

Le 8 novembre 2021

Le Président

à

Dossier suivi par : Valérie Macquigneau, greffière de section

T 02 40 20 71 44

valerie.macquigneau@crtc.ccomptes.fr

sylvie.bayon@crtc.ccomptes.fr (greffière)

Monsieur Alain ROYER
Maire de la commune de Treillières

57 Rue de la Mairie
44119 TREILLIERES

Réf. : ROD 2021-230

CRC Pays-de-la-Loire

KPL GD211535 KJF

08/11/2021

P.J. : 1 rapport

Objet : notification du rapport d'observations définitives

Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Treillières concernant les exercices 2015 et suivants ainsi que votre réponse.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre conseil municipal. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre conseil municipal et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

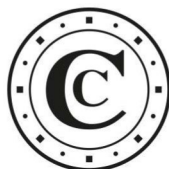
Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'à la directrice régionale des finances publiques, directrice départementale des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile


Bertrand Diringer



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE COMMUNE DE TREILLIÈRES (Département de Loire-Atlantique)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 12 octobre 2021.

Accusé de réception en préfecture
044-214402091-20211213-2021-12-236-DE
Date de télétransmission : 16/12/2021
Date de réception préfecture : 16/12/2021

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 LA COMMUNE.....	8
1.1 Une ville en forte croissance démographique.....	8
1.2 L’intercommunalité modifie les activités communales	8
2 LA GOUVERNANCE	9
2.1 Le conseil municipal.....	9
2.1.1 Un fonctionnement difficile.....	9
2.1.2 Des principes déontologiques à réaffirmer	11
2.2 L’exécutif.....	12
2.2.1 Délégations et qualité de l’information	12
2.2.2 Un exécutif qui doit gagner en compétence.....	13
3 UNE APPLICATION APPROXIMATIVE DES RÈGLES DE LA GESTION PUBLIQUE	16
3.1 Une information financière perfectible.....	16
3.2 Des procédures de gestion défaillantes	18
3.2.1 L’organisation financière de la collectivité doit être renforcée	18
3.2.2 La collectivité finance des dépenses qui ne relèvent pas de sa compétence.....	18
3.2.3 La mise en œuvre des règles de la commande publiques manque de rigueur	20
3.2.4 Les modalités de gestion des véhicules municipaux ne sont pas régulières	21
3.2.5 Une procédure d’attribution de concession pour l’achèvement des tranches 3 et 4 de la ZAC de Vireloup discutable.....	23
3.3 La régularité et la fiabilité des comptes	25
3.3.1 Les opérations de fin d’exercice comptable	25
3.3.2 La comptabilité patrimoniale reste à fiabiliser.....	25
3.3.3 Des contentieux importants qui obligent aux provisions pour risques	26
4 LA SITUATION FINANCIERE.....	28
4.1 Une hausse parallèle des produits et des charges de gestion liée au développement de la commune	29
4.1.1 Une hausse continue des produits fiscaux et des produits des services.....	29
4.1.2 Des charges de gestion accompagnant la croissance de la commune.....	30
4.2 De l’excédent d’exploitation à la capacité d’autofinancement	31
4.3 Le financement des investissements	31
4.3.1 Un encours de dette doublé sur la période.....	32
4.3.2 Les dépenses d’investissement	33
4.4 L’impact des contentieux en cours sur la situation financière.....	34
5 LES RESSOURCES HUMAINES.....	35
5.1 Les compétences	35

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

5.1.1 Un sous-encadrement préjudiciable au fonctionnement.....	35
5.1.2 La formation : un levier sous utilisé	37
5.2 Un temps de travail et des autorisations d'absence à faire évoluer	37
ANNEXES	39

Accusé de réception en préfecture
044-214402091-20211213-2021-12-236-DE
Date de télétransmission : 16/12/2021
Date de réception préfecture : 16/12/2021

SYNTHÈSE

Une gouvernance fragile

La commune de Treillières, située dans la vallée du Gesvres, au nord de Nantes, est membre de la communauté de communes d'Erdre et Gesvres. Sa population, en forte croissance, comptait, en 2018¹, 9 701 habitants. En 2020, le budget de la collectivité s'élevait en fonctionnement à 10,3 M€, et ses effectifs, exprimés en équivalent temps plein (ETP), à 128 agents.

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Treillières a été inscrit au programme 2020 des travaux de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire. Ouverte le 23 juin 2020, l'instruction a été contrainte par la crise sanitaire, qui a limité les déplacements sur site.

