. 4121-2 du code du travail et développer les outils d'analyse en ce qui concerne particulièrement les absences pour maladie ordinaire, afin d'organiser les actions de prévention.

⁵⁴ Centre de gestion de la fonction publique territoriale.

5 LE BUDGET PRIMITIF 2019 ET LA PROSPECTIVE FINANCIERE 2020-2021

Les développements qui suivent (cf. également l'annexe 5) prennent en compte le budget primitif 2019, adopté le 13 mars 2019, et la prospective financière telle que précisée dans le rapport d'orientations budgétaires (ROB) présenté au conseil municipal lors de sa séance du 21 février 2019.

5.1 Les opérations de fonctionnement

Les produits

La commune anticipe au budget primitif 2019 une baisse des produits de gestion de 0,5 % en raison de plusieurs facteurs : la contraction de la fiscalité reversée par l'intercommunalité à 2,92 M€⁵⁵ (- 6 %), le léger repli de la DGF (- 0,6 %) qui atteindrait 777 000 € du fait de l'écrêtement renforcé de la dotation forfaitaire. Par ailleurs, la commune prévoit une progression de 3,1 % des contributions directes (4,86 M€) reposant sur une pression fiscale stable et une évolution forfaitaire des valeurs locatives foncières de 2,1 %.

Sur les exercices suivants, il est à noter que le rapport d'orientations budgétaires (ROB) prévoit une croissance modérée des produits de gestion (+ 0,7 % en 2020 et + 1,2 % en 2021) avec une augmentation de la fiscalité liée uniquement à la progression des bases. En tout état de cause, comme précisé infra, les marges de manœuvre de la collectivité en la matière sont limitées, voire inexistantes, en raison de taux d'imposition déjà très élevés. Par ailleurs, il est à noter que les reversements nets de fiscalité sont reconduits en volume à un montant de 2,87 M€ et que la baisse de la DGF s'établirait à - 1,5 % en 2020 et - 1,4 % en 2021.

Les charges

La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 fixe aux collectivités locales un objectif annuel d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) de 1,2 % appliqué à une base en valeur et à périmètre constant.

Avec les précautions d'usage, comme en 2018, il apparaît que cet objectif ne serait pas atteint en 2019, les DRF progressant de 2,6 % (hors dépenses imprévues) et les charges de gestion, de 1,6 % (8,78 M€). En dépit de la baisse attendue des produits de gestion, la chambre note que les anticipations sur les charges de personnel restent orientées à la hausse (+ 3,2 %).

⁵⁵ L'attribution de compensation versée par la CARENE est en baisse de 12,8 % (1,40 M€) en lien avec le transfert de la compétence SDIS à l'EPCI. Toutefois, les recettes de dotation de solidarité communautaire et la contribution au fonds de péréquation sont reconduites en volume, en raison pour le FPIC de la mesure de gel maintenue en 2019 du montant de 1 Md€ au plan national (cf. LFI 2019).

La prospective de la commune pour les exercices suivants retient en particulier une progression de 3 % des charges de personnel. En raison du poids relatif de la masse salariale dans le budget, les charges de gestion augmenteraient donc de 2 % en 2020 et de 3,1 % en 2021.

En terme de gestion prévisionnelle, la commune doit donc veiller à optimiser les marges financières sur sa masse salariale en ne remplaçant pas systématiquement tous les départs en retraite qui devraient concerner sur la période 2021-2024 plus d'une vingtaine d'agents titulaires, soit 22 % des effectifs de cette catégorie, présents en 2018. Même si les dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT ne s'appliquent qu'aux communes de plus de 10 000 habitants, il serait de bonne gestion d'intégrer dans le ROB une présentation sommaire des perspectives d'évolution des dépenses et des effectifs.

L'autofinancement

En raison d'une variation divergente des produits de gestion (- 0,5 %) et des charges de même nature (+ 1,6 %), la commune serait confrontée en 2019 à un tassement des principaux indicateurs de gestion : excédent brut de fonctionnement (- 9,1 %), capacité d'autofinancement (- 11,9 % ; 1,76 M€). La même évolution défavorable est anticipée en 2020 et 2021 avec une dégradation de l'EBF de - 5 % et de - 8,2 %.

En raison de cessions d'actifs, la capacité d'épargne progresserait conjonctuellement de 6,9 % en 2020 (1,89 M€) mais dès 2021, elle serait cantonnée à environ 1,5 M€ (contre 2 M€ en 2018).

Alors que la commune sera confrontée au financement d'importantes opérations d'investissements dans les années futures (notamment la réhabilitation du centre-ville), son attention est appelée sur la nécessité de maîtriser les dépenses de fonctionnement avec l'objectif de sauvegarder sa capacité d'épargne.

5.2 Les prévisions d'investissement et leur impact sur les équilibres financiers de la collectivité

La politique d'investissement 2019-2021

Au budget primitif 2019, la commune prévoit un volume d'investissement de 3,56 M€ en tenant compte des restes à réaliser (dont) : différents travaux de voirie (871 000 €), rénovation d'un gymnase (400 000 €), dédoublement des classes primaires (390 000 €). Par ailleurs, la commune a inscrit un montant de 300 000 € en vue de la réalisation de la future médiathèque alors qu'à ce stade seules des études sont programmées à hauteur de 50 000 €. Cette pratique de mise en réserve de crédits déjà constatée en 2018 affecte la fiabilité du budget adopté par l'assemblée délibérante.

Les projets figurant dans le plan pluriannuel d'investissement sur les années 2020-2021 portent sur un volume de dépenses de 5,7 M€⁵⁶ dont un montant de 3,9 M€ au titre de 2020 ce qui est très supérieur à la prévision de 2,7 M€ du rapport d'orientations budgétaires pour cet exercice, étant souligné que ce document est très peu documenté en ce qui concerne les opérations susceptibles d'être retenues par les élus.

La commune doit donc progresser dans la définition du plan pluriannuel d'investissement (PPI) afin de lui permettre d'améliorer la programmation des dépenses et de favoriser ainsi une allocation optimale des ressources. Conformément aux dispositions de l'article L. 2311-2 du CGCT⁵⁷, le document valant PPI pourrait utilement faire l'objet d'une décision de l'organe délibérant.

Recommandation n° 11 : Améliorer la programmation budgétaire des investissements dans les budgets soumis au vote de l'assemblée délibérante en s'appuyant sur un plan pluriannuel régulièrement actualisé.

Le financement de l'investissement

En raison à la fois de la baisse du financement propre disponible (CAF et recettes d'investissements hors emprunt) à environ 2 M€ et de l'accroissement de l'effort d'investissement qui passerait à 3,6 M€ sans recours à l'emprunt, la prévision au budget 2019 met en évidence un important prélèvement sur le fonds de roulement (- 1,9 M€).

Sur la période 2020-2021 (données en cumul), la CAF nette (2,3 M€) majorée des autres ressources d'investissement (2,1 M€) soit au total 4,4 M€ correspondrait à environ 76 % des dépenses d'équipement (5,8 M€). Le besoin de financement en résultant (1,4 M€) serait couvert par l'emprunt à hauteur de 1,1 M€ ce qui a pour effet de dégrader encore plus le fonds de roulement d'environ 250 000 €.

En définitive, la prospective financière montre à horizon 2021 la consommation intégrale des réserves (solde négatif de 90 000 €) ce qui apparaît de nature à fragiliser à terme les équilibres financiers de la commune. En conséquence, le fonds de roulement devra être reconsolidé dans les années à venir par adossement des dépenses d'équipement à des ressources de long terme, tout en veillant à la soutenabilité de la trajectoire d'endettement.

⁵⁶ Les opérations les plus importantes concernent : les travaux de VRD (3,3 M€), le début de la construction de la nouvelle médiathèque (1 M€) et les travaux à réaliser à la MAEPA au titre de l'agenda d'accessibilité programmé (0,3 M€).

⁵⁷ « Le budget communal comprend les ressources nécessaires à la couverture des dépenses d'investissement à effectuer au cours de l'exercice pour lequel il a été voté. Le conseil municipal détermine l'ordre de priorité des travaux à effectuer suivant leur caractère d'urgence et de nécessité. La délibération intervenue comporte une évaluation de la dépense globale entraînée par l'exécution de ces travaux, ainsi qu'une répartition de cette dépense par exercice si la durée des travaux doit excéder une année, et l'indication des ressources envisagées pour y faire face ».

ANNEXES

Annexe n° 1. États annexés au compte administratif 2017	35
Annexe n° 2. Fiabilité des comptes	36
Annexe n° 3. Situation financière rétrospective 2013-2018.....	37
Annexe n° 4. Gestion des ressources humaines	43
Annexe n° 5. Budget 2019 et prospective financière 2020-2021	46

Annexe n° 1. États annexés au compte administratif 2017

-L'état de la dette – répartition par nature de dettes (état A2.2) indique un encours de clôture (6 927 331 €) légèrement supérieur au compte de gestion : comptes 164 et 1681 (6 912 815 €). Le même écart (14 516 €) affecte l'état A2.4 (typologie de la répartition de l'encours). Par ailleurs, au CA 2017, l'état de la dette – remboursement anticipé d'un emprunt avec refinancement (A2.6) n'a pas été renseigné alors qu'une opération de refinancement a été réalisée en 2016 (cf. délibération du 23 juin 2016). Aurait dû figurer dans cette annexe l'indemnité de remboursement anticipé capitalisée de 240 683,40 €.

-L'état de variation du patrimoine – entrées (état A10.1) dont le montant s'élève à 3 748 904 € n'a pas pu être rapproché des dépenses d'immobilisations comptabilisées sur l'exercice aux comptes 21 et 23 soit 3 230 220 € (écart de 563 000 €).

-L'état de variation du patrimoine - sorties (annexe A10.2) valorise le total des valeurs d'acquisition (coûts historiques) à un montant de 42 886,73 € ce qui, selon la commune, correspondrait aux biens imputés au compte 2182 sortis de l'inventaire. Or, le compte de gestion ne comprend aucune opération créditrice au compte précité.

-L'état de variation du patrimoine – sorties (état A10.2) valorise le total des valeurs d'acquisition (coûts historiques) à un montant de 42 886 €. Selon la commune, cela correspond aux biens imputés au c/2182 sortis de l'inventaire. Cette explication n'est pas corroborée par l'examen du compte de gestion 2017 puisqu'aucune opération créditrice n'a été passée à ce compte.

-L'état des emprunts garantis par la commune (état B1.1) n'est pas conforme avec la maquette réglementaire. En outre, ni le tableau de calcul du ratio d'endettement (état B1.2), ni la liste des organismes dans lesquels a été pris en engagement financier au titre de la garantie ou le cautionnement d'un emprunt (état C2) n'ont été renseignés.

-La liste des concours attribuée à des tiers en subventions (état B1.7) valorisée à 354 128 € correspond aux montants votés au budget primitif intégrant « une réserve pour subvention » de 772 €. En conséquence, elle diffère du montant apparaissant au CA au compte 6574 (349 556 €). Par ailleurs, l'association « office animation sportive Brière » bénéficiaire d'une subvention de 11 329 € est indûment rattachée à la catégorie des personnes de droit public et la subvention versée au CCAS (79 650 €) ne figure pas sur l'état au titre de cette catégorie. Enfin, les associations bénéficiaires d'avantage en nature (notamment mise à disposition de locaux) ne sont pas identifiées dans la colonne du tableau prévue à cet effet.

-L'emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale dont la taxe de séjour (état B3) permet de suivre ces recettes dont l'affectation prévue par les dispositions législative, réglementaires ou des stipulations conventionnelles constitue une exception au principe d'universalité budgétaire. Or l'annexe n'est pas renseignée bien que la commune perçoit cette taxe depuis 2015 (170 343 € en 2017).

-L'état du personnel (état C1.1) relatif aux agents non-titulaires n'est pas du tout conforme à la réalité des postes occupés et elle ne précise pas le fondement du contrat.

-L'état C1.2 relatif aux actions de formation des élus n'est pas renseigné alors que compte administratif fait apparaître une dépense de 1 490 € en 2017 au compte 6535.

-L'état C2 relatif aux organismes dans lesquels a été pris un engagement financier en ce qui concerne la détention d'une part de capital n'est pas renseigné alors que le commun participe au capital de plusieurs sociétés publiques locales.

-La liste des organismes de regroupement (état C3.1) ne comprend que la communauté d'agglomération (CARENE) alors que la commune a adhéré à plusieurs autres syndicats intercommunaux : syndicat mixte du parc naturel régional de Brière, syndicat du bassin versant du Brivet, syndicat de la fourrière pour animaux de la presqu'île Guérandaise, syndicat départemental d'énergie de Loire-Atlantique (SYDELA).

