

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE CORDEMAIS (Département de Loire-Atlantique)

Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	ERREUR ! SIGNET NON DÉFINI.
INTRODUCTION.....	6
1 UNE COMMUNE DÉMOGRAPHIQUEMENT DYNAMIQUE, MEMBRE D'UNE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES PEU INTÉGRÉE.....	7
1.1 Cordemais a une population dynamique et jeune où les professions intermédiaires sont surreprésentées.....	7
1.2 Cordemais est membre d'une communauté de communes peu intégrée.....	8
2 LA SITUATION FINANCIÈRE DE CORDEMAIS DÉPEND TRÈS FORTEMENT DE LA CENTRALE ÉLECTRIQUE.....	10
2.1 La centrale de Cordemais présente pour la commune de forts enjeux financiers et environnementaux.....	10
2.1.1 La centrale thermique de Cordemais et son impact environnemental	10
2.1.2 Une fermeture annoncée et des projets de reconversion du site	11
2.1.2.1 Une fermeture déjà annoncée dans le passé avec un projet de reconversion.....	11
2.1.2.2 L'annonce par EDF de la fermeture de la centrale en 2027	12
2.1.3 L'impact financier de la centrale.....	12
2.2 La situation financière de Cordemais est très confortable	13
2.2.1 Le poids atypique de la fiscalité reversée.....	14
2.2.2 Des recettes de fonctionnement liées aux bases foncières industrielles, bouleversées par les réformes fiscales récentes.....	15
2.3 La dépendance financière de Cordemais aux recettes générées par la centrale	18
2.3.1 Le degré de dépendance de la commune à des financements extérieurs	18
2.3.2 Les effets financiers envisageables de l'arrêt de la centrale	19
2.4 Une situation comparable à d'autres communes accueillant un équipement lourd.....	21
2.5 Une évolution des charges à maîtriser.....	22
3 LA COMPTABILITÉ PATRIMONIALE ET L'INFORMATION FINANCIÈRE DOIVENT ÊTRE RÉGULARISÉES.....	24
3.1 Une structuration budgétaire et comptable satisfaisante	24
3.2 La qualité insuffisante de l'information financière et budgétaire	25
3.2.1 L'information des élus et des citoyens est très perfectible.....	25
3.2.1.1 L'information des élus.....	25
3.2.1.2 L'information des citoyens.....	25
3.2.2 La qualité de la gestion budgétaire.....	26
3.2.2.1 Des contrôles internes efficaces mis en place dans l'exécution budgétaire.....	26

3.2.2.2	Mais un faible taux d'exécution budgétaire.....	26
3.3	Une fiabilité des comptes qui doit être améliorée	27
3.3.1	La comptabilisation des résultats et leur affectation sont irrégulières.....	27
3.3.2	Une comptabilité patrimoniale très peu fiable	28
3.3.2.1	Les provisions	28
3.3.2.2	Les immobilisations et leur inventaire.....	29
3.3.2.3	L'amortissement.....	30
4	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE CORDEMAIS EST PERFECTIBLE	32
4.1	La direction générale en cours de restructuration	32
4.2	Le suivi des effectifs doit être amélioré	32
4.3	La gestion des ressources humaines doit être plus rigoureuse	34
4.3.1	Les heures supplémentaires et complémentaires	34
4.3.2	L'absentéisme et la formation	35
4.4	Les recettes de mise à disposition de personnels au bénéfice de la CCES n'ont été que tardivement recouvrées.....	36
4.5	Le régime indemnitaire : le RIFSEEP	36
5	UNE GOUVERNANCE COMMUNALE À PARFAIRE.....	37
5.1	L'organisation du conseil municipal	37
5.2	Les délégations de compétence du conseil municipal au maire, et de signature de ce dernier à ses adjoints	38
5.2.1.1	Le contenu de la délégation consentie au maire	38
5.2.1.2	Le champ des délégations données au maire par le conseil à mieux maîtriser	39
5.2.1.3	L'information sur l'usage de la délégation	40
5.2.1.4	Les délégations de signature.....	40
5.3	La prévention des conflits d'intérêts et des atteintes à la probité.....	41
ANNEXES.....		ERREUR ! SIGNET NON DÉFINI.
Annexe n° 1. Situation financière comparée à la strate de référence		43
Annexe n° 2. Communes de l'échantillon pour l'analyse financière		44

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Cordemais (3 880 habitants), à compter du 1^{er} janvier 2017. Elle a examiné à cette occasion la situation financière de la commune, la qualité de ses comptes et de l'information budgétaire et financière qu'elle délivre, sa gestion du personnel et la gouvernance de la commune.

Une situation financière particulièrement confortable, en raison des recettes dégagées par la centrale électrique

La situation financière de Cordemais est très confortable, mais aussi très atypique. Les recettes de fiscalité reversée par la communauté de communes, ainsi que celle de fiscalité foncière, générées par la centrale électrique située sur son territoire, modifient totalement la structure des produits de fonctionnement au regard des caractéristiques habituelles des communes comparables. Si ces recettes permettent à Cordemais un niveau d'investissement très supérieur à ces dernières, avec un endettement très réduit, elles ont aussi favorisé un manque certain de rigueur dans la maîtrise des charges. La masse salariale, à elle seule, a progressé de 52,2 % entre 2017 et 2023.

Cette situation financière, atypique au regard des communes de même population (strate), mais comparable à celles de communes sur le territoire desquelles sont situés un équipement industriel du même genre, entraîne un effet d'aubaine au niveau local. À l'instar de ces autres communes, Cordemais bénéficie de fortes recettes de fonctionnement : les récentes réformes fiscales qui ont porté sur ces catégories de recettes ont cependant renforcé la dépendance financière de Cordemais à des financeurs extérieurs (État et communauté de communes). La cessation d'activité de la centrale électrique annoncée à l'horizon 2027 doit donc conduire Cordemais à poursuivre un effort de maîtrise de ses charges de fonctionnement.

La qualité de la gestion financière de Cordemais appelle par ailleurs des progrès, notamment en matière de comptabilité patrimoniale et d'opérations de fin d'exercice. Si la commune s'est dotée d'outils de pilotage financier stratégique dont la qualité est désormais bonne (orientations budgétaires, programmation des investissements) et peut compter sur un contrôle interne, des délais de paiement et un recouvrement de ses recettes relativement performant, les erreurs de calcul du résultat comptable affectent la sincérité de ses comptes et sa comptabilité patrimoniale est particulièrement peu fiable. L'information financière des élus et des citoyens doit, enfin, être améliorée.

Une gestion des ressources humaines et une gouvernance à améliorer

La gestion des ressources humaines de Cordemais doit être mieux pilotée et maîtrisée. Le nombre des effectifs n'est pas toujours connu avec précision, de même que les heures de formation des agents et leurs heures supplémentaires, qui augmentent, ainsi que leur temps de travail.

L'organisation des élus révèle une coordination assez bonne entre le travail des commissions spécialisées et le conseil municipal. Cependant, la délégation de compétence du maire doit être régularisée, un montant maximal au-delà duquel le conseil municipal retrouve sa compétence d'approbation des achats devrait être fixé et le règlement intérieur du conseil municipal devrait être complété de dispositifs de prévention des conflits d'intérêts.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Établir les états annexes au budget et au compte administratif conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, ainsi qu'au référentiel budgétaire et comptable M57.

Recommandation n° 2. : Publier sur le site internet de la commune l'intégralité des documents budgétaires et financiers prévus aux articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales, en particulier la note explicative de synthèse, ainsi que celles prévues à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

Recommandation n° 3. : Calculer le résultat à affecter conformément aux dispositions des articles R. 2311-11 et R. 2311-12 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 4. : Constituer des provisions pour compte épargne-temps, pour risques contentieux et pour créances douteuses, conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales et de l'instruction budgétaire et comptable M. 57.

Recommandation n° 5. : Apurer annuellement, en fin d'exercice, les immobilisations en cours, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M. 57.

Recommandation n° 6. : Rétablir, d'ici la fin de 2025, un moyen de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies par les agents, conformément à l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Recommandation n° 7. : Fixer un seuil de délégation en matière de marchés publics plus cohérent avec la taille du budget de la commune.

Recommandation n° 8. : Formaliser, dans le règlement intérieur du conseil municipal, des procédures de prévention des conflits d'intérêts.

INTRODUCTION

La notification du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Cordemais à compter du 1^{er} janvier 2017 a été effectuée le 3 avril 2024 au maire en fonctions, élu en 2020, le comptable public en étant informé. Le précédent ordonnateur a également été informé de l'ouverture du contrôle, le 4 avril.

Les entretiens de fin de contrôle se sont tenus, le 25 juin 2024 avec l'ordonnateur en fonctions, et le 5 juillet avec l'ancien maire. La chambre a délibéré le 9 juillet 2024 le rapport d'observations provisoires (ROP).

Le ROP a été transmis le 24 juillet 2024 à l'ordonnateur en fonctions ainsi qu'à son prédécesseur. En outre, une communication administrative a été transmise au comptable public en date du 14 août 2024. Après analyse des réponses parvenues, la chambre a délibéré le 8 octobre 2024 son présent rapport d'observations définitives.

1 UNE COMMUNE DÉMOGRAPHIQUEMENT DYNAMIQUE, MEMBRE D'UNE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES PEU INTÉGRÉE

1.1 Cordemais a une population dynamique et jeune où les professions intermédiaires sont surreprésentées

La commune de Cordemais est située sur la rive nord de l'estuaire de la Loire, à 34 km à l'ouest de Nantes et 36 km à l'est de Saint-Nazaire, dont elle fait partie des aires d'attraction. Elle présente la particularité d'avoir sur son territoire, en bord de Loire, la centrale thermique de Cordemais qui possède deux unités de production au charbon d'une puissance totale de 1 200 MW, qui est utilisée lors des pics de consommation d'électricité afin de garantir l'équilibre du réseau électrique français.

Cordemais compte 3 880 habitants (INSEE, 2021), et sa progression démographique est forte : sa population a ainsi augmenté de 23 % entre 2010 et 2015, puis de 5,7 % entre 2015 et 2021. Depuis 1990, soit presque 35 ans, sa population a ainsi augmenté de quelque 63,4 %. Au 1^{er} janvier 2017, elle a ainsi changé de strate démographique de référence, en franchissant le seuil des 3 500 habitants, ce qui fait entrer Cordemais dans une catégorie de communes soumise à de plus nombreuses obligations légales et réglementaires.

Sa population est jeune : les 0-29 ans correspondent à 36,3 % de sa population, alors que cette proportion est de 36,8 % en Loire-Atlantique et de 35,1 % en Pays de la Loire. Toutefois, depuis 2015, les 0-14 ans progressent tandis que les 15-29 ans diminuent. Les 60-74 ans augmentent fortement (+ 78,4 % entre 2010 et 2021) mais leur proportion en 2021 (11,7 %) demeure très inférieure à la moyenne départementale (15,7 %) et régionale (17,4 %). Il en va de même pour la proportion des retraités dans sa population. Les ménages d'une personne ne représentent que 19,9 % des ménages en 2021, contre 38,3 % en Loire-Atlantique et 36,6 % en Pays de la Loire. Ce sont surtout les couples avec enfants qui sont fortement sur-représentés : ils constituent 44,5 % des ménages à Cordemais (2021), contre 25,3 % en Loire-Atlantique et 25,2 % en Pays de la Loire. Les ménages résidant dans la commune depuis plus de 10 ans sont majoritaires.

Les catégories socioprofessionnelles intermédiaires sont sur-représentées : la somme des parts des professions intermédiaires, des employés et des ouvriers représente 61,5 % de la population communale, alors qu'elle représente 46,4 % de la population départementale et 47,2 % de la population régionale. Les cadres et professions supérieures représentent à l'inverse, respectivement, 13 %, 14,4 % et 10,2 % de la population. Ils progressent toutefois fortement ces dernières années dans la population communale, marquant une nette évolution de sa composition sociologique.

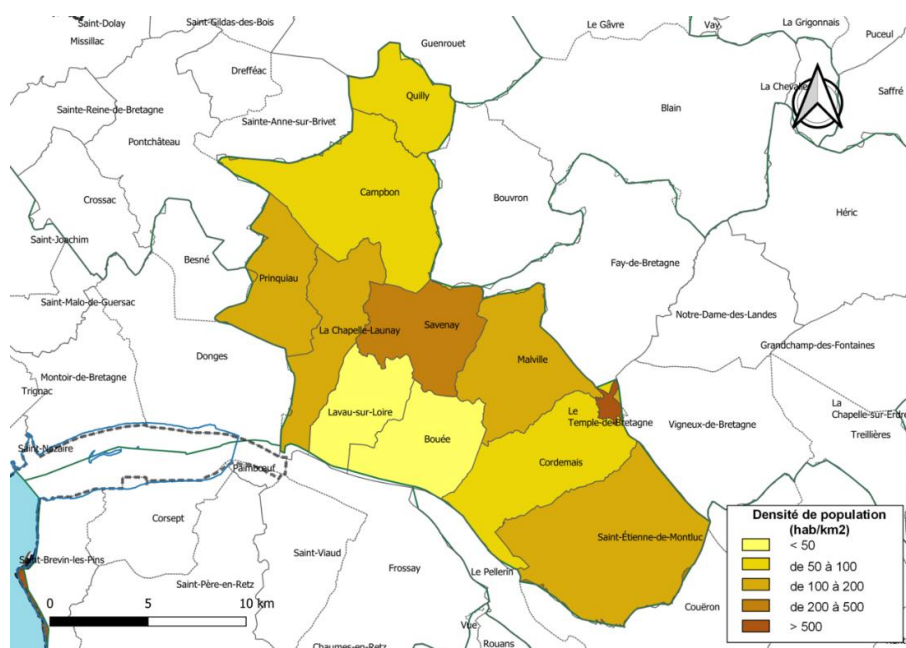
Le taux de chômage est bas, de 4,3 % en 2020 et 5,2 % en 2021. La médiane du revenu disponible par unité de consommation de Cordemais (24 590 €) est supérieure à celle départementale (24 120 €) et régionale (23 050 €). La distribution des revenus au niveau de la commune est plus resserrée qu'au niveau départemental, puisque le 1^{er} décile est à 16 590 €, contre 13 640 €, mais le 9^{ème} décile étant à 36 300 €, contre 39 960 €.