Les débats au sein du conseil municipal de Treillières sont affectés par des tensions permanentes, liées pour partie à la faible qualité des informations soumises à délibération, fréquemment entachées d'erreurs, ou insuffisantes au regard des sujets traités.

La question des conflits d'intérêts n'a pas été suffisamment prise en compte au sein des instances municipales et aucune procédure ne permet d'en prévenir les risques, entre les activités des élus, les entreprises prestataires de la collectivité ou tous autres liens d'intérêt qui pourraient exister.

Le besoin de formation de la municipalité est important, car les principes mêmes de la gestion publique semblent mal connus. Certains dossiers, tel celui de l'hippodrome du site Dominu, ou celui du site du Bossin, traduisent les difficultés de l'exécutif de la commune à remplir correctement sa mission au regard des compétences qui sont les siennes.

Une gestion qui ne présente pas toutes les garanties de régularité

Face à la croissance de la population, la collectivité n'est pas organisée à hauteur des enjeux et des règles de la gestion publique.

Si la procédure et les prévisions budgétaires sont globalement correctes, des défaillances ont été relevées en matière de procédures comptables, en particulier des insuffisances en matière d'engagement comptable des dépenses, ou la faible maîtrise des outils informatiques financiers.

La fiabilité de ses comptes a été obérée par le défaut d'inscription de provisions pour risque contentieux alors que la commune en avait l'obligation. Elle a de fait donné une image insincère de sa situation financière.

¹ Données INSEE 2021

Par ailleurs la collectivité engage des dépenses importantes pour l'éclairage public, alors qu'elle a transféré cette compétence depuis de nombreuses années au syndicat d'énergie de Loire-Atlantique (SYDELA), se privant ainsi d'une possibilité de subventionnement. Toutefois, la défaillance la plus notable concerne les procédures relatives à la commande publique. La collectivité admet ne pas suivre les seuils réglementaires de mise en concurrence des prestataires, et n'a pas été en mesure de produire à la chambre des devis comparatifs, indispensables même pour les achats à effectuer selon une procédure allégée. Plusieurs entreprises bénéficient chaque année de commandes de la commune faites sans mise en concurrence.

Des dysfonctionnements sont également observés s'agissant de la gestion des véhicules, autres que les véhicules techniques : leur usage ne respecte pas la réglementation, les consommations de carburant ne sont pas contrôlées, et leur acquisition relève, pour les trois derniers achats effectués, d'une démarche directe du maire auprès d'un concessionnaire sans mise en concurrence.

Quand, avec l'aide d'un prestataire, une procédure est formalisée, comme celle concernant l'attribution de la concession d'aménagement de la ZAC de Vireloup, la chambre relève que les critères techniques et financiers ne sont pas toujours en cohérence avec les notations qui ont déterminé le choix du candidat. En outre, la commune a bénéficié à l'issue de la procédure de choix d'un versement anticipé de boni de la part du candidat retenu, pour un montant de 850 000 € non prévu au cahier des charges. L'opacité de ce montage financier a été préjudiciable à un examen objectif des offres, et cette avance de trésorerie ne garantit en rien les intérêts de la collectivité.

Une situation financière correcte qui pourrait pâtir des contentieux en cours

La situation financière de la collectivité est correcte. Elle a bénéficié sur la période au contrôle d'une augmentation significative de ses ressources, notamment fiscales, qui progressent de 23 % pour les impôts directs sans hausse des taux, du fait de sa croissance démographique.

Les dépenses de fonctionnement ont progressé au même rythme, pour financer l'accroissement des activités et services, notamment dans le domaine des activités scolaires et périscolaire, mais aussi pour la voirie et l'entretien des espaces verts. En 2020, la crise sanitaire liée à la Covid-19 n'a eu qu'un effet limité sur des dépenses de la collectivité.

En 2019, la collectivité a bénéficié des circonstances favorables dues à l'effet conjugué du transfert de la compétence d'assainissement à la communauté de communes, et à la perception du boni précité versé par le nouvel aménageur de la ZAC Vireloup.

Le recours à l'emprunt, qui a fortement progressé sur la période, en a été limité d'autant. La commune de Treillières est engagée dans un programme d'investissement important, en termes de capacités d'accueil scolaire, visant à répondre aux besoins des nouveaux habitants, et dans un programme ambitieux d'aménagement de voirie.