Annexe n° 2. Fiabilité des comptes

Tableau n° 1 : État de l'actif et inventaire (exercice 2017)

Comptes (€)	Libellé	Inventaire comptable	Etat de l'actif	Ecart
		Valeur brute	Valeur brute	
c/20	Immobilisations incorporelles	574 973	1 289 799	-714 826
c/21	Immobilisations corporelles	5 245 749	34 948 948	-29 703 198
c/23	Immobilisations en cours	6 355 154	38 595 469	-32 240 315
c/24	Immobilisations affectées	0	3 799 749	-3 799 749
c/26	Participations et créances	500	13 425	-12 925
c/27	Autres immobilisations financières	284 278	289 716	-5 437
TOTAL		12 460 655	78 937 105	-66 476 450

Source : inventaire de la commune, état de l'actif du comptable public

Tableau n° 2 : Immobilisations corporelles en cours

Compte 231 (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BE solde débiteur	26 133 006	28 705 646	31 047 851	32 503 891	33 740 015	36 351 729
Mouvements débiteurs	2 642 863	2 342 206	1 456 040	1 236 124	2 611 714	1 697 611
Mouvements créditeurs	70 223	0	0	0	0	0
BS solde débiteur	28 705 646	31 047 851	32 503 891	33 740 015	36 351 729	38 049 340

Source : comptes de gestion

Tableau n° 3 : Avances sur commandes d'immobilisations corporelles

Compte 238 (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BE solde débiteur	2 224 332	2 224 332	2 224 332	2 224 332	2 237 602	2 243 739
Mouvements débiteurs				13 269	25 717	
Mouvements créditeurs					19 579	20 313
BS solde débiteur	2 224 332	2 224 332	2 224 332	2 237 602	2 243 739	2 223 427

Source : comptes de gestion

Annexe n° 3. Situation financière rétrospective 2013-2018

Opérations de fonctionnement

Tableau n° 4 : Résultat de fonctionnement

Résultat (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. %
Dépenses réelles de fonctionnement	8 605 619	8 716 092	8 478 821	8 977 730	8 884 400	9 039 854	5,0%
Evolution annuelle		1,3%	-2,7%	5,9%	-1,0%	1,7%	
Recettes réelles de fonctionnement	10 151 480	10 762 039	10 719 837	10 864 175	10 981 919	11 222 387	10,5%
Evolution annuelle		6,0%	-0,4%	1,3%	1,1%	2,2%	
Résultat	1 545 861	2 045 947	2 241 016	1 886 445	2 097 519	2 182 533	

Source : comptes administratifs, comptes de gestion

Tableau n° 5 : Recettes de fonctionnement

RRF (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. %
Contribution directes (c/7311)	4 127 934	4 277 505	4 485 588	4 531 353	4 577 541	4 717 767	14,3%
Reversements de fiscalité (c/732)	2 425 394	3 015 000	3 030 757	3 035 175	3 331 436	3 305 052	36,3%
(-) 014 Atténuations de produits	42 865	68 000	99 523	155 784	181 043	176 858	
Reversements nets	2 382 529	2 947 000	2 931 234	2 879 391	3 150 393	3 128 194	31,3%
Autres impôts et taxes (autres c/73)	641 393	575 145	666 383	709 693	879 407	813 807	26,9%
DGF (c/ 741)	1 496 661	1 362 741	1 122 205	1 016 882	792 400	781 658	-47,8%
Autres dotations (autres c/74)	564 812	587 580	510 790	488 024	547 061	574 244	1,7%
Produits des services (c/70)	347 336	361 025	353 686	379 980	371 350	384 691	10,8%
Autres recettes (c/75)	372 275	358 234	327 397	330 469	334 015	315 313	-15,3%
Travaux en régie (c/722)	36 303	21 753	86 225	46 898	69 338	48 489	33,6%
Produits de gestion	9 969 243	10 490 982	10 483 507	10 382 690	10 721 504	10 764 163	8,0%
Evolution annuelle		5,2%	-0,1%	-1,0%	3,3%	0,4%	
Produits financiers	210	0	150	5	4	378	
Produits exceptionnels (hors c/776)	53 069	92 116	20 488	179 008	7 878	297 282	460,2%
Total des RRF (hors 013-014 avec 722)	10 022 521	10 583 097	10 504 144	10 561 703	10 729 386	11 061 823	10,4%

Source : comptes administratifs, comptes de gestion

Tableau n° 6 : Contributions directes et autres impôts et taxes

Contributions directes et autres impôts et taxes (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. %
Taxes foncières et d'habitation (c/731111)	4 127 934	4 277 505	4 485 588	4 531 353	4 577 541	4 717 767	14,3%
Evolution annuelle		3,6%	4,9%	1,0%	1,0%	3,1%	
Autres impôts et taxes (autres c/73)	641 392	575 145	666 383	709 693	879 407	813 807	26,9%
Evolution annuelle		-10,3%	15,9%	6,5%	23,9%	-7,5%	
Total (hors fiscalité reversée)	4 769 326	4 852 650	5 151 971	5 241 046	5 456 948	5 531 574	16,0%
Evolution annuelle		1,7%	6,2%	1,7%	4,1%	1,4%	

Source : comptes administratifs, comptes de gestion

Tableau n° 7 : Potentiel fiscal

Potentiel fiscal (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Potentiel fiscal	7 796 693	8 013 512	8 110 945	8 513 445	8 741 242	8 966 734
Population DGF	7 805	7 548	7 632	7 790	7 944	8 144
Potentiel fiscal par habitant	998,94	1 061,67	1 062,75	1 092,87	1 100,36	1 101,02
Potentiel fiscal moyen de la strate	920,72	931,59	923,57	954,82	966,32	987,21

Source : fiches DGF (DGCL)

Tableau n° 8 : Bases nettes d'imposition en euros par habitant

Montant bases nettes en €/hab.	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. %
Taxe d'habitation	1 083	1 128	1 197	1 164	1 154	6,6%
<i>moyenne de la strate</i>	1 287	1 290	1 340	1 231	1 335	3,7%
<i>écart à la moyenne</i>	-15,9%	-12,6%	-10,7%	-5,4%	-13,6%	
Foncier bâti	1 057	1 128	1 156	1 164	1 153	9,1%
<i>moyenne de la strate</i>	1 187	1 196	1 214	1 331	1 251	5,4%
<i>écart à la moyenne</i>	-11,0%	-5,7%	-4,8%	-12,5%	-7,8%	
Foncier non bâti	6	6	6	6	6	0,0%
<i>moyenne de la strate</i>	13	14	14	15	17	30,8%
<i>écart à la moyenne</i>	-53,8%	-57,1%	-57,1%	-60,0%	-64,7%	

Source : DGFIP

Tableau n° 9 : Taux d'imposition

Taux en %	2013	2014	2015	2016	2017	%	2018
Taxe d'habitation	20,33%	20,70%	20,70%	20,70%	20,70%	1,8%	20,70%
<i>moyenne de la strate</i>	14,41%	14,47%	14,71%	14,98%	15,13%	5,0%	
<i>écart à la moyenne</i>	41,1%	43,1%	40,7%	38,2%	36,8%		
Foncier bâti	28,86%	29,38%	29,38%	29,38%	29,38%	1,8%	29,38%
<i>moyenne de la strate</i>	20,80%	20,81%	20,99%	21,07%	20,85%	0,2%	
<i>écart à la moyenne</i>	38,8%	41,2%	40,0%	39,4%	40,9%		
Foncier non bâti	59,69%	60,76%	60,76%	60,76%	60,76%	1,8%	60,76%
<i>moyenne de la strate</i>	57,75%	57,56%	58,52%	56,13%	52,44%	-9,2%	
<i>écart à la moyenne</i>	3,4%	5,6%	3,8%	8,2%	15,9%		

Source : DGFIP

Tableau n° 10 : Reversements de fiscalité

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. %
Attribution de compensation brute	1 755 630	1 755 630	1 799 780	1 755 630	1 647 123	1 601 969	-8,8%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	643 236	1 232 842	1 204 449	1 253 017	1 657 785	1 676 583	36,0%
<i>Evolution annuelle</i>		91,7%	-2,3%	4,0%	32,3%		
+/- Contribution nette des FNGIR	26 528	26 528	26 528	26 528	26 528	26 500	-0,1%
Fiscalité reversée par l'Etat et l'intercommunalité	2 425 394	3 015 000	3 030 757	3 035 175	3 331 436	3 305 052	9,6%
- Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	-42 865	-68 000	-99 523	-155 784	-181 043	-176 858	160,1%
Total	2 382 529	2 947 000	2 931 234	2 879 391	3 150 393	3 128 194	6,1%
<i>Evolution annuelle</i>		23,7%	-0,5%	-1,8%	9,4%	-0,7%	

Source : comptes administratifs, comptes de gestion

Tableau n° 11 : DGF et dotations

DGF et autres dotations (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. %
DGF (c/741)	1 496 661	1 362 741	1 122 205	1 016 882	792 400	781 658	-47,1%
Autres dotations (autres c/74)	564 812	587 580	510 790	488 024	547 061	574 244	-3,1%
Total	2 061 473	1 950 321	1 632 995	1 504 906	1 339 461	1 355 902	-35,0%

Source : comptes administratifs, comptes de gestion

Tableau n° 12 : Autres dotations et participations

Autres dotations et participations (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. %
Participations	374 899	410 459	339 856	350 270	365 115	390 198	-2,6%
Dont Autres organismes (c/7478)	313 771	317 684	251 433	267 199	242 506	292 682	-22,7%
Autres attributions et participations	189 913	177 121	170 934	137 755	181 946	184 046	-4,2%
Dont Etat compensation (c/74834, 35)	146 888	136 079	158 539	133 071	179 941	183 217	22,5%
TOTAL	564 812	587 580	510 790	488 024	547 061	574 244	-3,1%

Source : comptes administratifs, comptes de gestion

Tableau n° 13 : Autres produits

Autres produits (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. %
Produits des services et du domaine (c/70) dont	347 336	361 025	353 686	379 980	371 350	384 691	6,9%
Dont Redevances services périscolaires (c/7067)	257 378	232 204	235 188	250 243	262 172	257 350	1,9%
Autres produits de gestion courante (c/75)	372 275	358 234	327 397	330 469	334 015	315 313	-10,3%
Dont Revenus des immeubles (c/752)	372 275	358 234	327 397	329 329	331 838	315 116	-10,9%
TOTAL	719 611	719 259	681 083	710 449	705 365	700 005	-2,0%

Source : comptes administratifs, comptes de gestion

Tableau n° 14 : Dépenses de fonctionnement

DRF (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. %
Charges nettes de personnel	4 273 872	4 486 831	4 585 399	5 011 411	5 237 451	5 555 947	30,0%
Charges à caractère général	2 606 772	2 440 199	2 131 185	2 202 277	2 232 674	2 174 447	-16,6%
Subventions de fonctionnement	722 159	719 004	665 773	438 700	437 915	457 632	-36,6%
Autres charges de gestion	465 309	461 833	467 014	462 025	437 150	452 198	-2,8%
Charges de gestion	8 068 112	8 107 867	7 849 371	8 114 414	8 345 191	8 640 223	7,1%
Evolution annuelle		0,5%	-3,2%	3,4%	2,8%	3,5%	
Charges financières	362 031	400 998	291 064	499 404	205 437	186 200	-48,6%
Charges exceptionnelles	10 214	6 533	36 469	14 542	11 901	4 377	-57,1%
DRF (hors 013 et 014)	8 440 357	8 515 398	8 176 903	8 628 360	8 562 530	8 830 801	4,6%

Source : comptes administratifs, comptes de gestion

Tableau n° 15 : Charges brutes et nettes de personnel

Chapitre 012 (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. %
Charges de personnel (chapitre 012)	4 396 269	4 619 525	4 787 794	5 204 997	5 378 278	5 588 142	27,1%
Evolution annuelle		5,1%	3,6%	8,7%	3,3%	3,9%	
(-) 013 Atténuations de charges	122 397	132 694	202 394	193 586	140 827	32 195	
Charges nettes de personnel	4 273 872	4 486 831	4 585 399	5 011 411	5 237 451	5 555 947	30,0%
Evolution annuelle		5,0%	2,2%	9,3%	4,5%	6,1%	

Source : comptes administratifs, comptes de gestion

Tableau n° 16 : Composantes de la masse salariale

Chapitre 012 (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. %
Impôts taxes versements assimilés (c/63)	101 565	105 345	120 683	131 319	137 734	145 623	43,4%
Rémunération personnel titulaire (6411)	2 688 631	2 785 729	2 771 879	2 891 078	2 882 099	2 913 472	8,4%
Rémunération personnel non titulaire (6413)	353 764	339 632	452 886	544 309	719 131	963 942	172,5%
Rémunération emplois d'insertion (6416)	1 477	70 326	112 580	189 742	113 390	0	
Rémunérations du personnel (c/641)	3 043 872	3 195 688	3 337 345	3 625 128	3 714 621	3 877 414	27,4%
Charges sociales et autres (c/645 647 648)	1 250 832	1 318 492	1 329 766	1 448 549	1 525 924	1 565 105	25,1%
TOTAL CHAPITRE 012	4 396 269	4 619 525	4 787 794	5 204 997	5 378 278	5 588 142	27,1%
Evolution annuelle		5,1%	3,6%	8,7%	3,3%	3,9%	