Cordemais bénéficie enfin, en termes d'attractivité, de la proximité de la N 165, qui relie Nantes et Vannes et qui passe au Temple-de-Bretagne, à 9 km, et de celle de la gare de Savenay, troisième gare ferroviaire de Loire-Atlantique, à 12 km.

1.2 Cordemais est membre d'une communauté de communes peu intégrée

La commune de Cordemais fait partie de la communauté de communes Estuaire et Sillon (CCES), créée le 1^{er} janvier 2017 par fusion des communautés de communes « Loire et Sillon » et « Cœur d'Estuaire ». Cordemais faisait partie antérieurement de cette seconde communauté, créée en 2003, et qui ne comprenait que trois communes : Saint-Étienne-de-Montluc (siège), Cordemais et Le Temple-de-Bretagne. La CCES comprend désormais onze communes et son siège est à Savenay (9 350 habitants). Elle a dépassé les 40 000 habitants en 2020. Cordemais est la quatrième commune de cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) en population, et la troisième en superficie. Son potentiel financier par habitant est, de loin, le premier de l'EPCI (2,6 fois celui de Saint-Étienne-de-Montluc et trois fois celui de Savenay ou Campbon).

Carte n° 1 : La communauté de communes Estuaire et Sillon



Source : Wikipédia

La CCES a fait l'objet d'un contrôle de la chambre régionale en 2022, à compter de l'exercice 2017. La chambre y avait observé que la fusion des deux EPCI antérieurs n'avait pas été volontaire, mais réalisée uniquement parce que la population de Cœur d'Estuaire était inférieure au nombre minimal requis par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe. Elle observait également des cultures de gestion différentes : « l'ex-CC Cœur d'estuaire privilégiait pour l'exercice de ses compétences, l'externalisation (...). L'ex-CC Loire et Sillon privilégiait la gestion directe, en régie (...). »

Les compétences de la CCES, dont la dernière modification statutaire date de novembre 2021, comprennent notamment, au titre des compétences supplémentaires, les actions en faveur de la petite enfance (dont accueil collectif et relais assistante maternelle) et de l'enfance (dont périscolaire et centres de loisirs), l'assainissement¹ et l'organisation de la mobilité. La CCES instruit les autorisations du droit des sols et dispose d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) partiel couvrant le territoire des communes de l'ancienne communauté « Cœur d'Estuaire ». L'élaboration d'un PLUi pour l'ensemble du territoire communautaire a été prescrit en 2022. L'essentiel des compétences de la commune de Cordemais porte donc sur les écoles, la cantine, la médiathèque.

Un projet de territoire 2030 a été approuvé en novembre 2022, suite à un pacte de gouvernance adopté en septembre 2021. Il comporte 104 actions. En revanche, le pacte financier et fiscal, annoncé depuis plusieurs années et qui devait être finalisé fin 2023, se fait encore attendre. En conséquence, le reversement de la taxe d'aménagement, perçue par Cordemais au profit de l'EPCI, et désormais obligatoire, au moins en partie, depuis la loi de finances pour 2022, est provisoirement, et « symboliquement » (selon les propres mots de la délibération), fixé à 1 % du produit communal de la taxe.

Cœur d'Estuaire avait enfin réalisé, avant la fusion, la mutualisation de trois services importants (ressources humaines (RH), achat et bâtiments). La chambre avait observé dans son rapport que deux d'entre eux (RH et bâtiments) ont été démutualisés après la création de la CCES. La fonction achat continue cependant d'être portée intégralement par la CCES, y compris en cas de contentieux, mais pour les seuls marchés supérieurs au seuil de 40 000 €. Tous les marchés inférieurs à ce seuil restent gérés par la commune.

Les flux financiers entre la commune et la CCES sont présentés *infra* dans la partie du rapport dédiée à l'analyse de la situation financière de la commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Cordemais a une population de 3 880 habitants relativement jeune, composée principalement de personnes relevant des catégories socioprofessionnelles intermédiaires, mais avec un taux de chômage assez bas et un revenu disponible légèrement plus élevé que les moyennes départementale et régionale.

Elle fait partie depuis 2017 de la communauté de communes Estuaire et Sillon créée à cette date par la fusion de deux précédentes communautés de communes, et dont l'intégration est peu significative, au point que le pacte financier et fiscal prévu depuis quelques années n'a toujours pas été finalisé.

Si un service mutualisé pour les marchés publics les plus importants subsiste, certains services ont été démutualisés, parfois à la demande de Cordemais.

¹ Les compétences enfance, jeunesse et assainissement de la CCES résultent du fait que Cœur d'Estuaire disposait déjà de ces compétences, avant la fusion.

2 LA SITUATION FINANCIÈRE DE CORDEMAIS DÉPEND TRÈS FORTEMENT DE LA CENTRALE ÉLECTRIQUE

2.1 La centrale de Cordemais présente pour la commune de forts enjeux financiers et environnementaux

2.1.1 La centrale thermique de Cordemais et son impact environnemental

La centrale thermique de Cordemais, mise en service en 1970, est l'une des deux seules centrales à charbon encore en fonction en France (avec celle de Saint-Avold², en Moselle). Elle disposait initialement d'une unique tranche au fioul, d'une puissance de 600 MW, arrêtée en 1996. Deux autres tranches fioul, d'une puissance de 700 MW chacune, furent mises en service en 1976, puis arrêtées en 2017 et 2018. Enfin, deux tranches au charbon, d'une puissance de 600 MW chacune, ont été mises en service en 1983 et 1984, qui fonctionnent encore pendant certaines périodes. Des travaux importants ont eu lieu à la fin des années 1990 et des années 2000 pour installer des équipements antipollution, notamment au niveau des brûleurs.

Le charbon est transporté par cargos jusqu'à au terminal charbonnier de Montoir-de-Bretagne (environ une quinzaine par an). Il est ensuite livré par barges jusqu'à la centrale où il est stocké. La centrale en consomme environ un million de tonnes par an. Lorsqu'elle fonctionne, elle brûle environ 200 tonnes par heure, et maintien en permanence sur site un stock d'environ un mois de fonctionnement.

La centrale joue un rôle stratégique dans l'approvisionnement électrique de la Bretagne. Les centrales nucléaires les plus proches se situent plus en amont sur la Loire (Chinon, Saint-Laurent-des-Eaux), ou plus loin sur la Vienne (Civaux) ou au nord du Cotentin (Flamanville). L'usine marémotrice de la Rance (puissance installée de 240 MW), le barrage de Guerlédan (15 MW), les deux centrales de combustion du fioul de Brennilis (2x85 MW et 1x125 MW) et de Dirinon (2x8 MW), cinq petites usines hydroélectriques (quelques MW), ainsi que la nouvelle centrale à gaz de Landivisiau (mise en service en 2022, 446 MW), ne produisent qu'une petite partie de l'électricité consommée, même si les énergies renouvelables ont très fortement progressé en 2022 (+ 67 % de production par rapport à 2021). Selon RTE, en 2022, la consommation finale d'électricité en Bretagne s'établit à 20,6 TWh, tandis que la production d'électricité s'élève à 7,3 TWh. La centrale de Cordemais est donc particulièrement sollicitée lors des pics de consommation. Le contrat de plan État Région Pays de la Loire 2021-2027 (CPER) soulignait ainsi que « *la centrale de Cordemais est jugée indispensable au maintien de la sécurité d'approvisionnement du grand Ouest jusqu'à la mise en service de l'EPR de Flamanville* », dont la mise en service a commencé en mai 2024.

² La centrale à charbon du Havre a fermé sa dernière tranche en 2021 et celle de Provence, à Gardanne, n'a plus qu'une tranche, dont le fonctionnement est suspendu, dans l'attente d'une possible reconversion à la biomasse.

Ce rôle a toutefois un coût environnemental important. Selon le rapport annuel 2022 d'Air Pays de la Loire, « *en Pays de la Loire, les émissions de NOx par habitant sont supérieures à la moyenne nationale du fait des émissions de la centrale thermique de Cordemais* ». De même, « *la centrale thermique de Cordemais et la raffinerie de Donges représentent environ 70 % des émissions régionales de SO₂* », même si les émissions de SO₂ ont beaucoup diminué du fait des travaux d'amélioration. Toujours selon Air Pays de la Loire, « *la raffinerie de Donges et la Centrale thermique de Cordemais, principaux émetteurs des Pays de la Loire, représentent 8 % des émissions totales de GES de la région* », et « *Les chiffres [2021] des Pays de la Loire restent au-dessus de la moyenne nationale, avec des émissions [de GES] évaluées à 7,3 téqCO₂/habitant dans la région, contre 6,2 téqCO₂/habitant en moyenne nationale. Cette particularité régionale s'explique par l'importance du secteur agricole et de la branche énergie, notamment par l'activité de la centrale de Cordemais et par la raffinerie de Donges.* » Le rapport 2023 confirme ces éléments et ce ratio (7,1 téqCO₂/habitant dans la région, contre 6,1 téqCO₂/habitant en moyenne nationale). Le rapport 2022 indique ainsi que la zone de la Basse-Loire produit à elle seule 83 % des émissions de SO₂ de la Loire-Atlantique. Selon le rapport 2023, c'est 84 %. Le CPER a également relevé à plusieurs reprises l'effet environnemental de la centrale.

Le décret n° 2023-817 du 23 août 2023 modifiant le plafond d'émission de gaz à effet de serre pour les installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles pris en application de l'article 36 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, a pourtant relevé (pour la troisième fois, après 2019 et 2022) le plafond d'émissions de gaz à effet de serre applicable à la centrale, inscrit à l'article D. 311-7-2 du code de l'environnement, afin de limiter les compensations qu'elle aurait dû effectuer au titre du système d'échange de quotas d'émission (SEQUE) de GES de l'Union européenne.

2.1.2 Une fermeture annoncée et des projets de reconversion du site

2.1.2.1 Une fermeture déjà annoncée dans le passé avec un projet de reconversion

La fermeture totale et définitive de la centrale était initialement programmée, à échéance 2022, dans le cadre de la stratégie nationale bas carbone de la France, révisée en 2018, et de la programmation pluriannuelle de l'énergie, adoptée par le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020. L'article 12 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, qui a étendu le plafond d'émissions de gaz à effet de serre qui existait pour les nouvelles installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles, à celles déjà existantes, impliquait à terme, au regard du niveau très bas de ce plafond, une fermeture en 2022³. En 2021, le ministère de la transition écologique annonçait que la centrale ne serait utilisée « *à la marge* » que jusqu'en 2024, « *durant les pointes de consommation en hiver, pendant quelques dizaines à quelques centaines d'heures par an tout au plus* ».

³ Cf. étude d'impact du projet de loi, p. 55

Un projet dit « Ecocombust », visant d'une part à ouvrir une usine de recyclage des résidus de l'utilisation industrielle du bois par production de pellets (granulés de bois) et, d'autre part, à reconvertir les tranches de la centrale en biomasse, par utilisation des pellets fabriqués, avait été lancé en 2016. EDF annonçait son abandon en juillet 2021, au regard d'un coût de 135 M€ et d'avantages environnementaux incertains.

La fermeture de la centrale en 2026 était encore évoquée en mars 2022, avant que le ministère ne relance finalement un appel à manifestation d'intérêt pour un projet Ecocombust 2 et qu'un nouvel acteur y réponde. Le projet, d'environ 250 M€, devait être aidé à hauteur de 85 M€ par l'État (dans le cadre du 3ème Programme d'investissement d'avenir, PIA), la région et l'Union européenne. Un arrêté préfectoral d'autorisation de l'exploitation a été publié le 29 février 2024 et un permis de construire délivré à cette fin. La mise en service était prévue en 2026.

2.1.2.2 L'annonce par EDF de la fermeture de la centrale en 2027

La décision de cessation d'activité de la centrale à l'horizon 2027 a été officialisée le 24 septembre 2024 par EDF, et s'accompagnera de l'abandon du projet Ecocombust au profit d'une reconversion partielle du site par un projet Framatom.

EDF a indiqué que les conditions technico-économiques pour convertir le site de Cordemais à la production de « pellets » n'étaient pas réunies. Elle envisage désormais d'implanter sur le site de la centrale, une usine de fabrication de tuyaux pour l'EPR2 (projet de réacteur nucléaire à eau pressurisée (REP) de dernière génération).

Le groupe EDF et sa filiale Framatome ont indiqué engager d'ores et déjà les études de faisabilité pour une telle implantation sur ce site.

2.1.3 **L'impact financier de la centrale**

Selon EDF (2018), *« la centrale contribue à la fiscalité locale à hauteur de 14,6 millions d'euros, dont 3,5 millions d'euros pour la seule taxe foncière »*, et elle fait travailler 328 salariés d'EDF et 170 salariés permanents d'entreprises prestataires.

L'enjeu financier représenté par l'activité de la centrale est donc majeur pour les collectivités locales. La situation financière qui suit le démontre pour la commune de Cordemais. La chambre l'avait déjà relevé pour la CCES dans son rapport de 2022. Le potentiel fiscal de Cœur d'Estuaire représentait, avant la fusion (donc en 2016), presque deux fois celui de Loire et Sillon, pour une population deux fois moindre. Ses recettes de fiscalité économique étaient presque cinq fois supérieures. Le rapport indiquait *« qu'en 2021, le produit du compte 73111 (impôts directs locaux) a chuté drastiquement (9,5 M€ en 2020 contre 4,1 M€ en 2021) principalement en raison d'une disposition fiscale de l'État visant à réduire de moitié la valeur locative des établissements industriels. »* Il indiquait également que *« Lors de l'établissement du ROB 2019, l'EPCI a évalué que la fermeture d'une unité de production d'électricité au fioul générerait environ une perte de CFE de 840 000 €. L'IFER a vu son produit régresser de 4,7 M€ en 2017 à 2,7 M€ en 2021. Enfin, la CCES a perçu 3,1 M€ de CVAE en 2017 contre 2,6 M€ en 2021. »*

2.2 La situation financière de Cordemais est très confortable

Malgré des investissements conséquents (20,3 M€ cumulés entre 2017 et 2023, soit 40,5 % des produits de gestion cumulés⁴), le fonds de roulement de la commune a augmenté de 792 457 € sur la même période.