À l'avenir, selon les hypothèses relatives au niveau d'investissement de la collectivité et au possible impact des contentieux en cours, la commune pourrait voir se réduire les marges de manœuvre dont elle dispose aujourd'hui, avec un niveau d'endettement déjà élevé. Le maintien d'un niveau de service en adéquation avec les besoins d'une population qui augmente pourrait s'en trouver compromis.

La gestion de la commune, enfin, pâtit d'une insuffisance de ressources humaines et d'encadrement au regard de ces nouveaux besoins. Le recours aux dispositifs de formation est très insuffisant et ne permet pas de sécuriser et conforter les compétences. La commune devra également se conformer au plus vite au cadre législatif et réglementaire encadrant le temps de travail.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Veiller à prévenir les risques de conflit d'intérêts entre les élus et la gestion de la collectivité, par une procédure formalisée, en référence au décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 pris en application de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013.

Recommandation n° 2 : Présenter à chaque conseil municipal un compte rendu exhaustif et explicite des décisions prises par le maire en application des articles L. 2122-22 et L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT), relatifs aux délégations qu'il détient de l'assemblée délibérante.

Recommandation n° 3 : Publier annuellement sur le site internet de la commune l'intégralité des documents budgétaires et financiers, en particulier la note explicative de synthèse (articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT), et dans les délais prévus réglementairement les données essentielles relatives aux marchés publics conformément à l'article L. 2196-2 du code de la commande publique.

Recommandation n° 4 : Renforcer la qualité de l'information budgétaire en fiabilisant notamment les annexes aux documents budgétaires, conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

Recommandation n° 5 : Respecter le transfert de la compétence éclairage public au SYDELA, dès lors que la collectivité est adhérente du syndicat (article L. 1321-9 du CGCT).

Recommandation n° 6 : Mettre en place une organisation des services qui permette de garantir le respect des règles de la commande publique et s'y conformer.

Recommandation n° 7 : Rétablir dans les meilleurs délais la concordance entre l'inventaire établi par l'ordonnateur et l'état de l'actif élaboré par le trésorier en application des dispositions de l'instruction comptable M14 (tome 2, titre 4, chapitre 3).

Recommandation n° 8 : Veiller à l'intégration complète et immédiate des opérations patrimoniales et de leurs amortissements dans l'actif de la commune en application des dispositions de l'instruction comptable M14 (tome 1, titre 1, chapitre 2, compte 23).

Recommandation n° 9 : Provisionner le montant de la charge qui pourrait résulter de l'ensemble des contentieux en cours et constituer des provisions adéquates dès l'ouverture d'un contentieux contre la commune, conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT.

Recommandation n° 10 : Respecter le temps de travail fixée à 1 607 heures par an, conformément à la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 et à la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

INTRODUCTION

La commune de Treillières, située dans la vallée du Gesvres, au nord de Nantes, est membre de la communauté de communes d'Erdre et Gesvres. Elle est caractérisée par une forte croissance démographique, et compte 9 701 habitants relativement jeunes.

En 2020, le budget de la collectivité s'élevait en fonctionnement à 10,3 M€, ses effectifs, exprimés en équivalent temps plein (ETP) à 128 agents. Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Treillières a été inscrit au programme 2020 des travaux de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire. Le contrôle a été ouvert le 23 juin 2020 par courrier adressé au maire. L'instruction a été contrainte par la crise sanitaire qui a limité les déplacements sur site.

L'actuel maire, M. Alain Royer (chef d'entreprise à la retraite), élu depuis 2012, a été réélu en mars 2020. Cinq adjoints de la majorité ont démissionné en octobre 2020.

Une nouvelle équipe municipale a été reconstituée et installée le 9 novembre 2020. Elle est majoritairement constituée de personnes qui n'étaient pas présentes lors du précédent mandat. L'adjointe compétente pour « les ressources et l'administration générale » a démissionné en mars 2021. Après deux nouvelles démissions d'adjoints (l'un délégué à l'administration générale, aux ressources, au sport, à la vie locale et associative et à la communication, le second à la transition énergétique) en juillet 2021, le conseil municipal réuni le 13 septembre 2021 a élu un nouvel adjoint parmi les démissionnaires d'octobre 2020.

Le contrôle a porté sur la fiabilité des comptes et la transparence des informations budgétaires et financières, ainsi que sur l'analyse financière. Les thèmes de contrôle ont été élargis à la gouvernance et à la qualité de la gestion publique en cours d'instruction, compte tenu des différents dossiers dont la chambre a été saisie.

