



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## COMMUNE DE PORNICHE (Département de 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 août 2019



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	2
RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	4
1 LA COMMUNE.....	5
1.1 Des transferts de compétence entre 2013 et 2018 limités.....	5
1.1.1 Les transferts obligatoires.....	5
1.1.2 Le cas particulier du tourisme.....	6
1.2 Une mutualisation basée sur les groupements de commandes .....	6
1.3 Les délégations de services publics .....	7
2 LA GESTION FINANCIERE.....	7
2.1 La qualité des comptes.....	8
2.1.1 La qualité comptable doit être améliorée.....	8
2.1.2 L'information sur la gestion financière doit être complétée.....	9
2.1.3 Le contrôle interne à renforcer.....	10
2.1.4 La prévision budgétaire .....	10
2.2 La situation financière.....	11
2.2.1 L'exploitation courante : une situation plus favorable que celle des communes de la strate démographique.....	11
2.2.2 Des ressources fiscales en hausse à taux inchangés.....	12
2.2.3 La fiscalité reversée en forte hausse compense partiellement la baisse des ressources institutionnelles .....	12
2.2.4 Des charges de gestion en baisse .....	12
2.2.5 Un endettement diminué et des investissements autofinancés .....	13
2.2.6 Un parc automobile important .....	14
2.3 Une programmation pluriannuelle des investissements compatible avec la situation financière de la collectivité .....	14
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	15
3.1 Des effectifs quasiment stables .....	15
3.2 L'évolution de la masse salariale est maîtrisée.....	17
3.2.1 Le régime indemnitaire.....	18
3.2.2 Des facteurs de hausse avant tout structurels.....	18
3.3 Le temps de travail.....	20
3.3.1 Un respect de la durée légale à parachever.....	20
3.3.2 Les heures supplémentaires en hausse.....	21
3.3.3 L'absentéisme .....	21
3.4 Les postes fonctionnels d'une commune station classée tourisme .....	22
ANNEXES .....	23

## SYNTHÈSE

La population de Pornichet atteint 10 192 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2017, le budget de la collectivité s'élève en moyenne à 34 M€<sup>1</sup> par an sur la période 2013-2018 pour un effectif de 246 ETP (équivalent temps plein). La commune labellisée « station classée de tourisme », bénéficie d'équipements qui contribuent à son attractivité tels un hippodrome, un casino, deux établissements de thalassothérapie, un port de plaisance en eau profonde.

Pornichet est membre de la communauté d'agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire (CARENE). Les transferts de compétences réalisés durant la période contrôlée ainsi que les mutualisations entre collectivités ont eu une incidence financière limitée sur le budget communal. En revanche, les versements en provenance de la communauté d'agglomération ont été multipliés par 3,4 depuis 2013 ce qui compense en partie la baisse des dotations de l'État et notamment celle liée à la péréquation.

La situation financière de la commune est saine et son désendettement régulier y contribue. Depuis 2013, ses ressources fiscales ont augmenté de 3,5 % par an, du fait de l'accroissement des bases fiscales, les taux étant inchangés sur la période. Les produits d'exploitation ont progressé de 1,5 % par an, alors que les charges d'exploitation diminuaient de 1,4 %, compte tenu du plan d'économie mis en œuvre. Le niveau du résultat et l'épargne annuelle sont 2,3 fois supérieurs à ceux de la moyenne des communes comparables.

La qualité de l'information comptable et de gestion produite par la collectivité est correcte mais devrait être améliorée en matière d'actifs et de ressources humaines spécifiquement sur les effectifs et le temps de travail. Le contrôle interne déjà existant pourrait être renforcé.

La collectivité dispose d'un parc de trente-cinq voitures, soit en moyenne une voiture pour six agents. Un nombre plus important de véhicules partagés permettrait d'en optimiser l'utilisation et d'en réduire le nombre. Enfin, l'autorisation de remisage à domicile systématique accordée pour certains cadres ne semble ni justifiée, ni formellement conforme.

---

<sup>1</sup> De 2013 à 2018 en moyenne annuelle 24,76 M€ de recettes réelles de fonctionnement et 9,24 M€ de dépenses réelles d'investissement.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Poursuivre la démarche de fiabilisation de l'état de l'actif et de l'inventaire.

**Recommandation n° 2 :** Recenser l'ensemble des effectifs fonctionnaires et contractuels au compte administratif du budget principal et des budgets annexes comme référencé à l'annexe IV du compte administratif de l'instruction comptable M14.

**Recommandation n° 3:** Délibérer sur les conditions d'usage des véhicules conformément à l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

**Recommandation n° 4:** Appliquer le régime légal de la durée du temps de travail égale à 1 607 heures annuelles conformément à la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001.

## INTRODUCTION

La commune de Pornichet est située à l'ouest du département de la Loire-Atlantique. Elle est reconnue « station classée de tourisme ».

Avec une population de 11 092 habitants<sup>2</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 2017, cette ville est la deuxième de la « communauté d'agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire » (CARENE) dont elle est membre depuis le 31 décembre 2002. La commune peut atteindre jusqu'à 55 000 personnes en période estivale et compte à cet effet de nombreuses résidences secondaires.

Le contrôle de la collectivité a été inscrit au programme 2018 de la chambre régionale des comptes adopté par arrêté du président du 12 décembre 2017.

L'ouverture du contrôle a été signifiée à l'ancien ordonnateur M. Belliot et au maire actuel, M. Pelleteur, ainsi qu'au comptable par lettre du 24 avril 2018. L'entretien d'ouverture de contrôle a eu lieu le 30 avril à Pornichet avec le maire, et avec l'ancien maire, le 23 mai 2018 dans les locaux de la chambre régionale des comptes. L'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 26 février 2019 avec le maire, et avec l'ancien maire le 28 février dans les locaux de la chambre. Le rapport provisoire a été délibéré par la chambre le 11 avril 2019, envoyé le 19 avril 2019 au maire actuel, ainsi qu'au précédent, au président de la communauté d'agglomération et au président de la société publique locale (SPL) de l'office de tourisme pornichétin qui est le maire de Pornichet. Seul le maire en fonction a répondu<sup>3</sup>. Le rapport définitif a été délibéré par la chambre le 29 août 2019.

Le contrôle a porté sur le suivi du précédent rapport de la chambre, la fiabilité des comptes et le contrôle interne, les relations de la commune avec l'intercommunalité, la situation financière, notamment la fiscalité et l'évolution de la masse salariale, ainsi que la gestion des ressources humaines.

---

<sup>2</sup> La population légale en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (décret n° 2003-485) – source : Insee – DGFIP.gouv.fr

<sup>3</sup> La réponse du 16 juin 2019 est parvenue à la chambre le 20 juin 2019.

## 1 LA COMMUNE

La commune de Pornichet est « station classée de tourisme » depuis janvier 2016. À ce titre elle bénéficie d'avantages spécifiques et dispose d'un office de tourisme classé en catégorie I en 2013.

### 1.1 Des transferts de compétence entre 2013 et 2018 limités

#### 1.1.1 Les transferts obligatoires

Entre 2013 et 2017, conformément aux obligations légales<sup>4</sup>, la commune de Pornichet a transféré plusieurs de ses compétences à la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE), d'autres transferts concernant les itinéraires cyclables détachés de la voirie et certains sentiers de randonnées sont en réflexion.

En 2015, la commune a transféré le plan local d'urbanisme<sup>5</sup>, et en 2016 les aires d'accueil des gens du voyage, entraînant une diminution de l'attribution de compensation (AC) de 26 300 €.

L'assainissement des eaux pluviales urbaines et la gestion des milieux aquatiques (GEMAPI<sup>6</sup>) ont été transférées<sup>7</sup> à partir de 2018 ce qui entraîne une diminution de l'AC à hauteur de 102 000 €.

Le coefficient d'intégration fiscale<sup>8</sup> (CIF), qui permet de mesurer la part des compétences exercées par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)<sup>9</sup>, est finalement resté stable durant la période.

Les transferts de compétence qui ont entraîné une diminution de l'AC de 10 % n'ont finalement eu que peu d'impact sur le montant global de cette dotation qui s'élève à 1,2 M€, aucun effectif n'ayant été transféré.

---

<sup>4</sup> Loi n° 2014-58, loi n° 2014-366 et loi n° 2015-991 notamment.