Parmi les recettes d'investissement, les produits du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), supérieurs à 1 M€ en 2016, n'étaient plus en moyenne que de 282 000 € entre 2017 et 2021, mais ont augmenté en 2022 (415 499 €) et en 2023 (759 224 €). Les subventions d'investissement reçues étaient en moyenne, entre 2019 et 2023, de 206 000 € par an⁵. La capacité d'autofinancement (CAF) nette de Cordemais est satisfaisante, mais ce haut niveau de dépenses d'investissement a conduit à un besoin de financement cumulé de 2,4 M€ entre 2017 et 2023, notamment en raison des dépenses d'équipement en 2021 (5 M€, alors qu'elle en réalisait en moyenne 2 M€ par an entre 2017 et 2020). Ce besoin a été comblé par la souscription de deux emprunts en 2021 et 2022, pour un peu plus de 3,6 M€ au total. La capacité de désendettement, représentant quelques semaines d'exploitation entre 2017 et 2020, reste néanmoins inférieure à deux ans en 2021 et d'un an et demi en 2022 et 2023.

Cordemais est donc dans une situation financière que la chambre peut qualifier de « très confortable », avec un fonds de roulement et une trésorerie importants, qui représentent en moyenne, entre 2017 et 2023, neuf mois de gestion pour le premier et onze mois pour la seconde).

Tableau n° 1 : Indicateurs financiers de Cordemais (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Produits de gestion</i>	6 663 326	6 355 808	6 916 800	6 866 960	7 142 502	8 138 184	8 162 765
<i>Charges de gestion</i>	4 859 728	4 549 835	4 916 841	5 268 182	5 673 756	5 808 299	5 821 201
Excédent brut de fonctionnement	1 803 598	1 805 973	1 999 960	1 598 778	1 468 746	2 329 885	2 341 564
CAF brute	1 843 519	1 841 821	2 041 258	1 649 164	1 507 764	2 351 122	2 361 201
<i>Annuité en capital de la dette</i>	0	0	0	0	0	91 919	183 838
CAF nette	1 843 519	1 841 821	2 041 258	1 649 164	1 507 764	2 259 203	2 177 362
<i>Recettes d'invest. hors emprunt</i>	404 201	932 114	743 004	461 570	387 581	755 603	1 130 915
Financement propre disponible	2 247 719	2 773 935	2 784 262	2 110 733	1 895 344	3 014 806	3 308 277
Dépenses d'équipement (yc travaux en régie)	1 526 858	2 066 942	1 635 511	2 917 767	5 097 713	3 722 859	3 378 292
<i>Subventions d'équipement</i>	7 397	5 531	20 892	31 555	32 516	58 498	69 942
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	714 736	701 463	1 127 559	-832 700	-3 234 884	-766 551	-139 958
<i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	0	0	0	0	2 676 768	1 000 000	0
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FRNG</i>	714 736	701 463	1 127 559	-832 700	-558 116	233 449	-99 026

Source : comptes de gestion

⁴ Par comparaison, selon les rapports de la chambre, la commune de Carquefou, qui compte 21 000 habitants (soit 5,5 fois plus qu'à Cordemais), a dépensé, entre 2018 et 2022, 29 M€ en investissement (soit seulement 2 fois plus que Cordemais, en moyenne annuelle), représentant 22,4 % de ses produits de gestion (presque 2 fois moins que Cordemais). La commune de Guérande, qui compte 16 300 habitants, soit 4,3 fois Cordemais, a dépensé 22,8 M€ entre 2018 et 2022, (soit 1,6 fois plus seulement que Cordemais en moyenne annuelle), représentant 21,5 % de ses produits de gestion cumulés, soit presque 2 fois moins que Cordemais.

⁵ Cordemais a notamment reçu en 2019 de la CCES 200 000 € en fonds de concours pour le réaménagement de son port de plaisance.

La capacité de désendettement de Cordemais (encours de dette / épargne brute) est très favorable, n'excédant jamais 1,8 années sur la période au contrôle.

Tableau n° 2 : Endettement du BP de Cordemais

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Encours de dette au 31 décembre (en €)</i>	7 606	7 606	7 606	11 806	2 688 783	3 596 863	3 413 025
<i>Capacité de désendettement (en années) (dette / CAF brute du BP)</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	1,5	1,5

Source : comptes de gestion

Tableau n° 3 : Indicateurs bilanciels de Cordemais (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement net global	2 956 940	3 658 403	4 785 961	3 953 261	3 614 974	3 848 423	3 749 397
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	222,1	293,5	355,3	273,9	232,6	241,0	234,0
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	-556 884	-660 898	-696 872	-669 370	-1 114 605	-346 470	-436 487
=Trésorerie nette	3 513 824	4 319 300	5 482 833	4 622 631	4 729 579	4 194 893	4 185 884
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	263,9	346,5	407,0	320,3	304,3	262,7	261,3

Source : comptes de gestion

L'analyse bilancielle montre que le haut niveau de trésorerie résulte d'une ressource en fonds de roulement (un BFR négatif) élevée, laquelle a majoritairement pour cause le solde créditeur du compte de rattachement avec le budget annexe « location aux particuliers ». Ce solde créditeur augmente continuellement jusqu'en 2021, avant de diminuer fortement en 2022 suite au reversement de l'excédent de fonctionnement cumulé. Il demeure cependant contributeur au BFR, pour plus de 104 000 € en 2022 et plus de 260 000 € en 2023.

2.2.1 Le poids atypique de la fiscalité reversée

La situation financière de Cordemais est marquée par de fortes spécificités, dues à la présence de la centrale thermique : son excédent brut de fonctionnement (EBF), sa CAF (brute et nette), son fonds de roulement, ses charges de fonctionnement et ses dépenses d'investissement sont très supérieures à la moyenne de la strate (communes de 3 500 à 5 000 hab., données DGCL, cf. annexe 1) ; ses produits de fonctionnement sont caractérisés, au regard de la strate (ibid.), par un faible montant d'impôts locaux mais une fiscalité reversée particulièrement élevée.

Le montant de fiscalité reversée est ainsi supérieur au montant de fiscalité directe (1,2 M€ de plus en 2020), l'essentiel de cette fiscalité reversée étant constitué par l'attribution de compensation (AC, 3,6 M€ annuellement en 2020-2023), puisque la dotation de solidarité communautaire (DSC) est minime (un peu plus de 6 000 € en 2022 et 2023).

Or, alors que ses produits de fiscalité, directe ou reversée, baissent entre 2017 et 2023 (respectivement de 41,5 % et de 0,7 %), les produits de gestion de la commune augmentent de 22,5 % sur la même période. La totalité de la hausse provient donc d'une part, très minime, de ses produits d'exploitation, et d'autre part, très majoritairement, de ressources institutionnelles.

Les produits d'exploitation augmentent en effet de 33,7 % entre 2017 et 2023, mais cette hausse est quasiment exclusivement portée par la redevance de la DSP du camping qui apparaît en 2021. L'essentiel des produits d'exploitation est représenté par les paiements de la cantine scolaire par les familles des élèves des deux écoles de la commune (une publique et une privée), mais ils n'augmentent que de 6,7 %.

Les ressources institutionnelles augmentent en revanche de 75,2 %.

Le potentiel fiscal quatre taxes par habitant de Cordemais est trois fois supérieur à celui moyen de sa strate, tandis que son potentiel financier par habitant est plus de deux fois et demi supérieur à celui de la strate de référence. Le potentiel fiscal (article L. 2334-4, I, CGCT) est un indicateur de richesse qui donne le produit théorique des quatre taxes directes communales (TH, TFPB, TFPNB, CFE) si on appliquait aux bases communales de ces taxes leur taux moyen national d'imposition. Le potentiel financier (article L. 2334-4, IV, CGCT) ajoute au potentiel fiscal certaines dotations. Les ratios de Cordemais indiquent donc, en principe, une commune particulièrement « riche », au moins potentiellement. L'effort fiscal (article L. 2334-5 CGCT) est un rapport entre le produit fiscal effectif et le potentiel fiscal. Il était nul à Cordemais avant 2020 et augmente depuis, mais il reste inférieur à 0,6, alors que l'effort fiscal moyen de la strate est supérieur à 1,1. Cordemais perçoit donc un produit fiscal global beaucoup plus important qu'une commune comparable quant à la population, en mobilisant pourtant beaucoup moins ses bases fiscales.

2.2.2 Des recettes de fonctionnement liées aux bases foncières industrielles, bouleversées par les réformes fiscales récentes

La structure de la fiscalité de Cordemais a subi un bouleversement en 2021, en raison de l'application de deux réformes fiscales récentes. Ce bouleversement a une répercussion sur l'ensemble de la structure des recettes de fonctionnement de la commune.

Les lois de finances successives pour 2018, 2019 et 2020 ont progressivement supprimé la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales, pour les contribuables. Cette suppression n'a toutefois eu un effet sensible pour Cordemais qu'en 2021, comme pour la plupart des communes. Alors que la moyenne du produit de TH par habitant était, entre 2017 et 2020, de 64 € à Cordemais et de 200 € pour sa strate de référence, ces montants chutent respectivement à 2,5 €/hab. et 33 €/hab. en moyenne en 2021-2022.

En compensation de cette perte de recettes, la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) a été transférée aux communes. La forte augmentation du taux de TFPB en 2021 (qui reste cependant 10 points inférieurs à la moyenne de la strate) est due à cette mesure de compensation : la loi prévoyait que le taux communal de TFPB en 2021 était la somme des taux communal et départemental en 2020⁶. Le taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) est resté stable, à un niveau inférieur de 36 points à la moyenne de la strate. Ce transfert aurait cependant conduit, en raison d'un taux départemental supérieur de 5 points à celui communal, à une forte surcompensation. Un coefficient correcteur de 0,462743 a donc été imposé, qui fait perdre à la commune presque 3 M€/an, soit – 790 €/hab., alors que la moyenne de la strate est à – 41 €/hab.

La commune recouvrait ainsi en moyenne 2,3 M€ d'impôts locaux (TH + TF) entre 2017 et 2020. Le produit de ces impôts avait augmenté de 452 000 € sur cette période, soit + 22 %. Ce produit total chute en 2021, pour atteindre 460 000 € seulement en moyenne en 2021 et 2022. Il se redresse significativement en 2023, atteignant 860 000 €.

La suppression de la TH semble donc avoir pour effet une perte de presque 2 M€ de fiscalité directe pour Cordemais. En réalité, la TH ne constituait que 10 % du produit de fiscalité directe propre antérieur à sa suppression. Son produit passe donc de 251 500 € en 2020 à 7 000 € en 2021. La chute très importante du produit des impôts directs s'explique donc par une autre cause, relative à la taxe foncière, puisque celle-ci représentait 89 % du produit de la fiscalité directe. Il faut ainsi tenir compte d'une seconde réforme, qui révèle le sous-jacent fiscal très spécifique de Cordemais.

L'article 29 de la loi de finances pour 2021 a, dans le cadre d'une réforme plus large des impôts de production, réformé la méthode d'évaluation des bases applicables à la CFE, qui sont les mêmes que celles de la TFPB et de la TH, c'est-à-dire la valeur locative cadastrale (VLC) des biens imposables, avec effet dès l'exercice 2021. Ont en particulier été visées les bases industrielles. Comme l'indique la DGCL, *« la réforme des impôts de production a pour conséquence la réduction de 50 % de la valeur locative des établissements industriels évalués selon la méthode comptable. Cette réforme a une incidence sur le niveau des produits TFB et de cotisation foncière des entreprises (CFE) perçus par les communes. En compensation de la perte subie, les communes perçoivent des allocations compensatrices dédiées en TFB et en CFE. »*

Ainsi, les compensations financières versées par l'État⁷, qui étaient en moyenne de 12 000 € entre 2017 et 2020, ont atteint 2,15 M€ en moyenne en 2021-2022, puis 2,34 M€ en 2023⁸. En 2022, la compensation de la réforme des valeurs locatives industrielles a représenté 99,8 % de la somme des compensations versées par l'État.

⁶ Article 16, IV, de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020. Taux communal 2020 : 10,67 % ; taux départemental 2020 : 15 % ; taux communal 2021 : 26,17 %, en tenant compte de l'augmentation annuelle de 0,5 point décidée par la commune dans le cadre de sa stratégie de rapprochement avec la CCES.

⁷ Hors dotation de compensation relais de la taxe professionnelle (DCRTP), qui était de 34 301 € en 2017 et 2018 et qui est désormais, chaque année depuis 2020, de 28 260 €, la baisse résultant de l'article 77 de la loi de finances pour 2019.

⁸ La compensation de la réforme des valeurs locatives industrielles est enregistrée au c/74833 du BP de Cordemais, « compensation CET ».

La particularité de la fiscalité de Cordemais tient donc dans ses bases de foncier bâti, et plus spécifiquement du bâti industriel : sa fiscalité et, au-delà, l'essentiel de ses recettes, est donc très dépendante de la centrale. Selon la DGCL, les bases de TFPB représentaient 3 494 € par habitant à Cordemais, tandis que la moyenne de la strate était de 1 240 €/hab., soit presque trois fois moins. Selon le ROB 2022, entre 2020 et 2021, les bases de TH sont passées de 3 417 555 € à 95 020 €, ce qui est normal dans une commune où les résidences principales constituent 93,1 % des logements et les résidences secondaires seulement 2 %. Les bases de foncier bâti sont en revanche simultanément passées de 20 902 550 € à 12 783 515 €, soit une baisse de 39 %.

L'effondrement des recettes fiscales propres et l'explosion des recettes institutionnelles résultent donc de la conjonction d'une réforme touchant l'évaluation des bases foncières industrielles d'une part, et la mesure choisie pour compenser la suppression de la TH d'autre part, puisque cette compensation s'est effectuée précisément par réallocation d'une part de TFPB, au moment où les bases de TFPB de la commune étaient fortement réévaluées à la baisse.

D'un point de vue fiscal, Cordemais a la particularité d'accueillir un hippodrome et, à ce titre, de bénéficier de la taxe sur le produit des jeux (paris hippiques), pour 15 600 € par an. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)⁹ ont fortement augmenté : d'environ 75 000 € jusqu'en 2019, la moyenne est passée à 131 000 € depuis 2020, avec une hausse accrue en 2022. Entre 2017 et 2023, l'augmentation est de 138,5 %. L'imposition forfaitaire annuelle sur les pylônes électriques supportant une ligne électrique dont la tension est au moins égale à 200 kV¹⁰ (c'est-à-dire à haute et très haute tension) lui rapporte enfin 335 000 € par an en moyenne. Là encore, on mesure la dépendance du produit fiscal de la commune à la centrale, puisque le nombre de ces pylônes (94 au total) et la haute tension des lignes qu'ils supportent s'expliquent par la production d'électricité de la centrale.

