

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

**COMMUNE NOUVELLE DES
SABLES D'OLONNE
(Département de Vendée)**

Contrôle organique

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 LE RÉGIME INDEMNITAIRE.....	9
1.1 Le RIFSEEP	9
1.2 Le maintien de la prime de fin d'année au titre des avantages collectivement acquis	9
1.3 Le paiement de l'indemnité horaires pour travaux supplémentaires.....	11
2 LES MODALITÉS D'OCTROI ET DE PAIEMENT DE CERTAINES SUBVENTIONS	12
3 LA QUALITÉ ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	13
3.1 Une information financière et budgétaire de qualité	13
3.1.1 Un calendrier budgétaire respecté	13
3.1.2 Une documentation budgétaire globalement de qualité	14
3.1.3 L'affectation des résultats	15
3.1.4 La publicité des informations financières	15
3.2 La fiabilité de l'information comptable	16
3.2.1 Une comptabilité d'engagement et des délais de paiement satisfaisants.....	16
3.2.1.1 Un bon taux d'engagement.....	16
3.2.1.2 Des délais de paiement en constante amélioration sur la période.....	16
3.2.2 Les informations patrimoniales	17
3.2.2.1 L'inventaire et l'état de l'actif.....	17
3.2.2.2 Les amortissements	17
3.2.3 Les opérations de fin d'exercice	18
3.2.3.1 Le rattachement des charges et produits.....	18
3.2.3.2 D'insuffisantes provisions pour emprunts structurés et CET	19
4 UNE SITUATION FINANCIÈRE CONFORTABLE	21
4.1 L'augmentation de la capacité d'autofinancement notamment due aux transferts de charges de gestion.....	21
4.2 L'évolution des charges de gestion	22
4.3 L'évolution des produits de gestion	24
4.4 Les investissements et leur financement	26
4.5 Une situation bilancielle équilibrée, mais une trésorerie en jours de charges courantes moins favorable par rapport aux autres communes départementales et régionales.....	29
4.6 Une prospective financière tournée vers l'investissement	30
ANNEXES.....	32
Annexe n° 1. : Comparaison des taux des impôts locaux	33

Annexe n° 2. : Affectation des résultats	34
Annexe n° 3. Inventaire et état de l'actif au 31 décembre 2021	36

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a examiné les comptes et la gestion de la commune nouvelle des Sables d'Olonne (LSO), à compter de sa création, à savoir le 1^{er} janvier 2019. Le présent rapport est centré sur l'analyse du régime indemnitaire, de l'octroi de certaines subventions, de la qualité des comptes ainsi que de la gestion budgétaire et financière de la collectivité. La gestion de l'érosion côtière par la commune a également été examinée et fait l'objet d'un rapport distinct, commun avec la communauté d'agglomération des Sables d'Olonne.

Une commune créée au 1^{er} janvier 2019

Station classée de tourisme, LSO a obtenu son sur-classement démographique dans la strate de 80 000 habitants à 150 000 habitants. Elle est marquée par un taux élevé de résidences secondaires, celles-ci représentant 39 % des logements (contre 24 % en moyenne dans le département de la Vendée). La ville met par ailleurs l'accent sur le développement de son image de marque et des activités nautiques.

Fruit de la fusion des anciennes communes de Château d'Olonne, d'Olonne-sur-Mer et des Sables d'Olonne, elle s'est substituée à ces dernières dans toutes les délibérations et tous les actes pris par les communes concernées.

La politique indemnitaire de la collectivité est donc en partie l'héritière des régimes des trois précédentes communes fusionnées. Des irrégularités ont été relevées. Les agents de ces communes continuent de bénéficier d'une prime de fin d'année (PFA), au titre des avantages collectivement acquis au sein de ces dernières. Or, d'une part, la chambre constate que les revalorisations appliquées à l'ensemble de ces agents sont irrégulières, soit au regard des modalités appliquées, soit au regard du montant effectivement versé et qui excède ce qui serait régulièrement dû. Les PFA versées ne constituent pas, dès lors, des avantages collectivement acquis avant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. D'autre part, pour harmoniser le montant de PFA attribués à ces agents, LSO leur octroie annuellement une majoration de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE). Cette pratique est contraire tant à l'objet de l'IFSE, part du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), qu'aux délibérations instaurant régulièrement ce régime au sein de la collectivité, et ne constitue pas davantage un avantage collectivement acquis.

La commune a également repris et renouvelé le partenariat mis en place avec l'Université d'Angers, afin d'accueillir au sein de ses locaux certaines formations dédiées aux activités touristiques et de nautisme. Si la convention afférente a été précisée en 2022, elle prévoit toujours la mise à disposition à titre gratuit desdits locaux, contrevenant ainsi aux dispositions de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

La qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes sont globalement assurées

La commune des Sables d'Olonne produit des informations financières, budgétaires et comptables de qualité.

La commune tient correctement sa comptabilité d'engagement et a, trois ans après sa création, un bon délai global de paiement, représentant 15,51 jours en 2021.

La chambre relève néanmoins des axes de progrès, portant notamment sur la fiabilisation de son inventaire et l'évaluation de sa provision pour risques liés à ses emprunts structurés.

Une bonne situation financière

Bénéficiant d'une situation financière favorable, LSO a profité tant de la fusion des anciennes communes, qui a généré une bonification de la dotation globale de fonctionnement, que des mutualisations mises en place avec les Sables d'Olonne Agglomération. La création en 2021 d'un service technique mutualisé a permis le transfert d'un grand nombre d'agents, diminuant les dépenses de personnel de la commune ainsi que les recettes d'attribution de compensation (2022). Malgré une inversion de tendance sur l'exercice 2022, les agrégats financiers de la commune se sont maintenus à un bon niveau sur la période sous contrôle, sans qu'elle ne contraigne l'effort d'investissement consenti. Par suite, le niveau relativement élevé de son endettement apparaît soutenable.

Dans la même dynamique, la commune entend, suivant la prospective financière transmise qu'il conviendra d'affiner, augmenter encore sa capacité d'investissement, en maîtrisant son ratio de désendettement, grâce à la majoration de sa taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Mettre fin aux versements de la prime de fin d'année et intégrer le cas échéant son montant dans le RIFSEEP pour les agents pouvant en bénéficier.

Recommandation n° 2. : Fiabiliser l'inventaire physique et comptable des immobilisations, conformément aux prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M57.

Recommandation n° 3. : Provisionner les risques liés aux emprunts structurés souscrits avant le 1^{er} janvier 2014, selon les modalités comptables préconisées par la DGFIP.

INTRODUCTION

Procédure

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a inscrit à son programme 2022, le contrôle des comptes et de la gestion de la commune des Sables d'Olonne pour les exercices 2019 et suivants.

L'ouverture du contrôle a été notifiée le 15 septembre 2022 à M. Yannick Moreau, ordonnateur de la commune depuis le 1^{er} janvier 2019, date de sa création. La comptable publique a été informée de l'ouverture du contrôle le même jour.

La chambre a délibéré des observations provisoires lors de sa séance du 14 mars 2023. Le rapport d'observations provisoires a été adressé à l'ordonnateur en fonctions, le 28 mars 2023. Le même jour, un extrait a été adressé au président de la Faculté de Tourisme Culture et Hospitalité de l'université d'Angers (ESTHUA). Les deux destinataires ont apporté des réponses dans le délai fixé. La chambre s'est réunie pour délibérer sur les observations définitives le 20 juin 2023.

Le présent rapport est centré sur l'analyse du régime indemnitaire, de l'octroi de certaines subventions, de la qualité des comptes ainsi que de la gestion budgétaire et financière de la collectivité. Le thème de la gestion du trait de côte fait l'objet d'un rapport distinct, commun avec la communauté d'agglomération des Sables d'Olonne.

Les Sables d'Olonne : une commune littorale dynamique

La commune nouvelle des Sables d'Olonne (LSO) a été créée, à compter du 1^{er} janvier 2019, par arrêté préfectoral du 17 août 2018, en lieu et place des communes de Château d'Olonne, d'Olonne-sur-Mer et des Sables d'Olonne.

Elle compte 45 030 habitants en 2019 et constitue donc la principale commune de la communauté d'agglomération des Sables d'Olonne (soit 55 016 habitants).

Dotée d'une façade littorale importante, la commune est attractive : elle connaît une croissance démographique (+ 7 % depuis cinq ans) supérieure à celle du territoire vendéen. Toutefois, ce dynamisme repose beaucoup sur une population plus âgée que la moyenne départementale, les personnes retraitées représentant ainsi 49,8 % de la population locale en 2019, contre une moyenne vendéenne de 34,7 %. Elle est également plus aisée, le taux de pauvreté y est ainsi presque deux fois moins élevé qu'au niveau national.

La commune connaît d'importantes difficultés de logement, les résidences secondaires représentant 39 % des logements (contre 24 % en moyenne dans le département et 11 % en Pays de la Loire). La ville a ainsi mis en place fin 2021 un plan « Louez à l'année » dont l'objectif est d'encourager la mutation des résidences secondaires, touristiques, vacants de son territoire en résidence principales.

