



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
et sa réponse

COMMUNE DE COMMEQUIERS
(Département de la Vendée)

Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 PRESENTATION DE LA COMMUNE.....	9
1.1 Les caractéristiques de la commune.....	9
1.2 Son appartenance au Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie Agglomération.....	9
1.2.1 Une fiscalité reversée stable jusqu'en 2020.....	9
1.2.2 Un service communal enfance jeunesse mis à la disposition de l'intercommunalité.....	10
1.2.3 Un transfert du service « système d'information » à l'intercommunalité.....	10
2 LA GOUVERNANCE.....	12
2.1 Le fonctionnement du conseil municipal.....	12
2.1.1 La composition du conseil municipal.....	12
2.1.2 Le règlement intérieur.....	12
2.1.3 Les documents produits aux élus avant le vote des délibérations.....	12
2.1.4 La formation des élus.....	13
2.1.5 Les délégations de pouvoir des conseils municipaux aux maires successifs.....	13
2.1.5.1 Les délégations de pouvoir du conseil municipal à l'ancien maire.....	13
2.1.5.2 Les délégations de pouvoir du conseil municipal au nouveau maire.....	14
2.1.6 Les délégations de fonctions du maire aux adjoints et aux conseillers municipaux.....	14
2.1.7 Les indemnités de fonction.....	15
3 L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE.....	17
3.1 L'information financière et budgétaire.....	17
3.1.1 Le rapport d'orientation budgétaire.....	17
3.1.2 Les annexes aux documents budgétaires.....	18
3.1.3 La sincérité des prévisions budgétaires.....	19
3.2 La publicité des informations financières et budgétaires.....	20
3.3 La fiabilité des comptes.....	20
3.3.1 Une comptabilité d'engagement perfectible.....	20
3.3.2 Les restes à réaliser.....	21
3.3.3 Les provisions.....	22
3.3.4 Le suivi patrimonial.....	22
3.3.4.1 La cohérence entre l'inventaire comptable, l'état de l'actif et la balance.....	22
3.3.4.2 Les immobilisations corporelles en cours.....	23
3.3.5 La concordance de l'état de la dette du compte administratif avec la balance du compte de gestion.....	24

4 LA SITUATION FINANCIERE	25
4.1 L'évolution des produits et des charges de gestion	25
4.1.1 Les produits de gestion.....	25
4.1.1.1 Les ressources fiscales propres.....	25
4.1.1.2 Les ressources institutionnelles (dotations et participations)	26
4.1.1.3 Les ressources d'exploitation	26
4.1.2 Les charges de gestion.....	26
4.1.2.1 Les charges à caractère général	26
4.1.2.2 Les charges de personnel.....	27
4.2 L'autofinancement du budget principal	27
4.3 L'investissement.....	28
4.3.1 Les dépenses d'investissement (hors emprunt).....	28
4.3.2 Le financement des investissements	28
4.4 L'endettement.....	29
4.5 Le fonds de roulement et la trésorerie confortables	30
4.6 La restructuration des équipements sportifs.....	30
4.6.1 Une opération approuvée en 2021.....	30
4.6.2 L'impact du recours à l'emprunt sur les équilibres financiers à venir.....	31
5 LA GESTION ADMINISTRATIVE	32
5.1 Les ressources humaines	32
5.1.1 L'organisation des services	32
5.1.1.1 Une réorganisation des services à finaliser.....	32
5.1.1.2 L'évolution des effectifs.....	32
5.1.1.3 L'accord local sur le télétravail	33
5.1.2 Le pilotage des ressources humaines	33
5.1.2.1 Les lignes directrices de gestion.....	33
5.1.2.2 Le rapport social unique	34
5.1.3 L'organisation du temps de travail.....	35
5.1.3.1 Le règlement intérieur	35
5.1.3.2 Le respect du temps de travail annuel	35
5.1.4 La masse salariale et le régime indemnitaire	36
5.1.4.1 La masse salariale.....	36
5.1.4.2 Le régime indemnitaire	37
5.1.4.3 L'avantage en nature nourriture	37
5.1.5 Le recrutement du directeur du pôle enfance-jeunesse	38
5.1.6 Le recrutement du directeur général des services	39
5.2 La politique d'achat.....	41
5.2.1 Une procédure interne à formaliser	41
5.2.2 Des dépenses réalisées sans publicité ni mise en concurrence préalables.....	42
5.2.3 Le recours à des prestataires extérieurs.....	43
5.2.3.1 L'appel à un prestataire pour les marchés publics de fournitures et de services	43
5.2.3.2 Le service intercommunal « Ingénierie » mis à la disposition de la commune	43
5.2.4 L'examen des marchés d'investissement	44

5.2.4.1 Construction d'un boulodrome couvert et ses annexes (maîtrise d'œuvre et travaux) 44	
5.2.4.2 Sauvegarde du château, travaux de première urgence	45

ANNEXES.....47

Annexe n° 1. Présentation de la commune.....	48
Annexe n° 2. L'information financière et comptable.....	51
Annexe n° 3. La situation financière	54
Annexe n° 4. Glossaire.....	59

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Commequiers pour les exercices 2017 et suivants. Le contrôle a porté sur la gouvernance, l'information financière et budgétaire, la fiabilité des comptes, la situation financière de la commune, la gestion des ressources humaines et la politique d'achat.

Une information financière et budgétaire à enrichir

Les rapports sur les orientations budgétaires (ROB) présentés aux conseillers municipaux en 2021 et 2022 sont globalement conformes aux exigences réglementaires. Les orientations budgétaires 2022 et le plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2023-2027 ne permettent pas cependant d'évaluer les niveaux d'autofinancement et d'endettement aux termes des exercices à venir.

L'information financière à destination des élus et des citoyens doit être améliorée, en renseignant de manière complète les annexes du compte administratif conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT, et en mettant en ligne sur le site de la commune, les documents d'informations budgétaires et financières énumérés à l'avant dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT et rendus obligatoires par l'article R. 2313-8 du CGCT.

Une fiabilité des comptes perfectible

La fiabilisation et l'unification de la comptabilité d'engagement, notamment en fonctionnement, doit être un chantier prioritaire pour constituer un véritable outil de gestion des dépenses de la commune.

Il s'avère nécessaire de régulariser les écarts constatés entre l'inventaire comptable communal et l'état de l'actif du trésorier d'une part, et la discordance de 6 447,25 € d'encours de dette entre l'état de la dette du compte administratif et la balance des comptes d'autre part.

Une situation financière satisfaisante au terme de l'exercice 2021

La situation financière de la commune de Commequiers est satisfaisante au terme de l'exercice 2021.

Les capacités d'autofinancement brutes et nettes dégagées par la commune ont permis de financer sur la période 2017-2021 une bonne partie des investissements (notamment les travaux de voiries et la construction d'un boulodrome). L'unique emprunt, souscrit en début de période sous revue, a permis de financer les travaux d'aménagement de la RD 754 et de rembourser par anticipation trois emprunts.

L'encours de la dette de la commune a diminué de 895 000 € de 2017 à 2021.

Le recours en 2022 à un emprunt de 1,32 M€ pour financer la restructuration des équipements sportifs va impacter pour l'exercice en cours et les années à suivre les capacités d'autofinancement brute et nette de la commune ainsi que sa capacité de désendettement. La commune devra veiller à ce que son excédent brut de fonctionnement annuel atteigne au moins 500 000 € pour maintenir ses marges de manœuvres actuelles.

Les niveaux du fonds de roulement et de la trésorerie fin 2021 sont particulièrement confortables et représentent chacun plus de 300 jours de charges courantes. Le fonds de roulement devrait permettre de financer une partie des investissements à venir sans avoir recours à nouveau à l'emprunt.

Une gestion des ressources humaines à conforter

La nouvelle municipalité a engagé une réflexion sur la réorganisation des services. Le dernier organigramme produit en 2022 présente une répartition des responsabilités plus équilibrée. La collectivité s'est engagée à désigner rapidement un assistant de prévention.

Le protocole d'accord pour l'aménagement et la réduction du temps de travail approuvé en 2001 doit être mis à jour pour respecter la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 instaurant la journée de solidarité pour l'autonomie.

Le maintien de l'indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise (IFSE) en cas de congé longue maladie ou longue durée pour les agents de catégorie A de la filière administrative contrevient à la réglementation. L'octroi d'avantage en nature nourriture à certains agents doit être justifié par une délibération du conseil municipal.

Les récents recrutements du directeur général des services et du directeur du pôle enfance-jeunesse présentent quelques anomalies.

Une politique d'achat à fiabiliser

La rédaction d'un guide de procédure interne permettrait de sécuriser la politique d'achat de la commune.

Le recours de la commune à un prestataire pour l'accompagner dans l'élaboration, la réalisation et l'exécution de ses marchés publics de fournitures et de services devrait faciliter la traçabilité et l'exécution des commandes et constitue une bonne pratique.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Renseigner de manière complète les annexes des comptes administratifs conformément aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

Recommandation n° 2 : Régulariser les écarts constatés entre l'inventaire comptable communal et l'état de l'actif du trésorier (instruction budgétaire et comptable M14).

Recommandation n° 3 : Mettre à jour le protocole d'accord approuvé en 2001 pour l'aménagement et la réduction du temps de travail pour respecter la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 instaurant la journée de solidarité pour l'autonomie.

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme annuel 2022, le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Commequiers, à compter de l'exercice 2017.

L'ouverture du contrôle a été notifiée par courrier du 20 avril 2022, à l'ordonnateur en fonction et à son prédécesseur, avec copie au comptable.

L'entretien de début de contrôle s'est tenu le 17 mai 2022 avec l'ordonnateur en fonction, en présence du directeur général des services, M. Jonathan Derer.

Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu à la mairie de Commequiers le 22 septembre 2022, successivement avec MM. Jean-Paul Elineau, ancien ordonnateur et Philippe Moreau, maire en fonction. Le rapport d'observations provisoires a été délibéré par la chambre le 14 octobre 2022.

Le rapport d'observations définitives a été délibéré par la chambre le 24 janvier 2023.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

1.1 Les caractéristiques de la commune

Commequiers est une commune rurale du bocage vendéen d'une superficie en 2018 de 40,3 km², située à 10 km au Sud-Est de Challans, deuxième plus grande ville de Vendée sur le plan démographique.

La commune de Commequiers se caractérise par sa croissance démographique. Sur les onze dernières années, sa population s'est accrue de 28,8 %, de 2 799 à 3 605 habitants entre 2008 et 2019 (dernier recensement INSEE disponible).

La population s'équilibre à peu près en trois tiers (0-29 ans, 30-59 ans, 60 ans et plus). Les retraités représentent plus de 35 % de la population de 15 ans ou plus. La part des résidences secondaires (6,5 %) est en dessous de la moyenne nationale (8,1 %).

La situation économique et sociale des habitants de la commune de Commequiers est proche en 2018 de celle des habitants de la Vendée, avec un taux de pauvreté de 9 % (contre 9,1 % pour le département de la Vendée) et une médiane de revenus par unité de consommation de 20 960 € (contre 21 550 € pour le département de la Vendée). Le taux de chômage des 15 à 64 ans est de 10,6 % contre 10,5 % pour le département de la Vendée.

1.2 Son appartenance au Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie Agglomération

La commune de Commequiers est membre du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie Agglomération, intercommunalité dont la population légale s'élève au 1^{er} janvier 2020 à 49 789 habitants.

1.2.1 Une fiscalité reversée stable jusqu'en 2020

Les flux financiers issus de la fiscalité reversée entre l'intercommunalité et la commune de Commequiers sont stables sur la période 2017-2021 avec une attribution de compensation annuelle de l'ordre de 140 000 € et une dotation de solidarité communautaire (DSC) annuelle de près de 64 000 € jusqu'en 2020.

L'évolution de l'attribution de compensation entre 2018 et 2021 résulte, dans le cadre de la révision annuelle du montant des charges transférées, du transfert à l'intercommunalité de la gestion des eaux pluviales urbaines.

La baisse de la DSC entre 2020 et 2021 résulte d'une délibération de la communauté de communes du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie en date du 2 décembre 2021. Le conseil communautaire a décidé de scinder en deux parts la DSC originelle, une part restant de DSC et une autre part créée sous l'appellation Fonds de concours. Ainsi pour l'année 2021, les parts respectives de la DSC et du fonds de concours s'établissent pour la commune de Commequiers à 36 680 € et à 25 463 €, soit un total de 62 143 €.

1.2.2 Un service communal enfance jeunesse mis à la disposition de l'intercommunalité

Les missions de service public « accueil de loisirs extrascolaire » et « accueil de loisirs périscolaire des mercredis » ont été transférées à l'intercommunalité par arrêté préfectoral en date du 2 juin 2015.

Le Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie Agglomération assume, au titre de cette compétence, l'accueil de loisirs, les mercredis de l'année scolaire, et pendant les vacances scolaires, des enfants scolarisés de 3 ans (voire 2 ans) à 12 ans.

Compte tenu du caractère partiel du transfert de la compétence enfance et pour garantir la bonne organisation des services, le service enfance jeunesse communal est mis à disposition de l'intercommunalité.

Les flux financiers versés au titre de cette mise à disposition par l'intercommunalité à la commune de Commequiers ne sont pas négligeables et représentent en 2021 près de 160 000 €, soit 42 % des ressources d'exploitation de la commune.

Le bureau communautaire de l'intercommunalité a décidé le 3 décembre 2020 de renouveler, à compter du 1^{er} janvier 2021 et jusqu'au 31 décembre 2023 la convention de mise à disposition de services. Le conseil municipal de Commequiers a approuvé ce renouvellement dans sa séance du 23 janvier 2021.

Le remboursement par l'EPCI à la commune des frais de fonctionnement du service mis à disposition s'effectue sur la base d'un coût unitaire horaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement (exprimé en heures) constaté par l'EPCI.

La détermination du coût unitaire horaire prend en compte la prévision d'utilisation du service mis à disposition exprimée en unité de fonctionnement¹.

Le coût unitaire horaire comprend les charges liées au fonctionnement du service et en particulier les charges de personnel, les fournitures, les frais liés à l'utilisation de véhicules municipaux, les temps de gestion financière et des ressources humaines.

Les coûts RH sont calculés sur la base des coûts déterminés par le centre de gestion de la Vendée.

1.2.3 Un transfert du service « système d'information » à l'intercommunalité

Par délibération du 7 décembre 2016, la communauté de communes du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie a décidé de constituer un service commun « Système d'information » à l'échelle de l'intercommunalité et d'en confier la gestion à la commune de Saint-Hilaire-de-Riez. L'objectif recherché était de rationaliser la gestion des deniers publics et la gestion d'un grand nombre de compétences : la sécurité, le déploiement des infrastructures, l'accompagnement des utilisateurs, l'organisation des dépannages avec la plateforme support, la supervision et la surveillance des installations, l'alimentation des bases SIG.