Source : comptes administratifs, comptes de gestion

Tableau n° 17 : Charges du chapitre 011

Chapitre 011 (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. %
Charges à caractère général (dont)	2 606 772	2 440 199	2 131 185	2 202 277	2 232 674	2 174 447	-16,6%
Evolution annuelle		-6,4%	-12,7%	3,3%	1,4%	-2,6%	
c/60612 Energie électricité	430 159	387 520	412 741	327 181	349 898	333 967	-22,4%
c/60623 Alimentation	171 768	168 551	169 012	160 008	171 839	179 738	4,6%
c/6063 Entretien et petit équipement	200 690	95 517	85 479	112 465	142 357	161 410	-19,6%
c/611 Contrats et prestations services	547 515	487 712	318 323	305 539	252 714	230 142	-58,0%
c/61521 Terrains	169 247	162 091	162 328	175 874	179 830	155 672	-8,0%
c/615 Autres	292 490	212 106	172 823	157 668	252 736	148 272	-49,3%

Source : comptes administratifs, comptes de gestion

Tableau n° 18 : Subventions aux associations

Compte 6574 (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Subventions aux associations (dont)	616 159	613 004	580 773	338 550	349 556	387 257
Office socio culturel montoirin	17 000	19 200	23 400	23 500	24 100	25 000
Comité des œuvres sociales	42 474	44 887	45 386	46 993	52 990	53 000
Les Petits Moussaillons	232 000	216 640	232 000	168 620	174 782	205 806

Source : comptes administratifs, comptes de gestion

Tableau n° 19 : Subventions à l'association « Les Petits Moussaillons »

Subventions Les Petits Moussaillons (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
c/657 CA	232 000	216 640	232 000	168 620	174 782	205 806
Annexe BP ou délibération (2017)	232 000	236 640	232 000	240 190	174 782	266 819
Convention du 23/06/2010	231 900					
Avenant 1 30/01/2014 (ex.2014) Délib 17/12/2013		236 640				
Avenant 2 22/12/2015 (ex. 2015) Délib 17/12/2014			240 190			
Avenant 3 18/12/2015 (ex. 2016) Délib 16/12/2015				240 190		
Avenant 4 26/12/2016 (ex.2017) Délib 15/12/2016					216 782	
Convention du 26/12/2017 Délib 13/12/2017						266 819

Source : comptes administratifs, comptes de gestion, conventions et avenants

Tableau n° 20 : Autres charges de gestion courante

Autres charges de gestion courante (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. %
Autres c/65 - charges de gestion courante (dont)	465 309	461 833	467 014	462 025	437 150	445 812	-4,2%
c/6531 Indemnités	105 604	97 259	93 205	91 400	100 875	104 349	-1,2%
c/6553 Service d'incendie	244 577	247 023	248 011	248 011	248 011	250 243	2,3%
c/6554 Contribution organismes de regroupement	79 977	88 286	80 226	81 294	47 209	61 153	-23,5%

Source : comptes administratifs, comptes de gestion

Tableau n° 21 : Impact des indemnités de remboursement anticipé (IRA) sur les charges financières

Charges financières (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. %
Charges financières	362 031	400 998	291 064	499 404	205 437	186 200	-48,6%
dont IRA emprunt CHF/EUR		45 357					
dont IRA emp CM / rachat emp. La Poste				242 683			
Charges financières nettes	362 031	355 641	291 064	256 721	205 437	186 200	
Evolution annuelle		-1,8%	-18,2%	-11,8%	-20,0%	-9,4%	

Source : comptes administratifs, comptes de gestion

Tableau n° 22 : Excédent brut de fonctionnement et capacité d'épargne

EBF et CAF (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. %
Produits de gestion (A)	9 969 243	10 490 982	10 483 507	10 382 690	10 721 504	10 764 163	8,0%
Charges de gestion (B)	8 068 112	8 107 867	7 849 371	8 114 414	8 345 191	8 640 223	7,1%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 901 131	2 383 115	2 634 136	2 268 276	2 376 313	2 123 939	11,7%
(+/-) Résultat financier (réel)	-361 822	-400 998	-290 914	-499 399	-205 433	-185 822	
(+/-) Autres produits et charges except. réelles	19 699	8 819	-15 981	-8 197	-4 024	63 958	
(=) CAF brute	1 559 009	1 990 936	2 327 241	1 760 679	2 166 857	2 002 076	28,4%

Source : comptes administratifs, comptes de gestion, calculs CRC

Financement de l'investissement

Tableau n° 23 : Financement de l'investissement : données par exercice et en cumul

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
				Correction			
CAF brute	1 559 008	1 990 936	2 327 241	1 760 679	2 166 857	2 002 076	11 806 796
- Annuité en capital de la dette	722 316	720 514	721 452	592 109	603 378	614 026	3 973 795
= CAF nette ou disponible corrigée (A)	836 693	1 270 422	1 605 789	1 168 570	1 563 478	1 388 050	7 833 002
TLE et taxe d'aménagement	17 834	64 964	22 789	42 200	52 147	56 497	256 431
+ FCTVA	570 290	341 446	328 954	313 004	495 470	497 512	2 546 677
+ Subventions d'investissement reçues	1 133 850	1 000 127	766 095	1 283 694	422 376	346 663	4 952 805
+ Produits de cession	23 540	76 763	0	172 664	0		272 967
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	1 745 514	1 483 300	1 117 838	1 811 563	969 994	900 672	8 028 880
= Financement propre disponible (A+B)	2 582 207	2 753 722	2 723 627	2 980 133	2 533 472	2 288 722	15 861 882
- Dépenses d'équipement y compris travaux en régie	2 950 113	2 764 763	2 018 529	1 907 991	3 279 979	2 267 736	15 189 112
- Subventions d'équipement	18 507	69 788	98 399	126 051	-214 639	98 645	196 751
- Participations et inv. financiers nets (c/27)	0	500	70 994	96 049	119 706	119 948	407 197
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-386 414	-81 329	535 705	850 042	-651 574	-197 608	68 822
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-386 414	-81 329	535 705	850 042	-651 574	-197 608	68 822

Source : comptes administratifs, comptes de gestion, calculs CRC (correction effectuée sur l'exercice 2016)

Tableau n° 24 : Dépenses d'équipements par opération

Dépenses d'équipements (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul 13-18	En %
Op 36 ANRU DSU	1 084 587	1 277 853	752 779	449 299	87 778	19 468	3 671 764	24%
Op 31 Voirie VRD	774 020	538 439	425 081	224 477	780 965	627 529	3 370 510	22%
Op 55 Multi-accueil-RAP-APE					1 784 625	283 309	2 067 934	13%
Op 25 Service Enfance Jeunesse L'ESCALE	772 861	603 291	148 769	17 574	2 889	1 350	1 546 735	10%
Op 35 Enseignement	51 285	80 525	216 234	117 022	62 480	302 392	829 938	5%
Op 14 Equipements sportifs	36 333	47 957	33 519	36 350	11 742	483 417	649 318	4%

Source : comptes administratifs

Tableau n° 25 : Encours de dette

Compte 16 (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Encours au 31/12/N	9 556 024	8 836 183	8 108 302	7 516 193	6 912 815	6 298 789
dont c/1641 Emprunts en euros (€)	9 210 638	8 564 068	7 895 502	7 321 533	6 736 295	6 136 979
dont c/1643 Emprunts en devises (€)	66 847	41 174	0	0	0	0
dont c/16818 Autres prêteurs (€)	278 538	230 940	212 800	194 660	176 520	161 810

Source : comptes administratifs, comptes de gestion

Tableau n° 26 : Bilan fonctionnel

Bilan fonctionnel (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fonds de roulement net global	1 506 472	1 425 816	1 955 092	2 805 134	2 153 560	1 955 952
- Besoin en fonds de roulement global	-181 892	7 325	77 509	-203 773	181 931	-241 732
=Trésorerie nette	1 688 364	1 418 491	1 877 583	3 008 907	1 971 629	2 197 685
en nombre de jours de charges courantes	73	61	84	127	84	91

Source : comptes de gestion

Annexe n° 4. Gestion des ressources humaines

Effectifs

Tableau n° 27 : Effectifs budgétaires et effectifs pourvus en nombre d'agents

Effectifs au 31/12 de n	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évo 13-18
Effectifs budgétaires (physiques)	130	139	142	146	148	151	16,2%
Effectifs pourvus (physiques)	116	120	123	125	116	113	-2,6%
Taux d'occupation	89,2%	86,3%	86,6%	85,6%	78,4%	74,8%	

Source : données RH de la commune

Tableau n° 28 : Effectifs et rémunérations des personnels titulaires et non titulaires en ETP

Effectifs ETP au 31/12 de n	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évo %
Effectifs titulaires ETP	104,7	106,6	103,4	106,4	106,7	105,6	0,9%
Effectifs non titulaires ETP	15,0	16,2	26,2	34,5	37,6	41,2	174,7%
Total effectifs en ETP	119,7	122,8	129,6	140,9	144,3	146,8	22,6%
Rémunérations (c/6411 et 6413)	3 042 395	3 125 362	3 224 765	3 435 387	3 601 231	3 877 414	27,4%

Source : comptes administratifs, comptes de gestion, données RH de la commune

Temps de travail

Tableau n° 29 : Temps de travail : comparatif entre les mesures mises en place dans la collectivité et la réglementation (année 2017)

Comparatif entre mesures mises en place dans la collectivité et la réglementation	Trignac
Total des effectifs pourvus en ETP	146,8
Durée hebdomadaire de travail de la collectivité (en heures)	35
Jours ouvrés annuels	254
Nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité	34
Nombre de jours RTT	0
Décompte annuel (Nombre de jours travaillés dans la collectivité)	220
Décompte annuel en heures	1540
Durée légale moyenne du travail en heures	1607
Différence annuelle en heures	-67
Soit en nombre de jours	-9,4
Soit pour l'ensemble de la collectivité (en nombre d'heures)	-9 836
Soit en ETP	-6,12
Chapitre 012	5 378 278
Coût moyen en ETP	37 274
Surcoût	228 117

Source : données RH de la commune

Tableau n° 30 : Autorisations d'absence pour événements familiaux : comparatif entre les mesures mises en place dans la collectivité et dans la FPE

Autorisations d'absence (nombre jours)	Trignoac	Fonction publique Etat	Écart
Mariage de l'agent	8	5	3
Mariage des enfants	5	0	5
Mariage des collatéraux au 1er degré (frère, sœur)	1	0	1
Mariage des parents	1	0	1
Naissance d'un enfant	3	3	0
Décès du conjoint, parents, enfants	5	3	2
Décès des beaux parents	2	0	2
Décès des collatéraux au 1er degré (frère, sœur)	3	0	3
Décès des ascendants descendants (grands parents, petits enfants), des autres collatéraux du 1er degré (beau-frère, belle-sœur)	1	0	1
Décès des collatéraux au 2ème degré (oncle, tante)	1	0	1
Délais de route pour tout événement (distance aller comprise entre 400 et 600 km)	1	0	1
Délais de route pour tout événement (distance aller supérieure à 600 km)	1	0	1

Source : règlement intérieur de la commune, portail fonction publique (FPE)

Absentéisme pour raisons de santé et prévention des risques professionnels

Tableau n° 31 : Absences pour raison de santé

Nombre de jours d'absence	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évo 13-18
Maladie ordinaire	1 575	2 545	2 551	2 466	4 353	4 019	155,2%
Evolution annuelle		61,6%	0,2%	-3,3%	76,5%	-7,7%	
Longue durée / longue maladie	270	244	1 767	1 200	640	15	
Accident trajet	0	0	0	0	0	0	
Accidents du travail	90	431	974	1 290	745	49	
Maladie professionnelle	0	0	711	640	1 006	1 421	
Total absentéisme pour motif médical	1 935	3 220	6 003	5 596	6 744	5 504	184,4%
Evolution annuelle		66,4%	86,4%	-6,8%	20,5%	-18,4%	
Maternité, paternité, adoption	0	0	280	141	15	0	
Total absentéisme pour raisons de santé	1 935	3 220	6 283	5 737	6 759	5 504	184,4%
Evolution annuelle		66,4%	95,1%	-8,7%	17,8%	-18,6%	

Source : données RH de la commune

Tableau n° 32 : Taux d'absentéisme pour raisons de santé

Taux d'absentéisme	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total titulaires et non titulaires	119,7	122,8	129,6	140,9	144,3	146,8
Nombre de jours ouvrés par agent et pas an	226	226	226	226	226	226
Total jours ouvrés	27 048	27 755	29 290	31 832	32 610	33 184
Jours d'absence pour raisons de santé	1 935	3 220	6 283	5 737	6 759	5 504
Taux d'absentéisme pour raisons de santé	7,15%	11,60%	21,45%	18,02%	20,73%	16,59%