Station classée de tourisme, ayant obtenu un sur-classement démographique dans la strate de 80 000 habitants à 150 000 habitants, LSO met l'accent sur le développement de son image de marque et des activités nautiques. Ville du départ de la course du Vendée Globe, elle accueille de nombreuses associations et sociétés tournées vers ces activités. Elle s'est notamment dotée d'une direction mutualisée avec les Sables d'Olonne Agglomération (LSOA) dédiées au nautisme, ainsi que d'une stratégie nautique dont les objectifs sont de favoriser l'attractivité de la destination, d'assurer une gouvernance claire et d'adapter l'offre.

Depuis 2022, l'Institut Sport Océan (centre nautique, centre de formation et centre d'hébergement) dispose d'un budget annexe de 1,05 M€ de dépenses de fonctionnement et 1,36 M€ de recettes. Par ailleurs, de 2019 à 2022, le budget principal de la commune a supporté 2,73 M€ de dépenses, dont 68 % portent sur des prestations de services facturées par la SAEM Vendée, organisatrice des courses du Vendée Globe et Vendée Arctique.

La commune est dirigée depuis sa création par M. Yannick Moreau, également président de la communauté d'agglomération, et élu, depuis le 13 octobre 2022, à la présidence de l'association nationale des élus du littoral (ANEL).

1 LE RÉGIME INDEMNITAIRE

1.1 Le RIFSEEP

Dès le mois de janvier 2019, le conseil municipal de la commune des Sables d'Olonne a délibéré pour approuver la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 et qui existait déjà dans les anciennes communes fusionnées.

Ainsi, la délibération du 9 janvier 2019 expose les indemnités cumulables avec le RIFSEEP et qui trouvent leur équivalent dans la fonction publique d'État (FPE), et celles qui doivent être supprimées du fait de la mise en place du RIFSEEP, en définissant par catégorie et filière, les montants maximaux (mensuels et annuels) d'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et de complément indemnitaire annuel (CIA), ainsi que leurs conditions de versement (mensuellement pour l'IFSE, annuellement pour le CIA) et les critères professionnels applicables¹

Cette délibération précise que l'autorité territoriale doit fixer pour chaque agent le montant attribué (d'IFSE et CIA), le CIA découlant de l'évaluation annuelle réalisée au cours de l'entretien professionnel.

Le principe de parité avec la FPE et le plafonnement ont été respectés. Ainsi, les montants maximaux arrêtés pour l'IFSE et le CIA, par catégorie, filière et groupe d'agents, respectent ceux fixés par arrêté ministériel².

Par la suite, LSO a intégré les évolutions réglementaires et jurisprudentielles par trois délibérations intervenues le 1^{er} avril 2019, le 8 juin 2018 et le 31 janvier 2022.

L'examen réalisé par la chambre sur un échantillon d'agents sur l'année 2021 révèle que les arrêtés individuels précisent systématiquement les montants appliqués à chaque agent, ces montants respectant les délibérations de mise en place du RIFSEEP au sein de la collectivité.

1.2 Le maintien de la prime de fin d'année au titre des avantages collectivement acquis

La commune verse aux agents provenant des anciennes communes fusionnées la prime de fin d'année (PFA) instaurée au sein de ces collectivités, et dont le versement a été maintenu au titre des avantages collectivement acquis (article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, codifié à l'article L. 714-11 du code général de la fonction publique, en vigueur depuis le 18 août 2022). Cela se traduit par l'application de trois montants de primes différents régulièrement revalorisés.

¹ Fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception ; Technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice de fonctions ; Sujétions particulières ou degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel.

² Pour un état récapitulatif, voir par exemple :

https://www.cdg40.fr/grh_remuneration_acc_trait_rifseep.php

La revalorisation d'un avantage collectivement acquis maintenu est possible mais doit être fondée sur une disposition, constituant elle-même un avantage acquis maintenu, c'est-à-dire qui ait été prévue avant la loi du 26 janvier 1984. Ainsi, la modification des conditions d'octroi (par exemple l'instauration de critères liés à l'assiduité et à la manière de servir) postérieure au 28 janvier 1984 est illégale (CE 6 novembre 1998 n° 153685). De même, les modalités d'évolution du montant (CE 2 octobre 1992 n° 92692) ainsi que les conditions d'attribution (CE 8 janvier 1997 n° 91524) doivent avoir été prévues par l'organe délibérant, seul compétent en la matière.

Or, il ressort de l'instruction que les critères initialement prévus n'ont pas été respectés et que, d'une part, les modalités de revalorisation des PFA des agents des anciennes communes des Sables d'Olonne et d'Olonne-sur-Mer, ne constituent pas des avantages collectivement acquis et, d'autre part, la revalorisation de la PFA des anciens agents de la commune de Château d'Olonne a excédé le dispositif initialement prévu.

En ce qui concerne l'ancienne commune des Sables d'Olonne, deux délibérations ont été produites. La délibération du 15 décembre 1986 rappelait qu'une prime était versée par l'intermédiaire de l'Amicale Sablaise des agents municipaux, et précisait qu'elle sera désormais accordée « à tous les agents ayant une note supérieure à 14 et réduite de moitié lorsque la note est égale ou inférieure à 14 ». La délibération du 7 novembre 2017 précise quant à elle que la prime de fin d'année, créée par délibération du 15 décembre 1986 en application des dispositions de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, est reconduite annuellement et augmentée du pourcentage de revalorisation des traitements intervenu dans l'année. Or, la commune n'a pas démontré que la revalorisation ainsi prévue par la dernière délibération constituait bien un avantage collectivement acquis. En l'état du dossier, celle-ci apparaît dès lors irrégulière.

En ce qui concerne l'ancienne commune d'Olonne-sur-Mer, deux délibérations ont été produites, l'une du 1^{er} mars 1985, l'autre du 26 mars 2018. La première rappelait qu'une subvention de 360 000 francs avait été inscrite au BP au titre de subvention à l'Amicale des employés communaux, permettant de verser notamment une prime de fin d'année aux agents, et qu'à compter de 1985, cette prime serait versée directement au personnel communal « pour un montant global équivalent à 1984 actualisé de l'augmentation du coût de la vie ». La seconde délibération prévoit une actualisation de la prime annuelle du personnel indexée sur l'évolution du point d'indice de la fonction publique, alors que la réévaluation par référence au point d'indice n'était initialement prévue que pour le secrétaire général et le secrétaire général adjoint de la commune. La chambre avait fait des constats similaires dans son rapport de 2012 et prenait acte de l'engagement de la commune de mettre un terme à ces anomalies, ce qui n'a pas été réalisé.

En ce qui concerne enfin la prime de fin d'année des agents de l'ancienne commune de Château d'Olonne, la délibération du 25 novembre 1997 précisait que la prime initialement versée par le comité des œuvres sociales (COS) du personnel depuis 1977 était maintenue et indexée sur le salaire minimum de croissance (SMIC).

Par ailleurs, LSO octroie annuellement à certains agents une majoration d'IFSE, après signature d'arrêtés individuels. Le montant de cette majoration est calculé chaque année et correspond en réalité à un complément de la prime de fin d'année. L'objectif ainsi recherché est d'harmoniser les montants de PFA versés aux anciens agents des communes fusionnées, alignés sur le montant le plus élevé (1 716 € en 2021).

Cette pratique est contraire tant au principe même de l'IFSE, laquelle n'est liée qu'aux fonctions, sujétions et expertises des agents, qu'aux avantages collectivement acquis ci-dessus détaillés. De plus, la délibération instaurant le RIFSEEP dans la collectivité ne prévoit de révision du montant d'IFSE que dans trois cas, la prise en compte du montant de la PFA n'en faisant pas partie.

La chambre recommande à la commune de mettre fin aux versements de la prime de fin d'année, éventuellement en prenant son montant en compte dans le RIFSEEP pour les agents pouvant en bénéficier.

En réponse aux observations provisoires, le maire des Sables d'Olonne explique la difficulté qui résulterait de l'arrêt du versement de la PFA et son intégration éventuelle au RIFSEEP à certaines catégories de personnel, mais envisage d'engager des discussions avec les représentants du personnel pour mettre fin à la réévaluation annuelle du montant de la PFA et de la fixer définitivement au montant versé en 2022 (1 733 €).

Cependant, cette proposition ne mettrait pas fin aux irrégularités soulevées car elle permettrait de verser à une partie des agents un montant de PFA supérieur à celui auquel ils peuvent prétendre au titre des avantages collectivement acquis dans leurs communes historiques. Par ailleurs, le risque contentieux mis en avant par l'ordonnateur pour justifier le maintien de la prime de fin d'année doit être relativisé³.

Recommandation n° 1. : Mettre fin aux versements de la prime de fin d'année et intégrer le cas échéant son montant dans le RIFSEEP pour les agents pouvant en bénéficier.