¹ Coût unitaire horaire = Coût total du service en € / Nombre d'heures enfants facturées.

À l'issue de cinq années de déploiement, le transfert complet à l'intercommunalité du service Système d'information mutualisé a été approuvé par délibération du conseil communautaire en date du 30 septembre 2021, avec l'objectif de finaliser le processus de mutualisation et garantir à l'ensemble des utilisateurs une qualité de service optimum. Ce transfert a été approuvé par le conseil municipal de Commequiers dans sa séance du 14 décembre 2021 avec les conditions suivantes :

- principe d'un coût unitaire par poste arrêté à 100 € ;
- présence physique d'agents du SI au sein de la commune à hauteur d'une demi-journée par mois (inclus dans le forfait de participation de base) ;
- signature d'une convention de service commun SI avec l'intercommunalité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Commequiers est une commune rurale du bocage vendéen qui se caractérise par sa démographie, en hausse de 28,8 % entre 2008 et 2019. La situation économique et sociale de ses habitants se situe dans la moyenne départementale.

La commune de Commequiers est membre du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie Agglomération, intercommunalité qui regroupe 14 communes.

Elle bénéficie d'une fiscalité reversée stable jusqu'en 2020 ; à partir de 2021, la dotation de solidarité communautaire (DSC) a été scindée en deux parts, une part résiduelle de DSC et une part affectée en fonds de concours.

La mise à disposition du service communal « enfance jeunesse » à l'intercommunalité représente en montant 42 % des ressources d'exploitation de la commune. Le transfert complet à l'intercommunalité du service « Système d'information » a été acté en septembre 2021.

2 LA GOUVERNANCE

2.1 Le fonctionnement du conseil municipal

2.1.1 La composition du conseil municipal

La commune de Commequiers compte 27 conseillers municipaux conformément à l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) applicable aux communes de 3 500 à 4 999 habitants.

En application de l'article L. 2122-2 du même code, le conseil municipal détermine le nombre des adjoints au maire sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal. Pour les communes de 3 500 à 4 999 habitants, ce nombre maximal d'adjoints est fixé à 8.

Le conseil municipal de Commequiers a décidé à l'unanimité et par délibération en date du 3 juillet 2020 de créer 7 postes d'adjoints au maire. Ce nombre a été porté à 8 par délibération du conseil municipal en date du 14 juin 2021.

À la suite de la démission du 3^{ème} adjoint en charge des finances, de la commande publique et des ressources humaines, le conseil municipal a de nouveau fixé dans sa séance du 30 avril 2022 le nombre d'adjoints à 7.

2.1.2 Le règlement intérieur

Aux termes de l'article L. 2121-8 du CGCT, le conseil municipal des communes de 1 000 habitants et plus doit établir son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. Ce règlement fixe les règles de fonctionnement de l'assemblée délibérante dans le cadre des dispositions prévues par le CGCT et permet de préciser ou compléter les modalités de fonctionnement de l'assemblée délibérante, pour le bon déroulement des conseils municipaux.

Le conseil municipal a adopté son premier règlement intérieur en 2020, par délibération du 7 décembre 2020. Ce règlement fixe notamment les conditions d'organisation des réunions du conseil municipal, le fonctionnement des commissions et comités, la tenue des séances et les conditions de débats et de votes des délibérations.

2.1.3 Les documents produits aux élus avant le vote des délibérations

Pour permettre aux conseillers municipaux, dans les communes de 3 500 habitants et plus, de disposer d'une information suffisante leur permettant de remplir leur mandat, le maire est tenu, en application de l'article L. 2121-12 du CGCT, de leur adresser, avec l'ordre du jour, une note explicative sur chacune des affaires soumises à délibération.

Les notes de synthèse de 2020 et de 2021 produites aux conseillers municipaux sont suffisamment explicites pour satisfaire à la bonne information des élus.

2.1.4 La formation des élus

L'article L. 2123-12 du CGCT, dans sa version en vigueur à compter du 29 décembre 2019 dispose que : « Les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Une formation est obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation. Dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil municipal délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Un tableau récapitulant les actions de formation des élus financées par la commune est annexée au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal ».

Par délibération en date du 7 septembre 2020, la formation des membres du conseil municipal a été orientée sur les fondamentaux de l'action publique locale, sur les délégations et/ou l'appartenance aux différentes commissions, sur les formations favorisant l'efficacité personnelle (prise de parole, bureautique, gestion des conflits, etc.) mais aussi sur les thématiques suivantes : sécurité et police municipale ; bâtiments, urbanisme et voirie ; finances et marchés publics ; secteur social et aide à la personne ; jeunesse et sports.

Ladite délibération précise que la dépense inhérente à la formation des élus sera inscrite au budget de la commune avec un minimum de 2 % du montant total des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus municipaux et avec un maximum de 20 % de ce même montant. Le montant inscrit au budget principal de la commune au titre de l'exercice 2020 est de 2 000 €, soit un peu plus de 2 % des indemnités de fonction des élus.

L'état annexe C-1-2 « Actions de formation des élus » du compte administratif 2021 est manquant alors que le compte 6535 « formation » affiche des formations dispensées aux élus pour un montant total de 4 070 €.

Aucun débat annuel sur la formation des élus n'a été organisé depuis la délibération du 7 septembre 2020 fixant les orientations retenues. L'ordonnateur, dans sa réponse, s'est engagé à effectuer un bilan des formations suivies par les élus et à le communiquer chaque année en conseil municipal.

2.1.5 Les délégations de pouvoir des conseils municipaux aux maires successifs

En application de l'article L. 2122-22 du CGCT et afin de faciliter le fonctionnement de l'administration communale, le conseil municipal peut déléguer au maire un certain nombre de ses attributions, sur la base d'une liste limitative fixée par la loi.

2.1.5.1 Les délégations de pouvoir du conseil municipal à l'ancien maire

Par délibération en date du 7 avril 2014, le conseil municipal a délégué à son maire le pouvoir de prendre les décisions concernant 10 des 24 points de l'article L. 2122-22 du CGCT dans sa version en vigueur.

En matière financière, délégation a été donnée au maire pour réaliser des lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum de 250 000 €.

En matière de marchés publics, délégation a été donnée au maire de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés sans formalités préalables en raison de leur montant, lorsque les crédits sont inscrits au budget.

La délégation donnée à l'ancien maire correspondait à la rédaction de l'article L. 2122-22 4° du CGCT en vigueur du 1^{er} janvier 2002 au 22 décembre 2007.

Le seuil maximum de décision correspondant au seuil de procédure formalisée applicable sous le mandat de l'ancien maire était de 207 000 € HT au 1^{er} janvier 2014, de 209 000 € HT au 1^{er} janvier 2016 et de 221 000 € HT au 1^{er} janvier 2018

Il est relevé également que l'ancien maire ne disposait d'aucune délégation pour les décisions concernant les avenants des marchés.

2.1.5.2 Les délégations de pouvoir du conseil municipal au nouveau maire

Par délibération en date du 13 juillet 2020, le conseil municipal nouvellement élu a délégué à son maire le pouvoir de prendre les décisions concernant 20 des 29 points de l'article L. 2122-22 du CGCT dans sa version en vigueur.

En matière financière, aucune délégation n'a été donnée au maire pour réaliser d'une part des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et d'autre part des lignes de trésorerie.

En matière de marchés publics, délégation a été donnée au maire de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés publics et des accords-cadres d'un montant inférieur à 200 000 € HT ainsi que toute décision concernant leurs avenants lorsque les crédits sont inscrits au budget.

Il est relevé que le montant de 200 000 € HT fixé comme seuil maximum de décision correspond au seuil de procédure formalisée qui était applicable au 1^{er} janvier 2012. Ce seuil a évolué depuis : 214 000 € HT à compter du 1^{er} janvier 2020, puis 215 000 € HT à compter du 1^{er} janvier 2022.

2.1.6 Les délégations de fonctions du maire aux adjoints et aux conseillers municipaux

L'article L. 2122-18 du CGCT permet au maire de déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal.

Par arrêtés en date du 7 juillet 2020 (pour les sept premiers adjoints) et du 15 juin 2021 (pour le huitième adjoint), le maire actuel a donné des délégations de fonctions.

Les arrêtés de délégation de fonctions aux adjoints détaillent par domaine de délégation l'ensemble des champs d'intervention. Des délégations de signature sont également données aux adjoints à l'effet de signer les correspondances, actes, documents et pièces administratifs, rapports et notes diverses dans les domaines délégués.

Le maire a informé le conseil municipal dans sa séance du 12 octobre 2020 qu'il avait, dans le cadre de ses pouvoirs propres, donné des délégations à des conseillers municipaux.

Les arrêtés de délégation de fonctions aux conseillers municipaux en date du 9 octobre 2020 mentionnent les domaines de délégation sans apporter d'autres précisions, notamment sur l'adjonction ou non d'une délégation de signature.

2.1.7 Les indemnités de fonction

Le versement d'indemnités aux élus municipaux est encadré par les articles L. 2123-23, L. 2123-24 et L. 2123-24-1 du CGCT² :

- l'article L. 2123-23 du CGCT limite l'indemnité maximale des maires en fonction de la population des communes (dans le cas d'une commune de la taille de Commequiers, cette limite est fixée à 55 % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique) ;
- l'article L. 2123-24 du CGCT limite l'indemnité maximale des adjoints en fonction de la population des communes (dans le cas d'une commune de la taille de Commequiers, cette limite est fixée à 22 % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique) ;
- l'article L. 2123-24-1 du CGCT permet d'indemniser les conseillers municipaux.

Par délibération en date du 13 juillet 2020, les indemnités du maire et des sept adjoints ont été fixées respectivement au taux maximum de 55 % et de 22 % de l'indice brut terminal de la fonction publique (commune de 3 500 à 9 999 habitants). L'indemnité du 8^{ème} adjoint a été fixée par délibération du 14 juin 2021 au taux maximum de 22 % de l'indice brut terminal de la fonction publique. La suppression du poste de 3^{ème} adjoint a été actée par délibération du conseil municipal en date du 30 avril 2022.

Les indemnités de l'ancien maire et des cinq anciens adjoints étaient fixées respectivement au taux maximum de 43 % et de 16,5 % de l'indice brut terminal de la fonction publique (commune de 1 000 à 3 499 habitants).

Les indemnités annuelles des élus (y compris les cotisations) ont augmenté de 46 406 € au total entre 2017 et 2021.

² En application des articles L. 2123-23 et suivants du CGCT, le montant des indemnités de fonction est fixé en pourcentage du montant correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique et varie selon l'importance du mandat et la population de la collectivité. Les indemnités de fonction des élus sont fixées par l'organe délibérant dans les trois mois suivant son installation. Ces indemnités de fonction constituent une dépense obligatoire pour la collectivité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le conseil municipal de Commequiers comprend sept adjoints depuis la démission du 3^{ème} adjoint en 2022. Il a adopté son règlement intérieur en 2020. Les notes de synthèse produites aux conseillers municipaux en 2020 et 2021 à l'appui des ordres du jour sont suffisamment explicites pour satisfaire à la bonne information des élus.

Les délégations de fonctions et de signature données par le maire aux adjoints sont explicites et précises. Les délégations de fonctions accordées par le maire aux conseillers municipaux ne mentionnent pas si elles emportent ou pas délégations de signature.

3 L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

3.1 L'information financière et budgétaire

3.1.1 Le rapport d'orientation budgétaire

Aux termes de l'article L. 2312-1 du CGCT (modifié par l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République), dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette.

L'article D. 2312-3 du CGCT (résultant du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016) apporte des précisions sur les informations attendues dans le rapport.

Ainsi, pour les communes d'au moins 3 500 habitants, ce rapport doit comporter :

- les orientations budgétaires envisagées portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire, le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la collectivité et le groupement dont elle est membre ;
- la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme ;
- des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Les orientations susvisées doivent permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Les rapports présentés lors des séances du conseil municipal en date du 27 mars 2021 et du 17 mars 2022 sont globalement conformes aux exigences réglementaires.

Ils évoquent de façon exhaustive le contexte général, économique et local (avec en l'espèce l'impact des réformes fiscales).

Les orientations budgétaires en dépenses et en recettes, sont présentées, par chapitre et article en fonctionnement, par opération et article en investissement. Les hypothèses d'évolution retenues (notamment dans le ROB 2022) sont bien explicitées.

L'encours de la dette de la commune et son évolution pour 2022, sont mentionnés.

Un plan pluriannuel d'investissement (PPI) sur la période 2023 à 2026, se déclinant en quatre grands axes (voirie, matériel, bâtiment et urbanisme), a été chiffré dans le cadre du ROB 2022.

Lors de l'entretien de début de contrôle, le maire a précisé que le PPI était exhaustif pour pouvoir obtenir un maximum de subventions, notamment dans le cadre du plan de relance de l'État, et qu'il ne serait pas réalisé dans sa totalité sur le mandat.

Ainsi, les orientations et le PPI présentés respectivement pour 2022 et pour 2023-2027 ne permettent pas d'évaluer les niveaux d'autofinancement (EBF, CAF brute et nette) et d'endettement au terme des exercices à venir.

Le PPI constitue un moyen de planification des investissements, sa faisabilité mériterait d'être précisée sur la base de plusieurs simulations afin de constituer un outil concret de pilotage budgétaire.

3.1.2 Les annexes aux documents budgétaires

Les annexes aux documents budgétaires ont été introduites par la loi ATR du 6 février 1992 pour plus de transparence et pour prévenir des risques de gestion. Elles permettent de compléter l'information des élus et des citoyens par la production de plusieurs états portant notamment sur des éléments particuliers de diverse nature tels que l'état de la dette, les engagements hors bilan, l'état de personnel, la liste des subventions versées, la liste des organismes dans lesquels la collectivité a pris un engagement financier, etc.

Les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT fixent la liste des états devant être annexés aux documents budgétaires pour les communes de 3 500 habitants et plus.