Source : données RH de la commune, calculs CRC

Tableau n° 33 : Coût de l'absentéisme

Coût de l'absentéisme (€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Coût moyen ETP (rémunérations hors charges titulaires)	25 421	25 449	24 882	24 390	24 958	26 408
Nombre de jours d'absence pour motif médical	1935	3220	6003	5596	6744	5504
Equivalent jours d'absence en ETP	9	14	27	25	30	24
Estimation coût moyen de l'absent. (motif médical)	217 654	362 588	660 926	603 932	744 773	643 128

Source : données RH de la commune, calculs CRC)

Tableau n° 34 : Modifications de l'organigramme des services municipaux

Date CTP	Modifications de l'organigramme
02/04/2012	Organigramme général : 4 grands pôles (pôle administratif, socio-éducatif, socioculturel, centre technique municipal)
16/11/2012	Fusion des services "espaces verts et sports" - l'organigramme ne le montre pas - cf CT de janvier 2013
18/02/2013	Adoption de l'organigramme actant la fusion des 2 services
06/02/2015	Nouvel organigramme par pôle (pôle ressources, technique, culturel, éducation et social)
27/11/2015	Réorganisation des pôles techniques et éducation. Acté début 2016
22/03/2016	Evolution organigramme pôle technique - création du service "propreté des bâtiments" et cogestion des fêtes et cérémonies.
21/06/2016	Evolution pôle technique : apparition de 2 pôles techniques
09/12/2016	Avenant organigramme : évolution du pôle "aménagement durable et projet" qui passe sous la gestion directe du maire
Idem	Nouvel organigramme remis en cause : l'organigramme de juin 2016 est toujours valable.
20/01/2017	Basculer du secteur "garage et voirie" sous le service "environnement et installations sportives"
05/04/2017	Evolution pôle technique suite création du poste "assistant urbanisme et prévention"
22/09/2017	Nouvelle municipalité : nouvel organigramme (disparition des deux pôles techniques - fusionnés)
17/11/2017	Evolution pôle éducation

Source : réponse de la commune au questionnaire n°1 de la CRC

Tableau n° 35 : Dépenses en conseils extérieurs

Compte 6226 (€)	2016	2017	Totaux	objet
DC PITOU JOCELYNE	630	38 977	39 607	Consultations psy par les personnels de la mairie
NEERIA		18 240	18 240	Marché mise à jour DU risques professionnels
NOEL URFIN	20 727		20 727	Gestion projets / audit organisation services techniques
RESEAU A2C		38 520	38 520	RPS et QVT

Source : pièces dématérialisées du compte de gestion

Annexe n° 5. Budget 2019 et prospective financière 2020-2021

Tableau n° 36 : Prédiction des dépenses de fonctionnement

DRF (€)	2018 (rappel)	2019	2020	2021
	CA	BP	Prospective	
Charges de gestion (dont)	8 640 223	8 780 862	8 955 000	9 230 000
Evolution annuelle	3,5%	1,6%	2,0%	3,1%
Charges nettes de personnel	5 555 947	5 621 000	5 794 000	6 012 000
Evolution annuelle	6,1%	1,2%	3,1%	3,8%
DRF (hors 013 et 014)	8 830 801	8 954 862	9 118 000	9 375 000
DRF (hors dépenses imprévues)	9 039 854	9 274 862	9 438 000	9 655 000
Evolution annuelle	1,7%	2,6%	1,8%	2,3%

Source : budget primitif 2019, DOB 2019

Tableau n° 37 : Prédiction des recettes de fonctionnement

RRF (€)	2018 (rappel)	2019	2020	2021
	CA	BP	Prospective	
Produits de gestion (dont)	10 764 163	10 710 600	10 788 600	10 913 600
Evolution annuelle	0,4%	-0,5%	0,7%	1,2%
Contribution directes (c/7311)	4 717 767	4 864 000	4 996 000	5 131 000
Evolution annuelle	3,1%	3,1%	2,7%	2,7%
Reversements nets de fiscalité (c/732 – chap. 013 (FPIC))	3 128 194	2 920 500	2 875 500	2 875 500
Evolution annuelle	-0,7%	-6,6%	-1,5%	0,0%
Autres impôts et taxes (autres c/73)	813 807	806 000	806 000	806 000
Evolution annuelle	-7,5%	-1,0%	0,0%	0,0%
DGF (c/741)	781 658	777 000	765 000	754 000
Evolution annuelle	-1,4%	-0,6%	-1,5%	-1,4%
RRF (hors 013-014 avec 722)	11 061 823	10 719 000	11 000 000	10 914 000
RRF	11 222 387	10 969 000	11 250 000	11 124 000
Evolution annuelle	2,2%	-2,3%	2,6%	-1,1%

Source : compte administratif 2018 (rappel), budget primitif 2019, DOB 2019

Tableau n° 38 : Prédiction de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'épargne

en €	2018 (rappel)	2019	2020	2021
	CA	BP	Prospective	
Produits de gestion (A)	10 764 163	10 710 600	10 788 600	10 913 600
Charges de gestion (B)	8 640 223	8 780 862	8 955 000	9 230 000
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2 123 939	1 929 738	1 833 600	1 683 600
Evolution annuelle	-10,6%	-9,1%	-5,0%	-8,2%
Résultat financier	-185 822	-169 200	-157 600	-139 600
Autres produits et charges exceptionnelles réelles	63 958	4 000	211 000	0
CAF brute	2 002 076	1 764 538	1 887 000	1 544 000
Evolution annuelle	-7,6%	-11,9%	6,9%	-18,2%

Source : compte administratif 2018 (rappel), budget primitif 2019, DOB 2019

Tableau n° 39 : Prévion des dépenses d'équipements

Prévion des dépenses d'équipements (€)	2019	2020	2021
	BP	Prospective	
Budget primitif 2016 (avec RAR)	3 562 054		
Rapport d'orientations budgétaires 2019-2021		3 000 000	2 700 000
Programme pluriannuel d'investissements 2019-2023		3 110 000	3 901 700

Source : budget primitif 2019, DOB 2019, PPI 2019-2023

Tableau n° 40 : Prévion de financement de l'investissement

Financement de l'investissement (€)	2019	2020	2021
	BP	Prospective	
CAF brute	1 764 538	1 887 000	1 544 000
- Annuité en capital de la dette	620 000	550 000	540 000
= CAF nette ou disponible corrigée (A)	1 144 538	1 337 000	1 004 000
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	862 140	1 154 000	971 000
= Financement propre disponible (A+B)	2 006 678	2 491 000	1 975 000
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 562 054	3 070 000	2 770 000
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	116 000	0	0
- Participations et inv. financiers nets (c/27)	122 200	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 793 576	-579 000	-795 000
Nouveaux emprunts de l'année	0	300 000	822 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-1 793 576	-279 000	27 000

Source : budget primitif 2019, DOB 2019

Tableau n° 41 : Fonds de roulement prévisionnel

FNRG (€)	2018	2019	2020	2021
	CG	BP	Prospective	
Fonds de roulement net global	1 955 952	162 377	-116 623	-89 623
Variation annuelle	-197 608	-1 793 576	-279 000	27 000

Source : compte de gestion 2018, budget primitif 2019, DOB 2019, calculs CRC

Tableau n° 42 : Endettement prévisionnel

compte164 (€)	2018	2019	2020	2021
	CG	BP	Prospective	
Encours dette ancienne au 31/12/N	6 298 789	5 681 027	5 132 166	4 592 920
Emprunts nouveaux			300 000	822 000
Encours total	6 298 789	5 681 027	5 132 166	4 592 920
CAF	2 002 076	1 764 538	1 887 000	1 544 000
Durée apparente de la dette (années)	3,1	3,2	2,7	3,0

Source : compte de gestion 2018, budget primitif 2019, DOB 2019, calculs CRC



Les publications de la chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Pays-de-la-Loire

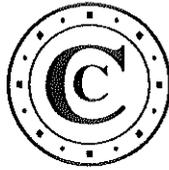
Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25, rue Paul Bellamy

BP 14119

44041 Nantes cedex 01

Adresse mé^l. paysdelaloire@ccomptes.fr

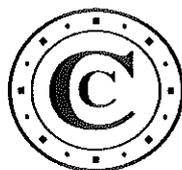


RÉPONSES

AUX OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE ADRESSÉES PAR LES ORDONNATEURS SUCCESSIFS

Ces réponses, jointes au rapport, engagent la seule responsabilité de leurs auteurs
(art. L. 243-5 du code des juridictions financières)

Chambre régionale
des comptes
Pays de la Loire



**Réponse de Monsieur David PELON,
ancien maire de la commune de Trignac**

au rapport d'observations définitives

de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire

en date du 7 novembre 2019

06/12/2019

David PELON
Maire de Trignac
(2014 – 2017)

9 rue Edgar DEGAS
44570 TRIGNAC
davidpelon44570@gmail.com

Réf : 2019-128
PJ : Rapport d'observations définitives
Ville de Trignac

Monsieur le Président,

Vous m'avez adressé les observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Ville de Trignac pour les exercices 2013 à 2018, et le BP 2019.

La lecture du rapport qui couvre le mandat de trois équipes municipales différentes soulève de ma part quelques objections et observations.

Les magistrats soulignent que la situation financière fin 2018 est saine, avec une capacité d'épargne satisfaisante. Cependant vous anticipez un risque majeur dans les années à venir, avec des marges de manœuvre en matière de fiscalité très difficile puisque les taux d'impositions sont déjà très élevés.

Il est remarqué une grande dépendance sur le plan financier de la ville de Trignac avec l'agglomération, la Carène. Cette dépendance à terme pourrait être nuire fortement aux équilibres budgétaires de la ville en cas d'une baisse des dotations provenant de l'EPCI.

La commune va devoir intensifier sa maîtrise des dépenses de la section de fonctionnement, d'ailleurs dès 2014 j'avais commencé à réduire d'une façon significative certaines dépenses au chapitre 011, surtout dans la gestion des contrats. La masse salariale devra aussi être maîtrisée à l'avenir pour revenir à des montants plus acceptables pour permettre une amélioration de nos capacités de financement en vue des aménagements futures que Trignac va engager, tel que le réagencement, la modernisation du centre-ville et la rénovation du patrimoine municipal qui est vieillissant.

Lors de notre mandat nous avons déjà engagé un début de la modernisation, et du réagencement du centre-ville par le parvis de l'église Saint Eloi, avec une dimension environnementale ainsi que sur l'accessibilité du lieu pour les utilisateurs.

Courrier arrivé le

6 - DEC. 2019

Chambre régionale des comptes
Pays de la Loire

Trignac le 05 décembre 2019,

Monsieur le Président

Chambre Régionale des Comptes

25 rue Paul Bellamy

BP 14119

44041 NANTES CEDEX 1

Je vous adresse par ailleurs mes observations définitives pour donner suite à votre premier document, votre analyse ne distingue pas les périodes des différents mandats des équipes qui se sont succédé, je tiens à apporter certaines observations complémentaires sur ma période de mandat de gestion ainsi que celles de mes collègues.

En 2014, une alternance politique s'est installée après un siècle d'une gestion jugée très paternaliste, très à gauche, qui n'a pas évolué avec l'évolution de la société contemporaine. Celle-ci a engendrée une gestion administrative un peu en décalage avec les normes actuelles, tant sur la gestion du personnel que sur l'organisation tout simplement par rapport à ce que l'on peut retrouver dans les autres collectivités locales de la même strate de population.

En 2014, nous avons souhaité moderniser cette gestion publique avec plus ou moins de réussite, mais l'essentiel c'est que nous avons entamé la phase de la modernisation et une professionnalisation du personnel dans les métiers de la fonction publique territoriale afin de proposer une gestion plus efficiente en maintenant un bon niveau de qualité du service public aux usagers.

L'avenir nous dira si cela porte ces fruits !!!

Mes observations définitives,

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

Pour compléter ce point en matière de logement, en 2014/2005, un nouveau Plan local de l'habitat (PLH) fût adopté par l'agglomération CARENE avec des objectifs pour Trignac sur la durée du mandat 2014-2020, autoriser la construction de 80 logements au minimum.

Pour atteindre les objectifs de la commune, nous avons dès 2014, en partenariat avec un opérateur/aménageur foncier travailler sur un lotissement de logements de résidences individuelles au nombre de 55, dont 20 en location accession sociale avec le bailleur LNH que le secteur de Trembly, confortant une mixité sociale, et la venue d'habitants supplémentaires pour l'utilisation des services publics du quartier, l'école publique maternelle Louise Michel, son accueil périscolaire, et le restaurant scolaire et l'aire de jeux le City Park attenant. **L'ensemble du projet fût livré et terminé en 2017, montrant ainsi toute l'attractivité de TRIGNAC, de ce quartier, à la campagne, aux portes du marais de la Brière, proche de toute la zone commerciale, des accès routiers et du pôle gare de Saint Nazaire.**

Un second lotissement fût créé en 2016 par un opérateur privé soutenu par la ville. Celui-ci est livré en 2019, comportant une partie, des terrains libres de constructeurs, et une autre partie, des logements collectifs à accès social, nous avons travaillé avec le bailleur « Logis ouest » dans cette opération d'une vingtaine de logements sociaux. Cette opération de mixité propriétaires ET locataires se situe à 500 mètres de la Mairie. Cela rentre dans le renouvellement urbain et permet de densifier le centre bourg pour répondre aux objectifs du Plan local de l'habitat de la Carène. Une autre opération est en cours, pour 22 logements en collectifs proche du Centre départemental incendie.

