

DEPARTEMENT DE LOIRE-ATLANTIQUE

Commune
de
BLAIN

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS CONSEIL MUNICIPAL DU 19 SEPTEMBRE 2019

L'an deux mille dix-neuf, le dix-neuf Septembre, à dix-neuf heures, le Conseil Municipal de la Commune de BLAIN, dûment convoqué, s'est réuni en session ordinaire, à la Mairie, sous la présidence de Monsieur Jean-Michel BUF, Maire de BLAIN.

DATE DE CONVOCAATION : 12 Septembre 2019.

NOMBRE DE CONSEILLERS : EN EXERCICE : 29 – PRESENTS : 24 – REPRESENTES : 5.

PRESENTS : M. BUF Jean-Michel, Mmes GUIHOT Nathalie et GUIHO Marie-France, M. POINTEAU Jean-Luc, Mme DUBOURG Yolande, M. CAILLON Philippe, Mme LE BORGNE Véronique, MM. FLIPPOT Jacky, RICARD Jean-François et CODET Stéphane, Mmes AUBRY Sylvie et CAMELIN Christine, M. COLIN Arnaud, Mmes GILLET Maryline, GUINEL Marie-Jeanne et LE BOUEDEC Christiane, M. MORMANN Cédric, Mme ORDRONNEAU Séverine, MM. PAITIER Christophe et PELÉ Martin, Mme PELÉ LEGOUX Laurence, MM. PONTAC Serge et RANNOU Yannick et Mme SCHLADT Rita.

EXCUSES : M. BROUTIN Ludovic (*pouvoir à M. Jean-Michel BUF*), Mme COOREVITS Catherine (*pouvoir à M. Philippe CAILLON*), Mme DENIEL Brigitte (*pouvoir à Mme Marie-France GUIHO*), M. PLANTARD Thierry (*pouvoir à Mme Laurence PELÉ LEGOUX*) et M. RICHARDEAU James (*pouvoir à Mme Véronique LE BORGNE*).

SECRETAIRES DE SEANCE : MM. Martin PELÉ et Serge PONTAC.

OBJET : *Rapport définitif de la Chambre régionale des comptes.*

N° 2019 / 09 / 08

Vu le rapport d'observations définitives, délibérées le 24 avril 2019, par la Chambre Régionale des Comptes Pays de la Loire sur la gestion de la Commune de Blain concernant les exercices 2013 et suivants, reçu par la Ville de Blain le 13 juin 2019,

Vu l'article L243-6 du Code des juridictions financières qui dispose : « Le rapport d'observations définitives est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat. »,

Monsieur le Maire expose ce qui suit :

La Chambre Régionale des Comptes Pays de la Loire a procédé à l'examen de la gestion de la Ville pour les exercices 2013 jusqu'à la période la plus récente.

Le contrôle a été engagé par lettre en date du 14 juin 2018 adressée à Monsieur le Maire de Blain.

Les investigations de la Chambre Régionale des Comptes ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- L'appréciation de la qualité et de la fiabilité de l'information financière et comptable,*
- La situation financière,*
- La construction du deuxième groupe scolaire « Andrée Chédid ».*

.../...

Lors de sa séance du 24 janvier 2019, la Chambre a formulé des observations provisoires adressées à la Ville de Blain le 07 février 2019.

La Ville a répondu par écrit à ces observations provisoires dans le délai imparti. Après en avoir pris connaissance, la Chambre Régionale des Comptes a arrêté ses observations définitives le 24 avril dernier.

Conformément à la réglementation en vigueur, ce rapport doit être communiqué au Conseil municipal, être inscrit à l'ordre du jour de la plus proche réunion suivant sa réception et donner lieu à un débat.

Le Conseil municipal après avoir entendu l'exposé de Monsieur le Maire :

- *DEBAT sur le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Pays de la Loire concernant la gestion de la Ville de Blain sur les exercices 2013 et suivants, tel qu'annexé à la présente délibération,*
- *PREND ACTE de ce rapport.*

Extrait certifié conforme,
Fait et affiché en Mairie de BLAIN,
Le 23 Septembre 2019,
Le Maire.





RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE BLAIN (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 24 avril 2019.

Accusé de réception en préfecture
044-214400152-20190919-CM-2019-09-08-
DE
Date de télétransmission : 23/09/2019
Date de réception préfecture : 23/09/2019

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	4
1 APPRECIATION DE LA QUALITE ET DE LA FIABILITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE	5
2 LA SITUATION FINANCIERE.....	6
2.1 Les performances financières annuelles	6
2.1.1 L'excédent brut de fonctionnement (EBF), la capacité d'autofinancement brute (CAF) et le résultat de fonctionnement.....	6
2.1.2 Le financement des investissements	11
2.2 La situation bilancielle	11
2.2.1 L'endettement	11
3 LA CONSTRUCTION DU DEUXIÈME GROUPE SCOLAIRE « ANDRÉE CHEDID »	12
3.4 La passation et l'exécution du marché de maîtrise d'œuvre et des marchés de travaux.....	14
3.5 Le coût final de l'opération et son financement.....	14

SYNTHÈSE

La situation financière de la commune, sur la période 2013 à 2017, s'est légèrement fragilisée avec une évolution plus importante des charges de gestion par rapport aux produits de même nature. Ainsi, les charges de personnel ont évolué à la hausse (+ 4,3 % en moyenne annuelle) et leur poids dans les charges de fonctionnement est élevé (56,05 % contre 50,84 % pour la strate).