<sup>5</sup> Délibération du CM du 4 novembre 2015

<sup>6</sup> Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations

<sup>7</sup> CLECT du 3 juillet 2018 et délibération CC 2 octobre 2018

<sup>8</sup> Le CIF permet de mesurer la part des compétences exercées par un EPCI en comparant la fiscalité qu'il lève par rapport à la fiscalité totale levée sur son territoire par les communes et leurs groupements

<sup>9</sup> Le CIF compare la fiscalité levée par l'EPCI par rapport à la fiscalité totale levée sur son territoire par les communes et leurs groupements.

### **1.1.2 Le cas particulier du tourisme**

En application de la loi NOTRe<sup>10</sup>, l'EPCI a également pris en charge au 1<sup>er</sup> janvier 2017 la compétence tourisme<sup>11</sup> dont la création et la gestion d'offices de tourisme mais en conservant à Pornichet un office de tourisme (OT) distinct de celui de la CARENE comme le permet l'article 68 de cette loi.

La délibération communautaire de 2016 prévoyait le transfert de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » au 1<sup>er</sup> janvier 2017, afin de créer un office de tourisme intercommunal, reprenant les missions assurées jusqu'ici par les offices de tourisme de Saint-Nazaire et de Saint-André des Eaux, tout en prévoyant la possibilité pour Pornichet de conserver un office de tourisme distinct.

De son côté, la commune a délibéré pour conserver son office de tourisme communal<sup>12</sup> en application de l'article 18 de la loi dite « montagne »<sup>13</sup> bien que la compétence soit transférée. Un accord entre les collectivités a été trouvé sur la répartition des offices de tourisme (OT) au sein de la CARENE. Les caractéristiques touristiques de Pornichet, ainsi que les synergies avec les professionnels du tourisme ont justifié le maintien d'un office de tourisme distinct à Pornichet. Il reste à formaliser et à mettre en œuvre une réelle « mutualisation des moyens et des ressources » entre l'OT de Pornichet et celui de la CARENE<sup>14</sup>.

Toutefois, les délibérations des deux collectivités ne permettent pas de clarifier l'effectivité du transfert de la compétence tourisme et de valider la capacité de la commune à détenir la majorité des parts de la SPL « Pornichet, La Destination ». Soit la commune délègue à la CARENE la gestion de l'OT distinct de Pornichet, comme le prévoit l'article L. 134-2 du code du tourisme pour les offices de tourisme intercommunaux existant sur son territoire soit, comme le prévoit l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la commune conserve la compétence « promotion du tourisme » et la gestion de l'office pornichétin par une structure communale dédiée.

## **1.2 Une mutualisation basée sur les groupements de commandes**

Par délibération de novembre 2016, la commune a émis un avis favorable au schéma de mutualisation intercommunal adopté par la CARENE en décembre 2016, compte tenu selon elle des économies de coûts de fonctionnement attendues.

---

10 Loi du 7 août 2015 dite Nouvelle Organisation Territoriale de la République

11 Délibération du conseil communautaire du 27 septembre 2016.

12 Délibération du CM du 30 novembre 2016

13 Loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

14 L'office de tourisme de Pornichet prend la forme d'une Société Publique Locale (SPL) dénommée « Pornichet, La Destination » et l'OT de la CARENE prend la forme d'une SPL dénommée « Saint-Nazaire Agglomération Tourisme » (SNAT).

Le schéma de mutualisation, avant tout fondé sur les relations entre la CARENE et la ville-centre, propose des services payants ou gratuits aux communes. Pornichet privilégie depuis 2016 le recours aux groupements de commandes - on en dénombre huit – dont le coordonnateur est soit l'EPCI soit la ville de Saint-Nazaire. La commune met en exergue le transfert des coûts de consultation, des frais de publicité vers le coordonnateur, ainsi que l'économie d'échelle permettant d'obtenir des tarifs plus avantageux.

La ville de Pornichet qui déclare avoir tenté de mutualiser certains de ses équipements (balayeuses, serres municipales) avec d'autres communes, mais sans résultat, se déclare prête à partager les moyens techniques, et a ciblé comme priorité de mutualisation la gestion des systèmes d'information. L'hébergement des serveurs informatiques par la CARENE est à l'étude.

### **1.3 Les délégations de services publics**

La commission de contrôle municipale examine régulièrement les rapports des délégations de services publics (DSP) de la collectivité. Le contrôle de la chambre sur les DSP, notamment sur les modalités de financement en application des articles L.2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et L.133-7 alinéa 4 du code de tourisme, n'appelle pas d'observation.

## **2 LA GESTION FINANCIERE**

La collectivité dispose d'un budget principal, d'un budget annexe lotissement (BA les jardins de l'estran) et d'un budget annexe culturel (BA quai des arts) en charge de l'exploitation de la salle de spectacles et de la programmation.

Les résultats d'exploitation agrégés du budget principal et des budgets annexes sont excédentaires et progressent ; la capacité d'autofinancement (CAF) brute s'accroît et l'encours de dette est passé de 19,5 à 12 M€, ramenant le taux de désendettement<sup>15</sup> à deux années.

---

<sup>15</sup> Le taux de désendettement est mesuré en années de CAF brute en rapportant l'encours total de la dette bancaire au 31/12 sur la CAF brute annuelle.

**Tableau n° 1 : Résultat de fonctionnement et désendettement consolidé**

en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Résultat Budget Principal (A)	2,61	3,51	2,97	2,85	3,84	4,54
Résultats Budgets Annexes (B)	-0,07	-0,04	-0,05	-0,33	0,43	-0,02
Report excédent de fonctionnement (C)	0,96	0,92	1,02	0,91	0,43	1,7
<b>Résultat consolidé (A+B+C)</b>	<b>3,5</b>	<b>4,39</b>	<b>3,93</b>	<b>3,43</b>	<b>4,69</b>	<b>6,22</b>
Encours de la dette agrégée	19,52	17,89	16,82	15,2	13,61	12,09
CAF brute consolidée tous budgets	3,4	4,22	4,05	3,88	5,63	5,98
<b>Capacité de désendettement (dette consolidée/CAF brute consolidée)</b>	<b>5,74</b>	<b>4,24</b>	<b>4,15</b>	<b>3,92</b>	<b>2,42</b>	<b>2,02</b>

Source : balance des comptes

## 2.1 La qualité des comptes

### 2.1.1 La qualité comptable doit être améliorée

La chambre a vérifié les écritures comptables de base qui ne révèlent pas d'incohérences majeures : les comptes de gestion et administratifs sont concordants. Toutefois, certaines omissions ou approximations mériteraient d'être corrigées.

Ainsi le contrôle des heures supplémentaires a permis de relever des anomalies d'imputation comptable.

En 2013, les fichiers paie recensent essentiellement des heures supplémentaires effectuées par des fonctionnaires ; or celles-ci ne sont pas inscrites au compte 64118 « Autres indemnités » qui n'agrège que des primes, mais à un autre compte, le compte 64131-Rémunérations destiné aux contractuels. En 2017 les heures supplémentaires effectuées par les contractuels sont inscrites au compte 64118 « autres indemnités » du personnel titulaire, alors que le référentiel comptable (M14) prévoit de les inscrire au compte 64131 « rémunérations » du personnel non titulaire. Pour ces deux exercices, les imputations ne sont pas conformes à la nomenclature comptable des communes. En réponse, la commune s'est engagée à régulariser les imputations comptables à partir de juin 2019. En outre on constate également en 2013 que le montant total des primes des titulaires recensées par le fichier paie est supérieur à celui des primes inscrites au compte 6411, des primes ayant été inscrites à d'autres comptes. Ce problème d'imputation a toutefois été corrigé depuis 2017.

Pour l'état des immobilisations, il a été constaté d'une part, que des immobilisations de même nature sont inscrites à des comptes différents et, d'autre part, que l'état de l'actif n'a pas été apuré alors que certains biens ont été repris, volés, cédés, détruits ou sont inutilisables. A l'inverse, certaines immobilisations acquises depuis plus d'un an ne sont pas inscrites à l'état de l'actif et les durées d'amortissement de certains actifs identiques ne sont pas systématiquement cohérentes.

