

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE BOUGUENNAIS (Loire-Atlantique)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 15 septembre 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 SUITES DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE	9
2 INFORMATION FINANCIÈRE ET FIABILITÉ DES COMPTES	11
2.1 L'information financière et la structure budgétaire	11
2.1.1 Un rattachement du service de soins infirmiers à domicile à réexaminer	11
2.1.2 Information financière : une publication à compléter.....	14
2.1.3 Qualité des prévisions budgétaires	17
2.2 La fiabilité des comptes	19
2.2.1 L'inventaire et l'état de l'actif	19
2.2.2 Les amortissements.....	21
3 SITUATION FINANCIÈRE	22
3.1 Performances financières : un autofinancement substantiel jusqu'en 2021	22
3.1.1 Des produits de gestion dynamiques jusqu'en 2019.....	22
3.1.2 Une bonne maîtrise des charges de gestion	27
3.1.3 L'évolution de la capacité d'autofinancement.....	30
3.2 Le financement des investissements : une situation favorable jusqu'en 2021.....	31
3.2.1 Une stratégie de désendettement et d'autofinancement.....	31
3.2.2 L'évolution des dépenses d'équipement.....	33
3.3 Prospective financière : une tendance moins favorable à partir de 2022.....	34
4 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET TÉLÉTRAVAIL	38
4.1 Ressources humaines : un absentéisme élevé et une mise en œuvre complexe de la loi du 9 août 2021	38
4.1.1 Des effectifs en faible augmentation, avec une part de non titulaires qui augmente	38
4.1.2 Une masse salariale dont la progression est contenue	39
4.1.3 Un absentéisme élevé	40
4.1.4 Temps de travail : une mise en œuvre complexe de la loi du 6 août 2019 sur la durée annuelle.....	42
4.2 Télétravail : mise en œuvre tardive d'un cadre de droit commun	45
4.2.1 La crise sanitaire a constitué la première expérimentation du télétravail	45
4.2.2 Le bilan du télétravail contraint est contrasté	45
4.2.3 Le télétravail post-crise s'organise	46

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bouguenais, à compter de l'exercice 2017. Elle a notamment examiné à cette occasion les suites réservées par la commune à son précédent contrôle, la qualité des informations budgétaires et financières et sa situation financière, et la gestion des ressources humaines.

Les recommandations du précédent contrôle sont globalement mises en œuvre

Les recommandations du précédent contrôle ont été mises en œuvre, sauf celle concernant l'information financière sur l'équipement culturel Piano'cktail. La présentation des dépenses liées à l'activité de cet équipement est toujours insuffisante pour en connaître précisément les résultats d'exploitation et en apprécier la performance de façon distincte par rapport à l'ensemble des activités relevant de la politique culturelle de la commune.

L'information financière doit être plus régulière et plus complète

La commune de Bouguenais doit en conséquence améliorer l'information financière relative au Piano'cktail, en intégrant, dans la présentation des dépenses, les charges de personnel et les charges indirectes. Cette amélioration indispensable de l'information à destination du citoyen pourrait même être parachevée par la création d'un budget annexe dédié : cette évolution ne poserait pas de problème de lisibilité, compte tenu du faible nombre actuel de budgets annexes.

Par ailleurs, l'éventualité du rattachement du service de soins infirmiers à domicile au centre communal d'action sociale (CCAS) pourrait être étudiée dans le cadre de la création d'un service autonomie à domicile, qui fusionnerait le service de soins infirmiers à domicile aujourd'hui rattaché au budget principal de la commune et le service d'aide à domicile, rattaché au CCAS.

Enfin, les informations budgétaires devraient être complétées d'une synthèse, conformément à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La situation financière, favorable de 2017 à 2021, pourrait se tendre nettement à partir de 2022

L'examen de la fiabilité des comptes n'a pas mis en évidence d'anomalie significative, permettant une analyse financière sur le fondement des comptes de la collectivité.

De 2017 à 2021, la commune de Bouguenais bénéficie d'une situation financière favorable, caractérisée par une maîtrise des charges, notamment de personnel et un dynamisme des recettes fiscales, par effet de bases et, en 2018, de taux.

À partir de 2022, la situation devrait être moins favorable avec une dynamique d'évolution des charges supérieure à celle des produits. La hausse des charges découle notamment de l'effet de l'accélération de l'inflation (hausse du coût des énergies et matières premières), du dégel du point d'indice des agents publics annoncé en 2022 et de l'effet de la revalorisation du SMIC sur les rémunérations des agents de catégorie C.

Pour faire face à la baisse de l'autofinancement, tout en atteignant les objectifs du plan pluriannuel d'investissement, la commune prévoit de recourir à l'emprunt. Le niveau d'emprunt envisagé, s'il devrait permettre de maintenir la durée de désendettement à un niveau maîtrisé, pèsera sur le fonds de roulement et ne permettra pas à la commune de faire face à un aléa substantiel. L'évolution à la hausse des taux d'intérêt, amorcée début 2022, pourrait en outre majorer le coût du recours à l'emprunt pour l'avenir. Ce risque doit conduire la commune de Bouguenais à préserver une capacité d'auto-financement suffisante et ne pas faire reposer excessivement le programme d'investissement sur le seul financement par la dette.

Ressources humaines : un absentéisme élevé, une mise en œuvre complexe de la loi de 2019 de transformation de la fonction publique et un télétravail de droit commun tardivement mis en œuvre

L'évolution des effectifs et de la masse salariale est restée très maîtrisée de 2017 à 2021, la commune de Bouguenais partant d'un haut niveau de dépenses de personnel par habitant au regard de la moyenne des communes de sa strate.

La collectivité se caractérise par un taux d'absentéisme supérieur à la moyenne des collectivités de sa strate démographique dans le département, notamment du fait de son choix de gestion de ses services essentiellement en régie.

La mise en œuvre d'un service minimum périscolaire permet une application de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique favorable aux usagers. À ce stade, le premier bilan est cependant mitigé, la continuité du service n'étant pas totalement garantie, compte tenu des taux d'encadrement minimum. La délibération du conseil municipal rappelant la durée du temps de travail prévue par cette même loi conduit toutefois à priver celle-ci de l'essentiel de ses effets, du fait des contreparties accordées par la municipalité en matière de jours de réduction du temps de travail, de définition du temps de travail effectif et d'évolution du régime des heures écrites. Si le temps de travail quotidien augmente bien, de 12 minutes, c'est dans une proportion qui ne permet pas d'augmenter de manière mesurable le service rendu.

Le télétravail de droit commun n'est pas encore mis en œuvre, un protocole n'ayant été adopté qu'à la fin du premier semestre 2022. Le télétravail pourrait contribuer à la diminution des accidents de trajet. Toutefois, il ne devrait pas avoir d'influence significative sur les conditions de travail des agents les plus exposés à l'absentéisme, du fait de leurs fonctions, généralement non éligibles à cette modalité de travail.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Étudier la mise en place d'un service autonomie à domicile prévu par l'article 44 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

Recommandation n°2 : Compléter les informations financières mises en ligne sur le site internet de la commune, avec une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles (article L. 2313-1 du CGCT).

Recommandation n°3 : Améliorer l'information des élus et des citoyens sur le principal équipement culturel, le Piano'cktail, en envisageant une transformation en budget annexe.

Recommandation n° 4 : Mettre en œuvre une stratégie de lutte contre l'absentéisme.

INTRODUCTION

Procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bouguenais pour les exercices 2017 et suivants a été inscrit au programme de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire pour l'année 2022. L'ouverture du contrôle a été notifiée le 17 janvier 2022 à l'ordonnateur en fonction, Mme Impériale, ainsi qu'aux deux anciens ordonnateurs, Mmes Le Jeune et Gressus, avec copie au comptable. L'entretien de début de contrôle s'est tenu le 28 janvier 2022, avec l'ordonnateur en fonction, et le 8 février avec Mme Le Jeune, maire de la commune d'octobre 2017 à mai 2020.

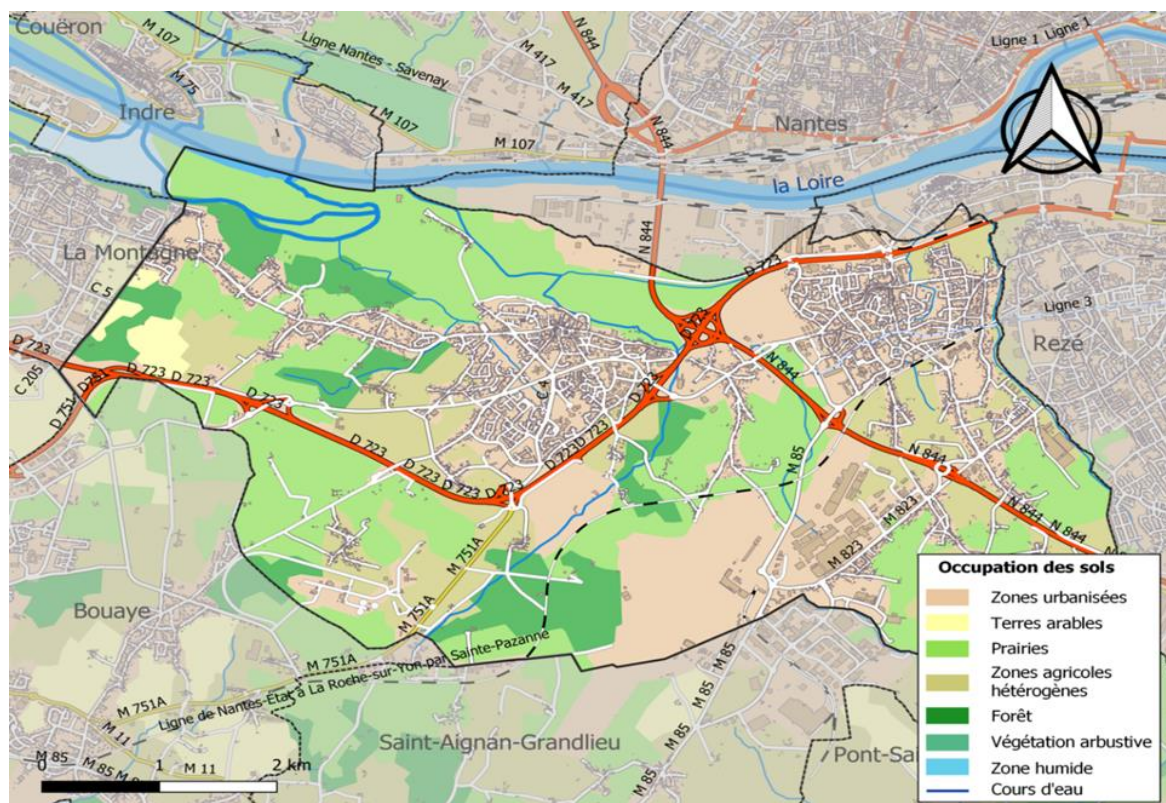
L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 3 mai 2022, respectivement avec l'ordonnateur en fonction Mme Impériale et avec Mme Le Jeune, Mme Gressus ayant décliné la proposition d'entretien.

Le présent contrôle s'inscrit dans une enquête des juridictions financières consacrée à la mise en place du télétravail post-covid dans la fonction publique. Il a également porté sur l'examen des suites réservées par la commune au précédent contrôle de la chambre, sur la fiabilité de ses comptes et la qualité de son information budgétaire et financière, sur sa situation financière et sa gestion des ressources humaines.

Les observations provisoires ont été arrêtées le 24 mai 2022 par la chambre et ont été transmises dans leur intégralité à l'ordonnateur en fonction le 3 juin 2022. Le même jour, un extrait du rapport a également été communiqué à Mme Le Jeune pour la période sous sa gestion. La réponse de l'actuelle maire de Bouguenais a été enregistrée au greffe le 28 juillet 2022. Mme Le Jeune n'a pas fait parvenir de réponse. La chambre a délibéré les présentes observations définitives le 15 septembre 2022.

Présentation de la commune

La commune de Bouguenais, commune de Loire-Atlantique, est située dans la première couronne nantaise, à six km au sud-ouest du centre de Nantes, près des rives de la Loire. La commune est organisée autour de deux centres, le bourg à l'ouest et le quartier des Couëts à l'est, séparés par deux grands axes routiers (la route de Pornic et le périphérique, qui relie la commune à Nantes via le pont de Chevire). La commune de Bouguenais est assez bien desservie par les transports en commun (bus et tramway) et par l'aéroport de Nantes-Atlantique, implanté au sud de la commune. Ces éléments expliquent le dynamisme de la commune sur le plan démographique (+ 17 % d'habitants en 10 ans) et économique (+ 14,45 % d'emplois entre 2011 et 2018).

Carte n° 1 : Commune de Bouguenais

Source : Carte des infrastructures et de l'occupation des sols de la commune en 2018 (Wikipédia)

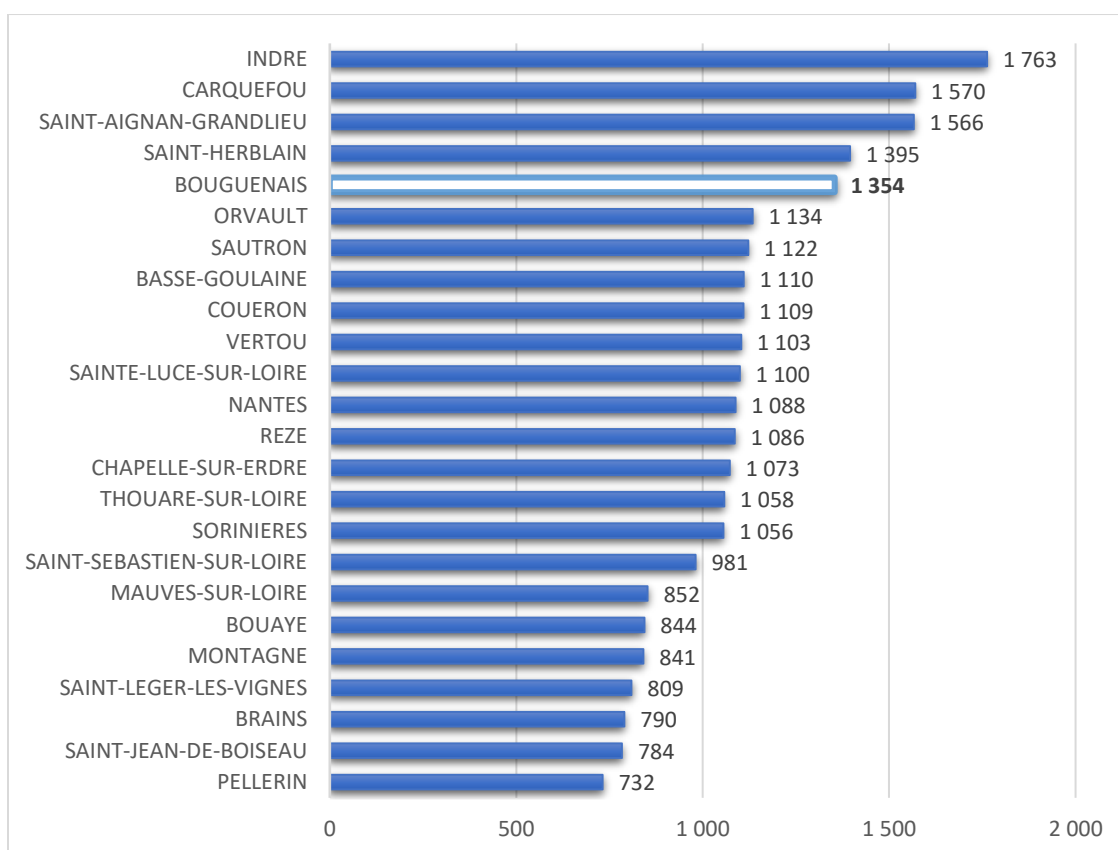
Avec 19 658 habitants¹, la commune de Bouguenais est la huitième commune la plus peuplée de Nantes Métropole. Son budget pour 2021 s'élève à 36 M€, dont 9 M€ pour l'investissement.

La structure de sa population a évolué entre 2008 et 2018. D'une part, la croissance du nombre de ménages résidant sur la commune (+ 27,4 %) est largement imputable à l'augmentation des ménages d'une seule personne (+ 64 %), dont la proportion est désormais de 29,3 % (22,8 % en 2008). La croissance démographique de la commune s'est ainsi traduite par un fort dynamisme de la construction de logements sur la période (+ 29 %). D'autre part, la répartition socioprofessionnelle des habitants a vu progresser la part des cadres et des professions intermédiaires, qui constituent désormais 50,5 % des actifs en emploi (38,7 % en 2008), au détriment des ouvriers qui ne représentent plus que 17 % des actifs en emploi (24,6 % en 2008).

¹ Population légale en vigueur en 2021 selon les chiffres du dernier recensement, millésimé 2018

Le potentiel fiscal par habitant (1 354 €) est ainsi relativement élevé par rapport aux autres communes de la métropole, et supérieur à la moyenne de la strate (1 120 €)². En outre, c'est à Bouguenais que cet indicateur a le plus augmenté entre 2017 et 2021 parmi les communes de la métropole nantaise (+ 5 %).

Graphique n° 1 : Potentiel fiscal en euros par habitant en 2021



Source : CRC d'après www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr

La commune de Bouguenais est membre de Nantes Métropole, qui recouvre un territoire découpé en sept « pôles de proximité » chargés de l'exercice de certaines compétences communautaires et dotés d'un siège administratif. La commune de Bouguenais héberge ainsi le siège du pôle « Sud-Ouest », qui regroupe également les communes de Bouaye, Brains, La Montagne, Le Pellerin, Saint-Aignan-de-Grand-Lieu, Saint-Jean-de-Boiseau et Saint-Léger-les-Vignes.

² http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/criteres_repartition.php

Le schéma de mutualisation et de coopération de la métropole nantaise et de ses 24 communes-membres, approuvé le 15 décembre 2015, propose la mise en commun de moyens financiers, techniques et humains au travers de quatre services mutualisés : le service commun chargé de l'animation de la gestion documentaire des archives (dont le suivi des procédures de versement et d'élimination des archives) ; le système d'information géographique métropolitain et le portail Géonantes ; le service commun d'animation du réseau des instructeurs des autorisations de droit des sols ; le centre de supervision urbain dédié au pilotage et à l'exploitation de la vidéosurveillance des espaces publics en proie à une délinquance significatives et des flux de circulation (centralité, pôles transports et commerciaux).