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a délibéré ses observations provisoires lors de sa séance du 23 mars 2021. Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 29 mars 2021 à M. Alain Royer, maire de la commune. Des extraits ont été adressés le même jour à divers tiers mis en cause.

Le présent rapport d'observations définitives a été délibéré par la chambre le 12 octobre 2021.

1 LA COMMUNE

1.1 Une ville en forte croissance démographique

Treillières se situe au nord de Nantes, sur l'axe Nantes-Rennes. Cette position géographique explique la forte croissance démographique de la commune. Sa population a ainsi augmenté de 2,45 % par an depuis 2007, pour atteindre 9 701 habitants au dernier recensement². La commune se caractérise également par une population jeune, et les données socio-économiques sont favorables : la commune bénéficie d'un contexte porteur et de ressources qui progressent.

Elle approche ainsi le seuil des 10 000 habitants, ce qui en terme de gestion et d'obligations réglementaires devra amener la municipalité à faire évoluer ses modes de fonctionnement : passage à un conseil municipal à 33 membres, création d'une « commission consultative des services publics locaux » (CCSPL), évolution des indemnités de fonction, enrichissement du DOB (qui doit comprendre les engagements pluriannuels envisagés, la structure, la gestion de la dette, une évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, les rémunérations, les avantages en nature et du temps de travail), vote par nature du budget (mais présentation fonctionnelle obligatoire), ou vote par fonction (et obligation d'une présentation par nature), et mise en place d'une « *procédure de recueil des signalements* » (décret n° 2017-564 du 19 avril 2017). La chambre l'invite dès à présent à évaluer les conséquences qu'emportera ce changement de seuil.

1.2 L'intercommunalité modifie les activités communales

Treillières est membre de la communauté de communes d'Erdre et Gesvres (CEEG), composée de 12 communes³. Les deux communes les plus importantes sont Nort-sur-Erdre et Treillières. La CCEG est présidée par M. Yvon Lerat, conseiller municipal de Treillières, réélu le 4 juin 2020.

² Données INSEE 2018 à jour au 1er janvier 2021

³ Casson, Fay de Bretagne, Grandchamp des Fontaines, Héric, Les Touches, Notre-Dame des Landes, Petit Mars, Saint-Mars du Désert, Sucé-sur-Erdre, Treillières, Vigneux de Bretagne

La CCEG exerce les compétences obligatoires suivantes : développement économique et emploi, aménagement de l'espace (plan local d'urbanisme intercommunal), aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés et gestion des milieux aquatiques et préventions des inondations. Depuis le 1^{er} janvier 2020, elle est devenue compétente en matière d'assainissement des eaux usées, au sens de l'article L. 224-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT). L'intercommunalité et le transfert de compétences qui s'y rattachent ont limité les pouvoirs du maire sur certains domaines, ce que les services préfectoraux en charge du contrôle de légalité⁴ ont rappelé à la commune à plusieurs reprises.

Les services mutualisés sont peu développés entre la communauté de communes et Treillières. Cela concerne exclusivement le service informatique (qui a pour mission d'entretenir le système, de minimiser les temps d'indisponibilité et d'assister les utilisateurs) et le service d'instruction des autorisations du droit du sol.

Les autres collaborations s'organisent autour de quelques groupements de commande, comme un marché de prestations pour la prévention des risques psycho-sociaux, ou plus récemment pour les fournitures de bureau.

2 LA GOUVERNANCE

L'exercice de la démocratie locale s'illustre par un fonctionnement du conseil municipal qui doit désormais être plus rigoureux.

2.1 Le conseil municipal

2.1.1 Un fonctionnement difficile

La commune de Treillières compte 29 conseillers municipaux. Le climat au sein du conseil municipal s'est avéré tendu sur toute la période contrôlée. À l'occasion des séances du conseil municipal, les compétences de la municipalité et du maire sont régulièrement mises en cause, compte tenu du nombre significatif des délibérations annulées, modifiées ou reportées pour information incomplète ou erreurs matérielles.

⁴ Courriers de novembre 2015 sur les pouvoirs de police en matière d'assainissement et de juin 2016 sur le recrutement d'un attaché en charge du PLUI.

En novembre 2020, une nouvelle fois, des délibérations ont été retirées de l'ordre du jour, et le service préfectoral du contrôle de légalité a été saisi par la mairie sur l'information à diffuser à propos de deux délibérations retirées, l'une avant lecture, l'autre après lecture et après intervention de l'opposition.