Durant le mandat, la commune connaît un accroissement de sa population, il y a une vingtaine de permis de construire par an environ en « diffus ». Cela conforte notre attractivité sur le territoire de l'agglomération nazairienne, et permet de maintenir en activité l'ensemble des services publics de proximité, écoles, lieux culturels, aires de sports, périscolaire, restaurant scolaire, salles communales.

Enfin dès le début du mandat, 2014/2015, avec les services de l'agglomération nazairienne, et l'ensemble des communes, il a été lancé la création d'un document d'urbanisme unique qui s'appliquera à l'ensemble du territoire, le **PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL**, avec l'ensemble des documents annexes, le Plan de déplacement urbain, le Plan local de l'habitat, le Plan climat Air Energie Territoriaux. **Tous les élus, agents municipaux et de l'agglomération, accompagné par des cabinets spécialisés dans ce domaine ont élaboré ensemble ces documents.**

Ce dossier a été géré par la CARENE en tant que maître d'ouvrage. Celle-ci a pris en charge intégralement tous les aspects financiers. Avec cette mutualisation à l'échelle de l'agglomération, la commune a transféré sa compétence en matière d'urbanisme mais a réalisé une économie financière d'environ 200 000€ car nous devons effectuer la Grenellisation du PLU de la ville car celui-ci était obsolète.

Le PLUI sera adopté fin d'année 2019, ou début 2020, il sera l'outil pour notre urbanisation future pour les 20 prochaines années.

2 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE ET LA FIABILITE DES COMPTES

2.1 Les obligations de mise en ligne sur le site internet de la commune

La refonte du site et de sa modernisation a été, en termes de fluidité, de lecture, d'accès à l'information, la possibilité de paiement des factures du pôle enfance jeunesse, et d'être un outil interactif pour tout le domaine état civil/population cela a permis une meilleure visibilité de la ville, du service public proposé.

2.2 Les décisions budgétaires et leurs documentations

La qualité des prévisions budgétaires

En 2016, l'annulation de crédit est dû à une inscription au BP 2016 pour la modernisation, agrandissement et d'accessibilité de l'Hôtel de ville dans le cadre du projet urbain de réhabilitation du centre bourg de Trignac dont nous avons entamé celui-ci par la réfection du parvis de l'Eglise Saint Eloi, dans le cadre d'une mise en valeur du lieu par rapport à son environnement ainsi qu'à son usage et de, répondre à la problématique de l'accessibilité pour toutes les personnes à mobilité réduite.

Cette annulation fait suite à des problèmes internes à la collectivité qui ont bloqué le processus normal d'une gestion des projets politiques du mandat, avec pour conséquence l'annulation de la consultation de marché public pour le projet de modernisation, l'agrandissement et l'accessibilité de l'Hôtel de ville.

En 2015, le budget primitif fût voté en suréquilibre dans le respect L1612-6 et L1612-7 du CGCT. Je trouve regrettable que premièrement l'autorité actuelle n'a pas agi en bon père de famille, et secundo, que l'ensemble des cadres en charges du dossier, y compris le cabinet de consultants financiers n'est pas proposé une telle possibilité. **Il est plutôt de bon usage, d'établir un budget avec plus de ressources en excédent**, plutôt d'inscrire des dépenses fictives masquant la sincérité des comptes auprès des citoyens.

Sur le point de vue politique, cette inscription budgétaire fictive de près 800 KE en 2018, **résulte des économies de gestion des budgets précédents, donc de mon mandat**, il est vrai qu'en terme d'image, de communication partisane, l'actuelle autorité a préféré fauter sur le plan du respect des principes budgétaires dans l'établissement du budget primitif plutôt que d'avoir à gérer avec son opposition un conflit de communication.

La production des annexes au compte administratif

Je prends note de votre remarque et regrette-la non-application de la réglementation mais l'autorité n'est qu'un dépositaire politique faisant confiance à une administration gérée un directeur ou directrice générale des services en charge de la bonne application des réglementations.

Je serais vigilant dans l'application à l'avenir de votre recommandation afin d'améliorer la qualité du vote de l'assemblée délibérante et d'améliorer la qualité d'information des citoyens.

2.3 La fiabilité des comptes annuels

2.3.1 Les opérations de régularisation des charges et des produits

Il est regrettable que les services généraux, responsable et en charge du bon fonctionnement des services n'ont pas fait le nécessaire lors de cette opération.

Prenant conscience de cette erreur manifeste des cadres qui ont géré cette opération, celle-ci ne remet pas en question les principes budgétaires, la sincérité, et l'équilibre budgétaire. Il s'agit d'une erreur d'écriture comptable qui devra être régularisée.

2.3.2 La comptabilité patrimoniale

En 2014 à notre arrivé en gestion politique nous avons effectué une analyse d'organisation (étude politique). Celle-ci nous a révélé des lacunes dans plusieurs domaines de gestion comptable à l'inventaire physique de la ville. Dans un hangar municipal il y avait des « biens » entassés sans en connaître l'origine comptable en valeur.

Nous sommes loin d'une gestion d'inventaire avec un étiquetage code barre et d'un logiciel dédié sur la vie comptable des biens ainsi répertorié, **cela montre aussi tout le travail qu'il reste à réaliser afin d'être opérationnel sur le plan comptable et de l'information auprès du citoyen sur l'état du bilan comptable des biens de la ville. Le temps nous a manqué pour mettre à jour cette gestion d'inventaire avec méthodologie pour une meilleure transparence et connaissance de l'actif de la ville.**

En 2014 nous avons repris intégralement le processus comptable de la ville dont la mise en place d'une comptabilité d'engagement qui auparavant n'était pas systématique. Nous avons dû revoir la délégation de signature et instaurer un plafond de contre signature par un élu.

Avant 2014, la contresignature par un élu était obligatoire qu'à partir de 3500 €, avec une gestion systématique type dit « saucissonnage » des achats pour éviter un contrôle d'un élu.

Après ce constat de « laisser aller » et désintérêt de l'ordonnateur précédent ainsi que de son équipe, nous avons proposé et instauré un nouveau cadre juridique comptable dans la gestion de comptabilité d'engagement et surtout dans la signature des bons d'engagements afin de responsabiliser les élus et les agents, pour optimiser, et contrôler les dépenses des services.

Nous avons instauré une contresignature obligatoire par un élu à partir de 500€ de bon d'engagement sur l'ensemble des services de la ville. Cela a permis d'avoir une idée claire des dépenses courantes, et d'éviter « des égarements » d'achats non nécessaire au bon fonctionnement de la ville. Nous avons pu optimiser les dépenses budgétaires en 2015, 2016, 2017 et d'inscrire des propositions de dépenses budgétaires les plus sincères avec les besoins réels pour le bon fonctionnement courant de la ville. Par conséquent cette gestion rigoureuse a permis d'améliorer d'une façon significative l'autofinancement de la Ville.

L'apurement des comptes provisoires

À la vue de votre analyse il apparait évident des problèmes dans le traitement des informations comptables pour l'apurement des comptes provisoires qui date bien en amont de la période d'analyse en cours. Il appartiendra à l'autorité d'organiser des travaux comptables dans les meilleurs délais pour régulariser cet état de fait, qu'à partir de 2009 l'autorité de l'époque n'a pas sécurisé les comptes pour l'apurement de certaines opérations d'actifs et des amortissements s'y référents.

3 LA SITUATION FINANCIERE RETROSPECTIVE 2013-2018

3.1 Les recettes réelles de fonctionnement

3.1.1 La fiscalité et les autres impôts et taxes

3.1.2 Les reversements de fiscalité

3.1.3 La dotation globale de fonctionnement et les autres attributions et participations

3.1.4 Les autres produits

3.2 Les dépenses réelles de fonctionnement

3.2.1 Les charges de personnel

Il est à noter qu'entre 2013 et 2017, 2018, il y a eu une évolution notable des services publics de proximité pour les usagers, où en régie de gestion et parfois par obligation des politiques de l'Etat s'imposant aux communes et sans attribution de dotations de l'Etat.

Par ailleurs, je peux citer une reprise en régie directe, le service informatique, le service jeunesse. D'autres services nouvellement créés tel que, l'agent de prévention, l'agent en charge du Relais d'assistantes maternelles et l'Accueil parents enfants ces derniers sont cofinancés par la Caisse d'allocation familiale afin d'assurer un service spécifique de ce partenaire à leur place.

Depuis 2013, comme toutes les communes en France connaissent des nouvelles contraintes dues à des politiques de l'Etat, tel que le Temps d'activité péri-éducatif. Il faut aussi prendre en compte la notion du glissement vieillissement technicité (GVT), l'évolution du taux horaire du Smic, toutes les réformes sur les évolutions des régimes indemnitaires des agents de la fonction publique, et enfin l'augmentation des charges sociales. Tous ces éléments ont fait augmenter mécaniquement les charges du personnel.

3.2.2 Les autres dépenses

Les charges à caractère général

Effectivement certains contrats de prestations de services n'ont pas été renouvelés du fait de la non-pertinence économique et techniques de leurs prestations. Une étude a montré qu'il serait plus efficient en termes de volume horaire et plus économique de reprendre en régie certaines prestations comme la maintenance informatique. Nous avons réalisé avec cette reprise de prestations des économies de gestion budgétaire, et une amélioration dans l'organisation du travail courant des agents communaux.

Les autres charges de gestions courantes

Je prends note d'effectivement qu'en 2018 des indemnités allouées aux élus de – 1,2% seulement, c'est peu !

Cependant il est à noter que dès notre prise de fonction en 2014 à compter d'avril, 2015, 2016, 2017 jusqu'en mai, j'ai proposé une baisse des indemnités attribuées aux élus de – 13% par an, soit une « économie substantielle » 15 000 € par an, pour un total d'environ 50 000 € pour la période de mon mandat.

Le constat est clair, l'ordonnateur qui m'a succédé n'a eu qu'une gestion superficielle des dotations des indemnités des élus !

Nous avons créé en 2014 une indemnité à chaque conseiller municipal quelques soit leurs idées partisanes. Cela constitue une « révolution » intellectuelle et une modernisation dans cette collectivité de permettre à chaque élu d'avoir une indemnité en relation avec sa fonction tout en respectant « l'enveloppe globale » allouée à la strate de la ville de Trignac.

Enfin il est à noter qu'en 2017, lors de l'installation de l'équipe qui nous a succédé, il y a eu une délibération prise le 7 juin 2017 concernant l'attribution aux élus une indemnité fonction, la somme de toutes les indemnités sont supérieures à l'enveloppe globale de la strate de Trignac !!

La baisse des contributions aux organismes de regroupements, -23.5% en 2018, elle est à mettre en parallèle avec la baisse du même montant de l'attribution de compensation de Trignac que la CARENE verse à la ville. Il s'agit d'une opération « neutre » à l'instant T, mais celle-ci permettra à l'avenir de réaliser des économies de gestion car avec ses transferts de compétences la ville ne supporte plus les hausses possibles des contributions aux organismes de regroupements.

Les subventions

Concernant le dossier « Star air », un point d'histoire au sujet de cette association. Il s'agit d'une association qui fût créer dans les années 90, avec pour objet proposer des activités vers la jeunesse dont la tranche d'âge était de 12 à 25 ans sur les territoires communaux de, Saint Joachim, Saint Malo de Guersac, Montoir de Bretagne et Trignac. Chaque commune adhérente étaient représentées au conseil d'administration et chaque commune disposaient d'une convention pluriannuelle de services moyennant une subvention votée à chaque budget, plus quelques avantages en nature non valorisés (des locaux et des véhicules sont mis à disposition, plus tous les fluides valorisés gratuitement !)

Notre projet politique vers la jeunesse était en contradiction avec la tranche d'âge cible de cette association. A la date anniversaire du renouvellement de la convention nous n'avons pas renouvelé celle-ci.

Le rapport d'activité de la prestation de service sur le territoire ne correspondait pas aux objectifs que l'on aurait pu attendre d'une telle association qui était implantée depuis + 20 ans sur le territoire.

Leur subvention annuelle toujours en augmentation sans de réelles justifications avec toujours une utilisation de locaux municipaux (d'ailleurs qualifiés d'insalubres, dangereux pour la santé des enfants et des agents qui y travaillaient) y compris les fluides, réseaux informatiques / télécom, et de véhicules à titre gratuit (dépenses indirectes) qui après un constat des dépenses complémentaires portaient la subvention à un montant estimé de + 230 000 € par an (inscription budgétaire primitive et votée 168 000€).