La convention cadre relative à la création de ces services communs prévoit que Nantes Métropole prend en charge 50 % des coûts liés à leur activité, le solde étant réparti entre les communes adhérentes au prorata de leur nombre d'habitants. La commune de Bouguenais s'est prononcée sur l'adhésion à trois de ces services, à l'exception du centre de supervision urbain. Au regard des coûts présentés, malgré la prise en charge de la métropole, et de l'absence de calendrier fixé pour le déploiement de ce service commun, la nouvelle équipe municipale a effet décidé en 2020 de construire son propre projet, qui a abouti à la mise en service de la vidéosurveillance sur le territoire de la commune en 2022. La municipalité justifie ce choix également par son souhait de mettre en œuvre un système de vidéoprotection préventif, avec une exploitation en pilotage direct permettant la mobilisation de policiers municipaux immédiatement sur le terrain.

Dans le cadre du pacte métropolitain, la commune bénéficie par ailleurs du fonds de concours en fonctionnement dédié au financement des sites à vocation touristique et à rayonnement extra-communal, au titre du site naturel de loisirs de la Roche-Ballue.

1 SUITES DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

Dans son précédent ROD daté du 13 janvier 2015 et portant sur les années 2009 à 2013, la chambre avait formulé quatre recommandations, dont les suites ont été examinées dans le cadre du présent contrôle.

Recommandation n° 1	Résultat actuel	Appréciation
Anticiper la reprise des résultats afin d'améliorer la qualité du budget primitif	Les résultats estimatifs N-1 sont repris de façon anticipée au budget primitif depuis 2015, dans les conditions prévues à l'article L. 2311-5 du CGCT. La reprise anticipée est justifiée par une fiche de calcul du résultat prévisionnel signée par le comptable, accompagnée d'un extrait du compte de gestion. La reprise du résultat adoptée par anticipation est confirmée dans la délibération d'affectation du résultat prise après le vote du compte administratif. Sur la période, aucune différence n'a été constatée entre la reprise anticipée et l'affectation définitive.	La recommandation a été mise en œuvre par la commune
Recommandation n° 2	Résultat actuel	Appréciation
Systématiser les vérifications patrimoniales avec la Trésorerie	Des corrections ont été apportées sur : - Les durées d'amortissement des subventions d'équipement versées ; - L'intégration des immobilisations en cours achevées (de 35 M€ fin 2013, le volume des immobilisations en cours est passé à 8,8 M€ fin 2020) ; - La sortie du bilan des frais d'études non suivis de réalisation totalement amortis, qui n'avait pas été effectuée depuis 2011, pour un montant global de 279 949 € ; - L'intégration à l'actif des immobilisations financières conformément aux états de la trésorerie ; - Les écarts entre l'état d'actif du comptable et l'inventaire communal. Toutefois, des améliorations sont encore attendues sur ce point (cf. 2.1.1) ; - La régularisation des comptes de stocks non mouvementés.	La recommandation a été mise en œuvre par la commune
Recommandation n° 3	Résultat actuel	Appréciation
Poursuivre les efforts entrepris par la commune en matière de mise en adéquation des quotités horaires de ses agents avec la réalité de leurs heures effectuées	La commune a engagé depuis 2015 une démarche de titularisation des personnes assurant des heures complémentaires récurrentes sur les secteurs les plus concernés, à savoir l'école de musique, l'entretien ménager et l'animation.	La recommandation a été mise en œuvre par la commune.

Recommandation n° 4	Résultat actuel	Appréciation
Améliorer l'information des citoyens et des élus sur la contribution de la commune au Piano'cktail	Les résultats financiers du Piano'cktail ne donnent pas lieu à un rapport spécifique mais sont présentés au sein du rapport annuel relatif à l'activité du spectacle vivant, établi par la Direction de la culture de la commune. Celui-ci présente globalement les recettes et dépenses imputées à l'activité du spectacle vivant, hors charges indirectes et charges de personnel. Le compte administratif ne permet pas de disposer d'une analyse plus précise des résultats du Piano'cktail intégrant notamment les charges de personnel.	La présentation des dépenses liées à l'activité du Piano'cktail est insuffisante pour connaître précisément les résultats d'exploitation de cet équipement et en apprécier la performance de façon distincte par rapport à l'ensemble des activités relevant de la politique culturelle de la commune. Cette recommandation n'a donc pas été mise en œuvre par la commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les recommandations du précédent contrôle ont été mises en œuvre, sauf celle concernant l'information financière sur l'équipement culturel Piano'cktail. La présentation des dépenses liées à l'activité de cet équipement est insuffisante pour connaître précisément les résultats d'exploitation de cet équipement et en apprécier la performance de façon distincte par rapport à l'ensemble des activités relevant de la politique culturelle de la commune.

2 INFORMATION FINANCIÈRE ET FIABILITÉ DES COMPTES

Compte tenu du faible poids financier des budgets annexes (3 % des enjeux financiers), l'examen des comptes de la commune s'est focalisé sur son budget principal, y compris l'analyse des flux réciproques entre le budget principal et les budgets annexes.

2.1 L'information financière et la structure budgétaire

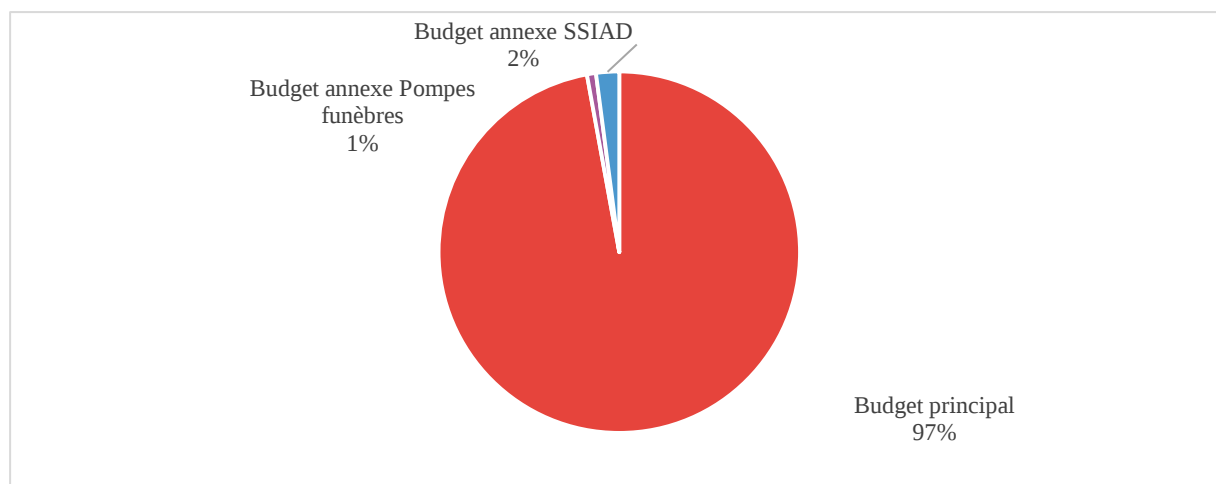
2.1.1 Un rattachement du service de soins infirmiers à domicile à réexaminer

2.1.1.1 L'organisation du budget principal et des budgets annexes

Outre le budget principal, la commune est dotée de deux budgets annexes :

- le budget annexe « service de soins infirmiers à domicile » (SSIAD) géré en M22, d'un montant initial de 774 913 € pour l'exercice 2021 ;
- le budget annexe « pompes funèbres » géré en M4, pour un montant initial de 302 563 € pour 2021. À la suite de la cessation d'activité du service municipal des pompes funèbres, en régie directe depuis le 1^{er} septembre 2016, ce budget est limité aux activités liées aux caveaux et cavurnes du cimetière de Bouguenais et aux écritures de stocks afférentes³.

Graphique n° 2 : Budget primitif 2021



Source : CRC d'après budget primitif 2021

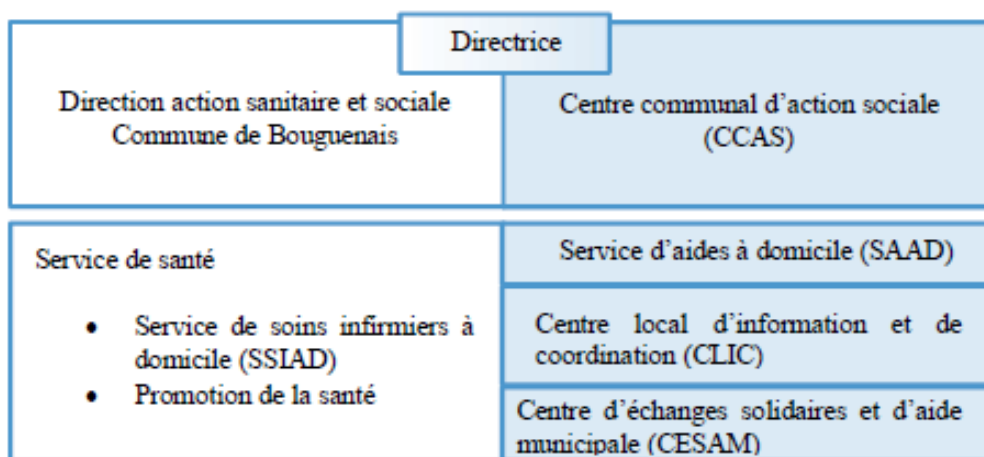
³ Cf. compte-rendu de séance du conseil municipal du 16 février 2021

2.1.1.2 Le rattachement du service de soins infirmiers à domicile au CCAS pourrait être examiné dans le cadre de la création d'un service autonomie à domicile

Le rattachement du service de soins infirmiers à domicile à la commune sous la forme d'un budget annexe est peu fréquemment rencontré dans les communes où il existe un CCAS. Au cas d'espèce, le budget annexe service de soins infirmiers à domicile a été créé en 1991. Son rattachement à la commune plutôt qu'au centre communal d'action sociale (CCAS) s'explique par l'existence dans le passé d'un centre de soins géré en régie directe par la commune, auquel était intégré le service de soins infirmiers à domicile. À la suite de la fermeture de ce centre de soins, les services maintenus ont conservé leur rattachement à la direction générale adjointe de l'action sanitaire et sociale. Les compétences en matière d'action sanitaire et sociale sont réparties entre la Ville et son CCAS au travers de plusieurs services :

- un service de santé qui comprend le service de soins infirmiers à domicile (une infirmière et 12 auxiliaires de soins), et le secteur promotion de la santé (une infirmière) ;
- un service d'aides à domicile (SAAD), dédié au maintien à domicile des personnes en perte d'autonomie (personnes âgées, malades ou handicapées), doté de 15 auxiliaires de vie sociale ;
- un centre local d'information et de coordination (CLIC) destiné aux seniors ;
- un centre d'échanges solidaires et d'aide municipale (CESAM – épicerie sociale).

Schéma n° 1 : Organisation des services de l'action sanitaire et sociale



Source : CRC d'après organigramme de la commune

L'ensemble de ces services est rattaché à la direction Action sanitaire et sociale, dont relève également le CCAS. Le service d'aides à domicile, le CLIC et le CESAM sont gérés sur son budget par le CCAS, lequel assure également les missions en matière d'accompagnement social et d'emploi. En revanche, le CCAS ne gère ni activité de soins ni personnel soignant. La ligne de partage entre les compétences respectives du CCAS et de la commune est ainsi clairement établie.

L'article 44 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 crée les services autonomie à domicile qui remplacent les services d'aides à domicile et les services de soins infirmiers à domicile pour former une catégorie unique de « services autonomie à domicile » à l'horizon 2023. Les nouveaux services autonomie à domicile pourront dispenser, soit les seules prestations d'aide à domicile, soit des prestations d'aide et de soins⁴, ce dernier modèle intégré étant à privilégier. La réforme des services à domicile laisse ainsi la possibilité aux communes gérant un service de soins infirmiers à domicile, soit d'intégrer une activité d'aide et d'accompagnement, soit de fusionner ce service avec un ou plusieurs services d'aides à domicile, les deux activités devant être gérées par une entité juridique unique. Cette réorganisation devra intervenir dans les deux ans à compter de la publication du décret définissant le cahier des charges des nouveaux services autonomie à domicile, lequel sera publié au plus tard le 30 juin 2023. L'intérêt de la coordination autour de la personne âgée ou celle en situation de handicap tout comme la simplification des démarches d'accès aux services militeraient pour la solution de la fusion du SAAD et du SSIAD au sein de la nouvelle formule de service autonomie à domicile.

Dans l'optique de cette réforme, la chambre invite la commune à étudier l'opportunité d'une fusion du service de soins infirmiers à domicile et du service d'aides à domicile en un service autonomie à domicile, et à définir à quelle entité rattacher budgétairement ce service, de la commune ou du CCAS. L'ordonnateur a précisé, dans sa réponse aux observations provisoires, qu'une réflexion est d'ores et déjà menée sur le devenir des SAAD et SSIAD. Les services de la commune travaillent sur plusieurs scénarios, dont la création d'un groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS) comprenant le SSIAD et un SAD adossé assurant un service pour les seniors, qui pourrait mener des actions spécifiques en faveur de l'autonomie des personnes âgées. En cas de choix du maintien du SSIAD et du SAAD au sein de la commune, ces deux services feraient bien l'objet d'une fusion en un SAD.

Recommandation n° 1. Étudier la mise en place d'un service autonomie à domicile prévu par l'article 44 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.
--

⁴ Art. L. 313-1-3 du code de l'action sociale et des familles

2.1.2 Information financière : une publication à compléter

2.1.2.1 Information financière à destination des élus

L'analyse du calendrier budgétaire appliqué par la commune entre 2017 et 2021 n'appelle pas d'observations. Les délais⁵ fixés pour l'adoption du budget primitif et du compte administratif sont systématiquement respectés. Le débat d'orientations budgétaires (DOB) est organisé dans les deux mois précédant le vote du budget primitif⁶, et fait l'objet d'une délibération spécifique du conseil municipal. À cette occasion, un rapport produit au conseil municipal présente notamment les orientations budgétaires (en dépenses et en recettes, en fonctionnement comme en investissement) et les informations relatives aux engagements pluriannuels envisagés, à la gestion de la dette et à l'évolution des dépenses de personnel. Il présente également une analyse rétrospective de l'exécution budgétaire de l'exercice précédent.

Dans son précédent rapport, la chambre recommandait à la commune d'anticiper la reprise des résultats lors du vote du budget primitif⁷, afin d'améliorer la qualité de son budget primitif. La commune recourait jusque-là pour équilibrer la section de fonctionnement au budget primitif à l'inscription de recettes d'emprunt fictives faute de pouvoir y inscrire le report de son excédent de fonctionnement avant l'approbation du compte administratif. Cette recommandation a été mise en œuvre dès l'exercice 2015. Les résultats estimatifs N-1 sont repris de façon anticipée au budget primitif dans les conditions prévues par les articles précités du CGCT. La reprise anticipée est justifiée par une fiche de calcul du résultat prévisionnel signée par le comptable, accompagnée d'un extrait du compte de gestion. La reprise du résultat adoptée par anticipation est confirmée dans la délibération d'affectation du résultat prise après le vote du compte administratif. Sur la période, aucune différence n'a été constatée entre la reprise anticipée et l'affectation définitive.

L'examen des annexes produites par la commune à l'appui des budgets primitifs et des comptes administratifs 2017 à 2020 a permis de constater que les obligations réglementaires relatives aux annexes budgétaires sont bien respectées⁸. Par ailleurs, les notes de synthèse produites à destination des membres du conseil municipal à l'occasion des séances portant sur l'adoption des budgets primitifs et des comptes administratifs, conformément à l'article L. 2121-12 du CGCT, sont suffisamment claires et détaillées pour garantir la bonne information du conseil municipal.

2.1.2.2 Publication des informations budgétaires et financières

La chambre a examiné le respect des obligations réglementaires en matière de transparence financière fixées, d'une part, par l'article L. 2196-2 du code de la commande publique s'agissant de la mise à disposition des données essentielles des marchés publics, lesquelles sont correctement appliquées par la commune, et par le CGCT d'autre part, s'agissant de la publication des informations budgétaires et financières, qui appellent les observations suivantes.

⁵ Articles L. 1612-2 et L. 1612-12 du CGCT.

⁶ Article L. 2312-1 du CGCT.

⁷ Articles L. 2311-5 et R. 2311-13 du CGCT

⁸ Articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT

Les communes dotées d'un site internet doivent mettre en ligne, au minimum, une présentation synthétique de leurs informations financières, ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat d'orientation budgétaire annuel et les notes explicatives de synthèse annexées au budget primitif et au compte administratif. En outre, une « *présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.* »⁹

La commune ne respecte pas complètement ces dispositions. En l'absence de notes explicatives, les documents budgétaires publiés sont peu intelligibles pour le grand public.

En cours de contrôle, la commune a procédé à la mise à jour des documents budgétaires publiés sur son site internet avec les rapports d'orientations budgétaires (ROB) et les notes de synthèses relatives aux budgets primitifs 2022. À l'occasion de cette actualisation, la commune n'a toutefois conservé sur son site aucun document relatif aux exercices précédents, ce qui est regrettable.

La commune doit se conformer complètement aux obligations issues de l'article L. 2313-1 du CGCT en publiant plus régulièrement les documents et en présentant une information plus complète, synthétique et pédagogique sur ses données financières.

2.1.2.3 Publicité des relations avec les associations

Les principales associations subventionnées et le montant des subventions versées en 2021¹⁰ (hors CCAS et COS) sont mentionnés sur le site internet de la commune. La liste complète des subventions en numéraire et en nature aux associations est présentée en annexe du compte administratif.

Cinq associations reçoivent chaque année des subventions de la commune pour un montant supérieur à 23 000 €, qui sont par conséquent soumises aux dispositions combinées de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001¹¹ imposant la conclusion d'une convention pour leur attribution. L'équipe de contrôle a examiné les conventions attributives de subventions conclues, qui n'appellent pas d'observation.