L'examen des annexes budgétaires a porté sur les comptes administratifs 2020 et 2021 du budget principal produits par la collectivité en cours d'instruction. Cet examen appelle les remarques suivantes :

- l'annexe A.2.2 relative à la répartition par nature de la dette ne fait pas état des dépôts et cautionnements reçus en 2021 (185 €) ;
- les annexes A10.1 et A10.2 relatives aux variations de patrimoine (entrées et sorties) sont manquantes ;
- l'annexe A10.3 relatives aux opérations liées aux cessions est manquante alors que l'ancien local de la poste a été cédé en 2020 (délibération du 9 mars 2020) ;
- l'annexe A.11 « État des travaux en régie » est manquant alors que des travaux en régie ont été réalisés en 2020 et 2021 ;
- l'annexe B.1.1 « État des emprunts garantis par la commune » n'est pas renseignée alors qu'une garantie d'emprunt « Commequiers 2 - rue de Beaumont » a été accordée par la commune par délibération en date du 23 janvier 2021 et que d'autres garanties d'emprunt, encore actives ont été recensées en annexe du compte administratif 2018 ;

- l'annexe B1.7 mentionnant la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions est manquante au compte administratif 2021 ;
- l'annexe B.2.1 « État des autorisations de programme et des crédits de paiements afférents » est manquante alors qu'une AP/CP relative à la restructuration des équipements a été créée par délibération en date du 10 avril 2021 ;
- l'annexe C1.1 relative à l'état du personnel ne figure pas en annexe du compte administratif 2021 ;
- l'annexe C1.2 ayant trait aux actions de formation des élus est manquante alors que des actions de formation ont été suivies par les élus en 2021 ;
- l'annexe C3.1 présentant la liste des organismes de regroupement auxquels la commune adhère n'est pas renseignée pour 2020 et manquante pour 2021 ;
- l'annexe C3.6 sur l'identification des flux croisés entre la commune et le groupement à fiscalité propre n'est pas renseignée pour 2020 et manquante pour 2021.

L'ordonnateur dans sa réponse s'est engagé à ce que les annexes du prochain compte administratif soient complètement renseignées.

Recommandation n° 1 : Renseigner de manière complète les annexes des comptes administratifs conformément aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

3.1.3 La sincérité des prévisions budgétaires

La capacité d'une collectivité à établir de façon fiable et sincère ses prévisions budgétaires peut être évaluée au regard du taux d'exécution des crédits votés.

Pour la section de fonctionnement, les taux d'exécution des dépenses réelles sont satisfaisants, entre 85 et 95 % sur la période 2018-2021. Ceux des recettes réelles de fonctionnement excèdent en moyenne les crédits ouverts.

S'agissant de la section d'investissement en revanche, les taux d'exécution, malgré une amélioration en 2020, sont faibles en 2021 aussi bien en dépenses (31,1 %) qu'en recettes (47,4 %). Cette remarque est d'autant plus vérifiée que les restes à réaliser (RAR) ont été incorporés pour le calcul des taux de réalisation.

3.2 La publicité des informations financières et budgétaires

La loi du 7 octobre 2016 pour une république numérique vise notamment à pousser les communes de plus 3 500 habitants à proposer à leurs administrés, via leur portail internet, une information claire et complète sur les budgets adoptés, les ratios financiers calculés, les subventions accordées aux associations et, d'une manière générale, sur les décisions prises. Les collectivités doivent ainsi veiller à ce que les informations soient rapidement identifiables et accessibles par les citoyens.

L'article R. 2313-8 du CGCT impose notamment aux communes de 3 500 habitants et plus disposant d'un site internet de mettre en ligne, dans le délai d'un mois suivant l'adoption des délibérations y afférentes, les documents d'informations budgétaires et financières énumérés à l'avant dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT, à savoir, une présentation synthétique retraçant les informations financières de la commune, le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat d'orientation budgétaire et la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et au compte administratif.

Aucun des documents d'informations budgétaires et financières précités et rendus obligatoires par les textes n'est accessible sur le site de la commune de Commequiers.

La collectivité est invitée à mettre en ligne sur le site internet de la commune, dès sa refonte aboutie, les documents d'informations budgétaires et financières énumérés à l'avant dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT et rendus obligatoires par l'article R. 2318-8 du CGCT.

3.3 La fiabilité des comptes

3.3.1 Une comptabilité d'engagement perfectible

Selon l'article L. 2342-2 du CGCT, « Le maire tient la comptabilité d'engagement des dépenses... ». Pour rappel, l'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement doit respecter l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire

La tenue d'une comptabilité d'engagement est obligatoire quelle que soit la taille de la commune et elle concerne l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement.

En 2021, la comptabilité d'engagement est globalement opérationnelle en section d'investissement : 87,2 % des écritures comptables enregistrées aux chapitres 20, 204, 21 et 23 en 2021 sont renseignées par un numéro d'engagement. Elle l'est beaucoup moins en section de fonctionnement puisque 66,41 % des écritures comptabilisées au compte 6152 « *Entretien et réparation sur biens immobiliers* », ne portent aucun numéro d'engagement.

Le contrôle sur place a confirmé l'absence de procédure écrite pour la commande publique hors marché. Cette lacune a des incidences sur la validation des devis, voire l'existence même de devis et le non enregistrement de certaines commandes régularisées ensuite à la réception des factures.

La comptabilité d'engagement doit constituer un véritable outil de gestion des dépenses permettant de connaître à tout moment les crédits ouverts en dépenses, les crédits disponibles pour engagement, les crédits disponibles pour mandatement et les dépenses exécutées. Cette comptabilité permet de dégager, en fin d'exercice, le montant des restes à réaliser et rend possible les rattachements de charges.

L'ordonnateur dans sa réponse a précisé qu'une sensibilisation des élus à la notion d'engagement a commencé.

3.3.2 Les restes à réaliser

Les dispositions de l'article R. 2311-11 du CGCT précisent que les restes à réaliser (RAR) de la section d'investissement, arrêtés à la clôture de l'exercice, correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes. En section de fonctionnement, ils correspondent aux dépenses engagées à la clôture de l'exercice et n'ayant pas donné lieu à service fait et aux recettes certaines mais non mises en recouvrement à l'issue de la journée complémentaire.

L'état des restes à réaliser doit être établi au 31 décembre de l'exercice.

Détaillé par chapitre ou article en fonction du vote du conseil municipal, il doit être arrêté en toutes lettres et visé par le maire. Un exemplaire doit être joint au compte administratif à titre de justification des restes à réaliser, qui y sont inscrits.

Pour la commune de Commequiens, les restes à réaliser inscrits aux comptes administratifs du budget principal concernent uniquement la section d'investissement et représentent sur la période 2018-2021, une moyenne de 47,5 % des crédits ouverts en dépenses et 5,9 % en recettes. Le pourcentage en 2021 des restes à réaliser en dépenses par rapport aux crédits ouverts est toutefois mesuré et s'élève à 9 %.

Les échanges avec la collectivité ont permis de relever que les restes à réaliser en dépenses d'investissement étaient, jusqu'à fin 2020, globalement et comptablement appréciés sans un rapprochement systématique avec la comptabilité d'engagement, ceci pour éviter d'engager des dépenses avant le vote du budget (possibilité prévue par l'article L. 1612-1 du CGCT).

Les restes à réaliser en dépenses et en recettes de la section d'investissement au 31 décembre 2021 sont bien justifiés par un état arrêté en toutes lettres et visé par le maire. Cet état est détaillé par opération et par compte.

L'état des restes à réaliser en section d'investissement gagnerait toutefois en lisibilité s'il était fait mention au sein des comptes budgétaires, de l'identification des créanciers et des débiteurs, des engagements pris et des notifications reçues ainsi que des montants déjà ordonnancés. L'ordonnateur dans sa réponse a précisé que le logiciel comptable de la commune permettait de prendre en compte ces éléments. Cela doit conduire la commune à combler les manques observés.

3.3.3 Les provisions

L'instruction budgétaire et comptable M14 dispose³ que : « Des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Elles sont reprises pour couvrir le coût que le service supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernées (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de fonction publique, etc.) ».

Quelles que soient les modalités de consommation des droits ouverts, les coûts potentiels qui en résultent doivent donner lieu à provisionnement.

Par délibération en date du 30 mars 2015, le conseil municipal de Commequiers a approuvé l'institution du compte épargne-temps pour les agents titulaires ou non titulaires de la commune à temps complet ou à temps non complet, les jours accumulés sur le compte épargne temps ne pouvant être utilisés que sous forme de congés. Ainsi, le conseil municipal n'a pas autorisé l'indemnisation ou la prise en charge au sein du régime de retraite additionnelle (RAFP) des droits épargnés.

Le nombre de jours acquis sur les comptes épargne-temps de l'ensemble des agents de la commune s'élève au 31 décembre 2021 à 279 jours. Plus de 80 % des jours acquis concernent des agents du service administratif (121 jours) et de l'accueil garderie (109 jours).

La commune est invitée à provisionner comptablement les jours épargne-temps acquis, appréciés à 20 925 € (279 jours fois 75 €) au 31 décembre 2021.

3.3.4 Le suivi patrimonial

3.3.4.1 La cohérence entre l'inventaire comptable, l'état de l'actif et la balance

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés, tandis que le comptable est responsable de l'enregistrement des biens et de leur suivi à l'actif du bilan. À ce titre, ce dernier tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes et au bilan. L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.

La commune de Commequiers a transmis, l'inventaire 2021 des immobilisations, qui mentionne pour chaque bien, un numéro d'inventaire, la date d'acquisition, la valeur d'acquisition, le montant de l'amortissement pratiqué (dont celui du dernier exercice), ainsi que la valeur nette comptable.

³ M14 Tome 1, Titre 1, chapitre 2 le fonctionnement des comptes.

Cet inventaire comptable a été comparé avec l'état de l'actif 2021 du comptable public et la balance des comptes établis au 31 décembre 2021. L'inventaire de la commune affiche en débit un montant total de 22 098 843,76 € alors que la balance et l'état de l'actif affichent chacun un montant identique s'élevant à 27 013 728,53 €. D'où un écart total de 4 914 884,77 €. S'agissant des amortissements, l'écart se chiffre à 81 010,44 €.

L'ordonnateur dans sa réponse a précisé qu'un rapprochement était actuellement en cours avec le comptable pour cibler les éléments d'actif à régulariser.

Recommandation n° 2 : Régulariser les écarts constatés entre l'inventaire comptable communal et l'état de l'actif du trésorier (instruction budgétaire et comptable M14).

3.3.4.2 Les immobilisations corporelles en cours

Selon les dispositions de la M14, les immobilisations non achevées sont enregistrées au compte 23 « *Immobilisations en cours* » : à son débit, s'agissant des dépenses réalisées, qu'il s'agisse d'avances versées avant justification des travaux, ou d'acomptes versés au fur et à mesure de leur exécution, et à son crédit pour le montant total des travaux achevés. La valeur des immobilisations non achevées en fin d'exercice apparaît ainsi au solde du compte 23. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 « *Immobilisations corporelles en cours* » sont virées au compte 21 « *Immobilisations corporelles* » au moyen d'opérations d'ordre non budgétaires.

La comparaison entre les soldes des comptes 231 et 21 ne révèle pas de retard significatif dans l'intégration des immobilisations en cours. En l'espèce, le ratio est contenu depuis 2018 et s'élève à 5,6 % au terme de l'exercice 2021.

Toutefois, des immobilisations en cours inscrites à l'état de l'actif 2021 du comptable ne figurent pas sur l'état des restes à réaliser 2021 des dépenses d'investissement. Elles auraient dû logiquement faire l'objet d'une intégration aux comptes 21 :

- 2313 (27-2019) Complexe sportif : 9 365,86 € ;
- 2313 (275) Extension du groupe scolaire : 2 641,76 € ;
- 2313 (34-2313) Salle Saint Joseph : 33 144,42 € ;
- 2315 (40/PROG2019) Travaux de VRD 2019 : 362 288,07 €.

3.3.5 La concordance de l'état de la dette du compte administratif avec la balance du compte de gestion.

Le compte 1641 « Emprunts en euros » du budget principal présente au 31 décembre 2021, un solde débiteur de 2 456 666,62 €.

L'état de la dette A2-2 figurant en annexe du compte administratif 2021 chiffre le capital restant dû de l'ensemble des emprunts en cours à 2 463 113,87 €. Ce chiffre est concordant avec les tableaux d'amortissement des emprunts produits en cours d'instruction.

La chambre invite la collectivité à régulariser l'écart de 6 447,25 € d'encours de dette constaté entre l'état de la dette A2-2 du compte administratif et la balance des comptes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les rapports sur les orientations budgétaires (ROB) présentés aux conseillers municipaux en 2021 et 2022 sont globalement conformes aux exigences réglementaires. Les orientations 2022 et le plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2023-2027 ne permettent pas toutefois d'évaluer les niveaux d'autofinancement et d'endettement aux termes des exercices à venir. La faisabilité du PPI mériterait d'être testée sur la base de plusieurs simulations pour constituer un outil concret de pilotage budgétaire.

Les taux d'exécution budgétaire en section d'investissement sont faibles en 2021, aussi bien en dépenses (31,1 %) qu'en recettes (47,4 %).

L'information financière à destination des élus et des citoyens doit être améliorée, en renseignant les annexes du compte administratif conformément aux articles L. 2313-3 et R. 2313-3 du CGCT et en mettant en ligne sur le site de la commune, les documents d'informations budgétaires et financières énumérés à l'avant dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT et rendus obligatoires par l'article R. 2313-8 du CGCT.

La comptabilité d'engagement, opérationnelle en investissement, l'est beaucoup moins en fonctionnement. Des procédures pourraient être mises en place pour que des bons de commandes soient systématiquement établis.

4 LA SITUATION FINANCIERE

Sur la période examinée, deux budgets annexes ont été clôturés, le budget annexe « Assainissement » en 2017 à la suite du transfert de la compétence au 1^{er} janvier 2018 à l'intercommunalité et le budget annexe « Lotissements communaux » en 2019.

La commune de Commequiers dispose en 2021 d'un budget principal et de deux budgets annexes (budget annexe « Commerce-Cabinet médical » et budget annexe « Lotissement de La Brigassière »).

Le poids financier de ces budgets annexes étant faible par rapport au budget principal, l'examen de la situation financière sera centré sur le seul budget principal.

4.1 L'évolution des produits et des charges de gestion

4.1.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion de la commune ont augmenté de 1,76 % en moyenne par an sur la période sous revue, passant de 2,338 M€ en 2017 à 2,506 M€ en 2021.

Les produits de la fiscalité et les ressources institutionnelles représentent respectivement 55,6 % et 28,8 % des produits de gestion en 2021.

4.1.1.1 Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales propres de la commune s'élèvent, en 2021 à 1,218 M€, soit 48,6 % des produits de gestion.

Les produits des taxes « Ménages » constituent l'essentiel des ressources fiscales (88,84 %). Ils progressent de 8,70 % entre 2017 et 2021, soit plus 86 646 €.