Cette progression s'explique, en partie, par une évolution dans la gestion des services liés à l'enfance et à l'école. La restauration scolaire et l'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) étaient gérés par deux associations, subventionnées par la commune. Ces services ont été réintégrés au sein du budget communal, la restauration scolaire en août 2015 et les activités liées au centre de loisirs en janvier 2017. Cette nouvelle gestion s'est accompagnée de la reprise du personnel des associations dans les effectifs de la commune (5,19 ETPT¹). Par ailleurs, la collectivité a mis en place, progressivement, une nouvelle organisation interne de ses services, en redéfinissant ses besoins en ressources humaines. Elle a fait le choix de ne pas pérenniser certains postes et de recruter temporairement des contractuels, assumant le surcoût lié à ces contrats temporaires.

Le produit des impôts locaux, par sa progression moyenne annuelle (2,8 %), a permis de minimiser l'impact de la hausse des charges de gestion. La capacité d'autofinancement brute a ainsi légèrement fluctué en 2014 et 2015, mais est restée à un niveau supérieur à la moyenne nationale de la strate² (184 € par habitant contre 179 € pour la strate).

La capacité de désendettement, qui représentait quatre années sur toute la période, est restée légèrement inférieure à la moyenne de la strate nationale (4,3 années en 2017 contre 4,7 pour la strate), ce qui traduit une situation maîtrisée.

L'effort fiscal³ s'élevant à 1,32 contre 1,16 pour la moyenne de la strate, les marges de manœuvre fiscales sont réduites. Combinées à une rigidité croissante des charges de structure, la commune devra prioriser ses choix en matière d'investissement.

La saturation de l'unique groupe scolaire public « Anatole France » (550 élèves environ) a conduit la commune à décider la construction d'un deuxième groupe scolaire comprenant six classes, ouvert à la rentrée 2017. Ce groupe scolaire « Andrée Chedid » a représenté le plus important investissement de la commune, sur la période, pour un coût final de 4,3 M€, financé pour moitié par l'emprunt (2 M€) et pour 18 % par l'autofinancement. Cette opération, tant sur la passation des marchés que sur l'exécution, a été conforme aux dispositions réglementaires applicables.

¹ Equivalent temps plein travaillé.

² Source : fiches DGFIP – strate de 5000 à 10000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (FPU)

³ Définition DGFIP - DGCL (collectivités-locales.gouv.fr) : « L'effort fiscal est un indicateur permettant d'évaluer la pression fiscale exercée sur les contribuables de la commune. Il est calculé en rapportant les produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation, majorés de certaines exonérations et des produits de redevance ou taxe sur les ordures ménagères au potentiel fiscal de la commune calculé pour ces seules impositions (que l'on nomme potentiel fiscal « trois taxes »). Les exonérations et les produits de redevance ou taxe sur les ordures ménagères ne sont pas pris en

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Répondre aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ainsi qu'à celles du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 concernant l'information du public relative au budget et aux conventions de subvention.

Recommandation n° 2 : Améliorer la qualité de l'information budgétaire en produisant la liste exhaustive des concours attribués à des tiers, conformément aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

Recommandation n° 3 : Fiabiliser les données inscrites dans les tableaux des effectifs en transposant l'ensemble des personnels en équivalent temps plein travaillé (ETPT), quels qu'ils soient, afin de répondre à l'instruction comptable M14 (note de bas de page de la maquette relative à l'état du personnel).

Recommandation n° 4 : Se mettre en conformité avec les dispositions réglementaires du calcul de la contribution à l'école privée, par élève et par an, en fonction du coût de fonctionnement relatif à l'externat des dépenses publiques (article R. 442-44 du code de l'éducation).

INTRODUCTION

Éléments de procédure

La chambre a inscrit à son programme 2018 le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Blain à compter de 2013. L'ouverture du contrôle a été notifiée le 14 juin 2018 au maire, M. Jean-Michel Buf, à son prédécesseur, M. Daniel Leroux, ainsi qu'au comptable en fonction.

L'entretien de fin de contrôle avec M. Buf, maire de la commune, et avec l'ancien ordonnateur, M. Leroux, a eu lieu le 12 décembre 2018, séparément.

L'examen de la chambre a porté sur la fiabilité des comptes et la qualité de l'information financière et comptable, l'analyse financière et l'examen d'une opération d'investissement, la construction du groupe scolaire « Andrée Chedid ».

La chambre a arrêté ses observations provisoires le 24 janvier 2019 et les a adressées à l'ordonnateur actuel ainsi qu'à l'ancien maire, le 7 février 2019.

Le maire de la commune a répondu aux observations provisoires par courrier du 22 mars 2019, enregistré au greffe de la chambre le 26 mars 2019.

L'ancien maire n'a pas répondu.

La chambre a délibéré sur les observations définitives le 24 avril 2019.

Présentation de la commune

La commune de Blain est située à 35 km de Nantes, sur le canal de Nantes à Brest. Elle adhère à la communauté de communes du Pays de Blain depuis 2006 regroupant, outre Blain, les communes de Bouvron, La Chevallerais et le Gâvre⁴. La superficie du territoire communal est très large, 102 km², traversé par 350 km de voirie à entretenir. Deux villages, implantés à chaque extrémité du territoire, sont intégrés à la commune de Blain⁵.

L'attrait touristique de Blain est surtout marqué par la proximité du canal de Nantes à Brest, la commune ayant la jouissance d'un port⁶, érigé en budget annexe, et par le château de la Groulaie, classé monument historique, maillon d'une chaîne de forteresses qui ceinturaient la Bretagne qui accueille de nombreuses activités culturelles⁷.