1.3 Le paiement de l'indemnité horaires pour travaux supplémentaires

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 permet à l'ensemble des agents de catégorie B et C de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

Dès sa création, LSO a délibéré le 9 janvier 2019 sur la mise en place des primes et indemnités liées à des sujétions particulières, dont l'IHTS. Toutefois, cette délibération ne précise pas la liste des emplois pouvant donner lieu au versement de cette indemnité, conformément à l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

Si l'analyse réalisée par la chambre a permis de s'assurer que seuls des agents de catégorie B et C bénéficiaient d'IHTS, il a également été relevé qu'un certain nombre d'agents dépassent en 2021 le contingent mensuel de 25 heures, notamment au cours du mois de juin 2021 (paie de juillet), sans qu'aucune décision autorisant ce dépassement ne soit prise et que les pièces justificatives appropriées ne soient transmises au comptable⁴.

³ Voir par exemple la décision du Conseil d'État, du 1^{er} juin 2023, n° 454762.

⁴ Article D. 1617-19 du CGCT - annexe 1 CGCT, rubrique 2 "dépenses de personnel", paragraphe "210224 indemnités horaires pour travaux supplémentaires"

2 LES MODALITÉS D'OCTROI ET DE PAIEMENT DE CERTAINES SUBVENTIONS

Sur la période sous contrôle, les subventions de fonctionnement ont globalement augmenté :

Tableau n° 1 : Évolution des subventions de fonctionnement versées par LSO

<i>en €</i>	2019	2020	2021	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Subventions de fonctionnement	3 106 374	3 519 137	3 381 551	4,3%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	974 451	1 326 338	1 435 690	21,4%
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	3 937	825	825	-54,2%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	2 127 986	2 191 973	1 945 036	-4,4%

Source : comptes de gestion

La chambre a réalisé une analyse des conventions conclues avec les cinq plus importants bénéficiaires de subventions de fonctionnement inscrites au compte 6574 « bénéficiaires de droit privé » sur l'année 2021 à savoir : le Pays des Olonnes Basket / Les Sables Vendée Basket, l'Université d'Angers, l'association Sports Nautiques Sablais, le SEC Athlétisme et le Football Club Olonne Château.

Seules les modalités de subventionnement conclues avec l'Université d'Angers justifient des observations.

Celle-ci a bénéficié d'un montant total de subventions de 299 720 € entre 2019 et 2021, au titre d'une convention de partenariat conclue afin que LSO accueille certaines formations universitaires et contribue ainsi au développement de formations dans les domaines du tourisme, des loisirs notamment sportifs, du patrimoine et de la culture. La convention initiale de 2016 a été reconduite par voie d'avenant pour les années universitaires 2017-2021, et porte sur la 3ème année de licence mention Sciences sociales, parcours Tourisme, hôtellerie restauration événementiel – option Patrimoine et Cultures Littorales et option Tourisme et Nautisme, ainsi que le master mention Tourisme parcours Aménagement touristique et développement des destinations option Espaces et Sociétés littorales. Elle a été reprise par la commune nouvelle lors de sa création, laquelle l'a poursuivie en 2022⁵ pour deux ans.

S'agissant de la subvention annuellement versée, d'un montant quasi identique sur la période (soit environ 99 000 €), si aucune délibération approuvant ce montant pour l'année 2019 n'a été produite, l'assemblée délibérante s'est valablement prononcée sur le montant des subventions suivantes. La convention portant sur les années universitaires 2022-2024, approuvée lors de la séance du 3 octobre 2022, prévoit quant à elle que la participation financière de la ville ne pourra excéder 100 000 € net/an.

⁵ Délibération n° 26 du 3 octobre 2022.

Tant la convention applicable aux exercices 2017 à 2021, que celle signée en 2022, prévoient une mise à disposition à titre gratuit des locaux de la commune au profit de l'Université d'Angers, laquelle est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel. La gratuité de ces mises à dispositions contrevient aux dispositions de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, lequel dispose que « Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance [...] ». Aucune des dérogations prévues par l'alinéa suivant de cet article ne trouve à s'appliquer au cas d'espèce. La chambre invite donc LSO à modifier la convention conclue avec l'Université d'Angers sur ce point.

En réponse aux observations provisoires, le maire des Sables d'Olonne et le directeur de l'ESTHUA s'engagent à entamer des discussions visant à réviser les modalités et conditions de mise à disposition des locaux.

Enfin, LSO devrait également corriger l'imputation comptable des subventions versées à ce titre, l'Université d'Angers n'étant pas un bénéficiaire de droit privé (c/ 6573 et non le c/6574).

3 LA QUALITÉ ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

Depuis le 1^{er} janvier 2023, la commune des Sables d'Olonne applique le référentiel budgétaire et comptable M57.

Elle est en cours d'élaboration d'un règlement budgétaire et financier commun avec l'agglomération des Sables d'Olonne, document devenant obligatoire avec ce nouveau référentiel.

3.1 Une information financière et budgétaire de qualité

La commune nouvelle des Sables-d'Olonne dispose, en 2021, d'un budget principal et de 7 budgets annexes (fonds de commerce et 6 lotissements). Au 31 décembre 2021, le budget principal de la commune représente un poids financier de plus de 99 % du budget global. Ainsi, le contrôle de l'information financière et budgétaire a été examiné uniquement au regard du budget principal.

3.1.1 Un calendrier budgétaire respecté

Les dispositions réglementaires en matière de calendrier budgétaire énoncées par l'article L. 2312-1 du CGCT, ont été respectées par la commune, notamment en ce qui concerne les dates de vote du budget primitif, de tenue du débat d'orientation budgétaire, de vote du compte administratif et d'affectation des résultats.

Comme au sein de la communauté d'agglomération, la ville des Sables d'Olonne a modifié son calendrier budgétaire en votant le budget primitif 2022 en décembre 2021, ce qui contribue à renforcer l'anticipation des prévisions et le respect de l'annualité budgétaire.

3.1.2 Une documentation budgétaire globalement de qualité

Sur la période sous contrôle, les débats d'orientation budgétaire ont été régulièrement organisés. Ils ont été l'occasion de présenter le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, conformément à l'article L. 2311-1-2 du CGCT⁶

L'information donnée est de qualité. Ainsi, après une description du contexte économique et financier sous-tendant la préparation budgétaire, les rapports sur les orientations budgétaires présentent les grandes orientations prévisionnelles aussi bien en fonctionnement qu'en investissement, en distinguant les recettes et les dépenses, en application des articles L. 2312-1 du CGCT et D. 2312-3 du CGCT.

Toutefois, certaines précisions pourraient être apportées :

- une précision sur le taux d'augmentation des tarifs municipaux aurait pu éclairer davantage le conseil municipal sur les nouveaux tarifs des services à la population tels que les services périscolaires et permettre une comparaison avec les communes limitrophes ;
- les dépenses d'équipement gérées en autorisation de programmes/crédits de paiement (AP/CP) sont présentées sans faire référence au programme pluriannuel d'investissement (PPI) qui est pourtant très complet ;
- les relations financières entre la commune et la communauté d'agglomération auraient pu être analysées au regard de l'importance des transferts, qui modifient le sens de l'attribution de compensation en 2021, avec une prospective sur 2022 ;
- la politique des ressources humaines (RH) mérite d'être complétée par une présentation détaillée de la structure des rémunérations comme l'exige la réglementation pour les communes de plus de 10 000 habitants.

Quant aux états annexés au budget et au compte administratif, ils apportent des informations complémentaires à celles contenues dans les documents budgétaires, notamment sur les éléments du bilan et du hors bilan, et permettent d'apprécier de façon globale la situation de la commune. Les articles L. 2313 1 et R. 2313 3 du CGCT en fixent la liste pour les communes de plus de 3 500 habitants.

⁶ Article L. 2311-1-2 du CGCT : « Dans les communes de plus de 20 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire présente un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la commune, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Le contenu de ce rapport et les modalités de son élaboration sont fixés par décret. Ces dispositions sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants »

L'examen des annexes budgétaires qui a porté sur le compte administratif 2021 du budget principal, a révélé que la majorité des états annexés aux documents budgétaires de la commune des Sables d'Olonne est globalement bien tenue et permet d'apporter une information de qualité aux élus.

3.1.3 L'affectation des résultats

Les articles L. 2311-5 et R. 2311-11 et suivants du CGCT fixent les règles de l'affectation des résultats. Le résultat cumulé excédentaire doit être affecté en priorité à l'apurement d'un éventuel déficit de fonctionnement antérieur ou à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement (compte 1068) et, pour le solde, en excédent de fonctionnement reporté ou en réserves. Le calcul du besoin de financement de la section d'investissement doit nécessairement intégrer le solde des restes à réaliser de cette section⁷

L'instruction a révélé que le solde des restes à réaliser n'a pas été intégré au calcul du besoin de financement de la section d'investissement en 2019. Ainsi, le montant du résultat 2019 affecté au compte 1068 ne couvre pas la totalité du besoin de financement (annexe n° 2) et ne correspond pas non plus à celui qui a été repris au compte administratif 2020. Il en résulte alors une anomalie dans le calcul du résultat 2020 : excédent 2019 reporté en fonctionnement repris au compte administratif pour 2 M€ au lieu des 5 M€ décidés lors de la délibération d'affectation des résultats 2019.