La tranche d'âge cible de notre projet était les 12 à 15 ans, jusqu'à 17 ans inclus afin d'optimiser les actions vers la jeunesse et non de s'éparpiller vers le jeune adulte majeur dont il existe sur le territoire d'autres structures plus adaptées à s'en occuper, telle que la mission locale, 18 – 26 ans.

D'autres points négatifs que l'on avait relevés, aucune efficience réelle (très peu de fréquentation) dans les quartiers de la ville où Star air travaillait, à Certé et dans le Centre-ville. Toutes nos demandes d'améliorations du service sont restées vaine pendant 2 ans. Très peu d'adolescents fréquentaient les lieux de cette association, et le ratio économique subvention / nombre de jeune à l'année était prohibitif !

Notre projet était d'apporter un réel service aux familles, de proposer des activités ludiques, concrètes, proposer une politique vers la jeunesse de 12 à 15 ans, avec des locaux aux normes tant sur l'accessibilité que sur l'usage normal. Nous avons en plus créer un « skate

Park » outil d'attractivité, de rassemblement pour les familles avec des enfants de tous les âges, d'une pratique sportive « fun », ludique, pour les jeunes de cette tranche d'âge à proximité du local de la jeunesse.

Mise en place une tarification adaptée en fonction du quotient familiale pour les activités avec une carte de membre pour chaque jeune adhérent à ce service. La première année nous avons eu plus de 90 adolescents inscrits et qui fréquentaient le local à l'année aux jours d'ouvertures en semaine.

Avec le skate Park à proximité le local des jeunes est aujourd'hui un lieu de référence pour les jeunes de Trignac, et des villes à proximité (Montoir de Bretagne, Saint Malo de Guersac, Saint-Nazaire).

Quant aux recrutements du personnel jeunesse en plus, la quotité Equivalent temps plein à rajouter dans la Masse salariale fût peu importante car l'ensemble des agents qui actuellement gèrent le service jeunesse était déjà dans les effectifs de la commune, sur des temps non complets au pôle Enfance Jeunesse (activités sur la pause du temps méridien, accueil périscolaire...).

Avec cette prise en gestion directe par la ville du service jeune, nous avons pu réaliser des économies de gestion budgétaire, le coût complet (ETP Masse salariale + activités pour les jeunes + fluides + divers) est largement inférieur au montant de la subvention allouée à l'association Star Air, mais surtout le service en régie directe répond parfaitement à la demande de services auprès des familles, des jeunes, et valorise le travail des agents territoriaux en charge de la jeunesse.

Les relations de la commune avec l'association « les petits moussaillons »

Je souhaite apporter quelques précisions concernant le nouvel équipement dont l'association « Les petits moussaillons », un relai d'assistance maternel, et un accueil parents enfants sont en résidence.

Avant 2014, la commune ne disposait pas du service « relai d'assistantes maternelles » or, à Trignac nous disposons un grand nombre d'assistantes maternelles + 50, en profession libre exerçant leur profession à leur domicile, et regroupées au sein d'une association « Tatie à nous » pour l'essentielle d'entre elles. Pour exercer pleinement leur profession, avoir des activités, des renseignements, où autres demandes particulières celles-ci étaient obligées d'aller vers les RAM, soit de Montoir de bretagne, soit de Saint-Nazaire où d'autres lieux sans être prioritaire dans leurs demandes d'aides diverses. De même pour les familles celles-ci devaient se renseigner par le site internet de la CAF, où des accueils parents enfants voisins.

Le bâtiment d'origine qu'occupait les « petits moussaillons » se situait à 800 Mètres du nouvel équipement. Ce bâtiment construit dans les années 80, était très vétuste, il ne permettait pas une extension durable, constituait des dépenses d'entretiens de travaux et de fonctionnement très importantes enfin ne répondait pas aux normes BBC.

En 2016, j'ai proposé la création d'un équipement qui serait mutualisé avec l'association des petits moussaillons, un RAM et APE pour former un guichet unique pour les familles utilisatrices du service public petite enfance, et permettre à l'ensemble des professionnels du secteur d'avoir un outil répondant à leurs diverses demandes. L'étude comparative entre une rénovation de l'ancien bâtiment et une construction neuve a montré que nous avons plus d'économies budgétaires de fonctionnement et d'investissement à réaliser une construction neuve plutôt qu'une rénovation. La CAF notre partenaire, et le Département de Loire Atlantique nous ont apporté leur soutien financier très important et le reliquat à la charge de la ville était quasi identique au montant d'une rénovation mais la rénovation ne répondait pas à la création mutualisée des 3 services. Il aurait fallu en plus créer un autre site pour le RAM et APE (accueil parents enfants) ailleurs donc des coûts supplémentaires et moins subventionnés.

Par conséquent dans l'esprit de la création d'un guichet unique pour les familles, un site mutualisé de 3 services, répondant : aux normes écologiques, aux coûts de fonctionnement, à un confort de travail pour les agents, ce projet répondait parfaitement à notre projet politique en faveur des familles et des professionnels de la petite enfance. Enfin le choix de son implantation est cohérent avec son environnement, situé au sein d'un quartier en plein développement tant sur le plan de l'habitat que sur une économie tertiaire ainsi qu'il est proche de tous les grands axes routiers.

Pour ce qui concerne la convention entre la ville et l'association des petits moussaillons, je tiens y apporter des compléments techniques de pourquoi un tel montage juridique. Lors de ma prise de fonction, 2014, nous avions dans nos projets le volet petite enfance. L'acteur partenaire de l'époque était cette association et avons pu constater ensemble des limites techniques (insalubrité) du lieu qu'ils occupaient et dont l'ordonnateur précédente réparait à coup de « rustine » sans traiter durablement les problèmes du bâtiment. Pour notre part nous avons souhaité conserver cette association sur le territoire de la ville, elle est acteur primordial sur le plan économique en tant qu'employeur et possède toute l'expertise de la gestion de l'accueil de la petite enfance. Par conséquent nous avons souhaité travailler et continuer le partenariat de la gestion du service petite enfance avec eux.

Nos services administratifs nous ont conseillé des renouvellements successifs de la convention (dont celle-ci avait été élaborée par la gestion de l'équipe précédente avec modalités particulières concernant le versement de la subvention ainsi que de la gestion des reliquats) jusqu'à l'achèvement du projet du nouvel équipement.

Prenant bonne note de votre remarque sur la possibilité d'une requalification en marché public, mais l'essentiel a été d'assurer le service, de proposer un nouvel équipement en un temps record, d'augmenter le nombre de places d'accueil pour les familles, de répondre à diverses normes accessibilité, BBC, confort d'usage, etc....et de travailler conjointement sur les plans d'aménagement intérieur/extérieur avec tous nos partenaires, les membres de l'association, le référent CAF, le référent Département 44, mon adjointe en charge du dossier, moi-même, et l'ensemble des services de la ville de Trignac.

Les relations de la commune avec l'association « Comité des œuvres sociales de la Région nazairienne »

En 2015, la nouvelle convention signée entre la ville et le COS a fait débat. Après une analyse interne (politique) sur le service rendu effectif auprès des utilisateurs celle-ci nous a montré que très peu d'agents pouvaient être vraiment destinataire des aides du COS.

L'essentiel de l'aide apporté était l'obtention des « chèques vacances » ceci étaient généralisés à l'ensemble des agents de la ville. De plus, la ville mettait à disposition un agent à titre gratuit auprès de cette association ce qui pour ma part augmente considérablement la subvention réelle accordée à cette association (subvention en numéraire + en nature, non valorisée). Une étude comparative montrait qu'un autre organisme assurait le même niveau de prestations voire plus pour l'ensemble des agents avec un coût de prestations plus avantageux pour la commune, en revanche sans mise à disposition d'un agent à titre gratuit. Celui-ci a retenu toute mon attention mais n'a pas été retenu par les agents !!

Un sondage interne fût organisé, et, une majorité s'est dégagée pour demander la continuité de la convention avec le COS y compris la mise à disposition de l'agent. Dans ce dossier « très particulier » le COS est organisé en association et celle-ci est gérée par une représentation syndicale plurielle émanant des villes adhérentes. Malgré une étude montrant que le COS actuel n'est pas compétitif en termes de coût, ne rend pas un service le plus efficient à l'ensemble des agents, nous avons renouvelé la convention après avoir subi un chantage syndical et un mouvement de grève, sur le principe de « garder les acquis » en dépit du bon sens d'une économie de gestion et l'obtention d'un minimum d'aides à l'ensemble des agents.

Cependant la mise à disposition à titre gratuit d'un agent constitue pour un acte coutumier de longue date et il est considéré comme un acquis social même si cela n'est pas conforme au décret n°2008-580 du 18 juin 2008.

3.3 Le financement de l'investissement

La formation de l'autofinancement

En 2015, nous avons créé une nouvelle taxe permettant de conforter l'autofinancement, la taxe de séjour, cette recette nouvelle a permis d'avoir environ 170 000 € par an. J'attire l'attention que celle-ci aurait pu être mise en place depuis plusieurs années car le territoire de Trignac comporte 6 hôtels d'enseignes nationales de 2 à 3 étoiles, et une maison d'hôtes de 5 appartements.

Cet oubli majeur des ordonnateurs précédents a fait perdre une ressource supplémentaire pour la ville d'environ 1 500 000 € cumulé qui auraient permis d'améliorer des investissements durables et surtout qui aurait pu éviter les fortes augmentations successives de la fiscalité locale par les équipes municipales précédentes.

La couverture du besoin de financement de la section d'investissement

L'effort d'investissement en 2017 est constitué essentiellement par le projet initié en 2016, l'équipement du pôle enfance jeunesse & petite enfance, « l'espace Anne Sylvestre ».

La politique d'investissement

Lors de notre prise de fonction en mars 2014, jusqu'en mai 2017, notre projet politique d'investissement réalisé est le suivant :

- La modernisation, accessibilité, sécurisation, aménagement des espaces urbains, voirie, trottoirs, effacement de réseaux, remplacement des éclairages publics en 100% Led (remplacement d'éclairage à mercure) modernisation de l'embellissement des espaces vert avec mise en place d'un arrosage automatique, plus pratique et économe, création d'une piste mixte piétons/cycles dans le quartier urbain de la Gagnerie,
- La mise en place du Plan de sauvegarde communal et du DICRIM, dossier commencé en 2015 et clos en 2018,
- Des réfections de voiries, création de parkings et places de stationnement, et des aménagements de sécurité routière, tel que des plateaux,
- La modernisation, l'accessibilité et le changement de la clôture du cimetière de la ville, et de sa protection avec de la vidéo protection
- Remplacement des « têtes » des candélabres du parc de l'éclairage public de la ville en LED permettant de répondre au PCAET de l'agglomération (CARENE) dans l'objectif de la diminution des consommations donc une baisse des dépenses de fonctionnement ;
- Mise en place d'une vidéo protection de 28 caméras multifocales sur l'ensemble du territoire, dont les zones économiques Grandchamps, Savine et Les forges-Altitude,
- Construction d'un skate Park d'environ 600m², et aménagement d'un parc à jeux pour les familles (table à pique-nique, aménagement de chemins en accessibilité, etc...)
- Construction d'un city Park dans un quartier dépourvu d'activité pour les enfants, lieu de rencontre pour les familles, et outil d'éveil pour une école maternelle situé à proximité, école Louise Michel.
- Réagencement de l'espace public « Escalé » à Certé, avec le redéploiement du pôle solidarité-CCAS et le pôle Enfance jeunesse en termes de lieu administratif et d'activités auparavant ces services occupaient des locaux qui ne répondaient pas à l'accessibilité pour le public, les agents, et sans confort professionnel. Nous avons privilégié l'intérêt général du service public et l'amélioration des conditions de travail des agents communaux.

A l'origine l'équipe précédente devait installer en résidence permanente l'association « star air » à titre gratuit dans le bâtiment ESCALE.