**Malgré son haut niveau de recettes,
Cordemais participe peu aux mécanismes de péréquation**

Les prélèvements sur les recettes fiscales de Cordemais sont limités :

- La commune n'abonde pas le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), au contraire elle en bénéficie (65 215 €/an) ;
- Sa contribution au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est en moyenne de 160 000 € par an ;
- Le prélèvement au titre de la contribution pour le redressement des finances publiques (CRFP) est de 59 695 € par an (sauf en 2021, où il est nul).

⁹ Étant une commune, Cordemais ne bénéficie que de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement et à la taxe de publicité foncière. Étant une commune de moins de 5 000 habitants, Cordemais ne bénéficie pas directement du produit de cette taxe additionnelle : elle abonde un fonds départemental de péréquation, dont la dotation au profit de Cordemais est votée chaque année par le conseil départemental de Loire-Atlantique. L'imputation comptable du produit de cette taxe au c/7381, alors que le c/73224 est prévu spécifiquement pour cela, sera interrogée.

¹⁰ Il existe une tranche pour les pylônes supportant des lignes électriques dont la tension est comprise entre 200 et 350 kV (Cordemais en compte 53), et une autre tranche pour ceux supportant des lignes électriques dont la tension est supérieure à 350 kV (Cordemais en compte 41).

Le fait que **Cordemais verse une CRFP et, par construction, ne bénéficie d'aucune dotation globale de fonctionnement (DGF)**, pas même forfaitaire (hormis en 2016, pour 2 453 € et en 2023, pour 4 000 €), manifeste qu'elle fait partie des rares communes ayant une « DGF négative », c'est-à-dire un montant de DGF insusceptible de couvrir le montant de CRFP dû, et conduisant de ce fait à un décaissement net (et non seulement une moindre DGF).

Un rapport du Sénat de juin 2016 comptait seulement 168 communes dans cette situation. Ce rapport relevait¹¹ que « *les cas de " DGF négatives " posent problème puisque les collectivités territoriales dont la dotation forfaitaire est nulle ne participent plus au financement de la hausse de la péréquation verticale*¹². Il s'agit pourtant de communes qui bénéficient d'un potentiel financier par habitant important et dont il serait légitime qu'elles participent au financement de la péréquation. »

L'effort de contribution de Cordemais aux mécanismes de péréquation bénéficiant aux autres collectivités apparaît donc limité au regard de la capacité contributive de la commune.

2.3 La dépendance financière de Cordemais aux recettes générées par la centrale

La particularité de la situation financière de Cordemais, et l'intérêt de son analyse, tient à la forte dépendance de la commune à des financements extérieurs et, plus en amont encore, à une ressource financière presque unique : un équipement industriel de grande ampleur. C'est pourquoi, l'analyse financière réalisée selon les méthodes usuelles a été complétée sur deux points.

2.3.1 Le degré de dépendance de la commune à des financements extérieurs

La situation très confortable de Cordemais dépend très fortement à la fois du haut niveau de fiscalité reversée par l'EPCI, grâce à la fiscalité professionnelle versée par la centrale thermique, et de l'importance des bases foncières industrielles, qui conduit à un fort rendement de la TFPB, mais qui est devenu fortement compensé par l'État. Ces « fiscalités compensées » permettent à la commune de conserver un bas niveau de fiscalité directe, tout en maintenant un investissement conséquent, mais elles induisent une dépendance à l'EPCI et à l'État.

Pour les entreprises privées, le ratio d'autonomie financière est un indicateur courant, calculé en rapportant les fonds propres au total du passif. Il n'a pas grand sens pour une commune et, en tout état de cause, pour Cordemais. En effet, le financement extérieur est considéré pour les entreprises comme étant le recours à l'emprunt, qui est tout à fait limité à Cordemais. Même en 2021 et 2022, exercices au cours desquels un emprunt a été souscrit, le ratio, ainsi mesuré, est de 96 %. Ce ratio ne tient pas compte de la spécificité des communes, dont les fonds propres comprennent des réserves constituées à partir de recettes « externes », sans qu'il s'agisse de dettes.

¹¹ Citation que relève également le Conseil constitutionnel lui-même dans le commentaire officiel de sa décision n° 2020-862 QPC du 15 octobre 2020, *Communauté de communes Chinon, Vienne et Loire*.

¹² En raison du mécanisme d'écêtement de la DGF, les montants écartés étant reversés au sein de l'enveloppe commune pour être redistribués à d'autres collectivités.

En revanche, les financements extérieurs proviennent essentiellement de l'EPCI, de l'État, et des créanciers qui prêtent, à court ou long terme, à la commune. Ces sources de financement ne sont plus « à la main » de la commune, qui en dépend donc. Il est donc significatif de rapporter la somme de la fiscalité reversée, des ressources institutionnelles et des dettes figurant au passif du bilan à la somme des recettes réelles de fonctionnement et d'investissement (donc à l'ensemble des ressources réelles). On peut en effet considérer que la compensation versée au moment de la réforme des bases de la TFPB est assimilable à la fiscalité reversée (notamment à l'AC, qui a suivi le transfert de la taxe professionnelle aux EPCI). Avec ce ratio, la dépendance financière de Cordemais, qui était d'environ 47 % entre 2017 et 2019, passe à 60 % en 2020, puis à 98 % en 2021 et 109 % en 2022. Même sans tenir compte des dettes au bilan, la dépendance à un financement extérieur passe de 36 % en 2018 à 63 % en 2022.

Ces ratios illustrent donc la forte dépendance de Cordemais à des sources de financement extérieur, qu'elle ne maîtrise plus. Cette dépendance à un financement extérieur s'est en outre accompagnée d'une plus forte rigidité des charges structurelles, le taux passant de 37,3 % en 2017 à 46,3 % en 2021. Cette rigidité a cependant diminué depuis, revenant à 39,6 % en 2022 et 38,3 % en 2023.

2.3.2 Les effets financiers envisageables de l'arrêt de la centrale

La communauté de communes Estuaire et Sillon (CCES) avait réalisé en 2022 une prospective budgétaire, sur les exercices 2022-2035, tenant compte d'un éventuel arrêt de l'activité de production électrique à Cordemais. En prenant pour hypothèse une augmentation annuelle de 1,5 % des charges et de 1 % des recettes de fonctionnement, hors fiscalité, le résultat de la section de fonctionnement fond rapidement et devient déficitaire dès 2026, avec un déficit qui s'accroît sans cesse jusqu'à - 4 M€ à l'horizon 2030. L'épargne brute et l'épargne nette deviendraient négatives en 2029. La prospective maintient toutefois une capacité à réaliser des équipements nouveaux à un niveau très élevé les premières années, ne devenant inférieure à 2 M€ annuels qu'en 2029 et 2030.

La commune n'a pas encore réalisé une telle prospective, mais trois éléments y joueraient, en recettes de fonctionnement, un rôle central.

L'arrêt de la centrale se traduirait en effet par une contraction des recettes de fiscalité économique pour la communauté de communes, notamment celles relatives à la cotisation foncière des entreprises (CFE). En conséquence, il faudrait sans doute compter avec une baisse importante de la fiscalité reversée par la CCES.

Cependant, Cordemais conserverait le produit de fiscalité foncière bâtie directe tant que la centrale serait encore installée, même à titre de friche industrielle, du moment tant que l'état de cette éventuelle friche permette de considérer qu'elle génère encore une valeur locative cadastrale, ce qui n'est pas assuré si les frais de démantèlement (une dizaine d'années environ) et de dépollution devaient être pris en compte. En ce sens, la chambre prend acte de la volonté du maire d'engager, avec la CCES, une réflexion en vue d'un futur pacte fiscal et financier intégrant ces enjeux.

Enfin, des mesures nationales d'accompagnement et de compensation, intégrale puis dégressive, pourraient être envisagées, comme il en a été pour d'autres reconversions, comme l'arrêt de la centrale de Fessenheim (article 79 de la loi de finances pour 2019, qui a prévu). La communauté de communes Pays Rhin-Brisach devrait ainsi recevoir sur dix ans environ 32 M€ de compensation. Le contrat de plan État-Région (CPER) 2021-2027 des Pays de la Loire prévoit ainsi des crédits fléchés spécifiquement sur l'accompagnement du territoire de Cordemais pour sa reconversion. En revanche, il n'y aurait pas d'impacts financiers négatifs significatifs qui seraient causés par le départ de personnels de la centrale qui habiteraient sur la commune. Forte à l'origine, cette part de la population communale travaillant à la centrale est devenue tout à fait résiduelle (une dizaine de foyers selon la commune).

Cordemais a mis en place un mécanisme limité, mais volontaire, d'auto-assurance

Parmi les recettes de fonctionnement de Cordemais, se trouvent des revenus mobiliers. **La commune a en effet souscrit en 1998 pour 718 034,87 € d'obligations assimilables du Trésor (OAT) à 5,5 %** (autant de coupons à 1 €), inscrites au c/272 « titres immobilisés – droits de créances ». Le c/762 « revenus des valeurs mobilières de placement » enregistre chaque année 39 492 € de produits financiers, correspondant à l'intérêt annuel de 5,5 % (39 491,87 € exactement). Les OAT, d'une maturité de 30 ans, arriveront à échéance le 25 avril 2029, date à laquelle le capital sera remboursé.

La souscription de 1998 avait pour but de réinvestir le capital d'une précédente souscription d'OAT de 1990. Cette souscription initiale présentait en réalité la nature d'une opération d'auto-assurance pour la commune. Dès cette époque, en effet, le maire alors en exercice s'était soucié des conséquences financières d'une éventuelle fermeture de la centrale. Il avait demandé au comptable public **la possibilité d'ouvrir un compte bancaire pour y déposer une partie des recettes communales et conserver ainsi une épargne qui ne serait utilisée que dans l'hypothèse d'une fermeture de la centrale.**

Ce placement financier avait été refusé au nom de l'obligation de dépôt des fonds libres au Trésor qui, depuis un décret impérial du 27 février 1811, puis l'article 15 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et, désormais, l'article 26 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finance, interdit aux collectivités territoriales de disposer librement de leur trésorerie. Les dérogations à cette obligation, inscrite depuis 2003 à l'article L. 1618-2 CGCT, sont très restreintes notamment, pour ce qui concerne la situation de Cordemais, au regard de l'origine des fonds pouvant être placés (cf. I de l'article L. 1618-2 et article R. 1618-1 CGCT).

La commune avait alors décidé d'investir dans une OAT, placement qui avait été autorisé exceptionnellement à l'époque mais qui constitue désormais, selon le II de l'article L. 1618-2 CGCT, le placement de principe lorsque la dérogation est possible.

Ce placement constitue donc une sorte de mécanisme d'auto-assurance, le préjudice qui pourrait être réparé étant l'ensemble des pertes financières qu'entraînerait la fermeture de la centrale. Il est cependant limité, le capital investi ne représentant que 12,3 % du total 2023 des charges de fonctionnement, soit environ 45 jours de charge.

2.4 Une situation comparable à d'autres communes accueillant un équipement lourd

Si la comparaison à la strate de référence, c'est-à-dire en fonction de la seule population, est utile pour montrer le caractère tout à fait exceptionnel de la situation de Cordemais, il convient de doubler cette analyse par une comparaison avec les situations plus équivalentes.

À cet effet, un échantillon de référence a été constitué, comprenant les communes mentionnées à l'annexe 2 du présent rapport. Cet échantillon comprend une quarantaine de communes sur le territoire desquelles un équipement industriel lourd est construit, ou a récemment fermé. Il s'agirait notamment, pour rester dans le domaine de la production électrique, des communes d'implantation des centrales nucléaires, des autres centrales électriques et des barrages hydroélectriques, mais également de raffineries ou d'autres usines importantes. Les communes trop petites, comptant moins de 1 000 habitants (comme Paluel, Chooz, et de nombreuses communes de montagne hébergeant des barrages), et, à l'inverse, celles trop grandes (Le Havre, Gennevilliers, etc.) ont été écartées.

Les ratios retenus montrent une plus grande diversité de situations qu'attendue, ce qui n'empêche pas de constater aussi des éléments structurants. La CAF nette de ces communes est le plus souvent très confortable¹³, surtout pour les plus petites d'entre elles. Même parmi les plus grandes, Fos-sur-Mer, Gonfreville-l'Orcher ou Petit-Caux, par exemple, disposent déjà d'une CAF brute qui atteint 8 M€ en moyenne annuelle, et parfois jusqu'à 9,9 M€ pour Petit-Caux. Il en va de même à Flamanville.

La situation de Porcheville, où la centrale a fermé en 2018, illustre bien le sujet : alors que la CAF nette avait atteint 1 M€ en 2017, elle chute sans discontinuer ensuite, jusqu'à être inférieure à 4 000 € en 2023.

Si certaines communes remboursent annuellement un montant élevé d'emprunt, la plupart d'entre elles, notamment celles situées dans la seconde moitié du tableau, ont une annuité relativement faible. À compter de 2021, trois communes n'ont aucun remboursement d'emprunt et pour deux d'autres l'annuité est inférieure à 100 000 €.

La situation au regard du versement de la dotation globale de fonctionnement est encore plus exemplaire : en 2022, pour 19 des 41 communes de l'échantillon la DGF était nulle. À Landivisiau, elle devient subitement très fortement négative en 2023, l'année qui suit la mise en service de la centrale à gaz.

Les montants des attributions de compensation (AC) versées à ces communes par leur EPCI peuvent être très élevés : presque 30 M€ chaque année pour Fos-sur-Mer, 10,3 M€ pour Saint-Avold, 5,9 M€ à Fessenheim. À Civaux, la seconde plus petite commune de l'échantillon, qui ne compte que 1 200 habitants, l'AC atteint en moyenne 15,8 M€ par an. La situation respective de Civaux et de Golfech montre que les stratégies financières intercommunales ont sans doute une influence : Civaux bénéficie d'une forte AC, mais d'aucune DSC, tandis que Golfech n'a aucune AC, mais une très forte DSC. Gravelines profite des deux à la fois : 31,6 M€ d'AC en moyenne par an et 4,3 M€ de DSC.

¹³ Hormis quelques situations particulières, dont celle de Donges.