Dans son précédent rapport, la chambre avait rappelé la nécessité de fiabiliser l'inventaire. La collectivité s'était engagée à réaliser cette mise à jour qui n'a finalement pas abouti. Elle a relancé récemment cette démarche de fiabilisation de l'inventaire en se rapprochant des services de la trésorerie. Ainsi, depuis l'ouverture du contrôle de la chambre, le compte « matériel de transport » a été fiabilisé permettant la concordance entre l'inventaire et l'actif sur ce point. La collectivité a indiqué en réponse aux observations provisoires qu'elle mobilisait des ressources sur la fiabilisation et a produit en juin 2019 une note interne relative aux sorties de biens de l'inventaire.

**Recommandation n° 1 : Poursuivre la fiabilisation de l'état de l'actif et de l'inventaire.**

### 2.1.2 L'information sur la gestion financière doit être complétée

Les informations financières sont parfois incomplètes. Ainsi l'état des effectifs annexé au compte administratif du budget principal et du budget annexe « Quai des arts » ne recensait que les effectifs des fonctionnaires exprimés en équivalent temps plein (ETP)<sup>16</sup> au 31 décembre de chaque exercice, en omettant d'indiquer les effectifs des contractuels dans les tableaux de la maquette budgétaire du compte administratif référencés à l'instruction comptable M14 (annexe IV tableau C1.1).

Si la collectivité a corrigé cet écueil au compte administratif 2018, la chambre relève que l'information n'est toujours pas conforme au mode de comptabilisation figurant dans le cadre budgétaire<sup>17</sup>. La chambre estime entre 30 et 33 ETP le nombre d'agents non-titulaires sur emploi permanent, auxquels s'ajoutent environ 12 ETP de saisonniers, alors que la collectivité a indiqué 2,97 ETPT au compte administratif 2018.

**Recommandation n° 2 : Recenser l'ensemble des effectifs fonctionnaires et contractuels au compte administratif du budget principal et des budgets annexes comme prévu par l'annexe IV de l'instruction M14.**

Les rapports de la commission de contrôle municipale seraient utilement complétés par la présentation systématique des comptes de la délégation de service public (DSP) de la fourrière automobile.

<sup>16</sup> ETP = effectifs physiques x quotité contractuelle de temps de travail x période d'activité dans l'année

<sup>17</sup> Définition donnée au pied du tableau « Etat du personnel » - note (6) : « effectifs pourvus – agents non titulaires »

### 2.1.3 Le contrôle interne à renforcer

La collectivité dispose d'un ensemble de guides de procédures, à jour et de qualité, comme la préparation budgétaire. La formalisation claire et précise des règles et procédures liées aux champs professionnels couverts par l'ensemble de ces notes et guides constitue un socle pour le contrôle interne.

Certains contrôles internes mis en œuvre par la collectivité, comme celui de la consommation de carburant, ont révélé des incohérences et anomalies concernant quelques véhicules, mais le manque de contrôles formalisés par les chefs de service n'a pas permis de corriger ces anomalies. A l'occasion du contrôle de la chambre, la collectivité s'est engagée à renforcer le contrôle interne sur l'usage des véhicules en systématisant l'usage du livret de bord et la désignation du conducteur lors de l'approvisionnement en carburant et en réalisant un bilan trimestriel transmis au directeur général des services.

La note interne de 2015 sur les procédures d'achat mériterait également d'être actualisée et complétée d'un schéma décrivant le processus décisionnel par procédure de marché et par phase (achat/exécution/suivi). La collectivité s'est engagée en 2019 à élaborer un guide de la commande publique qui recensera : les règles d'achat, des conseils, le circuit (de la validation au choix en MAPA), les rôles d'exécution technique et financière, des documents types.

La chambre note que la collectivité se conforme aux obligations de dématérialisation des procédures et de commande (achat et négociation) des marchés publics.

### 2.1.4 La prévision budgétaire

L'exécution du budget est conforme au résultat attendu. En moyenne chaque année 3,1 M€ d'excédents de fonctionnement sont alloués aux investissements (compte 1068) et le solde de l'excédent de fonctionnement atteint 0,87 M€.

La collectivité a instauré en amont des processus budgétaires un « plan de progrès des services » qui a pour objectif la réduction des charges, ce qui se traduit par une diminution continue de son budget et de ses dépenses en matière de charges générales (chapitre 011).

L'analyse par chapitre budgétaire de dépenses indique une consommation plus forte sur les dépenses de personnel que sur les autres postes de charges ; toutefois, le décalage entre les taux d'exécution du chapitre 011 (91 %) et du chapitre 012 « charges de personnel » (99 %) s'est réduit en 2018 (96 %), les économies sur les dépenses de personnel étant à la même hauteur que celles réalisées sur les charges générales cette année-là.

**Tableau n° 2 : Exécution budgétaire**

<i>BP+DM en M€</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Prévisions chap 011	4,5	4,3	4,4	4,3	4,1	3,7
Prévisions chap 012	9,5	9,6	9,8	10,0	10,2	10,2
<i>Dép. chap 011 non réalisées</i>	<i>0,378</i>	<i>0,381</i>	<i>0,509</i>	<i>0,307</i>	<i>0,386</i>	<i>0,329</i>
<i>Dép. chap 012 non réalisées</i>	<i>0,193</i>	<i>0,068</i>	<i>0,107</i>	<i>0,021</i>	<i>0,054</i>	<i>0,372</i>

Source : CRC /comptes de gestion

L'exécution budgétaire en investissement est de l'ordre de 93 % en recettes et de 65 % en dépenses. Le niveau d'autofinancement dégagé par la section d'exploitation est conforme aux prévisions budgétaires. La réalisation budgétaire des dépenses d'investissement - entre 5,4 et 10,3 M€ chaque année - est inférieure de 35,4 % aux prévisions : cet écart devrait guider un niveau de programmation des investissements moins important ou conduire à renforcer le pilotage des dossiers pour atteindre les ambitions du programme pluriannuel d'investissement (PPI). La collectivité indique en réponse aux observations provisoires avoir prévu au budget primitif 2019 de renforcer les moyens humains du service, pour améliorer la programmation, la coordination de chantier et la conduite d'opérations.

## 2.2 La situation financière

### 2.2.1 L'exploitation courante : une situation plus favorable que celle des communes de la strate démographique

Les produits de gestion progressent de 1,5 M€ alors que les charges diminuent de 1 M€. Les résultats et les soldes intermédiaires de gestion (EBF et CAF)<sup>18</sup> par habitant sont en moyenne 2,3 fois plus élevés que ceux de la strate démographique des communes de 10 à 20 000 habitants et progressent fortement contrairement à la strate.

**Tableau n° 3 : Soldes intermédiaires de gestion et résultat 2013 - 2018**

<i>en €</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Produits de gestion (A)</i>	20 196 865	20 958 053	21 193 098	20 853 923	21 594 739	<b>21 736 095</b>	<b>1,5%</b>
<i>Charges de gestion (B)</i>	15 552 503	15 642 686	15 502 931	15 235 789	14 950 698	<b>14 506 357</b>	<b>-1,4%</b>
<b><i>EBF (A-B)</i></b>	<b>4 644 362</b>	<b>5 315 367</b>	<b>5 690 168</b>	<b>5 618 135</b>	<b>6 644 041</b>	<b>7 229 738</b>	<b>9,3%</b>
<b><i>CAF brute</i></b>	<b>3 389 792</b>	<b>4 165 762</b>	<b>4 018 745</b>	<b>4 122 241</b>	<b>5 108 385</b>	<b>5 911 301</b>	<b>11,8%</b>
<i>Résultat fonctionnement</i>	2 610 702	3 510 652	2 968 935	2 850 799	3 840 621	<b>4 540 465</b>	<b>11,7%</b>
EBF / habitant Pornichet	423	495	529	508	590	<b>671</b>	
<i>EBF / habitant strate</i>	215	196	215	211	202	<b>n.d.</b>	
CAF / habitant Pornichet	314	389	376	378	461	<b>549</b>	
<i>CAF / habitant strate</i>	180	164	183	186	179	<b>n.d.</b>	
Résultat / habitant Pornichet	242	328	278	261	346	<b>421</b>	
<i>résultat / habitant strate</i>	132	113	132	133	125	<b>n.d.</b>	

Source : balance des comptes – DGFIP strate communes 10 à 20 000 habitants – n.d. non disponible

<sup>18</sup> L'excédent brut de fonctionnement (EBF) détermine le solde des produits après déduction des charges courantes des services (rémunérations, achats de fournitures, paiement des taxes, versement des subventions, etc.). Ce solde ne prend pas en compte les intérêts de la dette, ni les charges exceptionnelles contrairement à la capacité d'autofinancement (CAF), ni les cessions immobilières.

