

rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes

24/01/2021

En bleu les réponses apportées par le Maire

En vert les actions déjà entreprises

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Molf pour les exercices 2016 et suivants. Le contrôle a notamment porté sur la fiabilité des comptes et la situation financière.

La fiabilité des comptes de la commune doit être améliorée

Je me permets une observation sur le titre : c'est un truisme, je ne sais pas qu'une seule commune n'ait besoin d'améliorer la fiabilité de ses comptes.

Il m'aurait paru plus juste d'intituler « Quoique satisfaisante, la fiabilité des comptes peut être améliorée »

La commune de Saint-Molf ne renseigne pas les annexes relatives au personnel dans ses comptes administratifs.

Oui, c'est un fait, ce n'est ni intentionnel ni l'objet d'une remarque de la direction générale des finances publiques - DGFIP qui est notre interlocuteur habituel et exerce déjà de nombreux contrôles qui nous ont permis d'améliorer la qualité comptable ces dernières années. Ces annexes (qui sont les mêmes) ont toujours en revanche été complétées pour les budgets primitifs, votés lors des mêmes réunions de conseil municipal. Les informations seront dupliquées dès cette année dans les comptes administratifs.

Elle doit produire un inventaire de ses immobilisations coïncidant avec l'état de l'actif du comptable.

Là aussi c'est un fait, cependant vous mettez au compte de la commune cette réalité alors que la DGFIP est également partie prenante de même que les logiciels des uns et des autres qui ne sont pas compatibles. Un important travail, pluriannuel, est en cours de finalisation, avec satisfaction manifestée par notre trésorière.

Elle ne doit inscrire en restes à réaliser en recettes que ceux qui sont certains et justifiés. La commune s'est engagée en réponse à corriger ces manquements.

Je pense que c'est davantage une opinion qu'un fait : notre comptable (malheureusement absente lors de vos contrôles) ne souscrit pas à votre affirmation. Si des recettes ont paru injustifiées, ce n'est pas qu'elles n'étaient pas certaines, c'est que les justificatifs n'étaient pas annexés à l'état comme ils auraient dû l'être. Ce sera fait dès cette année.

La situation financière, fortement fragilisée, appelle des mesures fortes

Saint-Molf connaît une situation financière très tendue. Depuis 2017, la commune est confrontée à une hausse de ses charges de gestion (+ 10 % entre 2017 et 2020) deux fois plus importante que celle des produits de gestion (+ 5,14 %). Cet « effet ciseau » entre la progression des charges et celle des produits a pour conséquence la baisse constamment observée depuis cette date de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) : entre 2017 et 2020, l'excédent brut de fonctionnement a ainsi diminué de 26,9 %. Sous l'effet conjugué de cette baisse de l'EBF et des frais financiers (intérêts d'emprunt), la capacité brute d'autofinancement (CAF brute) a très fortement diminué, de quelque 35,48 % depuis 2017.

L'autofinancement dégagé par la commune s'est révélé à deux reprises, en 2017 et en 2019, très inférieur au remboursement en capital de la dette, pour plus de 0,3 M€. En 2020, la CAF nette du remboursement en capital de l'emprunt est à peine positive, d'un peu plus de 30 000 €.

Le montant de l'emprunt souscrit a pour conséquence un encours de dette très important pour la commune, et une capacité de désendettement fortement dégradée, passée de 5,15 années en 2016, à 14,32 années en 2019, soit plus que le plafond légal de référence de 12 années.

Cette situation trouve en premier lieu son origine dans des dépenses d'équipement excédant les capacités financières d'une commune aux ressources limitées : le remboursement de l'emprunt, en capital et en intérêts, dégrade fortement son autofinancement. La charge de la dette obère ses possibilités d'investissement pour les années qui viennent. Mais cette situation dégradée ne provient pas que des dépenses d'équipement : la section de fonctionnement elle-même est caractérisée par des dépenses qui ne sont pas maîtrisées en proportion de l'augmentation des produits, notamment en matière de charges de personnel. Celles-ci, à périmètre constant, ont fortement augmenté. Le train de vie de la commune excède ses moyens financiers, et le contrôle de sa gestion paraît très insuffisant.