Pour toutes les subventions d'un montant supérieur à 23 000 €¹², les communes ont par ailleurs l'obligation de rendre accessible les données essentielles de la convention de subvention, dans les conditions prévues par le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017¹³ et l'arrêté du 17 novembre 2017. Ces données doivent être mises à la disposition du public gratuitement, au plus tard trois mois après la signature de la convention, en consultation ou en téléchargement sur le site internet de l'autorité qui attribue la subvention, ou publiées sur le site <http://www.data.gouv.fr>.

En réponse aux observations provisoires, la commune a mis en ligne sur son site internet les conventions conclues avec l'ensemble des associations subventionnées à hauteur de 23 000 € ou plus.

⁹ Article L. 2313-1 du CGCT

¹⁰ Montants prévus au budget primitif 2021.

¹¹ Relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

¹² Ou lorsque le montant cumulé des subventions attribuées à un même organisme au cours des douze derniers mois dépasse ce seuil.

¹³ Relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

Recommandation n° 2. Compléter les informations financières mises en ligne sur le site internet de la commune, avec une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles (article L. 2313-1 du CGCT).

2.1.2.4 Information financière sur l'activité de l'équipement culturel « Piano'cktail »

Le précédent rapport de la chambre recommandait à la commune d'améliorer l'information des citoyens et des élus sur sa contribution au fonctionnement du Piano'cktail, dans la mesure où le niveau du reste à charge pour le budget communal était significatif avec un déficit d'exploitation en hausse. La commune s'était engagée à améliorer l'information budgétaire sur le Piano'cktail.

Les résultats financiers du Piano'cktail sont présentés au sein du rapport annuel relatif à l'activité du spectacle vivant, établi par la Direction de la culture de la commune, qui présente de façon globale l'évolution du nombre de spectateurs et le taux d'utilisation des deux salles de spectacle municipales (le Piano'cktail, d'une capacité de 790 places, et le Centre Marcet, d'une capacité de 200 places), ainsi que les recettes et dépenses imputées à l'activité du spectacle vivant, hors charges indirectes et charges de personnel.

On constate une relative stabilité des dépenses et recettes d'exploitation entre 2017 et 2019, en parallèle de l'augmentation d'un tiers du nombre de spectateurs. L'exercice 2020 connaît en revanche une forte baisse, tant en recettes qu'en dépenses, en raison de la crise sanitaire. Le résultat d'exploitation ainsi présenté s'établit à – 213 000 € en moyenne sur la période. Le déficit apparaît ainsi nettement inférieur à celui constaté lors du précédent contrôle (entre - 820 000 € et - 625 000 €).

Néanmoins, ces données n'intègrent pas les charges de personnel ni les charges indirectes, ce qui limite très fortement leur portée. Le compte administratif ne permet pas non plus de disposer d'une analyse plus précise des résultats du Piano'cktail. L'état de ventilation des dépenses et recettes des services assujettis à la TVA¹⁴ relatif au Piano'cktail est très incomplet.

La chambre avait également invité la commune à enrichir le rapport d'activité de cette structure, notamment sur sa politique tarifaire et les bénéficiaires des actions culturelles menées. Les bilans des actions culturelles réalisés par la commune pour l'ensemble de ses équipements¹⁵ comportent peu de détails sur le nombre de représentations ou sur les tarifs au Piano'cktail, notamment la part des gratuités accordées.

¹⁴ Annexe A7.2.1 et A7.2.2 du compte administratif

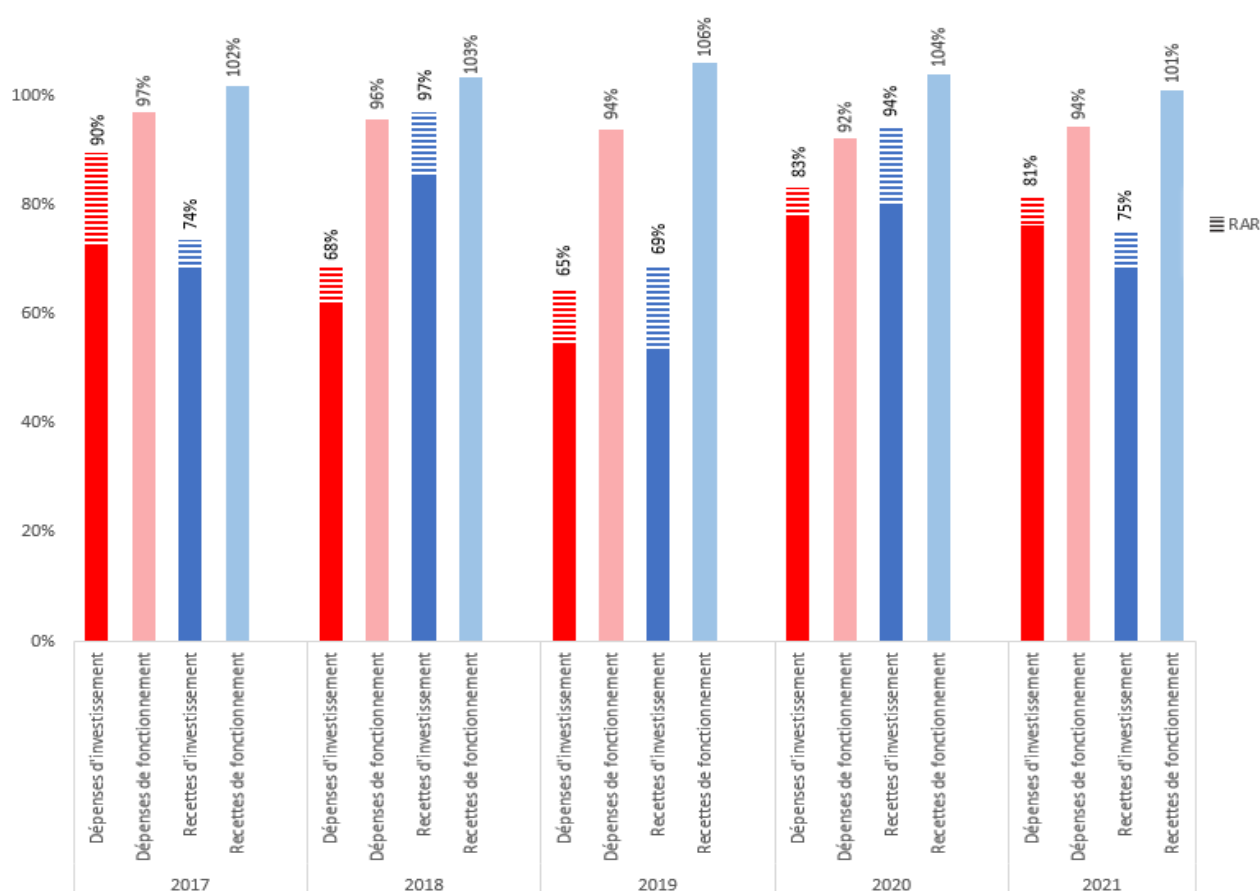
¹⁵ Médiathèque, salle d'exposition, Piano'cktail, école de musique, établissements partenaires, etc.

La mise en place d'une comptabilité analytique des principaux équipements permettrait de faciliter leur pilotage. La constitution d'un budget annexe pourrait en outre être envisagée, notamment pour le Piano'cktail, ce qui devrait conduire à intégrer désormais dans la présentation de ses dépenses les charges de personnel et les charges indirectes. La commune s'est engagée à soumettre cette proposition à son conseil municipal dans les meilleurs délais, afin de mieux rendre compte aux usagers du coût réel de cet équipement communal majeur et de permettre aux services de travailler sur des pistes d'optimisation de son fonctionnement. L'assujettissement du Piano'cktail à la TVA plaide pour une meilleure identification de ses recettes et dépenses.

Recommandation n° 3. Améliorer l'information des élus et des citoyens sur le principal équipement culturel, le Piano'cktail, en envisageant une transformation en budget annexe.

2.1.3 Qualité des prévisions budgétaires

Graphique n° 3 : Taux d'exécution budgétaire



Source : CRC d'après les comptes administratifs

Note : calcul sur la base des dépenses et recettes réelles, les restes à réaliser (RAR) sont identifiés en hachuré.

Malgré une légère dégradation en dépenses entre 2017 et 2020, les taux d'exécution budgétaire en fonctionnement sont satisfaisants. En revanche, les taux d'exécution des dépenses d'investissement (hors restes à réaliser¹⁶) se situent en moyenne à 68 % sur la période, ce qui traduit une qualité insuffisante des prévisions budgétaires en investissement. Cette insuffisance dans la programmation budgétaire des investissements avait déjà été relevée par la chambre dans son précédent rapport. Aucune amélioration n'est constatée par la chambre en la matière.

Sur la période, le montant moyen des restes à réaliser représente environ 10 % des crédits ouverts en section d'investissement (en dépenses et recettes réelles). Ils concernent, en recettes, des subventions d'investissement, et en dépenses, majoritairement des immobilisations corporelles achevées ou en cours. La commune a produit l'état détaillé des restes à réaliser de l'exercice 2020, qui concorde avec les données du compte administratif et qui mentionne les références, pour les dépenses, des actes concrétisant l'engagement juridique de la commune, et pour les recettes des actes attributifs de subventions permettant d'apprécier le caractère certain de la recette, dont un échantillon a également été produit.

La commune disposait d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) sur la période 2017-2021, qui a fait l'objet d'une révision annuelle. Il aurait dû favoriser un meilleur pilotage des investissements. De plus, pour la plupart des opérations de travaux programmées sur plusieurs exercices, elle utilise la procédure des autorisations de programme (AP), qui permet de gérer les dépenses d'investissement pluriannuelles en n'inscrivant chaque année au budget que les crédits de paiement (CP) correspondant aux dépenses qui seront mandatées sur l'exercice, et non l'intégralité des crédits correspondant aux engagements pluriannuels. L'utilisation, quand elle est maîtrisée, des autorisations de programme permet d'optimiser la consommation des crédits et aurait dû conduire à des taux d'exécution budgétaire plus élevés.

La commune a inscrit six opérations d'investissement en autorisations de programme durant la période 2017-2020 (dont le taux d'achèvement est de 88 % au 31 décembre 2021), auxquelles se sont ajoutées quatre nouvelles autorisations de programme en 2021, pour un enjeu financier total de plus de 16 M€. Toutefois, les montants des autorisations de programme votées figurant au compte administratif ne concordent pas avec les montants inscrits au plan pluriannuel d'investissement.

La commune ne dispose pas d'un document définissant les règles de gestion de ses autorisations de programme, mais travaille à l'élaboration d'un règlement budgétaire et financier qui intégrera ces règles de gestion, dans la perspective du passage à la nomenclature M57 au 1^{er} janvier 2023.

¹⁶ Les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes ou n'étant pas mises en recouvrement à l'issue de la journée complémentaire.

2.2 La fiabilité des comptes

La chambre, outre les observations formulées ci-après, a examiné l'inventaire comptable et l'état de l'actif, le respect des règles d'amortissement des actifs et les écritures de cessions d'actifs et la justification des plus ou moins-values, notamment la moins-value réalisée sur la cession des bâtiments de l'école Notre-Dame¹⁷ ; ces points n'appellent pas d'observations de sa part.

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

Le précédent rapport avait relevé qu'au 31 décembre 2013 les immobilisations en cours représentaient 46 % des immobilisations corporelles brutes à l'actif, en l'absence de transmission régulière des certificats administratifs attestant la mise en service des biens et permettant leur transfert des comptes d'immobilisations en cours (c/23) aux comptes définitifs d'immobilisations corporelles (c/21) ainsi que la mise en œuvre de l'amortissement.

Au 31 décembre 2020, la valeur des immobilisations en cours s'élève à 8,8 M€, soit 8 % de la valeur totale brute des immobilisations. La commune effectue désormais régulièrement le transfert des immobilisations achevées vers les comptes définitifs d'immobilisations corporelles. Toutefois, l'état de l'actif 2021 comporte 64 immobilisations en cours dont la date d'acquisition est antérieure à 2018 et remonte même, pour les plus anciennes, à 2007. Ces immobilisations correspondent à des travaux en cours (non amortissables), dont il paraît vraisemblable qu'ils sont en réalité achevés, et représentent plus de 4,4 M€, soit la moitié du total des immobilisations en cours de la commune. La commune a identifié cette problématique et précise que l'intégration des travaux exécutés en totalité doit se poursuivre en 2022.

Bien que cette situation soit sans impact sur le résultat, s'agissant de biens non amortissables, la commune doit procéder à l'intégration de ces éléments aux comptes définitifs d'immobilisations corporelles, dans une démarche de fiabilisation de son actif.

Par ailleurs, il existe des biens dont la nature et l'ancienneté laissent à penser qu'ils ne sont vraisemblablement plus en service, tels que des logiciels acquis au début des années 2000, une centaine d'ordinateurs acquis avant 2010, ou encore une vingtaine de véhicules datés des années 1990. La commune explique que jusqu'en 2018, le suivi de l'inventaire physique reposait sur un logiciel devenu obsolète et que de nombreux biens n'étaient pas étiquetés. Un nettoyage de l'inventaire comptable est prévu par la commune à l'occasion du passage en M57.

¹⁷ Cession à Atlantique Habitations pour la construction de logements sociaux, dont la moins-value par rapport à l'évaluation des domaines a été inscrite au titre des dépenses déductibles du prélèvement « loi SRU » applicable à la commune, au titre du taux minimum de logement sociaux.

Enfin, des écritures correspondant au transfert à Nantes Métropole des résultats de clôture des budgets annexes de deux zones d'activités¹⁸ sont comptabilisées à tort à l'actif au compte 2423 « immobilisations mises à disposition des EPCI dans le cadre du transfert de compétences », alors qu'elles ne concernent pas des immobilisations mises à disposition. Des échanges entre la commune et la DGFIP ont conduit à remettre en question l'imputation comptable utilisée, mais les écritures de régularisation proposées n'ont pas été effectuées. La commune s'est engagée à prendre l'attache de la trésorerie afin de passer les écritures de régularisation nécessaires en 2022.

La comparaison entre l'état de l'actif et l'inventaire au 31 décembre 2021 révèle un écart de 821 866 € sur la valeur brute (7 172 € sur la valeur nette comptable) des immobilisations répertoriées.

Les principaux écarts sont liés aux subventions d'investissement intégralement amorties qui figurent à l'inventaire mais pas à l'actif, de même que certaines créances immobilisées relatives à des engagements contractuels avec Nantes Métropole¹⁹ et les avances versées sur commandes d'immobilisations. Des écarts sont également constatés sur la valorisation des travaux inscrits au compte d'immobilisations en cours. Enfin, deux véhicules anciens figurent encore à l'état de l'actif mais pas à l'inventaire, et un autre véhicule est à l'inverse inscrit à l'inventaire mais pas à l'état de l'actif.

Depuis 2018, les immobilisations sont gérées par un logiciel qui permet l'attribution systématique d'un numéro d'inventaire (par création ou rattachement à un actif existant) dès l'émission des mandats d'investissement. Ce logiciel n'intègre cependant pas le suivi de l'inventaire physique. Lors de la reprise de l'inventaire comptable sur ce logiciel, la base tenue par la trésorerie a été intégrée afin de maximiser la concordance avec l'état de l'actif. L'inventaire est transmis de façon infra-annuelle à la trésorerie pour faciliter la mise à jour de l'actif.

De plus, la commune indique avoir entamé avec la trésorerie un travail d'identification des anomalies et de mise en concordance de son inventaire avec l'actif tenu par le comptable. Il a notamment abouti en 2021 à la régularisation des frais d'études inscrits à l'actif, pour un montant global de 279 919 €. Il conviendrait de poursuivre ce travail afin de garantir une meilleure fiabilité de la comptabilité patrimoniale.

¹⁸ Budgets annexes des ZA Chaffault (+ 335 090 €) et ZA Pontreaux (- 114 046 €) clôturés en 2002

¹⁹: prêts souscrits par le GFP pour la réalisation d'acquisitions pour le compte de la commune, portage foncier du cinéma Le Beaulieu, etc.

2.2.2 Les amortissements

Les durées d'amortissement retenues par la commune²⁰ sont conformes aux durées maximales impératives fixées par l'instruction M14²¹. Le conseil municipal s'écarte en revanche des durées minimales et maximales indicatives préconisées par l'instruction, en retenant des durées d'amortissement plus courtes pour certains actifs²².

Certaines immobilisations acquises avant 2019 ont été amorties sur une durée non conforme à celle prévue par la délibération du 25 octobre 2007 : c'est le cas par exemple des camions, amortis alternativement sur 8 ou 10 ans alors que la délibération fixe une durée d'amortissement de 8 ans, ou de divers matériels et logiciels amortis sur 3 ans alors que la délibération ne prévoit cette durée d'amortissement pour aucun type de biens. Pour les immobilisations acquises à partir de 2019, les durées d'amortissement appliquées sont globalement conformes à celles fixées par la commune. Seules quelques anomalies ont été relevées à l'occasion du contrôle sur des biens non encore intégralement amortis, n'ayant qu'un impact très mineur sur le volume financier des amortissements.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le rattachement du service de soins infirmiers à domicile au centre communal d'action sociale (CCAS) pourrait être examiné dans le cadre de la création d'un service autonomie à domicile, qui fusionnerait le service de soins infirmiers à domicile aujourd'hui rattaché au budget principal de la commune et le service d'aide à domicile.

Les informations budgétaires et notamment les notes explicatives de synthèse devraient être mises en ligne plus régulièrement sur le site internet de la commune, conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT. Il conviendrait d'améliorer l'information sur le principal équipement culturel, le Pianocktail, en intégrant dans la présentation des dépenses les charges de personnel et les charges indirectes.

Enfin, la qualité des prévisions budgétaires est assez faible en investissement, malgré l'utilisation d'autorisations de programme et de crédits de paiement.

L'examen de la fiabilité des comptes n'a pas mis en évidence d'anomalie significative.

²⁰ Cf. délibérations du 25 octobre 2007 (pour les biens acquis avant 2019) et du 20 décembre 2018

²¹ Pour les frais relatifs aux documents d'urbanisme, frais d'études et d'insertion non suivis de réalisation, frais de recherche et développement, brevets, subventions d'équipement versées.