- La modernisation complète du réseau informatique, et harmonisation des logiciels pour les agents, avec la création d'une charte d'utilisation informatique et des transferts des documents.
- L'installation dans toutes les écoles primaires pour les classes de CM2, CM1, CE2 des tableaux blancs numériques, outils pédagogique et ludique pour les apprentissages des connaissances par les enseignants.
- Création (en 2014) d'un accueil périscolaire à l'école Louis Michèle à Bert, quartier des villages, permettant d'augmenter l'offre de service de proximité municipal aux familles.
- En 2014, nous fêtons le « centenaire » de la création de la ville de Trignac. Rien n'était préparé par l'équipe précédente, en 3 mois, nous avons créé une fête populaire participative (les habitants de tous âges et les agents territoriaux, élus) et culturelle pendant une semaine avec la réalisation d'un film et d'un livre souvenir.
- La rénovation d'un Algeco (qui auparavant logeait le service pôle enfance jeunesse) afin de relocaliser le pôle urbanisme – projet urbain, pour être plus visible en matière de communication sur l'ensemble de nos projets d'aménagements, au lieu d'être isolé et dans un bâtiment non conforme à l'accueil du public (comme actuellement, dufait de sa qualification ERP). Le transfert dans cet Algeco n'a pas pu être effectué pour des raisons personnelles et professionnelles de Mr Z, cadre technique historique en charge du secteur niant toutes modernisations du service public pour les usagers.
- Construction d'un « poolhouse » restauration/buvette pour le club du Rugby club de Trignac pour permettre à cette association de développer des activités et d'augmenter leurs recettes pour financer la pratique du sport pour tous.
- La création d'un « marché Bio », les Automnales réunissant 50 artisans, des stands du développement durable de la CARENE, pendant un WE, en 2015, 2016. Cette manifestation éco bio-culturelle était un projet politique de notre mandat pour l'apprentissage de « mieux Manger, Consommer mieux en BIO ».

Matériels de transport et techniques

L'achat de matériels de transport et techniques dans le cadre du renouvellement du parc très vieillissant et dont l'entretien courant était peu assuré. Le montant dépasse le seuil cependant afin de répondre à l'urgence, et dans la mesure où les coûts de gestion (location de matériel), d'utilisation régulière de ces véhicules, une procédure plus simple a été préconisée tout en respectant la concurrence, la transparence et le moins disant de l'offre.

La procédure utilisée fût 3 devis selon la nature des produits achetés. De plus, vu la lenteur de traitement de l'information et de l'élaboration d'un DCE par les services en

charge des consultations publiques et de l'état d'urgence de certains services demandeurs, la solution à 3 devis fût utilisée pour ces acquisitions.

Aspirateur urbain

Vous aviez fait apparaître dans vos premières observations une problématique au sujet de l'acquisition d'un aspirateur urbain. Je tiens à maintenir mes observations sur ce point. Cette acquisition fait suite à un état de besoin réel et nécessaire pour la propreté de la voirie et des trottoirs du centre-ville de Trignac. Cet outil est destiné aussi à améliorer les conditions de travail des agents de la propreté qui évoluent encore avec un balai poils de coco, une pince à déchets, et un sac.

Evidemment cet aspirateur autotracté permet d'effectuer un travail plus efficace, et surtout traite plus de surface dégradée qu'un simple balai ! La réticence du cadre en charge du dossier est au niveau de la gestion des plannings, dans l'occupation des agents.

En tant qu'autorité il est de ma responsabilité, de veiller à un bon état de propreté des voiries, et de la santé des citoyens pour éviter de « glisser » sur une déjection canine où une canette....

De plus cet outil « du type glutton » a été acheté en dessous du seuil des marchés publics. Le montant total comprenait aussi une remorque de transport nécessaire comme pour toutes nos tondeuses.

L'étude de besoins est réelle et bien proportionnée pour l'usage, et répond parfaitement la commande politique de notre mandat avoir des rues plus propres en renfort de la balayeuse. Les services techniques en général refuse catégoriquement tous outils modernes pouvant améliorer leurs conditions de travail, et évidemment l'optimisation du temps de travail, ainsi que l'efficacité des travaux réalisés ! Ce fût le cas avec la création par l'informaticien d'un logiciel spécifique dans la réalisation de planning pour les agents et le suivi des travaux courants.

Pour ma part je dois veiller à un meilleur rapport, qualité / coût de service public et optimiser le service public rendu aux habitants.

Enfin toutes les villes modernes (Saint-Nazaire, Pornic, La Baule, Pornichet, etc...) utilisent cet outil de nettoyage urbain facile d'utilisation par une personne seule, et améliore considérablement à rendre plus propre les lieux urbains, rapidement, et enfin revalorise le travail des agents techniques utilisateurs.

Cependant aux vues des commentaires du présent rapport, j'en conclus que l'équipe actuelle ne se soucie pas de la propreté urbaine et donc de la santé des habitants, ni des agents techniques !



J'attire votre attention sur la découverte en 2014, une prestation de service location d'un photocopieur pour une durée de 6 ans dont le montant annuel est de + 150 000 € de location et gestion de copies.

Ce contrat fût conclu en février 2014 quelques semaines avant le renouvellement électorale, **SANS AUCUNE CONSULTATION PREALABLE AU REGARD DES MODALITES DU CODE DES MARCHES PUBLICS.**

Le coût complet de ce contrat pour les 6 ans est d'environ 900 000 € pour 1 photocopieur avec un volume par an de + 500 000 Copies possibles à faire, c'est un forfait ! Consommé ou non !

Pendant mon mandat la ville je disposais d'un parc de 13 photocopieurs déployés dans les services (hors groupe scolaires maternels et primaires), notre plus gros consommateur de copies étaient les services techniques, et le service finances / comptabilité qui avec la dématérialisation à réduit considérablement le volume de copies.

Le montant total de location de l'ensemble des 13 photocopieurs par an avec un volume de copies inférieurs à 300 000, était d'environ de 150 000€.

A ma prise de fonction j'ai renégocié et même essayer de faire annuler ce contrat signé par l'ordonnatrice précédente, j'ai obtenu une réduction du nombre de copies dans le forfait diminuant d'autant le coût annuel mais impossible d'annuler le contrat sous peine de l'application d'une pénalité, le paiement complet du contrat en cas de rupture de celui-ci.

Cette dépense exorbitante, à mettre à l'actif de la gestion de l'ordonnatrice précédente, ainsi que de mon successeur étant adjoint de celle-ci. Le montant annuel représente environ 5 % du chapitre 011 du budget de fonctionnement tous les ans. Ce contrat pénalise les finances de la ville et celui-ci n'a aucune utilité majeure pour les services de la ville.

L'endettement

C'est une bonne nouvelle de constater un faible taux d'endettement de la commune, cela permet de disposer d'un levier de financement pour les investissements. Pour la période qui me concerne l'ensemble des investissements réalisés ont été financé sans avoir recours à l'emprunt mais par de la recherche de financement sous la forme de subvention partenariale, et par un bon autofinancement réalisé par une gestion maîtrisée sur les dépenses de fonctionnement du chapitre 011, la maîtrise du compte 65 & 66, d'un apport supplémentaire de recettes nouvelles (taxe de séjour) et une augmentation significative de la dotation de solidarité communautaire entre autres !

4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Les effectifs

Votre recommandation est intéressante sur le perfectionnement des outils de gestion des RH pour un meilleur suivi et pilotage de la Masse salariale. Nous aurions pu effectivement être plus performant si nous avions eu de bons conseils des cadres en charges des dossiers. Pourtant certains cadres en expertise de la Rh, ayant évolué vers d'autres fonctions de direction générale pour certain, aurait pu proposer à l'autorité des outils adaptés à votre recommandation pour l'amélioration des

indicateurs de gestion et un meilleur suivi de la RH, car ce chapitre est un élément majeur dans les comptes budgétaires de la ville.

En 2014, après une présentation succincte de l'état des ressources en moyen humain réparti dans les services de la ville, quelques bizarreries ont été décelées, telles que, des emplois recrutés par les équipes précédentes, par exemple un agent en charge de l'ouverture et de la fermeture des portes du cimetière (uniquement) à mi-temps celui-ci n'était pas très efficient, ce contrat d'emploi fût supprimé par la suite et les tâches transférées à l'agent titulaire en charge du cimetière. Et par la suite nous avons sécurisé le site avec de la vidéoprotection à entrées.

Emplois contractuels

Le recours à des emplois contractuels au cours du mandat a été dû aux nouvelles politiques de l'état en matière d'éducation avec l'instauration du TAP avec la semaine à 9 demi-journées, et l'obligation à la commune de proposer des activités ludiques, de découvertes.

Notre volonté politique d'accompagnement pour des jeunes, où des séniors sans emploi, en vue d'une reprise d'activité professionnelle dans le secteur marchand, la ville a contractualisé avec Pôle emploi dans des contrats d'état subventionnés tel que « emploi d'avenir », etc... **jouant son rôle de solidarité envers les personnes en difficultés désirant retrouver une activité permanente par la suite, il s'agissait d'un « coup de pouce » pour ces personnes.**

Ces ressources humaines supplémentaires sont subventionnées elles ont permis une amélioration du service public aux usagers et d'accompagner certains services qui avaient des problèmes pour réaliser dans les temps leurs tâches courantes. Les emplois contractuels aidés ont permis la réalisation d'un service public tout en maîtrisant la masse salariale.

Pour compléter aussi ce point la ville contractualise avec des associations d'insertions à l'emploi, celles-ci sont aujourd'hui jugées indispensables pour l'entretien des espaces publics du fait du faible rendement temps/m² des agents publics.

Comme vous l'avez souligné dans votre rapport les agents communaux disposent d'avantages en matière de congé hors norme, obligeant une gestion des plannings moins productive.

Fort taux de contractuels

Le recours aux contractuels est selon vous insatisfaisante, après il appartient à l'autorité d'organiser librement le fonctionnement de sa collectivité par tous les moyens qui peuvent lui être proposés, agents titulaires, non titulaires, emploi aidés, association d'emplois d'insertions, intérim, où prestations effectuées par le secteur marchand pour assurer les contraintes budgétaires et les objectifs de qualité du service rendu à la population.

Avec le désengagement de l'Etat auprès des collectivités, par un « raboutage » effréné de la dotation de fonctionnement depuis 2013 (annexe 3, tableau n°11), les autorités ont dû s'adapter contrainte et forcée !

La baisse cumulée depuis 2013, en estimant cette année comme base de référence, la commune de Trignac a subi un désengagement financier cumulé de l'Etat d'environ 2,4 Millions d'€.

Le choix est cornélien soit les autorités comblent le déficit de recettes de l'état par une augmentation de la fiscalité locale au détriment des contribuables choix opéré par l'ordonnatrice précédente, où soit l'on retravaille sur les chapitres 011, et 012 dans la maîtrise des dépenses, en recherchant des nouvelles recettes (hors fiscalité locale) tout en maintenant le niveau de la qualité du service publique, c'est le choix que j'ai entrepris dès 2014 !

Pour Trignac, la construction budgétaire a toujours été basé jusqu'en 2014, on inscrit les dépenses et on équilibre par les recettes, et souvent par l'ajustement de la fiscalité locale donc le citoyen payeur !! Pour ma part, nous avons établi nos budgets par rapport aux recettes avec l'objectif suivant aucune augmentation de la fiscalité locale, ni des tarifs pratiqués en régie, et l'on affecte les dépenses ensuite en respectant inscriptions obligations et pour le reste on établit des budgets par pôles, par services au plus près des besoins réels et sincères.

Donc le recours aux contractuels est une nécessité.

4.2 Le temps de travail

Le cadre légal

C'est le principe qui s'applique effectivement dans la majorité des collectivités et autres établissements.

Le dispositif en vigueur à Trignac

A Trignac, il existe quelques aménagements particuliers acquis par des négociations syndicales il y a plusieurs années, l'autorité précédente très impliqué dans les améliorations de la « vie professionnelle en matière de salaire, et d'organisation de la durée de travail à réaliser (et non effective !!) » des agents, dufait de son côté partisan politique et de sa forte implication sur le plan syndical dans la défense des droits du salarié face au « patronat ».

A Trignac, il y a des agents qui travaillent à :

- 35 h, titulaires ou non, en journée normale
- 35 h avec le système de l'ATT, aménagement du temps de travail, c'est-à-dire 35 heures en 4,5 JOURS, (en vigueur depuis 2001)
- Temps non complet semaine normale,
- 39 heures avec ARTT au nombre de 22 jours, (depuis la loi en vigueur)
- Temps de travail annualisé pour certaines fonctions,

Effectivement la commune s'est inscrite dans la création d'un compte épargne temps défini par des modalités particulières (délibération du 1^{er} juillet 2011).

En septembre 2016, nous avons délibéré en conseil municipal sur un **nouveau REGLEMENT INTERIEUR REGISSANT LE FONCTIONNEMENT DE LA VILLE ET DES AGENTS DE LA COMMUNE**, celui-ci fût approuvé par le comité technique, et CHSCT. Il comprend les règles générales et permanentes d'organisation du travail, de fonctionnement interne et de discipline. Ce document a pris comme modèle dans son les dispositions prévues accordées aux agents de l'Etat.

Concernant le régime des congés, avant 2014, **certaines dispositions particulières très favorables ont été accordé aux agents par l'ordonnatrice précédente à la suite d'accords internes syndicaux**, dont ; les 2 jours d'incidences, les 2 jours d'anciennetés et les 4 jours au titre des ponts. Il faut rajouter que la **journée de solidarité nationale n'est appliquée dans la commune par les agents.**

Les avantages ne se limitaient pas aux congés mais aussi à la possibilité d'utiliser « gratuitement » tout le parc transport (camion, tractopelle, etc..), matériels de fête/cérémonies, et les outillages techniques, espaces verts, en semaine et en week end, sous la responsabilité de l'assurance de la VILLE et ils disposaient de 2 gratuités par an d'utilisation d'une salle municipale pour les agents !