Enfin, la comparaison des bases, des taux et des produits de TH et de TFPB, en euro par habitant, entre ces communes et leur strate de référence, est également très éclairante. Si les situations sont diverses pour la TH, les bases postérieurement à la réforme sont généralement bien inférieures à celle de la strate. En revanche, les bases de TFPB sont dans la très grande majorité des cas bien supérieures à celles de la strate. Les taux n'étant pas, en revanche, toujours très différents, le produit fiscal de TFPB prélevé est largement supérieur à celui, moyen, de la strate. Il en résulte mécaniquement une CAF bien meilleure, comme à Cruas ou Nogent-sur-Seine. Mais on peut également observer que les charges de fonctionnement ont une tendance à être, elles aussi, très supérieures à la moyenne de la strate.

Ces comparaisons illustrent donc que Cordemais bénéficie de la même situation favorable que ces communes : un ouvrage industriel, dont l'activité a une portée nationale, mais dont le foncier bâti garantit des recettes de fonctionnement importantes très localement.

2.5 Une évolution des charges à maîtriser

L'évolution des dépenses de fonctionnement démontre que la commune de Cordemais n'a pas un grand souci de leur maîtrise. Les charges de gestion progressent de 19,5 % entre 2017 et 2022. Si les subventions de fonctionnement versées diminuent de 51 % sur cette période, les charges à caractère général progressent de 30 % et les charges de personnel de 52,2 %. En réponse aux observations provisoires, le maire de la commune a indiqué que ces hausses s'expliqueraient notamment en raison de la réintégration, au sein de la commune, de la fonction support ressources humaines ainsi que celle de l'entretien des bâtiments, jusque-là assurées par la CCES. Il y a cependant lieu de considérer que ces mouvements obèrent de possibles gains de gestion associés à une mutualisation des fonctions support à l'échelle de l'intercommunalité.

Parmi les augmentations de charges assez fortes, la chambre relève :

- les charges sur contrats de prestations de services (c/611) : elles passent de 113 000 € en moyenne en 2017-2019, à 246 000 € en 2020-2021, puis 402 000 € en 2022 et 524 000 € en 2023, soit + 409 000 € sur la période, soit + 357 % ;
- les frais de représentation : alors que les frais de déplacement (c/6251) représentaient une moyenne assez stable de 1 500 € entre 2017 et 2020, ils ont atteint, sous la nouvelle mandature, 4 800 € en 2022 et 6 600 € en 2023 en raison notamment de l'inauguration de nouveaux équipements comme *La Passerelle*. Les frais de réceptions (c/6257), quant à eux, qui étaient nuls jusqu'en 2022, apparaissent en 2023 pour un montant de presque 9 700 € ;
- Les frais de nettoyage des locaux (c/6283) : la moyenne annuelle était de 60 000 € entre 2017 et 2021 ; elle passe à 92 400 € en 2022-2023.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire en fonction a précisé que la commune s'était engagée avec le centre de gestion de Loire-Atlantique (CDG 44) dans une mission de réflexion visant à un organigramme cible à l'horizon 2025, afin de questionner les besoins en prestations externalisées.

Parmi les prestations de service, outre celles relatives aux compétences en matière de vie scolaire, celles d'intérim, déjà relevées, et celles du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale, il faut mentionner les dépenses importantes en matière de services informatiques, de conseil juridique et de communication, qui se prêtent plus particulièrement à des mutualisations. Le cabinet de conseil financier a coûté quant à lui 22 321 €.

On peut aussi relever le niveau assez élevé des frais de publicité, publications et relations publiques : les charges de fêtes et cérémonies (c/6232), qui étaient en moyenne de 97 500 € par an entre 2017 et 2019, diminuent fortement en début de mandat, mais reviennent au niveau antérieur en 2022 ; les frais de publication (c/6237) représentent 60 000 € par an en moyenne ; les frais postaux et frais de télécommunications (c/626), particulièrement élevés en 2019-2020, représentent environ 55 000 € par an.

De manière générale, ce sont donc toutes les charges relatives au train de vie de la commune qui paraissent augmenter, surtout sous la nouvelle mandature. Ainsi, entre 2017 et 2021, les charges de fonctionnement réelles par habitant augmentent de 12,2 % à Cordemais alors qu'elles n'augmentaient que de 0,6 % dans les communes de sa strate. Même en tenant compte du rattrapage important de la strate en 2022, l'évolution du ratio entre 2017 et 2022 est de + 14,5 % pour Cordemais et de + 7,9 % pour la strate.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de Cordemais est très confortable, mais aussi très atypique. Les recettes de fiscalité reversée par la communauté de communes, ainsi que celles de fiscalité foncière, générées par la centrale électrique située sur son territoire, modifient totalement la structure des produits de fonctionnement au regard des caractéristiques habituelles des communes comparables. Si ces recettes permettent à Cordemais un niveau d'investissement très supérieur à ces dernières, avec un endettement très réduit, elles ont aussi favorisé un manque certain de rigueur dans la maîtrise des charges. La masse salariale, à elle seule, a progressé de 52,2 % entre 2017 et 2023.

Cette situation financière, atypique au regard des communes de même population (strate), mais comparable à celles de communes sur le territoire desquelles sont situés un équipement industriel du même genre, entraîne un effet d'aubaine au niveau local.

À l'instar de ces autres communes, Cordemais bénéficie de fortes recettes de fonctionnement : les récentes réformes fiscales qui ont porté sur ces catégories de recettes ont cependant renforcé la dépendance financière de Cordemais à des financeurs extérieurs (État et EPCI). La fermeture de la centrale électrique à l'horizon 2027 et son éventuelle reconversion (Framatome) devrait donc conduire Cordemais à poursuivre un effort de maîtrise de ses charges de fonctionnement.

3 LA COMPTABILITÉ PATRIMONIALE ET L'INFORMATION FINANCIÈRE DOIVENT ÊTRE RÉGULARISÉES

La fiabilité des comptes de la commune de Cordemais et la qualité des informations financières sont très perfectibles.

3.1 Une structuration budgétaire et comptable satisfaisante

Cordemais dispose d'un budget principal (BP) et d'un budget annexe (BA) « location aux particuliers » (LOP), dont l'excédent de fonctionnement cumulé d'un montant de 906 000 €, a été reversé au BP en 2022. Un autre budget annexe, « camping municipal », a été clôturé en 2020 lorsque le choix d'une gestion déléguée a été fait. Le camping et le port de plaisance de Cordemais font l'objet d'une délégation de service public (DSP). Les résultats (fonctionnement et investissement) 2020 du BA camping ont été régulièrement transférés au BP en 2021.

La comptabilité de la commune était tenue jusqu'en 2023 dans le cadre de l'instruction budgétaire et comptable M14. Par délibération du 18 octobre 2023, elle a adopté l'application du référentiel budgétaire et comptable M57 pour l'exercice 2024. Très étoffé, le règlement budgétaire et financier (RBF) adopté à cette occasion se borne cependant essentiellement à retranscrire les règles générales relatives à la préparation, au vote et à l'exécution du budget. Le cycle budgétaire et comptable de Cordemais est conforme aux articles L. 1612-1, L. 1612-11, L. 1612-12 et L. 2312-1 CGCT et aux dispositions de son RBF.

La commune dispose d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2020-2026 puis 2020-2027, actualisé chaque année, dont les informations sont devenues plus complètes en 2020. Toutefois, les actualisations approuvées le 27 mars 2021 puis le 2 avril 2022 présentent des erreurs de calcul : en 2021, il manque 50 000 € au total (erreur sur la ligne « remise en état salle omnisport ») ; en 2022, le total général est 100 000 € trop élevé, car d'une part les totaux annuels 2023 à 2026 sont chacun trop élevés de 20 000 € et d'autre part la somme des totaux annuels présente une erreur de 20 000 € en trop.

Le débat d'orientations budgétaires a lieu conformément à l'article L. 2312-1 CGCT. Le rapport d'orientations budgétaires, très étoffé et corrélé au PPI, est conforme au A de l'article D. 2312-3 CGCT.

3.2 La qualité insuffisante de l'information financière et budgétaire

3.2.1 L'information des élus et des citoyens est très perfectible

3.2.1.1 L'information des élus

Selon les articles L. 2313-1 et R. 2313-1 CGCT, les documents budgétaires sont assortis d'annexes, obligatoires pour les communes de plus de 3 500 habitants.

Le paragraphe 7.1.3 du chapitre 1 du titre 4 du tome 2 de la M14 dispose en outre que : « *Les documents budgétaires des communes de 3 500 habitants et plus sont assortis, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2343-2 CGCT, des états annexes et des informations générales décrits au § 6.2.2. du présent chapitre.* » Le paragraphe 6.2 de la M14 liste les états annexes obligatoires. Il en va de même de la M57 (paragraphe 1.2.4 du chapitre 4 du titre 1 du tome 2). Enfin, le RBF de Cordemais lui-même dispose d'une part que le budget « *contient également des annexes présentant notamment la situation patrimoniale ainsi que divers engagements de la commune* » (article 1.1.3.) et d'autre part que le compte administratif « *comprend les annexes obligatoires* » (article 1.5.).

Or les états annexes au compte administratif 2022 du BP, annexé lui-même à la délibération du 5 avril 2023 qui l'approuve, ne sont quasiment jamais renseignés¹⁴, de même d'ailleurs que les six premiers ratios d'information financière en partie I – A. Il en est de même pour les comptes de tous les autres exercices, autant sur le BP que le BA LOP.

Recommandation n° 1. : Établir les états annexes au budget et au compte administratif conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, ainsi qu'au référentiel budgétaire et comptable M57.

3.2.1.2 L'information des citoyens

Le site internet de la commune ne publie ni les présentations brèves et synthétiques des informations financières essentielles jointes au budget primitif et au compte administratif (avant-dernier alinéa de l'article L. 2313-1 CGCT), ni les données essentielles des conventions de subvention pour les subventions d'un montant supérieur à 23 000 € (article 10, dernier alinéa, de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, et décret n° 2017-779 du 5 mai 2017).

¹⁴ Les seules annexes renseignées sont, outre la présentation croisée par fonctions, les IV – A6.1 et A6.2 (équilibre des opérations financières, en dépenses et en recettes) et A10.3 (opérations liées aux cessions).

Recommandation n° 2. : Publier sur le site internet de la commune l'intégralité des documents budgétaires et financiers prévus aux articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales, en particulier la note explicative de synthèse, ainsi que celles prévues à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

3.2.2 La qualité de la gestion budgétaire

3.2.2.1 Des contrôles internes efficaces mis en place dans l'exécution budgétaire

Les tests réalisés par la chambre montrent que les mandatements font l'objet de contrôles préalables de la part de la direction financière, notamment en cas d'indisponibilité des crédits budgétaires et quant à la bonne imputation budgétaire. Le circuit des visas, paramétré dans le logiciel de gestion financière, est personnalisé selon les services. Les contrôles sont bloquants pour les services. Il faut au moins deux visas distincts (le service financier puis le responsable du service demandeur de la dépense). Le visa du maire s'ajoute pour toutes les dépenses supérieures à 2 000 €. Le rattachement de la dépense à l'engagement juridique est effectué par le service demandeur mais avec un contrôle de la part du service financier. Il en va de même de la certification du service fait et de la liquidation.

Le délai global de paiement, prévu par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013, aujourd'hui codifié aux articles R. 2192-10 à R. 2192-36 du code de la commande publique, et fixé à 30 jours maximum, dont 20 jours pour l'ordonnateur et 10 pour le comptable public, est respecté tant pour le budget principal (16,49 jours) que pour le budget administratif (10,26 jours) (données 2022 et 2023). Les données mensuelles montrent que le délai global de paiement est, en 2023, toujours inférieur à 20 jours, sauf en août (22 jours).

L'état des restes à recouvrer 2022 du BP montre un recouvrement, ou un apurement, relativement efficace : seules quelques créances sont antérieures à 2017, surtout pour des droits de place. Sur le BA LOP, seuls cinq titres non recouverts sont antérieurs à 2021. Il n'y a pas d'état pour le BA du CCAS. Les annulations et réductions de titres sur exercices antérieurs enregistrés au c/673 sont limitées, tant sur le BP que sur le BA. Le c/6541 du BP n'enregistre en outre de créances admises en non-valeur (ANV) qu'en 2021. Le compte de gestion 2023 n'a aucune opération sur ce compte, alors qu'il existe une délibération du conseil municipal du 9 juin 2023 admettant 2 070 € de créances en non-valeur sur le BP. Il n'y a aucune ANV sur le BA LOP.

S'agissant des régies pour la location de salles et pour le service culture, la chambre rappelle qu'il appartient aussi à l'ordonnateur de les contrôler, et pas seulement au comptable public, en vertu de l'article R. 617-17 CGCT.

3.2.2.2 Mais un faible taux d'exécution budgétaire

L'exécution budgétaire est en revanche perfectible. Les restes à réaliser (RAR) ne sont comptabilisés qu'en dépenses d'investissement.

En fonctionnement, le taux d'exécution en recettes est correct, s'améliorant entre 2018 (91,7 %) et 2023 (103,2 %). En revanche, le taux en dépenses est faible, entre 73,3 % (2019) et 86,4 % (2020). Le taux diminue ensuite en 2021 et 2022 et se redresse en 2023 (87,2 %) mais reste trop faible.

Le taux en recettes d'investissement est bon, sauf en 2020 et 2021, où il est inférieur à 85 %. Le taux d'exécution hors RAR en dépenses d'investissement est particulièrement faible. Il s'améliore sensiblement toutefois entre 2018 et 2022, passant de 34 % à 73 %. En 2023, de nouveau, il n'atteint que 54,3 %, un niveau particulièrement faible.

RAR compris, le taux est meilleur, au moins en 2022 (95,3 %). Il n'est encore que de 68 % en 2021, année durant laquelle un montant particulièrement élevé d'investissement avait été budgété (8,6 M€) et réalisé (5,1 M€), et de 80 % en 2023. Cordemais doit donc s'attacher à fiabiliser ses prévisions budgétaires, et les suivre pendant son exécution pour les ajuster, le cas échéant.

3.3 Une fiabilité des comptes qui doit être améliorée

3.3.1 La comptabilisation des résultats et leur affectation sont irrégulières

La comptabilité d'engagement a été vérifiée. Les tests réalisés sur place dans le logiciel financier de la commune montrent que les engagements sont enregistrés et suivis, et que les restes à réaliser en dépense correspondent bien à des engagements non mandatés.