²² Mobilier et équipements de garages et d'ateliers, appareils de levage et ascenseurs, installations de voirie, agencements et aménagements de terrains et de bâtiments, installations électriques et téléphoniques

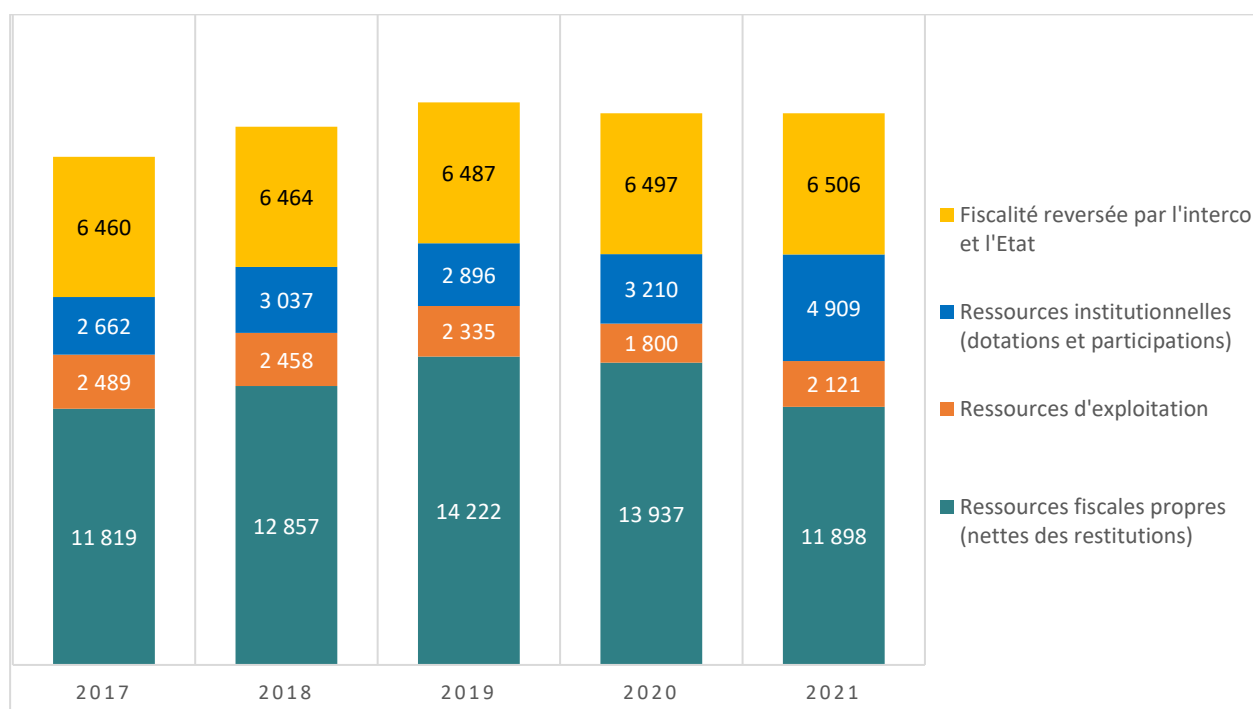
3 SITUATION FINANCIÈRE

Le budget principal de la commune de Bouguenais pour l'exercice 2021²³ s'élève à 36 M€, dont 9 M€ d'investissement. Le volume des budgets votés a connu une hausse globale d'environ 9 % entre 2017 et 2021, surtout visible sur la section d'investissement (+ 17 %).

3.1 Performances financières : un autofinancement substantiel jusqu'en 2021

3.1.1 Des produits de gestion dynamiques jusqu'en 2019

Graphique n° 4 : Évolution des produits de gestion (en milliers d'euros)



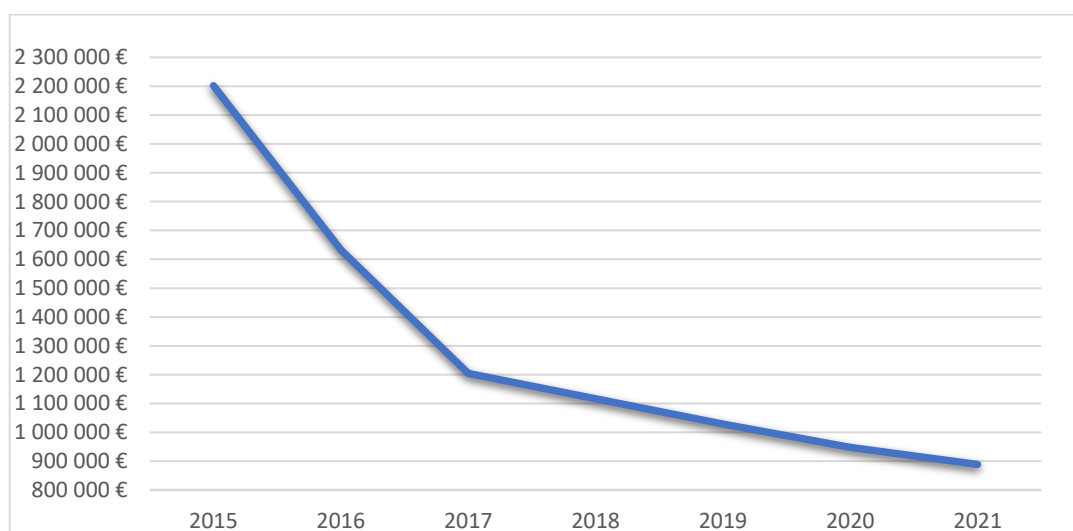
Source : CRC d'après les comptes de gestion

²³ Budget primitif

Les produits de gestion évoluent de façon dynamique sur la période (+ 9 %), poussés par la croissance des ressources fiscales propres de la commune, qui représentent 55 % des produits de gestion en 2020. Ces ressources liées aux contributions directes ont été particulièrement dynamiques entre 2017 et 2020, avec une variation annuelle moyenne de + 6 %, consécutive non seulement à l'augmentation par la commune de ses taux d'imposition en 2018²⁴ mais surtout au dynamisme des bases de taxe foncière (particulièrement marqué en 2019).

Le choix de la précédente équipe municipale d'augmenter les taux d'imposition est intervenu dans un contexte d'incertitude quant à l'évolution de ses ressources, en raison de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 24 % en moyenne chaque année entre 2015 et 2017. Sur la période 2018-2021, la baisse de la DGF n'a toutefois été que de 7 % par an en moyenne.

Graphique n° 5 : Montant de la dotation globale de fonctionnement de 2017 à 2021



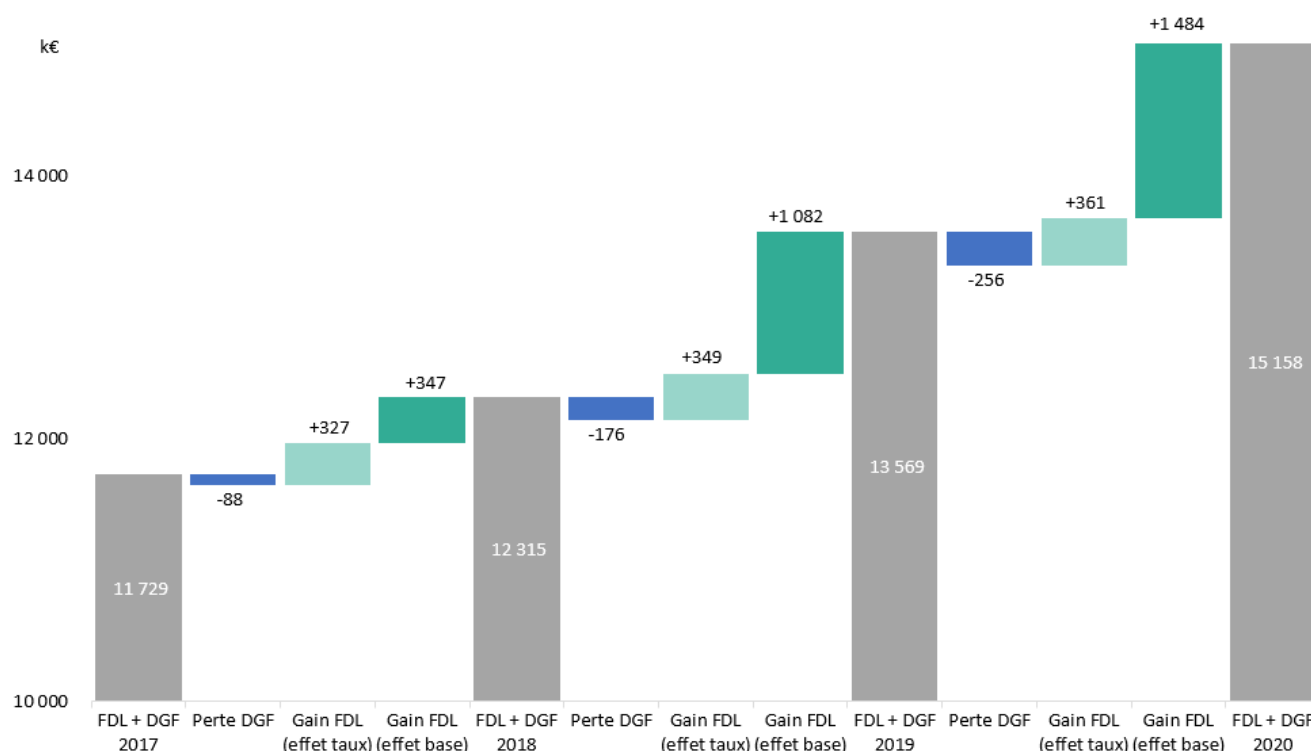
Source : CRC d'après les comptes de gestion

La hausse des taux d'imposition a rapporté près d'un million d'euros supplémentaires²⁵ à la commune entre 2018 et 2020, qui ont ainsi plus que compensé la perte de ressources relative à la diminution de la dotation constatée sur ces trois années (- 521 087 € de manque à gagner total par rapport à son montant en 2017), compte tenu de la baisse moins forte de la DGF après 2017.

²⁴ Augmentation des taux de taxe d'habitation (+ 0,63 pts), de taxe foncière sur les propriétés bâties (+ 0,60 pts) et non bâties (+ 2,43 pts)

²⁵ En 2020, un prélèvement est instauré par la loi de finances sur les avances mensuelles de fiscalité locale perçues par les communes ayant procédé à une hausse du taux de TH depuis 2017, pour le montant du produit supplémentaire de TH correspondant à la part acquittée par les contribuables dégrévés (80 %).

Graphique n° 6 : Pertes de DGF et gains liés à l'augmentation des bases et des taux de fiscalité directe locale (FDL) enregistrés entre 2018 et 2020 (en milliers d'euros)



Source : CRC d'après les comptes administratifs

Note : Gains et pertes calculés à partir du produit (fiscalité directe locale + DGF) de l'année de référence 2017

Au total, l'augmentation des recettes fiscales de la commune imputable au seul dynamisme de ses bases fiscales²⁶ entre 2015 et 2020 (+ 7,3 M€ de recettes cumulées par rapport à 2014), complétée de l'effet de la hausse des taux, a permis de rattraper la perte de DGF sur la même période (- 8,2 M€ de pertes cumulées par rapport à 2014). L'évolution de la capacité d'autofinancement ne contraignait pas à un ajustement fiscal, à trajectoire d'investissement inchangée.

Les taux d'imposition de la commune de Bouguenais demeurent légèrement inférieurs à la moyenne des communes de Nantes métropole de plus de 10 000 habitants, s'agissant de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) est en revanche nettement supérieur à celui des communes voisines comme au taux moyen de la strate²⁷.

²⁶ Hors effet des variations de taux.

²⁷ Communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé

Tableau n° 1 : Comparaison des taux des taxes locales

	Taux communal de TH		Taux communal TFPB		Taux communal TFPNB	
	2017	2020	2017	2020	2017	2020
<i>Bouguenais</i>	20,90 %	21,53 %	20,00 %	20,60 %	81,00 %	83,43 %
<i>Taux moyen des communes de Nantes métropole > 10 000 habitants</i>	22,05 %	22,11 %	22,68 %	22,73 %	70,12 %	70,34 %
<i>Taux moyen de la strate nationale</i>	16,71 %	16,68 %	22,67 %	22,56 %	55,08 %	53,13 %

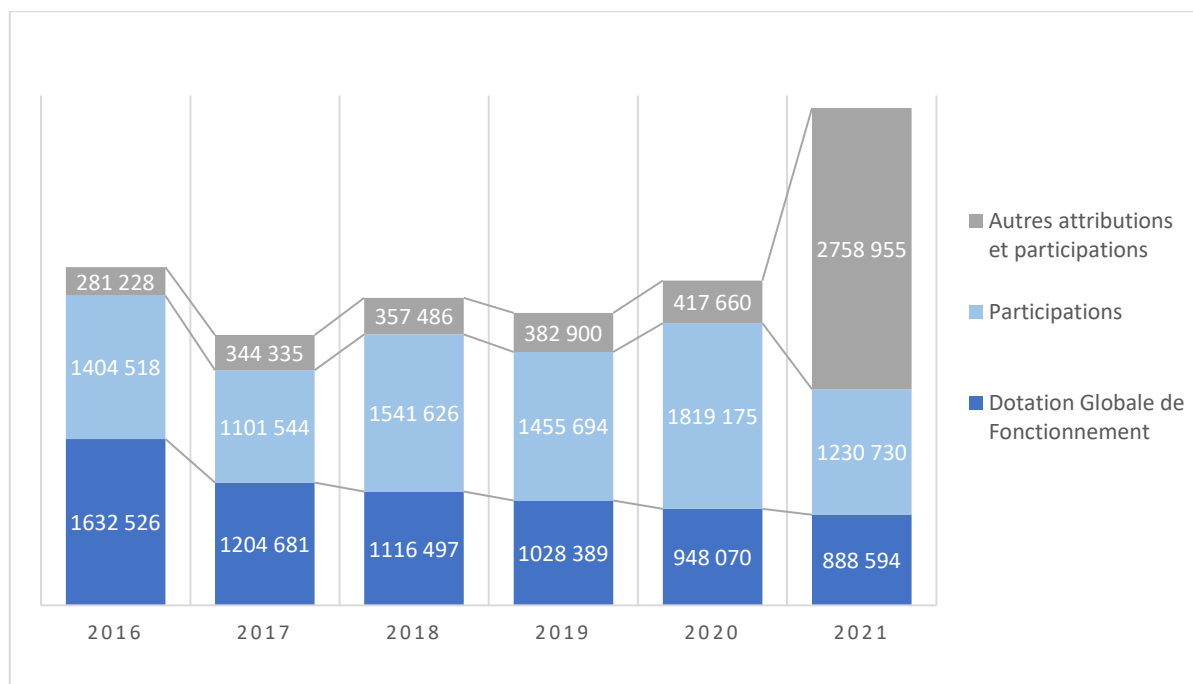
Source : CRC d'après fichiers des taux votés par les communes et GFP et comptes individuels des collectivités (DGFIP)

En 2020, l'effort fiscal était supérieur de 10 % à la moyenne de la strate, ce qui situe la commune dans la moyenne des communes comparables de la métropole en termes de pression fiscale. La nouvelle équipe municipale n'est pas revenue sur le choix de ses prédécesseurs, qui a permis de consolider le niveau des ressources propres. Elle s'est toutefois engagée à ne pas augmenter à nouveau les taux d'imposition sur la durée du mandat.

En 2021, en application de la réforme de la taxe d'habitation²⁸, le produit de la taxe d'habitation perçue par les communes a été remplacé par la part de taxe foncière sur les propriétés bâties jusqu'alors perçue par les départements, affectée d'un coefficient correcteur destiné à neutraliser les écarts de compensation liés à ce transfert. Au cas d'espèce, Bouguenais fait partie des communes dites « surcompensées » (la nouvelle part de taxe foncière sur les propriétés bâties est supérieure à la taxe d'habitation perdue), et s'est donc vu appliquer un coefficient correcteur appliqué de 0,9775. Conformément à la règle de compensation « à l'euro près » édictée par la réforme, la commune a reçu en 2021 une compensation égale au montant de la taxe d'habitation 2020 hors effet de la hausse des taux votée en 2018, le montant de la perte de ressource à compenser étant calculé en appliquant à la base 2020 le taux communal de taxe d'habitation en 2017.

Le produit des impôts directs locaux a en revanche été fortement impacté en 2021 par la réduction de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels prises en compte dans le calcul de la taxe foncière sur les propriétés bâties, prévue par la loi de finances pour 2021. Cette exonération fait l'objet d'une compensation de 2,7 M€ versée par l'État et comptabilisée en dotations et participations, qui explique la forte hausse de cette catégorie de ressources, cf. graphique ci-dessous.

²⁸ Art. 16 de la loi de finances pour 2020

Graphique n° 7 : Évolution des dotations et participations (en euros)

Source : CRC d'après comptes de gestion

Après un déclin en 2017, l'évolution des ressources institutionnelles est globalement positive entre 2017 et 2020 : la baisse continue de la DGF a été compensée par une augmentation des participations, constituées essentiellement des aides de l'État et subventions de la Caisse nationale d'allocations familiales (financement des crèches municipales et aide exceptionnelle au titre de la crise sanitaire), et des subventions de Nantes métropole²⁹. En 2021, le montant des participations diminue de 588 445 € en raison, d'une part, de la fin des aides liées à l'épidémie de covid-19 et de certains dispositifs de l'État dont bénéficiait la commune³⁰, d'autre part, de la réduction des prestations de la CAF perçues pour les services de la petite enfance consécutive à la baisse de fréquentation en 2020, et enfin du décalage de perception de certaines recettes.

La fiscalité reversée est stable, avec une dotation de solidarité communautaire en légère hausse de + 2,5 %. La commune craint toutefois une évolution à la baisse de cette dotation de solidarité communautaire à l'occasion de la révision du pacte financier métropolitain de solidarité pour 2022, compte tenu des observations formulées de la chambre dans son rapport sur la gestion de Nantes métropole, à propos de l'impact redistributeur limité de cette dotation³¹.