Une double action doit sans délai être engagée par Saint-Molf : d'une part rétablir un autofinancement plus important et pérenne, par une inversion de « l'effet ciseau » observé en fonctionnement, ce qui impose une maîtrise enfin stricte des charges, et possiblement une hausse des impôts qui ne peut être désormais exclue, en dépit de taux déjà élevés ; d'autre part ne plus recourir à l'emprunt, le temps du redressement, pour financer les dépenses d'équipement.

Au regard des marges de manœuvre limitées à la disposition de la commune, cette nécessaire et urgente action de rétablissement doit absolument s'inscrire dans la durée, laquelle devra probablement être, *a minima*, celle du mandat en cours.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Renseigner au compte administratif les annexes relatives au personnel, conformément aux dispositions de l'article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

- le fait de compléter ces annexes au compte administratif -CA n'était pas connu comme étant obligatoire dès lors que c'était fait systématiquement au budget primitif - BP, et que le CA N-1 est historiquement adopté lors de la même séance du conseil municipal que le BP ; les informations étaient donc bien données au moment du vote du CA.
- pas de blocage du logiciel financier qui aurait pu alerter de cette obligation
- jamais de remarque du Trésor Public sur une incomplétude des annexes au CA
- **Les annexes au CA relatives au personnel seront désormais complétées, et ce dès le CA 2021**

Recommandation n° 2 : Établir un état des restes à réaliser en investissement, justifier et comptabiliser ceux-ci, en recettes comme en dépenses, de façon conforme à la définition de l'article R. 2311-11 du CGCT.

- un état était bien réalisé tous les ans, les justificatifs étaient dans le logiciel comptable mais pas compilés physiquement en annexe de l'état.
- jamais de remarque du Trésor Public sur cet état qui était bien transmis chaque année
- **les pièces justificatives seront étoffées et annexées à l'état signé du Maire dès cette fin d'année 2021.**

Recommandation n° 3 : Élaborer puis suivre l'inventaire des immobilisations communales en concordance avec l'état de l'actif du comptable public conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 2, titre 4, chapitre 3).

→ inventaire bien réalisé, nombreux échanges ces dernières années avec le Trésor Public, qui reconnaît qu'un très important travail a été réalisé par la comptable de la commune.

Collaboration fructueuse reconnue des deux parties.

→ un temps de travail entre Mme Karine MARTIN, trésorière, et la comptable de la commune, a eu lieu le 13 septembre et a permis de pointer les quelques derniers éléments manquants pour satisfaire parfaitement aux exigences comptables. L'inventaire est en phase de finalisation, des échanges ont d'ailleurs encore eu lieu en fin d'année

Recommandation n° 4 : Engager de façon urgente et résolue une action de maîtrise des charges de gestion et d'optimisation des recettes, en vue de rétablir de façon pérenne la progression de l'excédent brut de fonctionnement, et de garantir ainsi un niveau de capacité d'autofinancement à hauteur du remboursement de l'annuité en capital de l'emprunt.

→ Ainsi que nous l'avons évoqué lors de l'entretien de fin de contrôle du 2 juillet dernier, les actions de maîtrise des coûts sont permanentes depuis des années sur la commune : nous avons utilisé l'image suivante *pour nous faire maigrir, il conviendrait de nous retirer un os*, le fait objectif que les dépenses augmentent davantage que les recettes ne trouvent leur source, non dans la gestion hasardeuse de la commune mais par l'accumulation de règlements ou loi générant des charges additionnelles.

S'agissant du personnel communal, ci-après quelques preuves de l'attention de la commune à la maîtrise de ses charges :