Le 25 janvier 2021 (accessible en vidéo via le site de la ville), une délibération relative à la politique de l'enfance a été retirée à la demande de l'opposition, au motif que ce point n'avait pas été préalablement examiné par la commission concernée, alors que cette disposition est une des obligations que la municipalité venait juste d'adopter au sein du règlement intérieur du conseil municipal.

Durant l'année 2020, bien que la municipalité ait été reconduite dès le premier tour, les débats ont été encore plus difficiles, y compris au sein de la majorité municipale. Cinq adjoints ont démissionné, en particulier la première adjointe dont le domaine de responsabilité couvrait de larges secteurs puisqu'elle était chargée de « l'administration générale ». Le conseil municipal du 26 octobre 2020 a été annulé et reporté au 9 novembre pour la désignation des nouveaux adjoints. La nouvelle adjointe chargée du même portefeuille a depuis démissionné début mars 2021, après cinq mois d'exercice. En juillet 2021, deux nouvelles démissions d'adjoints (l'un délégué à l'administration générale, aux ressources, au sport, à la vie locale et associative et à la communication, le second à la transition énergétique) ont conduit à l'élection, en septembre, d'un nouvel adjoint, M. Colombat, démissionnaire du poste d'adjoint à l'urbanisme en octobre 2020. Il a, depuis sa nouvelle élection, reçu une large délégation du maire, couvrant l'aménagement du territoire, la tranquillité publique, les sports et la vie locale.

Le règlement intérieur de l'assemblée délibérante, qui avait été adopté⁵ par délibération du 28 septembre 2020, a été revu à la demande de la préfecture, notamment au motif que son article 2 prévoyant les conditions de consultation des projets de contrat ou de marché de service public, n'étaient pas suffisamment précises s'agissant des modalités de consultation des documents. Deux autres articles ont dû être modifiés pour une meilleure information des élus et des citoyens. Le nouveau règlement modifié a été délibéré au conseil municipal du 25 janvier dernier.

Le débat annuel relatif à la formation des élus n'a pas été conduit sur la période au contrôle de façon conforme à la réglementation⁶. Toutefois, une délibération a été votée au conseil municipal du 14 décembre 2020, sur un programme de formation des élus. Ce programme retient les axes suivants : les fondamentaux de l'action publique locale, la formation en lien avec les délégations, la formation favorisant l'efficacité personnelle.

La chambre constate que le besoin de formation des élus est manifeste. Elle rappelle les obligations en la matière, alors même que la nouvelle équipe est constituée pour l'essentiel de novices en gestion municipale.

⁵ Article L. 2121-8 du CGCT

⁶ Droit à la formation : Articles L. 2123-12 à L. 2123-16 du CGCT

2.1.2 Des principes déontologiques à réaffirmer

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 (et son décret d'application n°2014-90 du 31 janvier 2014) relative à la transparence de la vie publique dispose que les personnes titulaires d'un mandat électif local, ainsi que celles chargées d'une mission de service public, doivent veiller à prévenir ou faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts⁷.

La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 a par ailleurs mis en place une charte de l'élu local, énonçant les principes déontologiques applicables aux titulaires de mandats locaux et devant être remise aux conseillers municipaux à l'occasion de la première réunion du conseil municipal. Enfin, l'article L. 2131-11 du CGCT affirme l'illégalité des « délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ».

La charte de l'élu local a été adoptée le 26 mai 2020. La première adjointe alors en fonction a indiqué en réponse à une question du groupe de l'opposition sur les modalités de mise en œuvre que « *le suivi et l'application de cette charte pourrait être confiée à l'une des commissions ... pour étudier tous litiges de façon tout à fait transparente.* ».

Cette ambition n'a pas eu de suite immédiate, mais la démission de la première adjointe, puis dans un second temps de l'adjoint à l'urbanisme, ne sont pas sans lien avec la prévention des conflits d'intérêts.

La première adjointe avait elle-même été mise en cause en conseil municipal en 2019, à l'occasion d'une cession d'un local municipal à un membre de sa famille. Elle n'avait pas renoncé à participer à la délibération, comme le prévoit l'article L. 2131-11 du CGCT, mais avait pris soin de s'abstenir pendant le vote de celle-ci, ce qui n'avait pas manqué d'attirer l'attention de l'opposition. L'information relative à la proximité de ses liens avec l'acquéreur (un cousin germain) n'avait pas été communiquée aux élus.