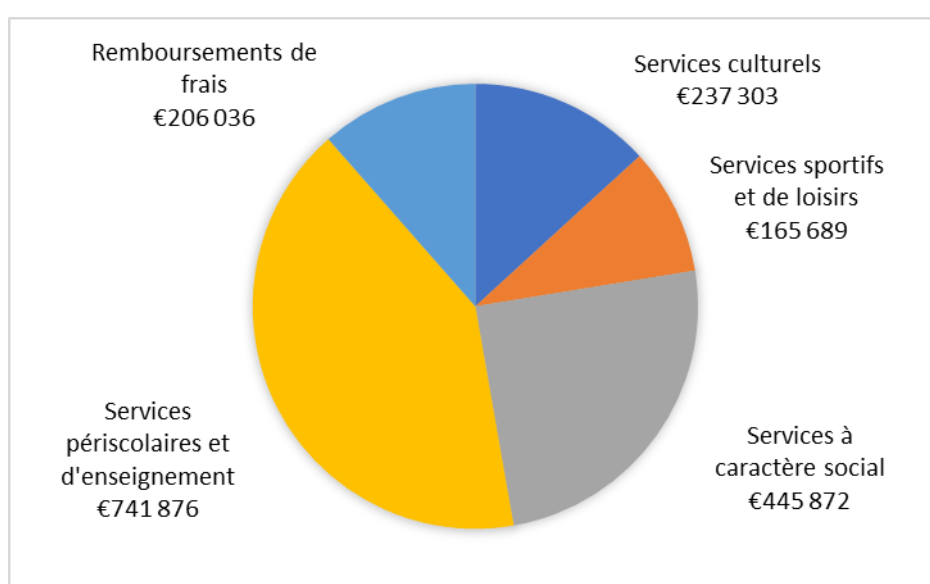
²⁹ Dont le fonds de concours attribué pour la gestion du site à vocation touristique de la Roche-Ballue, et une subvention exceptionnelle pour l'achat de masques de protection covid

³⁰ Aides de l'État, de la CAF et du fonds de soutien aux activités périscolaires versées au titre des temps d'activités périscolaires (TAP), dispositif « vacances et colos apprenantes »

³¹ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/nantes-metropole-loire-atlantique>

Enfin, en plus d'une érosion du revenu des immeubles sur la période (- 38 %, soit une baisse de 265 796 € liée notamment au déménagement de la maison de retraite en 2018), les ressources d'exploitation ont été fortement impactées par les effets de la crise sanitaire en 2020 et 2021 sur les produits des services périscolaires et des services à caractère social (crèches, accueil de loisirs), culturel (école de musique, Piano'cktail) et de loisirs (piscine, base de loisirs), avec plus de 533 000 € de pertes cumulées de recettes. Les ressources d'exploitation repartent toutefois à la hausse en 2021 grâce à la reprise de l'activité des services périscolaires et d'enseignement et des services à caractère social (cf. graphique ci-dessous), sans pour autant retrouver leur niveau d'avant crise.

Graphique n° 8 : Répartition des principaux produits d'exploitation en 2019



Source : CRC d'après comptes de gestion

3.1.2 Une bonne maîtrise des charges de gestion

Les charges de gestion courante sont restées particulièrement stables sur la période 2017-2021 (+ 0,7 % de variation annuelle moyenne), grâce aux efforts accomplis par la municipalité depuis 2015 sur la maîtrise des dépenses.

Les charges de personnel (15,5 M€ en 2021) représentent 70 % du total des charges courantes, ce qui s'explique par la gestion en régie de la totalité des services municipaux, mais constitue une rigidité très élevée des charges courantes. En dépit de cette dernière, les charges de personnel ont été parfaitement contenues et même réduites entre 2017 et 2020 (- 3,3 %).

Parmi les principales mesures mises en œuvre par la municipalité depuis 2015 pour maîtriser l'augmentation des dépenses de personnel, figurent :

- la réduction des remplacements (instauration d'un délai de carence de 24h avant tout remplacement dans certains services, remplacement des congés maternité à 80 % seulement) ;

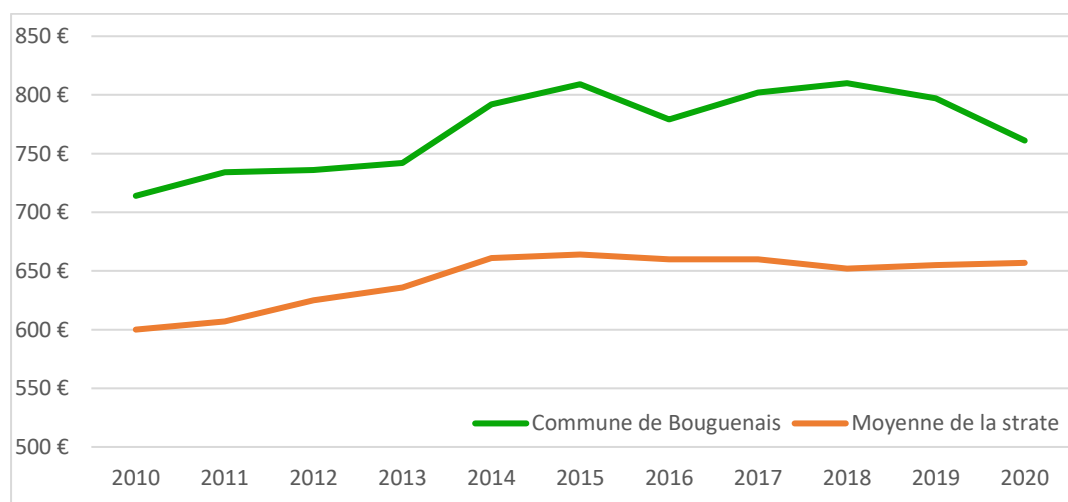
- le non remplacement de certains départs à la retraite ou en mobilité ;
- la fin des renforts dans les services et la limitation des périodes de tuilage ;
- l'expérimentation d'une externalisation de certains travaux, notamment des services techniques, services d'entretien et espaces verts (ex. : prestations confiées à une entreprise d'insertion).

La commune a par ailleurs mis en place un suivi mensuel de la masse salariale par le service des ressources humaines, grâce à l'acquisition d'un logiciel spécifique.

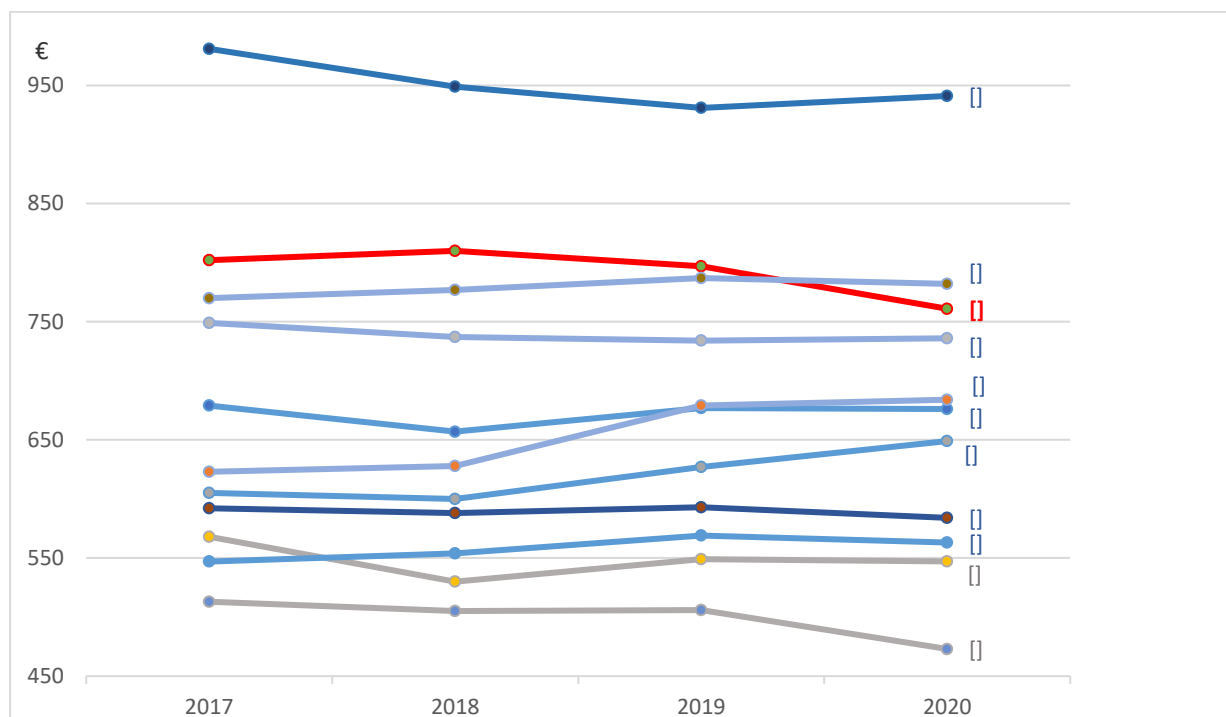
La réduction des dépenses de personnel sur la période s'explique également par les impacts de la crise sanitaire et des confinements en 2020 (recrutements différés, recours fortement limité aux intermittents du spectacle en raison de la fermeture des salles de spectacle, etc.), ainsi que par un glissement vieillissement technique négatif (remplacement de départs en retraite par des agents avec moins d'ancienneté et donc au salaire moins élevé).

Ramenées au nombre d'habitants, les charges de personnel restent toutefois nettement supérieures à la moyenne de la strate nationale et parmi les plus élevées des communes comparables de la métropole nantaise. La municipalité souhaite poursuivre et intensifier ses efforts de maîtrise de sa masse salariale et a notamment indiqué que des études de coûts vont être menées sur certains services publics en régie, par exemple l'école de musique, dans une logique d'optimisation des coûts.

Graphique n° 9 : Évolution des charges de personnel en euros par habitant



Source : comptes individuels des collectivités (DGFIP)

Graphique n° 10 : Situation comparée des charges de personnel en euros par habitant

Source : comptes individuels des collectivités (DGFIP)

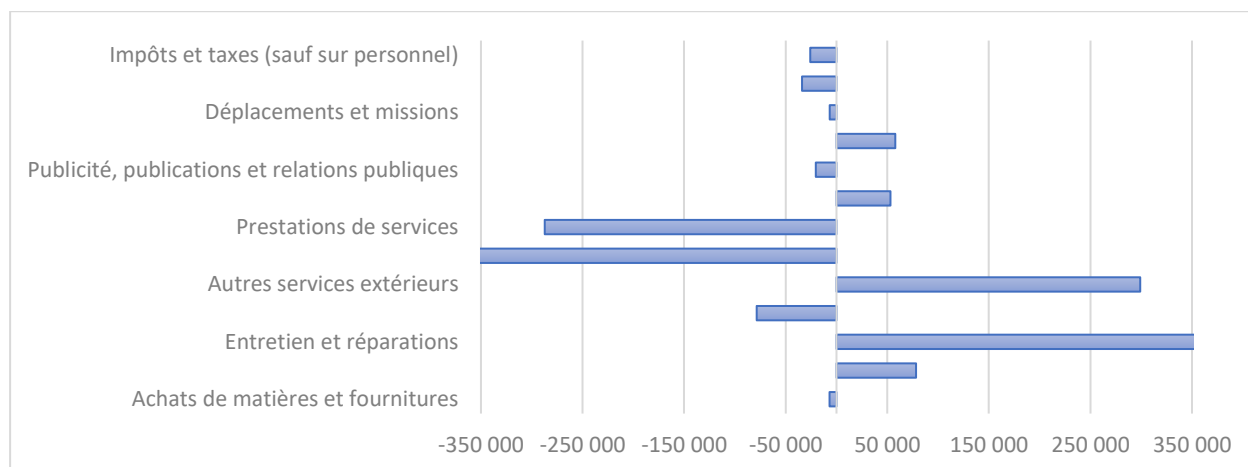
Note : communes de 10 000 à 50 000 habitants appartenant à Nantes Métropole

L'examen du détail des postes de charges courantes (hors charges de personnel) montre une évolution maîtrisée des charges à caractère général³² entre 2017 et 2021 (+ 2 %), avec un recul marqué en 2020 (- 8 %) dû à la crise sanitaire, dont l'impact s'est particulièrement ressenti sur les contrats de prestations de services et les achats alimentaires. Cette relative stabilité masque toutefois une forte augmentation des charges d'entretien et de réparations, liées au vieillissement des équipements de la commune (cf. graphique ci-dessous). Les dépenses relatives aux assurances ont quant à elles été réduites grâce à la remise en concurrence des prestataires à l'arrivée du terme de l'ensemble des contrats d'assurance au 31 décembre 2017.

Les autres charges de gestion (0,6 M€ en 2021) augmentent fortement sur la période (+ 37 %) du fait de l'instauration d'une contribution obligatoire de la commune au financement des classes maternelles privées, consécutive à la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, qui rend obligatoire l'instruction des enfants dès trois ans.

Les subventions de fonctionnement (1,4 M€ en 2021) connaissent également une augmentation substantielle, notamment la subvention versée au CCAS (+ 35 % soit 230 528 € supplémentaires).

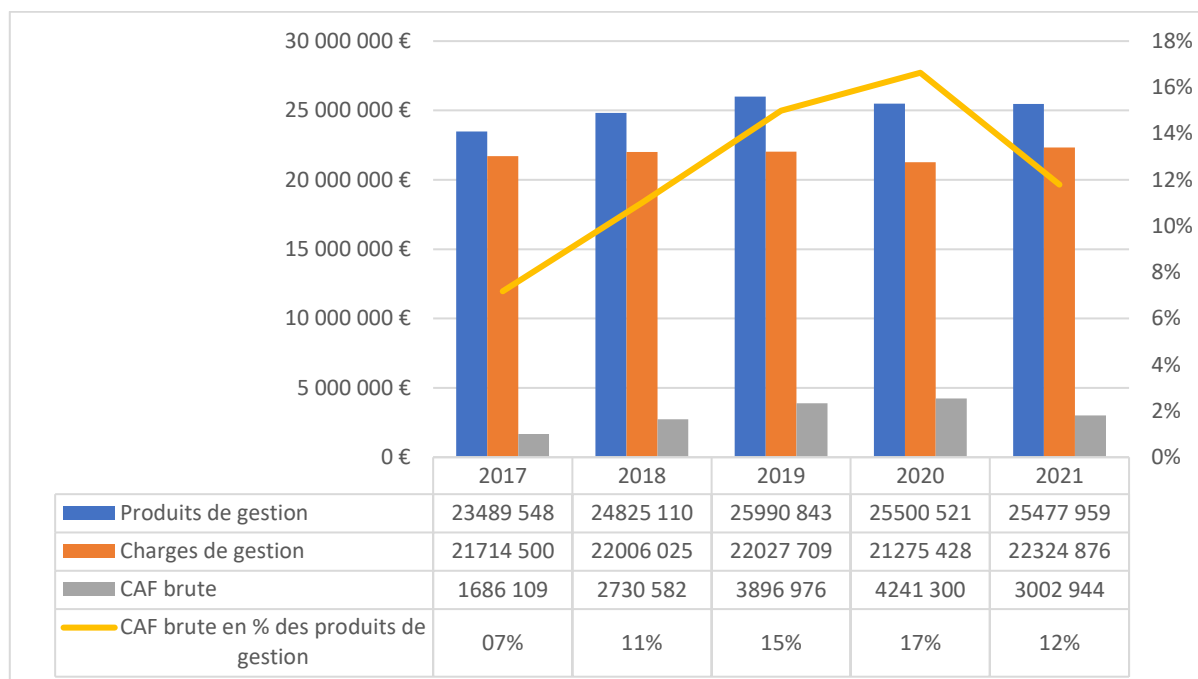
³² Nettes des remboursements de frais

Graphique n° 11 : Variation des principaux postes de charges générales entre 2017 et 2021 (en €)

Source : CRC d'après les comptes de gestion

3.1.3 L'évolution de la capacité d'autofinancement

La commune connaît une amélioration forte et continue de son excédent brut de fonctionnement et de sa capacité d'autofinancement (CAF) brute sur la période, poussée par la croissance dynamique des produits de gestion conjuguée à la stabilité des charges de fonctionnement. Après avoir atteint en 2017 son plus bas niveau des dix dernières années, la CAF brute retrouve ainsi dès 2019 le niveau attendu équivalent à 15 % des produits de gestion. En 2020, la CAF brute s'établit à 4,24 M€, son plus haut volume financier depuis 2011, soit un montant par habitant supérieur à la moyenne de la strate (216 € contre 194 €). Elle connaît cependant une forte baisse sur l'exercice 2021 en raison de l'augmentation des charges courantes (+ 4,9 %) liée à la reprise post-crise sanitaire. L'épargne brute produite en 2021 atteint ainsi 3 M€, soit l'équivalent de plus de 11 % des recettes réelles de fonctionnement, et dépasse l'objectif minimal de 10 % fixé par la municipalité.

Graphique n° 12 : Évolution de l'EBF et de la CAF brute

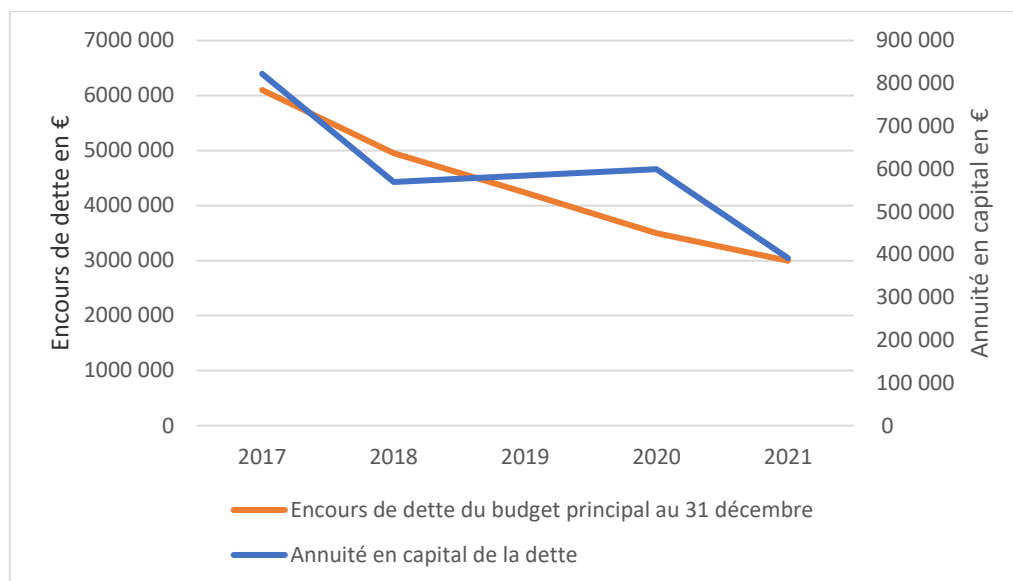
Source : CRC d'après les comptes de gestion

3.2 Le financement des investissements : une situation favorable jusqu'en 2021

3.2.1 Une stratégie de désendettement et d'autofinancement

La CAF nette du remboursement en capital des emprunts atteint 14 % des produits de gestion en 2020 (3,6 M€), nettement au-dessus de la moyenne des communes de la strate (9 %), ce qui témoigne de la situation aujourd'hui très favorable de la commune en matière d'indépendance financière.