### 2.2.2 Des ressources fiscales en hausse à taux inchangés

La progression des ressources fiscales entre 2013 et 2018 s'élève à 3,5 % par an et repose sur la hausse annuelle du produit des impôts locaux (TH, TFB, TFNB) de 2,9 %<sup>19</sup>, en raison de la revalorisation et de l'augmentation du nombre des bases, à taux d'imposition constants et inférieurs à la moyenne de la strate de communes.

Le produit des taxes sur services et domaines augmente de 1,9 %. On note en particulier pour la taxe de séjour un rendement qui atteint 0,50 M€ en 2018 contre 0,33 M€ en 2013, et une progression des droits de mutation à titre onéreux de 14,4 %, ces derniers atteignant 1,5 M€ en 2017 et 2018 contre 0,8 M€ en 2013. Les reversements importants sur le produit des jeux du casino (1,85 M€ en 2018) comme ceux liés aux paris hippiques, sont en hausse, et contribuent également au dynamisme fiscal.

Corrélativement, le potentiel financier<sup>20</sup> de Pornichet augmente, passant de 1 434 € à 1 504 € par habitant, et dépasse de plus du quart celui de la strate, laquelle affiche un indice en diminution (de 1 194 € à 1 190 € par habitant). La pression fiscale (effort fiscal<sup>21</sup>) diminue, passant de 1,09 en 2013 à 1,05 en 2017, inférieure à la moyenne de la strate (1,18).

### 2.2.3 La fiscalité reversée en forte hausse compense partiellement la baisse des ressources institutionnelles

La fiscalité reversée par l'EPCI affiche une progression de 4,2 % par an, la CARENE ayant ajouté trois enveloppes supplémentaires à l'enveloppe historique de la dotation de solidarité communautaire (DSC). Ainsi, la dotation a été multipliée par 3,4 pour Pornichet (+ 0,76 M€), alors que la contribution au FPIC<sup>22</sup> de Pornichet atteint 0,5 M€ en 2018 contre 0,1 M€ en 2013. Concomitamment l'attribution de compensation (AC) a diminué de 0,13 M€ à la suite de transferts de compétences limités.

Ainsi la hausse de la DSC compense partiellement la baisse des dotations de l'État (DGF<sup>23</sup>, DSR, DNP, compensation de TP, etc.) qui ont diminué de 1,62 M€ entre 2013 et 2018. Si on inclut les reversements au FPIC, la diminution atteint 1,98 M€.

### 2.2.4 Des charges de gestion en baisse

La collectivité a réalisé de fortes économies tout au long de la période, les charges de gestion, hors les charges de personnel, diminuent de manière importante.

---

<sup>19</sup> Une fois déduits les reversements au titre de l'article 55 de la loi dite « SRU ».

<sup>20</sup> Le potentiel financier détermine la richesse fiscale théorique d'une commune en ajoutant au potentiel fiscal ci-dessous d'autres produits (prélèvements sur les produits des jeux dont le casino, dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), reversements au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), l'attribution de compensation (AC), les autres produits de l'EPCI perçus sur la commune et la dotation forfaitaire notamment.

<sup>21</sup> L'effort fiscal correspond au rapport entre les produits des « trois taxes », de la TAFNB, de la TEOM/REOM, et un potentiel fiscal dit " trois taxes " calculé par application d'un taux moyen national aux bases ménages communales.

<sup>22</sup> Fonds de Péréquation Inter- Communale

<sup>23</sup> Dotation Globale de Fonctionnement, Dotation de Solidarité Rurale, Dotation Nationale de Péréquation

Les charges à caractère général baissent de 0,64 M€, comme par exemple les achats de fournitures (- 0,33 M€ dont - 0,13 M€ pour l'électricité), les fournitures de voirie, l'entretien et les réparations (- 0,09 M€), les rémunérations d'intermédiaires et honoraires (- 0,10 M€). Les charges d'intérêt en baisse de 0,4 M€ constituent aussi un poste important d'économies en lien avec la réduction de l'encours de dette. Les dépenses de fonctionnement de Pornichet passent de 1008 € par habitant en 2016 à 978 € par habitant en 2017 à comparer aux 1 028 € en 2016 et 1020 € en 2017 pour l'ensemble des quarante-huit communes touristiques<sup>24</sup> hors montagne de 10 à 20 000 habitants du panel publié par la direction générale des collectivités locales (DGCL).

La ville de Pornichet gère en régie directe la quasi-totalité des activités municipales (médiathèque, ludothèque, périscolaire, CLSH, BA espace culturel, crèches, restauration scolaire, ...) ce qui n'est pas le choix de toutes les collectivités qui peuvent avoir recours à la délégation de service public. En 2017, les charges de personnel représentaient 59,5 % du budget principal pour Pornichet, contre 56,4 % pour l'ensemble des quarante-huit communes du panel publié par la DGCL.

L'augmentation des charges de personnel (+ 0,78 M€) du budget principal et du BA quai des arts correspond à un rythme de 2 % par an jusqu'en 2017 ramené à 1,1 % en intégrant 2018 (+ 0,54 M€ compte provisoire).

### 2.2.5 Un endettement diminué et des investissements autofinancés

Le bilan affiche une situation financière saine, caractérisée par une forte baisse de l'encours de dettes bancaires, un excédent de fonctionnement en hausse et une progression constante des immobilisations. La trésorerie et le fonds de roulement sont excédentaires, ce dernier présentant un niveau correspondant à 90 jours de charges courantes fin 2018, ce qui apparaît plus que confortable.

Les opérations d'équipement atteignent 5,8 M€ par an réparties entre des achats d'actifs meubles, des aménagements et travaux de voirie et quelques équipements et opérations liées au projet cœur de ville initiées en fin de période : ces opérations ont été majoritairement autofinancées, au besoin grâce à la trésorerie et sans recours à l'emprunt.

La dette a diminué chaque année de 1,5 M€. Le taux apparent de la dette (intérêts/encours) relativement bas (1,8 % à fin 2018) s'explique par la structure de celle-ci qui a été sécurisée à la suite de renégociations de contrats et par sa maturité plutôt ancienne se traduisant par des échéances annuelles majoritairement constituées de remboursement en capital.

Durant la période 2013-2018, les cessions d'actifs, qui ont vocation à constituer une ressource de financement des immobilisations (fonds propres de haut de bilan) atteignent 11,97 M€ et le gain net comptable<sup>25</sup> de ces opérations s'élève à 3,68 M€. L'examen des cessions de la gendarmerie maritime et de la maison de retraite « résidence côte d'amour » n'appelle pas d'observation de la chambre.

---

<sup>24</sup> Ratios communes touristiques hors montagne de 10 à 20 000 habitants Les collectivités locales en chiffres 2018 – DGCL – mai 2018 – chiffres 2016 pp.43 et 54 ratios 4-7b

<sup>25</sup> Le gain net comptable est déterminé par différence entre la valeur nette comptable et le prix de cession

### 2.2.6 Un parc automobile important

En dehors des problèmes d'inventaire signalés ci-dessus, les véhicules immobilisés à l'actif du bilan correspondent à un parc automobile « propriétaire » de trente-cinq voitures (hors véhicules techniques et utilitaires), soit une voiture pour 5,3 agents titulaires ou une voiture pour 7 agents pour l'ensemble des effectifs (fonctionnaires et contractuels).

La chambre constate que le kilométrage moyen des voitures est plutôt faible (trente-cinq kms par jour). A une exception près, les véhicules en pool présentent un kilométrage moyen identique aux autres véhicules ce qui conduit la chambre à recommander davantage de mutualisation. En outre, certains cadres des services municipaux disposent à l'année d'un véhicule avec remisage à domicile systématique, conditions d'usage encadrées par un simple courrier de consignes.

