



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

Commune d'Auray
(Département du Morbihan)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 11 mars 2020.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION.....	6
1 L'ENVIRONNEMENT DE LA COMMUNE	7
2 La place de la commune dans AQTA.....	8
2.1 Présentation de l'intercommunalité	8
2.2 Un schéma de mutualisation des services qui a encore peu d'impact sur l'organisation des services de la commune d'Auray	8
2.3 Une commune avec des charges importantes de centralité.....	10
3 QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET BUDGETAIRE	11
3.1 Une gestion désormais structurée autour du seul budget principal.....	11
3.2 Les insuffisances du débat d'orientations budgétaires.....	11
3.3 La qualité des prévisions budgétaires	13
3.3.1 Les taux d'exécution de la section de fonctionnement.....	13
3.3.2 Les taux d'exécution de la section d'investissement.....	13
3.4 La fiabilité de l'information comptable	14
3.4.1 Les incohérences dans la valorisation du patrimoine	14
3.4.2 Une procédure de comptabilisation des travaux en régie à fiabiliser	14
4 La Situation financière sur la période 2014-2018	16
4.1 La formation de l'autofinancement.....	16
4.1.1 Des recettes de fonctionnement dynamiques	16
4.1.2 Des charges de fonctionnement maîtrisées.....	17
4.2 Une capacité d'autofinancement satisfaisante	18
4.3 Les dépenses d'investissement	19
4.4 Le financement des investissements	20
4.5 Analyse de la dette	21
5 Analyse prospective – capacité à mener les projets	23
5.1 L'évolution prévisible de la capacité d'autofinancement	23
5.2 Le difficile financement des investissements prévus dans le PPI 2019.....	23
6 L'Entretien du patrimoine communal	25
6.1 Un patrimoine important.....	25
6.2 L'absence d'outils de programmation et de provisions	25
7 gestion des ressources humaines	26
7.1 Des effectifs en nette baisse sur la période	26
7.2 Une régularisation du temps de travail inachevée	27
7.3 Une absence de gestion prévisionnelle des ressources humaines.....	28
7.3.1 Une pyramide des âges préoccupante.....	28
7.3.2 L'absence de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences	28
7.3.3 L'absence de vision pluriannuelle de l'évolution de la masse salariale.....	28

7.4	La gestion des carrières.....	29
7.5	Un effort de formation inadapté aux besoins.....	29
7.6	L'absentéisme.....	30
7.7	La mise en œuvre du régime indemnitaire.....	31
7.7.1	Un complément indemnitaire par agent stable sur la période.....	31
7.7.2	De nombreuses anomalies dans la définition et l'application du régime indemnitaire.....	31
7.7.3	L'absence de mise en œuvre de la réforme du régime indemnitaire.....	34
8	La commande publique.....	35
8.1	La réorganisation de la fonction « commande publique ».....	35
8.2	Les instances consultatives et d'attribution des marchés.....	35
8.2.1	La commission d'Appel d'Offres (CAO).....	35
8.2.2	Le groupe de travail des marchés publics (GTMP) et la cellule achat.....	36
8.3.3	Les règles de publicité.....	38
	ANNEXES.....	39

SYNTHÈSE

Auray est la septième commune la plus peuplée du Morbihan, avec 14 100 habitants en 2018. Centre touristique dynamique grâce à un patrimoine important et à la proximité du golfe du Morbihan, elle réunit également tous les services de proximité, étant la ville-centre d'une communauté de communes de 520 km² et de 86 000 habitants.

Une commune qui supporte des charges de centralité importantes

La commune supporte encore aujourd'hui des charges importantes liées à cette position de ville-centre. Notamment, le centre culturel et certains équipements sportifs sont utilisés par une population majoritairement extérieure à la commune et pourraient en toute logique être transférés à la communauté de communes.

Une qualité de l'information budgétaire qui peut être améliorée

Le conseil municipal débat chaque année sur un rapport d'orientations budgétaires étoffé, sauf pour ce qui concerne le personnel et le volet sur les investissements, qui sont succincts et insuffisants au regard des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la présentation des engagements pluriannuels notamment en 2017 et 2018.

Une situation financière maîtrisée sur la période 2014-2018

La situation financière de la commune sur la période 2014-2018 se caractérise à la fois par des recettes dynamiques reposant sur des bases fiscales et des droits de mutation en augmentation qui compensent la diminution des dotations, et par des charges de fonctionnement maîtrisées. La diminution des effectifs communaux sur la période explique ainsi une stabilisation des charges de personnel entre 2014 et 2018. La capacité d'autofinancement (CAF) par habitant, si l'on excepte l'année 2018 qui a bénéficié de recettes exceptionnelles non pérennes, est demeurée à un niveau proche de celui de la moyenne nationale (179 € par habitant). Les dépenses d'investissements par habitant sur la période ont également été proches de la moyenne même si elles ont varié sensiblement d'une année sur l'autre. Leur financement, assuré à hauteur de 30 % par l'endettement et de 44 % par des financements propres (subventions notamment), paraît équilibré. L'endettement par habitant (1 021 €) tout en étant supérieur à la moyenne de la strate en 2017 (893 €) demeure maîtrisé, la capacité de désendettement (dette/CAF) étant d'environ 6 ans entre 2014 et 2017.

Un programme d'investissements 2019-2021 dont le financement paraît difficile à équilibrer

La commune a présenté un plan pluriannuel d'investissements ambitieux pour la période 2019-2021 avec des dépenses d'équipement envisagées supérieures de 65 % aux moyennes constatées sur la période 2014-2018. Avec un autofinancement prévisionnel d'environ 2,4 M€ par an, proche de celui constaté en moyenne sur la période 2014-2018, le financement des nouveaux projets ne paraît pas assuré sans augmentation des recettes, notamment les impôts, ou de l'endettement.

Une gestion des ressources humaines qui doit être revue

Alors que le vieillissement des effectifs (54 % des agents ont plus de 50 ans, 36 % plus de 55 ans) devrait inciter à une réflexion sur la transmission des compétences et des savoirs, la commune n'a pas encore mis en place de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), ni d'outils permettant d'évaluer l'évolution pluriannuelle de la masse salariale.

Un régime indemnitaire qui présente de nombreuses anomalies

Le régime indemnitaire de la commune présentait jusqu'en septembre 2019 de nombreuses irrégularités (calculs non conformes aux textes nationaux ou aux délibérations et arrêtés municipaux, dépassements des plafonds autorisés, prime ne reposant sur aucun texte national, etc.). La mise en place en septembre 2019 du nouveau régime indemnitaire, le RIFSEEP¹, a permis de corriger ces irrégularités.

Une organisation de la commande publique en progrès

La commune a réorganisé en 2017 la fonction « achat public » en centralisant au sein de la direction des finances l'ensemble des services dédiés à la commande publique. L'examen approfondi de la passation d'une dizaine de marchés sur la période 2014-2018 n'a pas révélé de dysfonctionnements majeurs dans le respect des procédures de mise en concurrence.

¹ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'expérience professionnelle.

RECOMMANDATIONS

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels au respect des lois et règlements suivants :

Recommandation n° 1 : Intégrer le service commun d'instruction du droit des sols de la commune dans celui d'AQTA	9
Recommandation n° 2 : Etudier le transfert vers AQTA du centre culturel ATHENA ainsi que des équipements sportifs qui sont, de fait, d'intérêt communautaire	10
Recommandation n° 3 : Appliquer l'ensemble des dispositions réglementaires concernant le contenu des rapports d'orientations budgétaires.	12
Recommandation n° 4 : Intégrer systématiquement dans le rapport d'orientation budgétaire le PPI actualisé, mentionnant le montant initialement prévu et le montant réalisé pour chaque opération.	12
Recommandation n° 5 : Ajuster l'inventaire de l'ordonnateur avec l'état de l'actif tenu par le comptable pour disposer d'une information fiable sur la situation patrimoniale.	14
Recommandation n° 6 : Formaliser une procédure de validation des données servant à valoriser les travaux en régie, et notamment de visa des pièces justificatives par le service technique	15
Recommandation n° 7 : Etablir un PPI et un plan de financement cohérent avec le niveau d'autofinancement prévisible de la commune	24
Recommandation n° 8 : Réaliser une étude sur l'état de l'ensemble du patrimoine de la commune	25
Recommandation n° 9 : Doter la commune d'outils de planification et de pilotage pour l'entretien du patrimoine	25
Recommandation n° 10 : Respecter la durée légale du travail, et à cet effet, supprimer les jours de congés d'ancienneté pour l'ensemble des agents	27
Recommandation n° 11 : Doter la commune d'outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et de calcul de l'évolution pluriannuelle de la masse salariale	29

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune d'Auray à compter de l'exercice 2014. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 21 février 2019. Les ordonnateurs précédents ont été également informés les 5 et 19 mars 2019.

L'entretien prévu par l'article L. 211-7 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 19 juillet 2019 avec M. Rochelle, maire actuel ainsi qu'avec M. Dumoulin, maire du mois d'avril 2014 au 27 août 2018. Un entretien téléphonique avec M. Roussel maire pendant trois mois en 2014 s'est également tenu le 22 juillet 2019.

La chambre, lors de sa séance du 17 septembre 2019, a arrêté ses observations provisoires. Le rapport d'observations provisoires a été transmis au maire de la commune ainsi qu'à ses prédécesseurs le 3 décembre 2019. Des extraits ont également été adressés aux tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 11 mars 2020, a arrêté ses observations définitives.

Avertissement

L'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 instauré par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 entrée en vigueur le 25 mars 2020. Les possibles incidences de la crise sanitaire sur les thématiques abordées n'ont donc pu être prises en compte dans les observations qui suivent.

1 L'ENVIRONNEMENT DE LA COMMUNE

La commune d'Auray est située à proximité du Golfe éponyme du département du Morbihan. D'une superficie modeste (6,9 km²) par rapport aux communes voisines, et d'une population totale de 14 185 habitants², elle présente une densité de population élevée, de plus de 2 000 habitants au km². La commune abrite toutefois plus de 35 ha d'espaces naturels, propriété du conseil départemental³. Grâce à un patrimoine⁴ particulièrement riche, elle a été classée « ville d'art et d'histoire » au printemps 2006.

Sur la période 2014-2018, la population a augmenté de 9,7 %. La commune d'Auray est ainsi la 7^{ème} commune la plus peuplée du département.

Tableau n° 1 : Evolution de la population d'Auray

au 1 ^{er} janvier	2014	2015	2016	2017	2018
Population	12 929	13 166	13 299	13 812	14 185

Source : fiches DGCL.

L'augmentation de la population repose davantage sur un solde migratoire que sur un solde naturel. La commune a connu en effet sur la dernière décennie un vieillissement de sa population et une baisse de la taille des ménages. Le nombre des autorisations de construction de logements, de l'ordre de 200 par an, a permis d'accueillir de nouveaux habitants. Toutefois, l'absence de réserves foncières - le territoire est déjà en grande partie urbanisé - ne permettra vraisemblablement pas de dépasser 15 000 habitants à moyen terme.

La population dispose de revenus inférieurs à la moyenne départementale et à la moyenne des communes composant l'intercommunalité de rattachement, Auray Quiberon Terre Atlantique (AQTA). En 2016⁵, le revenu médian était de 19 757€ à Auray contre 20 607€ dans le département du Morbihan et 20 999 € dans AQTA. De même, le taux de pauvreté était de 17 % dans la commune contre 11,3 % dans le département et 10,3 % dans AQTA. Le taux de chômage était également supérieur (18,1 % contre 12,8 %). Enfin, la part des ménages imposés (taux de fiscalisation) était de 45 % à Auray contre 49,1 % dans le département⁶.

² Source ministère de l'intérieur/DGCL.

³ L'espace naturel de la Petite Forêt (16,4 ha d'espace boisé près de la rivière du Loch) et l'espace naturel du vallon du Reclus (plus de 20 ha).

⁴ La commune compte 93 objets et immeubles ou parties d'immeubles protégés (17 classements et 76 inscriptions) parmi lesquels : le port de St Goustan et le pont de style médiéval, l'hôtel de ville, différents édifices religieux, le mausolée à la mémoire de Cadoudal, un théâtre à l'italienne, des maisons en pans-de-bois (colombages) principalement en centre-ville.

⁵ Source : données INSEE 2016.

⁶ La part des ménages fiscaux imposés est le pourcentage des ménages fiscaux qui ont un impôt à acquitter au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). L'impôt à acquitter pour un ménage fiscal correspond à la somme des impôts à acquitter par les foyers fiscaux qui le composent.

2 LA PLACE DE LA COMMUNE DANS AQTA

2.1 Présentation de l'intercommunalité

Au 1^{er} janvier 2015, Auray Quiberon Terre Atlantique (AQTA) était placée avec ses 88 628 habitants au 5^{ème} rang des communautés de communes les plus peuplées de France⁷. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupe 24 communes sur 521 km² mais sans que l'une d'elles prédomine réellement. Le précédent rapport de la chambre sur AQTA relevait ainsi que « Contrairement à de nombreux EPCI, AQTA n'est pas organisée autour d'une commune-centre fortement prédominante sur le plan démographique, Auray, commune la plus peuplée, comptant 13 000 habitants (sur 7 km²), soit seulement 15 % de la population communautaire totale ».