Les taux des impôts locaux ont augmenté de 1,5 point en 2018 et de 1 point en 2019, 2021 et 2022.

Le produit des impôts locaux est inférieur à la moyenne des communes de la même strate. En 2020, le montant total payé par habitant à Commequiers est inférieur de près de 47 % au montant total moyen payé par un habitant de la strate (commune de 3 500 à 5 000 habitants).

Les produits des impôts locaux en € par habitant de la commune de Commequiers se situent en 2020 dans la partie basse des communes membres de la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie.

4.1.1.2 Les ressources institutionnelles (dotations et participations)

Les ressources institutionnelles ont progressé de 116 395 € entre 2017 et 2021.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) progresse de 5,90 % en moyenne par an, du fait notamment de l'augmentation de la dotation de solidarité rurale⁴ (+ 92 813 € entre 2017 et 2021).

Le produit de la DGF de la commune de Commequiers est supérieur à la moyenne des communes de la même strate. En 2020, le montant perçu par habitant à Commequiers est supérieur de 20 € au montant moyen perçu par un habitant d'une commune de la strate.

4.1.1.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation s'élèvent en 2021 à 383 208 € et représentent 15,29 % des produits de gestion. Les principales ressources sont liées aux redevances et droits des services et aux mises à disposition de personnel.

4.1.2 **Les charges de gestion**

Les charges de gestion ont progressé, malgré une baisse de plus de 100 000 € entre 2019 et 2020, de 4,21 % en moyenne par an.

Les charges de personnel et les charges à caractère général représentent 56,2 % et 30,1 % des charges de gestion en 2021. Sur la période 2017-2021, elles ont progressé en montant respectivement de 122 690 € et de 73 898 €.

4.1.2.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général s'élèvent en 2021 à 527 816 €. Les services extérieurs et les achats constituent les postes budgétaires qui ont le plus progressé sur la période en valeur absolue, plus 28 533 € pour les premiers et plus 21 703 € pour les seconds.

⁴ La Dotation de solidarité rurale est attribuée pour tenir compte, d'une part, des charges que supportent les communes rurales pour maintenir un niveau de services suffisant, et d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales.

4.1.2.2 Les charges de personnel

Globalement, les charges de personnel de la commune de Commequiers s'élèvent en 2021 à 987 264 €.

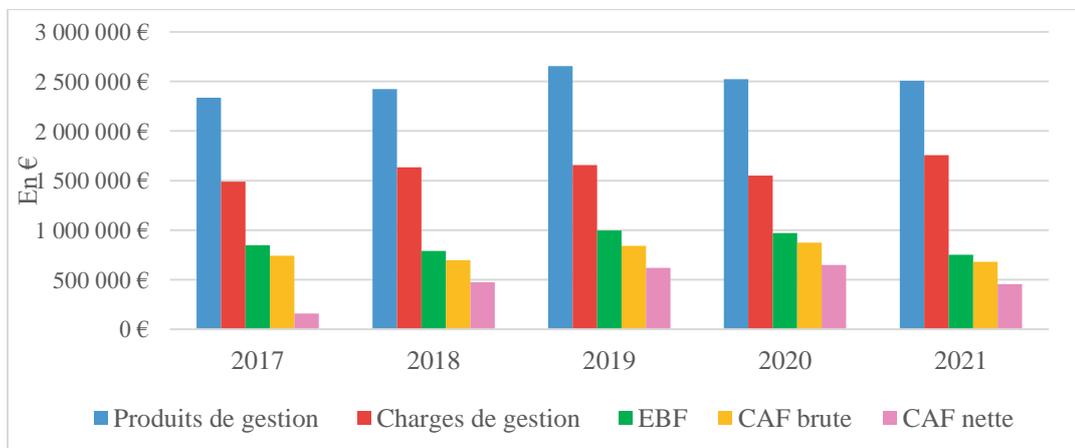
Elles sont, en €/habitant, inférieures à la moyenne des communes de même strate (en 2020, 262 €/habitant pour Commequiers contre 447 €/habitant en moyenne pour une commune de même strate).

En 2020, le pourcentage des charges de personnel par rapport au total des charges de fonctionnement est toutefois, pour la commune de Commequiers, supérieur de 2,74 points à celui de la moyenne des communes de la même strate.

4.2 L'autofinancement du budget principal

En dépit d'une évolution moyenne annuelle plus importante sur la période 2017-2021 des charges de gestion (+ 4,21 %) par rapport aux produits de gestion (+ 1,76 %), la capacité d'autofinancement brute de la commune s'élève à près de 681 000 € en 2021 (en baisse de 193 000 € par rapport à 2020 mais affichant une proportion de 27 % des produits de gestion qui constitue un ratio conséquent).

Graphique n° 1 : L'évolution de l'autofinancement



Source : Comptes de gestion

L'analyse des capacités d'autofinancement brute et nette issues du ministère de l'Action et des Comptes publics montre des ratios (en €/habitant) favorables pour la commune comparée à la moyenne de sa strate démographique. La capacité d'autofinancement nette de la commune de Commequiers s'établit à 183 € par habitant en 2020 contre 120 € en moyenne pour un habitant de la strate.

4.3 L'investissement

4.3.1 Les dépenses d'investissement (hors emprunt)

Les dépenses d'équipement se sont élevées sur la période sous revue à 5,119 M€.

Les principales opérations d'investissement menées concernent la voirie et les réseaux (1,726 M€) et la construction d'un boulodrome (0,586 M€). Ces deux opérations représentent plus de 45 % des dépenses d'équipement réalisées.

Globalement sur la période 2017-2020, le niveau des dépenses d'équipement de la commune est proche de celui de la moyenne de la strate (1 216 € par habitant contre 1 292 € pour la moyenne de la strate).

4.3.2 Le financement des investissements

Les dépenses d'investissement (hors remboursement d'emprunt) sur la période 2017-2021 ont été financées par le financement propre disponible (constitué de la CAF nette et des recettes d'investissement) à hauteur de 88 % et par un recours unique à l'emprunt en 2017.

L'emprunt de 2017, d'un montant de 1,4 M€, a permis d'une part de financer des travaux d'aménagement de la RD754 (1 008 719 €) et d'autre part de rembourser par anticipation trois emprunts souscrits auprès du Crédit Mutuel (391 281 €).

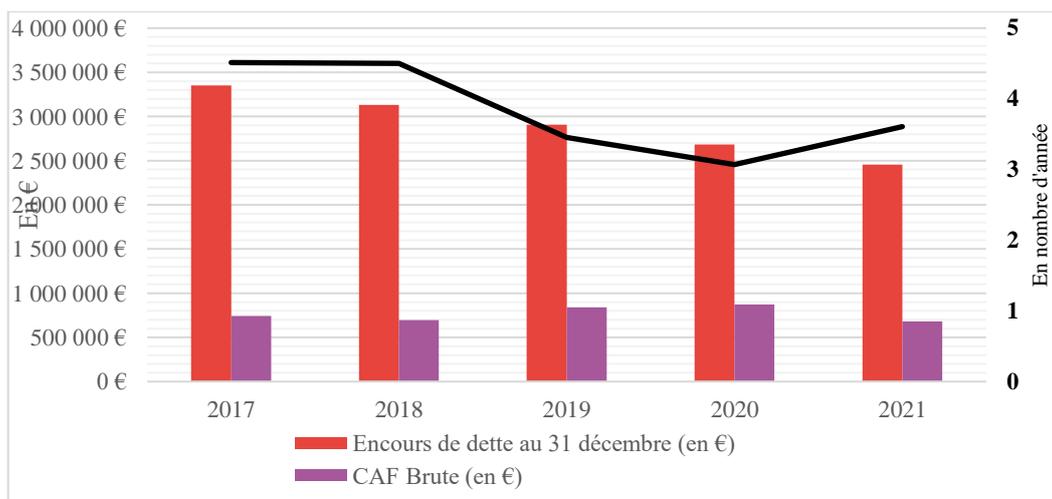
Le financement propre disponible total sur la période 2017-2021 se répartit entre la CAF nette (2,354 M€) et les recettes d'investissement hors emprunt (2,15 M€) :

Les recettes d'investissement (hors emprunt) se composent notamment du FCTVA (0,815 M€) et subventions d'investissement reçues (0,529 M€).

4.4 L'endettement

L'encours de dette au 31 décembre diminue de plus de 895 000 € sur la période 2017-2021 (2,457 M€ en 2020 contre 3,352 M€ en 2017, soit - 26,7 %). La capacité de désendettement reste très favorable et s'établit à 3,6 années au terme de l'exercice 2021.

Graphique n° 2 : L'évolution de l'encours de la dette et de la capacité de désendettement



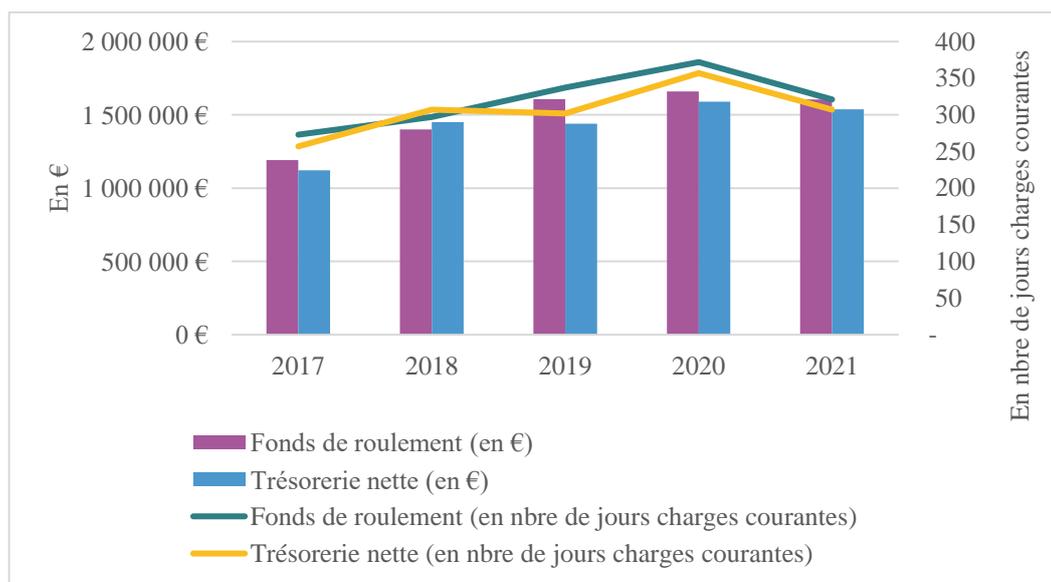
Source : Comptes de gestion

Fin 2020, l'encours de la dette de la commune de Commequiers en € par habitant est proche de la moyenne de la strate (755 €/hab. pour la commune contre 728 €/hab. pour la strate).

4.5 Le fonds de roulement et la trésorerie confortables

Les niveaux du fonds de roulement (321 jours de charges courantes) et de la trésorerie (307 jours de charges courantes) de la commune de Commequiers au terme de l'exercice 2021 sont très confortables.

Graphique n° 3 : L'évolution du fonds de roulement et de la trésorerie



Source : Comptes de gestion

4.6 La restructuration des équipements sportifs

4.6.1 Une opération approuvée en 2021

Une autorisation de programme et crédits de paiement « Restructuration des équipements sportifs » a été approuvée pour un montant de 2 805 000 € TTC par délibération du conseil municipal en date du 10 avril 2021 puis actualisée à un montant de 3 280 000 € TTC par délibération du conseil municipal en date du 29 novembre 2021.

En séance du 30 mai 2022, le conseil municipal a approuvé la réalisation d'un contrat de prêt d'un montant de 1 320 000 € pour financer la restructuration des équipements sportifs.

4.6.2 L'impact du recours à l'emprunt sur les équilibres financiers à venir

L'impact du recours à l'emprunt de 1 320 000 € sur les équilibres financiers à venir, notamment sur les évolutions de la CAF brute, de la CAF Nette et de la capacité de désendettement, a été examiné.

Trois simulations ont été retenues pour le chiffrage de l'excédent brut de fonctionnement (EBF), servant de base aux calculs des ratios financiers. La première basée sur l'EBF de 2021 (751 047 €), la seconde basée sur l'EBF prévisionnel du budget 2022 (267 371 €⁵) et la dernière basée sur un EBF à 500 000 €.

Ces simulations partent du principe d'un EBF constant sur 5 ans. Elles n'incorporent pas les éventuels produits et charges exceptionnels qui pourraient venir impacter la capacité d'autofinancement brute.

En retenant l'hypothèse la moins favorable (EBF constant basé sur le budget primitif 2022), il est constaté dès 2022, une capacité d'autofinancement nette négative et une capacité de désendettement qui dépasse les 10 ans.

En toute hypothèse, la commune devrait veiller à ce que l'excédent brut de fonctionnement annuel soit contenu au-delà de 500 000 € pour maintenir ses capacités d'autofinancement et sa capacité de désendettement à un niveau satisfaisant.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune de Commequiers au terme de l'exercice 2021 est satisfaisante. Les niveaux du fonds de roulement et de la trésorerie fin 2021 sont très confortables et représentent chacun plus de 300 jours de charges courantes.

Les niveaux des capacités d'autofinancement brutes et nettes dégagées par la commune fin 2021, se situent au-dessus des niveaux moyens des communes de la strate (3 500 à 5 000 habitants).

L'encours de la dette de la commune a diminué de 895 000 € sur la période 2017-2021. Fin 2020, le niveau de cet encours de dette communal est légèrement supérieur à celui de la moyenne des communes de la strate (755 €/hab. contre 728 €/hab.).

Le recours récent à un emprunt de 1,32 M€ pour financer la restructuration des équipements sportifs va impacter les capacités d'autofinancement brute et nette de la commune ainsi que sa capacité de désendettement. La commune devrait veiller à ce que son excédent brut de fonctionnement annuel atteigne au moins 500 000 € pour maintenir ses capacités d'autofinancement et sa capacité de désendettement à un niveau satisfaisant.

⁵ Chapitres 013 + 70 + 73 +74 +75 – 011 – 012 - 014 – 65

5 LA GESTION ADMINISTRATIVE

5.1 Les ressources humaines

5.1.1 L'organisation des services

5.1.1.1 Une réorganisation des services à finaliser

Le conseil municipal de Commequiers a approuvé le 21 septembre 2020 la création d'un comité de pilotage « Orientations sur la réorganisation des services communaux ».