Ainsi, non seulement le solde des restes à réaliser (RAR) n'avait pas été intégré au calcul du besoin de financement lors de la délibération d'affectation du résultat 2019, mais l'erreur a été corrigée au compte administratif sans que la commune ne reprenne une délibération modificative.

La chambre n'a toutefois pas constaté d'erreur pour les exercices suivants.

3.1.4 La publicité des informations financières

Le dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT impose aux communes de plus de 3 500 habitants disposant d'un site internet de mettre en ligne les documents d'informations budgétaires et financières énumérés à l'avant dernier de cet article, 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. L'article R. 2313-8 du CGCT précise les conditions de mise en ligne de ces documents, qui doit intervenir dans le délai d'un mois suivant l'adoption des délibérations y afférentes.

De plus, la commune est tenue d'assurer une publicité des subventions attribuées. L'article 2 du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017, relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention, prévoit la mise en ligne des informations relatives aux subventions attribuées pour un montant supérieur à 23 000 €, pour les conventions de subventions intervenues à compter du 1^{er} août 2017.

⁷ Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 2, Titre 3, chapitre 5 « la détermination des résultats ».

La commune des Sables d'Olonne dispose d'un site internet sur lequel sont publiés les actes administratifs de la collectivité (arrêtés, décisions et délibérations), avec un archivage annuel. De même, un lien vers le profil acheteur de la commune est présent sur le site, en application des articles L. 2196-2 et L. 3131-1 du code de la commande publique. Depuis début 2023, elle publie la liste des subventions attribuées d'un montant supérieur de 23 000 €.

Il reste à publier sur le site les rapports sur les orientations budgétaires.

3.2 La fiabilité de l'information comptable

3.2.1 Une comptabilité d'engagement et des délais de paiement satisfaisants

3.2.1.1 Un bon taux d'engagement

L'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique définit l'engagement comme *« l'acte juridique par lequel une personne morale mentionnée à l'article 1^{er} [dont les collectivités territoriales] crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire »*.

La commune des Sables d'Olonne pratique la comptabilité d'engagement de ses dépenses et recettes, conformément aux dispositions du CGCT, mais la procédure n'est pas formalisée. Cependant, des rappels réguliers aux agents sont effectués, dans l'attente du règlement financier en cours d'élaboration.

Le contrôle de l'effectivité des engagements comptables, à partir des fichiers des mandats et titres transmis par la collectivité a révélé un taux d'engagement très satisfaisant aussi bien pour les dépenses de fonctionnement que d'investissement.

3.2.1.2 Des délais de paiement en constante amélioration sur la période

Selon la réglementation (article R. 2192-10 du code de la commande publique et article 12 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique), la collectivité dispose de trente jours (dont dix accordés au comptable public) à compter de la réception de la demande de paiement, pour y procéder. Elle doit donc émettre ses mandats, et les transmettre au comptable, dans un délai de vingt jours maximum.

Les délais globaux de paiement se sont fortement améliorés sur la période et sont passés de 27,49 jours en moyenne en 2019 à 15,51 jours en 2021.

Cependant, l'analyse des opérations sur l'exercice 2021 concernant le chapitre 011 « charges à caractère général », a révélé que 5 % des mandats de la commune ont été transmis au comptable public au-delà de 30 jours, dépassant ainsi le délai de paiement réglementaire. Ces dépassements, portant sur 579 mandats, auraient pu conduire la commune à verser un montant total (comprenant les intérêts moratoires⁸ et l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement due pour tout retard de paiement⁹) de 25 882,44 €.

3.2.2 Les informations patrimoniales

3.2.2.1 L'inventaire et l'état de l'actif

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés, tandis que le second est responsable de l'enregistrement des biens et de leur suivi à l'actif du bilan. Les deux documents ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.

Ces dispositions concernent tant les immobilisations dont la collectivité est propriétaire que celles dont elle est affectataire ou bénéficiaire au titre d'une mise à disposition.

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

Le rapprochement de cet inventaire avec l'état de l'actif immobilisé, transmis par le comptable, a révélé un écart de l'ordre de 0,77 M€, récapitulé dans le tableau 10 en annexe n° 3, résultant essentiellement des décalages observés sur le compte des immobilisations transférées à l'EPCI (2423) pour 12 M€, ainsi que sur les comptes des immobilisations financières : 274 (prêt TVEC), pour 48 000 € et 276351 (emprunts transfert eaux pluviales) pour 0,58 M€.

3.2.2.2 Les amortissements

Les dispositions du 27^e de l'article L. 2321-2 et de l'article R. 2321-1 du CGCT, précisées par la M57, imposent aux communes de 3 500 habitants et plus de procéder à l'amortissement d'un certain nombre de leurs immobilisations (acquises à compter du 1^{er} janvier 1996). Les dotations aux amortissements constituent ainsi des dépenses obligatoires.

Or, le rapprochement entre le montant total des dotations aux amortissements réalisées (inscrites à l'inventaire) et le solde du compte 28 de la balance des comptes arrêté au 31 décembre 2021, fait apparaître une différence de 5,7 M€. De plus, les durées d'amortissement effectivement pratiquées ne correspondent pas toujours à celles fixées par la délibération du 20 mai 2019.

⁸ Au taux applicable en 2021, soit 8 %.

⁹ Article D. 2192-35 du code de la commande publique.

La chambre avait déjà constaté des écarts similaires lors de ses contrôles des anciennes communes d'Olonne-sur-Mer et de Château d'Olonne. Elle invite donc la commune à se rapprocher de la comptable publique afin de fiabiliser son inventaire physique et comptable, et de s'assurer de la régularité des durées d'amortissement retenues pour les différentes catégories de bien.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur souligne que l'écart constaté, quoique ne représentant que 0,12 % du total de l'actif de la commune, concerne des comptes nécessitant un suivi attentif (comme le compte 24 relatif aux immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à dispositions, et le compte 27 relatif aux immobilisations financières) et s'engage à travailler avec la trésorière afin d'effectuer rapidement les corrections nécessaires et à mettre en place une procédure pour éviter à l'avenir de nouveaux écarts.

Recommandation n° 2. : Fiabiliser l'inventaire physique et comptable des immobilisations, conformément aux prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M57.

3.2.3 Les opérations de fin d'exercice

3.2.3.1 Le rattachement des charges et produits

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice auquel ils se rapportent concourt au principe d'indépendance des exercices¹⁰ et vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné seulement les charges et les produits qui s'y rapportent.

La ville des Sables d'Olonne a fixé par délibération le seuil de rattachement à 5 000 € TTC, comme l'y autorise la nomenclature M14¹¹.

Toutefois, l'instruction a montré que, si la commune a régulièrement procédé aux rattachements des charges, cela n'a pas été le cas pour les produits, seul l'exercice 2019 ayant été concerné. La chambre invite la commune à procéder régulièrement aux rattachements de charges et des produits à l'exercice auquel ils se rapportent, conformément à la réglementation et à la délibération prise en ce sens.

¹⁰ Instruction budgétaire et comptable M14 au 1^{er} janvier 2021, Tome 2 – Le cadre budgétaire, Titre 3, chapitre 4, section 1

¹¹ La procédure de rattachement est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants, mais peut faire l'objet d'aménagements lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice

3.2.3.2 D'insuffisantes provisions pour emprunts structurés et CET

Le provisionnement qui vise à constater une dépréciation ou un risque probable ou encore d'étaler une charge, constitue l'une des applications du principe de prudence. Les dotations aux provisions constituent des dépenses obligatoires pour les collectivités territoriales, conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 du CGCT.

L'article R. 2321-2 du CGCT précise les cas pour lesquels elles sont tenues de constituer des provisions, mais au-delà de ces provisions obligatoires, la collectivité peut constituer des provisions facultatives pour dépréciation d'actifs ou dès l'apparition d'un risque avéré, par exemple pour la prise en charge des dépenses afférentes aux jours épargnés sur le compte épargne-temps (CET).

L'annexe A4 des comptes administratifs présente des provisions pour litiges dont le solde au 31 décembre 2021 s'élève à 145 670 €. Cette provision est justifiée par un contentieux relativement ancien (titre exécutoire émis le 6 octobre 2017 et non recouvré à ce jour¹²) et résultant d'une réfaction de prix réalisé par l'ancienne commune des Sables d'Olonne dans le cadre d'un marché de maîtrise d'œuvre pour l'aménagement de l'abbaye Sainte-Croix.

Par ailleurs, au 31 décembre 2021, l'endettement de la commune regroupe un total de 59 contrats, comportant six emprunts structurés, dont trois sont classés hors charte Gissler¹³, en catégorie F6 (emprunts les plus risqués).

Ces emprunts ont été contractés entre 2007 et 2009. Dès lors, en application des dispositions de l'article 94 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), la provision pour les risques liés à ces produits financiers, souscrits avant le 1er janvier 2014, ne constitue pas une dépense obligatoire. Il aurait néanmoins été de bonne gestion de constituer une provision, le capital restant dû au 31 décembre 2021 de ces six emprunts¹⁴ représente environ 10 % de l'encours de dette à la même date.