⁴ Respectivement 3 110 habitants, 1 563 habitants, 1 760 habitants

⁵ Saint Omer et Saint Emilien.

⁶ Extrait site « val de Loire-France » : « Au Port de Blain, au début du siècle dernier, on déchargeait des denrées alimentaires, des barriques de vin, du sable de Loire, des engrais... Et la péniche repartait avec un fret de pommes à cidre, de troncs de chêne, de sabots du Gâvre, de charbon de bois... A la vitesse du pas du cheval ! C'est désormais un port de plaisance disposant de pontons d'accostage (avec branchement électrique), d'une cale de mise à l'eau et équipé de sanitaires. Il y a également la possibilité de prendre de l'eau et de vidanger les eaux usées. Les navigateurs du canal s'y arrêtent volontiers, notamment pour profiter de ses deux restaurants ».

⁷ Extrait délibération : il est composé de deux enceintes fortifiées : le « Petit Chastel » qui occupe 1 hectare et le « Grand Chastel » qui est une propriété privée à part la Tour du Connétable et la « Grande enceinte » qui mesure 3 hectares DE 14 ares, fossés compris, et qui est une propriété communale.

La commune compte 9 832 habitants au 1^{er} janvier 2018⁸ contre 9 678 au 1^{er} janvier 2015, soit une progression de 154 habitants. La population la plus représentée est constituée par les actifs de 30 à 59 ans, suivie par les plus de 60 ans. Le revenu annuel s'élève à 11 782 € contre 14 570 € pour la strate⁹. 65,1 % des foyers étaient non imposables en 2017.

Un nouveau groupe scolaire a vu le jour à la rentrée 2017, désengorgeant le groupe scolaire public historique de la commune et pouvant accueillir les enfants des nouveaux habitants blinois.

Suite à la parution du décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques, la commune a décidé d'organiser la semaine scolaire sur quatre jours hebdomadaires. Cette organisation a été mise en œuvre à la rentrée de septembre 2018.

L'analyse a porté sur le budget principal et le budget annexe assainissement qui représente environ 10 % de l'entité, le budget principal en représentant 89,92 %. Le second budget annexe « port fluvial », ne représentant que 0,08 % de l'entité, n'a pas fait l'objet d'une analyse.

1 APPRECIATION DE LA QUALITE ET DE LA FIABILITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

La commune a respecté les délais réglementaires de présentation du rapport d'orientation budgétaire (ROB) au conseil municipal et les informations portées à la connaissance du conseil municipal sont conformes aux dispositions de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La chambre note cependant l'absence d'une présentation brève et synthétique, retraçant les informations financières essentielles, jointe au budget primitif et au compte administratif ainsi que leur mise en ligne sur le site internet de la commune, conformément aux dispositions législatives et réglementaires du CGCT¹⁰. De même, les compte-rendus des séances du conseil municipal n'étaient pas mis en ligne. Ils devront l'être dans les délais impartis¹¹.

La commune doit aussi répondre aux dispositions du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention dont le montant annuel dépasse 23 000 € et pour les conventions signées à compter du 1^{er} août 2017. Ces dispositions ont abrogé l'obligation de portée générale d'information sur toutes les subventions allouées, telle qu'elle résultait du décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006.

Recommandation n° 1 : Répondre aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ainsi qu'à celles du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 concernant l'information du public relative au budget et aux conventions de subvention.

⁸ Chiffres INSEE : Population totale légale 2015 entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2018

⁹ Source : fiche DGF 2017 : revenu par population INSEE

Par ailleurs, l'information portée sur les annexes jointes aux comptes administratifs du budget principal est perfectible. Il en est ainsi de l'annexe intitulée « liste des concours attribués à des tiers », jointe aux comptes administratifs du budget principal, qui ne recensait pas les subventions imputées au c/204 « subventions d'équipements versées » et au c/6573 « subventions de fonctionnement aux organismes publics », nonobstant celles imputées au c/6574 « subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé ». De même, les états du personnel sont incomplets, le volet relatif aux agents contractuels n'est pas rempli alors que la commune emploie des agents non titulaires pour des remplacements d'agents indisponibles ou pour un accroissement d'activité. L'emploi de directeur de cabinet comptabilisé dans les effectifs des agents titulaires sur emplois permanents doit également être mentionné dans ce volet. Enfin, la commune devra renseigner les annexes intitulées « liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune » et « présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes ».

Recommandation n° 2 : Améliorer la qualité de l'information budgétaire en produisant la liste exhaustive des concours attribués à des tiers, conformément aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

La chambre prend note que la commune s'engage à ce que ces recommandations soient mises en œuvre dans les meilleurs délais, pour la première, et dès l'année 2019, pour la deuxième.

La chambre relève que les taux d'exécution des dépenses et des recettes de fonctionnement et d'investissement aussi bien pour le budget principal que pour le budget annexe assainissement sont corrects ; les montants arrêtés sur les états des restes à réaliser (RAR) au 31 décembre de chaque exercice sont conformes à ceux imputés sur les comptes administratifs correspondants et sont bien repris au budget primitif de l'exercice suivant ; les dispositions des articles L. 2311-5, R. 2311-11 et R. 2311-12 du CGCT définissant les règles d'affectation des résultats sont également respectées.

Enfin, la chambre note que la fiabilité de l'information comptable est satisfaisante, s'agissant de la comptabilité patrimoniale, des écritures comptables, des opérations de cession, de l'intégration régulière des travaux achevés dans les comptes d'immobilisations, du rattachement des charges et des produits à l'exercice concerné, des écritures d'amortissement des immobilisations.