Cette absence de ville-centre importante et sa grande superficie ne favorisent pas l'émergence d'un bassin de vie unique au sein de l'EPCI. En effet, les voies de communication par route ou par train augmentent l'attractivité de Vannes et de Lorient plutôt que celle des communes d'AQTA. Par ailleurs, il existe une coupure entre les zones littorales, marquées par une forte dépendance à l'activité touristique et saisonnière, et les zones rurales, plus au nord, avec une activité plus diversifiée et un taux de chômage plus faible.

Parmi les compétences transférées des communes vers l'EPCI, peu concernent la politique culturelle et sportive. Seuls trois équipements ont été considérés comme d'intérêt communautaire⁸. La majorité des équipements sportifs et culturels, même parmi les plus importants, demeurent gérés par les communes.

2.2 Un schéma de mutualisation des services qui a encore peu d'impact sur l'organisation des services de la commune d'Auray

Des collaborations et des échanges de services plus ou moins formalisés existent déjà entre les communes, mais ils n'ont généralement pas été initiés par l'EPCI et ils n'ont pas été étendus à l'ensemble du territoire. Ces coopérations reposent le plus souvent sur quelques communes volontaires, parfois dans le cadre du périmètre des anciennes communautés de communes qui préexistaient à AQTA en 2014. Il existe par exemple une école de musique pour cinq des communes, les autres ayant leur propre école ainsi qu'un réseau des médiathèques sur l'ensemble du territoire d'AQTA. Ces mutualisations « à la carte » fonctionnent mais elles demeurent très locales.

⁷ Source : « les collectivités locales et leur population 2019 ».

⁸ Les équipements transférés sont la piscine d'Auray, le pôle nautique d'Etel et le pôle tennistique d'Erdeven, ainsi que, dans le futur, tous les nouveaux équipements dont l'intérêt dépasserait le cadre communal.

Conformément à l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)⁹, l'EPCI devait établir dans l'année suivant les élections municipales, soit avant le mois d'avril 2015, un rapport relatif aux mutualisations de services avec les communes membres, comportant un schéma sur les mutualisations à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Approuvé par le conseil communautaire d'AQTA le 17 décembre 2017, ce rapport a été soumis au conseil municipal d'Auray le 10 avril 2018.

Les trois axes de mutualisation qui figurent dans ce document concernent :

- les groupements de commandes dans huit domaines (informatique, voirie, téléphonie, contrôle technique des bâtiments, assistance juridique, formations du personnel, parc automobile et espaces verts) ;
- des prestations techniques et des prêts de matériels dans un cadre conventionnel et tarifaire harmonisé ;
- le développement de mutualisations ciblées (ressources humaines, service juridique...).

Ces propositions de mutualisations reposent souvent sur des coopérations directes entre communes volontaires, avec la participation ou non d'AQTA, et ne sont pas encore toutes opérationnelles. C'est le cas notamment des groupements d'achat, qui ne commenceront pas à fonctionner avant 2020, et de manière assez modeste. Si l'objectif est de regrouper, à terme, l'ensemble des communes afin de pouvoir bénéficier de tarifs plus intéressants, il n'est pas encore atteint puisque certaines communes ne figurent dans aucun groupement de commande.

Il existe néanmoins un service commun pour l'instruction des autorisations du droit des sols, qui regroupe la quasi-totalité des communes, à l'exception d'Auray et d'une autre commune littorale, qui possèdent chacune leur propre service. Les inconvénients de cette organisation pour la commune sont importants : le coût unitaire est plus élevé et le service est fragile en termes de continuité et de qualité. De taille réduite, il est en effet dépendant de quelques agents dont l'absence accidentelle pourrait le déstabiliser.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'au début du prochain mandat, une réflexion devrait être menée pour déterminer dans quelles conditions et selon quels délais l'intégration de la commune d'Auray dans le service commun pourrait être réalisée.

Recommandation n° 1 : Intégrer le service commun d'instruction du droit des sols de la commune dans celui d'AQTA

⁹ L. 5211-39-1 du CGCT : « Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement. Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable ».

2.3 Une commune avec des charges importantes de centralité

Auray est une ville-centre relativement peu peuplée, qui gère seule plusieurs équipements culturels et sportifs importants, pour un public qui n'habite pas seulement la commune.

Dans le domaine culturel, la commune gère notamment le centre « Athéna », salle où sont programmés des spectacles de théâtre, danse, musique ou cirque. Sur l'ensemble de la saison culturelle 2018-2019, 38 % seulement du public était originaire d'Auray. A l'inverse, 62 % du public était extérieur à la commune dont 35 % provenant d'autres communes d'AQTA, 13 % du Pays de Vannes, 4 % du Pays de Lorient et 10 % du reste du département. Concernant les seuls abonnements aux spectacles, 35 % des spectateurs étaient originaires d'Auray et 50 % d'autres communes d'AQTA. De même, la commune d'Auray gère une médiathèque dont 26,5 % des abonnés vivent à l'extérieur (23,7 % habitent une autre commune d'AQTA et 2,8 % des communes hors AQTA).

Tableau n° 2 : Charges des équipements culturels au profit d'habitants extérieurs à la commune

En €	2014		2015		2016		2017		2018	
	Centre culturel	Médiathèque								
Dépenses réelles	1 070 630	474 383	1 007 465	466 147	925 309	450 226	972 901	43 073	952 611	415 701
Recettes réelles	206 117	57 732	183 021	51 658	231 597	50 059	247 919	40 768	248 508	35 453
Charges nettes	864 513	416 651	824 444	414 489	693 712	400 167	724 982	402 305	704 103	380 248
Charges nettes au profit extérieur	535 998	110 413	511 155	109 840	430 101	106 044	449 489	106 611	436 544	100 766

Source : CRC d'après comptes.

En supposant une répartition entre habitants de la commune et extérieurs identique sur toute la période, à savoir 38 % / 62 % pour les spectacles et 73 % / 27 % pour la médiathèque, la charge nette de fonctionnement supportée par la commune au profit d'habitants extérieurs pour les seules actions culturelles (spectacles) et la médiathèque se situe entre 530 000 € et 650 000 € par an (cf. tableau n°2). Pour le seul centre culturel Athéna, cette charge est comprise entre 535 000 et 436 000 €. Ce montant n'intègre pas les charges d'amortissement, non comptabilisées pour les immeubles. Or, l'équipement est relativement ancien et sa rénovation ou son remplacement représenteront un coût très élevé à supporter par la seule commune. La fréquentation majoritairement extra alréenne du centre culturel Athéna justifie ainsi qu'une réflexion soit menée pour un transfert vers la communauté de communes. Ce type d'équipements situés dans des villes moyennes est désormais le plus souvent géré par les intercommunalités, comme les y encouragent les services de l'Etat et de la région.

S'agissant des équipements sportifs situés sur son territoire, outre une piscine gérée par AQTA, la commune gère en régie notamment plusieurs stades (Loch, Charles de Blois et Ty Coat), un espace nautique pour le canoé et l'aviron et un complexe sportif (Le Verger), qui sont fréquentés en grande partie par des non alréens. Les nouveaux équipements spécialisés, comme le stade d'athlétisme du Loch, dont le coût a été évalué en 2019 à 1,5 M€ TTC dont seulement 200 000 € financés par AQTA, et dont on sait qu'une majorité des athlètes qui le fréquenteront seront extérieurs à la commune, auraient en toute logique dû être réalisés sous maîtrise d'ouvrage intercommunautaire.

Recommandation n° 2	: Etudier le transfert vers AQTA du centre culturel ATHENA ainsi que des équipements sportifs qui sont, de fait, d'intérêt communautaire
----------------------------	---

3 QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET BUDGETAIRE

3.1 Une gestion désormais structurée autour du seul budget principal

La gestion budgétaire est désormais structurée autour du seul budget principal depuis la clôture du budget annexe du port de plaisance de Saint-Goustan au 30 juin 2016.

La commune gère en effet les installations de ce port dans le cadre d'une concession accordée en 1992 par le département du Morbihan. La commune a décidé, par délibération du 14 juin 2016, de mettre fin à la convention de concession. Celle-ci a alors été confiée à la société publique locale contrôlée par le département, la Compagnie des ports du Morbihan. La commune a conservé la gestion des quais¹⁰ et a mis à disposition par voie de bail certains locaux (bureau du port, ateliers de stockage) appartenant à son domaine privé.

Une délibération du 30 mai 2017 a approuvé le compte de gestion (du 1^{er} janvier au 30 juin 2016) et arrêté le résultat global de clôture à 47 561 €. La commune a par ailleurs perçu 255 000 € du département au titre des emprunts souscrits pour le financement de divers aménagements (aire de carénage, réfection des quais et divers matériels).

3.2 Les insuffisances du débat d'orientations budgétaires

Aux termes de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat doit avoir lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci. Diverses dispositions législatives et réglementaires ont précisé le contenu du rapport d'orientations budgétaires (ROB) qui est présenté lors de ce débat¹¹.

La chambre observe que si un débat d'orientations budgétaires (DOB) s'est bien tenu chaque année, avec notamment une évocation des atouts et des points de vigilance de la commune, ainsi que des objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement, le rapport (ROB) présenté aux élus était perfectible sur deux thématiques.

¹⁰ Ces quais multi centenaires sont partie intégrante du quartier historique et classé de Saint-Goustan.

¹¹ Il doit notamment prévoir une présentation des objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement. Il doit contenir également des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de la dette. Il doit comporter enfin une présentation des engagements pluriannuels avec les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes.

D'une part, il était insuffisant en ce qui concerne les dépenses de personnel, au regard des exigences fixées par l'article L. 2312-1 du CGCT pour les communes de plus de 10 000 habitants¹². Sur ce point, la commune a apporté récemment des améliorations. Le rapport présenté au conseil municipal le 28 janvier 2020 contient notamment des précisions importantes sur l'évolution passée et future des dépenses de personnel.

D'autre part, malgré les améliorations qui y ont été apportées, le ROB demeure encore insuffisant en ce qui concerne les engagements pluriannuels relatifs aux investissements.

Des plans pluriannuels d'investissement (PPI) étaient établis depuis plusieurs années mais il s'agissait de documents de travail internes qui n'étaient pas communiqués officiellement aux élus. Par ailleurs, faute de permanence des méthodes, ces documents étaient difficilement comparables entre eux. Ainsi, jusqu'en 2018, les informations dont disposaient les élus étaient assez vagues et différaient très sensiblement selon les années. Les projets d'investissement, présentés certaines années seulement, n'étaient pas systématiquement valorisés en détail ou même globalement, ni accompagnés des plans de financements. Les dépenses étaient parfois chiffrées sur l'exercice en cours mais pas sur les années suivantes. La comparaison de ces documents successifs fait enfin apparaître que des opérations cessaient d'être mentionnées tandis que de nouvelles étaient inscrites, sans que l'on sache si elles avaient été modifiées, renommées, abandonnées, fusionnées avec d'autres ou simplement réalisées.

L'article D. 2312-3 du CGCT, qui impose la présentation dans le ROB des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissements comportant une prévision des dépenses et des recettes, n'était ainsi, jusqu'en 2019, pas véritablement respecté.

Un PPI a figuré pour la première fois dans le ROB 2019, en version simplifiée, avec une prévision des recettes et des dépenses sur les trois exercices suivants. Ce document pouvait toutefois être amélioré, avec deux colonnes supplémentaires indiquant le montant prévu au départ de l'opération, qui ne devrait donc pas évoluer d'une année sur l'autre, et le montant déjà mandaté, qui récapitulerait toutes les dépenses réalisées depuis le début des opérations et serait donc actualisé chaque année. Le ROB 2020 n'apporte pas d'améliorations sur ces points, mais présente en outre d'autres faiblesses, comme l'absence d'informations sur le financement des dépenses prévues dans le PPI jusqu'en 2027.

Recommandation n° 3 : Appliquer l'ensemble des dispositions réglementaires concernant le contenu des rapports d'orientations budgétaires.

Recommandation n° 4 : Intégrer systématiquement dans le rapport d'orientation budgétaire le PPI actualisé, mentionnant le montant initialement prévu et le montant réalisé pour chaque opération.

¹² L'article L. 2312-1 du CGCT précise : « Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il est transmis au représentant de l'Etat dans le département et au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre ; il fait l'objet d'une publication. Le contenu du rapport ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication sont fixés par décret ».

3.3 La qualité des prévisions budgétaires

3.3.1 Les taux d'exécution de la section de fonctionnement

Les taux d'exécution budgétaire de la section de fonctionnement tels qu'ils apparaissent dans les comptes administratifs sur l'ensemble de la période 2014-2018 s'établissent autour de 95 % en dépenses, ce qui traduit une bonne maîtrise de la préparation budgétaire. S'agissant des recettes, les taux sont le plus souvent légèrement supérieurs à 100 %, ce qui témoigne d'une approche prudentielle dans l'appréciation des recettes lors du vote du budget.

3.3.2 Les taux d'exécution de la section d'investissement

Tableau n° 3 : Exécution de la section d'investissement

<i>Investissement en milliers d'euros</i>	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Dépenses réelles d'investissement</i>					
crédits ouverts	12 294	6 744	7 707	9 144	8 868
mandats émis	11 012	4 561	5 038	6 022	4 976
restes à réaliser	0	0	590	452	1 036
% réalisation	89,57%	67,63%	65,37%	65,86%	56,11%
% réalisation incluant les rar	89,57%	67,63%	73,02%	70,80%	67,79%
<i>Recettes réelles d'investissement</i>					
crédits ouverts	11 600	6 018	3 490	6 865	7 639
titres émis	10 981	5 894	3 420	3 991	5 478
restes à réaliser	0	0	0	1 877	36
% réalisation incluant les rar	94,66%	97,94%	97,99%	58,14%	71,71%

Source : compte administratif (tableau II A2 et A3).