À cet effet, le « guide pratique du provisionnement des emprunts à risques » publié par la direction générale des finances publiques (DGFIP), mis à jour en mai 2015, précise qu'« afin que le provisionnement des emprunts souscrits avant le 1er janvier 2014 ne se traduise pas par une charge budgétaire supplémentaire pour les collectivités territoriales, il est proposé la mise en place d'un mécanisme de neutralisation budgétaire [...] conforme à la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et à l'esprit de l'avis n° 2012-04 du 8 juillet 2012 du CNoCP ».

La chambre avait déjà formulé une recommandation à ce sujet lors du contrôle des comptes et de la gestion de l'ancienne commune de Château d'Olonne (portant sur les exercices 2010 à 2014).

¹² La requête en annulation dirigée à l'encontre de ce titre a été rejetée par jugement du tribunal administratif de Nantes, n° 1710868, du 9 octobre 2019.

¹³ La Charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales du 7 décembre 2009 dite « Charte Gissler » classe les emprunts de A à E, la cotation E représentant la cotation la plus risquée de la charte.

¹⁴ 5,22 M€ calculés à partir des données de l'annexe A2.2 – répartition par nature de dette du compte administratif 2021

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à présenter au conseil municipal une délibération portant sur la constitution d'une provision relative aux risques liés à ces emprunts, qui devraient représenter, au 31 décembre 2023, 8 % des capitaux restant dus de la commune (soit 4,5 M€)

Recommandation n° 3. : Provisionner les risques liés aux emprunts structurés souscrits avant le 1^{er} janvier 2014, selon les modalités comptables préconisées par la DGFIP.

De plus, la commune n'avait constitué aucune provision pour CET, alors que le rapport social unique (RSU) 2020 faisait état de 518 agents possédant un CET (soit 75 % des agents), avec un total de 9 097 jours épargnés au 31 décembre 2020, dont 2 447 jours pour la seule année 2020. Ce rapport précisait également que 566 jours de CET ont été indemnisés en 2020 et 412 jours utilisés sous forme de congés.

La commune a constitué une première provision en 2022, d'un montant de 234 743 €, correspondant au nombre de jours monétisables au 31 décembre 2021 (au-delà du 15^{ème} jour épargné) multipliés par la valeur de paiement brute instaurée pour chaque catégorie d'agent. Elle a également transmis la délibération du 30 janvier 2023 ajustant cette provision au montant de 181 950 €, et appliquant cette même méthode.

Cette méthode n'était pas conforme à l'instruction budgétaire et comptable M14 (applicable jusqu'en décembre 2022) ni à l'instruction M57, appliquée par la commune depuis le 1^{er} janvier 2023¹⁵. En effet, quelles que soient les modalités de consommation des droits ouverts aux personnes concernées, les coûts potentiels qui en résultent doivent donner lieu à provisionnement dès le premier jour. La prise de ces jours sous la forme de congés représente un coût supporté par la commune (personnels de remplacement, report des activités, etc.) et les délibérations régissant les CET autorisent leur indemnisation ou leur prise en considération au titre du régime de retraite additionnel de la fonction publique.

À la suite de l'instruction menée par la chambre, le conseil municipal a approuvé le 27 mars 2023 une nouvelle méthode conforme aux instructions précitées, et portant la provision pour CET à 501 403 €.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'examen de la qualité et de la fiabilité des comptes de la ville des Sables d'Olonne est réalisé uniquement au regard du budget principal.

Globalement bien tenue, la documentation budgétaire apporte une information de qualité aux élus. Elle mérite néanmoins d'être complétée, au regard de la réglementation spécifique des communes de plus de 10 000 habitants (ROB), et pour garantir la fiabilité des annexes au compte administratif.

¹⁵ « Des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Ces provisions sont ajustées à chaque clôture, notamment pour couvrir le coût que l'entité supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique...) »

De plus, si le taux d'engagement des dépenses est très satisfaisant et les délais globaux de paiement en amélioration sur la période, 5 % des mandats ont été transmis au-delà de 30 jours au comptable public et aurait dû occasionner le paiement d'intérêts moratoires par la commune.

La chambre invite par ailleurs, la commune à fiabiliser son inventaire physique et comptable et à couvrir les risques liés à la présence d'emprunts structurés dans son encours de dette. en constituant une provision d'un montant approprié.

4 UNE SITUATION FINANCIÈRE CONFORTABLE

La situation financière de la commune des Sables d'Olonne a été principalement examinée sous le prisme du budget principal, qui représente 99 % des dépenses du budget global.

En 2021, le budget principal de la commune s'est élevé à 82,9 M€ en dépenses, dont 56,5 M€ de fonctionnement et 26,3 M€ d'investissement.

Pour l'exercice 2022, la chambre a examiné les grands équilibres du budget principal (BP) sur la base des éléments communiqués par l'ordonnateur de la commune en réponse à ses observations provisoires.

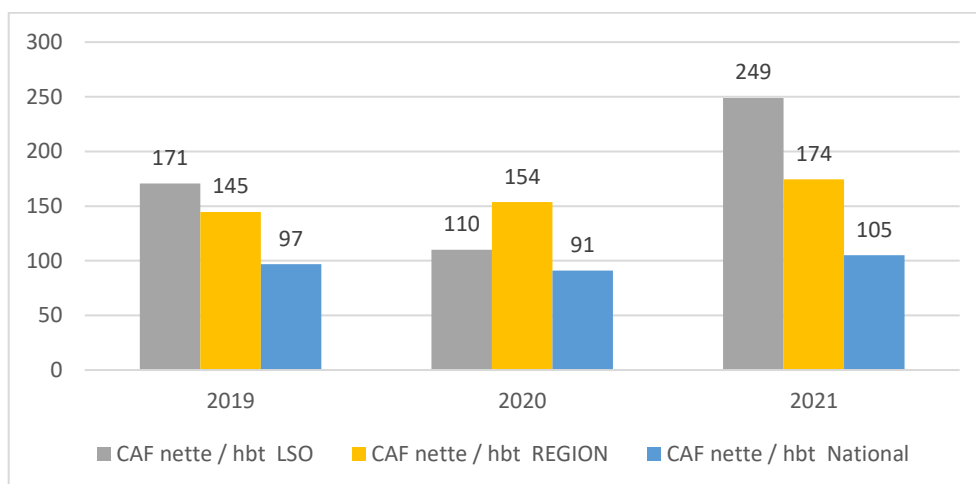
Les dépenses du BP ont augmenté sur l'exercice 2022, puisqu'elles ont respectivement représenté 61,4 M€ et 44,3 M€, soit 105,7 M€¹⁶ de dépenses totales.

4.1 L'augmentation de la capacité d'autofinancement notamment due aux transferts de charges de gestion

Avec une variation annuelle moyenne de 12 %, la capacité d'autofinancement (CAF) brute de LSO a fortement progressé sur la période et atteint plus de 26 % des produits de gestion à la fin de l'exercice 2021.

Cette augmentation, essentiellement liée à la baisse des charges de gestion conjuguée à une stabilisation des produits, permet à la commune d'avoir en 2021, un niveau de CAF nette très confortable de 11.4 M€, et nettement supérieur à celui des communes régionales et nationales de la même strate de population (20 000 à 50 000 habitants).

¹⁶ Données du CA 2022 : dépenses totales plus restes à réaliser

Graphique n° 1 : CAF nette par habitant au 31 décembre

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les données de l'Observatoire des Finances et de la gestion publique locales (data.ofgl.fr).

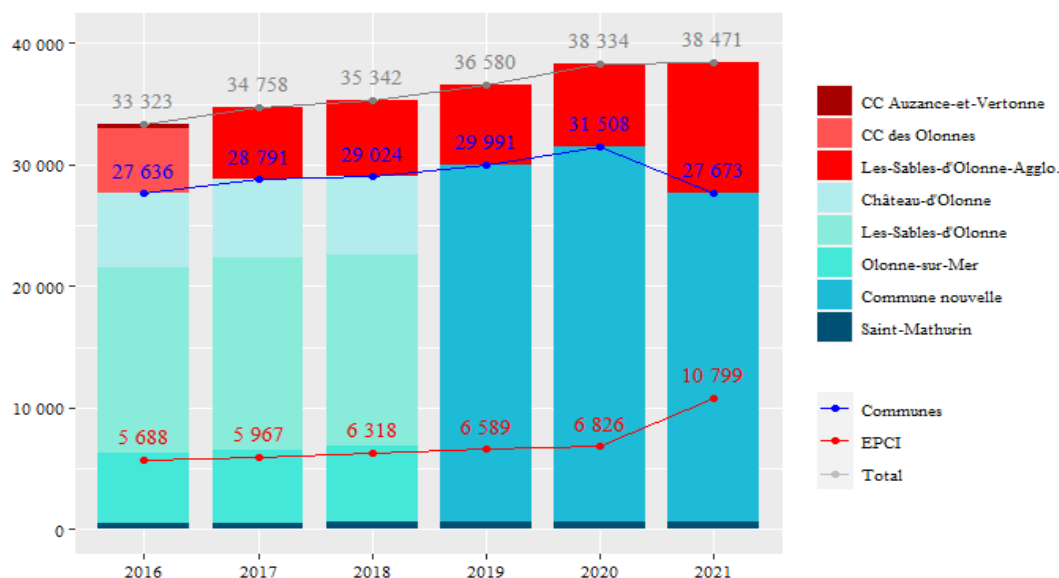
En 2022, la CAF brute de la commune s'est rétractée, diminuant de 18 %. Elle s'établit à 13,37 M€ et demeure ainsi à un niveau confortable.