La chambre rappelle qu'en application de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, introduit par la loi dite « transparence de la vie publique »<sup>26</sup>, la possibilité de mise à disposition des agents d'un véhicule s'opère « *selon des conditions fixées par une délibération annuelle* », un simple courrier de consignes adressé aux personnels concernés ne suffisant pas. La chambre invite donc la collectivité à lever toute ambiguïté en évitant pour l'avenir le remisage systématique du véhicule de service au domicile de l'agent qui pourrait s'interpréter comme la prise en charge induite des trajets domicile-travail des collaborateurs avec véhicule.

**Recommandation n° 3 : Délibérer sur les conditions d'usage des véhicules conformément à l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.**

### 2.3 Une programmation pluriannuelle des investissements compatible avec la situation financière de la collectivité

Un programme pluriannuel d'investissement (PPI) a été élaboré en 2015 et tenu à jour en lien étroit avec « le projet de ville » présenté en 2017. Ce programme 2014-2019 accuse un « retard » de réalisation fin 2018 de 12,7 M€ par rapport au programme initial, le début de période étant marqué par des dépenses relativement modérées alors que l'exercice 2018 manifeste une volonté de rattrapage, mais en retrait par rapport aux prévisions. La collectivité a indiqué fin juin 2019 que les investissements programmés atteindraient 40 M€ à fin 2019, pour un objectif initial de 42 M€.

Le programme pluriannuel d'investissement (PPI) à horizon 2025 a été précédé d'une prospective financière établie par la collectivité à partir de prévisions de produits et de charges d'exploitation qui sont cohérentes avec les résultats antérieurs. Eu égard aux résultats des exercices jusqu'à 2018, et tout chose égale par ailleurs, le financement du PPI paraît soutenable.

---

<sup>26</sup> Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence sur la vie publique

En termes de politique de l'habitat, la collectivité a réalisé des préemptions de terrains et du foncier communal a été libéré au profit des bailleurs sociaux (y compris par le CCAS). Ainsi le taux de logements locatifs sociaux est passé de 5,37 % en 2013 à 7,19 % en 2018, et la levée de la carence préfectorale est intervenue par arrêté du 9 octobre 2014.

### **3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

La chambre a fondé les observations qui suivent sur des données concordantes extraites des fichiers de paie, de la balance comptable et du compte administratif (chapitre 012 « charges de personnel »), de la déclaration annuelle des données sociales (DADS-U) et du bilan social de la collectivité.

#### **3.1 Des effectifs quasiment stables**

Selon les comptes administratifs 2013 et 2017, les effectifs de la collectivité sont respectivement de 215 et 200 agents exprimés en ETP<sup>27</sup> alors que les bilans sociaux indiquent un effectif de 274 et 237 ETP. Ces écarts s'expliquent notamment par le fait que la collectivité comptabilise les ETP à partir des effectifs présents au 31 décembre de l'exercice, ce qui exclut les personnels présents une partie de l'année et l'ensemble des flux de personnel sur l'ensemble de l'exercice. Cette pratique n'est pas conforme aux dispositions des maquettes budgétaires (voir supra § 2.1.2) et peu cohérente avec les évolutions de la masse salariale.

La collectivité recrute un nombre important de contractuels pour faire face à l'accroissement d'activité liée aux périodes estivales.

---

<sup>27</sup> Cf. partie « fiabilité » - ETP pour équivalent temps plein

**Tableau n° 4 : Effectifs de la collectivité selon les sources d'information**

<i>Sources</i>	<i>Données</i>	<b>2013</b>	<b>2017</b>	<b>Var°</b>
<b>Compte Ad<sup>if</sup></b>				
Etat du personnel	ETP sur emplois budget	<b>215,61</b>	<b>200,09</b>	<b>-15,5</b>
<b>Bilan social</b>				
Bilan social 1.1.1./4.	nb fonction. 31/12/2013/ ETPp 2017	215	195,9	-19,1
Bilan social 1.3.1.	contractuels > 1 jour/ ETPp2017	56	38,5	-17,5
Bilan social 1.2.2./4.	contractuels emploi perm/ ETPp 2017	3	2,8	-0,2
Total BS		<b>274</b>	<b>237,2</b>	<b>-36,8</b>
<b>DADS</b>				
ETPp fonctionnaires	heures payées/1820,04	202,15	197,85	-4,30
ETPp contractuels	heures payées/1820,04	47,34	44,96	-2,38
ETPp autres	cumul brut € / x€ l'ETP	0,27	1,24	0,97
Total ETPp DADS	heures payées/1820,04+autres	<b>249,8</b>	<b>244,1</b>	<b>-5,7</b>
<b>XEMELIOS – paie</b>				
ETPp fonctionnaires	heures fonctionnaires/1820,04	204,46	202,86	-1,60
ETPp contractuels	heures contractuels/1820,04	40,97	39,70	-1,26
ETPp autres	autres agents/1820,04	3,53	1,48	-2,05
Total ETPp Xemelios	total heures Xemelios/1820,04	<b>248,96</b>	<b>244,05</b>	<b>-4,91</b>

Source : DADS – CA<sup>dif</sup> – bilan social

Selon les données de la paie<sup>28</sup> et de la DADS, les effectifs de la collectivité correspondent à 250 ETP en 2013 et 244,05 ETP<sup>29</sup> en 2017, composés pour cet exercice d'environ 200 ETP de fonctionnaires et de 44 ETP de contractuels. Les informations 2018 transmises par la collectivité correspondraient à environ 241 ETP. Les ETP décomptés par la chambre sont évalués à partir des effectifs réels payés au cours de l'année et des heures supplémentaires.

La chambre constate donc une baisse des effectifs qui correspond à 5,5 ETP sur la période 2013-2017.

La chambre note par ailleurs, que les informations relatives au temps de travail effectif, défini comme le temps pendant lequel l'agent est exposé au risque d'accident du travail<sup>30</sup>, ne sont pas disponibles pour les fonctionnaires et, pour les contractuels, sont recensées sur la base des heures payées. Cette lacune est étonnante alors que des systèmes de pointage électronique ont été installés dans différents services communaux permettant aux employés de la commune

<sup>28</sup> Il s'agit des heures payées exprimées en ETP sur la base de 35 heures par semaine soit 1 820,04 heures annuelles payées (ou 151,67 heures par mois pendant 12 mois).

<sup>29</sup> Les 246,4 ETP comptabilisés à la DADS et au fichier paie en 2017 sont diminués de 2,35 ETP : 1 agent en disponibilité syndicale, 1,17 ETP lié à une allocation de retour à l'emploi et 0,18 ETP pour quatre agents bénéficiant du reversement SFT et le comptable au titre l'indemnité de conseil.

<sup>30</sup> Rubrique S40.G25.00.029 de la DADS

de « badger » en début ou fin de service<sup>31</sup>. La collectivité indique avoir demandé un devis pour un dispositif permettant de transférer automatiquement des éléments du logiciel de gestion du temps de travail vers le logiciel de gestion des ressources humaines

Suite au précédent rapport de la chambre, la collectivité a déclaré avoir diminué le recours aux agents contractuels pour pallier une vacance temporaire sur emploi permanent. Elle a adopté des délibérations qui ont précisé les postes susceptibles d'être occupés par des contractuels et les modalités de recrutement.

La chambre a constaté les efforts engagés par la collectivité quant à la résorption des contractuels permanents et au respect des modalités de recrutement des contractuels.

### 3.2 L'évolution de la masse salariale est maîtrisée

Les charges de personnel (BP + BA Quai des arts) ont progressé de 543 998 € entre 2013 et 2018 soit 1,1 % en moyenne par an.

**Tableau n° 5 : Evolution 2013-2018 des charges de personnel BP+BA quai des arts**

	2013	2018	var°/an
Rémunérations du personnel titulaire (a)	5 713 273	6 243 298	1,8%
Rémunérations du personnel non titulaire (b)	935 739	920 563	-0,3%
Autres rémunérations (c)	38 435	18 667	-13,4%
Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	6 687 447	7 182 528	1,4%
Atténuations de charges	-106 440	-150 598	7,2%
Rémunérations du personnel	6 581 007	7 031 930	1,3%
Charges sociales	2 701 038	2 781 421	0,6%
Impôts et taxes sur rémunérations	129 890	129 762	0,0%
Charges de personnel interne	9 411 936	9 943 113	1,1%
Charges de personnel externe	8 169	20 931	20,7%
= Charges totales de personnel	9 420 105	9 964 043	1,1%

Source : balance et compte administratif

<sup>31</sup> Le règlement du 11 juin 2017 sur le temps de travail indique la présence d'un logiciel de gestion du temps de travail et des absences. Des badgeuses sont installées sur la majorité des sites d'embauche et ledit règlement ajoute que « le badgeage s'impose donc à tous les agents à chaque prise et fin de fonction ».