Des recommandations du comité de pilotage ont été communiquées selon la collectivité aux élus lors du conseil municipal du 23 janvier 2021 (cf. informations diverses non développées au compte rendu). Ces recommandations ou même des comptes rendus du comité de pilotage n'ont pu être produits à la chambre.

Le maire a précisé qu'un audit sur l'organisation des services est en cours avec la collaboration du centre de gestion de la Vendée.

Le DGS a produit en cours d'instruction le nouvel organigramme des services arrêté au 24 mai 2022. Cet organigramme mentionne de nouveaux postes à responsabilité (responsable des ressources et de l'administration générale, responsable des services techniques et responsable du service animation).

5.1.1.2 L'évolution des effectifs

Les effectifs en équivalent temps plein (ETP) selon les filières et sur la période 2017-2021 est la suivante :

Tableau n° 1 : Évolution des effectifs par filière en ETP

En ETP	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution en Nbre	Évolution en %
Filière administrative	5,66	5,66	5,66	5,6	5,8	0,14	2,47%
Filière technique	11,29	10,29	10,69	10,43	10,1	-1,19	-10,54%
Filière sociale	0,81	0,81	0,65	0,65	0,65	-0,16	-19,75%
Filière sportive	0	0	0	0	1	1	
Filière culturelle	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0	
Filière animation	4	4	5,62	6,62	6,22	2,22	55,50%
Filière police	1	1	1	0	0	-1	-100,00%
Total	23,33	22,33	24,19	23,87	24,34	1,01	4,33%

Source : États du personnel - Commune de Commequiers

Les évolutions les plus marquantes concernent les filières animation (+ 2,22 ETP) et technique (- 1,19 ETP). Au total, les effectifs ont progressé d'1 ETP entre 2017 et 2021.

À la suite de la mutation de l'agent de la filière police en 2019, le poste de policier municipal a été supprimé par délibération du conseil municipal en date du 10 avril 2021.

Le poste de la filière sportive créé en 2021 correspond au poste de directeur Enfance-Jeunesse.

5.1.1.3 L'accord local sur le télétravail

Le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature définit le télétravail comme « *toute forme d'organisation du travail dans laquelle les fonctions qui auraient pu être exercées par un agent dans les locaux de son employeur sont réalisées hors de ces locaux de façon régulière et volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication.* ».

Dans le prolongement de l'accord-cadre du 13 juillet 2021 relatif au télétravail dans les trois versants de la fonction publique, le décret n° 2021-1123 du 26 août 2021 créé une allocation forfaitaire du télétravail au bénéfice des agents publics et des magistrats.

Par délibération en date du 14 décembre 2021, le conseil municipal de Commequiers a décidé, pour les agents remplissant des tâches administratives, d'instaurer le télétravail au sein de la commune à compter du 1^{er} janvier 2022. Les critères et les modalités d'exercice du télétravail ont été récemment complétés par délibération du conseil municipal en date du 30 mai 2022.

Le conseil municipal n'a pas décidé d'instaurer d'indemnisation du télétravail.

5.1.2 **Le pilotage des ressources humaines**

5.1.2.1 Les lignes directrices de gestion

L'une des innovations de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 dite de Transformation de la Fonction Publique consiste en l'obligation pour toutes les collectivités territoriales de définir des lignes directrices de gestion.

Les lignes directrices de gestion visent à déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines (notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)), à fixer des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels et à favoriser, en matière de recrutement, l'adaptation des compétences à l'évolution des missions et des métiers.

À compter du 1^{er} janvier 2021, les décisions individuelles relatives à la gestion des ressources humaines pourront être prises légalement uniquement après l'adoption de ces lignes (critères, règles, orientations, procédures, etc.)

Les modalités de mise en œuvre de ce nouvel outil de gestion des ressources humaines sont définies par le décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019.

Les lignes directrices de gestion de la commune de Commequiers ont été établies par arrêté du maire en date du 15 juillet 2021 pour une durée de deux ans, avec date d'effet au 1^{er} juillet 2021.

Ces lignes directrices de gestion dites simplifiées (en raison de nombreux mouvements du personnel et dans l'attente de la restructuration complète des services) ont fait l'objet d'une saisine le 10 juin 2021 du Centre de gestion de Vendée et d'une communication aux élus lors de la séance du conseil municipal du 14 juin 2021.

5.1.2.2 Le rapport social unique

Depuis le 1^{er} janvier 2021, les collectivités territoriales et établissements publics doivent établir un Rapport Social Unique (RSU) annuel, au titre de l'année écoulée. Celui-ci remplace le « Bilan social » qui s'opérait tous les deux ans.

Le RSU est à la fois, une base qualitative pour l'élaboration des Lignes Directrices de Gestion, un outil de gestion des ressources humaines (prévisions de recrutement), et un instrument de comparaison dans l'espace et le temps.

Le RSU 2020 de la commune de Commequiers indique les principales caractéristiques des agents (statuts, temps de travail, pyramide des âges, mouvements, évolution professionnelle).

Il est relevé :

- 34 agents employés par la commune au 31 décembre 2020 (29 fonctionnaires et 5 contractuels non permanents (dont 1 recruté dans le cadre d'un emploi aidé et 4 comme saisonniers ou occasionnels) ;
- 97 % des fonctionnaires sont de catégorie C (15 appartiennent à la filière technique et 6 à la filière animation) ;
- 83 % des fonctionnaires sont des femmes ;
- L'âge moyen des agents est de 44 ans (5 fonctionnaires hommes ont plus de 50 ans) ;
- En 2020, 3 agents permanents sont arrivés contre 8 départs (5 fin de contrats de remplaçants, 1 mutation, 1 fin de détachement et 1 départ à la retraite) ;
- 14 avancements d'échelon et 3 avancements de grade sont mentionnés pour 2020 (15 avancements d'échelon en 2019).

Comparé à la fiche repère du RSU 2020 établie pour les communes de la Région des Pays de la Loire de 2 000 à 4 999 habitants, il peut être relevé sur la commune, les points suivants :

- la part des fonctionnaires (85 % pour la commune contre 77 % en moyenne) ;
- la part des agents de catégorie C (97 % pour la commune contre 87 % en moyenne) ;
- la part des agents permanents de la filière animation (21 % pour la commune contre 11 % en moyenne).

La commune dispose d'un document unique d'évaluation des risques professionnels. Pour autant, le RSU 2020 mentionne qu'aucun assistant de prévention n'a été désigné au sein de la collectivité, qu'aucune formation liée à la prévention n'a été suivie et qu'aucune dépense en faveur de la prévention, de la sécurité et de l'amélioration des conditions de travail n'a été effectuée. Des annotations identiques étaient déjà signalées dans le bilan social 2019.

L'ordonnateur dans sa réponse a précisé qu'une procédure était en cours auprès du centre de gestion de la Vendée pour désigner rapidement un assistant de prévention conformément à l'article 4 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

5.1.3 L'organisation du temps de travail

5.1.3.1 Le règlement intérieur

Une réflexion est en cours pour établir un règlement intérieur relatif au personnel communal.

La collectivité a pris l'attache du centre de gestion de la Vendée afin d'être conseillé et orienté sur la rédaction d'un tel règlement. Il est également envisagé de mettre à jour les fiches de poste des agents ainsi que l'organigramme des services.

5.1.3.2 Le respect du temps de travail annuel

En vertu de l'article 1^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, également applicable à la fonction publique territoriale, la durée de travail effectif est fixée à 35 heures par semaine et à 1 607 heures par an.

La durée annuelle de travail est passée à 1 607 heures en vertu de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 instaurant la journée de solidarité pour l'autonomie.

Un protocole d'accord pour l'aménagement et la réduction du temps de travail à partir du 1^{er} janvier 2002, signé avec le personnel de la commune, a été présenté et accepté par le Comité Technique Paritaire dans sa séance du 26 novembre 2001, puis approuvé par le conseil municipal de Commequiers dans sa séance du 19 décembre 2001.

Le protocole a été signé avec l'accord des agents de la filière administrative (1 secrétaire de mairie, 1 agent administratif qualifié et 2 agents administratifs) et de la filière technique (10 agents d'entretien).

L'accord prévoit pour les agents à temps complet (6 agents), l'alternance entre une semaine à 39 heures et une semaine à 31 heures et 47 minutes, l'attribution d'1 jour ARTT toutes les 2 semaines et le maintien des 1 600 heures de travail effectif par an.

Pour les agents à temps partiel (2 agents) ou à temps non complet (6 agents), l'accord prévoit le maintien du temps de travail et la majoration de leur rémunération.

Le bilan social 2019 et le RSU 2020 précisent qu'aucune journée de congés supplémentaires n'a été accordée au-delà des congés légaux.

L'ensemble des agents est aujourd'hui à 35 heures par semaine et/ou 35 heures annualisées. Les agents des services techniques effectuent leurs 35 heures semaine sur 4 jours.

La chambre considère que la collectivité doit mettre à jour le protocole d'accord pour l'aménagement et la réduction du temps de travail approuvé en 2001, devenu aujourd'hui obsolète, notamment au regard de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 instaurant la journée de solidarité pour l'autonomie.

L'ordonnateur dans sa réponse a précisé que la collectivité allait signer prochainement une convention de prestation avec le centre de gestion de la Vendée afin de mettre à jour le temps de travail des agents.

Recommandation n° 3 : Mettre à jour le protocole d'accord approuvé en 2001 pour l'aménagement et la réduction du temps de travail pour respecter la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 instaurant la journée de solidarité pour l'autonomie.

5.1.4 La masse salariale et le régime indemnitaire

5.1.4.1 La masse salariale

La masse salariale, sur le plan comptable, est constituée de la totalité des comptes concernés, par les écritures de paie. Elle comprend les rémunérations du personnel (salaires, primes, indemnités, etc.) et les charges sociales et patronales.

Il ressort des données comptables que les dépenses de personnel ont progressé de 3,37 % en moyenne par an entre 2017 et 2021 (+ 122 690 € en valeur absolue).

La rémunération nette du personnel non titulaire, des emplois d'insertion et des apprentis représente en 2021 plus de 15 % des charges totales de personnel.

Lors du débat d'orientation budgétaire 2022, une hausse sensible de 176 904 € des dépenses de personnel (chapitre 012) entre 2021 (1 054 096 €) et 2022 (1 231 000 €) a été présentée aux élus et expliquée sur la base des arguments suivants :

- rémunération du directeur enfance jeunesse sur une année pleine (43 850 € toutes charges comprises) ;
- revalorisation de plusieurs agents suite aux entretiens professionnels annuels ;
- versement d'une prime CIA (complément indemnitaire annuel) pour valoriser le parcours et le travail des agents ;
- hausse des cotisations patronales et des salaires prévisibles au vu de l'inflation ;
- hypothèse de versement d'une prime de licenciement pour une agente à hauteur de 9 900 €.

Cette augmentation ne s'appuie toutefois sur aucun tableau de bord ou indicateurs de suivi.

Le pilotage de la masse salariale constitue un élément clé du contrôle de gestion en matière de ressources humaines. Il doit s'appuyer sur des indicateurs comme le glissement vieillesse technicité (GVT), la variation du point d'indice, l'évolution éventuelle et chiffrée du régime indemnitaire, la création de nouveaux postes, les départs à la retraite prévus, le recours à du personnel de renfort, de remplacement ou saisonnier.

Le pilotage de la masse salariale nécessite, quelle que soit la taille de la collectivité, un système de pilotage performant capable de produire des indicateurs adaptés à tous les interlocuteurs : élu, direction générale, responsables de services opérationnels.

La chambre invite la collectivité à pouvoir mettre en place ces indicateurs.

5.1.4.2 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire du personnel de la commune de Commequiers résulte des délibérations du conseil municipal intervenues :

- le 7 décembre 2015 pour le grade des attachés territoriaux de catégorie A de la filière administrative ;
- le 12 décembre 2016 pour les catégories B et C de la filière administrative, la catégorie C de la filière technique, les catégories B et C de la filière animation, la catégorie C de la filière sociale ;
- le 9 mai 2017 pour la catégorie C de la filière culturelle ;
- le 13 septembre 2021 pour la catégorie B de la filière sportive.

Il est observé que la délibération en date du 7 décembre 2015 prévoit le maintien de l'IFSE pour les agents de catégorie A de la filière administrative, en cas de congé longue maladie, longue durée, grave maladie ou maladie professionnelle.

Le Conseil d'État a rendu une décision le 22 novembre 2021 (n° 448779) rejetant le maintien de l'IFSE en cas de congé longue maladie ou de congé longue durée.

La chambre invite la collectivité à régulariser la situation.

5.1.4.3 L'avantage en nature nourriture

L'avantage en nature consiste dans la fourniture ou la mise à disposition d'un service gratuitement (ou moyennant une participation inférieure à sa valeur réelle) par l'employeur à l'agent permettant à ce dernier de faire l'économie de frais qu'il aurait dû normalement supporter (fourniture des repas, etc.).

La prise en charge totale ou partielle par l'employeur du repas de ses salariés ainsi que la fourniture gratuite des repas par l'employeur représentent un avantage en nature nourriture. L'évaluation de l'avantage en nature a été fixée forfaitairement à 4,90 euros par repas au 1^{er} janvier 2020.

Le paiement d'avantage en nature nourriture à divers agents sur l'année 2020 a été réalisé pour un montant total de 3 273,20 €.

La collectivité, malgré ses recherches jusqu'à l'année 2002, n'a pas été en mesure d'adresser à la chambre la délibération du conseil municipal précisant la liste des emplois concernés, la nature des avantages et leurs conditions d'attribution.

La chambre engage la collectivité à pouvoir délibérer sans délai sur la mise en œuvre de l'avantage en nature nourriture. L'ordonnateur dans sa réponse a précisé qu'une délibération sera proposée au conseil municipal début 2023.

5.1.5 Le recrutement du directeur du pôle enfance-jeunesse

Par délibération en date du 10 avril 2021, le conseil municipal de Commequiers a décidé d'ouvrir un poste de directeur Enfance-Jeunesse aux grades d'animateur, d'animateur principal de 1^{ère} classe ou d'animateur principal de 2^{ème} classe, et d'autoriser, en cas d'échec de la procédure de recrutement, de procéder au recrutement d'un non titulaire en vertu de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la Fonction Publique Territoriale (contrat d'un an avec un niveau de rémunération maximum IB 500, IM 431).

Par délibération en date du 5 juillet 2021, le conseil municipal de Commequiers a décidé, au regard des candidatures reçues, de supprimer les grades précédemment définis par la délibération du 10 avril 2021 et d'ouvrir le poste de directeur Enfance-Jeunesse au grade d'Éducateur Territorial des Activités Physiques et Sportives (ETAPS) Principal de 1^{ère} classe.