Ceci résulte de la stratégie de désendettement adoptée par la commune, qui n'a souscrit aucun nouvel emprunt depuis 2016 et autofinance l'intégralité de ses investissements. La forte réduction de l'annuité en capital de la dette et de l'encours de dette constatée sur la période illustre parfaitement cette trajectoire de désendettement. Ainsi, au 31 décembre 2020, le montant de l'endettement par habitant n'est plus que de 179 €, très en-deçà de la moyenne de la strate (846 €). La capacité de désendettement, c'est-à-dire le temps nécessaire à la commune pour rembourser intégralement sa dette au moyen de sa CAF brute, atteint ainsi un délai très court de 0,8 ans.

Graphique n° 13 : Annuité en capital de la dette (en €)

Source : CRC d'après les comptes de gestion

En cumul sur les années 2017 à 2021, le financement propre disponible tiré principalement de la CAF nette, du fonds de compensation de la TVA et des subventions d'investissement, s'est élevé à 18,69 M€ pour des dépenses d'investissement cumulées de 19,8 M€. Le taux d'autofinancement moyen sur la période s'établit ainsi à 94,4 %.

La commune a par conséquent mobilisé son fonds de roulement pour compléter le financement de ses investissements, par un prélèvement cumulé à hauteur de 2,8 M€. Relativement stable entre 2017 et 2019, le fonds de roulement net global diminue ainsi de près de moitié entre 2019 et 2021 (- 48 %). Si jusqu'en 2020 le fonds de roulement demeure à un niveau satisfaisant, équivalent à 63 jours de charges courantes, il est estimé en 2021 à 39 jours de charges courantes et se rapproche ainsi du seuil prudentiel de 30 jours.

Le niveau de la trésorerie disponible est cohérent avec la situation de la commune et se situe entre 45 et 90 jours de charges courantes, ce qui est jugé satisfaisant.

Tableau n° 2 : Trésorerie

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	4 235 487	4 124 667	4 660 663	3 684 395	2 417 329
- Besoin en fonds de roulement global	-469 891	-1 234 288	-664 173	-195 493	-450 820
=Trésorerie nette	4 705 378	5 358 955	5 324 837	3 879 888	2 868 148
en nombre de jours de charges courantes	78,7	88,5	87,9	66,3	46,8

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La souscription d'un nouvel emprunt à hauteur d'un million d'euros a été prévue au budget primitif 2021 pour compléter le financement des investissements de l'exercice. Compte tenu de la réduction de l'effort d'investissement au cours de l'exercice, le besoin d'emprunt a été ramené à 464 925 €³³. La commune a finalement choisi de couvrir son besoin de financement par un prélèvement sur son fonds de roulement et de différer le recours à cet emprunt.

La commune ayant ainsi réduit ses réserves financières, elle prévoit de recourir à un emprunt de 2,5 M€³⁴ pour le financement de ses investissements en 2022. La maire actuelle indique ainsi que « *la municipalité souhaite profiter de sa capacité d'endettement et des faibles taux d'intérêts pour augmenter l'effort d'équipement par rapport au mandat passé et rééquilibrer ses sources de financement des investissements (emprunt, autofinancement, subventions et dotations). La formalisation d'un programme pluriannuel d'investissement identifiant les financements mobilisables ainsi que les charges et recettes induites en fonctionnement est en cours d'élaboration. L'objectif est de conserver une capacité de désendettement inférieure à 5 ans sur l'ensemble du mandat.* »

3.2.2 L'évolution des dépenses d'équipement

La commune a mené une politique d'investissement aboutissant au doublement de ses dépenses d'équipement réalisées entre 2017 et 2020, qui atteignent 6,1 M€ en 2020. La forte augmentation constatée sur l'exercice 2020 (+ 2,5 M€) s'explique principalement par les décaissements sur les AP/CP. Le montant des dépenses d'équipement par habitant, à peine égal à 40 % de la moyenne constatée dans les communes de la strate en 2017, dépasse ainsi légèrement la moyenne en 2020 (316 € contre 309 € en moyenne).

Le programme d'investissement de la commune est formalisé dans un plan pluriannuel d'investissement (PPI) qui couvre la période 2017-2021. Dans la base de données alimentant le PPI, les dépenses sont catégorisées notamment entre dépenses d'entretien et de renouvellement (« récurrent ») ou opérations nouvelles (« projets »), et entre opérations gérées en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) ou hors AP/CP. Pour autant, la présentation du PPI est peu lisible et ne fait pas ressortir ces distinctions. Selon les calculs de la chambre, les dépenses d'équipement réalisées sur la période ont été ventilées, d'après les données du PPI³⁵, entre un tiers de dépenses récurrentes et deux tiers de projets nouveaux.

À l'occasion de l'élaboration du PPI 2022-2027, la commune en a revu la présentation qui distingue désormais clairement trois catégories d'opérations : les dépenses d'investissement récurrentes sur les équipements existants, les investissements gérés en AP/CP et les dépenses d'investissement sur les nouveaux projets. S'agissant des AP/CP, le PPI précise les recettes d'investissement affectées à chaque opération (FCTVA principalement). En parallèle, la commune a également initié la construction d'un plan pluriannuel de fonctionnement, qui retrace pour l'instant la programmation des dépenses informatiques sur la période 2022-2027.

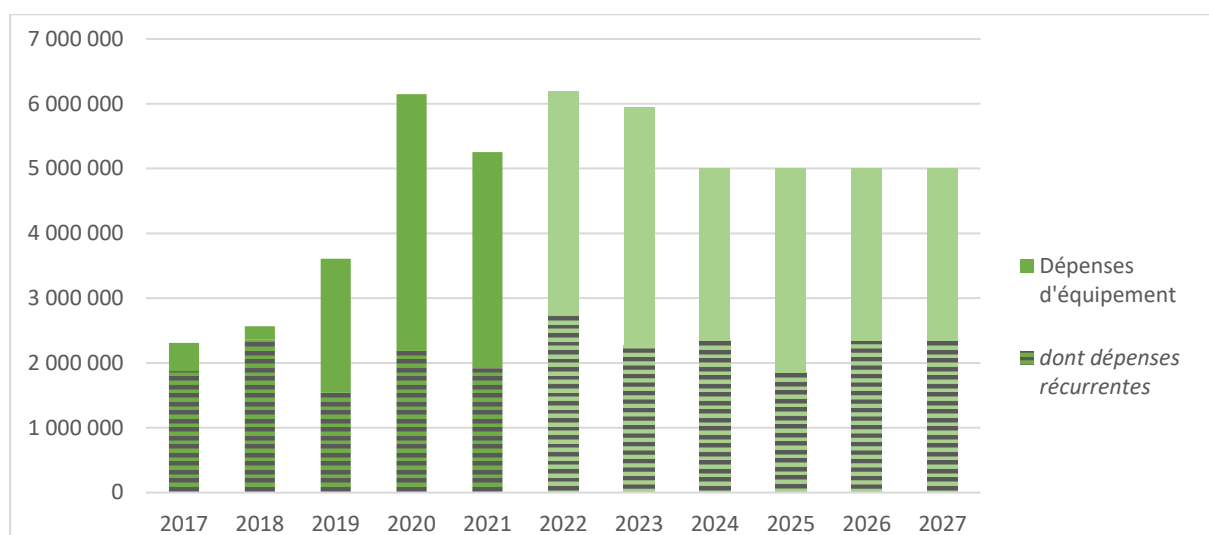
³³ Cf. décision budgétaire modificative n° 3

³⁴ Prévision inscrite au ROB 2022

³⁵ Dans sa version actualisée en juin 2020

La commune prévoit un effort d'investissement de 5 M€ par an entre 2022 et 2027, consacré pour moitié aux dépenses d'investissement récurrentes. La commune dispose en effet d'un important patrimoine bâti au regard de sa taille, composé pour beaucoup de biens construits dans les années 1970 à 1980, qui nécessitent des dépenses de renouvellement conséquentes.

Graphique n° 14 : Évolution des dépenses d'équipement entre 2017 et 2027



Source : CRC d'après les comptes administratifs et le PPI 2022-2027

3.3 Prospective financière : une tendance moins favorable à partir de 2022

La commune a fait réaliser une prospective financière pour les exercices 2021 à 2026 par un cabinet de conseil. Cette analyse présente un scénario de forte dégradation du taux d'épargne brute (CAF brute)³⁶, qui passerait en 2026 sous un seuil d'alerte fixé par le cabinet à 8 % des recettes réelles de fonctionnement. Ce scénario se fonde sur l'hypothèse d'une augmentation plus forte des charges de fonctionnement courant (+ 2,2 %) que des produits (+ 1,8 %), et de la réalisation de dépenses d'équipement à hauteur de 6 M€ par an financées à 47 % par l'emprunt. La capacité de désendettement de la ville se dégraderait ainsi rapidement pour atteindre 7,1 ans en 2026. L'étude recommande à la commune d'agir sur la croissance de ses dépenses de fonctionnement pour maintenir une capacité d'autofinancement suffisante.

L'actualisation par la commune début 2022³⁷ des hypothèses d'évolution de ses charges et produits de fonctionnement anticipe une contraction plus forte de l'épargne brute (- 6,3 % par an en moyenne). Les objectifs financiers retenus par l'équipe municipale au regard de ces projections sont de conserver une CAF nette supérieure à 7 % des recettes réelles de fonctionnement et une capacité de désendettement inférieure à 5 ans.

³⁶ Le taux d'épargne brute est calculé sans report des résultats de fonctionnement, indépendamment de l'affectation du résultat

³⁷ Réunion prospective et PPI du 28 janvier 2022

Dans le cadre de l'élaboration du budget primitif 2022, la commune semble avoir pris en compte les conséquences de la poussée inflationniste sur ses charges de fonctionnement (hausse du coût de l'électricité³⁸ de l'ordre de 25 % et hausse du coût des matières premières), tout en anticipant certaines mesures d'économies destinées à en limiter l'impact³⁹. Le budget primitif 2022 prévoit ainsi une hausse des dépenses de fonctionnement de 5,2 % par rapport au budget précédent, contre une hausse de seulement 3,7 % des recettes de fonctionnement⁴⁰. On peut noter un surcoût prévisionnel dû à la hausse des prix de l'énergie évalué à 200 000 € en 2022. La hausse prévisionnelle des charges de personnel (+ 4,1 %) intègre la revalorisation du SMIC et des grilles des agents de catégorie C⁴¹ ainsi que l'impact en année pleine des recrutements effectués en 2021 et de ceux envisagés en 2022. En revanche, elle ne prend pas en compte le dégel du point d'indice des agents publics intervenu au 1^{er} juillet 2022⁴² ni les revalorisations de carrière des agents de catégorie B⁴³, qui devrait également contribuer de manière significative à la hausse des charges de personnel.

Au regard des prévisions du budget initial adopté le 22 mars 2022 (sans application d'un coefficient de réalisation), la CAF brute de l'exercice 2022 atteindrait un niveau très faible équivalent à 3,8 % des produits de gestion. La CAF nette quant à elle serait quasiment nulle (0,2 %), et grevée par le remboursement anticipé des échéances 2023 et 2024 du programme d'action foncière de Nantes métropole (142 000 €). De fait, le nouvel emprunt inscrit au budget pour 2,4 M€ serait insuffisant pour préserver le fonds de roulement, qui serait fortement mobilisé pour le financement des 5,8 M€ de dépenses d'équipement programmés.

À titre indicatif, la chambre a confronté les projections réalisées par la commune à sa propre prospective financière, élaborée à partir des données du budget initial 2022 (avec application de taux de réalisation fondés sur l'exécution des budgets précédents), ainsi que des données des comptes administratifs et des comptes de gestion 2017 à 2021, et dont les hypothèses sont détaillées en annexe. La tendance ainsi dégagée sur l'évolution des ratios d'épargne brute et nette rejoint dans l'ensemble celle projetée par la commune sur la période 2022-2026.

L'analyse de la chambre n'identifie pas d'écart majeur avec le scénario retenu par la commune. La soutenabilité *a priori* de la politique d'investissement envisagée paraît toutefois fragile. Le ratio CAF nette / produits de gestion se situerait à un niveau bien en-deçà de son niveau moyen sur la période 2017-2021, même s'il pourrait repasser au-dessus des 7 % en 2026, conformément à l'objectif visé par la commune. Pour limiter son recours à l'emprunt (environ 10 M€) et conserver une capacité de désendettement maîtrisée (inférieure à 3,5 ans) la commune devrait faire descendre son niveau de fonds de roulement à 35 jours de fonctionnement, ce qui ne lui permettrait pas de faire face à un aléa substantiel.

³⁸ Concernant le gaz, la ville étant engagée dans un marché pluriannuel garantissant un prix fixe pour 2021, 2022 et 2023, elle ne subira pas l'impact des hausses de prix sur cette période

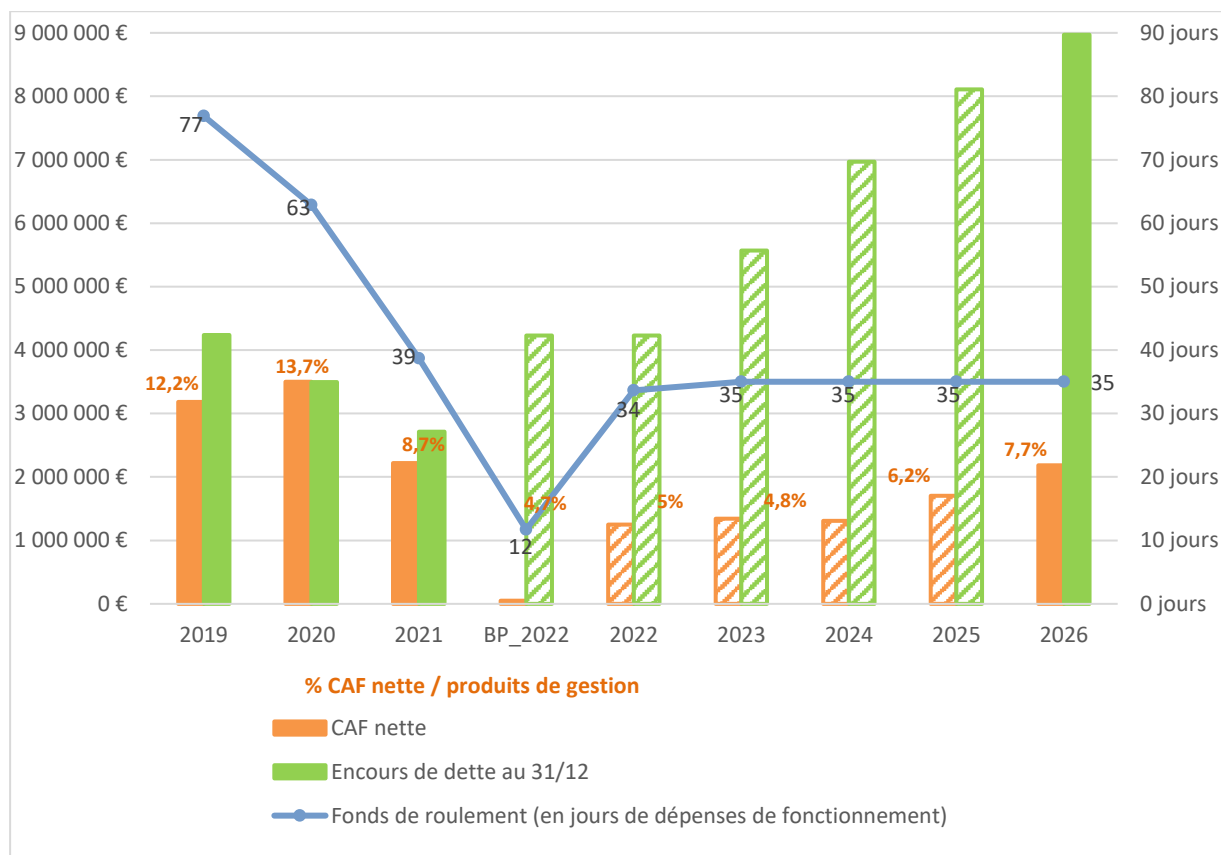
³⁹ Raccordement urgent des panneaux photovoltaïques installés au Centre Marcet, télégestion des consommations des centrales de traitement d'air et de l'éclairage, régulation des installations de chauffages électriques, etc.).

⁴⁰ Hors reprise de l'excédent de fonctionnement 2021

⁴¹ Cf. Rapport d'orientations budgétaires 2022 présenté en conseil municipal le 1^{er} février 2022

⁴² Décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022.

⁴³ Décret n°2022-1201 du 31 août 2022.