La hausse des charges de personnel est concentrée majoritairement sur la rémunération des fonctionnaires et sur leur régime indemnitaire. Les raisons de la hausse des rémunérations entre 2013 et 2017 (+ 346 969 €) sont présentées dans la partie consacrée à l'indicateur « Glissement Vieillesse-Technicité » (GVT). La structure des charges a évolué sur la période, compte tenu de la titularisation de quinze agents contractuels entre 2015 et 2017, ce qui a contribué à augmenter le poste des rémunérations et indemnités des fonctionnaires.

### 3.2.1 Le régime indemnitaire

Le montant des crédits consacrés aux primes représente 1 195 582 € en 2013 et 1 319 589 €<sup>32</sup> en 2017, soit une augmentation de 10,4 %. Cette hausse s'explique notamment par trois mesures

La modification du régime indemnitaire, le nouveau régime RIFSEEP tenant compte des fonctions, sujétions, de l'expertise et de l'expérience professionnelle, se traduit selon la collectivité par une augmentation de 40 000 € en 2017 (53 000 € en année pleine). Le passage au RIFSEEP au 1<sup>er</sup> avril 2017 a également donné lieu à une majoration de 10 € pour les agents des catégories A et B et de 20 € supplémentaires pour les catégories C ayant le régime le moins élevé. Ces deux majorations représentent 36 000 € en année pleine selon la collectivité.

Par ailleurs, une cartographie des métiers a été établie nécessitant un ajustement<sup>33</sup>, soit une enveloppe supplémentaire annuelle de 17 000 €. Enfin, une augmentation d'environ 32 000 € de la prime de fin d'année, dont 24 000 € s'expliquent par l'intégration et la titularisation de 15 contractuels, a été mise en œuvre. Les vérifications conduites par la chambre sur le régime des indemnités n'appellent pas d'autres commentaires.

### 3.2.2 Des facteurs de hausse avant tout structurels

La chambre a identifié<sup>34</sup> les causes structurelles de l'évolution de la masse salariale pour la ville de Pornichet. Le glissement Vieillesse-Technicité, ou indicateur GVT, est l'indicateur de suivi de la variation de la masse salariale à effectif constant. Il est constitué d'une composante GVT positif, qui correspond à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un fonctionnaire découlant de l'échelonnement indiciaire (composante « vieillesse ») ou d'un changement de grade ou de corps (concours, promotion), et d'une composante GVT négatif (ou effet « de noria »), qui mesure le tassement de la masse salariale dû au départ d'agents dont le salaire est supérieur à celui des nouveaux arrivants (effet entrées/sorties).

---

<sup>32</sup> Montant figurant à la balance des comptes et au fichier paie dont 80 777 € d'heures supplémentaires ont été déduites.

<sup>33</sup> Exemple : un agent ayant un grade de catégorie C mais occupant des fonctions de catégorie B a bénéficié du RI de la catégorie B

<sup>34</sup> Les calculs de la chambre consistent pour chaque matricule à recenser la variation des points d'indice durant la période tout en identifiant la cause – départs, arrivées, baisse ou augmentation du temps de travail, augmentation des points (PPCR, promotion, avancement d'échelon), hausse du point d'indice. Les points d'indice sont ensuite regroupés par catégorie d'effet GVT et constituent un pourcentage représentatif de leur impact sur la hausse de la rémunération des fonctionnaires ; la variation indiciaire est pondérée par la quotité de travail (mois par mois) ; la variation indiciaire totale entre 2013 et 2017 s'élève à 68 251 points.

L'augmentation de la rémunération pour les agent titulaires est de 346 969 € entre 2013 et 2017 (cf. supra partie « rémunérations »).

**Tableau n° 6 : Effets GVT et hausse des rémunérations des fonctionnaires**

Effets GVT	Var. points	impact	Impact €	poids
hausse point d'indice			52 662	15%
entrants	155 733	38%	671 537	-11%
sortants	- 164 494	40%	-709 318	
Heures en hausse	12 585	3%	54 270	8%
Heures en baisse	- 6 011	1%	-25 922	
points	70 439	17%	303 740	
<i>dont PPCR</i>			52 305	15%
<i>dont avancements de grade</i>			20 757	6%
<i>dont échelons</i>			230 677	67%
Total général	68 251 pts		346 969 €	

Source : Xemlios (bulletins paie 2013 et 2017) – calculs CRC

Cette hausse des rémunérations des fonctionnaires entre 2013 et 2017 repose sur six facteurs dont les deux premiers, la hausse du point d'indice<sup>35</sup> et la revalorisation des grilles indiciaires (PPCR)<sup>36</sup>, résultent des mesures décidées au niveau national :

- la hausse du point d'indice en 2016 et 2017 représente 15 % de la hausse soit 53 000 € ;
- la revalorisation des grilles représente 15 % de la hausse soit 52 000 € ;
- le solde des arrivées et des départs représente – 11 % et a permis une économie estimée à 38 000 € ce qui permet de contenir en partie la hausse des rémunérations (effet GVT négatif dit « de noria ») ;
- la hausse des quotités d'heures travaillées représente 8 % soit 28 000 € (effet GVT positif) ;
- les promotions expliquent 6 % de la hausse soit 21 000 € (effet GVT positif) ;
- la progression des salaires basée sur l'avancement d'échelons représente 67 % soit 231 000 € (effet GVT positif).

La collectivité ne dispose pas actuellement des moyens de suivi les plus adaptés, ce qui limite ses capacités de pilotage des effectifs et de la masse salariale. Un système d'information RH plus précis et intégré, notamment des facteurs GVT, permettrait à la fois une meilleure connaissance des facteurs d'évolution de la masse salariale et une gestion améliorée. La collectivité a sollicité un prestataire pour ajouter une extension au logiciel de gestion RH

<sup>35</sup> La valeur mensuelle du point d'indice est passée le 1<sup>er</sup> juillet 2016 de 4,6303 € à 4,6581 € ; le 1<sup>er</sup> février 2017 la valeur mensuelle du point est passée de 4,6581 € à 4,6860 €.

<sup>36</sup> Le protocole Parcours Professionnel Carrières et Rémunérations a instauré notamment de nouvelles grilles indiciaires pour les catégories C, la cadence unique d'avancement d'échelon, la revalorisation des grilles indiciaires de chaque corps sur plusieurs années, etc.

permettant d'effectuer à la fois des simulations budgétaires et de « mesurer l'adéquation entre le budget voté et les dépenses réelles », ce que la chambre encourage.

### 3.3 Le temps de travail

#### 3.3.1 Un respect de la durée légale à parachever

La collectivité a décidé en 2017 d'augmenter le temps de travail de ses agents pour le porter de 1 554 heures annuelles à 1 589 heures 30mn annuelles. Pour mémoire la durée légale est de 1 607 heures annuelles.

Un protocole d'accord sur l'aménagement de la réduction du temps de travail<sup>37</sup> applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001 a été suivi en 2017 d'un « protocole d'accord relatif au régime indemnitaire, aux avancements de grade et au temps de travail » applicable à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2017. La nouvelle organisation a fait l'objet d'un règlement en date du 11 juin 2017 intitulé « temps de travail ».

L'ancienne organisation prévoyait 1554 h 24 mn de travail effectif sur la base de 223 jours de sept heures et douze jours d'ARTT. La nouvelle organisation prévoit 1589 h 30 mn de travail effectif sur la base de 223 jours de 7 h. 30 mn et 12 jours d'ARTT et le lundi de pentecôte travaillé (compté 7 heures). Les agents bénéficient de 30 jours de congés annuels dont 5 jours de congés exceptionnels. Le cycle de travail hebdomadaire correspond à 37 h 30 mn.

Selon la collectivité, la durée de 1 589,5 heures a été retenue en référence à la moyenne du temps de travail dans la fonction publique territoriale (1 584 heures) tel que mentionnée par le rapport Laurent<sup>38</sup> en 2016. Selon l'INSEE, la durée annuelle effective moyenne pour un temps plein est évaluée à 1 600 heures en 2017<sup>39</sup>.