2 LA SITUATION FINANCIERE

2.1 Les performances financières annuelles

2.1.1 L'excédent brut de fonctionnement (EBF), la capacité d'autofinancement brute (CAF) et le résultat de fonctionnement

Sur la période, les charges de gestion ont une progression légèrement plus soutenue en moyenne annuelle (3,7 %), notamment les charges à caractère général et les charges de personnel, que les produits de même nature (2,7 %). Par conséquent, l'EBF (tableau n° 1) subit une légère érosion mais représente encore 23 % des produits de gestion en cumulé sur la période

Après une baisse entre 2013 et 2014 de 15,3 %, la CAF brute a progressé jusqu'en 2016 de 27,3 % pour atteindre 1,93 M€. En 2017, elle oscille à nouveau à la baisse (- 6,8 %) mais reste confortée par un résultat financier négatif moins important sur la période, permettant de maintenir un relatif équilibre (20,8 % des produits de gestion en cumulé sur la période).

L'EBF et la CAF brute par habitant sont sensiblement identiques à la moyenne de la strate¹², voire supérieurs en 2016 (tableau n° 3). Même si une légère inflexion apparaît en 2017, les données demeurent très proches de celles de la moyenne nationale¹³.

Selon l'ordonnateur, cette progression des charges est en partie due à l'étendue du territoire communal qui nécessite une présence communale accrue sur le terrain afin de rendre un service efficace à la population.

Enfin, la commune conserve un résultat en légère progression sur la période (+ 1,8 %).

2.1.1.1 L'évolution des produits de gestion (tableau n° 2)

En 2017, la commune de Blain comptait 65,1 % de foyers non imposables contre une moyenne nationale de 56,6 %. Sur la période de contrôle, les ressources fiscales propres, composées essentiellement des impôts locaux nets des restitutions, étaient en progression constante (2,8 % en moyenne annuelle) (tableau n° 4).

Le produit perçu de la taxe d'habitation (TH) est la ressource principale de la commune (50,9 % des produits de gestion en 2017). Les ratios par habitant étaient inférieurs à la moyenne de la strate nationale pour la TH (193 € contre 201 € en 2017) ainsi que pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) (162 € contre 261 € pour la strate). Les taux votés de la taxe d'habitation se situaient environ trois points au-dessus de la moyenne nationale de la strate mais n'ont pas augmenté sur la période. Le taux de la taxe foncière reste inférieur d'environ un point à la moyenne de la strate. Par ailleurs, bien qu'en progression, les bases restent inférieures à la moyenne nationale.

L'effort fiscal de la commune étant supérieur à la moyenne de la strate nationale, les marges de manœuvre fiscales sont réduites (1,32 contre 1,16 pour la strate en 2017).

Deuxième ressource de la commune, les recettes institutionnelles représentaient 37,6 % des produits de gestion en moyenne sur la période 2013-2017 et étaient relativement stables (0,3 %). Ces recettes sont composées essentiellement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en légère baisse (- 0,3 % en moyenne annuelle). La progression (+ 8,7 %) de la dotation d'aménagement a compensé la baisse de la dotation forfaitaire, liée aux mesures nationales de redressement des finances publiques pour la période 2014-2017. Le montant de la DGF par habitant reste très supérieur à la moyenne des communes de même strate (276 €/habitant contre 150 € pour la strate en 2017).

Le montant de la fiscalité reversée, plus modeste, composée principalement de l'attribution de compensation, est demeuré relativement stable sur la période, représentant en moyenne 7,9 % des produits de gestion.

Enfin, 4,7 % des produits de gestion correspondaient aux ressources d'exploitation en progression de 18,8 % en moyenne sur la période (285 056 € en 2013 et 566 901 € en 2017). Elles sont composées essentiellement de produits liés aux redevances périscolaires (51,6 %), en forte progression essentiellement depuis 2015, du fait de la reprise des activités périscolaires en régie directe, auparavant gérées par une association.

2.1.1.2 L'évolution des charges de gestion (tableau n° 2)

- Les charges à caractère général (c/011)

Deuxième poste de dépenses, les charges à caractère général représentaient 23,8 % des charges de gestion et ont évolué de 5,5 % en moyenne sur la période. Après une inflexion entre 2015 et 2016 (- 5,4 %), l'ensemble des dépenses imputées sur ce compte a fortement progressé, entre 2016 et 2017 (+ 17,7 %). Les entretiens et réparations, correspondant aux dépenses imputées sur le c/615, représentaient le quart des charges du c/011. En progression moyenne annuelle de 6,2 %, passant de 321 265 € en 2013 à 408 379 € en 2017, l'entretien des terrains (c/61521) a de fait contribué à lui seul à une augmentation de 31 113 €. De même, les dépenses imputées au c/611 « contrats de prestations de services avec des entreprises » sont passées de 19 089 € en 2013 à 97 128 € en 2017 (+ 50,2 % en moyenne annuelle). Des dépenses ponctuelles ont été imputées sur cet exercice (une part de la peinture routière externalisée, travaux de retrait d'amiante d'un bâtiment, curage d'un bassin d'orage et sécurisation de la façade de l'église). De même, des contrats de prestations supplémentaires ont été ajoutés pour environ 52 000 € (accompagnement RH (17 196 €), engagement pour une prestation pour l'analyse des risques psychosociaux (11 946 €), prestation de repas réalisée par le centre hospitalier spécialisé (CHS) pour les repas du centre de loisirs (23 150 €).