Graphique n° 15 : Évolution prospective de la CAF nette, du fonds de roulement et de la dette

Source : CRC d'après les comptes administratifs, comptes de gestion, ROB et BP 2022

Compte tenu des perspectives financières actualisées au printemps 2022, les services communaux travaillent à un plan d'économie sur les charges de fonctionnement. Un objectif de 600 000 € d'économie par an est recherché, principalement à travers des mesures de maîtrise de la masse salariale (non remplacements, gestion prévisionnelle des emplois en lien avec les prévisions de départ à la retraite) et de sous exécution des dépenses à caractère général par rapport au budget. La commune indique, dans sa réponse aux observations provisoires, poursuivre des réductions d'activités municipales permettant de dégager des marges de manœuvre financières et de préserver sa capacité d'auto-financement. Un travail sur les modes d'exécution du service public pourrait aussi être engagé, avec une comparaison entre travaux en régie et externalisation, notamment sur les fonctions pour lesquelles l'organisation des services n'est pas optimale (travaux en hauteur, nettoyage). L'autre option qui pourrait être envisagée est une révision du programme pluriannuel d'investissement. En effet, pour les investissements pluriannuels déjà engagés sous forme d'autorisation de programme, l'augmentation du coût des matériaux pose déjà la question d'un arbitrage entre surcoût et modification du projet. Néanmoins, la commune indique, dans cette même réponse, avoir souscrit en juin 2022 un emprunt à un taux fixe de 0,95 % pour un montant de 2 400 000 € et n'envisage pas à ce stade de renoncer à son programme d'investissement.

Dès lors, la collectivité a initié un travail de révision des tarifs, qui représentent 8 % des recettes. Ce dernier pourrait utilement s'appuyer sur une analyse plus détaillée et transparente des justifications et effets de certains tarifs, comme ceux du Piano'cktail, dont le rapport d'activité ne comporte pas d'analyse des publics en lien avec la politique tarifaire. L'amélioration de la gestion de la taxe locale sur les publicités extérieures constitue aussi une piste de travail pour la collectivité. La commune précise, dans sa réponse, avoir arrêté un plan d'optimisation des recettes de cette taxe à travers l'augmentation des tarifs à compter du 1^{er} janvier 2023⁴⁴ et grâce à une action sur le recensement des entreprises concernées et sur le suivi des déclarations.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

De 2017 à 2021, la commune de Bouguenais bénéficie d'une situation financière favorable, caractérisée par une maîtrise des charges, notamment de personnel et un dynamisme des recettes fiscales, par effet de base et, en 2018, de taux.

À partir de 2022, la situation devrait être moins favorable avec une dynamique d'évolution des charges supérieure à celle des produits. La hausse des charges découle notamment de l'effet de l'accélération de l'inflation (hausse du coût des énergies et matières premières), du dégel du point d'indice des agents publics intervenu en 2022 et de l'effet de la revalorisation du SMIC sur les rémunérations des agents de catégorie C. La capacité d'auto-financement nette tend à baisser très nettement à partir de 2022, ce qui appelle un pilotage financier particulièrement attentif. Pour faire face à la baisse de l'autofinancement, tout en atteignant les objectifs du plan pluriannuel d'investissement, la commune a prévu de recourir à l'emprunt. Le niveau d'emprunt envisagé permet de maintenir la durée de désendettement à un niveau maîtrisé mais pèsera sur le fonds de roulement et ne permettra pas à la commune de faire face à un aléa substantiel.

⁴⁴ Approuvée par le Conseil municipal le 21 juin 2022

4 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET TÉLÉTRAVAIL

4.1 Ressources humaines : un absentéisme élevé et une mise en œuvre complexe de la loi du 9 août 2021

4.1.1 Des effectifs en faible augmentation, avec une part de non titulaires qui augmente

Les effectifs augmentent faiblement entre 2017 et 2021. On peut noter un quasi doublement du nombre d'agents non titulaires, qui passent de 12 à 22 % de l'effectif. Si cette augmentation peut permettre d'accroître la flexibilité de l'emploi, elle peut aussi comporter un coût relatif aux indemnités de précarité dues à chaque fin de contrat⁴⁵ et à d'éventuelles demandes de rupture conventionnelle.

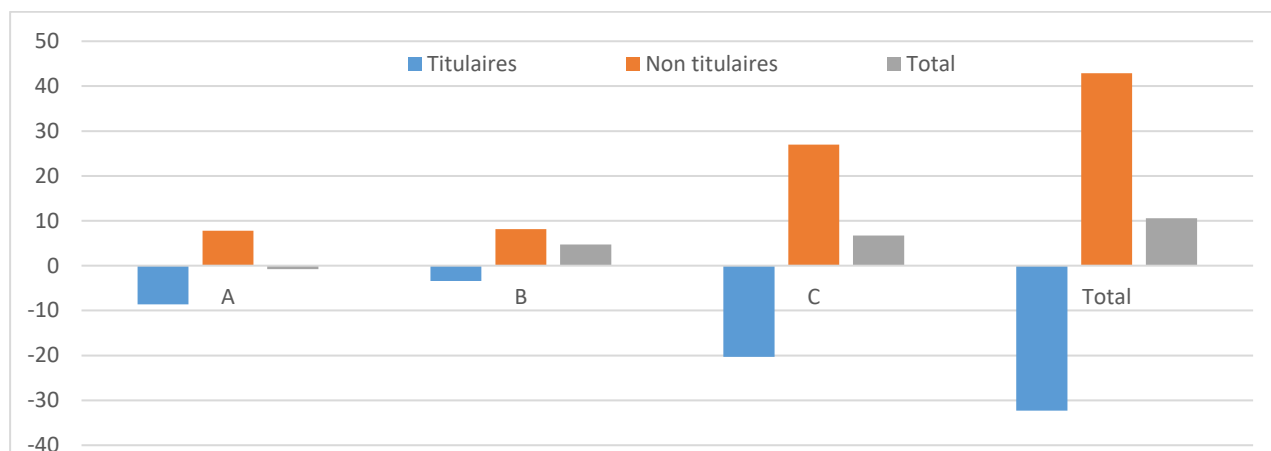
Tableau n° 3 : Évolution des effectifs

ETP	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017-2021
<i>Titulaires</i>	355,5	333,9	338,6	338,6	323,2	+9%
<i>Non titulaires</i>	49,2	76,9	70,4	77,1	92,2	+87%
<i>Dont emplois de direction</i>	3	3	3	3	3	0%
<i>Dont collaborateurs de cabinet</i>	1	1	1	1	2	+50%
<i>Nombre total d'agents</i>	404,7	410,5	409	415,7	415,4	+ 2,6%

Source : commune de Bouguenais

La progression du nombre de non titulaires provient essentiellement des recrutements en catégorie C, bien que la proportion d'agents non titulaires ait évolué davantage au sein des cadres.

⁴⁵ Les indemnités de fin de contrat ont été instaurées dans la fonction publique territoriale pour les contrats conclus depuis le 1^{er} janvier 2021, pour les contrats à durée déterminée d'une durée inférieure ou égale à un an.

Tableau n° 4 : Évolution des effectifs par catégorie

Source : CRC d'après commune de Bouguenais

4.1.2 Une masse salariale dont la progression est contenue

Entre 2017 et 2021, la masse salariale n'augmente que de 1 %. Cette évolution très limitée résulte de la baisse de la masse salariale des effectifs non permanents, d'un glissement vieillesse technicité positif moins important et d'une diminution des charges sociales.

Tableau n° 5 : Évolution de la masse salariale

Montants en €	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017-2021
Effectifs permanents	14 044 352	14 675 947	14 728 141	14 341 598	14 553 896	509 544
Effectifs non permanents	1 401 057	1 026 373	916 348	733 887	1 053 604	- 347 453
Impact des mesures générales	73 557	88 351	916 348	733 887	1 053 604	980 047
<i>Dont hausse du point d'indice</i>	73 557					
Impact des mesures catégorielles	34 535	162 437	26 057	17 785	61 040	26 505
<i>Dont PPCR...</i>	34 535	818	26 057	17 785	51 090	16 555
<i>Dont augmentation du régime indemnitaire</i>		161 619			9 950	
GVT positif	193 224	31 685	36 295	39 612	116 027	- 77 197
<i>Dont avancements d'échelon</i>	180 612	16 703	24 994	39 612	116 027	- 64 585
<i>Dont avancements de grade</i>	12 611	14 982				
Charges sociales	4 631 059	4 571 591	4 552 735	4 346 313	4 494 630	- 136 429
Mesures d'action sociale	77 934	81 012	85 915	82 241	78 560	626
<i>Dont élections</i>	10 024	-	3 814	4 800	13 395	3 371

Source : commune de Bouguenais

Un groupe de travail sur le pilotage de la masse salariale s'est réuni en 2016 et en 2018 afin d'étudier diverses pistes de réduction de la progression de la masse salariale. De nombreuses mesures ont été adoptées, notamment la réduction des remplacements pour arrêt maladie (mise en place d'une carence de remplacement de 24h sur certains services), la fin des tuilages de postes, l'examen systématique des demandes de remplacements longs (congé maternité remplacé à 80 %).

4.1.3 Un absentéisme élevé

Le taux d'absentéisme de la commune de Bouguenais (9,8 %)⁴⁶ est au-dessus de la moyenne des collectivités de Loire-Atlantique de sa strate démographique (7,7 %)⁴⁷. L'absentéisme de la commune représente de l'ordre de 45 agents absents toute l'année sur un effectif total de 460 agents.

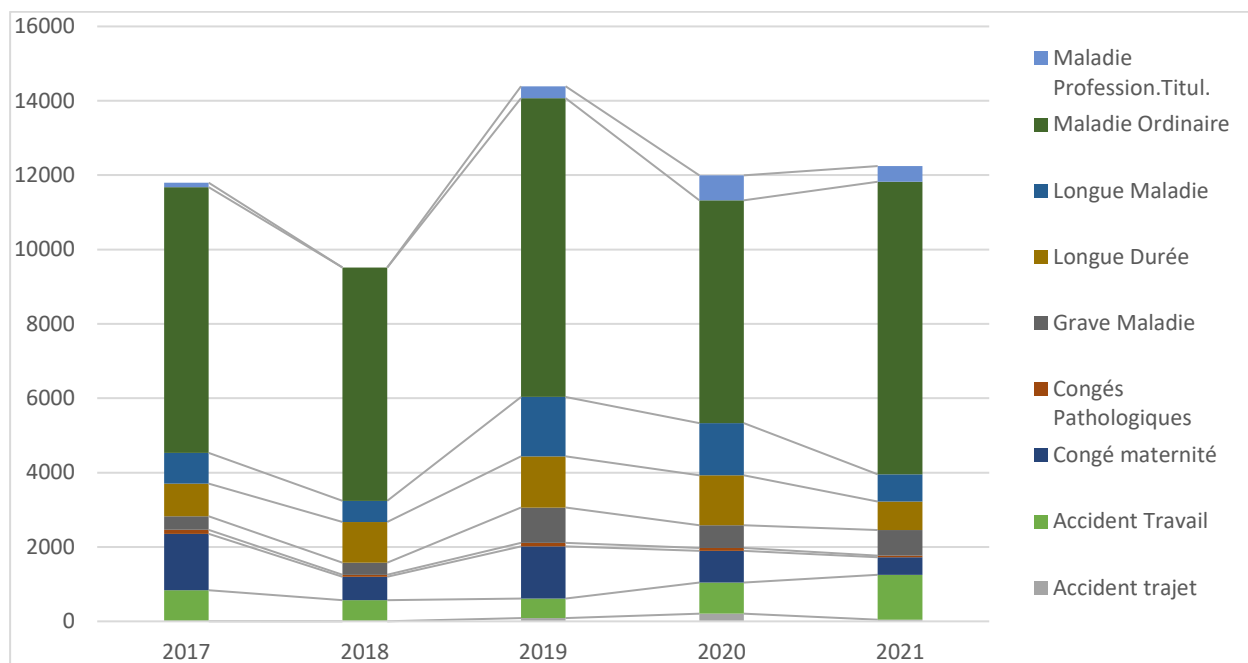
La typologie des agents de la commune de Bouguenais (70 % des agents de catégorie C, 53 % répartis sur la filière technique et médicosociale) explique en partie l'absentéisme important au sein de la collectivité, ces filières étant traditionnellement plus exposée compte tenu de la pénibilité des métiers et du vieillissement des agents, qui concentrent un nombre d'arrêts plus récurrents et plus longs. Or ces filières sont particulièrement développées à Bouguenais du fait d'une gestion intégralement en régie des services techniques, soins à domicile, et enfance jeunesse. La pyramide des âges de la commune de Bouguenais fait ressortir une surreprésentation des agents de plus de 55 ans par rapport à la moyenne nationale.

La maladie ordinaire est la principale cause de l'absentéisme dans la collectivité avec un taux de 6,2 % (contre 4,4 % pour les communes de la même strate démographique en Loire-Atlantique). En 2019, une étude a été commandée à un cabinet de conseil, mais ses préconisations n'ont pas été mises en œuvre du fait de la crise sanitaire en 2020 et 2021.

L'absentéisme en longue maladie, grave maladie et longue durée tend à augmenter progressivement compte tenu de l'augmentation de pathologies graves pour certains agents. La collectivité peut agir sur ce type d'absentéisme à travers la prévention générale en matière de santé, d'évitement des troubles musculosquelettiques et des addictions.

⁴⁶ Bilan social 2019 de la commune de Bouguenais.

⁴⁷ Centre de gestion de Loire Atlantique, bilan social 2019, communes de 10 000 à 19 999 habitants.

Graphique n° 16 : Nombre de jours d'arrêt de travail par motif

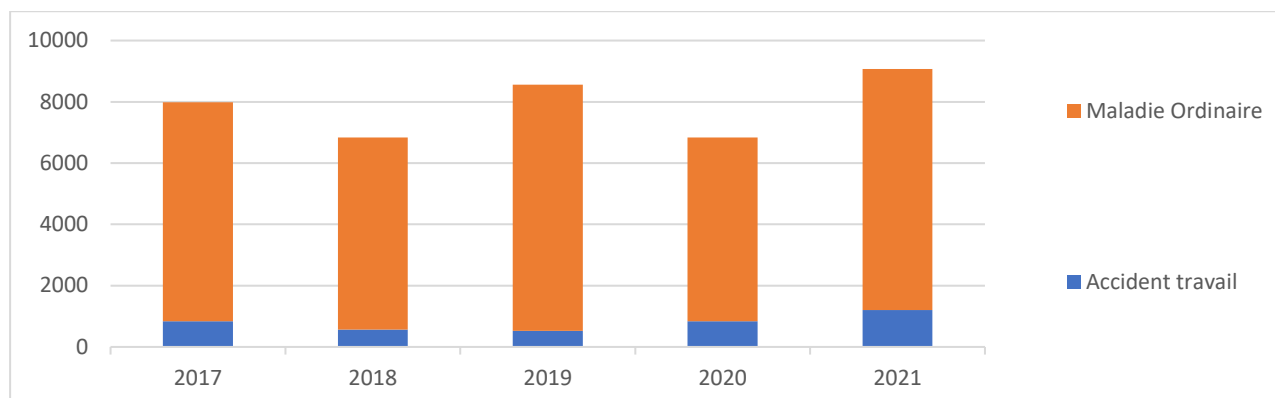
Source : CRC d'après commune de Bouguenais

Au sein des arrêts de travail, on peut isoler certains types d'arrêts qui constituent un absentéisme « compressible »⁴⁸, sur lequel la collectivité aurait davantage de prise (maladie ordinaire et accidents de travail). La tendance qui s'en dégage est similaire à l'absentéisme général, avec un pic en 2019, une baisse en 2020 et une remontée en 2021. Le taux d'absentéisme « compressible » est de 5,5 % en 2019, contre 4,4% pour les collectivités de cette strate en Loire-Atlantique⁴⁹. Compte tenu de cet écart, la chambre invite la commune à définir et mettre en œuvre une stratégie de lutte contre l'absentéisme.

En réponse aux observations provisoires, la commune indique consacrer des moyens humains (1,2 ETP) à la prévention de l'absentéisme, à travers des campagnes de prévention des risques en lien avec les accidents du travail constatés, en partenariat avec la médecine du travail, ainsi qu'à travers l'élaboration d'un « plan de prévention des risques sociaux ». La prévention des risques sera intégrée au plan de formation 2022-2025. La commune indique travailler sur d'autres leviers de réduction de l'absentéisme « compressible ».

⁴⁸ Selon la classification qui est faite dans le bilan social du centre de gestion de Loire Atlantique. Le taux d'absentéisme compressible est celui qui peut être réduit grâce à un ensemble de leviers d'actions (contrôle médical, vaccination, formations, sensibilisation, etc.).

⁴⁹ Centre de gestion de Loire-Atlantique, bilan social 2019, communes de 10 000 à 19 999 habitants

Graphique n° 17 : Absentéisme « compressible », en nombre de jours

Source : CRC d'après données de la commune de Bouguenais

Recommandation n° 4.	Mettre en œuvre une stratégie de lutte contre l'absentéisme.
-----------------------------	---

4.1.4 Temps de travail : une mise en œuvre complexe de la loi du 6 août 2019 sur la durée annuelle

4.1.4.1 Durée annuelle de travail : une incidence très limitée de la loi du 6 août 2019

L'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique enjoint aux collectivités territoriales qui auraient maintenu des régimes de temps de travail plus favorables que le droit commun à fin à celles-ci. Le droit commun est de 1 607 heures de travail annuelles, ce qui correspond à 25 jours de congés. Les communes devaient adopter une délibération de régularisation avant juin 2021.

La commune de Bouguenais était concernée, avec 1 547 heures de travail et 33 jours de congés par an. Le 14 décembre 2021 commune de Bouguenais a adopté une délibération relative au temps de travail annuel à compter de janvier 2022.

Les jours de congés dépassant les 25 jours légaux sont supprimés, soit huit jours. Cependant, deux jours de fractionnement⁵⁰ sont retirés de ces huit jours pour calculer l'augmentation de la durée du travail quotidienne (12 minutes) correspondant à la suppression des jours de congés. La délibération prévoit que cette augmentation de la durée quotidienne du travail génère six jours supplémentaires de réduction du temps de travail (RTT) par agent à temps complet, soit un total de 28.

⁵⁰ Attribués aux agents qui répartissent leurs congés sur l'ensemble de l'année.

Tableau n° 6 : Nombre de jours de congés, RTT et fractionnement

	Avant 2022	Après 2022
<i>Congés (dont 2 de fractionnement)</i>	33	27
<i>ARTT</i>	22	28
Total	55	55

Source : CRC

La délibération modifie le régime des heures « écrêtées », heures réalisées à l'initiative des agents au-delà des horaires normaux. La moitié de ces heures peuvent désormais être transformées en heures supplémentaires⁵¹, régime plus favorable aux agents, qui permet une récupération par journée ou demi-journée et, sous conditions, leur paiement.