- ✓ Recours systématique historique aux dispositifs d'emplois aidés par l'État dès qu'un besoin de recrutement était identifié. Cette politique de la commune a eu comme effet délétère de voir augmenter significativement les charges de personnel sur la période de 2016 à 2018 puisqu'en l'espace de ces quelques années les dispositifs ont presque tous disparus, alors que les besoins de la commune, qui préexistaient, étaient pérennes. Cela concerne 5 postes permanents créés sur la période de contrôle du fait de la fin des emplois aidés (postes correspondant à des besoins permanents identifiés avant la période de contrôle, et non à des besoins nouveaux) :
 - 2016 : fin de l'emploi aidé pour 1 agent d'accueil – poste pérennisé par un CDD « article 38 » avant titularisation (dispositif spécifique permettant d'obtenir une aide pour l'emploi d'une personne avec handicap)
 - 2017 : fin des emplois aidés pour 2 agents des services techniques : postes pérennisés par le recrutement d'agents titulaires pour maintenir l'effectif stable de 5 agents depuis 7 ans (la diminution de l'utilisation des produits phytosanitaires obligeait à conserver une main d'œuvre suffisante, l'équipe était de 4 agents permanents + 1 emploi aidé depuis 2010, puis 3 agents permanents + 2 emplois aidés depuis 2014)
 - 2018 : des emplois aidés pour 2 agents des services enfance : poste pérennisés dans un premier temps par des CDD, le temps de la transition des nouveaux rythmes scolaires, afin de vérifier la teneur du nouveau besoin, puis, à l'épuisement des possibilités statutaires de recours aux CDD, recrutement d'agents titulaires (seulement en septembre 2021).

À ces 5 postes s'ajoutent sur la période de contrôle la création de 3 autres postes permanents pour des besoins nouveaux :

- ✓ 2017 : création d'un poste en ressources humaines, la comptable ne pouvant à la fois améliorer la qualité comptable et la fiabilité des comptes et sécuriser la gestion du personnel en constante complexification – poste là encore en CDD « article 38 » avant

- titularisation (aide pour l'emploi d'une personne avec handicap)
- ✓ 2018 : pérennisation d'un poste de remplaçante en CDD depuis 2012 à la micro-crèche – l'équipe de 3 agents permanents était manifestement sous-dimensionnée lors de la création de la structure en 2009. Suppression en parallèle du poste à temps non complet 7h hebdomadaire pour les missions de référente technique (intégration des missions de direction de la crèche dans le temps de travail d'un agent de l'équipe qui a été promu)
 - ✓ 2021 : création d'un poste de direction des services aux familles et de l'action sociale
 - budget annuel du poste de cadre A 56 500 € mais remplace 2 postes supprimés : 1 poste cadre B à 50 % - responsable CCAS (22 500 €) et 1 poste cadre B à 100 % - coordination enfance jeunesse (35 000 €)
 - viendra renforcer notamment la direction enfance, car poste d'adjointe non remplacé (32 350 €) suite transfert de l'agent comme Atsem
 - gros objectif d'optimisation des coûts et de l'allocation des ressources, de recherche de financements
 - dimensionnement du poste permettant de travailler plus efficacement avec la Caf (recherche de subventions) et avec les services sociaux du Département (renforcer les partenariats afin de ne pas se substituer à des services existants par ailleurs)

Recommandation n° 5 : Se doter d'outils de suivi de gestion, au besoin en sollicitant l'appui de l'EPCI de rattachement.

→ Cette recommandation est paradoxale, vous dites en même temps qu'il nous faudrait un contrôle de gestion mais que nous n'en avons pas les moyens...

→ **outil de gestion** : un logiciel paie / RH sera activé en début d'année 2022.

Ce besoin était déjà identifié mais les questions posées dans le cadre de ce contrôle de la chambre régionale des comptes l'a fait devenir prioritaire pour fiabiliser et rendre exploitables les données du personnel.

Activer les fonctionnalités de ce module ne coûtera pas plus cher à la commune car ce module est inclus dans le forfait déjà payé au prestataire de logiciel, mais non activé jusqu'à présent car les paies sont pour l'instant sous-traitées au centre de gestion de la fonction publique territoriale.

→ **sur la sollicitation de l'appui de l'EPCI de rattachement** : Cap Atlantique est doté d'un seul agent en charge du contrôle de gestion. Une commune comme Saint-Molf ne peut se voir imposer des exigences de contrôles aussi poussées que les collectivités plus importantes. Le coût d'un contrôle continu sur l'ensemble de nos domaines d'intervention nous semble disproportionné si son utilité principale est de répondre plus efficacement à un contrôle de la chambre régionale des comptes...

L'appui de Cap Atlantique nous semble plus justifié sur des fonctions essentielles pour une commune telles que l'instruction des autorisations du droit des sols (effectif depuis 2015) ou encore les marchés publics (à venir janvier 2022).