Les taux d'exécution de la section d'investissement sont satisfaisants sur la période, étant chaque année supérieurs à 67 %, en incluant les restes à réaliser (RAR)¹³.

Jusqu'en 2016, la totalité des investissements était suivie en autorisations de programmes (AP) et crédits de paiement (CP). A ce titre, la commune n'a pas inscrit de restes à réaliser (RAR) en dépense. Depuis 2016, seules certaines opérations restent gérées en AP/CP. Les opérations récurrentes relèvent désormais de crédits ordinaires et font l'objet de RAR.

¹³ Les restes à réaliser en dépenses sont les dépenses engagées juridiquement (signature d'un marché par exemple) mais non encore mandatées.

3.4 La fiabilité de l'information comptable

3.4.1 Les incohérences dans la valorisation du patrimoine

Le contrôle précédent de la chambre avait relevé que la tenue de l'inventaire de l'ordonnateur pouvait être améliorée et souligné des discordances entre ce document et les comptes du comptable, qui perdurent aujourd'hui. En effet, la comparaison entre l'inventaire au 31 décembre 2018 (100,3 M€) et les soldes du compte de gestion à la même date (96,6 M€) fait apparaître une différence de 3,6 M€.

Celle-ci s'explique notamment par des différences de méthodes de comptabilisation. Ainsi, les immobilisations en cours sont inscrites directement en compte 21 dans l'inventaire, ce qui ne permet pas de distinguer les opérations terminées de celles en cours. Des rectifications ont été effectuées par le comptable mais n'ont pas été prises en compte dans l'inventaire. En outre, des sorties de biens (réforme ou cessions) ont été enregistrées par le comptable mais non à l'inventaire, et inversement. Enfin, un problème de logiciel a entraîné une différence pour les immobilisations mises à disposition (196 071 €).

L'ajustement de l'état de l'actif tenu par le comptable (cohérent avec son compte de gestion) avec l'inventaire de l'ordonnateur constitue un préalable indispensable à une information fiable sur la situation patrimoniale.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir missionné la direction des finances à cette fin.

Recommandation n° 5 : Ajuster l'inventaire de l'ordonnateur avec l'état de l'actif tenu par le comptable pour disposer d'une information fiable sur la situation patrimoniale.

3.4.2 Une procédure de comptabilisation des travaux en régie à fiabiliser

La commune dispose de services techniques étoffés¹⁴ qui, chaque année, effectuent sur les bâtiments publics communaux des travaux en régie qui sont ensuite valorisés et imputés en immobilisations dans ses comptes. Sur la période de contrôle, ces travaux ont représenté de 0,3 M€ à 0,5 M€ par an.

Tableau n° 4 : Travaux en régie

En €		2014	2015	2016	2017	2018
Compte 72	travaux en régie	358 499	398 728	494 540	536 684	343 278

Source : CRC d'après les comptes.

¹⁴ L'effectif technique représente 50 % de l'effectif total.

Pour passer ces écritures, le service des finances renseigne, à partir de fiches établies par les gestionnaires des services techniques, un tableau récapitulatif qui est ensuite visé par le maire. Le coût des travaux en régie est estimé sur la base des fournitures utilisées et du temps passé. En 2018, les montants étaient respectivement de 186 388 € et 156 890 €.

S'agissant des matériels et fournitures, le contrôle précédent avait critiqué le fait que certains achats relevaient davantage de dépenses d'entretien courant¹⁵ que d'investissements. Sur ce point, la situation ne s'est pas améliorée. Sur un échantillon de cinq opérations menées en 2018, les justificatifs produits comprenaient en effet une série de petites fournitures consommables¹⁶. Ces montants certes peu élevés témoignent d'une méconnaissance du principe posé par la circulaire de 2002 relative aux règles d'imputation des dépenses du secteur public local.

Pour le temps de travail passé, le calcul prend en compte un nombre d'heures de main d'œuvre selon un tarif unique de 22,29 € quelle que soit la qualification de l'agent qui est intervenu. Ces informations sont transmises par les services techniques sous la forme d'un fichier Excel non accompagné de pièces justificatives. Les fiches horaires détaillées sont conservées au service technique et ne sont pas visées par un responsable. Aucune procédure de contrôle interne n'a été mise en place pour s'assurer de la réalité du temps passé.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a admis que les procédures méritaient effectivement d'être améliorées et s'est engagé à le faire.

Recommandation n° 6 : Formaliser une procédure de validation des données servant à valoriser les travaux en régie, et notamment de visa des pièces justificatives par le service technique

¹⁵ La circulaire du 26 février 2002 relative aux règles d'imputation des dépenses du secteur public local (toujours en vigueur) précise en effet que « *Les dépenses ont le caractère d'immobilisations si elles ont pour effet une augmentation de la valeur d'un élément d'actif ou une augmentation notable de sa durée d'utilisation.* » L'annexe 2 de la circulaire donne des indications précises pour les opérations de voirie. Elle indique que « *Les dépenses d'entretien ou de réparation, destinées respectivement à **conserver la voirie dans de bonnes conditions d'utilisation ou à la remettre en bon état d'utilisation**, sont considérées comme donnant lieu à des dépenses de fonctionnement.* » mais que « *Les travaux qui ont pour effet de permettre **une amélioration du service rendu** à l'utilisateur actuel ou futur (Gain de temps, de frais, de traction, de confort, de sécurité) constituent des immobilisations.* ».

¹⁶ Ces fournitures comprenaient des gants et combinaisons jetables, des lames de cutter ou de scie sauteuse, des brosses, du papier de verre...

4 LA SITUATION FINANCIERE SUR LA PERIODE 2014-2018

4.1 La formation de l'autofinancement

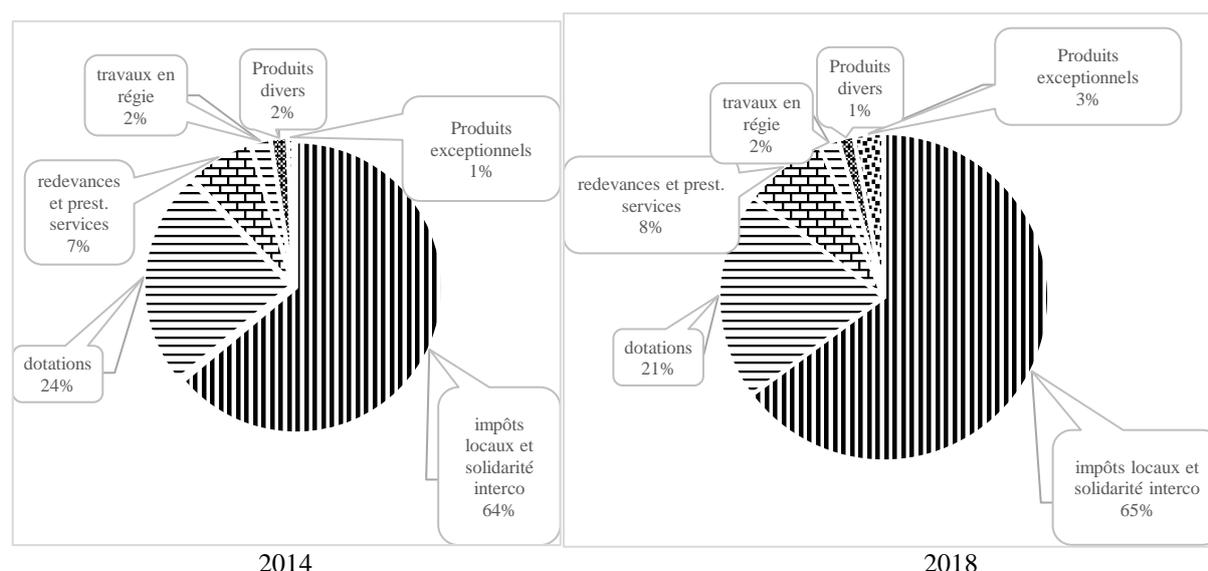
4.1.1 Des recettes de fonctionnement dynamiques

Tableau n° 5 : Produits de fonctionnement

En €	2014	2015	2016	2017	2018	variation sur la période
Impôts locaux et solidarité intercommunale	10 533 316	10 953 421	10 857 951	11 180 380	11 693 028	11,0%
Dotations	3 969 401	3 734 039	3 455 066	3 554 194	3 732 519	-6,0%
Redevances et prestations services	1 211 141	1 283 457	1 358 042	1 420 176	1 471 655	21,5%
Travaux en régie	358 499	398 728	494 540	536 684	343 278	-4,2%
Produits divers dont revenus des immeubles	304 785	290 839	299 913	293 812	273 791	-10,2%
Produits exceptionnels	98 888	104 578	521 182	155 202	526 304	NS
Autres produits	179	142	128	110	115	-35,4%
PRODUITS	16 476 207	16 765 205	16 986 822	17 140 559	18 040 691	9,5%

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

Graphique n° 1 : Composition des produits en 2014 et 2018



Source : CRC.

Les produits de fonctionnement ont augmenté de 9,5 % entre 2014 et 2018, passant de 16,5 M€ à 18 M€. L'année 2018 a été particulière, avec une hausse de 5,2 % par rapport à 2017, qui explique la moitié de la progression constatée sur la période.

Les dotations ont diminué légèrement sur la période, de 6 %. En 2018, elles ne représentaient plus que 21 % de produits de fonctionnement contre 24 % en 2014. La dotation globale de fonctionnement (DGF) versée à la commune a notamment diminué de 29,4 %, passant de 2,13 M€ en 2014 à 1,50 M€ en 2018¹⁷. Cette baisse a toutefois été en partie amortie par la hausse de la dotation de solidarité urbaine (26,7 % de 0,46 M€ à 0,58 M€) et celle de la dotation nationale de péréquation (40,3%, de 0,32 M€ à 0,45 M€).

¹⁷ Cette diminution est liée aux mesures de redressement des finances publiques appliquées à l'ensemble des collectivités décidées en 2013.

Les produits fiscaux (directs et indirects) ont en revanche largement compensé la baisse des dotations avec une progression de 16,3 % sur la période 2014-2018. Ils représentaient 65 % des produits de gestion en 2018 contre 64 % en 2014. Leur progression s'explique notamment par la hausse des droits de mutation (98 %) liée au dynamisme du marché immobilier¹⁸. Les taxes d'habitation (TH) et foncière (TF) ont progressé de 9,7 %, soit un rythme équivalent à celui de la hausse des bases, les taux n'ayant pas évolué sur la période¹⁹.

Si la commune n'a pas augmenté ses taux d'imposition, elle ne dispose pas pour autant de marges de manœuvre fiscales importantes. Le taux de la TH est voisin de la moyenne nationale de la strate démographique (16,67 % contre 16,71 %), mais celui de la TF est nettement supérieur (28,8 % contre 22,7 %). De même, les bases de TH sont supérieures en 2017 à la moyenne (1 424 € /hab. contre 1 400 €) alors que les revenus des habitants sont plus faibles que dans le reste du département. Enfin, en 2017, l'ensemble des impôts locaux représentait 570 € par habitant, soit un niveau supérieur à la moyenne de la strate qui est de 532 €/hab. Notamment la TF atteint 330 €/hab. contre 304 € en moyenne.

Les produits exceptionnels, variables sur la période, ont été particulièrement importants en 2016 et 2018, en raison de cessions d'actifs qui s'élevaient respectivement à 0,44 M€ et 0,42 M€. Ils correspondent en 2018 à la vente d'appartements et d'une parcelle de terrain.

4.1.2 Des charges de fonctionnement maîtrisées

Tableau n° 6 : Charges de fonctionnement

En €	2014	2015	2016	2017	2018	variation sur la période
Achats	1 659 247	1 699 003	1 684 408	1 703 499	1 716 200	3,4%
Services extérieurs (entretien réparations...)	638 210	548 618	683 115	719 123	615 605	-3,5%
Autres services extérieurs (honoraires, déplacements, communications...)	943 065	990 522	921 185	1 128 678	1 040 281	10,3%
Impôts et taxes et versements assimilés	210 306	217 037	200 494	210 089	205 239	-2,4%
Charges de personnel	8 180 708	8 225 232	8 447 295	8 612 203	8 345 186	2,0%
Autres charges de gestion courantes	1 660 798	1 686 011	1 733 771	1 711 351	1 695 486	2,1%
Charges financières	565 189	463 253	434 866	408 951	367 417	-35,0%
Charges exceptionnelles	155 655	122 558	463 280	74 261	477 984	NS
Dotations	774 030	784 594	733 441	779 442	831 334	7,4%
Charges de fonctionnement	14 787 208	14 736 828	15 301 855	15 347 597	15 294 732	3,4%

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

La hausse des charges de fonctionnement, de 0,5 M€ sur la période 2014-2018 (soit 3,4 %), reste inférieure à celle des produits (1,62 M€).

¹⁸ Les droits de mutation sont ainsi passés de 0,44 M€ en 2014 à 0,87 M€ en 2018.

¹⁹ Les taux d'imposition sont restés sur la période à 16,67 % pour la taxe d'habitation et à 28,79 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties. En revanche, les bases ont progressé de 11,7 % pour la TH et de 8,5 % pour la TFPB.