Un arrêt du Conseil d'Etat<sup>40</sup> vient confirmer d'une part que « les jours de congés légaux ne sont pas décomptés dans la durée de travail effectif » et d'autre part que « ..., dans l'hypothèse où les agents [...] bénéficiaient antérieurement à l'entrée en vigueur de ce décret de jours de congés excédant les jours de congés légaux et où l'administration déciderait de leur conserver cet avantage, il appartient à l'autorité compétente de définir une organisation des cycles de travail qui concilie cette décision avec le respect de la durée annuelle de 1 600 heures du temps de travail ; qu'aucune disposition du décret [décret du 25 août 2000<sup>41</sup>] ne fait obstacle à ce que, dans cette hypothèse, un cycle de travail hebdomadaire excédant trente-cinq heures soit arrêté ». Cette position confirme la réponse du ministre de la fonction publique à une question

<sup>37</sup> Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 et ses décrets relatifs au temps de travail dans la fonction publique territoriale à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002.

<sup>38</sup><https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapports-missionnes/2016-rapport-Laurent-temps-de-travail-fp.pdf>

<sup>39</sup> Enquête Emploi 2017, Insee. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

<sup>40</sup> Conseil d'Etat, 7 / 5 SSR, du 30 juillet 2003, 246771, publié au recueil Lebon.

<sup>41</sup> Décret n° 2000-815 du 25/08/2000 rendu applicable aux agents territoriaux par l'article 1er du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 conformément à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

écrite à l'Assemblée nationale quelques mois auparavant. Le respect des 1 600 heures doit être assuré en intégrant si nécessaire dans les jours de réduction du temps de travail (jours ARTT) les jours de congés accordés en sus des congés légaux.

L'article 1 du décret du 25 août 2000 précité fixe la durée annuelle du travail à 1 607 heures et la durée hebdomadaire à 35 heures. La jurisprudence du Conseil d'État mentionnée ci-dessus s'inscrit dans l'application de la durée annuelle de 1 600 heures (avant application de la journée de solidarité).

**Recommandation n° 4 : Appliquer le régime légal de la durée du temps de travail égale à 1 607 heures annuelles conformément à la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001.**

### 3.3.2 Les heures supplémentaires en hausse

Les heures supplémentaires effectuées par les agents titulaires progressent de 308 heures entre 2013 et 2017 soit 0,19 ETP. Pour ce qui concerne les contractuels, la progression correspond à environ 707 heures soit 0,44 ETP. Un contingent d'heures supplémentaires (786 heures) s'explique par la tenue de quatre tours d'élections nationales en 2017.

Le recours aux heures supplémentaires et complémentaires représente environ 2,5 ETP payés<sup>42</sup> en 2017.

### 3.3.3 L'absentéisme

Les données de la commune attestent d'une baisse sensible des jours de maladie ordinaire entre 2013 et 2017. Pour autant, la forte progression du nombre de jours de maladie grave et longue (848 jours en 2013, 1 989 jours en 2017) explique la hausse du taux d'absentéisme pour raisons de santé.

---

<sup>42</sup> L'ETP moyen en € est un ratio obtenu à partir du cumul brut annuel total de la DADS divisé par le nombre d'ETP payés total de l'exercice considéré. ETP 2013 : 27 340 € ; ETP 2017 : 30 435 €. Heures supplémentaires : 80 777 € / 30 435 € = 2.65 ETP

**Tableau n° 7 : Ratios d'absentéisme 2013 et 2017**

	2013	2017
<i>nb jours maladie-ordinaire au BS (a)</i>	3 316	2 878
<i>nb ETPp DADS (b)</i>	249,5	243,8
<i>jours théoriques travaillés (c)</i>	211	211
<i>total jours théoriques (b) x (c)=(d)</i>	52 642	51 445
<b>ratio absentéisme MO (a)/(d)</b>	<b>6,3%</b>	<b>5,6%</b>
<i>nb jours MO + accidents BS (e)</i>	3 402	3 473
ratio absentéisme MO + accidents (e)/(d)	6,5%	6,8%
<i>Nb j longue mal, longue durée, prof<sup>elle</sup>(f)</i>	1 578	2 786
<b>Ratio maladies + accidents (e+f)/(d)</b>	<b>9,5%</b>	<b>12,2%</b>

Source : bilan social et DADS

La chambre constate que le nombre de jours d'absence liés aux accidents de service reste relativement important passant de 86 jours en 2013 à 558 jours en 2017 dont 356 jours d'arrêt liés à deux accidents.

La chambre prend acte des actions engagées par la collectivité dans le cadre du CHSCT<sup>43</sup>, comme un suivi mensuel des analyses et un rapport annuel sur l'effectivité des mesures prises, un dispositif de prévention des risques professionnels, la mise à jour du DUERP<sup>44</sup>, un groupe de travail sur les risques psychosociaux, la nomination de deux assistants de prévention, et la réalisation d'une rubrique risques professionnels dans la lettre interne trimestrielle. Elle engage toutefois la collectivité à suivre l'impact de ces mesures.

### 3.4 Les postes fonctionnels d'une commune station classée tourisme

La commune bénéficie d'un sur-classement démographique lié à son statut de commune touristique. Par arrêté du 22 août 2000, la commune de Pornichet est surclassée<sup>45</sup> dans la catégorie des communes de 40 à 80 000 habitants. Ce surclassement permet notamment le recrutement des cadres de direction et des fonctionnaires sur emplois fonctionnels de direction. La chambre a vérifié que les règles de recrutement étaient respectées et ne relève pas d'anomalie.

<sup>43</sup> Comité Hygiène et Sécurité des Conditions de Travail

<sup>44</sup> Document Unique d'Évaluation des Risques Professionnels

<sup>45</sup> L'arrêté vise les règles (de comptage) du décret du 6 juillet 1999 et la demande de la commune.

## ANNEXES

Annexe n° 1. Bilan du Budget Principal.....	1
Annexe n° 2. Résultats d'exploitation du Budget Principal.....	2
Annexe n° 3. Ratios communes touristiques hors montagne 10 à 20 000 habitants.....	3