Lors de sa démission à l'automne 2020, elle a publiquement dénoncé les liens d'intérêts existant entre l'adjoint à l'urbanisme et la société F. (voir infra), prestataire de la commune, avec laquelle il avait été lié par un contrat d'agent commercial indépendant entre janvier 2015 et janvier 2021.

Ces deux exemples montrent qu'au-delà des principes énoncés dans la charte, la question des conflits d'intérêts n'a pas été prise en compte dans les informations données en conseil municipal. La commune ne s'est pas assurée d'éventuels risques entre les activités des élus, les entreprises prestataires de la collectivité ou tout autre lien d'intérêts qui pourrait exister. Les informations relatives à la situation professionnelle des élus, ou sur leurs mandats, ne sont pas connues des services de la collectivité.

⁷ « [...] constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui sont de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

Texte synthétique conclusif

Les débats au sein du conseil municipal de Treillières sont affectés par des tensions permanentes, liées pour partie à la faible qualité des informations données, insuffisantes au regard des sujets traités. Ainsi, des délibérations sont fréquemment retirées de l'ordre du jour pour être reportées ou définitivement supprimées.

Les nouvelles dispositions législatives relatives à la charte de l' élu local destinée à prévenir les conflits d'intérêts, ou celles relatives à la formation des élus, doivent réellement être prises en compte et mises en œuvre par la municipalité, bien au-delà d'une simple approbation de principe, car de nombreuses défaillances sont constatées.

Il est indispensable par ailleurs que la crédibilité de la municipalité ne soit plus mise en cause à l'occasion de chaque conseil municipal, du fait d'erreurs fréquentes et manifestes. De nombreux points de la réglementation semblent méconnus voire ignorés. Le formalisme des règles encadrant la gestion municipale ne peut être considéré par la municipalité comme accessoire.

Recommandation n° 1 : Veiller à prévenir les risques de conflit d'intérêts entre les élus et la gestion de la collectivité, par une procédure formalisée, en référence au décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 pris en application de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013.

2.2 L'exécutif

2.2.1 Délégations et qualité de l'information

En application de l'article L. 2122-22 du CGCT le conseil municipal peut déléguer au maire un certain nombre de ses attributions, limitativement énumérées. En contrepartie, le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal des décisions qu'il a prises par délégation⁸.

Jusqu'en décembre 2019, aucun compte rendu des décisions du maire n'était communiqué au conseil municipal. Cette obligation est désormais respectée sur le plan formel, mais s'avère mal appliquée au fond. En l'espèce, les comptes rendus des décisions du maire, présentés aux conseils municipaux des 16 décembre 2019, 27 janvier 2020 et 2 mars 2020 sont très succincts. La chambre recommande à la commune de se conformer aux obligations de l'article L. 2122-23 du CGCT et l'invite à plus de précisions dans les compte rendus des décisions du maire soumis à l'information du conseil municipal.

⁸ Article L. 2122-23 du CGCT

Recommandation n° 2 : Présenter à chaque conseil municipal un compte rendu exhaustif et explicite des décisions prises par le maire en application des articles L. 2122-22 et L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT), relatifs aux délégations qu'il détient de l'assemblée délibérante

L'article L. 2122-18 du CGCT permet au maire de déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints. Sur la période au contrôle, le maire a procédé, à plusieurs reprises, à des retraits de délégation et s'est trouvé confronté à de nombreuses démissions d'adjoints.

Après avoir attribué largement les délégations de signature en matière d'achats à bons de commande par l'arrêté de délégation de juin 2020, un nouvel arrêté, daté du 27 janvier 2021, limite la délégation de signature des bons de commande à la seule adjointe aux ressources, pour un montant maximum de 25 000 € H.T, contre 40 000 € H.T accordé précédemment à tous les adjoints.

Cet arrêté instaure également une procédure interne de « groupe de travail » entre les élus et services pour les commandes supérieures à 25 000 € HT.

Compte tenu de l'organisation de la municipalité, des changements dans les délégations, et d'une grande approximation dans la mise en œuvre de la gestion publique, la chambre considère qu'il serait pertinent de mieux encadrer les délégations, comme le prévoit cet arrêté du 27 janvier 2021.

La chambre rappelle que le seul « groupe de travail » prévu par l'arrêté précité pour les dépenses supérieures à 25 000 € HT, dont les attributions et compétences ne sont pas précisées, ne garantit en rien le respect des règles de la commande publique.