Cette hausse mesurée résulte notamment d'une maîtrise des charges à caractère général qui ne progressent que de 2,5 %, et des charges de personnel qui augmentent de seulement 2 % sur 5 ans²⁰.

Les subventions et participations versées (*cf. annexe 2*), qui représentent 7,8 % des charges de fonctionnement, augmentent globalement de 4,1 %. Elles diminuent de 8,4 % pour les organismes de droit public, y compris le centre communal d'action sociale (-10,9 %). En revanche, elles augmentent de 19 % pour les organismes de droit privé.

Par comparaison avec les communes de même strate, Auray présente un niveau de charges de fonctionnement par habitant légèrement inférieur (1 052 € en 2017 contre 1 116 €²¹). Cela se vérifie sur les charges de personnel (640 € contre 660 €), les achats (253 € contre 263 €) et les subventions (84 € contre 91 €).

4.2 Une capacité d'autofinancement satisfaisante

Tableau n° 7 : La capacité de financement

CAPACITE DE FONCTIONNEMENT en €	2014	2015	2016	2017	2018	variation 2014/2018
PRODUITS DE FONCTIONNEMENT	16 476 207	16 765 205	16 986 822	17 140 559	18 040 691	9,5%
CHARGES DE FONCTIONNEMENT	14 787 208	14 736 828	15 301 855	15 347 597	15 294 732	3,4%
RESULTAT DE FONCTIONNEMENT	1 689 000	2 028 377	1 684 967	1 792 962	2 745 959	62,6%
Dotations nettes aux amortissements et provisions	774 030	784 594	733 441	779 442	831 334	7,4%
- Quote-part des subventions d'inv. transférées	- 43 471	- 43 471	-43 471	-72 766	-72 766	67,4%
CAF brute	2 419 558	2 769 500	2 374 937	2 499 638	3 504 527	44,8%
<i>en pourcentage des produits de fonctionnement</i>	<i>14,69%</i>	<i>16,52%</i>	<i>13,98%</i>	<i>14,58%</i>	<i>19,43%</i>	
- Annuité en capital de la dette	1 349 745	1 556 084	1 570 162	1 575 379	1 653 824	22,5%
CAF nette ou disponible	1 069 813	1 213 416	804 775	924 259	1 850 703	73,0%

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

Entre 2014 et 2017, la capacité d'autofinancement (CAF) brute est restée relativement stable, de 2,4 à 2,7 M€ chaque année²². Ce niveau est proche de celui constaté pour la moyenne de la strate, soit 181 €/habitant contre 179 €²³.

²⁰ Les charges relatives aux personnels titulaires diminuent de 1,7% sur la période tandis que celles concernant les personnels non-titulaires ont augmenté de 29%. Pour la seule année 2018, les charges de personnel ont diminué de 3,1% en raison notamment de non remplacements, définitifs (par décision du conseil municipal) ou temporaires (en raison de difficultés à pourvoir le poste) de personnels titulaires.

²¹ L'étude Territoire et Finances 2017 donne une moyenne (pour les communes de 10 000 à 30 000 hab appartenant à une communauté de communes) de 1 123 €/hab de charges de fonctionnement et de 635 €/hab de charges de personnel avec une fourchette de l'échantillon plus large.

²² Les charges et les produits de fonctionnement ont augmenté parallèlement d'environ 4 %.

²³ Source DGFIP -comptes individuels des collectivités 2017.

La CAF brute en 2018 est nettement supérieure à celle des années précédentes, passant de 2,5 à 3,5 M€ entre 2017 et 2018, soit une hausse de 40 %. Cette année est toutefois atypique, en raison de plusieurs facteurs favorables mais probablement conjoncturels. Les recettes ont ainsi augmenté de 5,2 % sur un an, grâce notamment à des recettes exceptionnelles (cession de logements pour 0,42 M€) et au bon rendement des droits de mutation. Parallèlement, les charges, essentiellement de personnel et à caractère général, ont diminué.

La CAF brute en 2019 devrait vraisemblablement retrouver un niveau plus conforme à celui constaté avant 2018, soit environ 15 % du montant des produits de fonctionnement, ce qui demeure un niveau satisfaisant.

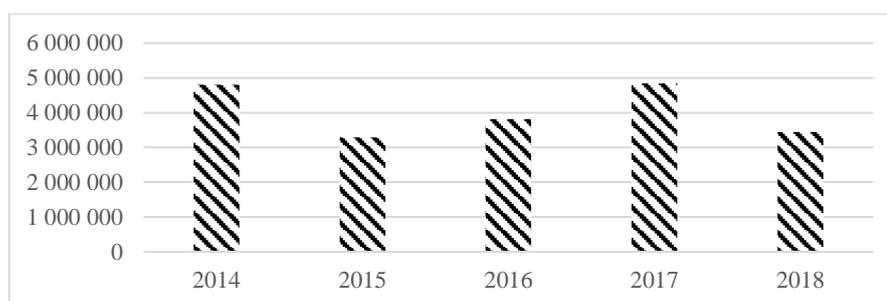
4.3 Les dépenses d'investissement

Tableau n° 8 : Les dépenses d'investissement

En €	2014	2015	2016	2017	2018	variation sur la période
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 799 767	3 291 899	3 807 499	4 835 855	3 441 903	-28,3%
Subventions d'équipement	61 922	19 732	82 806	110 383	18 985	-69,3%
Autres dépenses d'investissement	172 393	63 056	44 744	27 401	61 974	
DEPENSES D'INVESTISSEMENTS	5 034 082	3 374 686	3 935 049	4 973 638	3 522 863	-30%

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

Graphique n° 2 : Dépenses d'équipement (en €)



Source : CRC.

De 2014 à 2018, la commune a investi un total de 20,84 M€, dont 20,18 M€ de dépenses d'équipement, soit une moyenne de 4 M€ par an. Le ratio des dépenses par habitant est proche de la moyenne des communes de 10 000 à 20 000 habitants (300 €).

L'année 2018 a été particulière, avec des dépenses en net recul, passant de 4,83 M€ en 2017 à 3,44 M€. Cette baisse circonstancielle est liée notamment à des difficultés au sein de la majorité au conseil municipal en 2018²⁴. Le budget 2018, rejeté dans un premier temps a finalement été voté mais certains projets ont été abandonnés (le centre technique municipal, la rénovation d'un centre de vacances) et d'autres décalés dans le temps ou revus à la baisse.

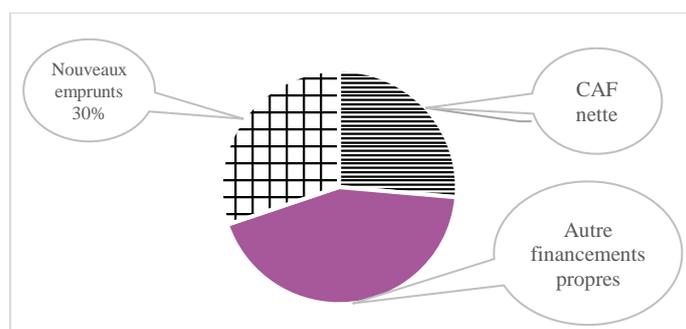
4.4 Le financement des investissements

Tableau n° 9 : Le financement des investissements

En €	2014	2015	2016	2017	2018
DEPENSES D'INVESTISSEMENTS	5 034 082	3 374 686	3 935 049	4 973 638	3 522 863
CAF nette ou disponible (C)	1 069 813	1 213 416	804 775	924 259	1 850 146
<i>% de couverture des investissements par la CAF</i>	<i>21%</i>	<i>36%</i>	<i>20%</i>	<i>19%</i>	<i>53%</i>
Subventions d'investissement reçues	615 119	457 697	334 415	940 575	715 457
TLE et taxe d'aménagement	219 914	415 528	358 566	333 422	229 626
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	782 228	714 314	507 172	561 710	702 873
+ Produits de cession	6 500	39 908	442 111	36 376	423 344
autres recettes d'investissement	459 010	117 793	121 395	37 472	69 237
Autre financements propres	2 082 771	1 745 240	1 763 658	1 909 555	2 140 537
Financement propre disponible (CAF + autres financements)	3 152 583	2 958 656	2 568 432	2 833 814	3 990 683
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 881 498	-416 030	-1 366 617	-2 139 824	467 820
Nouveaux emprunts de l'année	1 635 984	1 873 695	1 500 000	0	1 700 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-245 515	1 457 665	133 383	-2 139 824	2 167 820

Source : CRC d'après les comptes.

Graphique n° 3 : Financement des investissements sur la période 2014-2018



Source : CRC.

²⁴ L'année 2018 a été marquée par la démission du maire, M. Dumoulin, à la suite de contestations au sein du groupe majoritaire du conseil municipal. Des divergences se sont en effet manifestées dès le mois de mars lors de la révision du PLU. Puis, plusieurs élus de la majorité, contestant notamment les nouveaux investissements proposés par le maire, ont voté contre le budget présenté le 10 avril. M. Dumoulin a demandé alors à son adjoint aux finances de démissionner. Celui-ci a refusé, conforté par une majorité du conseil municipal le 29 mai, puis le 17 juin. D'autres élus se sont vus retirer leurs délégations. Parallèlement, une majorité d'élus a également demandé au maire de démissionner. Le 19 juillet 2018, le conseil municipal a voté à bulletin secret pour le retrait des délégations au maire. M. Dumoulin a alors démissionné le 27 août 2018 suivi de cinq conseillers. M. Rochelle a été élu le 6 septembre en tant que nouveau maire et 9 adjoints sont nommés.

Sur la totalité de la période, les ressources propres ont couvert 70 % des dépenses d'investissement, ce qui représente un ratio soutenable²⁵. En laissant de côté l'année 2018, atypique, la couverture des investissements par la CAF était selon les exercices de 19 % à 36 %.

Les subventions d'investissement reçues ont également été très variables selon les exercices (entre 0,3 M€ et 1,1 M€)²⁶. Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), le produit de la taxe locale d'équipement (TLE), et des produits de cessions d'actifs en 2016 et 2018, ont complété le financement propre.

Par ailleurs, et dans le même temps, la commune a reconstitué son fonds de roulement à un niveau satisfaisant, représentant 93 jours de charges courantes en 2018, contre 50 jours en 2014. Si sur l'exercice 2017, la commune a mobilisé son fonds de roulement pour couvrir son besoin de financement, c'était en raison du retard de versement d'un emprunt souscrit fin 2017 et dont les fonds, pour des raisons techniques, ne lui ont été versés qu'au début de l'exercice suivant. En 2018, le fonds de roulement a pu ainsi être largement reconstitué (+ 2,2 M€) pour atteindre, fin 2018, 3,6 M€. La trésorerie, pour les mêmes raisons que le fonds de roulement, a progressé de 1,7 M€ en 2014 à 3,5 M€ en 2018.

4.5 Analyse de la dette

L'encours de la dette est maîtrisé sur la période. Il est passé en effet de 14,9 M€ fin 2014 à 14,1 M€ fin 2018, soit une diminution de 5,6 %. L'encours par habitant (1 021 €) est néanmoins supérieur à la moyenne de la strate (893 €)²⁷. La capacité de désendettement (rapport endettement / capacité d'autofinancement) est en 2018 de 4 années, ce qui est une situation favorable (le seuil critique s'établissant à 10 années). Sans nouveaux emprunts, la dette de la ville serait éteinte en 2040.

²⁵ On considère en général qu'une collectivité mène une politique d'investissement non soutenable lorsque ce ratio est durablement inférieur à 45 %. Lorsqu'il s'établit entre 45 et 60 %, ce ratio met en évidence une capacité de financement insuffisante pour faire face à l'effort d'investissement, qui ne peut être soutenu dans le temps sous peine de déséquilibrer le bilan – épuisement du fonds de roulement et risque d'une spirale de surendettement. Entre 60 et 75 %, l'effort d'investissement peut être soutenable sous certaines réserves (dynamisme des bases physiques, maîtrise des charges de fonctionnement ou perspectives de retour sur investissement par exemple). A compter de 75 %, la politique d'investissement est considérée comme soutenable et cohérente avec les capacités financières de la commune. Au-delà de 90 %, il convient même de s'interroger sur l'excès de ressources prélevées sur les contribuables et/ou les usagers des services publics communaux compte tenu des investissements réalisés.

²⁶ Ainsi en 2017, la commune a perçu 0,8 M€ d'un bailleur social pour les travaux de réhabilitation du quartier prioritaire du Gumenen. Cette même année, la ville a été lauréate d'un appel à projet Etat/Région (programme dynamisme de villes et bourgs ruraux de Bretagne) pour les travaux du centre-ville et a perçu une subvention de 535 000 €. La commune a également perçu des fonds de concours d'AQTA d'un montant croissant : de 20 833 € en 2015 et 2016, les fonds versés ont progressé pour atteindre 75 000 € en 2017 et 200 000 € en 2018. En 2015 et 2016, la répartition du fonds de concours correspondait à l'enveloppe budgétaire divisée par le nombre de communes soit 20 833 € par commune quelle que soit la population. Depuis 2017, les fonds de concours sont répartis en fonction de l'importance des projets.