Après avoir constaté ces « largesses », j'ai supprimé totalement tous les avantages en NATURE de prêt de matériels, véhicules, les gratuités des locations de salles municipales.

Il est à noter que les « jours d'incidences » n'ont aucuns fondements juridiques mais ce sont des « **acquis syndicaux via une autorité précédente issue du monde syndical** » antérieur à la période auditée.

En 2014, dans une posture courageuse politique j'ai entrepris avec mon équipe, un travail pour faire appliquer la durée légale du temps de travail en application de la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 pour permettre une égalité de durée de temps de travail comparable aux autres communes qui respectent les textes en vigueur.

Selon vos propos les agents ne réalisent pas le minimum légal du temps de travail. Il aurait été intéressant aussi que vous présentiez l'ensemble de la période et non une seule année référence.

Diminution des jours d'incidences

Nous avons commencé par vouloir supprimer « les jours d'incidences », au nombre de 2, à l'époque, après négociations et, un mouvement interne des agents contre cette mesure de suppression, le comité technique paritaire a été saisi et a approuvé à la majorité, la suppression d'1 jour d'incidence.

Pour le reste des congés et durée légale de travail, etc... Malgré un dialogue social avec les représentants syndicaux sur ce sujet en rappelant la loi, **il est apparu qu'un risque subsistait pouvant créer de graves perturbations pour assurer un service public de qualité et assurer la sécurité des usagers. Nous avons dû différer le traitement de ce dossier « sensible ».**

4.3 L'absence au travail pour raisons de santé et la prévention des risques professionnels

La forte croissance de l'absentéisme pour raisons de santé

Malgré une baisse en 2018, le nombre de jours d'absentéisme reste encore très important.

Les taux de 2017 et 2018 sont effectivement supérieur à la moyenne nationale. Les causes peuvent être de multiples facteurs, professionnel, personnel, et autres.

Une politique de prévention est effectivement un moyen pour permettre une amélioration et d'agir au mieux auprès des agents en situations difficiles dans leur emploi. Lors de notre mandat nous avons proposé des ateliers sur le temps de la pause déjeuner, tels que, de la sophrologie, yoga, dans le but d'une amélioration de la qualité de vie au travail. Nous avons aussi commencé à travailler sur une charte « QVT » avec en appui technique un cabinet spécifique dans ce domaine.

Le constat de cas graves de souffrance au travail dans un contexte de réorganisations successives des services de la commune

Les alertes du médecin de prévention concernant de cas graves de souffrance au travail sont sur plusieurs périodes, autant en 2016/2017 qu'en 2018.

Pour autant on l'aient retrouvent dans les maladies professionnelles, longues durée, accidents de travail, il y a un constat en jour déclaré effectivement, pour les causes, elles sont multiples, une ambiance de travail, des facteurs familiaux, un état d'esprits gangrenés avec des positions politiques et syndicales, et parfois à des comportements d'être contre des changements structurels entrepris par l'autorité de plein droit pour l'accomplissement du projet politique pour lequel il a été élu par les électeurs. Cette situation se retrouve aussi bien en 2017, qu'en 2018 avec les 2 autorités en place (élection partielle en Mai 2017).

Comme précédemment décrit cette collectivité a connu peu d'alternance d'autorité sur le plan politique seulement 2 Maires depuis 1972. Lors des élections en 2014, **une alternance politique a été démocratiquement élue et pour certains agents municipaux cela a été un choc « culturel et émotionnel » et un choc sur le plan « professionnel et syndical ».**

Certains services pendant toutes ses années se sont sclérosés autour d'acquis due à une **gestion paternaliste, peu évolutive, avec des cadres historiques évoluant par promotions internes discrétionnaires et faisant preuve d'une gestion « dite pépère »**

refusant toutes modifications substantielles à une évolution des techniques de gestion, du traitement du management auprès des agents de terrain, préférant le « laisser faire ».

Pour exemple, en 2014, j'ai demandé auprès du DGS et au Responsable du service technique (historique), Mr Y, d'avoir un planning de travaux à semaine, à la quinzaine, au mois, au trimestre, c'est une demande « dite » normale de connaître le plan de charge des agents évoluant aux services techniques. Je l'ai obtenu qu'à la fin 2015, et encore, je passe sur la mise en forme !!!

Il s'est avéré que certains cadres techniques n'avaient pas toutes les qualités nécessaires d'aptitudes dans le management et dans l'organisation du travail que l'on aurait pu attendre de leur grade et fonction. Au lieu de cela ils préféraient déléguer leurs tâches aux agents de maîtrise plus à même à gérer.

Il a fallu agir, plutôt que de « laisser faire » comme avant avec les équipes précédentes (avant 2014).

Il a fallu apporter des changements de modernisation pour être en adéquation avec le bon fonctionnement d'un service de qualité, et respectant les coûts budgétaires.

Le constat était que les services (techniques entre autres) devaient EVOLUER sur le plan de l'organisation ainsi qu'en qualité et expertise professionnelle afin que notre projet municipal d'investissement soit le plus opérationnel possible sur la durée du mandat et tout en respectant les prévisions budgétaires.

Il a fallu plusieurs réorganisations d'où les plusieurs organigrammes (il fallait avancer par paliers intermédiaires, tableau n°34).

Les mouvements de personnel d'agents au sein du services techniques ont reçu l'aval du comité technique de la ville ainsi que de la commission paritaire du centre de gestion de la Loire atlantique et j'ai respecté toutes les recommandations de celui-ci afin de permettre aux agents de conserver l'ensemble de leurs acquis salariaux dû à ce mouvement de poste.

Enfin il appartient à chaque autorité de s'organiser librement pour mettre en place son projet politique (article 72 de la constitution) et il est regrettable que certains agents sabotent, contestent les choix d'organisations de l'autorité, la modernisation et les améliorations du service public que dans leur seul et unique intérêt personnel afin de préserver leurs petites habitudes de travail d'une autre époque !

Les actions mises en œuvre dans un contexte de crise

Sur les conseils et recommandations du médecin de prévention a été proposé un accompagnement particulier dans la démarche d'évaluation des risques professionnels. La commune s'est **attaché des services d'un psychologue pour une mission de diagnostic et d'accompagnement auprès des agents, mais aussi auprès des élus.**

Le RPS a été réalisé (il n'existait pas avant 2014, pourtant obligatoire, seul le document unique 2006 avait été effectué mais non mis à jour périodiquement), il était en étude de programmation.

L'ensemble des études de tous ces documents fut accéléré à la suite du contexte particulier au sein de la ville.

5 LE BUDGET PRIMITIF 2019 ET LA PROSPECTIVE FINANCIERE 2020-2021

5.1 Les opérations de fonctionnement

Les produits

Les anticipations budgétaires proposés par la commune sont basées sur une progression atone des recettes se basant uniquement sur une variation due à l'augmentation des bases des valeurs locatives gérées par les services fiscaux de l'Etat. La commune est dépendante fortement des reversements de l'agglomération qui prend une part de plus en plus importante dans les recettes du budget. **Cette dépendance peut entraîner un risque important en cas d'une baisse de la DSC et mettre en grande difficulté la gestion de la ville.**

Les charges

Il est à noter que la directive de la Loi de programmation des finances publiques 2018-2022 fixant pour les collectivités un objectif annuel d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (- 1,2%) est impossible à réaliser. En sachant déjà, que le GVT pour le chapitre 012 (personnel) est chaque année d'environ 2% minimum et que la MS constitue entre 55% et 65% des dépenses réelles de fonctionnement. Que structurellement les consommables augmentent tous les ans puisque certains sont indexés sur le prix du pétrole ou INSEE.

L'amélioration des outils de la gestion des RH, la mise en place d'une GPEC sera bien utile pour dégager des marges de manœuvres pour les exercices budgétaires suivant dans un premier temps. Une politique de mutualisation devra être proposée aussi pour permettre des marges supplémentaires.

Une gestion plus accrue sur les grosses dépenses structurelles dans le chapitre 011 devront être mise en place. **Déjà le non-renouvellement du contrat de location du « photocopieur » à + 900 000 € sur 6 ans sera salvateur, et, le remplacement du parc photocopieur en location, vers de l'achat en reconditionné qui suffit amplement à l'utilisation des services municipaux, permettra une forte économie dans cet article budgétaire.**

Mais il y a plusieurs volets encore à travailler (gestion de la réduction de la dépenses chapitre 011 déjà engagé en 2015, 2016) que je ne peux pas tous les exposer !

Il est à noter que 2020, est une année électorale avec un renouvellement des équipes municipales et donc des orientations de gestion propre.

L'autofinancement

Votre analyse montre une problématique compliquée à gérer, l'autofinancement baisse selon les données d'analyses de la commune tant pour les charges, que pour les produits. Pour ma part avec le point évoqué précédemment, les charges, la commune risque de se retrouver dans une impasse, et connaître l'effet ciseau + de charges que de produits, annonçant des perspectives budgétaires délicates. De plus, il y a trop de paramètres inconnus aujourd'hui pour faire une analyse prospective financière.

En 2020, année électorale, quelle sera politique de la nouvelle gouvernance de l'agglomération dans l'attribution de la dotation de solidarité communautaire qui représente + de 25 % de produits de la commune ? Ce n'est qu'un exemple.

De même dans le choix des investissements futurs pour le projet urbain de modernisation et réhabilitation du centre-ville, l'ensemble des élus sont d'accord sur le sujet mais nous aurons des divergences quant au contenu vraisemblablement et donc dans les aspects budgétaires !

5.2 Les prévisions d'investissement et leur impact sur les équilibres financiers de la collectivité

La politique d'investissement 2019-2021

Le budget primitif 2019, établi des investissements pour certains, dit courants, nécessaire au bon fonctionnement de la commune et de l'utilisation de locaux où de la voirie communale.

Je trouve néanmoins **déplorable d'inscrire de nouveau (comme en 2018, 800 000€ projet médiathèque) une fausse dépense (300 000 € projet médiathèque) alors que le projet n'est qu'au stade des études.**

Sur un plan politique notre groupe n'a pas adopté sur volet de l'investissement du budget primitif 2019 dufait d'une opacité dans la présentation du plan pluriannuel d'investissement avec quasiment aucuns renseignements (et refusant d'en donner) pouvant éclairer les élus et le citoyen dans son droit à l'information et la bonne utilisation des finances publiques.

Le financement de l'investissement

Votre analyse met en lumière qu'il faudra une reconsolidation du fonds de roulement dans les années à venir, je partage votre observation mais il y a trop de variables à court terme pour pouvoir réellement effectuer une prospective du financement de l'investissement.

Dans tous les cas la gestion de la section de fonctionnement aussi bien du côté des charges que des produits sera déterminante pour le financement des investissements futurs pour la commune de Trignac.

ANNEXES

N°1 Etats annexés au compte administratif 2017

Mon 1^{er} commentaire, l'année 2017, fût une année d'élection partielle, avec un changement d'équipe municipale. L'ensemble des observations qui sont mentionnées (données de la commune) auraient dû être retraité à cette période par les services en charge des finances et du budget, sous le contrôle administratif du DGS. De plus, ce même budget en raison de l'élection partielle, l'autorité n'a pas pu le faire adopter dans les délais et c'est le préfet,

après avoir saisi vos services pour contrôle qui à valider le BP 2017. Quant au compte administratif celui-ci était sous autorité de gestion pour son établissement administratif et annexes de mon successeur. **Il apparait que les services en charge du dossier n'ont pas retraité l'ensemble des points que vous relatez.**

2^{ème} Commentaire, pourquoi s'arrêter uniquement à 2017, il serait intéressant aussi que **vous puissiez faire une analyse sur l'ensemble de la période étudiée pour que le citoyen ait l'information la plus complète.**

N°3 Situation financière rétrospective 2013 – 2018

Je m'étonne de voir apparaitre dans votre tableau n° 24, « dépenses d'équipements par opération » des données erronées ou incomplètes, concernant l'opération 14, équipements sportifs, seul le city Park est inscrit, **je me permets de compléter, il manque le SKATE PARK (2015), pour un montant d'environ 115000 €.**

Je remarque aussi qu'il y a quelques omissions volontaires ou non de la part de l'ordonnateur qui m'a succédé, où des orientations plus ciblées sur ma période de mandat, plutôt que sur l'ensemble de la période à analyser.

N°4 Gestion des ressources humaines

Tableau 29, temps de travail,

Il dommage que l'étude ne porte que sur l'année 2017, dans une égalité de traitement de l'information et pour une meilleure information pour le citoyen il aurait été judicieux que vous puissiez effectuer le même tableau pour chaque année de votre étude.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, mes salutations respectueuses.

David PELON

Maire de Trignac (2014-2017)

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'David Pelon', with a long horizontal flourish underneath.