- Les effectifs et les charges de personnel

En 2015, la commune de Blain a engagé une réflexion sur l'organisation interne de ses services qui l'a conduite à une redéfinition de ses besoins en ressources humaines. Durant cette période, elle n'a pas voulu pérenniser certains postes mais a préféré recruter temporairement des contractuels pour pallier les absences, notamment après des départs en retraite. Ce choix a entraîné un surcoût au niveau des charges de personnel, notamment de 2015 à 2017. La chambre peut comprendre qu'une telle démarche ait été nécessaire pour permettre à la commune de rationaliser ses services mais cette nouvelle organisation étant relativement stabilisée, elle devra maintenant veiller à une progression mesurée de ses charges de personnel¹⁴, le poids de celles-ci étant élevé et en hausse dans les charges de fonctionnement (56,05 % pour 50,84 % pour la strate), ce qui rigidifie ses charges courantes et limite ses marges de manœuvre.

L'ordonnateur a précisé que la commune assure des charges de centralité importantes, effectuant des prestations pour les autres communes membres de la communauté de communes. La chambre rappelle que ces prestations doivent faire l'objet d'un remboursement par les communes concernées et devraient être neutralisées dans les comptes.

Au-delà de la redéfinition des besoins de la commune, beaucoup d'évènements ont touché la gestion du personnel durant cette période, influençant l'évolution des effectifs permanents et non permanents, qu'ils soient titulaires ou non-titulaires. La commune a notamment repris le personnel de deux associations après leur dissolution¹⁵, soit au total 5,19 ETPT¹⁶. Si l'ensemble des mouvements a bien été acté par délibérations successives en modifiant le tableau des effectifs, ils n'apparaissent pas forcément sur les états du personnel édités chaque année à l'appui des comptes administratifs. La transcription incomplète des effectifs de la commune en ETPT dans les états du personnel a fragilisé la fiabilité des données.

Recommandation n° 3 : Fiabiliser les données inscrites dans les tableaux des effectifs en transposant l'ensemble des personnels en équivalent temps plein travaillé (ETPT), quels qu'ils soient, afin de répondre à l'instruction comptable M14 (note de bas de page de la maquette relative à l'état du personnel)

Par ailleurs, sur le fondement de l'article 110 de la loi n° 84-53 modifiée du 26 janvier 1984, le conseil municipal a autorisé le maire à recruter un collaborateur de cabinet par délibération du 18 septembre 2014. L'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 modifié relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales corréle le nombre de collaborateurs pouvant être recrutés à la population de la collectivité. Le nombre d'habitants étant en-deçà de 20 000, la commune de Blain a respecté les dispositions réglementaires en ne recrutant qu'un seul collaborateur de cabinet.

Par contre, le conseil municipal n'a pas été informé du montant exact des crédits prévus sur cette ligne budgétaire. Or, l'article 3 du décret précité prévoit que : « l'inscription du montant des crédits affectés à de tels recrutements doit être soumise à la décision de l'organe délibérant ». Le maire devait informer le conseil municipal du montant de l'enveloppe de crédits alloués à cette ligne budgétaire afin que le vote ait lieu en toute transparence.

Enfin, la commune a bien respecté les dispositions réglementaires du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet, notamment ses articles 7¹⁷ et 8¹⁸ relatif à la rémunération d'un tel emploi.

¹⁵ « Restaurant scolaire » à compter du 24 août 2015 et « entre éducatif de vacances de Blain » au 1^{er} janvier 2017

¹⁶ Equivalent temps plein travaillé

(1) ¹⁷ Le traitement indiciaire ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du traitement correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité ou de l'établissement occupé par un fonctionnaire, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité ou l'établissement.

¹⁸ « La décision de recrutement d'un collaborateur de cabinet ayant la qualité de fonctionnaire peut prévoir le maintien de la rémunération annuelle perçue par ce fonctionnaire dans son dernier emploi, lorsque l'application de l'article précédent aboutit à une situation moins favorable que celle qui était la sienne antérieurement.

- Les participations et les subventions versées aux organismes de gestion de l'enseignement catholique (OGEC)

De nouvelles conventions de financement des écoles privées de Blain (groupe scolaire St Laurent – maternelle et élémentaire), Ste Philomène de St Omer et Notre Dame de St Emilien (maternelle et élémentaire) ont été signées entre la commune et les OGEC concernés, pour une application à compter de l'année 2017. La contribution communale aux dépenses de fonctionnement concerne les classes élémentaires de ces trois écoles et constitue une dépense obligatoire au sens de l'article R. 442-44 du code de l'éducation. Elle est imputée au c/6558 « autres contributions obligatoires ». La commune participe aussi au financement des dépenses de fonctionnement des classes de maternelle, mais dans le cadre d'un contrat simple, comme prévu à l'article R. 442-53 du code de l'éducation. Les financements versés sont alors assimilés à des subventions de fonctionnement et doivent être imputées au c/6574 « Subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé ».

La circulaire MEN- DAF-D2 n° 2012-025 du 15 février 2012 a précisé les règles de prise en charge par les communes, des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat d'association. La participation est calculée par élève et par an en fonction du coût de fonctionnement relatif à l'externat des dépenses publiques correspondantes de la commune, inscrites dans les comptes.