Un état des restes à réaliser très précis, en dépenses d'investissement seulement, est d'ailleurs fourni en 2021 et 2022. Toutefois, ces restes à réaliser ne sont comptabilisés, depuis 2019 seulement et pour la seule section d'investissement, qu'en dépenses, alors que, selon l'article R. 2311-11, A, CGCT, le calcul du besoin ou de l'excédent de cette section d'investissement inclut les restes à réaliser et que ceux-ci « *correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* » : les restes à réaliser en recettes d'investissement doivent donc être suivis, ce qui n'est pas le cas.

L'affectation des résultats est en conséquence irrégulière et rend, à elle seule, les comptes de Cordemais insincères. En effet, les délibérations votées portent sur des résultats calculés sans tenir compte des restes à réaliser de la section d'investissement (y compris en dépenses), contrairement aux articles R. 2311-11, A, et R. 2311-12 CGCT, au moins jusqu'en 2023.

La chambre s'est efforcée de recalculer le résultat réel de la commune. Ces calculs, qui ne portent cependant que sur les années postérieures à 2019 (les restes à réaliser n'étant pas indiqués avant cette date), ne prennent pas en compte la possibilité, réelle, qu'il existe des restes à réaliser en recettes d'investissement, qui viendraient diminuer, voire effacer, le besoin de financement.

En réintégrant les seuls restes à réaliser en dépenses d'investissement, et contrairement à ce qu'indiquent les délibérations votées, au moins en 2020 et 2021, la section d'investissement n'était pas en excédent de financement mais en besoin de financement, insuffisamment couvert par l'affectation en investissement des excédents de fonctionnement, qui n'a pas eu lieu chaque année, et étant donné les reports importants de ces excédents en section de fonctionnement.

Alors qu'en 2020 et 2021 le compte administratif fait apparaître un excédent de financement, respectivement, de 435 752,16 € et de 881 732,72 €, c'est en réalité au constat d'un besoin de financement, de respectivement 2,47 M€ et 2,7 M€, que conclut la chambre. En 2022, le besoin de financement identifié d'environ 1 M€ serait en réalité de 2,6 M€.

En tout état de cause, la méthode de calcul du besoin ou de l'excédent de financement était irrégulière. Elle grève fortement la sincérité du résultat de clôture du compte administratif à affecter et des écritures comptables subséquentes. Si la méthode de calcul a été modifiée, en 2022, à l'occasion de l'affectation des résultats 2021, la chambre observe que les restes à réaliser en recettes d'investissement ne sont toujours pas comptabilisés.

Recommandation n° 3. : Calculer le résultat à affecter conformément aux dispositions des articles R. 2311-11 et R. 2311-12 du code général des collectivités territoriales.

3.3.2 Une comptabilité patrimoniale très peu fiable

3.3.2.1 Les provisions

Aucune provision n'a été passée depuis 2017, quel que soit le budget, à l'unique exception d'une provision de 26 400 € en 2022 pour dépréciation des comptes de redevables.

Le protocole d'aménagement du temps de travail approuvé en conseil municipal en novembre 2022 prévoit, pourtant dans son article 7.1, un compte-épargne temps (CET). Or, tant la M14 (c/158) que la M57 (c/154) exigent une provision « *pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET* ».

En outre, sur la période, plusieurs contentieux étaient ou sont encore en cours. La commune aurait dû réaliser une estimation du risque financier encouru, conformément au 1° de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, les c/416 et 46726, qui enregistrent les créances litigieuses ou douteuses, ne sont pas mouvementés. Les c/4116 et 4146 présentent, fin 2022, sur le BP, un montant de créances restant à recouvrer respectivement de 4 026,16 € et de 21,15 €. Ces créances, qui sont « contentieuses » selon leur enregistrement comptable, ne font pas l'objet d'un provisionnement. En revanche, le c/6817 « dotations aux provisions pour dépréciation des actifs circulants » du BP est débité en 2022 pour un montant de 26 400 €, le c/4911 « provisions pour dépréciation des comptes de redevables (non budgétaires) » étant crédité en 2023 d'un montant identique. Le certificat administratif transmis comme pièce justificative ne fournit aucune information sur l'objet de la créance. Ces c/6817 et 4911 sont également, sur le BA LOP, débité en 2022 et crédité en 2023, respectivement, de 18 215 €. Le certificat administratif ne renseigne pas plus.

Au regard de ces constats, même si le montant annuel des créances litigieuses, douteuses ou abandonnées est limité, il n'est pas nul. Or, les articles L. 2321-2, 29°, et R. 2321-2, 3°, CGCT, font obligation à la commune de constituer une provision « *à hauteur du risque d'irrécouvrabilité* », « *lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis* ». Cette provision est reprise en cas d'admission en non-valeur ou d'annulation ou de réduction de titres sur exercices antérieurs. Ce n'était pas le cas jusqu'en 2022. Une seule provision, précitée, a été passée cette année-là à hauteur de 26 400 €, alors que d'autres créances litigieuses étaient constatées.

Recommandation n° 4. : Constituer des provisions pour compte épargne-temps, pour risques contentieux et pour créances douteuses, conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales et de l'instruction budgétaire et comptable M. 57.

3.3.2.2 Les immobilisations et leur inventaire

3.3.2.2.1 L'absence d'apurement des immobilisations en cours

Le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Tant l'instruction M14 que celle M57 prévoient que lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses sont virées au compte 21 « immobilisations corporelles ». La M57 rappelle en outre « *que l'amortissement est lié à la mise en service du bien, concrétisée par ce virement du compte de travaux en cours au compte définitif d'immobilisation* » (tome 1. Cadre comptable).

L'apurement des immobilisations en cours, par intégration dans les immobilisations définitives au moment de la mise en service, n'est pas effectué par la commune de Cordemais.

Tableau n° 4 : Comparaison des comptes 21 et 23 du budget principal et du budget annexe LOP

		c/23 solde	c/23 flux	c/21 solde	Ratio *
2017	BP	16 211 137,17 €	1 221 750,36 €	65 767 785,48 €	24,65%
	BA	345 962,64 €	55 957,89 €	5 141 454,87 €	6,73%
2018	BP	17 940 808,53 €	1 729 671,36 €	65 892 240,49 €	27,23%
	BA	678 286,57 €	332 323,93 €	5 147 370,92 €	13,18%
2019	BP	18 888 284,54 €	947 476,01 €	66 537 492,51 €	28,39%
	BA	768 816,11 €	90 529,54 €	5 157 618,02 €	14,91%
2020	BP	20 458 372,07 €	1 570 087,53 €	67 510 429,66 €	30,30%
	BA	817 821,21 €	49 005,10 €	5 226 667,48 €	15,65%
2021	BP	23 932 911,41 €	3 414 884,94 €	68 884 677,30 €	34,74%
	BA	874 031,54 €	56 210,33 €	5 240 035,88 €	16,68%
2022	BP	24 611 830,77 €	1 029 497,22 €	71 677 843,27 €	34,34%
	BA	931 845,38 €	57 813,84 €	5 312 508,46 €	17,54%
2023	BP	25 390 262,61 €	778 431,84 €	73 785 968,02 €	34,41%
	BA	947 433,38 €	15 588,00 €	5 373 220,91 €	17,63%

Source : comptes de gestion / le ratio est celui du solde du c/23 sur celui du solde du c/21. Le c/23 est calculé hors c/238.

Sur le BP, le solde du c/23 enregistre 25,4 M€ fin 2023. Le ratio des immobilisations en cours sur celles corporelles augmente régulièrement, passant de 24,65 % en 2017 à 34,41 % en 2023. En détail, fin 2023, le solde du c/2312 « Agencements et aménagements de terrains en cours » était de 4 M€, celui du c/2313 « Constructions en cours » de 18,6 M€ et celui du c/2315 « Installations, matériel et outillage techniques en cours » de 2,7 M€ (le solde étant imputé au c/2318 « Autres immobilisations corporelles en cours »). Or, pour le seul c/2313, l'état de l'actif 2021 enregistre encore des immobilisations antérieures à 2018, y compris, pour plus de 10 M€, des immobilisations en cours de 1974, 1980, 1982, 1997, 2005, 2010-2015.

Sur le BA LOP, le solde du c/23 est supérieur à 930 000 € fin 2022. Le même ratio passe de 6,73 % en 2017 à 17,63 % en 2023. L'état de l'actif de ce BA faisant apparaître de nombreuses immobilisations paraissant remonter entre 2013 et 2022.

Recommandation n° 5. : Apurer annuellement, en fin d'exercice, les immobilisations en cours, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M. 57.

3.3.2.2 L'imputation des immobilisations entre les comptes et entre les budgets

Les immobilisations enregistrées au c/2188 « autres immobilisations » du BP sont très nombreuses (pour 2,4 M€). Leur imputation à d'autres comptes d'immobilisations corporelles paraît souvent possible. Ainsi, au lieu de figurer dans un compte accessoire, réservé à celles-là seulement qui ne peuvent être imputées dans aucun autre compte, les immobilisations corporelles pourraient être mieux suivies, en fonction de leur nature réelle, et, le cas échéant, être prises en compte dans la comptabilité analytique.

Des équipements propres au camping sont en outre identifiés comme tels au c/2188 du BP, sans être inscrits au c/24 (immobilisations affectées). En revanche, presque 11 M€ sont bien enregistrés au c/2423 comme mis à disposition de la CCES.

Ainsi, si les montants de l'état de l'actif correspondent à ceux enregistrés à la balance comptable (vérification effectuée pour l'année 2021), la fiabilité de l'inventaire ne peut être assurée, ne respecte pas les principes posés par le propre règlement budgétaire et financier de la commune, et appelle un travail important d'apurement.

3.3.2.3 L'amortissement

La commune de Cordemais a franchi en 2017 le seuil des 3 500 habitants : l'amortissement est donc devenu pour elle à cette date une obligation (article L. 2321-2, 27°, CGCT). Toutefois, selon la M14 alors applicable : *« Les collectivités ou établissements qui entrent dans le champ de l'amortissement obligatoire à l'occasion d'un recensement de population sont tenus d'amortir seulement les immobilisations acquises à compter de l'exercice de changement de régime. »*

Tableau n° 5 : Montant des dotations annuelles aux amortissements des immobilisations (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BP	72 443,43 €	0,00 €	178 828,82 €	94 083,53 €	132 965,96 €	163 105,84 €	185 029,97 €
BA	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €

Source : comptes de gestion

En vertu des articles L. 2321-3 et R. 2321-1, 2°, CGCT, doivent notamment être amortis les biens productifs de revenus. L'état de l'actif 2021 du BP fait apparaître pour 1,3 M€ d'actifs au c/2132 « immeubles de rapport ». Aucun n'est amorti, puisqu'il s'agit de biens immobiliers enregistrés en 1967, 1979, 1993, 1994, 2008 et 2015, soit avant l'application obligatoire de l'amortissement. Il en va de même sur le BA « LOP » précité où aucune dotation aux amortissements n'a été enregistrée alors que son état de l'actif 2021 fait apparaître pour 4,7 M€ d'actifs au c/2132 « immeubles de rapport ».

Toutefois, les futures immobilisations de la commune, y compris les composants renouvelés des biens acquis avant 2017, devront être amorties.

Sur le BP, les subventions d'équipement versées à des syndicats (réseaux d'eau et électrique), enregistrées au c/2041582, ont des durées d'amortissement de cinq ans selon l'état de l'actif 2021. Or, alors que ces subventions datent de 2009 et 2013, elles ont encore une valeur nette comptable, les amortissements antérieurs étant inférieurs à la valeur brute.

Certaines des immobilisations enregistrées au c/2188 sont amorties, pour un ou sept ans : le montant des amortissements antérieurs pour celles amorties sur sept ans semble peu cohérent.

Enfin, même le matériel informatique récent, acquis postérieurement à 2017 et inscrit au c/2183, n'est pas amorti, malgré les dispositions en ce sens des délibérations du conseil municipal de décembre 2017 et 2020.

La chambre rappelle que l'instruction M57 impose un amortissement *pro rata temporis*, le cas échéant par composant.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion financière de Cordemais appelle des progrès, notamment en matière de comptabilité patrimoniale et d'opérations de fin d'exercice.

L'information financière des élus et des citoyens doit être améliorée.

Si la commune s'est dotée d'outils de pilotage financier stratégique dont la qualité est désormais bonne (orientations budgétaires, programmation des investissements) et peut compter sur un contrôle interne, des délais de paiement et un recouvrement de ses recettes relativement performant, les erreurs de calcul du résultat comptable affectent la sincérité de ses comptes et sa comptabilité patrimoniale est particulièrement peu fiable.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE CORDEMAIS EST PERFECTIBLE

Issu de la démutualisation intervenue avec la CCES, le service support des ressources humaines doit aujourd'hui faire face à une stabilisation de sa gestion. En réponse aux observations provisoires, le maire de la commune a pris l'engagement d'intégrer à sa réorganisation la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières, des effectifs ainsi que la maîtrise des heures supplémentaires.

4.1 La direction générale en cours de restructuration

La commune a lancé en 2024 le recrutement d'un directeur général adjoint (DGA) dans le cadre d'un « contrat de projet », sur le fondement des articles L. 332-24 à L. 332-26 du code général de la fonction publique (CGFP) et du décret n° 2020-172 du 27 février 2020 relatif au contrat de projet dans la fonction publique, alors que le contrat de travail en cause de juin 2024 ne mentionne aucun « projet ».

La chambre observe qu'il n'est pas possible de détourner une dérogation tout à fait spécifique dans le but de pourvoir en réalité un emploi permanent.

4.2 Le suivi des effectifs doit être amélioré

Les données relatives aux effectifs du personnel communal figurant dans ses divers documents (bilan social, rapport d'orientations budgétaires - ROB, synthèse du rapport social unique (RSU), délibérations relatives au tableau des effectifs) diffèrent de celles figurant sur les données de paies, surtout avant 2020. L'annexe aux comptes prévue à cet effet n'est pas renseignée, alors que le règlement budgétaire et financier (RBF) précise que « *le tableau des effectifs fait partie des annexes obligatoires au budget et au compte administratif* » (article 2.1.2.).

Tableau n° 6 : Effectifs administratifs

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bulletins de paies au 31/12	57	64	65	72	83	77	79
Tableau des effectifs commune (délib) emplois pourvus au 31/12			44	56	83	74	73
Synthèse du bilan social - DOB			65		97	97	
Bilan social pour le ROB					82	72	75
ROB							
Synthèse RSU						75	

Source : Documents mentionnés dans le tableau

Si le travail de fiabilisation mené depuis la création du nouveau service RH se retrouve dans l'évolution favorable de ces données, il n'est pas achevé : le bilan social et les bulletins de paye divergent encore fin 2023, à hauteur de quatre agents. En outre, le tableau des effectifs est, certaines années, modifié à chaque séance du conseil municipal, pour tenir compte de chaque recrutement, sans qu'un objectif clair de gestion soit arrêté. La chambre demande donc à la commune une fiabilisation accrue de ses données relatives à son personnel.