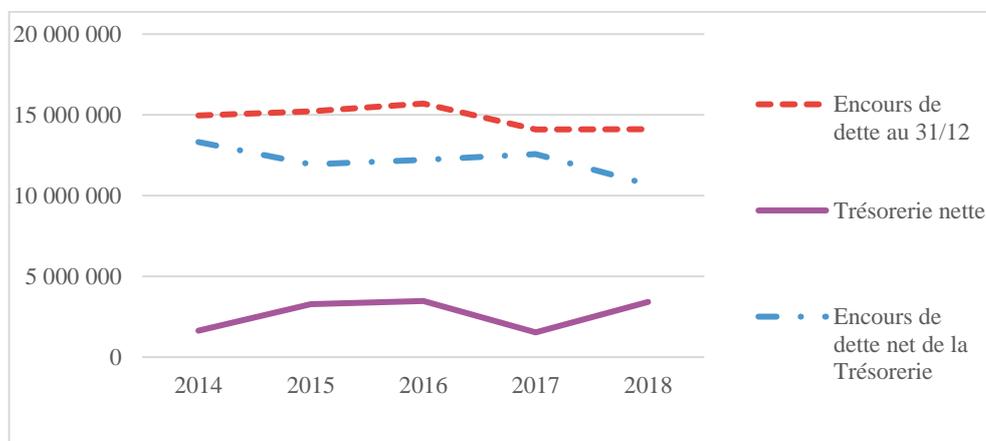
²⁷ Source DGCL 2017.

Tableau n° 10 : Niveau de la dette et désendettement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	variation sur la période
Encours de dettes du BP au 1er janvier	14 726 075	14 960 067	15 216 749	15 699 970	14 097 190	-4,3%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	1 349 745	1 556 084	1 570 162	1 575 379	1 653 824	22,5%
- Var. des autres dettes non financières	52 246	60 930	43 544	27 401	26 673	-48,9%
+ Intégration de dettes	0	0	596 926	0	0	-100,0%
+ Nouveaux emprunts	1 635 984	1 873 695	1 500 000	0	1 700 000	3,9%
= Encours de dette au 31 décembre	14 960 067	15 216 749	15 699 970	14 097 190	14 116 694	-5,6%
- Trésorerie nette	1 642 264	3 279 331	3 475 509	1 531 582	3 421 052	108,3%
= Encours de dette net de la trésorerie	13 317 803	11 937 418	12 224 461	12 565 608	10 695 642	-19,7%
Encours de dette du BP au 31 décembre	14 960 067	15 216 749	15 699 970	14 097 190	14 116 694	-5,6%
= CAF brute	2 419 558	2 769 500	2 374 936	2 499 638	3 503 970	44,8%
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute du BP)	6,2	5,5	6,6	5,6	4,0	

Source : CRC Bretagne.

Graphique n° 4 : Evolution de la dette (en euros)



Source : CRC.

La composition de la dette ne présente pas de risques particuliers. Le stock est constitué en effet à 91 % de prêts à taux fixe (de 1,9 % pour les plus récents à 4,59 % pour le plus élevé). Les deux emprunts à taux variables sont indexés sur l'EURIBOR 3 mois.

5 ANALYSE PROSPECTIVE – CAPACITE A MENER LES PROJETS

5.1 L'évolution prévisible de la capacité d'autofinancement

La chambre a réalisé une analyse prospective de la situation financière de la commune sur la période 2019-2021, afin d'estimer l'évolution de l'autofinancement et la capacité de la commune à financer son programme d'investissements (cf. annexe 3).

Les hypothèses d'évolution retenues sont prudentes, avec, par rapport aux évolutions constatées ces cinq dernières années, une progression égale ou inférieure pour les recettes, et supérieure ou égale pour les dépenses.

Tableau n° 11 : Analyse prospective

En €	2019	2020	2021
Produits de gestion	17 551 319	17 664 655	17 934 309
Charges de gestion	14 679 000	14 907 024	15 139 245
Excédent brut de fonctionnement	2 872 319	2 757 631	2 795 063
+/- Résultat financier	-386 000	-360 000	-330 000
+/- Autres produits et charges excep. réels	-30 000	-30 000	-30 000
= CAF brute	2 456 319	2 367 631	2 435 063

Source : CRC Bretagne.

Selon ces hypothèses, la commune pourrait maintenir sa capacité d'autofinancement à environ 2,3 M€ chaque année, soit un niveau en moyenne légèrement inférieur à celui constaté entre 2014 et 2017 (entre 2,3 et 2,7 M€)²⁸.

5.2 Le difficile financement des investissements prévus dans le PPI 2019

La commune a présenté lors du débat d'orientations budgétaires en février 2019 un plan pluriannuel d'investissements actualisé particulièrement ambitieux. Alors que les dépenses annuelles moyennes d'équipement s'élevaient à 4,03 M€ entre 2014 et 2018, celles envisagées sur les exercices 2019, 2020 et 2021 sont supérieures de 65 %, soit une moyenne de 6,65 M€ par an²⁹.

Tableau n° 12 : PPI présenté le 5 février 2019

Thème /en €	2019	2020	2021
Gros chantiers hors voirie	2 500 763	3 276 000	5 785 000
Gros chantiers aménagement quartiers	1 689 485	0	40 000
Travaux aménagement quartiers (VRD)	1 488 716	660 000	300 000
Investissements récurrents	2 053 331	1 084 552	1 084 552
Total général	7 732 294	5 020 552	7 209 552

Source : commune d'Auray – PPI.

²⁸ L'année 2018 avec une CAF de 3,5 M€ est atypique pour les raisons évoquées au chapitre 4.2.

²⁹ Figure notamment un projet apparu en 2019 de construction d'une nouvelle salle omnisports pour un montant de 6 M€ sur 2020 et 2021.

Cette hausse importante des dépenses prévues d'investissement risque d'être difficile à financer de manière équilibrée avec un niveau de CAF équivalent à celui constaté sur la période 2014-2017. Les recettes propres (subventions, FCTVA, etc.) et les emprunts prévus ne permettront pas de compléter le financement des investissements sans un recours excessif au fonds de roulement, qui deviendrait négatif dès 2021.

Tableau n° 13 : Plan de financement du PPI avec le niveau de CAF calculé par la CRC

en €	source	2019	2020	2021
CAF brute	CRC	2 456 319	2 367 631	2 435 063
- Annuité en capital de la dette	PPI	1 404 662	1 527 041	1 601 626
= CAF nette ou disponible (C)	CRC	1 051 657	840 590	833 437
TLE et taxe d'aménagement	PPI	347 202	347 202	347 202
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	PPI	515 000	948 557	744 323
+ Subventions d'investissement reçues	PPI	1 599 908	615 991	848 888
+ Autres recettes	PPI	45 000	45 000	45 000
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	PPI	2 507 110	1 956 750	1 985 413
= Financement propre disponible (C+D)	CRC	3 558 767	2 797 340	2 818 850
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	PPI	7 732 294	5 020 552	7 209 552
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	PPI			274 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	CRC	- 4 173 527	-2 223 212	-4 390 702
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	PPI	3 210	-1 084	-2 126
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	CRC	- 4 173 527	-1 881 498	-4 390 702
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	PPI	1 544 000	1 100 000	3 100 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net	CRC	- 2 629 527	- 781 498	- 1 290 702
Fonds de roulement	CRC	937 621	156 123	- 1 134 579

Source : Commune (PPI) / CRC.

La commune devra donc soit revoir à la baisse ses projets d'investissements, soit augmenter l'autofinancement, l'endettement³⁰ ou les recettes propres (par exemple en sollicitant de nouvelles subventions).

Recommandation n° 7 : Etablir un PPI et un plan de financement cohérent avec le niveau d'autofinancement prévisible de la commune

³⁰ Selon les données de la commune, l'endettement prévu fin 2021 atteindrait 15 M€ et la capacité de désendettement, avec les prévisions de CAF retenues, serait de plus de six ans en 2021. Or, l'endettement par habitant était déjà supérieur en 2017 à la moyenne de la strate (1 015 € au lieu de 883 €). Il représentait 82% des produits de fonctionnement contre 67 % pour la moyenne de la strate. Enfin, si la CAF est supérieure à la moyenne de la strate, la CAF nette du remboursement du capital de la dette est en revanche inférieure à la moyenne de la strate, traduisant un impact plus fort de l'endettement sur la structure des finances de la commune. De nouveaux emprunts par rapport à ceux prévus dégraderaient alors la santé financière de la commune.

6 L'ENTRETIEN DU PATRIMOINE COMMUNAL

6.1 Un patrimoine important

Le patrimoine détenu par la commune est important. Outre des équipements publics comme sept écoles, des stades, des gymnases, une salle de spectacles (le centre Athéna), une médiathèque, des centres de loisirs sans hébergement et des locaux pour les associations, la commune possède de nombreux bâtiments anciens classés ou inscrits à l'inventaire des monuments historiques tels que l'église Saint-Gildas (XVII^{ème} siècle), l'église Saint-Sauveur, la chapelle du Saint-Esprit (XIII^{ème} siècle) ou les quais et le pont de Saint-Goustan.

6.2 L'absence d'outils de programmation et de provisions

L'entretien de ce patrimoine représente un coût important qui n'est pas toujours anticipé. Le PPI prévoit certes des dépenses d'entretien, pour la voirie notamment, mais le patrimoine historique ne fait pas l'objet d'une programmation spécifique. Il est certes difficile d'évaluer la valeur de biens historiques construits pour certains il y a plusieurs siècles³¹. Pour autant, leur importance et leur âge laissent augurer de charges d'entretien à venir particulièrement importantes. Celles des deux seules églises encore consacrées ont coûté 454 093 € au cours des vingt dernières années. La consolidation des quais multi centenaires du port a coûté plus de 300 000 € entre 2014 et 2018. Enfin, la commune a dû engager en 2017 des travaux en urgence sur la rampe des vestiges du château du Loch à la suite de la chute d'une pierre sur une voiture, pour près de 320 000 € au 31 décembre 2018. La commune possède également des ouvrages d'art (ponts), parfois anciens ; si des travaux urgents s'avéraient nécessaires, leur coût deviendrait vite insoutenable pour les finances communales.

Des efforts de programmation de travaux de rénovation ont été récemment réalisés dans le PPI actualisé en janvier 2020. A la suite d'une étude menée sur l'état des ouvrages d'art, une enveloppe de 900 000 € répartie sur les années 2020 à 2025 a été inscrite au PPI. De même, celui-ci intègre aujourd'hui quelques opérations de rénovation d'équipements publics comme la rénovation de la garderie de l'école Rollo, du restaurant scolaire de l'école du Loch et du centre culturel Athéna, qui s'échelonnent entre 2023 et 2027.

S'agissant de l'entretien de la voirie, un tableau liste les travaux les plus urgents à réaliser et environ 150 000 € y sont affectés chaque année mais il n'existe pas non plus de schéma pluriannuel. Un document de programmation pour les travaux d'accessibilité a été élaboré en 2015, mais la partie « suivi des travaux programmés » n'est pas renseignée.

Ainsi, la commune n'a élaboré aucune planification pluriannuelle pour l'entretien de l'ensemble de son patrimoine. Elle pourrait également examiner l'opportunité de constituer de manière volontaire des provisions pour couvrir les grosses réparations. Compte tenu de l'importance et l'ancienneté de son patrimoine, une telle démarche serait justifiée.

Recommandation n° 8 : Réaliser une étude sur l'état de l'ensemble du patrimoine de la commune

Recommandation n° 9 : Doter la commune d'outils de planification et de pilotage pour l'entretien du patrimoine

³¹ L'église Saint-Gildas qui est le monument le plus important de la commune n'est évalué dans l'inventaire que pour un montant de 416 570 €.

7 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

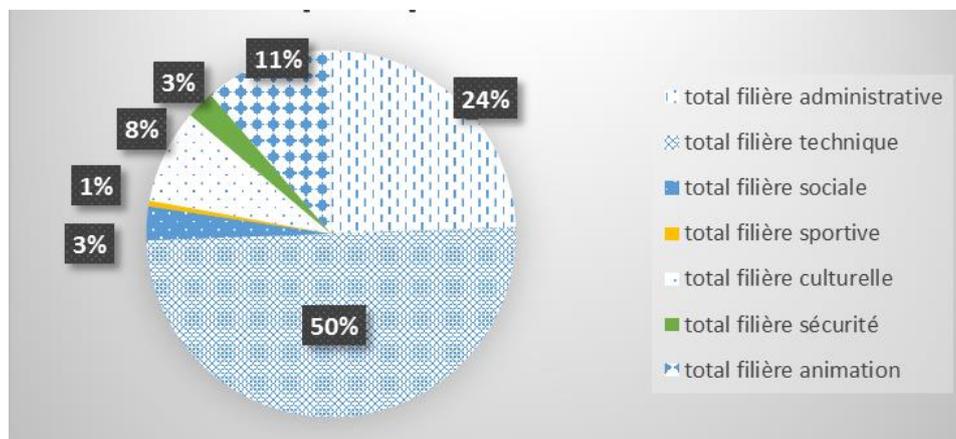
7.1 Des effectifs en nette baisse sur la période

D'après l'analyse de l'ensemble des fiches de paye des agents de la commune d'Auray, le nombre de fonctionnaires a diminué de 20 agents et celui des non-titulaires de 14. Au total, les effectifs ETPT³², toutes catégories confondues, sont passés de 222 en 2014 à 205 en 2018, soit une diminution de 8%³³.

Cette diminution des effectifs explique l'augmentation de seulement 2 % des charges de personnel sur la période. En effet, à effectifs constants, elle aurait été proche de 10 %, notamment en raison du glissement vieillesse technicité (GVT)³⁴, de l'attribution de nouvelles bonifications indiciaires (NBI) en 2017, et des mesures nationales de revalorisation, comme la nouvelle grille indiciaire pour les catégories C en 2015 ou l'augmentation de 0,6 % du point d'indice en 2016.