Or, la commune de Blain ne respecte pas ces dispositions pour les classes élémentaires, la contribution communale étant fixée en référence aux dépenses scolaires relevées dans les comptes de l'exercice 2015 de la commune. (580,74 €) et l'article 3 des conventions prévoyant que ce forfait serait réévalué de 0,8 % chaque année. La chambre recommande à la commune de revoir les modalités d'évolution des conventions de forfait communal des classes élémentaires pour les mettre en accord avec la réglementation.

Par ailleurs, les annexes jointes à chaque convention portant sur les mesures à caractère social¹⁹ applicables aux écoles maternelle et élémentaire des écoles privées ne sont pas de même nature juridique que le financement des frais de fonctionnement. Cela pourrait prêter à une confusion juridique et financière. La commune devra veiller à bien en distinguer les obligations et les imputations.

Recommandation n° 4 : Se mettre en conformité avec les dispositions réglementaires du calcul de la contribution à l'école privée, par élève et par an, en fonction du coût de fonctionnement relatif à l'externat des dépenses publiques (article R. 442-44 du code de l'éducation).

La chambre note que la commune s'engage à ce que ces recommandations n° 3 et n° 4 soient mises en œuvre, dès l'année 2019, pour la recommandation n° 3 et, dans les meilleurs délais, pour la recommandation n° 4.

2.1.2 Le financement des investissements

De 2013 à 2017, la construction du groupe scolaire « Andrée Chedid », principal investissement de la commune a représenté 55 % (1,34 M€) du total des dépenses d'équipement en 2016 et 62 % (2,58 M€) en 2017.

La globalité des dépenses d'équipements (12,5 M€) a été financée à hauteur de 68,1 % par le financement propre disponible de la commune (8,5 M€ en cumulé), conforté par des recettes d'investissement hors emprunt en progression de + 11,9 %²⁰ et ce malgré un infléchissement de - 5,8 % de la CAF nette entre 2016 et 2017 (tableau n° 6).

Le besoin résiduel de financement des dépenses d'équipement a été couvert par l'emprunt, à hauteur de 4,66 M€ de 2013 à 2017.

2.2 La situation bilancielle

2.2.1 L'endettement

Après une pause de deux années, en 2011 et 2012, la commune a de nouveau emprunté, notamment pour la construction de l'école (4,7 M€). Sur la période, l'annuité et l'encours de dette étaient en baisse (tableau n° 7), respectivement de 1,8 % et de 2,1 %. La dette par habitant a également décroché. La commune a amélioré sa capacité à rembourser sa dette (tableau n° 8) (4,3 années en 2017) et est resté en-deçà de la moyenne de la strate nationale (4,7 années en 2017) alors même qu'elle a emprunté 4,6 M€ entre 2013 et 2017.

La commune de Blain a ajusté au mieux son besoin de financement pour réaliser son principal investissement, tout en réduisant légèrement son encours de dette.

2.2.1.1 Le fonds de roulement net global (FNRG)

Des ressources stables plus importantes que les emplois immobilisés, évoluant chacune au même rythme, ont permis de dégager un fonds de roulement net global supérieur à 1 M€, en 2015 et 2017, en légère progression (2,2 % en moyenne annuelle). La trésorerie a été ainsi confortée et couvrait 58 jours de charges courantes en 2017.

2.3 La situation financière du budget annexe « assainissement »

Les dépenses et les recettes de fonctionnement imputées au budget annexe « assainissement » sont relativement stables sur toute la période, voire en progression s'agissant des recettes, notamment en 2017. La CAF s'accroît, l'annuité en capital baisse légèrement, la CAF nette double sur la période. En 2017, la commune dégage une capacité de financement propre de 150 314 €. L'encours de dette évolue également à la baisse, un seul emprunt ayant été mobilisé en 2013. Après deux années, 2013 et 2014, plus soutenues en investissement, les dépenses se sont stabilisées.

La chambre a cependant relevé que ce budget annexe utilisait un simple compte de liaison (compte 451003) en lien avec le budget principal. Or, les services à caractère industriel et commercial exploités en régie, dotés de l'autonomie financière, tel que ce budget annexe, doivent disposer d'un compte au trésor conformément à ce que prescrivent de façon concordante les instructions comptables M4 et M14. La stricte autonomie financière exigible pour les SPIC, résultant aussi de la nécessité d'équilibre posé par les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT, conduit à ce que les éventuels excédents de trésorerie d'un service ne puissent pas être mobilisés pour réduire le recours à l'emprunt de budgets déficitaires en trésorerie.

2.4 La situation en 2018

Les données du compte administratif provisoire 2018, transmises par la commune, permettent de constater une amélioration sensible de la situation financière, particulièrement sur l'évolution des charges à caractère général qui augmentent que de 0,82 % (1,74 M€) par rapport à 2017 (1,72 M€) alors que les prévisions budgétaires 2018 avaient été arrêtées à 1,9 M€. Il en est de même pour les charges du personnel qui progressent de 2,66 % (4,53 M€ en 2018 contre 4,41 M€ en 2017).

La commune a ainsi limité la hausse de ses dépenses de fonctionnement (+ 1,23 % par rapport à 2017) et a conservé une progression plus importante de ses recettes de même nature (+ 6,40%).

Ces constats sont également confortés par le niveau du résultat de fonctionnement (2,05 M€) et de la CAF nette (1,14 M€ en 2018 contre 0,9 M€ en 2017)²¹.

Par ailleurs, les dépenses d'équipements (1,17 M€) n'ont pas été réalisées à hauteur des prévisions budgétaires 2018 (2,29 M€). L'emprunt prévu (0,9 M€) n'a également pas été contracté. La pause 2018 dans les opérations d'investissement aura contribué à dégager une capacité de financement de 1,3 M€. L'encours de dette de la commune s'élevait à 6,83 M€ au 31 décembre 2018.