4.2 L'évolution des charges de gestion

Après avoir augmenté la première année qui a suivi la création de la commune nouvelle, les charges de fonctionnement ont fortement diminué sur l'exercice 2021 (- 10,56 % par rapport à l'exercice 2020), compte tenu de la réduction généralisée des charges à caractère général et des charges de personnel (variation annuelle moyenne de - 4 %). Elles s'établissent en 2021 à 43 M€, dont 27 M€ de charges de personnel et 11,4 M€ de charges à caractère général.

Les charges de personnel représentent 63 % des charges de gestion. Leur évolution est liée au rythme de mise en œuvre de la mutualisation des services avec la communauté d'agglomération, qui a abouti en septembre 2021 par la création d'un service technique commun et a occasionné le transfert de 257 agents de la ville à l'EPCI.

Le graphique ci-dessous, établi conjointement pour la ville et la communauté d'agglomération, permet d'apprécier l'évolution des dépenses de personnel avant la fusion tant des anciennes communautés de communes que des anciennes communes, et montre bien le transfert des charges de personnel entre LSO et l'agglomération des Sables d'Olonne (LSOA) de 2020 à 2021.

Graphique n° 2 : Evolution des dépenses de personnel des EPCI et communes fusionnés (2016-2021)

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Le ratio de rigidité des dépenses de personnel de la commune a donc évolué à la baisse, pour s'établir à 62,8 % en 2021, à un niveau proche de la moyenne de la strate nationale (62,3 %)¹⁷.

Les charges à caractère général ont quant à elles globalement baissé sur la période, passant de 12,5 M€ en 2019 à 11,4 M€ en 2021, grâce notamment aux baisses de dépenses réalisées dans le cadre de contrats de prestations de services.

Pour l'exercice 2022, la méthode d'analyse retenue par la chambre¹⁸ conduit à une présentation différente des charges de gestion que celle prévue par l'instruction budgétaire M14 et donc à celle du compte administratif 2022.

En effet, comme la commune l'expose dans ce compte administratif 2022, cet exercice a été marqué par les charges liées au prélèvement au titre de la loi SRU et à l'attribution de compensation, enregistrées en dépenses au chapitre 014 « atténuation des produits », pour un montant total de 12,51 M€. La chambre comptabilise ces atténuations en diminution des produits de gestion, et non dans les charges de gestion.

Il en résulte, suivant la méthode retenue par la chambre, que les charges de gestion de la commune ont diminué en 2022, s'établissant à 38,15 M€, grâce à la baisse importante des charges de personnel (- 8,32 M€). Toutefois, cette baisse est atténuée par le niveau de l'attribution de compensation due à l'agglomération des Sables d'Olonne (11,59 M€).

¹⁷ Le Ratio 7 est l'un des 11 ratios financiers obligatoires définis à l'article R. 2313-1 du CGCT. Il mesure la charge de personnel de la collectivité ; c'est un coefficient de rigidité, car c'est une dépense incompressible à court terme, quelle que soit la population de la collectivité.

¹⁸ Identique à celle retenue pour l'analyse des exercices 2019 à 2021.

Les charges à caractère général qui étaient maîtrisées jusque-là ont quant à elles crû (+ 24 %). La commune explique principalement cette hausse par l'effet de l'inflation (+ 15 %).

4.3 L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion ont augmenté de 1,2 % de 2019 à 2021, favorisés par la hausse de sa principale composante, les ressources fiscales propres qui en représentent 75 % (+ 4,9 % en moyenne par an).

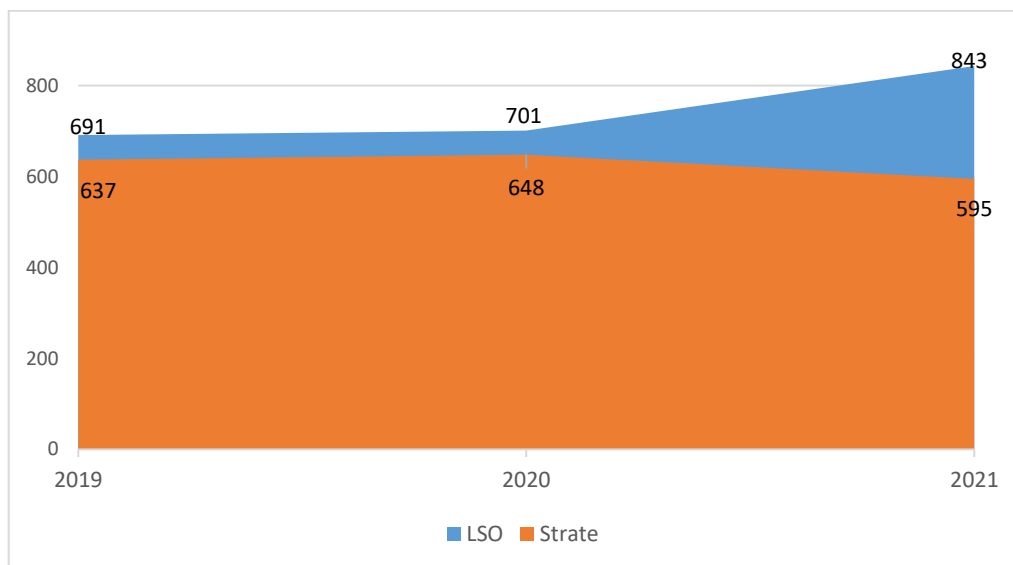
Toutefois, la progression est limitée par la baisse des ressources institutionnelles ainsi que celle de la fiscalité reversée, devenue négative à partir de 2021 du fait des transferts de personnel à la communauté d'agglomération et le versement d'attributions de compensation en découlant.

Tout d'abord, la progression des ressources fiscales propres, de plus de 10 % entre 2019 et 2021, est la conséquence directe de l'augmentation importante des produits des impôts locaux (+ 7,3 % par an) et des produits des droits de mutation à titre onéreux (+ 10,7 % par an), représentant à eux deux plus de 93 % des ressources fiscales 2021.

Malgré la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales, le produit des impôts locaux a augmenté sur la période pour atteindre un montant de 35,97 M€ en 2021, représentant plus de 59 % des produits de gestion, compte tenu non seulement de sa compensation par le transfert de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), mais également du dynamisme des bases fiscales.

Le produit des impôts locaux par habitant de la commune des Sables d'Olonne se situe ainsi au-dessus de la moyenne des communes de sa strate (20 000 à 50 000 habitants), grâce à l'évolution dynamique de ces bases. En revanche, le maire de la commune des Sables d'Olonne fait valoir que celle-ci a fixé des taux de taxe d'habitation et de taxe foncière inférieurs à ceux des villes de cette strate¹⁹.

¹⁹ Annexe n° 1.

Graphique n° 3 : Comparaison produits impôts locaux (TH et TF) par habitant en €

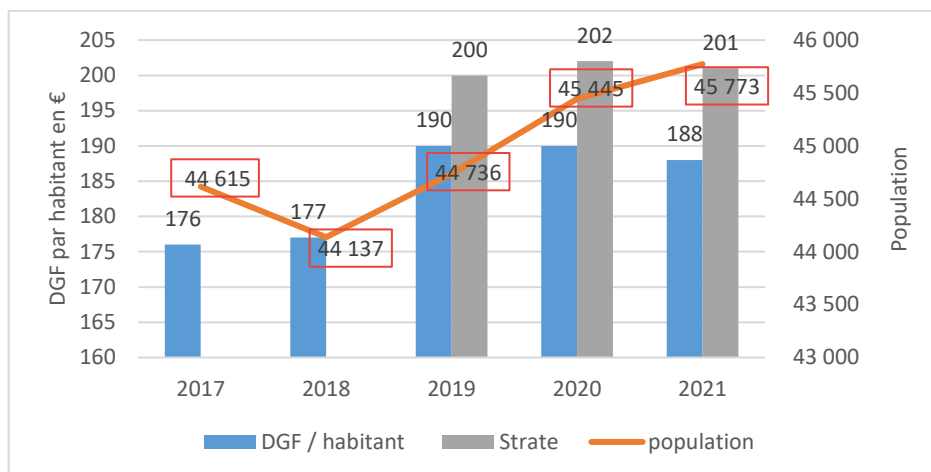
Source : CRC d'après les données de OFGL (data.ofgl.fr)

Ensuite, comme relevé précédemment, compte tenu des transferts de compétences et de la mise en place de services communs entre LSOA et la commune des Sables d'Olonne, cette dernière a dû verser en 2021, des attributions de compensation (AC) à l'EPCI pour un montant de 2,84 M€, représentant la compensation des transferts de personnel des services techniques²⁰ dans le cadre de la mutualisation.