Parmi les documents stratégiques en matière de gestion des ressources humaines (RH), la commune dispose de lignes directrices de gestion (LDG), du bilan social et du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP). Un plan de formation est en cours d'élaboration. Les LDG, prévues initialement par l'article 30 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, et aujourd'hui codifié aux articles L. 413-1 CGCT et suivants, ont été arrêtées par le maire le 5 juillet 2022 alors l'article 94, VIII, de la loi, prévoyait l'obligation de les définir avant le 1^{er} janvier 2021. Elles ont été établies pour une durée de deux ans, rétroactivement à compter du 1^{er} janvier 2022. Les LDG sont donc arrivées à échéance début 2024, sans que de nouvelles LDG aient, pour le moment, été adoptées. Elles pourraient être l'occasion de fixer cet objectif.

L'évolution des effectifs montrent par ailleurs un fort recrutement en 2019, dû en partie à des titularisations importantes, mais qui n'ont pas empêché le recrutement, à nouveau d'un nombre important de non-titulaires.

Tableau n° 7 : Évolution des effectifs permanents par statut (en ETPT)

Au 31/12	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2017/2023 (en %)
Titulaires	40	37	55	56	55	56	57	30
Non titulaires	17	27	10	16	28	21	22	23
Total	57	64	65	72	83	77	79	28

Source : bulletins de paye

Sur la période au contrôle, la masse salariale a ainsi augmenté de 52,2 %, du fait aussi bien de l'évolution du nombre d'emplois permanents (+ 28 %) que du coût unitaire de ces emplois (+ 72 %).

La chambre observe qu'une augmentation aussi forte s'est effectuée à périmètre de compétences inchangé, au détriment d'un effort de mutualisation avec l'intercommunalité ou d'autres communes. Elle invite donc la commune à maîtriser l'évolution future de ces dépenses.

Tableau n° 8 : Évolution du coût unitaire brut de personnel (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution totale %
Dépenses masse salariale (€)	1 609 367	1 658 866	2 078 550	2 475 834	2 920 858	2 775 514	2 450 220	52,2
Nombre ETP permanents au 31/12	57	64	65	72	83	77	79	28
Coût brut par ETP (€)	28 234	25 919	31 977	34 386	35 191	36 045	31 015	72

Source : comptes de gestion pour les montants / bulletins de paies pour les effectifs / dépenses masse salariale = charges totales de personnel (rémunération indiciaire et indemnitaire, cotisations sociales, impôts et taxes, autres charges) nette des remboursements pour mise à disposition de personnels. Évolution : entre 2018 et 2023.

4.3 La gestion des ressources humaines doit être plus rigoureuse

Le temps de travail annuel a été contrôlé et n'appelle pas d'observation.

4.3.1 Les heures supplémentaires et complémentaires

Les heures supplémentaires autorisées demeurent régies par une délibération du conseil municipal prise le 10 décembre 2007. Le volume et le coût des heures supplémentaires ont augmenté de manière significative sur la période (+ 68 %).

Tableau n° 9 : Évolution des heures supplémentaires et complémentaires

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution %
Volume Heures supplémentaires (données BP)	234	302	369	200	197	1 131	806	71
Volume Heures complémentaires (données BP)	2 042	2 983	2 789	935	858	1 950	1 969	-4
Volume Heures supplémentaires (données cne)	234	181	291	203	428	1 268	820	
Volume Heures complémentaires (données cne)	1 975	2 990	3 034	875	895	1 869	1 909	
Total HS HC (données BP)	2 276	3 285	3 158	1 135	1 055	3 081	2 775	
Coût global IHTS en €	25 669	33 237	33 472	13 299	17 552	42 949	37 489	32
Masse salariale	1 609 366	1 658 866	2 078 550	2 475 834	2 920 858	2 775 514	2 450 220	
En % de la masse salariale	1,6	2	1,6	0,53	0,60	1,54	1,53	
Effectif (en ETPT)	57	64	65	72	83	77	79	28

Sources : bulletins de paies

Tableau n° 10 : Coûts des heures supplémentaires et complémentaires (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution %
<i>Coût Heures supplémentaires (BP)</i>	4 636	3 043	5 136	3 749	8 616	21 509	14 593	68
<i>Coût Heures complémentaires (BP)</i>	21 033	30 194	28 336	9 550	8 936	21 440	22 896	8
<i>Coût global en €</i>	25 669	33 237	33 472	13 299	17 552	42 949	37 489	32

Sources : bulletins de paies

La commune disposait d'une badgeuse qu'elle a abandonné en 2023 suite à des dysfonctionnements. Une fiche papier a été créée pour les demandes d'heures supplémentaires et complémentaires en attendant la mise en place d'un logiciel RH de gestion du temps. Ces fiches sont validées par chaque chef de service.

La commune ne dispose donc d'aucun système automatisé de contrôle des horaires, contrairement à ce qu'impose l'article 2, I, 2°, du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Selon ces dispositions, l'utilisation d'un décompte déclaratif contrôlable, en lieu et place du dispositif de contrôle automatisé, n'est permise que « *s'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement* » ou « *pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10* ». Si, en réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de la commune a précisé que depuis le 1^{er} janvier 2024, un logiciel de gestion des ressources humaines intègre le contrôle des absences et des heures, la chambre fait observer que ledit logiciel ne saurait être totalement assimilé à un système automatisé de contrôle des horaires, ce qu'elle a relevé à l'occasion de son contrôle.

Recommandation n° 6. : Rétablir, d'ici la fin de 2025, un moyen de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies par les agents, conformément à l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

4.3.2 L'absentéisme et la formation

Les jours d'absence pour congés de maladie des agents communaux de Cordemais sont élevés, représentant 1 148 journées par an en 2023. Ces absences ont contraint la commune à recourir à des services extérieurs de remplacements. Les principales absences concernent le pôle Vie Scolaire qui nécessite des effectifs complets pour le bon fonctionnement des services. Le taux d'absentéisme communal pour ses agents permanents atteignait ainsi 8,53 % (données RSU 2022) alors qu'il n'était la même année, pour la strate des communes de 51 à 100 agents à laquelle appartient Cordemais, que de 4,4 %¹⁵.

Le montant de ces remplacements, qui ont fait après une lettre d'observation en ce sens de la préfecture, l'objet de marchés de prestation de mise à disposition de personnel intérimaire, s'élève en 2023 à 35 383 €.

¹⁵ Données Observatoire Willis Towers Watson.

En 2023, le budget prévu à la formation des agents municipaux a été fortement dépassé. Son montant a quadruplé entre 2021 et 2023, passant de 13 495 € à 56 172 €. Les services opérationnels engagent en réalité eux-mêmes les formations qu'ils estiment nécessaires, sans arbitrage ou validation préalable du service RH, qui n'a pu en 2023 vérifier la disponibilité des crédits. La commune est donc consciente de la nécessité de revoir les modalités d'octroi et de suivi des formations.

4.4 Les recettes de mise à disposition de personnels au bénéfice de la CCES n'ont été que tardivement recouvrées

La commune met à disposition de la CCES depuis 2019 des agents pour assurer les missions dévolues au service lecture publique, à l'accompagnement des élèves dans les cars de transport scolaire, et à l'encadrement d'enfants pendant les temps d'activité périscolaire.

Ces mises à dispositions font, conformément à la réglementation, l'objet de conventions précisant la durée, la nature des fonctions prévues, les conditions d'emploi, les modalités du contrôle et de l'évaluation des activités, les modalités de remboursement de la rémunération ainsi que les missions de service public confiées aux agents.

En revanche, aucun arrêté individuel de mise à disposition n'a été pris par la commune.

De plus, la commune n'a pas procédé au recouvrement annuel des recettes liées à ces mises à disposition entre 2019 et 2022. Elle s'en est aperçu par hasard en 2023 et a pu procéder alors au recouvrement de l'intégralité de sa créance, pour un montant de 295 454 €, enregistrés en intégralité sur l'exercice au c/70846.

4.5 Le régime indemnitaire : le RIFSEEP

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique de l'État est applicable aux cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, en vertu du principe de parité entre les fonctions publiques (article L. 714-4 du CGFP). Ce régime indemnitaire a vocation à remplacer la plupart des primes et indemnités existantes.

Le RIFSEEP a été mis en place à Cordemais par délibération n° 2017-79 du 18 décembre 2017, avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018, pour l'ensemble du personnel communal, actualisé ensuite par délibérations successives du 26 décembre 2019, du 27 juin 2020, du 23 octobre 2021 et du 15 mars 2023. Ces délibérations créent des grilles d'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et de complément indemnitaire annuel (CIA) en fonction des filières, cadres d'emplois et groupes de fonctions conformément à la réglementation et n'appellent pas d'observation particulière sur le fond.

Ce régime appelle toutefois, sur la forme, les observations suivantes. D'une part les modifications successives du régime indemnitaire sont peu lisibles, l'intégralité de la délibération originelle étant reprise à chaque fois, y compris avec ses visas et ses motifs, sans que les modifications ne soient clairement identifiées. D'autre part, l'intégration dans le régime des personnels de catégorie A de la filière technique est difficile à identifier : ils figurent dès la délibération originelle, alors que la délibération n°2019-91 du 26 décembre 2019 a précisé qu'ils ne pouvaient encore en bénéficier et a donc fixé un régime indemnitaire ad hoc, et alors même que la délibération n°2019-92 du même jour les inclut pourtant toujours dans le champ du RIFSEEP, comme toutes les modifications suivantes. Ils n'ont été intégrés légalement qu'en 2021 dans ce régime.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion des ressources humaines de Cordemais doit être mieux pilotée et maîtrisée.

Les effectifs ne sont pas toujours connus de manière fiable et précise, de même que le temps de travail.

En dépit de la mise en place d'un logiciel les recensant, les heures de formation des agents et leurs heures supplémentaires augmentent.

5 UNE GOUVERNANCE COMMUNALE À PARFAIRE

Cordemais doit régulariser la délégation de compétence du conseil municipal au maire et améliorer ses dispositifs de prévention des conflits d'intérêts.

5.1 L'organisation du conseil municipal

Parmi les adjoints, ceux recevant délégation de fonctions, dont le champ est fixé par arrêté municipal, reçoivent la charge d'une des huit commissions créées au sein du conseil.

Il n'y a toutefois plus d'adjoint au maire délégué aux finances : c'est le maire qui prend en charge directement cette fonction. La commission « finances » du conseil municipal, présidée par le maire, n'a donc pas de vice-président. De nombreux procès-verbaux (PV) du conseil municipal montrent que ces commissions rendent compte très régulièrement de leur activité à l'ensemble du conseil municipal, dont la commission « finances ».

La composition du conseil municipal, son lieu de réunion, les indemnités des élus et les mandats spéciaux permettant l'indemnisation de leurs frais de mission et la mise en ligne de la liste des délibérations ont été contrôlés et n'appellent pas d'observation de la part de la chambre.

La commune a créé une commission d'appels d'offre (article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales, CGCT) pour les marchés publics, ainsi qu'une commission de délégation des services publics locaux (article L. 1411-5 CGCT), pour les renouvellements des délégations de service public du camping et du port. Leurs modalités de constitution n'appellent pas d'observation.

En revanche, la commission de contrôle des comptes annuels des entreprises liées par convention financière, prévue à l'article R. 2222-3 CGCT, n'a pas été mise en place et doit donc l'être.

Les frais de mission des élus (c/6532), qui étaient inexistantes avant 2021, représentent désormais en moyenne 3 300 € par an, tandis que les frais de formation des élus (c/6535), qui étaient en moyenne de 900 € entre 2017 et 2019, passent en moyenne à 3 600 € en 2020-2021, puis à 9 000 € en 2023.

En cours de contrôle, l'attention de l'ordonnateur avait été attirée sur l'absence de la délibération prévue à l'article L. 2123-12 CGCT en matière de formation des élus. Le conseil municipal a régularisé cette situation lors de sa séance du 6 juin 2024.

5.2 Les délégations de compétence du conseil municipal au maire, et de signature de ce dernier à ses adjoints

5.2.1.1 Le contenu de la délégation consentie au maire

Par délibération du 25 mai 2020, le conseil municipal de Cordemais a délégué au maire nouvellement élu certaines de ses attributions, sur le fondement de l'article L. 2122-22 CGCT. Cette délégation de compétences se borne toutefois à reprendre à l'identique les termes de l'article, et ne procède donc pas à la fixation des « limites », des « cas », du « maximum » et des « conditions » que cet article exige pourtant en ses 2° (tarifs et droits), 3° (réalisation des emprunts), 15° (droit de préemption), 16° (actions en justice), 17° (accidents impliquant des véhicules communaux), 20° (lignes de trésorerie), 21° (droit de préemption), 22° (droit de priorité), 26° (demande de subventions) et 27° (demande d'autorisations d'urbanisme pour les biens municipaux). En conséquence, la chambre souligne la fragilité juridique d'une telle délégation, ainsi que des actes pris sur leurs fondements.

Ce n'était pas le cas dans la délégation donnée par le conseil municipal en avril 2014 à l'ancien maire jusqu'en 2020. Certains des chefs de compétence déléguables en vertu de l'article L. 2122-22 CGCT n'avaient pas été délégués (comme la fixation des tarifs) ; la délibération avait fixé des seuils (ainsi, pour les conséquences dommageables des accidents impliquant des véhicules communaux, la limite de 5 000 €), ou avait précisé l'étendue de la délégation (ainsi des actions en justice).

Par ailleurs, aucune délégation supplémentaire n'a été prise suite à la création des 30° et 31° de l'article L. 2122-22 CGCT par l'article 173, 1°, de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Enfin, même si légalement il est possible au conseil municipal de déléguer l'intégralité de sa compétence en matière de marchés, ce qu'il a fait à Cordemais, la chambre considère qu'il est de bonne gestion de prévoir un contrôle minimal préalable de la part du conseil municipal, au moins pour les marchés les plus importants financièrement.