Recommandation n° 6 : Limiter les investissements aux seules opérations susceptibles d'être financées sans recourir à des emprunts nouveaux, tant que la capacité de désendettement reste dégradée.

→ Il a été publiquement annoncé lorsque le dernier emprunt a été contracté pour les travaux du bourg, que la commune ne pourrait plus emprunter avant au moins une dizaine d'années : en outre, là où vous voyez une politique d'investissement très ambitieuse je tempérerai par deux exemples : l'aménagement d'un itinéraire deux roues (l'investissement a été supérieur au

projet initial du fait du département : exigences de coûts supplémentaires de leur fait et subvention inférieure au taux initial), l'aménagement du centre bourg (l'emprunt de 1 500 000 € couvrait l'intégralité de l'investissement qui est resté dans l'enveloppe initiale sachant que l'établissement financier était même prêt à financer davantage – il est à noter que le financement du département qui aurait pu se monter à 40 % a péniblement atteint 62 k€ soit moins de 4 % du coût total de l'opération).

Recommandation n° 7 : Ne procéder dans les années prochaines au remplacement des agents que pour les emplois absolument indispensables au bon fonctionnement de la collectivité,

→ C'est ce qui est déjà fait depuis des années, cf réponse à la recommandation n°4

tout en favorisant la polyvalence chez les agents recrutés.

→ Les agents sont tous très polyvalents et leurs missions sont évolutives en fonction des besoins réels de la collectivité. Les plannings de travail de tous les agents enfance et entretien des locaux notamment sont très mouvants d'une année à l'autre, pour privilégier une adaptation au plus juste aux horaires des écoles (réforme des rythmes scolaires en 2014 puis de nouveau en 2018), optimisation du temps de restauration scolaire pour que l'encadrement des enfants soit limité au strict minimum nécessaire sans compromettre la sécurité de tous et en se ménageant une marge de fonctionnement en cas d'absence d'un des agents.

Lors de nos échanges en juin, cette polyvalence avait déjà été expliquée alors qu'elle semblait être pour la chambre régionale des comptes un point négatif :

question de M. Lacelle – chambre régionale des comptes : au regard de la polyvalence des agents de votre collectivité. J'ai parfaitement compris que cette polyvalence permet d'offrir des temps de travail conséquent pour les agents. Est-ce que cette polyvalence est plutôt pour vous un atout où par certains aspects un frein car de fait il n'y a peut-être pas de spécialisation.

réponse de la directrice générale des services – mairie de Saint-Molf

La polyvalence est ici vue comme un atout, car pour la collectivité cela nous donne plus de souplesse en cas de besoin de remplacements des agents. Une réorganisation au pied levé (comme depuis deux ans avec la crise sanitaire) est alors plus aisée et évite de recourir à des remplaçants (moins de temps consacré au recrutement et à la formation de nouveaux agents, continuité du service public garantie) C'est aussi un atout pour un agent qui aurait des troubles musculosquelettiques avec des restrictions dictées par la médecine du travail : être polyvalent laisse plus de possibilité d'adaptation des missions voire de reclassement, ce qui limite les temps en arrêt maladie et est donc bénéfique tant pour l'agent que pour la collectivité.

Le seul frein est la difficulté à retrouver un profil très polyvalent pour remplacer un agent qui mute ou part en retraite ! Donc souvent, c'est l'occasion de réfléchir à une nouvelle organisation, avec les équipes, au plus près de nos besoins à ce moment-là et des ressources humaines dont nous disposons.

Recommandation n° 8 : Respecter la durée légale du travail de 1 607 heures par an prévue par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 (article 47) relative à la transformation de la fonction publique, en délibérant avant le 1^{er} janvier 2022.

→ une délibération sera bien soumise au conseil municipal début 2022.

→ Pour la commune de Saint-Molf, la marche n'est pas très haute dès lors que les agents ne bénéficient que de deux jours de congés de plus que ce que permet la règle des 1607 h Ajouter ce temps de travail sur une année pour l'ensemble des agents ne devrait donc pas générer de modification substantielle de notre masse salariale et ne permettra pas, en tout état de cause, de supprimer de poste au tableau des effectifs..