Enfin, malgré une bonification de 5 % de la dotation globale de fonctionnement (DGF) intervenue à la création de la commune nouvelle, les ressources institutionnelles de LSO sont en baisse de 0,4 % en moyenne par an sur la période.

La comparaison avec la DGF versée aux trois communes avant la fusion révèle le bénéfice de la bonification. En effet, son montant global a cru de 9 % entre 2018 (7,8 M€) et 2019 (8,52 M€). Toutefois, la DGF de la commune est demeurée sur la période inférieure à celle des communes de la même strate.

²⁰ 257 ETP sur 4 mois, à compter de septembre 2021.

Graphique n° 4 : Evolution et comparaison de la DGF par habitant avant et après fusion

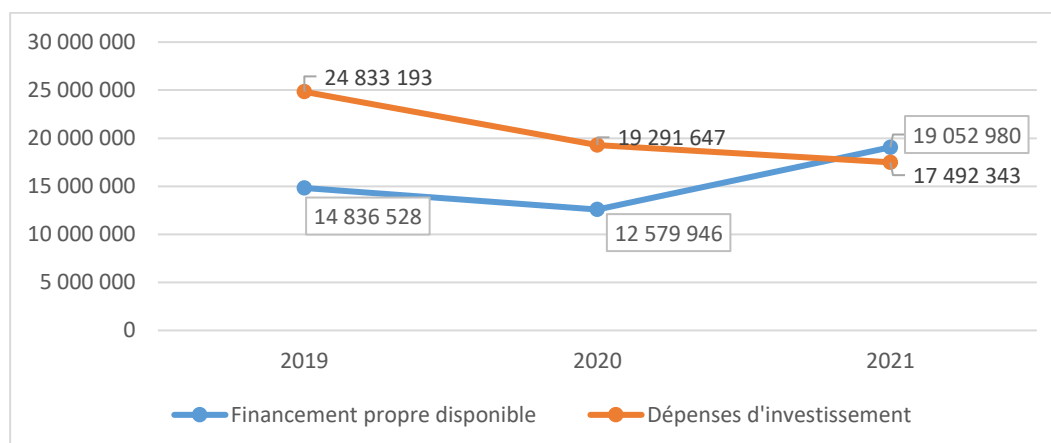
Source : CRC d'après données OFGL

Pour l'exercice 2022, la faible progression constatée sur les années antérieures est stoppée, la comptabilisation en atténuations de produit du prélèvement au titre de la loi SRU et de l'attribution de compensation (voir supra) entraînant la diminution des produits de gestion (- 13 %). L'AC de la commune des Sables d'Olonne prend en compte les mutualisations et transferts en année pleine

4.4 Les investissements et leur financement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), calculé en déduisant des produits de fonctionnement les charges de cette même section, atteint 17,9 M€ en 2021. La hausse de l'EBF sur la période (de 12,4 %) permet à la commune de dégager un financement propre disponible de 19,1 M€ en 2021, qui excède largement les dépenses d'équipement de cette année, à savoir 13,7 M€.

De 2019 à 2021, la commune des Sables d'Olonne a réalisé 46,2 M€ de dépenses d'équipement et attribué pour plus de 15 M€ de subventions d'équipement. Ainsi, du fait de ces dépenses d'investissement, dont le montant global cumulé s'établit à plus de 61 M€, la commune a dégagé un besoin de financement de 15 M€ cumulés sur la période et a eu recours à de nouveaux emprunts à hauteur de 16,3 M€.

Graphique n° 5 : Évolution du financement des investissements sur la période

Source : comptes de gestion

La tendance s'est inversée en 2022 avec l'évolution des charges et des produits de gestion telle que précisée précédemment, occasionnant une réduction de la capacité d'autofinancement. Le financement des investissements, dont le montant a fortement augmenté en 2022 (+ 15,96 M€ de dépenses d'équipement²¹) a ainsi nécessité un nouvel emprunt de 10,23 M€ en 2022.

Pour piloter ses investissements, LSO dispose d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) établi pour les exercices 2019 à 2026, mis à jour mensuellement, et qui permet de suivre les projets par opération.

Comme au sein de communauté d'agglomération, il s'agit d'un document de travail qui ne fait pas l'objet d'un vote par l'assemblée délibérante. Il permet néanmoins de prioriser les projets et d'en traduire les opérations en autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP), celles-ci étant délibérées lors du vote des budgets.

Plus de la moitié des dépenses d'investissement prévues sur la période 2020-2026 fait l'objet d'AP/CP (55 projets sur 132).

Une partie résulte de la reprise des autorisations de programme ouvertes par les anciennes communes fusionnées, et dont les dates de délibération ne sont plus précisées dans le PPI de la commune nouvelle. La chambre invite donc la collectivité à mettre à jour son PPI.

²¹ Y compris travaux en régie.

Tableau n° 2 : Répartition des projets d'investissement de 2020 à 2026

	Montant 2020-2026	Proportion
Réserve foncière	40 972 098 €	14%
Investissements récurrents (*)	83 234 975 €	29%
Investissements structurants (**) en AP/CP	145 471 126 €	51%
Investissements structurants hors AP/CP	18 212 450 €	6%
Total	287 890 649 €	100%

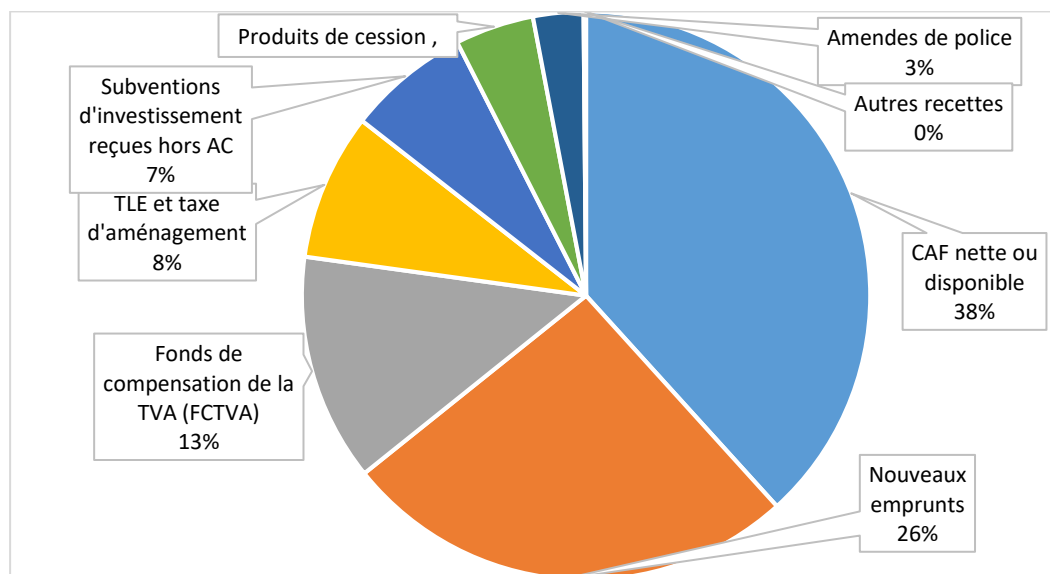
Source : PPI transmis par la collectivité

(*) : investissements permettant de conserver ou d'améliorer le patrimoine de la collectivité

(**) : projets d'envergure permettant d'augmenter la valeur du patrimoine de la collectivité

L'aménagement urbain a concentré l'essentiel des dépenses d'investissement sur la période 2019-2021.

Compte tenu de la bonne santé financière de la commune, le financement propre disponible a permis de financer 75 % des investissements sur la période de 2019 à 2021.