Cette amélioration demeure cependant fragile. Si des projets d'investissement importants venaient à se concrétiser, la commune devra faire des choix dans ses arbitrages budgétaires, sachant qu'elle doit maintenir sa vigilance quant à la progression de ses charges de personnel.

3 LA CONSTRUCTION DU DEUXIÈME GROUPE SCOLAIRE « ANDRÉE CHEDID »

3.1 Les délégations du conseil municipal au maire en matière de marché

Les délégations au maire, en application de l'article L. 2122-22, 4^{ème} alinéa du CGCT ont fait l'objet de deux délibérations sur la période :

-le 3 avril 2008, le conseil municipal a donné délégation au maire (jusqu'en 2014), « pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres qui peuvent être passés selon la procédure adaptée en raison de leur montant ainsi que toute décision concernant leurs avenants qui n'entraînent pas une augmentation du montant du contrat initial supérieure à 5 %, lorsque les crédits sont inscrits au budget » ;

-le 10 avril 2014, une nouvelle délégation du conseil municipal a été votée « pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants lorsque les crédits sont inscrits au budget. ».

Le conseil municipal n'a pas fixé de limite de montant à cette délégation et a conféré au maire la compétence la plus étendue possible.

3.2 La commission d'appel d'offres (CAO)

Elle a été mise en place lors de la séance du conseil municipal du 10 avril 2014. Sa composition n'appelle pas de remarques.

3.3 La genèse du projet « deuxième groupe scolaire public », la définition des besoins, le programme et l'enveloppe financière

Jusqu'en 2017, la commune ne comprenait qu'un seul groupe scolaire communal « Anatole France » et trois écoles privées. La progression de la population blinoise, particulièrement de jeunes familles, a nécessité une réflexion sur l'évolution des effectifs scolaires de la commune et sur les capacités d'accueil dans les écoles. La commune s'en était préoccupée dès 2009 et constatait déjà une saturation des capacités d'accueil du groupe scolaire existant.

En mars 2013, la commune a effectué un état des lieux précis sur la capacité et l'utilisation des locaux du groupe scolaire « Anatole France », ce qui lui a permis de réfléchir de façon plus opérationnelle au projet du 2^{ème} groupe scolaire. Au final, elle a présenté trois projections financières possibles de travaux, basées sur un coût au m² de 1 500 € HT.

Le projet retenu prévoyait de déplacer cinq classes existantes du groupe scolaire « Anatole France » et de construire une 6^{ème} salle de classe par anticipation, soit des locaux pour 168 élèves. Les besoins futurs ne pouvant être complètement anticipés, la commune a souhaité que le nouvel établissement puisse évoluer facilement vers un fonctionnement à huit classes, soit pour 224 élèves.

La construction de cette école devait aussi répondre à un besoin de nouveaux logements à construire. La réflexion engagée dès 2009, aura permis à la commune d'exprimer précisément ses besoins après s'être assuré de la faisabilité du projet qui devait s'inscrire dans un contexte plus large de création d'un nouveau quartier « le grand moulin ».

Enfin, la définition structurée de ces besoins a permis d'établir un programme précis et détaillé, respectant notamment les dispositions de l'article 2 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée, dite loi « MOP » relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. L'enveloppe financière du projet a été arrêtée à 2,6 M€ HT, le mobilier étant exclu de cette enveloppe. Par délibération du 25 juin 2015, le conseil municipal a approuvé et autorisé le maire à signer un avenant n° 1 fixant le montant estimé des travaux en phase avant-projet définitif (APD) à 2 990 000 € HT.

3.4 La passation et l'exécution du marché de maîtrise d'œuvre et des marchés de travaux

La chambre relève que la commune a globalement respecté les dispositions réglementaires du code des marchés publics, édition 2006, aussi bien pour le lancement de l'opération en concours restreint, la signature et la notification du marché de maîtrise d'œuvre, les dispositions contractuelles engageant le maître d'œuvre que pour la passation des marchés de travaux en procédure adaptée (MAPA) et leur exécution, le recours à la sous-traitance ainsi que la réception et le paiement du solde des marchés de travaux et du marché de maîtrise d'œuvre.

La chambre émet cependant des réserves dans le suivi de la procédure contentieuse déclenchée à l'encontre de l'entreprise attributaire d'un lot (n° 12). En effet, comme l'indique le Conseil d'État dans sa décision du 6 avril 2007, centre général hospitalier de Boulogne-sur-Mer²², « *il appartient au maître d'œuvre chargé d'établir le décompte général du marché, soit d'inclure dans ce décompte, au passif de l'entreprise responsable de ces désordres, les sommes correspondant aux conséquences de ces derniers, soit, s'il n'est pas alors en mesure de chiffrer lesdites conséquences avec certitude, d'attirer l'attention du maître de l'ouvrage sur la nécessité pour lui, en vue de sauvegarder ses droits, d'assortir la signature du décompte général de réserves relatives à ces conséquences [...].* ». Dans ces conditions, la commune aurait dû décompter du décompte général et définitif (DGD) de ce lot, la somme correspondant aux travaux exécutés en application de l'article 41-6 du CCAG travaux, ce qui aurait permis d'éviter les difficultés de recouvrement rencontrées désormais. Elle rappelle aussi que ce lot faisait l'objet d'une caution personnelle et solidaire.

Le cas échéant, la chambre recommande à la commune, à tout le moins, de constituer une provision à hauteur de cette créance.