La déclaration de vacance de l'emploi a été établie par arrêté du Centre de Gestion de Vendée en date du 12 juillet 2021.

Par arrêté du maire n° 2021-090 en date du 4 août 2021, un agent a été nommé Éducateur Territorial des A.P.S. Principal de 1^{ère} classe par voie de mutation, à compter du 1^{er} octobre 2021, à raison de 35 heures par semaine.

La chambre note un délai rapide entre la date de publication de vacance du poste proposé (12 juillet 2021) par le CDG de Vendée et la date de l'arrêté de nomination établi par le Maire de la commune (4 août 2021). Au surplus, elle considère que le décret n° 2011-605 du 30 mai 2011 portant statut particulier du cadre d'emplois des éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives ne prévoit pas qu'ils puissent encadrer un pôle, a fortiori dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse. Pour régulariser cette situation, il conviendrait que la collectivité envisage de détacher l'agent dans le cadre d'emploi d'animateur ou de rédacteur dont les statuts⁶ permettent qu'il puisse occuper la direction du pôle enfance-jeunesse.

Dans leurs réponses, le président du Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale de la Vendée et l'ordonnateur indiquent que le contrôle de légalité n'a pas relevé d'irrégularité à propos de ce recrutement, celui-ci s'attachant à la date de transmission par la collectivité de la Déclaration de Vacance d'Emploi (DVE) et non à sa date de publication.

⁶ Décret n° 2011-558 du 20 mai 2011 portant statut particulier du cadre d'emplois des animateurs territoriaux et décret n° 2012-924 du 30 juillet 2012 portant statut particulier du cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux

Ils considèrent que l'encadrement d'un pôle enfance jeunesse par un ETAPS est possible. Ils concèdent que les domaines d'action des ETAPS sont moins étendus que ceux des animateurs et confirment que le responsable du pôle enfance jeunesse pourrait être détaché sur le grade d'animateur principal de 1^{ère} classe. Ils indiquent en revanche que le grade de rédacteur principal de 1^{ère} classe ne serait pas plus adapté que celui d'ETAPS principal de 1^{ère} classe à la direction du pôle enfance jeunesse.

Sur la procédure de recrutement, l'article 4 du décret n° 2018-1351 dispose précisément que « Sauf urgence, la durée de publication de l'avis de vacance sur l'espace numérique commun ne peut être inférieure à un mois ». Cette rédaction exclut donc que la date de transmission par la collectivité de la DVE constitue le point de départ du délai d'un mois minimum requis entre la publication de vacance et le recrutement. La publication ayant été effectuée le 12 juillet 2021 et l'arrêté de nomination étant daté du 4 août 2021, ce délai n'a pas été respecté.

Sur le cadre d'emplois, si le statut particulier des ETAPS prévoit que les ETAPS principaux puissent « ...être adjoints au responsable de service », il ne permet pas à ceux-ci d'être responsable d'un service, a fortiori directeur d'un pôle. Les rédacteurs, eux, peuvent assurer la gestion d'un ou plusieurs services et remplir des tâches d'animation, alors que les animateurs peuvent coordonner et mettre en œuvre des activités d'animation, et encadrer une équipe d'animation.

5.1.6 Le recrutement du directeur général des services

Afin de pallier l'absence de la directrice générale des services, attachée territoriale titulaire, ayant demandé une disponibilité d'un an à partir du 1^{er} février 2022, le conseil municipal de Commequiers, par délibération en date du 14 décembre 2021, a décidé de créer à compter du 14 décembre 2021, un nouveau poste de directeur général des services à temps complet aux grades d'attaché principal, d'attaché, de rédacteur principal de 1^{ère} classe, de rédacteur principal de 2^{ème} classe ou de rédacteur. En cas d'échec du recrutement, le conseil a autorisé le maire à recruter un agent non titulaire en vertu de l'article 3-3-1° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984⁷ portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (contrat d'un an renouvelable avec un niveau de rémunération minimum IB 485 IM 420).

La déclaration de vacance de l'emploi a été établie par arrêté du centre de gestion de Vendée en date du 15 novembre 2021.

Un contrat à durée déterminée établi en application de l'article 3-3-2° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984⁸ portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, a été signé les 2 et 4 mars 2022 entre la commune de Commequiers, représentée par son maire, et l'agent recruté. La durée du contrat a été fixée à 3 ans à compter du 7 mars 2022 jusqu'au 6 mars 2025, à raison de 35 heures par semaine. L'article 6 du contrat prévoit la possibilité de le renouveler par reconduction expresse pour une durée maximale de 3 ans dans la limite d'une durée totale de 6 ans.

⁷ Abrogé et codifié depuis le 1^{er} mars 2022 à l'article L. 332-8-1° du Code général de la fonction publique

⁸ Abrogé et codifié depuis le 1^{er} mars 2022 à l'article L. 332-8-2° du Code général de la fonction publique

Le contrat mentionne que le maire a été dûment habilité à le signer en vertu d'une délibération du conseil municipal en date du 3 juillet 2020. Dans les faits, cette délibération n'existe pas (le compte rendu du conseil municipal en date du 3 juillet 2020 ne fait aucunement mention de cette délibération).

Le contrat vise une délibération du conseil municipal en date du 25 juillet 2005 créant le poste d'attaché territorial relevant de la catégorie A et n'autorisant pas le maire à signer un contrat à défaut de pouvoir recruter un fonctionnaire territorial.

Ainsi, le maire, ne pouvant s'appuyer sur la délibération du conseil municipal en date du 14 décembre 2021 n'autorisant le recours à un agent non titulaire qu'en vertu de l'article 3-3-1° de la loi du 26 janvier 1984⁹, s'est appuyé sur des délibérations inexistantes ou incomplètes pour la rédaction et la signature du contrat, fragilisant ainsi celui-ci sur le plan juridique.

La chambre rappelle les contraintes législatives et réglementaires¹⁰ liées à l'emploi fonctionnel de directeur général des services pour les collectivités ne dépassant pas 40 000 habitants. L'avis de vacance de poste établi par le centre de gestion apparaît confus sur le caractère fonctionnel du poste offert. La chambre comprend que la situation rencontrée par la collectivité relève de l'article L. 332-8-2° du CGFP (aucun fonctionnaire n'a pu être recruté) sans pourtant être documentée et démontrée.

En réponse, le président du Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale de la Vendée reconnaît que les motifs du recrutement sont erronés et que le recrutement de l'agent en qualité de contractuel sur le poste de DGS ne permet pas statutairement le détachement dans un emploi fonctionnel.

La réponse du maire selon laquelle une délibération apportant des précisions réglementaires sur ce recrutement sera soumise au conseil municipal en 2023 ne saurait être retenue. En effet, l'agent en question, en sa qualité de contractuel, ne pouvait pas être détaché sur l'emploi fonctionnel de DGS de la commune et en assurer la direction de l'ensemble des services.

Au-delà du cas d'espèce et des droits acquis de l'agent, il convient de rappeler que les non titulaires ne sont autorisés à occuper un emploi fonctionnel de DGS que dans les collectivités de plus de 40 000 habitants.

⁹ Abrogé et codifié depuis le 1^{er} mars 2022 à l'article L. 332-8-1° du Code général de la fonction publique

¹⁰ Articles L. 412-5 et L. 313-1 du CGFP « *Ces emplois sont pourvus par la voie du détachement (...).* » Il renvoie à des décrets en CE la fixation des conditions de nomination et d'avancement dans ces emplois. C'est le décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 précité qui fixe les conditions de nomination. Son article 7 dispose que seul un fonctionnaire de catégorie A peut être détaché dans un tel emploi. Les non-titulaires ne sont autorisés qu'au-dessus de 40 000 habitants

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La nouvelle municipalité a engagé une réflexion sur la réorganisation des services, en collaboration avec le centre de gestion de la Vendée. Un nouvel organigramme des services se dessine avec de nouveaux postes à responsabilité.

Une réflexion est en cours pour établir un règlement intérieur relatif au personnel communal.

Le protocole d'accord pour l'aménagement et la réduction du temps de travail approuvé en 2001 doit être mis à jour pour respecter la journée de solidarité pour l'autonomie.

Les charges totales de personnel ont progressé de 122 690 € entre 2017 et 2021. Lors du débat d'orientation budgétaire 2022, une hausse prévisionnelle des charges de personnel de l'ordre de 177 000 € entre 2021 et 2022 a été présentée et expliquée aux élus. Pour autant, cette augmentation ne s'appuie sur aucun tableau de bord ou indicateurs de suivi.

Les récents recrutements sur les postes de directeur du pôle Enfance-Jeunesse et de DGS de la collectivité présentent des anomalies.

5.2 La politique d'achat

Les investigations de la chambre ont porté sur l'organisation interne de la politique d'achat, sur la commande du logo de la mairie, sur les achats réalisés sans publicité ni mise en concurrence préalables et sur deux opérations d'investissement.

5.2.1 Une procédure interne à formaliser

Bien qu'une réflexion soit engagée sur le sujet, la collectivité a confirmé qu'aucune procédure relative à la commande publique n'est formalisée : il n'y a ni guide de procédure interne ni note de service.

La formalisation d'une procédure interne permettrait de sécuriser la politique d'achat de la commune et d'instaurer une cohérence dans l'application de la réglementation en matière de commande publique pour l'ensemble des agents.

Il est indispensable que l'ensemble des agents puisse veiller à l'application des principes fondamentaux de la commande publique rappelés dans l'article L 3¹¹ du code de la commande publique (égalité de traitement, liberté d'accès et transparence des procédures). Pour ce faire, même pour les achats hors marché, une procédure rigoureuse est nécessaire pour valider les commandes, obtenir les devis et justifier la bonne réalisation de la livraison ou du service.

Il est rappelé à la collectivité les règles suivantes :

- le seuil de l'écrit obligatoire (article R. 2112-1 du code de la commande publique (CCP)) « Le seuil à compter duquel les marchés sont conclus par écrit est fixé à 25 000 euros hors taxes. » ;
- le seuil de la publicité adaptée et des prérogatives qui s'y rattachent en termes d'opérateur économique (article R. 2122-8 du CCP) « *L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 euros hors taxes ou pour les lots dont le montant est inférieur à 40 000 euros hors taxes et qui remplissent la condition prévue au b du 2° de l'article R. 2123-1.* » ;
- l'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.

L'ordonnateur dans sa réponse a précisé qu'un guide de procédure d'achat était en cours de rédaction.

5.2.2 Des dépenses réalisées sans publicité ni mise en concurrence préalables

L'analyse des fichiers de mandats sur la période sous contrôle a révélé que des dépenses ont été réalisées par la commune sans publicité et sans mise en concurrence préalables au sens de l'article 30-I-8° du décret 2016-360 du 25 mars 2016 (25 000 € HT) ou de l'article L. 2123-1 du code de la commande publique (40 000 € HT) :

- en 2017, une société a perçu de la commune la somme de 105 284,44 € TTC (87 737,03 € HT) pour l'acquisition de divers équipements (cuisine centrale et salle communale). Si la commune a transmis deux autres offres reçues, elle n'a pas été en mesure de justifier d'une publicité et d'une mise en concurrence préalables au sens de l'article 30-I-8° du décret 2016-360 du 25 mars 2016 ;
- en 2019, une société a perçu de la commune la somme de 55 500 € TTC (46 250 € HT) pour divers travaux de voirie bicouche. La commune n'a pas pu justifier d'une publicité et d'une mise en concurrence préalables au sens de l'article L. 2123-1 du code de la commande publique.

¹¹ Les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.

5.2.3 Le recours à des prestataires extérieurs

5.2.3.1 L'appel à un prestataire pour les marchés publics de fournitures et de services

Par délibération en date du 25 mai 2021, le conseil municipal de Commequiers a décidé d'avoir recours à un prestataire pour l'accompagner dans la construction, la réalisation et l'exécution de ses marchés publics de fournitures et de services, et de conclure avec une société un contrat de prestation de service pour une durée d'un an renouvelable trois fois un an.

La convention signée le 1^{er} mars 2021 entre les parties fixe la liste les marchés publics de fournitures et de services concernés : denrées alimentaires, produits d'entretien, papeterie, consommables informatiques et de bureau.

La convention prévoit la mise à disposition d'un outil informatique permettant de simplifier les relations avec les fournisseurs (gestion et suivi des commandes, des livraisons, etc.).

La rémunération de la société s'élève à un forfait unique de 280 € HT par an.

Ce dispositif, qui constitue une bonne pratique, devrait permettre à la commune d'avoir un meilleur suivi de ses commandes.

5.2.3.2 Le service intercommunal « Ingénierie » mis à la disposition de la commune

La commune de Commequiers a sollicité, en août 2020, les services de l'intercommunalité pour l'accompagner dans le cadre de la restructuration des équipements sportifs (comprenant la rénovation énergétique et technique des salles de basket et de tennis de table ainsi que l'extension neuve pour la création de vestiaires sportifs, d'un club house et de l'extension de la salle de tennis de table). La mise à disposition des services de l'intercommunalité a été approuvée par le conseil municipal de Commequiers dans sa séance du 23 janvier 2021 pour un coût de 40 400 € (101 jours prévisionnels à 400 €).

Par décision en date du 28 avril 2021, le bureau communautaire a approuvé la mise à disposition du service ingénierie et du service marchés publics auprès de sept communes, et notamment auprès de la commune de Commequiers pour la réalisation des projets d'aménagement rue des Écoutes et rue des Volettes.

Cette mise à disposition a été approuvée par le conseil municipal dans sa séance du 25 mai 2021 pour un coût de 6 400 € (16 jours d'intervention à 400 €) comprenant les éléments de mission suivants : Études d'avant-projet (AVP), assistance à la passation des contrats de travaux (ACT), direction de l'exécution des contrats de travaux (DET) et l'assistance aux opérations de réception (AOR).

5.2.4 L'examen des marchés d'investissement

Deux marchés d'investissement ont été examinés, la construction d'un boulodrome couvert et ses annexes d'une part, les travaux de sauvegarde et de première urgence du château d'autre part.

Malgré la demande de la chambre, la collectivité n'a pas pu transmettre l'ensemble des règlements de consultation (RC) et des rapports d'analyse des offres (RAO) de ces marchés :

- boulodrome : RC non produit pour la mission de maîtrise d'œuvre ;
- sauvegarde du Château : RC et RAO non produits pour la mission de maîtrise d'œuvre.

Il est rappelé à la collectivité les dispositions de l'article R. 2184-12 du code de la commande publique : « L'acheteur conserve les candidatures et les offres ainsi que les documents relatifs à la procédure de passation pendant une période minimale de cinq ans à compter de la date de signature du marché ».