La baisse des effectifs concerne l'ensemble des filières³⁵, à l'exception de la filière animation, qui est en augmentation (+ 14 %). La répartition par filière a toutefois globalement peu évolué sur la période. La filière technique notamment représente 50 % des effectifs en 2018 comme en 2014, la commune réalisant en régie une partie importante des travaux d'entretien des bâtiments, de la voirie ou même des ouvrages d'art.

Graphique n° 5 : Emplois pourvus en 2018



Source : CRC.

³² ETPT : unité de décompte proportionnelle à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail (temps partiel ou temps plein) **et** par leur période d'activité sur l'année (recrutement à mi-année, CDD de trois mois, etc...).

³³ Ces données sont globalement cohérentes avec les annexes au compte administratif qui indiquent un effectif global passé de 222 à 201 entre 2014 et 2018.

³⁴ Le GVT a été important en 2015 en raison d'une « vague » de promotions au choix fin 2014 (29 cadres C).

³⁵ Les effectifs des filières administrative, technique, sociale (atsem), culturelle et sécurité ont diminué respectivement de 11 %, 8 %, 14 %, 23 % et 29 %.

La diminution des effectifs est la conséquence de la politique, décidée par les élus, de « *non remplacement des agents sauf nécessité impérative de fonctionnement de service* » qui a été appliquée entre 2015 et 2018³⁶.

Cette politique a été infléchie par la nouvelle équipe municipale arrivée à l'automne 2018. Le maire a en effet indiqué au cours du contrôle que « *la commune mène désormais une démarche de rationalisation des effectifs avec une volonté de confort au travail pour les agents* ». Le non remplacement n'est donc plus systématique. Cette nouvelle approche est concrétisée dans le DOB 2019 par une « *adaptation de la masse salariale aux missions* », une « *amélioration de l'organisation des services* », et le « *redéploiement d'agents* ». Dans ce but, la commune a créé en octobre 2018 une commission des ressources humaines qui examine les demandes de recrutement (justifiées ou non par un départ), présentées et motivées par les directeurs de services, et statue sur leur opportunité. Le plus souvent, lors des dernières commissions, une réponse favorable a été donnée.

7.2 Une régularisation du temps de travail inachevée

La durée du temps de travail des agents de la commune était jusqu'en 2015 de 1 550 heures, soit une durée nettement inférieure à la durée légale des agents des collectivités locales fixée à 1 607 heures en 2004³⁷. La municipalité élue en 2014 a décidé, par délibération du 22 décembre 2015, de régulariser la situation, notamment en supprimant des jours de congés. Cette modification a été accompagnée de la mise en place d'une flexibilité des horaires et d'une badgeuse.

Toutefois, la conformité à la durée légale n'est pas effective pour tous les agents. Certains ont en effet conservé le bénéfice de jours de « congés d'ancienneté ». En effet, par délibération du 29 mars 2016, la commune a mis fin à cette pratique seulement pour les nouveaux agents recrutés après le 5 avril 2016. Pour ceux en place avant cette date, le « compteur » a été bloqué mais ils continuent de bénéficier des jours précédemment attribués. En 2018, 186 jours ont ainsi été accordés à 162 agents.

Recommandation n° 10 : Respecter la durée légale du travail, et à cet effet, supprimer les jours de congés d'ancienneté pour l'ensemble des agents

³⁶ Source : les rapports d'orientations budgétaires de 2015 à 2018.

³⁷ La loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, a modifié le temps de travail en fixant la durée légale à 1 607 heures par an en tenant compte de la journée de solidarité.

7.3 Une absence de gestion prévisionnelle des ressources humaines

7.3.1 Une pyramide des âges préoccupante

Le vieillissement prononcé du personnel communal devrait inciter la commune à mener une réflexion sur la transmission des compétences et des savoirs. En effet, fin 2018, 54 % des agents avaient plus de 50 ans et 36 % plus de 55 ans (cf. annexe 4). Un tiers des agents est ainsi susceptible de partir en retraite dans les cinq prochaines années.

7.3.2 L'absence de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences

Le contrôle précédent de la chambre avait fait ressortir l'absence de vision pluriannuelle des besoins en compétences. A ce jour, la commune n'a toujours pas formalisé de démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).

Un rapport³⁸ établi en 2016 à sa demande a pourtant relevé « *l'absence de politique RH, de stratégie RH* ». Il préconisait, pour pallier l'absence de GPEEC de mettre en place des outils et notamment « *un référentiel de compétences qui permettra, en le croisant avec les évaluations professionnelles de cibler les besoins en compétences et de monter un plan de formation adapté* ». Force est de constater que ces recommandations n'ont pas été mises en œuvre. La commune n'a pas procédé à un recensement des compétences des agents, ni entamé une réflexion sur l'optimisation des besoins futurs. Aucune étude sur l'impact d'une externalisation de services actuellement assurés par les agents de la commune n'a, par exemple, été menée.

7.3.3 L'absence de vision pluriannuelle de l'évolution de la masse salariale

Le glissement vieillissement technicité (GVT) retrace notamment l'incidence sur la masse salariale des avancements et promotions dont bénéficient les agents³⁹. Alors que son impact peut être important (53 000 € en 2017)⁴⁰, la commune ne possède pas d'outil de gestion prévisionnelle de la masse salariale qui lui permettrait de calculer précisément l'évolution pluriannuelle du GVT.

Il en est de même pour l'effet de la mise en œuvre progressive du protocole national « PPCR »⁴¹ prévue de 2016 à 2021. Aucune étude chiffrée détaillée n'a pu être communiquée par la commune au cours du contrôle. Cette dernière a seulement fourni des chiffres sur l'impact financier, non négligeable, en 2017 (65 000 €) et 2019 (43 000 €).

³⁸Il s'agit d'un rapport établi par le centre de gestion du Morbihan.

³⁹ Ce GVT positif peut-être toutefois atténué par l'incidence du remplacement d'agents expérimentés et dont le salaire est plus élevé par des agents plus jeunes et en début de carrière.

⁴⁰ A la demande de la chambre, la commune a estimé l'impact des seuls changements de grades et d'échelon sur la masse salariale à l'exception de l'impact de l'augmentation du point d'indice en février. Ainsi, il s'est élevé à 33 500 € en 2014, 62 800 € en 2015, 47 000 € en 2016 et 53 000 € en 2017. Ces augmentations représentent ainsi entre 0,8 % et 1,47 % de la rémunération des titulaires.

⁴¹ Accord de 2015 relatif à l'avenir de la fonction publique : la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations.

La commune pourra s'appuyer sur les travaux qu'elle doit conduire afin de remplir ses obligations relatives au rapport d'orientations budgétaires qui doit notamment, conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT, préciser l'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel (cf. § 3.2.).

Dans sa réponse, le maire convient que la mise en place d'une gestion prévisionnelle est essentielle compte tenu des nombreuses activités assurées en régie par la commune, et de l'âge moyen élevé de ses agents. Il indique avoir fixé cet objectif à la direction des ressources humaines.

Recommandation n° 11 : Doter la commune d'outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et de calcul de l'évolution pluriannuelle de la masse salariale

7.4 La gestion des carrières

L'article 78 de la loi du 26 janvier 1984 précisait que les avancements d'échelon à une durée minimale pouvaient « être accordés au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie ». Or, les avancements accordés par la commune d'Auray entre 2014 et 2016, étaient prononcés quasi systématiquement sur la base d'une durée minimale (seuls quelques agents ont avancé avec une durée intermédiaire), alors qu'aucune délibération n'en avait acté le principe.

A compter de 2017, une cadence unique d'avancement d'échelon a été instaurée par la commune en application des textes nationaux adoptés dans le cadre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR).

7.5 Un effort de formation inadapté aux besoins

Le nombre de jours de formation par an est en nette diminution, de 35 % sur la période 2014-2018, passant de 726 jours à 475 jours. Cette diminution concerne surtout les catégories C (41 %) et B (21 %), alors que les catégories A ont au contraire suivi davantage de formation (+4 %). Les préparations aux concours et examens se sont notamment « effondrées » (-93 %).

Cette diminution constatée n'est pas le fruit d'une stratégie qui serait liée à une évolution des besoins en nouvelles compétences. Une des explications avancées par la commune est en effet que les agents, compte tenu de leur âge, seraient moins incités à passer des examens et donc à suivre des formations de préparation. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que plus de 50 % des agents sont au dernier grade de leur cadre d'emploi, que plus de 20 % déroulent une carrière via les avancements à l'ancienneté sans obligation de passer un concours ou un examen et que les quotas qui étaient fixés pour certains avancements de ce type ont été supprimés en 2017.

Dans le contexte général de l'évolution des métiers et d'inversion de la pyramide des âges de la commune, avec la perspective de nombreux départs d'agents expérimentés, l'élaboration d'une stratégie de formation et d'un plan pluriannuel paraît essentielle pour maintenir les compétences existantes et se doter de celles dont la commune aura besoin.

Cette dernière a récemment élaboré un document intitulé « plan de formation 2018-2020 », mais qui a une portée et un contenu très généraux, présentant des axes prioritaires et des modalités de recueil des besoins par les responsables. La commune recense les souhaits des agents et des services, mais dans des documents essentiellement annuels, sans articulation avec une gestion pluriannuelle des besoins.

Un document stratégique qui détaille les besoins de formation en fonction des compétences nécessaires à acquérir, notamment en liaison avec les prévisions de départs à la retraite, fait toujours défaut.

En outre, s'agissant de l'évaluation des formations suivies, la commune ne s'est pas non plus dotée d'un outil qui permettrait de recueillir auprès des agents leurs appréciations sur l'adéquation des formations reçues avec leurs besoins.

7.6 L'absentéisme

Le nombre de jours d'absence par ETP est passé de 26 jours en 2014 à 33 jours en 2015 pour revenir progressivement à 27 jours en 2018. Les congés pour maladie ordinaire ont sensiblement augmenté en 2016 et 2017 pour retrouver en 2018 le niveau de début de période⁴².

Tableau n° 14 : L'absentéisme

	2014	2015	2016	2017	2018
maladies ordinaire	2724	2612	3235	3292,5	2598
longues maladies	391	665	781	617	1095
maladie professionnelle	1114	1090	500	59	335
nombre de jours d'absence par ETP	26	33	29	28	27

Source : commune d'Auray.

Chaque année, environ 110 agents ont été en arrêt de travail pour maladie ordinaire au moins une fois, soit plus de la moitié du personnel. En 2018, ce nombre a été ramené à 90. L'amélioration de l'absentéisme à compter de 2017 pourrait avoir un lien avec le rétablissement par la loi à compter de janvier 2018 du jour de carence⁴³, ou avec l'instauration fin 2016 par la commune d'une « prime de présentéisme ».

La commune n'a pas mené de réflexion sur le niveau de l'absentéisme et les facteurs de son évolution.

⁴² La baisse des jours d'arrêt pour maladie ordinaire est en partie compensée par la hausse des longues maladies (certains agents ayant été déclarés en longue maladie).

⁴³ Absence de rémunération le premier jour de congé maladie « ordinaire ».

7.7 La mise en œuvre du régime indemnitaire

7.7.1 Un complément indemnitaire par agent stable sur la période

Le montant global des primes et indemnités versées (cf. annexe 5) est stable sur la période aux alentours de 0,9 M€, mais avec une baisse pour les titulaires (3,13 %) et une hausse pour les non-titulaires (34,37 %). Cette stabilité est toutefois à mettre en relation avec la diminution des effectifs sur la période. Le régime indemnitaire par agent a ainsi augmenté de 8 %.

7.7.2 De nombreuses anomalies dans la définition et l'application du régime indemnitaire

L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que l'organe délibérant de la collectivité fixe, par délibération, le régime indemnitaire des agents territoriaux dans la limite de celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes. Dans le cadre ainsi défini par délibération et dans la limite des crédits ouverts, il appartient à l'autorité territoriale de déterminer par des arrêtés le taux individuel de chaque agent bénéficiaire.

Au sein de la commune d'Auray, le régime indemnitaire en vigueur sur la période 2014-2019 se fonde sur une délibération du 19 janvier 2004, modifiée le 19 janvier 2008. Elle est complétée par des délibérations portant sur des indemnités spécifiques (astreintes, indemnité placier, fonctions itinérantes...).

La chambre a examiné les modalités d'attribution des primes versées à un échantillon de 28 agents. Les primes et indemnités qui apparaissent sur leurs bulletins de salaire ont été comparées avec les délibérations et les arrêtés individuels. Force est de constater le nombre important d'anomalies, au regard des textes généraux et des propres règles édictées par la commune .

7.7.2.1 Un non-respect des règles définies dans les délibérations

Certaines primes sont versées selon des modalités non conformes aux règles édictées par les délibérations.

C'est le cas par exemple pour la prime de service et de rendement (PSR), versée à un contractuel alors que les délibérations ne le prévoient pas⁴⁴.

C'est le cas également de l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP), versée à des agents de catégorie A et B alors que la délibération du 29 janvier 2004 ne prévoit son attribution qu'aux seuls agents de cadre C⁴⁵.

⁴⁴ 535 €/mois soit un montant supérieur au maximum réglementaire (233,33 €).

⁴⁵ Deux agents de catégorie A et B ont bénéficié de manière irrégulière de la somme totale de 3 583 € en 2018.