3.5 Le coût final de l'opération et son financement

Le coût de l'opération s'est élevé à 4,3 M€ dont 464 500 € pour les études et la maîtrise d'œuvre et 3,66 M€ pour les travaux. Elle a été financée pour moitié par l'emprunt, l'autofinancement représentant 18 %, les subventions et les participations 19 %, et le FCTVA 16 %.

Annexe n° 1. Situation financière

Tableau n° 1 : L'EBF et la CAF brute du budget principal

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 992 983	1 704 581	1 861 927	2 034 168	1 967 857	-0,3%
en % des produits de gestion	25,1%	21,2%	22,2%	24,1%	22,3%	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-230 452	-229 850	-233 749	-188 331	-175 554	-6,6%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	28 486	40 970	6 975	84 373	7 465	-28,5%
CAF brute	1 791 017	1 515 702	1 635 153	1 930 210	1 799 768	0,1%
en % des produits de gestion	22,6%	18,9%	19,5%	22,9%	20,4%	

Source : CRC

Tableau n° 2 : Les charges et les produits de gestion du budget principal

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 887 449	3 963 308	4 174 181	4 201 921	4 408 313	3,2%
+ Ressources d'exploitation	285 056	300 549	360 258	456 999	566 901	18,8%
= Produits "flexibles" (a)	4 172 506	4 263 857	4 534 439	4 658 919	4 975 214	4,5%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 126 358	3 123 823	3 147 354	3 061 973	3 165 203	0,3%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	608 025	635 265	675 320	698 990	674 944	2,6%
= Produits "rigides" (b)	3 734 383	3 759 087	3 822 674	3 760 963	3 840 147	0,7%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	23 709	7 551	25 280	6 499	20 823	-3,2%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	7 930 599	8 030 495	8 382 394	8 426 381	8 836 184	2,7%
Charges à caractère général	1 390 593	1 495 652	1 547 628	1 464 391	1 723 093	5,5%
+ Charges de personnel	3 595 053	3 831 335	4 003 155	3 988 536	4 256 067	4,3%
+ Subventions de fonctionnement	488 141	525 200	472 473	433 442	383 240	-5,9%
+ Autres charges de gestion	463 828	473 728	497 210	505 844	505 928	2,2%
= Charges de gestion (B)	5 937 615	6 325 914	6 520 467	6 392 214	6 868 328	3,7%

Source : CRC

Accusé de réception en préfecture
044-214400152-20190919-CM-2019-09-08-DE
Date de télétransmission : 23/09/2019
Date de réception préfecture : 23/09/2019

Tableau n° 3 : EBF et CAF brute du budget principal rapportés au nombre d'habitants

en €	2013	2014	2015	2016	2017
<i>EBF/habitant</i>	207	177	192	209	201nc
<i>Moyenne nationale de la strate</i>	210	189	199	201	202
<i>CAF brute/habitant</i>	186	157	169	198	184
<i>Moyenne nationale de la strate</i>	181	168	171	179	179

Source : CRC

Tableau n° 4 : Détail des ressources fiscales propres

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
<i>Impôts locaux nets des restitutions</i>	3 326 180	3 635 251	3 595 397	3 617 790	3 717 008	2,8%
+ <i>Taxes sur activités de service et domaine</i>	7 522	7 588	7 403	5 928	8 732	3,8%
+ <i>Taxes sur activités industrielles</i>	174 514	138 481	163 315	176 296	178 507	0,6%
+ <i>Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation</i>	151 473	0	160 379	164 442	169 089	2,8%
+ <i>Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)</i>	227 760	181 988	247 687	237 464	334 976	10,1%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 887 449	3 963 308	4 174 181	4 201 921	4 408 313	3,2%

Source : CRC

Tableau n° 6 : La CAF nette

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années	Variation annuelle
CAF brute	1 791 017	1 515 702	1 635 153	1 930 210	1 799 768	8 671 849	0,1%
- <i>Annuité en capital de la dette</i>	931 578	875 227	1 061 630	978 484	903 641	4 750 559	-0,8%
= CAF nette ou disponible (C)	859 440	640 475	573 522	951 726	896 127	3 921 290	1,1%
<i>CAF nette/habitant</i>	89	66	59	98	92		
<i>Moyenne de la strate</i>	102	88	83	84	96		

Source : CRC

Tableau n° 7 : La dette du budget principal

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
<i>remb de la dette en capital</i>	931 578	875 227	1 061 630	978 484	903 641	-0,8%
<i>Charge d'intérêts et pertes nettes de change</i>	230 452	229 850	233 749	188 331	175 554	-6,6%
<i>Annuité de la dette</i>	1 162 030	1 105 077	1 295 379	1 166 815	1 079 195	-1,8%
<i>Encours de dette du BP au 31 décembre</i>	8 474 377	7 593 438	7 668 105	6 689 147	7 786 372	-2,1%

Source : CRC

Tableau n° 8 : Les ratios

En €	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Encours de dette /habitant</i>	881	787	792	687	796
<i>Moyenne de la strate nationale</i>	881	870	862	842	852
<i>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</i>	4,7	5,0	4,7	3,5	4,3
<i>Moyenne de la strate nationale (capacité de désendettement)</i>	4,8	5,1	5	4,7	4,7

Source : 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 mél. crcpdl@pl.ccomptes.fr

Accusé de réception en préfecture
044-214400152-20190919-CM-2019-09-08-
DE
Date de télétransmission : 23/09/2019
Date de réception préfecture : 23/09/2019