2.2.2 Un exécutif qui doit gagner en compétence

Durant son instruction, la chambre a noté l'intervention fréquente et régulière des services préfectoraux en charge du contrôle de légalité auprès de la collectivité, ce sur toute la période examinée, pour signaler des points de fragilité juridique ou des irrégularités dans les actes administratifs transmis. Les points de fragilité concernent tous les domaines d'intervention de la collectivité, qu'il s'agisse de la démocratie locale, de la police administrative, de la fonction publique territoriale, de la domanialité ou de la commande publique. L'ordonnateur, lors de la contradiction, a estimé que la chambre n'apportait pas la preuve de cette intervention fréquente et régulière des services préfectoraux. La chambre rappelle en réponse que la commune a reçu une vingtaine de courriers de la part desdits services, listés au tableau inséré en annexe n°5 au présent rapport.

Sources d'étonnement pour la chambre, les lacunes relevées concernent des notions élémentaires de la gestion publique et du droit en général, comme le principe d'égalité entre usagers du service public⁹ ou la non rétroactivité des actes administratifs¹⁰.

Plus récemment, en octobre 2020, la sous-préfecture de Châteaubriant a dû rappeler à la collectivité d'autres règles de base comme l'obligation de transmission à la préfecture d'un arrêté pour lui conférer un caractère exécutoire, l'obligation de notification d'un acte faisant grief pour permettre l'exercice d'un droit de recours et enfin qu'il n'appartenait pas au préfet d'émettre un titre de recette pour le recouvrement des trois arrêtés de consignation municipaux.

Deux dossiers sensibles et leurs suites contentieuses, qui engagent la responsabilité de la commune illustrent ce constat. Les lacunes manifestes de l'exécutif communal sur ces dossiers pourraient avoir un impact financier certain sur le budget de la collectivité :

- **L'hippodrome du site Dominu**

Le dossier de l'hippodrome du site Dominu a été évoqué notamment au conseil municipal du 30 septembre 2019.

Un hippodrome éphémère a été aménagé, sans autorisation formelle, par l'association « Treillières à cheval », sur des terrains classés pour partie en zone humide pour les besoins d'une manifestation organisée par l'association fin 2017. L'association « Bretagne Vivante » a porté plainte contre X pour infraction à la loi sur l'eau et à la législation sur les installations classées protection de l'environnement après avoir découvert que le site avait fait l'objet d'une opération de remblais.

La direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) a engagé une expertise et confirmé à la commune qu'en matière de politique de l'eau (remblai sur une zone humide), il revenait aux seuls services de l'État, et non à la commune, d'accorder d'éventuelles autorisations.

Après plusieurs échanges de courriers entre les services de l'État et la collectivité, le maire s'était engagé en novembre 2019 à obtenir du président de l'association une remise en état du terrain. Fin 2020, malgré une intervention amiable de la sous-préfecture et l'engagement oral du maire, ce dossier restait en l'état.

Une nouvelle étape a été franchie le 5 février 2021 : un arrêté préfectoral enjoint aux trois protagonistes, l'association « Treillières à cheval », la mairie de le Treillières, et l'entreprise L., de régulariser la situation administrative du site, soit en déposant une demande d'autorisation environnementale, dont bien évidemment l'issue n'est pas connue, soit en élaborant un projet de remise en état du site.

Cet arrêté, classique dans les décisions administratives prises, l'est moins dans ses visas, qui font état explicitement de la faible mobilisation de la mairie sur les solutions à envisager, et qui vise dans ses considérants le maire en tant qu'auteur d'une « autorisation verbale », voire décideur d'une participation des services municipaux pour certains travaux.

⁹ Délibération du 25 janvier 2016 relative à des tarifs préférentiels accordés aux agents municipaux

¹⁰ Délibération du 17 septembre 2018 relative à l'attribution d'un véhicule de fonction à la directrice générale des services stipulant « *qu'aucune délibération n'a été prise lors de la mise à disposition d'un véhicule de fonction, cette délibération vaut pour le passé* »

Ce dossier illustre une propension du maire à ne pas évaluer les conséquences des positions ou avis qu'il rend en tant qu'édile, et la faible attention qu'il porte tant aux règles de la gestion publique qu'à la répartition des compétences entre les pouvoirs publics.

- **Site du Bossin**

Le site du Bossin est une ancienne carrière qui a été utilisée comme déchetterie sauvage et dans laquelle a été trouvé un volume très important de déchets provenant notamment de chantiers sous maîtrise d'œuvre municipale.