Ainsi, lors de la séance du 21 décembre 2023, le maire a rendu compte qu'il a attribué le marché de travaux de restructuration et d'extension du restaurant scolaire pour près de 2 M€ : une autorisation préalable, plutôt qu'une information postérieure, aurait été préférable.

Recommandation n° 7. : Fixer un seuil de délégation en matière de marchés publics plus cohérent avec la taille du budget de la commune.

5.2.1.2 Le champ des délégations données au maire par le conseil à mieux maîtriser

La délégation de compétence du conseil municipal donnée au maire, prise le 25 mai 2020, n'est pas bien maîtrisée.

La chambre relève de façon positive que le 3° de la délibération délègue au maire les pouvoirs en matière d'emprunts. La décision du maire n° 2021-24B, non datée mais transmise au contrôle de légalité le 14 décembre 2021, prise au visa de la délibération de délégation, et le contrat d'emprunt du 16 décembre 2021, s'inscrivent dans ce cadre. De même, le 7° de la délibération de 2020 délègue au maire les pouvoirs en matière de création, modification ou suppression des régies. De fait, la création de la régie « culture », comme sa modification sont bien effectuées par arrêté municipal (des 3 mai 2022 et 24 août 2023), pris sur fondement exprès de la délibération déléguant les pouvoirs, de même que la décision de clôture de la régie du camping.

Pour autant, alors que le 2° de la délibération de 2020 précitée délègue au maire les pouvoirs en matière de tarifs et de droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas de caractère fiscal, la chambre note l'existence de délibérations ultérieures du conseil relatives à la fixation des tarifs communaux (du 2 avril 2022), prises au motif, dans leur exposé, que « *c'est l'organe délibérant qui est compétent pour instaurer et fixer le tarif d'une redevance* », et, dans un considérant figurant après les visas, que « *le conseil municipal est compétent pour fixer les tarifs des services publics locaux* ». Il en va de même pour la délibération relative à la fixation des tarifs du restaurant scolaire ou la délibération du 14 mai 2018 relative à un tarif professionnel pour la location de mobil-homes dans le camping.

De même, alors que le 4° de la délibération de 2020 délègue au maire les pouvoirs en matière de règlement des marchés, le conseil municipal approuve le 25 septembre 2021 une délibération d'exonération de pénalités de retard.

Autre exemple, alors que le 26° de la délibération de 2020 délègue au maire les pouvoirs en matière de demande d'attribution de subventions « à tout organisme financeur », une délibération du 3 juillet 2021 du conseil a validé des demandes de subventions pour du matériel informatique et des actions de sécurité routière. Une délibération du 25 septembre 2021 autorise de même le maire à solliciter toute subvention relative aux travaux sur l'Hôtel de Ville, en dépit de la délibération de 2020 précitée. Il semblerait que la pratique provienne de la précédente délégation de compétence, délibérée en 2014, qui n'avait de fait pas procédé à une délégation sur ce point.

En ce sens, les délibérations du 21 mars 2018 sollicitant une aide financière de l'agence de l'eau Loire Bretagne pour l'achat d'une machine de désherbage au titre du contrat régional de bassin versant, demandant une subvention au département de Loire-Atlantique dans le cadre du dispositif « soutien aux territoires », demandant l'attribution de fonds de concours à la CCES pour l'aménagement du port, et demandant une subvention à la région Pays de la Loire au titre du pacte pour la ruralité, pour la rénovation de la verrière du restaurant scolaire étaient nécessaires. Elles ne le sont plus.

Enfin, sur ce dernier champ de délégation des demandes de subvention, il convient de mettre en conformité le règlement budgétaire et financier de la commune, dont l'article 2.4.3. mentionne, en caractères soulignés, que « *les demandes de subventions doivent préalablement faire l'objet d'une délibération du conseil municipal* », avec les règles qu'elle s'est choisie en matière de délégation de pouvoir au maire.

5.2.1.3 L'information sur l'usage de la délégation

L'article L. 2122-23 CGCT dispose que le maire doit rendre compte au conseil des décisions prises par lui en vertu de l'article L. 2122-22. Ce compte rendu est établi à chacune des réunions du conseil municipal.

La chambre relève positivement que le maire rend compte précisément de sa délégation : les PV du conseil municipal comprennent un tableau final listant chaque « décision du maire » prise dans ce cadre, notamment toutes les décisions relevant du domaine de l'achat public.

5.2.1.4 Les délégations de signature

Sur le fondement de l'article L. 2122-18 CGCT, le maire a délégué ses fonctions aux adjoints élus, tant en 2014 jusqu'en 2020, pour l'ancien maire, qu'en 2020 puis 2022, pour le maire en fonction. Les adjoints reçoivent délégation à l'effet de signer « *tout acte ou document ainsi que tout courrier et pièce administrative, relevant de sa délégation* », ce qui n'appelle pas d'observation particulière.

En revanche, le premier adjoint a reçu, le 9 juin 2022, une délégation particulière « *pour signer tout acte* » en l'absence du maire, y compris ceux relevant des délégations consenties par le conseil municipal au maire.

Cette délégation, qui semble totale, présente ainsi un risque d'illégalité au regard de la jurisprudence administrative en la matière. Une délégation moins générale devrait être donnée par le maire.

5.3 La prévention des conflits d'intérêts et des atteintes à la probité

La charte de l'élu a été lue à la séance du conseil municipal du 25 mai 2020, conformément aux articles L. 2121-7 et L. 1111-1-1 CGCT. Un référent déontologue a été désigné, conformément à l'article L. 1111-1-1 CGCT.

La commune de Cordemais dispose par ailleurs d'un règlement intérieur (RI) de son conseil municipal. Or, aucune disposition de ce règlement intérieur ne porte spécifiquement sur les procédures de déport, volontaire ou non, permettant de prévenir les conflits d'intérêts. De même, les dispositifs prévus aux articles 5 et 6 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ne sont pas mentionnés. Dans ces conditions, la chambre prend acte de l'engagement du maire de la commune de modifier le règlement intérieur du conseil municipal afin d'y insérer des dispositions en matière de prévention des conflits d'intérêts.

La chambre relève que lors de la séance du conseil municipal du 5 avril 2023, au cours de laquelle l'attribution des subventions a été décidée, les membres du conseil municipal présidents d'associations ayant demandé une subvention ont été invités à sortir, et le PV en fait mention. En revanche, au cours de la même séance, l'adjointe au maire élue à la culture a voté l'attribution d'une subvention de 65 000 € à l'association dont elle est membre du conseil d'administration. Il en était de même le 1^{er} juin 2022 lorsque le conseil municipal avait validé une convention avec l'association Estuarium : si le président de celle-ci, adjoint au maire, était sorti, le président de séance était un des membres du conseil d'administration de l'association.

La chambre invite donc la commune à revoir la rédaction de son règlement intérieur, de façon à correspondre plus précisément à la jurisprudence administrative.

Recommandation n° 8. : Formaliser, dans le règlement intérieur du conseil municipal, des procédures de prévention des conflits d'intérêts.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation de la gouvernance communale révèle une coordination satisfaisante entre le travail des commissions spécialisées et le conseil municipal.

Cependant, la délégation de compétence du maire doit être régularisée, un montant maximal au-delà duquel le conseil municipal retrouve sa compétence d'approbation des achats devrait être fixé, et le règlement intérieur du conseil municipal devrait être complété de dispositifs de prévention des conflits d'intérêts.

ANNEXES

Annexe n° 1. Situation financière comparée à la strate de référence	43
Annexe n° 2. Communes de l'échantillon pour l'analyse financière	44

Annexe n° 1. Situation financière comparée à la strate de référence

Tableau n° 1 : Comparaison à la strate de référence, en euro par habitant

en € / hab	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Cord.	strate	Cord.	strate	Cord.	strate	Cord.	strate	Cord.	strate	Cord.	strate
Fonctionnement												
Impôts locaux	568	439	594	443	631	454	670	463	145	457	134	479
bases nettes TH	854	1375	847	1382	881	1423	911	1437	35	226	25	228
produit TH	63	195	62	197	65	203	67	205	3	33	2	33
bases nettes TFPB	5493	1217	5419	1220	5490	1251	5573	1275	3385	1194	3 494	1240
produit TFPB avant coeff									885	446	914	468
effet coeff									-767		-790	-41
produit TFPB après coeff	497	230	524	230	558	237	595	242	118		124	427
compensation									559		574	34
Fiscalité reversée									962	146	955	146
DGF	0	146	0	145	0	147	0	147	0	149	0	150
Produits de fct CAF	1848	1017	1713	1012	1853	1027	1844	1013	1902	1040	2153	1137
Charges de personnel	456	447	460	442	554	446	660	447	774	458	730	489
Achats et charges ext.	432	236	434	241	444	247	424	226	443	245	535	271
Contingents	233	34	157	30	146	28	140	28	107	28	116	29
Subventions versées	189	53	136	50	136	51	148	49	134	47	88	51
Charges de fct CAF	1340	838	1219	829	1310	836	1405	815	1503	843	1534	904
Investissement												
Emprunts	0	74	0	73	0	73	0	51	709	75	263	88
FCTVA	64	35	101	38	53	44	89	45	72	44	109	43
Ressources invest.	843	429	726	441	709	460	150	430	1492	452	514	479
Dépenses équip.	423	304	555	344	441	372	786	302	1360	320	995	359
Emplois d'invest.	439	414	557	446	441	480	786	410	1371	430	1028	459
Soldes intermédiaires												
EBF	481	200	480	203	531	208	425	217	396	211	605	211
CAF brute	508	179	493	183	544	191	440	198	399	197	619	201
CAF nette	508	99	493	105	544	115	440	120	399	121	594	126
Endettement												
Encours dette	2	770	2	762	2	751	3	728	712	717	946	726
Annuité dette	0	104	0	100	0	97	0	97	0	93	29	90
Fonds de roulement	815	335	980	337	1275	336	1054	380	957	421	1012	453

Source : DGCL, d'après comptes de gestion

Annexe n° 2. Communes de l'échantillon pour l'analyse financière

Tableau n° 1 : Communes de l'échantillon de référence et destination du site industriel

Commune	Département	Pop.	Industrie	Statut
<i>Fos-sur-Mer</i>	Bouches-du-Rhône	15500	raffinerie, centrale électrique (gaz)	activité
<i>Bollène</i>	Vaucluse	13600	barrage hydroélec. de Donzère-Mondragon	activité
<i>Vaires-sur-Marne</i>	Seine-et-Marne	13500	centrale électrique (fioul)	activité partielle
<i>Pierrelatte</i>	Drôme	13100	centrale nucléaire du Tricastin	activité
<i>Gravelines</i>	Nord	11200	centrale nucléaire	activité
<i>La Hague</i>	Manche	11200	usine de retraitement nucl.	activité
<i>Pierre-Bénite</i>	Lyon	10500	barrage hydroélec.	activité
<i>Port-Jérôme-sur-Seine</i>	Seine-Maritime	10400	raffinerie de Gravenchon	activité
<i>Feyzin</i>	Lyon	9900	raffinerie	activité
<i>Petit-Caux</i>	Seine-Maritime	9600	centrale nucléaire	activité
<i>Landivisiau</i>	Finistère	9200	centrale électrique (gaz)	activité
<i>Gonfreville-l'Orcher</i>	Seine-Maritime	9000	raffinerie de Normandie	activité
<i>Saint-Paul-Trois-Châteaux</i>	Drôme	8800	centrale nucléaire du Tricastin	activité
<i>Donges</i>	Loire-Atlantique	8100	raffinerie	activité
<i>Montoir-de-Bretagne</i>	Loire-Atlantique	7300	terminal méthanier centrale électrique (gaz)	activité
<i>Saint-Maurice-l'Exil</i>	Isère	6500	centrale nucléaire de Saint-Alban	activité
<i>Meyreuil</i>	Bouches-du-Rhône	6000	centrale électrique de Provence (biomasse)	activité partielle
<i>Nogent-sur-Seine</i>	Aube	5800	centrale nucléaire	activité
<i>Revin</i>	Ardennes	5800	barrage hydroélec.	activité
<i>Saint-Laurent-Nouan</i>	Loir-et-Cher	4300	centrale nucléaire	activité
<i>Aramon</i>	Gard	4100	centrale électrique (solaire)	activité

<i>Commune</i>	Département	Pop.	Industrie	Statut
<i>Bouchain</i>	Nord	4000	centrale électrique (gaz)	activité
<i>Porcheville</i>	Yvelines	3100	centrale électrique (fioul)	fermé en 2017
<i>Cruas</i>	Ardèche	3000	centrale nucléaire	activité
<i>Cattenom</i>	Moselle	2600	centrale nucléaire	activité
<i>Saint-Avold</i>	Moselle	2600	centrale électrique (charbon)	activité partielle
<i>Vernou-la-Celle-sur-Seine</i>	Seine-et-Marne	2600	centrale électrique (turbine à gaz de Montereau)	activité
<i>Pont-sur-Sambre</i>	Nord	2400	centrale électrique (gaz)	activité
<i>Fessenheim</i>	Haut-Rhin	2300	centrale nucléaire	fermé
<i>La Bâthie</i>	Savoie	2100	barrage hydroélec.	activité
<i>Guerlédan</i>	Côtes-d'Armor	2050	barrage hydroélec.	activité
<i>Beaufort-sur-Doron</i>	Savoie	2000	barrage hydroélec. de Roselend	activité
<i>Avoine</i>	Indre-et-Loire	1940	centrale nucléaire de Chinon	activité
<i>Flamanville</i>	Manche	1730	centrale nucléaire	activité
<i>Braud-et-Saint-Louis</i>	Gironde	1510	centrale nucléaire du Blayais	activité
<i>Creys-Mépieu</i>	Isère	1500	centrale nucléaire de Creys-Malville	activité
<i>Dampierre-en-Burly</i>	Loiret	1430	centrale nucléaire	activité
<i>Saint-Vulbas</i>	Ain	1240	centrale nucléaire du Bugey	activité
<i>Civaux</i>	Vienne	1200	centrale nucléaire	activité
<i>Golfech</i>	Tarn-et-Garonne	1000	centrale nucléaire	activité

Notes : certaines tranches de centrales peuvent avoir été reconverties (autre mode de production d'électricité), ou avoir été fermées ; si le site est indiqué comme « activité », il reste au moins une tranche en activité // ROD : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes territorialement compétente ; lorsqu'il est indiqué CC ou CA, le rapport porte sur la communauté de communes ou la communauté d'agglomération à laquelle appartient la commune, et non sur celle-ci directement.



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