Enfin, l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) est versée à un professeur de l'école de musique avec des coefficients supérieurs à ceux prévus dans la délibération de 2004⁴⁶.

7.7.2.2 Des dépassements des plafonds fixés par les textes nationaux

Un certain nombre de primes sont versées par la commune d'Auray selon des modalités différentes des règles définies par les textes de référence.

Une délibération du conseil municipal de 2008 prévoit ainsi le calcul de la PSR à partir d'un pourcentage (1 % à 6 %) appliqué au traitement brut moyen du grade, alors que le texte national de référence mentionne un montant individuel qui ne peut excéder le double d'un taux annuel de base (exprimé en €).

De même, les modalités de calcul de l'indemnité spécifique de service (ISS) fixées par la délibération de 2004 mentionnent un salaire de référence par grade auquel est appliqué un taux moyen qui permet ensuite de calculer une enveloppe, alors que les textes nationaux font référence à un montant individuel calculé à partir d'une base, unique (361,9 €) pour tous les grades, à laquelle sont appliqués successivement un coefficient propre au grade, un coefficient de modulation par service et un taux individuel.

S'agissant de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), une majoration a été appliquée sans qu'une délibération ait été prise à cet effet.

La liquidation de ces primes selon les modalités définies par les délibérations de 2004 et 2008 conduit de fait à des dépassements des plafonds fixés par les textes. L'IAT a été versée à un agent au-delà des plafonds autorisés⁴⁷. De même, un agent a perçu depuis juin 2018 une PSR fixée par arrêté du maire à 400 €, soit un montant annuel de 4 800 €, alors que le taux maximum réglementaire était de 3 318 €.

Enfin, un professeur de musique a bénéficié en 2018 d'une part variable de l'ISOE supérieure de 1 058 € au maximum défini par les textes de référence.

7.7.2.3 Une prime sans fondement légal

La commune a institué une prime de « *présentisme* » par délibération du 20 septembre 2016. Elle est fixée à 150 € bruts pour les agents n'ayant aucune absence pour maladie ordinaire (hors hospitalisation), une réfaction étant opérée en fonction du nombre et de la durée des arrêts de travail. Le montant total de cette prime s'est élevé en 2018 à 23 690 €.

⁴⁶ Montant versé supérieur de 2 065 €/an.

⁴⁷ En effet, cet agent ne pouvait prétendre au maximum qu'à 8 fois le barème annuel de 454,68 € en 2018 soit 3 637,44 ou 303,12 € par mois. Or, il a perçu 446,26 € par mois, soit 143,14 € de plus que le montant maximal de l'IAT. L'arrêté mentionne en effet une IAT mensuelle de 279,26 € et d'une IAT dite « complémentaire » de 167 €. Or, ce complément ne peut être versé, selon le décret, que si le conseil municipal le décide par une délibération, ce qui n'a pas été le cas. Sur la seule année 2018, le dépassement s'élève à la somme de 1 717,68 €.

L'attribution de ce complément indemnitaire est toutefois irrégulière faute de fondement légal. La délibération vise en effet des textes généraux⁴⁸ mais ne fait référence à aucun texte spécifique qui aurait créé une indemnité équivalente pour la fonction publique d'Etat. Or, en application du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, les délibérations des collectivités doivent viser, pour chaque cadre d'emploi et grade, les textes de référence qui fondent les avantages attribués, de manière à permettre la vérification du respect des principes de légalité et de parité avec la fonction publique d'Etat. Il résulte de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983⁴⁹ et d'une jurisprudence constante⁵⁰ que l'autorité territoriale ne dispose d'aucun pouvoir normatif lui permettant de créer une prime ex nihilo.

L'objectif, légitime, poursuivi par la collectivité à travers cette prime de « présentisme », ne peut être réalisé en créant une prime spécifique, en dehors de tout texte national de référence.

7.7.2.4 Des primes versées sans autorisation de l'assemblée délibérante

Selon les termes du décret n° 88-631 du 6 mai 1988, les directeurs généraux des services (DGS) d'une commune de plus de 2 000 habitants peuvent percevoir une prime de responsabilité de 15 %. Aucune délibération du conseil municipal n'ayant été prise pour décider l'attribution de cette prime à l'actuel DGS, elle n'aurait pas dû être versée⁵¹.

7.7.2.5 Des arrêtés non pris ou non mis à jour

Un agent de l'école de musique a perçu une indemnité de suivi et d'orientation des élèves, sans arrêté individuel d'attribution de cette prime.

Des arrêtés existants n'ont pas été actualisés. Un agent a par exemple bénéficié en 2018 d'une IAT de 195,07 € alors que l'arrêté correspondant, datant de 2008, ne lui attribuait que 126,05 €, soit 828,24 € de moins par an. Pour un autre, l'arrêté de 2015 fixant son IAT n'a pas été modifié lors de son changement de grade⁵².

⁴⁸ Loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la FPT et le décret d'application de celle-ci 91-875 du 6 septembre 1991.

⁴⁹ « *Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire* ».

⁵⁰ CE n°77715 du 28 novembre 1990 Département du Loir et Cher, CE n°106984 du 18 juin 1993 M.G.

⁵¹ Même si cette prime est prévue dans son arrêté.

⁵² Passage de 155,96 € à 164,99 € par mois.

7.7.3 L'absence de mise en œuvre de la réforme du régime indemnitaire

Les anomalies constatées par la chambre devraient disparaître avec la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'expérience professionnelle (RIFSEEP), nouvel outil indemnitaire de référence qui remplace l'ensemble des primes et indemnités existantes dans la fonction publique de l'Etat (FPE).

Plusieurs primes versées par la commune d'Auray avaient des équivalents dans la FPE qui ont été abrogés ces dernières années. C'est le cas par exemple de primes qui bénéficiaient notamment aux attachés territoriaux, aux conseillers territoriaux socio-éducatifs et aux assistants territoriaux socio-éducatifs qui ont été abrogées au 31 décembre 2015⁵³. De même, une prime qui bénéficiait aux agents de maîtrise et aux adjoints techniques territoriaux, a été abrogée au 31 décembre 2016⁵⁴. Les délibérations prises par les collectivités territoriales pour l'attribution de ces primes n'ayant plus de base légale, celles-ci devaient délibérer dans les meilleurs délais, afin de leur substituer un régime indemnitaire équivalent au RIFSEEP.

Les comptables publics pouvaient certes poursuivre le paiement des primes auxquelles le RIFSEEP se substitue, mais seulement à titre transitoire, tant que l'arrêté concernant le métier de référence dans la fonction publique d'Etat n'avait pas été publié au Journal officiel, puis, à compter de la publication, pendant un délai raisonnable permettant à l'organe délibérant d'instaurer le RIFSEEP dans la collectivité.

Or, au mois d'août 2019, la commune d'Auray n'avait toujours pas mis en place le RIFSEEP. Certaines primes versées n'avaient plus de base légale depuis plus de trois ans, ce qui paraît totalement anormal pour une collectivité de cette taille.

Par délibération du 24 septembre 2019, la commune a finalement mis en place le RIFSEEP, ce qui a mis fin aux irrégularités constatées dans le régime indemnitaire précédent.

D'une manière générale, la chambre rappelle que conformément au décret n°2020-182 du 27 février 2020, tous les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale sont désormais éligibles au RIFSEEP, que les arrêtés concernant les corps équivalents de la fonction publique de l'Etat aient été ou non publiés⁵⁵.

⁵³ Prime de fonctions et de résultats (PFR) et indemnité représentative de sujétions spéciales et de travaux supplémentaires (IFRSTS).

⁵⁴ L'indemnité d'exercice de missions des préfectures (*IEMP*).

⁵⁵ L'arrêté du 27 février 2020 fixe en effet des équivalences provisoires.

8 LA COMMANDE PUBLIQUE

8.1 La réorganisation de la fonction « commande publique »

Lors de son contrôle précédent de la commune d'Auray, la chambre avait relevé des dysfonctionnements dans les procédures relatives à la commande publique.

Des progrès ont été accomplis depuis, notamment dans l'organisation.

Un service de la commande publique (SCP) a été constitué depuis 2015 au sein de la direction des finances (DF) et traite l'ensemble des marchés de la commune depuis 2018⁵⁶. Ce service reçoit l'appui de la direction des services techniques, et le cas échéant d'un cabinet d'avocats. Ses missions sont principalement d'accompagner les services opérationnels de la Ville et du centre communal d'action sociale (CCAS) dans le choix des procédures, en fonction de la définition de leurs besoins, et dans l'établissement des documents juridiques propres à la procédure d'achat.

8.2 Les instances consultatives et d'attribution des marchés

8.2.1 La commission d'Appel d'Offres (CAO)

Dans le respect de l'article L. 1414-2 du CGCT, la commune a constitué une commission d'appel d'offres (CAO) lors de la séance du conseil municipal du 14 avril 2014.

La CAO comprend le maire, l'adjoint aux finances, les adjoints aux travaux/voirie, et à l'environnement, ainsi que deux conseillers. Cette composition respecte les dispositions de l'article L. 1411-5 du CGCT⁵⁷. La CAO se réunit pour l'attribution des marchés formalisés (au-delà des seuils de procédures adaptées soit plus de 221 000 € HT pour les fournitures et services et 5 448 000 € pour les travaux). La CAO décide de l'attribution et présente son choix au conseil municipal qui autorise le maire à signer le marché.

L'essentiel des marchés étant inférieur à ces seuils, la CAO n'a eu à se réunir que cinq fois entre 2014 et 2018, pour des marchés de fournitures ou de prestations (sur les 199 marchés attribués sur la même période).

⁵⁶ En 2017, un audit, mené par un cabinet conseil extérieur avait en effet recommandé de centraliser l'intégralité de la mission de la commande publique au sein de la direction des finances (DF). Les marchés de la direction des services techniques et de la direction informatique qui étaient encore gérés de façon autonome ont intégré le SCP respectivement en novembre 2017 et mars 2018.

⁵⁷ La CAO doit comprendre l'autorité habilitée à signer et 5 membres de l'assemblée délibérante.

8.2.2 Le groupe de travail des marchés publics (GTMP) et la cellule achat

La commune a mis en place une formation appelée « groupe de travail des marchés publics » (GTMP) pour les marchés à procédures adaptées (MAPA) au-dessus de 50 000 € pour les fournitures et services et de 150 000 € pour les travaux et en deçà des seuils des marchés formalisés. Il est composé des élus siégeant à la CAO. Des adjoints responsables du domaine concerné peuvent assister en qualité d'auditeur aux travaux du GTMP. Ce dernier ne décide pas de l'attribution mais émet un avis qu'il soumet pour décision au conseil municipal.

En deçà de 50 000 et 150 000 €, une « cellule achats » (élu membre du GTMP, adjoint du secteur, directeur de la collectivité) examine les candidatures reçues après une consultation allégée.

8.2.3 Les groupements de commande

Un « groupement de commande permanent » a été constitué pour les besoins récurrents de la commune et du CCAS. Il est composé du GTMP et de la directrice du CCAS. Une convention a été établie pour fixer les dispositions relatives au fonctionnement du groupement. Les types d'achats concernés sont les fournitures (denrées alimentaires, matériels informatiques, mobilier, produits d'entretien...), des services (prestations d'audits, juridiques, assurances, maintenance informatique, ...) ou des travaux dits de « fonctionnement » (entretien général ou urgence impérieuse).

Auray est également partie prenante de groupements de commande avec d'autres communes au sein d'AQTA, qui ont été utilisés, par exemple, pour les derniers marchés de réhabilitation des réseaux ou de fournitures de gaz et d'énergie.

8.2.4 Des procédures internes encadrées par un règlement intérieur

Les attributions et le fonctionnement des différentes instances sont encadrés par un règlement intérieur des procédures de marchés publics. Ce document, qui participe de la transparence de la procédure de consultation, reprend et actualise régulièrement les dispositions réglementaires applicables à la commande publique.

Un tableau récapitule le niveau de publicité requis et le formalisme des différentes procédures applicables selon les seuils, ainsi que les responsabilités de chaque niveau (service opérationnel demandeur, service commande publique, instances d'attribution) pour chaque phase de la procédure.

Le SCP a également élaboré plusieurs outils à destination des services, comme un outil d'aide à la rédaction des marchés, sous forme d'un tableau à renseigner qui reprend les différents éléments à faire figurer dans le dossier de consultation et qui comprend un planning prévisionnel des procédures. Un second tableau récapitule les outils de la procédure et définit chaque étape (les outils dématérialisés à utiliser, les différents acteurs et leurs responsabilités).

Enfin, un outil informatique de programmation des procédures tenu par le SCP répertorie les phases des consultations en fonction de leur niveau d'avancement, avec une arborescence type pour chaque procédure.

8.3 Contrôle de la passation d'un échantillon de marchés

Le contrôle a porté sur un échantillon de marché totalisant 5,9 M€ soit près de 30 % des dépenses d'équipement de la période 2014-2018.