## Annexe n° 1. Bilan du Budget Principal

emplois		en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	évol	ressources stables		2013	2014	2015	2016	2017	2018	évol
18	affectations BA		3,44	3,44	3,44	3,44	3,44	3,44	0,00	10	dotations	88,76	92,29	96,28	100,24	104,71	109,18	20,43
202,3,5	immo incorpor		1,61	1,70	1,67	1,74	1,77	1,82	0,21	11	report à nouveau	0,83	0,85	0,99	0,94	0,79	1,63	0,80
204	subv versées		0,11	0,23	0,46	0,55	0,78	0,84	0,73									0,00
21	immo corpo		89,68	93,85	97,10	99,79	104,15	107,70	18,02	12	résultat exercice	2,61	3,51	2,97	2,85	3,84	4,54	
23	immo en cours		37,78	32,51	32,63	33,61	36,18	40,61	2,83	13	subventions reçues	10,56	10,73	11,02	11,08	12,03	12,80	2,24
26	participations		0,11	0,11	0,37	0,37	0,37	0,38	0,27	15	provisions	0,06	0,06	0,05	0,13	0,13	0,13	0,07
27	immo financier		0,34	0,34	0,02	0,02	0,02	0,02	-0,32	16	emprunts	19,52	17,89	16,82	15,20	13,61	12,09	-7,44
28	amortissement		-9,66	-10,22	-10,83	-11,96	-13,05	-14,14	-4,48									
4 817	pénal renégo c		0,01	0,01	0,44	0,41	0,38	0,35	0,34	19	différences sur cessions	1,74	2,62	2,44	2,89	2,61	4,38	2,64
	<b>immo nettes</b>		<b>123,42</b>	<b>121,96</b>	<b>125,30</b>	<b>127,98</b>	<b>134,03</b>	<b>141,03</b>	<b>17,61</b>		<b>ressources propres</b>	<b>124,08</b>	<b>127,96</b>	<b>130,57</b>	<b>133,33</b>	<b>137,72</b>	<b>144,74</b>	<b>20,67</b>
											<b>Fonds De Roulement</b>	<b>0,66</b>	<b>6,00</b>	<b>5,27</b>	<b>5,35</b>	<b>3,69</b>	<b>3,72</b>	
411	redevables		0,29	0,14	0,29	0,41	0,66	0,53	0,23	401	fournisseurs	0,22	0,15	0,02	0,11	0,39	0,20	-0,01
414	locataires		0,04	0,04	0,04	0,02	0,02	0,04	0,00	404	fournisseurs d'immo	0,76	0,08	0,07	0,46	0,02	0,05	-0,71
418	redevables terrai		0,32	0,40	0,33	0,13	0,08	0,21	-0,11	408	factures non parvenues	0,33	0,36	0,26	0,29	0,37	0,26	-0,07
443	opérat particulières			0,01	0,01	0,11	0,02		0,00	421	rémunérations dues	0,00				0,00	0,00	
441	subv Etat			0,02	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	431	dettes sécu sociale		0,01			0,00		
445	TVA				0,00	0,00	0,02	0,01	0,01	437	autres organ sociaux					0,01	0,00	
451	budget annexe		0,37		1,30	0,48			-0,37	442	impôts sur tiers				0,00			
462	cession immo créance				0,00			0,00	0,00	443	opérations particulières	0,58	0,09	0,06	0,04	0,06	0,09	-0,50
467	débiteurs divers		0,10	0,05	0,02	0,05	0,06	0,41	0,31	447	autres impôts		0,00			0,00	0,01	0,01
472			0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	451	budget annexe		0,03			0,42	0,40	0,40
476			0,07	0,02	0,00				-0,07	464-6	excédents de versement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
478			0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	467	autres comptes créditeurs	0,01	0,02	0,01	0,01	0,02		-0,01
										471	recettes avt titre					0,02	0,00	
										471	versement regisseur	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00
										471	recettes à classer	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00		
										1688	icne	0,20	0,19	0,17	0,15	0,14	0,13	-0,08
	<b>actif circulant</b>		<b>1,20</b>	<b>0,68</b>	<b>2,01</b>	<b>1,22</b>	<b>0,88</b>	<b>1,24</b>	<b>0,04</b>		<b>passif court terme</b>	<b>2,11</b>	<b>0,95</b>	<b>0,59</b>	<b>1,05</b>	<b>1,45</b>	<b>1,14</b>	<b>-0,98</b>
511	valeurs à l'encais		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00									
515	compte au trésor		1,53	6,21	3,80	5,14	4,21	3,57	2,05									
541	dispo chez régiss		0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,00									
	<b>trésorerie</b>		<b>1,57</b>	<b>6,26</b>	<b>3,85</b>	<b>5,19</b>	<b>4,26</b>	<b>3,62</b>	<b>2,05</b>		<b>Besoin Fonds Roulement</b>	<b>-0,91</b>	<b>-0,26</b>	<b>1,42</b>	<b>0,16</b>	<b>-0,57</b>	<b>0,10</b>	
<b>Actif</b>			<b>126,19</b>	<b>128,91</b>	<b>131,16</b>	<b>134,38</b>	<b>139,17</b>	<b>145,88</b>		<b>Passif</b>		<b>126,19</b>	<b>128,91</b>	<b>131,16</b>	<b>134,38</b>	<b>139,17</b>	<b>145,88</b>	

Source : compte de gestion

**Annexe n° 2. Résultats d'exploitation du Budget Principal**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	13 697 017	14 339 107	14 957 407	15 215 087	15 869 512	16 249 189	3,5%
+ Ressources d'exploitation	1 114 942	992 681	1 011 030	982 694	1 267 883	1 253 308	2,4%
<b>= Produits "flexibles" (a)</b>	<b>14 811 959</b>	<b>15 331 788</b>	<b>15 968 437</b>	<b>16 197 780</b>	<b>17 137 395</b>	<b>17 502 497</b>	
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 626 667	3 389 048	3 031 100	2 542 483	2 244 749	2 063 425	-10,7%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	1 608 249	2 087 312	2 044 473	1 964 655	2 062 904	1 971 935	4,2%
<b>= Produits "rigides" (b)</b>	<b>5 234 916</b>	<b>5 476 360</b>	<b>5 075 573</b>	<b>4 507 138</b>	<b>4 307 653</b>	<b>4 035 360</b>	
Production immobilisée, travaux en régie (c)	149 990	149 905	149 089	149 005	149 691	198 238	
<b>= Produits de gestion (a+b+c = A)</b>	<b>20 196 865</b>	<b>20 958 053</b>	<b>21 193 098</b>	<b>20 853 923</b>	<b>21 594 739</b>	<b>21 736 095</b>	<b>1,5%</b>
Charges à caractère général	4 049 813	3 889 669	3 852 507	3 877 920	3 612 669	3 408 896	-3,4%
+ Charges de personnel	9 172 122	9 445 868	9 424 848	9 859 221	9 921 701	9 662 039	1,0%
+ Subventions de fonctionnement	1 323 196	1 300 836	1 212 940	442 719	393 054	412 429	
+ Autres charges de gestion	1 007 372	1 006 313	1 012 637	1 055 929	1 023 273	1 022 992	
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>15 552 503</b>	<b>15 642 686</b>	<b>15 502 931</b>	<b>15 235 789</b>	<b>14 950 698</b>	<b>14 506 357</b>	<b>-1,4%</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>4 644 362</b>	<b>5 315 367</b>	<b>5 690 168</b>	<b>5 618 135</b>	<b>6 644 041</b>	<b>7 229 738</b>	<b>9,3%</b>
+/- Résultat financier	-741 002	-642 571	-1 134 164	-464 704	-386 454	-344 773	
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	438 360	514 360	517 000	930 000	1 113 947	985 140	
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	-82 916	-12 310	-32 852	-78 533	-103 823	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	7 709	19 635	12 593	-22 657	68 568	11 476	
<b>= CAF brute</b>	<b>3 389 792</b>	<b>4 165 762</b>	<b>4 018 745</b>	<b>4 122 241</b>	<b>5 108 385</b>	<b>5 911 301</b>	<b>11,8%</b>
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>56,3%</i>	<i>58,0%</i>	<i>55,1%</i>	<i>62,8%</i>	<i>64,7%</i>	<i>65,1%</i>	
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	<i>4,5%</i>	<i>3,9%</i>	<i>9,4%</i>	<i>3,0%</i>	<i>2,5%</i>	<i>2,3%</i>	
- Dotations nettes aux amortissements	722 090	655 110	1 057 754	1 197 589	1 269 463	1 373 035	
- Dotations nettes aux provisions	57 000	0	-5 650	75 000	0	0	
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	2 295	1 147	1 699	2 199	
+ Neutralisation des amortissements des subventions d'équipements versées	0	0	0	0	0	0	
<b>= Résultat section de fonctionnement</b>	<b>2 610 702</b>	<b>3 510 652</b>	<b>2 968 935</b>	<b>2 850 799</b>	<b>3 840 621</b>	<b>4 540 465</b>	<b>11,7%</b>

Source : compte de gestion

## Annexe n° 3. Ratios communes touristiques hors montagne 10 à 20 000 habitants

exercice	2016		2017	
POP DGF		16 745		17 036
DRF en €		16 873 035		16 668 505
RRF en €		22 365 126		21 940 839
	strate touristique	Pornichet	strate touristique	Pornichet
ratio 1 DRF/pop DGF	<b>1028</b>	<b>1008</b>	<b>1020</b>	<b>978</b>
ratio 2 prod fisc/pop DGF	636	909	632	932
ratio 2 bis prod fisc/pop DGF	751	1026	753	1053
ratio 3 RRF/pop DGF	1228	1336	1220	1288
ratio 4 dép équipt/pop DGF	245	285	266	401
ratio 5 dette / pop DGF	1060	1005	1025	892
ratio 6 DGF/pop DGF	135	86	119	66
ratio 7 dép personnel/DRF	<b>54,9%</b>	<b>58,4%</b>	<b>56,4%</b>	<b>59,5%</b>
ratio 9 DRF+rbt dette/RRF				
= marge autofin courant	92,0%	82,7%	92,2%	83,2%
ratio 10 dép brute équipt/RRF	20,0%	21,3%	21,8%	31,1%
ratio 11 dette/RRF	86,3%	75,2%	84%	69,3%

Statistiques DGCL 2016 et 2017 publiées en 2018 et 2019 – les chiffres des collectivités locales et balance comptable Pornichet



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

[www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Pays-de-la-Loire](http://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](mailto:crcpdl@pl.ccomptes.fr)