5.2.4.1 Construction d'un boulodrome couvert et ses annexes (maîtrise d'œuvre et travaux)

Par délibération en date du 10 décembre 2018, le conseil municipal de Commequiers a décidé de faire appel aux services de l'intercommunalité pour l'assister dans son projet de construction d'un boulodrome.

La convention de mise à disposition des services de l'intercommunalité, en son article 6, prévoit 31 jours d'intervention à 350 €, soit un coût prévisionnel de 10 850 €.

Le montant estimatif des travaux de construction a été apprécié par les services de l'intercommunalité à 468 000 € HT :

- 418 000 € HT pour la construction du bâtiment du boulodrome, les travaux VRD d'accès au bâtiment, les réseaux EU EP et le terrassement des terrains extérieurs de pétanque ;
- 50 000 € HT pour les travaux de VRD d'un parking de 40 places en enrobé.

Les avis d'appel public à la concurrence (AAPC) ont été publiés dans Ouest-France le 18 décembre 2018 pour la mission de maîtrise d'œuvre et le 18 octobre 2019 pour la construction.

La chambre a été destinataire du rapport d'analyse des offres pour la mission de maîtrise d'œuvre. Ce rapport, bien que très détaillé, n'a pas pu être rapproché du règlement de consultation (RC), non produit par la collectivité, pour examiner le respect des critères d'attribution.

La mission de maîtrise d'œuvre a été confiée à un groupement conjoint pour un montant HT de 35 568 € HT, soit 7,6 % du montant estimatif global des travaux (468 000 € HT).

La chambre a été destinataire du règlement de consultation (RC) et du rapport d'analyse des offres (RAO) pour les travaux. Les critères de sélection prévus dans le RC ont bien été suivis et respectés par le maître d'œuvre pour le choix des entreprises. Le rapport d'analyse des offres est détaillé et argumenté.

Les entreprises sélectionnées pour les travaux se sont engagées pour un montant total HT de 436 130,49 € HT. Ce montant est à rapporter au montant global estimé des travaux par le maître d'œuvre, soit 438 500 € HT.

L'offre de la société titulaire du lot n° 1, dans le cadre de la procédure adaptée, n'a été retenue qu'à hauteur de 152 242,50 € HT, sans prendre en compte la prestation liée à l'aménagement de places de parking supplémentaires (22 351 € HT).

Il est relevé toutefois que cette société a bien réalisé l'aménagement du parking du boulodrome, qu'elle a perçu de la commune la somme de 10 623 € TTC pour cette prestation, dans le cadre d'une facture hors marché. Interrogé sur ce point, la collectivité n'a apporté aucune réponse.

5.2.4.2 Sauvegarde du château, travaux de première urgence

La commune de Commequiers est connue pour son château, un des derniers châteaux forts construits au XV^e siècle en France. Propriété de la commune depuis 1974, le site accueille chaque été l'évènement des Médiévales.

Des travaux de sauvegarde des vestiges du château ont été engagés par la commune à partir de 2019.

La collectivité n'a pas été en mesure de transmettre l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) pour la mission de maîtrise d'œuvre (alors que l'acte d'engagement conclu avec le maître d'œuvre mentionne en première page « relance de la consultation suite à déclaration sans suite pour infructuosité »).

L'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) a été publié dans Ouest-France le 26 septembre 2019 pour les travaux de sauvegarde et de première urgence du château.

La chambre n'a pas été destinataire du règlement de consultation (RC) et du rapport d'analyse des offres (RAO) pour la mission de maîtrise d'œuvre.

La mission de maîtrise d'œuvre a été confiée à un groupement conjoint composé de trois entreprises pour une mission de base de 15 200 € HT, soit 9,5 % du montant estimatif des travaux (160 000 € HT), et complémentaires de 4 950 € HT (Diagnostic) et de 1 950 € HT (Ordonnancement, Pilotage et Coordination), soit un forfait global de 22 100 € HT.

La chambre a été destinataire du règlement de consultation (RC) et du rapport d'analyse des offres (RAO) pour les travaux. Une seule entreprise a remis une offre.

Les critères de sélection prévus dans le RC ont bien été suivis et respectés par le maître d'œuvre pour le choix de l'entreprise. Le rapport d'analyse des offres est détaillé et argumenté. La société retenue l'a été pour un montant de 237 216,17 € HT.

L'acte d'engagement de l'entreprise, signé le 17 décembre 2019 par l'ancien maire, fixe un montant de travaux de 216 493,85 € HT, montant inférieur de 20 722,32 € HT à ce qui avait été acté dans le rapport d'analyse du maître d'œuvre, inférieur également au seuil de procédure formalisée applicable à compter du 1^{er} janvier 2018 (221 000 € HT).

Ce montant dépasse de plus de 35 % le montant estimatif des travaux (160 000 € HT).

Le marché de travaux confié à la société retenue a été sous-traité à près de 39 %.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'établissement d'un guide de procédure interne permettrait de sécuriser la politique d'achat de la commune.

Le recours de la commune à un prestataire pour l'accompagner dans l'élaboration, la réalisation et l'exécution de ses marchés publics de fournitures et de services devrait faciliter la traçabilité et l'exécution des commandes.

Le soutien et l'accompagnement du service intercommunal « Ingénierie » pour les investissements d'importance de la commune est à souligner également.

La collectivité n'a pas été en mesure de transmettre l'ensemble des règlements de consultation (RC) et des rapports d'analyse des offres des marchés pour la construction du boulodrome et pour les travaux de sauvegarde du château. En vertu de l'article R. 2184-12 du code de la commande publique, il est rappelé que l'acheteur a l'obligation de conserver les candidatures et les offres ainsi que les documents relatifs à la procédure de passation pendant une période minimale de cinq ans à compter de la date de signature du marché.

La société titulaire du marché VRD a perçu une prestation hors marché pour l'aménagement du parking du boulodrome.

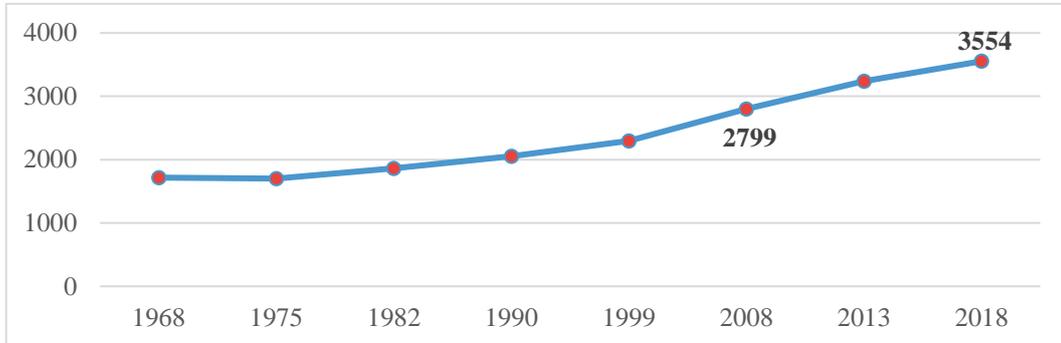
Le montant HT des travaux réalisés pour la sauvegarde du château excède de plus de 35 % le montant estimé initialement. L'entreprise titulaire du marché a sous-traité près de 39 % des travaux.

ANNEXES

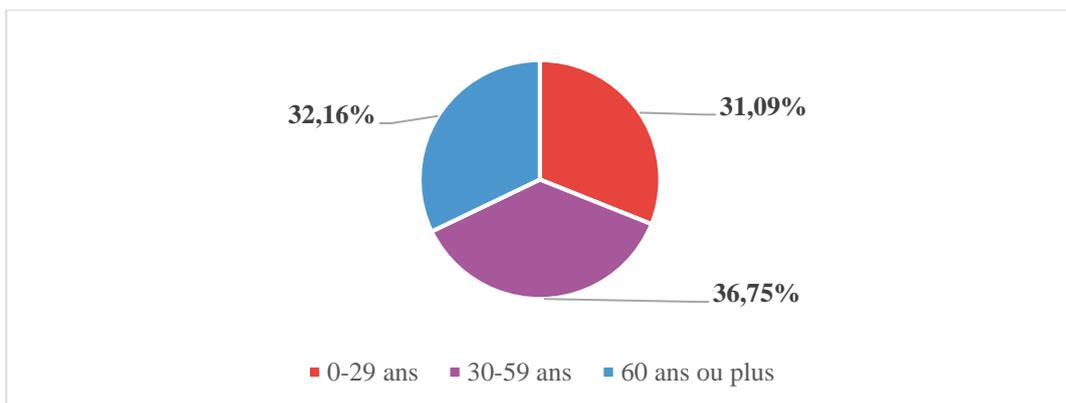
Annexe n° 1. Présentation de la commune.....	48
Annexe n° 2. L'information financière et comptable.....	51
Annexe n° 3. La situation financière.....	54
Annexe n° 4. Glossaire.....	59

Annexe n° 1. Présentation de la commune

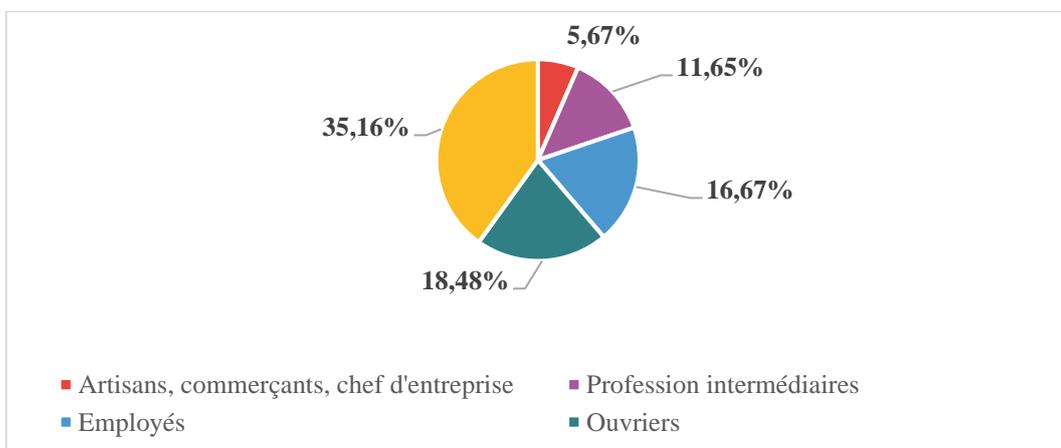
Évolution de la population depuis 1968 (source INSEE)



Population par tranche d'âge en 2018 (source INSEE)



Population de 15 ans ou plus selon la catégorie professionnelle en 2018 (source INSEE)



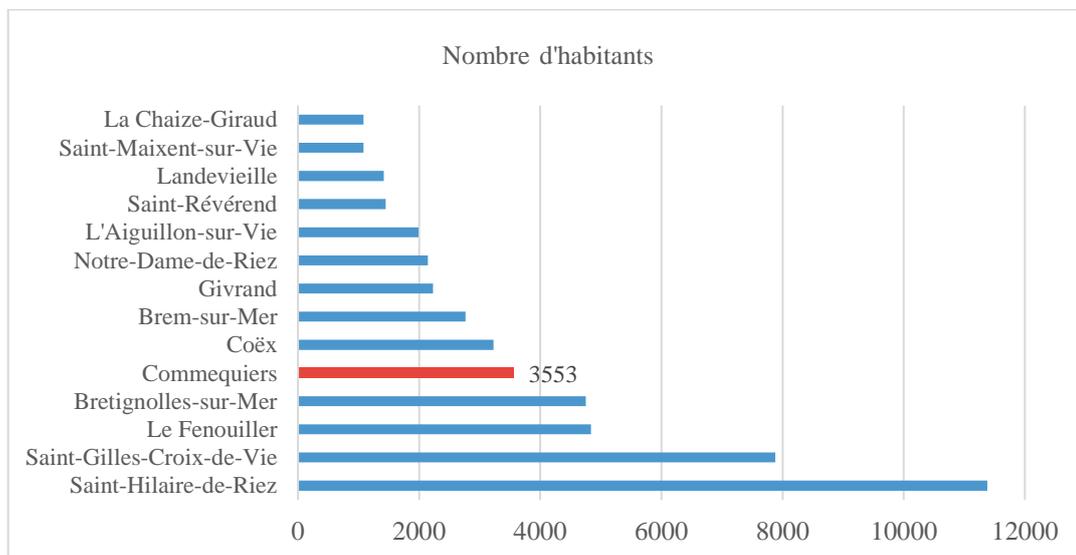
Situation des résidences principales et secondaires de la commune en 2018 (source INSEE)

	Commune de Commequiers	Vendée	Pays de la Loire	France métropolitaine
<i>Part des résidences principales en %</i>	85,4	70,7	82,8	82,1
<i>Part des résidences secondaires en %</i>	8,1	24,2	10,7	9,8
<i>Part des logements vacants en %</i>	6,5	5,1	6,5	8,1

Situation économique et sociale des ménages de la commune (source INSEE)

	Commune de Commequiers	Vendée	Pays de la Loire	France métropolitaine
<i>Part des ménages fiscaux imposés en 2019, en %</i>	50	53,8	55,2	57,6
<i>Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2019, en euros</i>	20 960	21 550	21 850	21 930
<i>Taux de pauvreté en 2019, en %</i>	9	9,1	10,7	14,5
<i>Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2018, en %</i>	10,6	10,5	11,2	13

Population légale des communes de l'intercommunalité au 1/1/2020 (source DGCL)



Fiscalité reversée

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation	145 881	145 881	141 508	138 372	138 549	-1,28%
+ DSC	64 539	65 634	65 655	63 717	36 680	-13,17%
= Fiscalité reversée	210 420	211 515	207 163	202 089	175 229	-4,47%

Source : Comptes de gestion

Flux financiers liés à la compétence Accueil de Loisirs

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Mise à disposition de personnel (1)	88 092	94 892	158 381	128 900	139 486	12,18%
Remboursement de frais (2)	37 754	40 668	25 114	37 355	20 453	-14,21%
Ressources d'exploitation	355 776	386 280	496 350	319 246	383 208	1,87%

Source : Comptes de gestion

(1) Compte 70846

(2) Compte 70876

Annexe n° 2. L'information financière et comptable

Taux d'exécution des crédits votés du budget principal (en €)