Graphique n° 6 : Financement des investissements cumulés (2019 à 2021)

Source : comptes de gestion

Trois emprunts ont été contractés entre 2019 et 2021, portant l'encours de dette au 31 décembre 2021 à 54,8 M€, regroupant 59 contrats, dont six emprunts structurés et supérieur à celui observé au niveau des communes vendéennes et ligériennes de la même strate :

Tableau n° 3 : Encours de dette par habitant

en €	2019	2020	2021
Commune LSO	1 269	1 234	1 197
Vendée 20-50000 habitants	1 174	1 104	993
Région 20-50000 habitants	601	570	525

Source : comptes de gestion

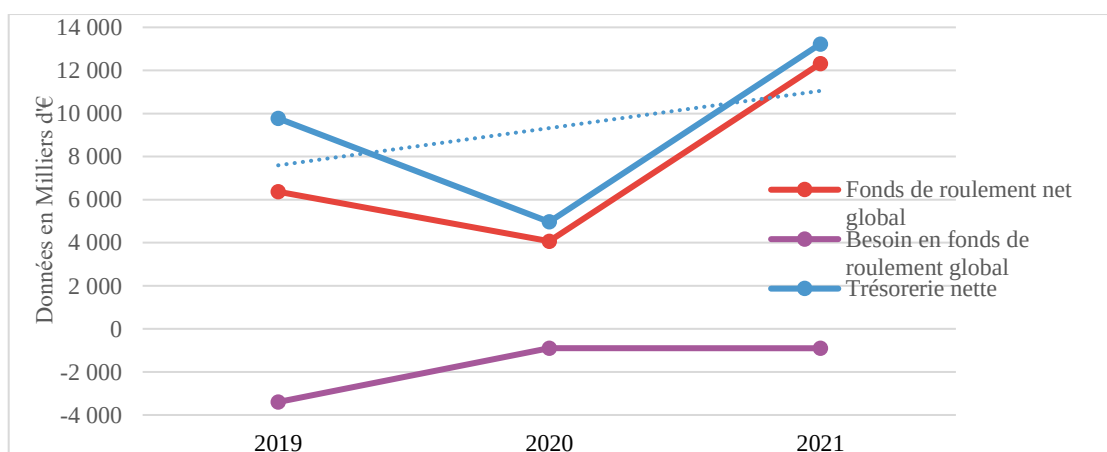
Toutefois, ce constat doit être nuancé au regard de la situation financière de LSO, qui permet de maintenir la capacité de désendettement à 3,4 ans en 2021.

À la suite du nouvel emprunt de 10,23 M€ contracté en 2022, l'encours de dette n'augmente que de 5,2 M€ compte tenu du remboursement des emprunts passés et s'établit à 59,99 M€ au 31 décembre 2022. Cette situation ne dégrade pas pour autant la capacité de désendettement qui s'établit à 4,5 ans à la fin de l'exercice 2022, conforme à l'objectif que s'est fixé la ville dans sa prospective de ne pas dépasser 7 ans (voir point 4.6 sur la prospective financière).

4.5 Une situation bilancielle équilibrée, mais une trésorerie en jours de charges courantes moins favorable par rapport aux autres communes départementales et régionales

La structure bilancielle de la commune est équilibrée et se caractérise par une trésorerie conséquente de 13,23 M€ au 31 décembre 2021, représentant 109 jours de charges courantes.

Graphique n° 7 : Évolution du FRNG et de la trésorerie nette au 31 décembre



Sources : comptes de gestion

À l'issue de l'exercice 2022, ce fonds de roulement s'établit à 60 jours.

Malgré ces indicateurs favorables, la trésorerie nette en nombre de jours de charges courantes des Sables d'Olonne est moins favorable que celle de la strate des communes départementales et régionales.

Tableau n° 4 : Trésorerie nette en nombre de jours de charges courantes

<i>au 31 décembre en €</i>	2019	2020	2021
<i>Les Sables d'Olonne</i>	75,3	36,6	109,1
<i>Communes Vendée 20000-50000 habitants</i>	116,5	49,5	118,1
<i>Communes Région 20000-50000 habitants</i>	119,8	122,5	133,5

Source : comptes de gestion

4.6 Une prospective financière tournée vers l'investissement

La commune a réalisé une prospective financière pour les exercices 2020 à 2032, dont l'objectif est d'évaluer ses marges de manœuvre pour accroître sa capacité d'investissement. Elle s'est fondée sur l'hypothèse d'une majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), tout en limitant le ratio de désendettement de la commune à 7 ans maximum.

L'hypothèse d'une majoration de 50 % de la THRS lui permettrait à la fois d'accroître le montant de ses investissements, tout en conservant une marge de 10 points sur la THRS.

Cette prospective financière apparaît limitée, la commune ayant intérêt à élargir ses prévisions à d'autres composantes de l'autofinancement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière analysée sous le prisme du budget principal, apparaît très confortable. En effet, l'épargne nette a fortement progressé sur la période 2019-2021, compte tenu de la baisse des charges de gestion surtout en fin de période, liée au transfert de personnel à la communauté d'agglomération.

Cette épargne permet à la commune des Sables d'Olonne de financer ses investissements à hauteur de 75 % et de limiter ainsi son endettement, qui diminue sur l'exercice 2021.

Malgré une bonification de 5 % de la dotation globale de fonctionnement pour la commune nouvelle, les ressources institutionnelles sont en baisse sur la période. Les ressources fiscales ont quant à elle progressé malgré la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

La situation bilancielle équilibrée garantit à LSO une trésorerie importante de plus de 13 M€, correspondant à 109 jours de charges courantes, qui est néanmoins moins favorable par rapport aux communes départementales et régionales de sa strate.

Sur l'exercice 2022, malgré la baisse des charges de gestion, pourtant fortement impactées par l'inflation, mais bénéficiant des transferts de personnel à l'agglomération, la capacité d'autofinancement est préservée. Toutefois, le financement des investissements aura nécessité la mobilisation de trois nouveaux emprunts d'un montant global de 10 M€, sans dégrader la capacité de désendettement qui s'établit à 4,5 ans à la fin de l'exercice 2022.

ANNEXES

Annexe n° 1. : Comparaison des taux des impôts locaux	33
Annexe n° 2. : Affectation des résultats	34
Annexe n° 3. Inventaire et état de l'actif au 31 décembre 2021	36

Annexe n° 1.: Comparaison des taux des impôts locaux**Tableau n° 5 : Comparaison des taux des impôts locaux**

Année 2021	Strate 20 à 50 000 habitants	Ville des Sables d'Olonne
Taux taxe d'habitation	20,56 %	14,38 %
Taux taxe foncière bâti	39,40 %	38,62 %
Taux taxe foncière non bâti	53,63 %	41,53 %

Sources : Collectivité d'après Ministère des Finances

Annexe n° 2. : Affectation des résultats

Tableau n° 6 : Calcul et affectation des résultats selon délibérations

En €	2019	2020	2021
Report N-1 fonctionnement	5 250 000	5 000 000	3 013 897
Recettes de fonctionnement	62 320 288	62 335 110	65 261 408
Dépenses de fonctionnement	57 023 678	60 255 851	56 515 628
Résultat de l'exercice	5 296 610	2 079 259	8 745 780
Résultat cumulé N (à affecter)	10 546 610	7 079 260	11 759 677
Report N-1 Investissement	-3 404 884	-4 174 271	3 783
Recettes d'investissement	29 630 661	29 269 127	26 832 707
Dépenses d'investissement	30 400 048	25 091 073	23 262 488
Résultat de l'exercice	-769 387	4 178 054	3 570 219
Résultat cumulé N (A)	-4 174 271	3 783	3 574 002
RAR en dépenses	6 918 454	2 779 431	3 086 041
RAR en recettes	2 532 219	1 191 809	3 737 439
Résultat (B) / Solde RAR	-4 386 235	-1 587 622	651 398
Besoin de financement SI année N (A+B)	-4 174 271	-1 583 839	4 225 400
Affectation n + 1 au c/1068 (source délibération)	5 546 610	4 065 363	8 745 780

Source : Comptes administratifs et délibérations affectation des résultats

Tableau n° 7 : Calcul et affectation des résultats corrigée selon les montants inscrits au CA

En €	2019	2020	2021
Report N-1 fonctionnement	5 250 000	1 986 104	0
Recettes de fonctionnement	62 320 288	62 335 110	65 261 408
Dépenses de fonctionnement	57 023 678	60 255 851	56 515 628
Résultat de l'exercice	5 296 610	2 079 259	8 745 780
Résultat cumulé N (à affecter)	10 546 610	4 065 363	8 745 780
Report N-1 Investissement	-3 404 884	-4 174 271	3 783
Recettes d'investissement	29 630 661	29 269 127	26 832 707
Dépenses d'investissement	30 400 048	25 091 073	23 262 488
Résultat de l'exercice	-769 387	4 178 054	3 570 219
Résultat cumulé N (A)	-4 174 271	3 783	3 574 002
RAR en dépenses	6 918 454	2 779 431	3 086 041
RAR en recettes	2 532 219	1 191 809	3 737 439
Résultat / Solde RAR (B)	-4 386 235	-1 587 622	651 398
Besoin de financement SI année N (A+B)	-8 560 506	-1 583 839	4 225 400
Affectation n + 1 au c/1068 (corrigée)	8 560 506	4 065 363	8 745 780

Source : Comptes administratifs

Annexe n° 3. Inventaire et état de l'actif au 31 décembre 2021

<i>Comptes</i>	<i>Inventaire</i>	<i>Actif</i>	<i>Ecart</i>
202	442 504	442 504	
203	1 778 076	1 778 076	
204	38 683 035	38 615 822	67 213,00
205	1 442 574	1 441 937	636,90
208	42 845	42 845	
21	551 053 957	538 601 501	12 452 455,49
22	67 120	67 120	
23	6 032 176	6 022 977	9 198,37
24	6 405 780	19 083 544	-12 677 764,43
26	3 766 127	3 766 127	
27	87 934	715 664	-627 730,23
<i>Total général</i>	609 802 127	610 578 118	-775 990,90

Source : inventaire et état de l'actif au 31/12/2021



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 cedex 01

Adresse mél.
paysdelaloire@ccomptes.fr