La délibération prévoit que des « temps professionnels » qui n'étaient pas intégrés au temps de travail y soient ajoutés, ce qui risque de compenser l'augmentation de la durée quotidienne prévue (12 minutes). Cette mesure vise à réintégrer dans le temps de travail effectif certains temps de travail « cachés » qui étaient parfois réalisés sans être comptabilisés. Il s'agit là aussi d'une mesure favorable aux agents.

Conformément à une possibilité ouverte par la loi, la délibération fixe une liste des métiers dont le temps de travail est fixé, par dérogation à 1 587 heures, du fait de leur pénibilité. Du fait du périmètre des métiers choisis et du haut niveau d'exécution des missions en régie, environ 60 % des agents de la collectivité bénéficient de cette dérogation.

Le cumul de ces modalités d'application de la loi du 6 août 2019 prive en pratique ses dispositions de réel effet. Ainsi, le nombre total de jours de congés, RTT et fractionnement reste de 55. Si le temps de travail quotidien augmente bien, de 12 minutes, c'est dans une proportion qui ne permet pas d'augmenter de manière mesurable le service rendu.

4.1.4.2 Service minimum : un bilan provisoire mitigé

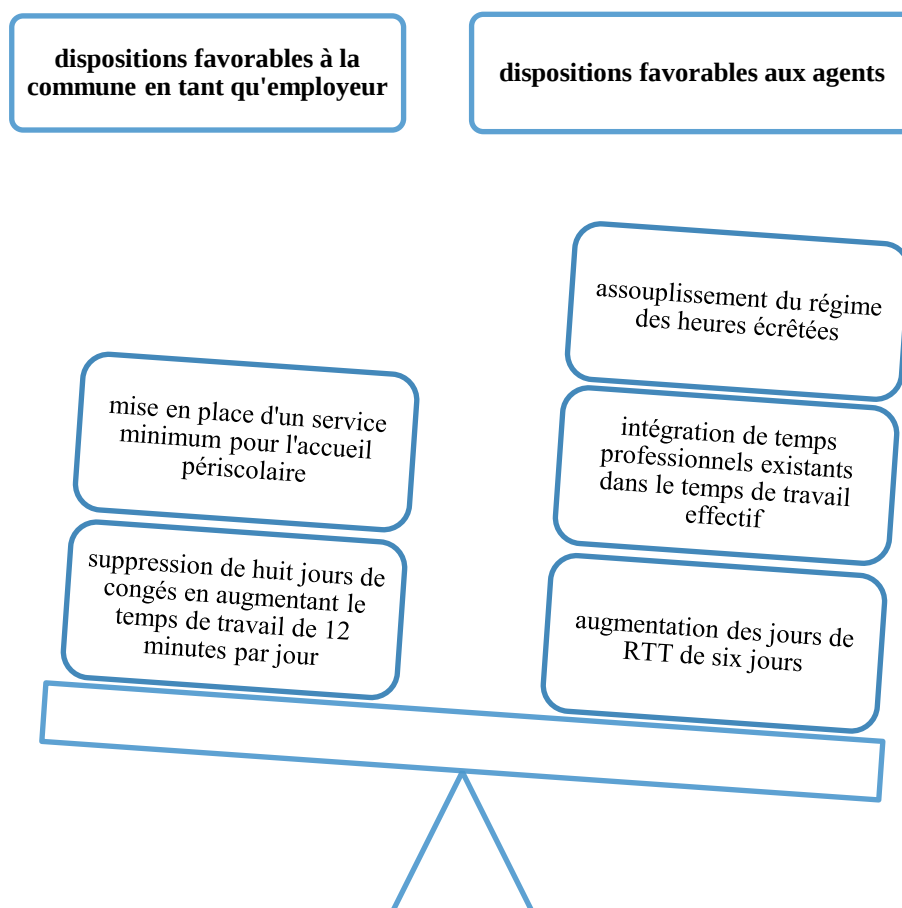
La loi du 6 août 2019 permet aux collectivités territoriales de mettre en place un service minimum dans certains services publics locaux, en prévoyant un encadrement supplémentaire du droit de grève. Les services concernés sont la collecte des déchets, le transport public, l'aide aux personnes âgées et handicapées, l'accueil des enfants de moins de trois ans, le périscolaire et la restauration scolaire. Cet encadrement peut ainsi porter sur les fonctions et nombre d'agents indispensables, l'adaptation du travail en cas de perturbation prévisible et un délai de prévenance de 48 heures.

Par délibération du 1^{er} février 2022, la maire de Bouguenais a été autorisée par le conseil municipal à signer un protocole relatif à l'encadrement du droit de grève dans le cadre du périscolaire et de la restauration scolaire.

⁵¹ Dans la limite de 20 heures par an.

Le bilan de ce service minimum est, à ce stade, assez mitigé. Le délai de déclaration préalable des grévistes (48 heures) permet en théorie d'effectuer des réaffectations d'agents afin de maintenir le taux d'encadrement minimum des enfants. Toutefois, en cas de très fort taux de gréviste, la continuité du service ne peut être assurée. En effet le cadre légal ne permet pas de remplacer des animateurs par d'autres catégories de personnel, comme les agents d'entretien par exemple, ce qui réduit la capacité de réorganisation de la collectivité. La disposition permettant de décompter de la rémunération l'ensemble du service affecté par la grève et non la quote-part horaire exacte d'arrêt de travail permet de mieux tenir compte de ses effets sur le service.

Schéma n° 2 : Comparaison entre les dispositions favorables à l'employeur et celles favorables aux agents dans la délibération du 14 décembre 2021



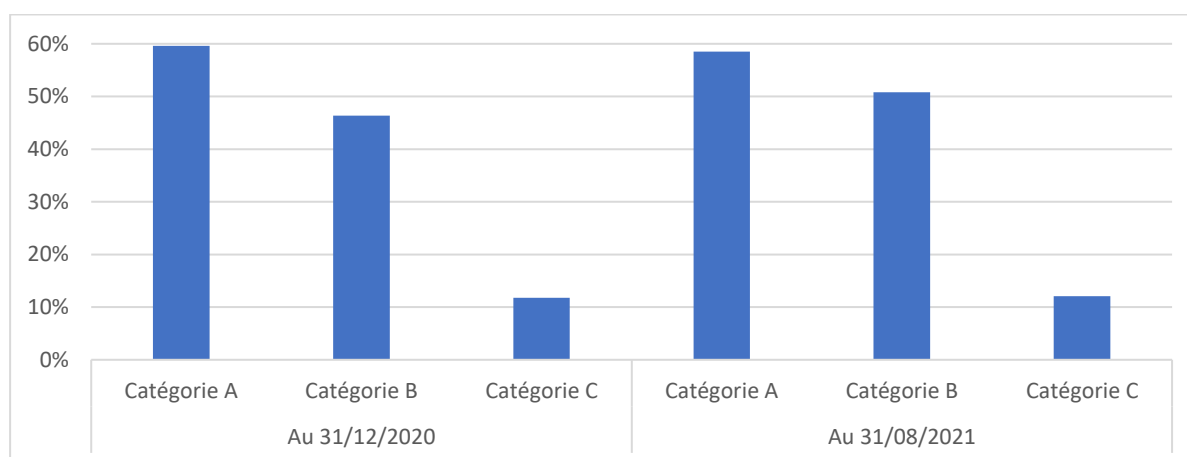
Source : CRC d'après délibération du 14 décembre 2021

4.2 Télétravail : mise en œuvre tardive d'un cadre de droit commun

4.2.1 La crise sanitaire a constitué la première expérimentation du télétravail

Avant la crise sanitaire, la collectivité n'avait pas encore expérimenté le télétravail. Il était à l'état de projet, et le premier confinement a précipité la mise en télétravail de l'ensemble des agents dont les missions le permettaient. Le taux de télétravail durant la crise sanitaire va de 12 % pour les agents de catégorie C à 60 % pour les agents de catégorie A. Les taux de télétravail sont assez stables entre 2020 et 2021. En 2022, dans le cadre de la transition entre le télétravail imposé et le télétravail de droit commun, dont le cadre doit être fixé pour la commune mi-2022, une journée de télétravail par semaine est possible pour chaque agent dont les fonctions sont adaptées au télétravail. Dans ce cadre, le taux de télétravailleurs est de 42% des agents ayant un poste adapté au télétravail, et de 10% de l'ensemble des postes.

Graphique n° 18 : Taux de télétravail durant la crise sanitaire



Source : CRC d'après commune de Bouguenais

4.2.2 Le bilan du télétravail contraint est contrasté

Pour l'encadrement, le télétravail contraint a induit davantage de délégation, avec moins de contrôle mais davantage de formalisation des objectifs. Les cadres, n'ayant pas été formés à l'encadrement à distance, ont pu éprouver des difficultés, à suivre le travail de leurs équipes et à communiquer. Certains agents ont eu le sentiment d'avoir été sous-encadrés par leur responsable hiérarchique. Un axe de formation sur l'encadrement à distance sera inscrit au prochain plan de formation.

Les outils de communication ont également été revus : téléphone, utilisation généralisée de l'outil informatique spécifique et des visioconférences, organisation des équipes avec mélange de présentiel et de télétravail.

La télétravail contraint a conduit à la mise en télétravail immédiate des agents sur de postes administratifs, sans réflexion préalable sur les missions adaptées au télétravail. Certains agents ont malgré tout dû se rendre sur leur lieu de travail afin de réaliser certaines tâches : impression et mise en signature de certains documents, gestion du courrier, documents papier nécessaire à l'avancement des dossiers etc. Le travail transversal n'a pas pu être organisé à distance. Une organisation temporaire par mission, superposée à l'organigramme classique, a été mise en place pour permettre la gestion de crise pendant le premier confinement.

Une majorité des agents a apprécié le télétravail et demande sa généralisation. Un échantillon d'agents, réuni au printemps 2021, a indiqué que le télétravail permet, pour les missions de saisie notamment, de travailler de manière plus concentrée et plus efficace. Il permet également de diminuer la fatigue et du stress liés au trajet domicile/travail et d'économiser des frais liés de carburant. Il permet enfin une meilleure conciliation des temps professionnels et temps personnels.

En revanche, beaucoup d'agents ont indiqué ne pas avoir eu de bonnes conditions matérielles : poste de travail non adapté (mauvaise assise, pas de bureau dédié, connexion internet parfois défaillante) ayant pu induire des troubles musculosquelettiques.

Un autre risque a été identifié : celui de la sur-connexion, avec des temps de connexion en dehors des plages de travail normales. La sur-sollicitations par mails, visioconférences, ou messagerie instantanée a pu générer du stress.

Autre difficulté : concilier télétravail et mode de garde des enfants. Cette double condition, lorsque les agents ne pouvaient être en autorisation spéciale d'absence, a généré beaucoup de fatigue et de stress les agents concernés, qui devaient se libérer du temps pour suivre le travail scolaire et surveiller les enfants tout en réalisant le travail habituel.

Le télétravail contraint a permis d'améliorer globalement le service à l'utilisateur, avec moins de temps d'ouverture en continu, mais une meilleure prise en compte de la demande, plus personnalisée. Les équipes de travail ont la nécessité de s'organiser pour garantir une présence physique dans chaque service. L'organisation des prestations avec des rendez-vous fixés au préalable aux usagers permet de garantir un temps plus qualitatif avec chacun. Selon la commune de Bouguenais, les retours des usagers sont positifs.

4.2.3 Le télétravail post-crise s'organise

4.2.3.1 Un projet de protocole en préparation

Un accord de télétravail, élaboré en concertation avec l'organisation syndicale, a été approuvé en comité technique puis adopté en conseil municipal le 21 juin 2022, pour une mise en œuvre à compter du 1^{er} septembre 2022. Cet accord formalise les modalités concrètes de mise en œuvre du télétravail au sein des services, à travers une charte du télétravail. Celle-ci prévoit que le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) devra être actualisé afin d'intégrer les risques inhérents au télétravail.

La municipalité et la direction générale portent largement ce projet, qui permet notamment d'adapter les conditions de travail et de rester attractif en termes de recrutement. Le télétravail intègre aussi une réflexion sur l'utilisation des locaux, en vue d'optimiser l'espace au sein des bâtiments. Il est possible qu'il induise progressivement un délaissement des bureaux individuels au profit de bureaux décroissés.

Le télétravail s'intègre aussi dans une évolution de l'organisation du travail qui évolue rapidement vers de l'encadrement par objectifs, pour favoriser l'autonomie des collaborateurs

Une autre orientation stratégique concerne l'évolution en équipement informatique de la collectivité, avec une transition vers des solutions très mobiles, et le téléphone logiciel. Ces évolutions techniques intègrent le schéma directeur informatique établi pour le mandat, et représentent un investissement conséquent pour la collectivité. Là encore les agents devront être formés à ces nouveaux outils numériques et informatiques pour pratiquer le télétravail et être dans un collectif de travail serein.

Le sujet des coûts/frais engagés par les agents en télétravail champ sera abordé lors des négociations sur le protocole de télétravail. Cependant la collectivité ne devrait pas y réserver une suite favorable, considérant que l'agent effectue des économies de frais de trajet et que la collectivité est engagée dans une démarche de réduction des frais de fonctionnement.

4.2.3.2 Un budget limité à ce stade

Il est prévu de mettre un ordinateur portable (coût unitaire : 750 €) à disposition de chaque service, soit 50 appareils déployés début 2022 (prévision de dépenses de 60 000 € en investissement) et 50 appareils prochainement commandés. Une partie de ces équipements aurait été acquis indépendamment du télétravail, dans le cadre du renouvellement des matériels. Des écrans pourraient également faire l'objet d'acquisition en cas de demande, à hauteur de 150 € par unité.

Actuellement 10 téléphones mobiles sont prêtés dans le cadre du télétravail pour un coût de 168 € annuel (fonctionnement). La collectivité étudie actuellement un outil innovant : le téléphone logiciel (« soft phonie »), qui permettra à terme de piloter une ligne fixe de téléphone depuis l'ordinateur, aussi bien en mairie qu'au domicile. Le coût de ce dispositif serait de 180 € en investissement (casque téléphonique) par agent + 140 € de licence la première année (ensuite 10 € / an) par agent. Un équipement de tous les directeurs généraux, directeurs et responsables de service, est prévue en 2022.

La collectivité n'envisage pas la mise en place d'une indemnité de télétravail. L'octroi d'une telle indemnité est en effet régi par un cadre spécifique à la fonction publique territoriale. Compte tenu de la libre administration des collectivités, une telle indemnité suppose au préalable une délibération de l'organe délibérant⁵². En outre, si le montant journalier forfaitaire doit être le même que celui de la fonction publique d'État (2,5 €), le plafond annuel par agent peut être fixé par la collectivité en dessous du plafond de la fonction publique d'État (220 €)⁵³.

⁵² Décret n° 2021-1123 du 26 août 2021 portant création d'une allocation forfaitaire de télétravail au bénéfice des agents publics et des magistrats

⁵³ DGAFF, Foire aux questions relative au télétravail, novembre 2021

Tableau n° 7 : Coûts estimés du télétravail en 2022

Budget	Objet	Coût
Investissement	Ordinateurs portables (dont une partie aurait été achetée indépendamment du télétravail)	60 000€
	Téléphone logiciel casque (180€ x 50)	9 400€
	Téléphone logiciel licence 1 ^{ère} année (140€ x 50)	7 300€
Fonctionnement	Téléphones mobiles (168€ x 10)	1 680€
TOTAL		78 000€

Source : CRC d'après commune de Bouguenais

4.2.3.3 Des gains espérés mais non chiffrés à ce stade

La collectivité envisage des gains de productivité, grâce à une efficacité accrue des agents en télétravail. Des gains sont aussi attendus au niveau environnemental, la collectivité étant engagée dans des démarches d'amélioration continue de ses pratiques (Label Climat Air Energie). La réduction des trajets polluants des agents représente un gain conséquent sur ce plan.

Une amélioration de la satisfaction des agents quant à leurs conditions de travail, permettrait de les fidéliser, d'améliorer leur engagement comme l'attractivité de la collectivité. Un gain en matière de santé peut aussi être envisagé (moins de stress et de fatigue liée au transport dans une métropole), avec une perspective de réduction de l'absentéisme. Ce dernier est assez élevé dans la commune, notamment du fait de l'exécution en régie de nombreuses missions exercées par des personnels de catégorie C. Or les tâches de ces derniers sont généralement peu adaptées au télétravail, notamment pour les tâches les plus pénibles. Ce faible taux de télétravail des catégories C s'est vérifié durant les confinements, seuls 12 % de ces personnels ayant télé-travaillé, sans augmentation entre 2020 et 2021. Cependant, le développement du télétravail pourrait permettre de limiter le nombre de jours d'arrêt de travail pour accident de trajet, qui se sont élevés à 206 en 2019. De même, la possibilité de télétravailler constitue une contrepartie au passage aux 1607 heures pour les agents sur des postes administratifs, généralement éligibles au télétravail.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'évolution des effectifs et de la masse salariale est restée très maîtrisée de 2017 à 2021, la collectivité partant d'un haut niveau de dépenses de personnel par habitant.

La collectivité se caractérise par un taux d'absentéisme supérieur à la moyenne des collectivités de sa strate démographique dans le département, notamment du fait de son choix de gestion de ses services essentiellement en régie. La chambre invite la commune à élaborer et mettre en œuvre une stratégie de lutte contre l'absentéisme.

La mise en œuvre d'un service minimum périscolaire permet d'appliquer une disposition de la loi du 6 août 2019 favorable aux usagers. Cependant, la délibération traduisant le rappel de la durée du temps de travail prévu par cette même loi conduit à priver celle-ci de l'essentiel de ses effets.

Le télétravail de droit commun n'est pas encore mis en œuvre, un protocole ayant été validé à la fin du premier semestre 2022. Le télétravail pourrait contribuer à la diminution des accidents de trajet. Toutefois, il pourrait ne pas avoir d'influence significative sur les conditions de travail des agents les plus exposés à l'absentéisme, du fait de leurs fonctions généralement non éligibles à cette modalité de travail.



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

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

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25, rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes Cedex 1

Adresse mél : paysdelaloire@ccomptes.fr