Année	2018	2019	2020	2021
<i>Dépenses réelles d'investissement</i>				
<i>Crédits ouverts (BP+DM+RAR n-1)</i>	2 792 904,78	3 236 242,21	2 972 503,75	3 680 500,00
<i>Réalisations</i>	984 465,58	1 128 482,08	1 202 770,70	1 144 533,16
<i>Taux d'exécution</i>	35,2%	34,9%	40,5%	31,1%
<i>Recettes réelles d'investissement</i>				
<i>Crédits ouverts (BP+DM+RAR n-1)</i>	1 839 585,48	2 066 548,84	1 643 383,76	2 320 139,61
<i>Réalisations</i>	1 084 214,14	1 199 455,01	1 157 713,16	1 099 567,89
<i>Taux d'exécution</i>	58,9%	58,0%	70,4%	47,4%
<i>Dépenses réelles de Fonctionnement</i>				
<i>Crédits ouverts (BP+DM+RAR n-1)</i>	1 959 297,54	2 027 984,88	1 935 201,41	2 186 339,86
<i>Réalisations</i>	1 759 094,82	1 888 526,40	1 656 755,69	1 882 110,51
<i>Taux d'exécution</i>	89,8%	93,1%	85,6%	86,1%
<i>Recettes réelles de Fonctionnement</i>				
<i>Crédits ouverts (BP+DM+RAR n-1)</i>	2 255 795,61	2 438 238,25	2 472 011,88	2 567 855,00
<i>Réalisations</i>	2 403 991,37	2 664 721,25	2 586 220,32	2 565 814,78
<i>Taux d'exécution</i>	106,6%	109,3%	104,6%	99,9%

Source : Comptes administratifs 2018 à 2021

% des restes à réaliser par rapport aux crédits ouverts (en €)

Exercice	RAR en dépenses	Crédits ouverts (en dépenses réelles)	% des RAR par rapport aux crédits ouverts (en dépenses réelles)	RAR en recettes	Crédits ouverts (en recettes réelles)	% des RAR par rapport aux crédits ouverts (en recettes réelles)
2018	1 584 802,23	2 792 904,78	56,7%	0,00	1 839 585,48	0%
2019	2 107 395,00	3 236 242,21	65,1%	0,00	2 066 548,84	0%
2020	1 765 600,00	2 972 503,75	59,4%	258 225,64	1 643 383,76	15,7%
2021	330 378,71	3 680 500,00	9,0%	181 038,06	2 320 139,61	7,8%

Source : Comptes administratifs 2018 à 2021

Écart entre l'inventaire communal, l'état de l'actif et la balance des comptes (en €)

Comptes	Inventaire 2021	État de l'actif 2021	Balance 2021	Écart
202	42 951,99	42 951,99	42 951,99	
204171	97 004,00	75 850,00	75 850,00	21 154,00
204172	71 081,00	49 225,00	49 225,00	21 856,00
2051	93 189,07	66 684,83	66 684,83	26 504,24
2111	409 594,31	409 594,31	409 594,31	
2112	18 615,91	18 615,91	18 615,91	
2113	540 847,00	540 847,00	540 847,00	
2115	22 956,66	22 956,66	22 956,66	
2116	18 223,61	18 223,61	18 223,61	
2121	6 261,06	6 261,06	6 261,06	
2128	65 622,05	53 458,78	53 458,78	12 163,27
21311	699 792,23	706 830,90	706 830,90	- 7 038,67
21312	2 008 016,73	2 023 596,62	2 023 596,62	-15 579,89
21316	68 873,54	68 873,54	68 873,64	
21318	3 290 386,09	3 383 859,25	3 383 859,25	-93 473,16
2132	247 059,97	160 329,07	160 329,07	86 730,90
2135	155 531,80	146 947,36	146 947,36	8 584,44
2138	1 958 416,64	1 966 785,80	1 966 785,80	-8 369,16
2151	8 885 928,02	8 886 319,80	8 886 319,80	-391,78
2152	29 615,45	29 615,45	29 615,45	
21531	77 120,63	77 120,63	77 120,63	
21532	28 519,70	12 739,20	12 739,20	15 780,50
21533	4 635,34	4 635,34	4 635,34	
21534	429 599,33	429 599,33	429 599,33	
21538	202 420,42	202 420,42	202 420,42	
21561	1 751,97	1 751,97	1 751,97	
21568	11 371,54	11 371,54	11 371,54	
21571	230 169,37	230 169,37	230 169,37	
21578	315 772,09	301 022,43	301 022,43	14 749,66
2158	73 268,88	74 336,88	74 336,88	-1 068,00
2161	2 300,00	2 300,00	2 300,00	
2182	18 000,00	18 000,00	18 000,00	
2183	162 817,35	166 899,33	166 899,33	-4 081,98
2184	140 360,93	140 360,93	140 360,93	
2188	509 565,15	504 264,78	504 264,78	5 300,37
2313	796 767,86	798 128,02	798 128,02	-1 360,16
2315	364 436,07	364 436,07	364 436,07	
2423		4 931 554,52	4 931 554,52	-4 931 554,52
246		64 790,83	64 790,83	-64 790,83
Total (1)	22 098 843,76	27 013 728,53	27 013 728,53	-4 914 844,77

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

<i>Comptes</i>	Inventaire 2021	État de l'actif 2021	Balance 2021	Écart
2802	42 951,99	42 951,99	42 951,99	
2804171	50 076,00	28 922,00	28 922,00	21 154,00
2804172	21 856,00			21 856,00
28051	75 597,28	49 657,34	49 657,34	25 939,94
281532	12 060,50			12 060,50
Total (2)	202 541,77	121 531,33	121 531,33	81 010,44

Source : D'après l'inventaire transmis par la commune, l'état de l'actif du comptable et le compte de gestion

Annexe n° 3. La situation financière

Évolution des produits de gestion

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	1 143 725	1 163 956	1 226 919	1 275 282	1 218 004	1,59%
+ Fiscalité reversée	210 420	211 515	207 163	202 089	175 229	-4,47%
= Fiscalité totale (nette)	1 354 145	1 375 471	1 434 082	1 477 371	1 393 233	0,71%
+ Ressources d'exploitation	355 776	386 280	496 350	319 246	383 208	1,87%
+ Ressources institutionnelles	605 025	609 555	657 916	706 715	721 420	4,50%
+ Production immobilisée, travaux en régie	22 955	53 584	66 229	20 221	8 618	-21,72%
= Produits de gestion	2 337 902	2 424 890	2 654 576	2 523 552	2 506 479	1,76%

Source : Comptes de gestion

Évolution des ressources fiscales propres

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Taxes foncières et d'habitation	995 395	1 028 235	1 085 481	1 113 012	1 082 041	2,11%
Droits de place	3 675	3 188	2 907	2 424	2 819	-6,42%
Taxe sur les pylônes électriques	33 810	35 520	36 420	38 145	39 015	3,64%
Taxe sur la consommation finale d'électricité	668	722	752	785	625	-1,63%
Taxe additionnelle aux droits de mutation	105 363	85 136	93 555	84 947	81 508	-6,22%
Autres taxes diverses	4 814	11 155	7 804	35 968	11 996	25,64%
Ressources fiscales propres	1 143 725	1 163 956	1 226 919	1 275 282	1 218 004	1,59%

Source : Comptes de gestion

Les taux des taxes locales comparés aux moyennes de la strate

En %	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taux taxe d'habitation	13,77%	13,98%	14,12%	14,12%		
Taux taxe sur le foncier bâti	14,67%	14,89%	15,04%	15,04%	31,88% (1)	32,20%
Taux taxe sur le foncier non bâti	43,84%	44,50%	44,95%	44,95%	45,40%	45,85%

Source : Impots.gouv.fr, comptes des collectivités

(1) Dont 15,19 % + 16,69 % taux départemental TFPB

Le produit des impôts locaux / Strate

En € par habitant	2017		2020	
	Commequiers	Strate	Commequiers	Strate
Taxe d'habitation (y.c. THLV)	149	165	160	205
Foncier bâti	118	194	129	242
Foncier non bâti	24	16	24	13
Total	291	375	313	460

Source: Impots.gouv.fr, comptes des collectivités

Évolution des dotations et participations

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	486 512	511 356	557 803	594 317	611 878	5,90%
Dont dotation forfaitaire	287 896	295 185	298 362	303 697	308 870	1,77%
Dont dotation de solidarité rurale	126 491	140 160	180 465	204 176	219 304	14,75%
Dont dotation nationale de péréquation	72 125	76 011	78 976	86 444	83 704	3,79%
FCTVA	5 653	4 076	6 499	7 508	3 319	-12,46%
Participations	47 948	26 932	24 261	27 757	30 900	-10,40%
Dont État	15 309		411	4 041	2 226	-38,25%
Dont Région		2 021	1 277	421	1 171	
Dont Département	1 993	1 509	1 440	1 046	2 304	3,69%
Dont Groupements	35					
Dont Autres	30 611	23 402	21 133	22 249	25 200	-4,75%
Autres attributions et participations	64 912	67 191	69 353	77 133	75 322	3,79%
Dont Compensation et péréquation	64 912	67 191	69 353	70 635	75 322	3,79%
Dont Dotation de recensement				6 498		
= Ressources institutionnelles	605 025	609 555	657 916	706 715	721 420	4,50%

Source : Comptes de gestion

Le produit de la DGF / Strate

En € par habitant	2017		2020	
	Commequiers	Strate	Commequiers	Strate
Dotation globale de fonctionnement	144	144	167	147

Source : Impots.gouv.fr, comptes des collectivités

Détail des ressources d'exploitation

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Redevance d'occupation du domaine public communal	8 440	8 601	8 853	9 959	8 913	1,37%
Autres redevances et recettes diverses	152	141	159	120	154	0,42%
Redevances et droits des services à caractère culturel	1 511	1 541	2 580	993	1 017	-9,42%
Redevances et droits des services à caractère de loisirs				60		
Redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement	190 598	204 096	202 899	128 659	197 155	0,85%
Locations diverses (autres qu'immeubles)	1 003	1 014	866	25	565	-13,36%
Mise à dispo : au GFP de rattachement	88 092	94 892	158 381	128 900	139 486	12,18%
Rbt frais : par le GFP de rattachement	37 754	40 668	25 114	37 355	20 453	-14,21%
Autres produits d'activités annexes	239	782	344	280	610	26,46%
Revenus des immeubles	20 006	19 010	20 553	4 511	9 035	-18,02%
Excédent des budgets annexes à caractère administratif			62 487			
Redevances versées par les fermiers et concessionnaires				1 193	193	
Autres produits divers de gestion courante		15 536	14 113	7 191	5 627	
Produits divers de gestion courante	7 982					
Ressources d'exploitation	355 776	386 280	496 350	319 246	383 208	1,87%

Source : Comptes de gestion

Évolution des charges de gestion

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	453 918	523 833	536 710	423 623	527 816	3,84%
+ Charges de personnel	864 574	943 061	948 574	932 170	987 264	3,37%
+ Subventions de fonctionnement	100 610	99 332	103 476	107 929	118 824	4,25%
+ Autres charges de gestion	69 548	67 182	69 205	88 233	121 528	14,97%
= Charges de gestion	1 488 650	1 633 409	1 657 964	1 551 955	1 755 432	4,21%

Source : Comptes de gestion

Détail des charges à caractère général

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	453 918	523 833	536 710	423 623	527 816	3,84%
Dont achats	241 425	262 232	271 955	210 146	263 128	2,18%
Dont locations et charges de copropriétés	7 806	6 170	5 912	6 743	7 780	-0,08%
Dont entretien et réparations	105 951	137 895	125 883	106 500	119 760	3,11%
Dont assurances et frais bancaires	10 963	8 492	6 039	6 414	6 392	-12,62%
Dont autres services extérieurs	16 425	22 792	30 609	20 639	44 958	28,62%
Dont contrats de prestations de services	12 180	22 382	32 405	28 547	20 797	14,31%
Dont honoraires, études et recherches	4 778	7 103	7 342	1 965	3 485	-7,59%
Dont publications et relations publiques	19 605	20 296	20 174	12 488	22 722	3,76%
Dont transports collectifs et de biens	12 176	11 791	12 730	9 723	15 862	6,84%
Dont déplacements et missions	2 163	4 595	4 403	2 150	2 737	6,06%
Dont frais postaux et télécommunications	18 174	18 280	17 729	16 408	18 856	0,92%
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	2 271	1 805	1 527	1 900	1 339	-12,37%

Source : Comptes de gestion

Les charges de personnel / Strate

En € par habitant	2017		2020	
	Commequiers	Strate	Commequiers	Strate
Charges de personnel	257	361	262	447

Source : Impots.gouv.fr, comptes des collectivités

Le % des charges des charges de personnel / Charges de fonctionnement

En % / Total charges de fonctionnement	2017		2020	
	Commequiers	Strate	Commequiers	Strate
Charges de personnel	48,86	47,75	52,40	49,66

Source : Impots.gouv.fr, comptes des collectivités

L'évolution de l'autofinancement en chiffres

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	2 337 902	2 424 890	2 654 576	2 523 552	2 506 479	1,76%
Charges de gestion	1 488 650	1 633 409	1 657 964	1 551 955	1 755 432	4,21%
EBF	849 252	791 481	996 611	971 597	751 047	-3,03%
CAF brute	742 827	695 480	841 574	873 856	680 856	-2,15%
CAF nette	157 916	474 309	618 392	648 592	454 934	30,28%

Source : Comptes de gestion

Les dépenses d'équipement / Strate

En € par habitant	2017	2018	2019	2020	Total
Commequiers	444	236	258	278	1 216
Moyenne de la strate	299	323	368	302	1 292

Source : Impots.gouv.fr, comptes des collectivités

Le financement des dépenses d'équipement

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
Dépenses d'investissement	1 496 261	816 878	891 899	987 091	927 230	5 119 359
Financement propre disponible	513 735	929 292	1 147 435	1 041 370	872 275	4 504 108
Nouveaux emprunts	1 400 000					1 400 000

Source : Comptes de gestion

Annexe n° 4. **Glossaire**

AAPC	Avis public d'appel public à la concurrence
AP/CP	Autorisation de programme et crédits de paiement
CAF	Capacité d'autofinancement
CET	Compte épargne temps
CGCT	Code général des collectivités territoriales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGS	Directeur général des services
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DSR	Dotation de solidarité rurale
EBF	Excédent brut de fonctionnement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP	Effectifs en équivalent temps plein
GPEEC	Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
GVT	Glissement vieillesse technicité
MAPA	Marché à procédure adaptée
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
RAO	Rapport d'analyse des offres
RC	Règlement de consultation
RH	Ressources humaines
ROB	Rapport sur les orientations budgétaires
RTT	Réduction du temps de travail
VRD	Voirie et réseaux divers



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

www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes cédex 01

Adresse mél.
paysdelaloire@ccomptes.fr