Tableau n° 15 : Echantillon du contrôle de la chambre

exercice	désignation	Montant (en €)
2014	n° 14022 acquisition d'une balayeuse	108 600
2015	n°15024 achat de fournitures de quincaillerie peinture	209 500
2016	n° 16019 : aménagement du centre-ville	1 276 062
	n° 16024 ORU Gunemen	697 135
2017	n° 17008 : programme voirie	1 500 000
	n° 17032 fabrication magazine et agendas	267 822
2018	n° 18003 : achat groupe électricité	600 000
	n° 18060 : piste d'athlétisme du loch	1 039 344
2019	n° 19003 – réhabilitation réseau eaux usées	226 452
	<i>Source : CRC.</i>	5 924 915

8.3.1 La qualité de l'archivage et des procédures dématérialisées

Les dossiers relatifs aux marchés passés avant 2018 étaient conservés au sein des directions qui étaient à l'origine de la consultation (DF, DST ou DI), avec une qualité d'archivage inégale. Ils ont ensuite été tous rapatriés au SCP qui les a stockés en l'état. Le contrôle sur place a ainsi mis en évidence le caractère incomplet de plusieurs dossiers. Certains documents n'ont pu être produits, comme les pièces du marché relatif à la fabrication d'un magazine, ou encore les ordres de services, les procès-verbaux de réception ou les décomptes définitifs de certains marchés.

Les nouveaux dossiers sont tenus au sein du SCP de façon homogène et rigoureuse. En 2019, ce service a par ailleurs dématérialisé l'ensemble des procédures.

8.3.2 L'estimation des besoins

L'estimation des besoins peut être considérée comme globalement satisfaisante. Sur l'échantillon examiné, les montants des marchés signés étaient en effet cohérents avec les estimations prévisionnelles de la commune. Pour un seul marché, celui de l'aménagement du centre-ville, un dépassement significatif, de 8 % par rapport à l'estimation, a été constaté, en raison d'avenants pour des travaux nouveaux ou rendus nécessaires par des aléas de chantier.

8.3.3 Les règles de publicité

Sur l'échantillon examiné, la commune a respecté la réglementation en vigueur. Elle a notamment fait paraître systématiquement les appels à candidatures dans les annonces légales d'un journal régional et par voie dématérialisée sur son site. Les dossiers de consultation des entreprises étaient déjà dématérialisés sur la plateforme Mégalis depuis 2010 pour les mises en concurrence de niveaux national et européen. Ils le sont désormais systématiquement pour l'ensemble des consultations avec un lien sur le site internet de la ville.

La multiplicité des offres reçues par la commune à chaque appel à concurrence (jusqu'à 11 sur deux lots pour le marché de la piste d'athlétisme) témoigne de l'efficacité de la publicité donnée aux consultations. Sur la période, seuls deux marchés ont été déclarés infructueux⁵⁸ pour un motif d'insuffisance de concurrence (une seule offre reçue).

8.3.4 Le déroulement des procédures

Le contrôle des marchés de l'échantillon a permis de constater le respect des procédures fixées par le code des marchés publics.

Le SCP organise la consultation en lien avec le service demandeur qui a fourni au préalable l'ensemble des pièces techniques et financières utiles (dont un cahier des charges précis). Il réceptionne les plis et contrôle la conformité des pièces reçues aux exigences du règlement de consultation (RC). Les offres font l'objet d'une analyse détaillée par le service gestionnaire ou par un maître d'œuvre, selon les critères définis au RC. Ce rapport d'analyse est porté à la connaissance des membres du GTMP ou de la CAO en fonction des montants. Sur l'échantillon retenu, c'est le GTMP qui a systématiquement statué et une délibération du conseil municipal a validé ensuite son choix d'attributaire.

⁵⁸ L'un concernait une étude urbaine pour l'aménagement du site de la chapelle du Saint-Sauveur et du centre culturel Athéna (avis publié le 7 juillet 2017) et le second, la maîtrise d'œuvre de l'aménagement du centre technique municipal (notification du 9 avril 2018).

ANNEXES

Annexe n° 1.	Différences entre l'inventaire et l'état de l'actif	40
Annexe n° 2.	Les comptes d'exploitation	Erreur ! Signet non défini.
Annexe n° 3.	Prospective	42
Annexe n° 4.	Ressources humaines – <i>Age moyen - Formation</i>	43
Annexe n° 5.	Le régime indemnitaire	44

Annexe n° 1. Différences entre l'inventaire et l'état de l'actif

comptes	libellés	valeur dans le compte de gestion et l'état de l'actif au 31/12/2018	valeur brute des immobilisations sur l'inventaire au 31/12/2018	différences	explications des différences fournies par l'ordonnateur
202	Frais réalisation doc urb et num cadast	185 412	189 816	-4 404	cessions (dans une colonne)
2031	Frais d'études	767 826	784 063	-16 237	biens soldés, sorti par le comptable mais non sortis de l'inventaire de l'ordonnateur
2042	subventions équipement	114 332	121 302	-6 970	biens soldés, sorti par le comptable mais non sortis de l'inventaire
2111	terrains nus	3 046 175	3 550 046	-503 870	cessions (dans une colonne)
2128	aménagement terrain	2 248 894	2 414 064	-165 170	cessions (<i>NB : ce montant apparait en acquisition de l'exercice ?</i>)
21312	bâtiments scolaires	8 646 101	8 952 928	-306 827	72096 € de cessions et 234 729 € (immo en cours chez le comptable)
21318	autres bâtiments publics	31 947 666	32 343 485	-395 819	6685 € cessions, 63122 € biens soldés sortis par le comptable mais non sortis de l'inventaire de l'ordonnateur et 326 009 € (immo en cours chez le comptable)
2151	Réseaux de voirie	35 118 277	36 702 525	-1 584 248	6720 € modification par le comptable (?), 760 € cession, 1 576 767 € (immo en cours chez le comptable)
2152	Installations de voirie	3 538 650	4 049 176	-510 526	immo en cours
2153	réseau électrification et autres	6 692 550	7 085 433	-392 884	160 890 € (en cours chez le comptable), 238 713 € cessions (dans une colonne), 6720 € transfert au 2151 effectué par le comptable ?
2161	œuvres d'art	61 837	64 336	-2 499	montant non intégré comptablement
2183	Mat bureau mat informatique	992 262	996 582	-4 320	cessions (dans une colonne)
2188	autres immo corporelles	1 982 931	1 969 569	13 362	20163 € réforme non prise en compte par le comptable, 6801 cession (dans colonne)
242	Immo mises à dispositions (région, départ, EPCI)	1 267 582	1 071 511	196 071	problème de logiciel en cours de traitement

Source : CRC d'après comptes et inventaire.

Annexe n° 2. Données financières

Impôts locaux et solidarité intercommunale

En €	2014	2015	2016	2017	2018	variation sur la période
Taxes foncières et d'habitation	7 481 608	7 791 312	7 732 358	7 884 866	8 205 276	9,7%
Attribution de compensation	2 128 219	2 128 219	2 128 219	2 148 353	2 148 353	0,9%
Dotations de solidarité communautaire						
Fonds péréqué recettes fisc co et interco	22 919					
Autres taxes	900 570	1 033 890	997 374	1 147 161	1 339 399	48,7%
impôts locaux et solidarité intercommunale	10 533 316	10 953 421	10 857 951	11 180 380	11 693 028	11,0%

Les bases d'imposition

En €	2014	2015	2016	2017	2018	variation sur la période
Taxe d'habitation	18 266	19 546	19 122	19 668	20 402	+11,7 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	15 217	15 588	15 597	15 825	16 515	+8,5 %

Les subventions

Subventions versées (en €)	2014	2015	2016	2017	2018	variation 2014/2018
subventions org droit public	627 309	609 971	613 024	551 731	574 608	-8,4%
<i>dont CCAS</i>	<i>615 000</i>	<i>585 000</i>	<i>585 000</i>	<i>525 000</i>	<i>548 000</i>	-10,9%
subventions org droit privé	523 703	578 620	581 239	611 476	623 397	19,0%
Total des subventions versées	1 151 012	1 188 591	1 194 262	1 163 208	1 198 005	4,1%

Source : CRC (Logiciel ANAFI), d'après les comptes de gestion.

Annexe n° 3. Prospective

A – Hypothèses d'évolution des recettes et des dépenses 2019-2021

Dépenses/recettes	Evolution	Observations
Ressources fiscales	+2,5%	La progression annuelle 2014-2018 (+3,3%) était soutenue. Un taux plus prudent de 2,5 % est retenu.
Ressources d'exploitation	+1,5%	Reprise légèrement minorée de la progression constatée entre 2014 et 2018
Dotations	0%	Maintien des dotations
Fiscalité reversée	0%	Maintien des montants
Charges générales	+1,2%	
Charges de personnel	+2%	Reprise des recrutements pour remplacer les départs en retraite, après une diminution d'environ 20ETP sur la période 2014-2018
Subventions de fonctionnement	0%	
Autres charges de gestion	0%	
Résultat financier		A endettement égal, les charges financières devraient diminuer : les taux des nouveaux emprunts souscrits en 2017-2018 sont de l'ordre de 1% alors que ceux qui s'achèvent avaient un taux de 3 ou 4%. Les nouveaux emprunts sont à taux fixe.
Résultat exceptionnel		Stabilité par rapport au montant inscrit en 2019

B - Evolution prévisionnelle de la CAF

En €		2019	2020	2021
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2,5%	9 466 059	9 702 710	9 945 278
Ressources d'exploitation	1,5%	1 779 000	1 805 685	1 832 770
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	0%	3 585 000	3 585 000	3 585 000
Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	0%	2 171 260	2 171 260	2 171 260
Production immobilisée, travaux en régie (c)		550 000	400 000	400 000
= Produits de gestion		17 551 319	17 664 655	17 934 309
Charges à caractère général	1,2%	3 782 000	3 827 384	3 873 313
+ Charges de personnel	2%	9 132 000	9 314 640	9 500 933
+ Subventions de fonctionnement	0%	1 222 087	1 222 087	1 222 087
+ Autres charges de gestion	0%	542 913	542 913	542 913
= Charges de gestion		14 679 000	14 907 024	15 139 245
Excédent brut de fonctionnement		2 872 319	2 757 631	2 795 063
+/- Résultat financier		-386 000	-360 000	-330 000
+/- Autres produits et charges excep. réels		-30 000	-30 000	-30 000
= CAF brute		2 456 319	2 367 631	2 435 063

C – Evolution de la dette

Année	CRD début d'exercice	Capital amorti	Amortissement CT	Intérêts	Flux total	Nouvel emprunt	CRD fin d'exercice
2019	14 062 960 €	1 404 662 €	169 842 €	325 007 €	1 899 511 €	1 544 000 €	14 032 456 €
2020	14 032 456 €	1 527 051 €	37 195 €	298 597 €	1 862 844 €	1 100 000 €	13 568 209 €
2021	13 568 209 €	1 601 226 €	39 142 €	268 836 €	1 909 205 €	3 100 000 €	15 027 840 €

Source : CRC.

Annexe n° 4. Ressources humaines – Age moyen - Formation**A – Répartition des agents de la commune par âge**

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	total
60 ans et plus	5	9	14
55 à 59	25	30	55
50 à 54	20	15	35
45 à 49	16	17	33
40 à 44	17	10	27
35 à 39	6	9	15
30 à 34	5	6	11
moins de 30	2	0	2
	96	96	192

B – Nombre de jours de formation

	2014	2015	2016	2017	2018	variation 2014/2018
jours de formation (agents occupant un emploi permanent)	683	541	476	481	451	-34%
<i>dont cat. A</i>	47	52	40	43	49	4%
<i>dont cat. B</i>	124	80	106	91	98	-21%
<i>dont cat. C dont PACTE (y compris PACTE)</i>	470	409	302	342	280	-41%
jours de formation (agents n'occupant pas un emploi permanent)	43	35	30	12	25	-43%
Nombre total de jours tous agents	726	576	506	493	475	-35%
Préparations aux concours et examens	131	86	66	54	10	-93%
Formation prévue par les statuts particuliers	298	346	202	182	247	-17%
Formation de perfectionnement	276	144	238	251	219	-21%
Formation personnelle (hors congés formation)	22	0	0	0	0	-100%
Autres (agents non classables)	0	0	0	5	0	
dépenses de formation	72 225	72 966	62 366	61 911	55 546	-23%

Source : CRC / commune.

Annexe n° 5. Le régime indemnitaire**A – Le montant des indemnités versées**

	Primes et indemnités comptabilisées	2014	2015	2016	2017	2018	VAR°
64118	personnel titulaires - indemnités	864 383	850 165	865 631	885 010	837 353	-3,13%
64138	personnel non titulaire - indemnités	82 723	85 016	75 780	80 949	111 156	34,37%
	total indemnités	947 106	935 181	941 411	965 959	948 509	0,15%

B – Répartition par indemnité

En €	2014	2015	2016	2017	2018	VAR°
prime fin année	213 783	211 179	208 459	204 946	201 018	-6,0%
IAT	272 236	269 920	274 417	275 172	276 580	1,6%
IFTS	127 674	128 708	146 448	155 524	145 392	13,9%
heures supplémentaires	114363	93037	76378	83653	66893	-41,5%
ISS	48 253	49 470	51 609	50 918	37 607	-22,1%
ISF (police)	27 334	26 786	29 612	30 686	23 216	-15,1%
PSR (pers techn)	16 376	15 203	15 543	14 597	22 996	40,4%
Prime habilitation	14 028	13 174	15 890	14 756	13 363	-4,7%
indemnisation d'astreinte	14 593	14 644	16 605	18 323	17 117	17,3%
autres primes et indemnités	98 466	113 060	106 450	117 384	144 327	46,6%
total indemnités (64118 et 64138)	947 106	935 181	941 411	965 959	948 509	0,1%

Source : CRC d'après comptes.



Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>