Une procédure a été engagée contre la commune par une association, puis la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) a de son côté engagé une procédure contre la commune pour installation illicite de stockage de déchets.

L'inspection des Installations Classées a procédé à une visite le 7 juin 2018 constatant que « *la commune de Treillières exploite au lieudit « Bossin » une installation de stockage de déchets inertes relevant de la rubrique N 2760 3 de la nomenclature des installations classées au seuil de l'enregistrement sans l'enregistrement nécessaire* ».

Un rapport réalisé par une société d'expertise présente l'étude de remise en état du terrain. Selon les hypothèses de volume, soit entre 30 000 m³ et 70 000 m³, les coûts de remise en état sont évalués entre environ 100 000 € pour l'hypothèse d'un coût d'aménagement limité, ou 600 000 € pour la suppression de la pollution principale en HCT (hydrocarbures totaux) identifiée, et à 6 M€ le coût de la suppression totale de la source potentielle de pollution. Une saisine de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a dû être engagée par l'opposition municipale pour obtenir ce rapport.

Ce dossier est toujours en instance à ce jour.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le conseil municipal de Treillières est un lieu où le débat est affecté par des tensions permanentes liées notamment à la qualité des informations soumises à délibération, qui présentent un nombre significatif d'erreurs ou qui semblent insuffisantes au regard des sujets traités.

La question du conflit d'intérêts n'a pas été suffisamment prise en compte et aucune procédure ne permet de prévenir les risques éventuels entre les activités des élus, les entreprises prestataires de la collectivité ou tout autre lien d'intérêt qui pourrait exister.

Les délégations données au maire par le conseil municipal devront à l'avenir s'accompagner d'un retour d'informations complet sur les décisions prises dans ce cadre.

Le besoin de formation des élus est important, car les principes de base de la gestion publique semblent mal connus. De même, certains dossiers tels celui de l'hippodrome du site Dominu, ou celui relatif au site du Bossin, traduisent les difficultés de l'exécutif de la collectivité à remplir correctement sa mission au regard de compétences qui sont les siennes.

3 UNE APPLICATION APPROXIMATIVE DES RÈGLES DE LA GESTION PUBLIQUE

Au-delà des exemples déjà cités, le fonctionnement communal s'illustre par de fréquents rappels des services préfectoraux au cadre réglementaire sur les actes administratifs transmis par la collectivité, mais aussi par des sollicitations de la collectivité adressées à ce service. De même, un accompagnement technique régulier de la trésorerie sur les actes de gestion est constaté.

Les défaillances nombreuses de la collectivité doivent rapidement être corrigées pour ne pas compromettre la gestion d'une commune dont l'activité administrative et technique s'accroît en parallèle de sa croissance démographique.

3.1 Une information financière perfectible

Le périmètre budgétaire de la collectivité s'est simplifié sur la période contrôlée.

Un budget annexe « zone d'aménagement concertée Vireloup » a été créé¹¹ puis clôturé¹² au 31 décembre 2019 dans le cadre du changement d'aménageur de la ZAC. Le budget communal a été abondé en 2019 du solde de l'opération. L'excédent de clôture s'est élevé à 60 110 € (3 610 € en fonctionnement et 56 500 € en investissement).

La gestion de l'assainissement, dont le transfert de compétence à la communauté de commune a pris effet au 1^{er} janvier 2020, a conduit à la clôture du budget annexe afférent. La mise à disposition des biens correspondant à la communauté de communes n'a toujours pas été formalisée par un procès-verbal de mise à disposition, ce qui empêche la CCEG de procéder aux amortissements réglementaires. La chambre invite la ville à régulariser cette situation dans les meilleurs délais. Depuis 2020, le budget est constitué du seul budget principal¹³.

Le débat d'orientations budgétaires¹⁴ (DOB) a bien lieu chaque année, sur la base d'un rapport d'orientations budgétaires, en général dans le mois précédant le vote du budget. Depuis 2017, ce rapport s'est enrichi progressivement, avec l'évocation du contexte économique national et local, et des liens financiers avec la communauté de communes. Compte tenu de la proximité du franchissement du seuil de 10 000 habitants évoqué *supra* et des obligations qui s'y attachent, la commune pourrait envisager d'enrichir ce rapport par une présentation de l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel, et par la présentation de sa démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines ou de sa programmation des investissements.

¹¹ Par délibération n° 2018-12-138, un budget annexe « zone d'aménagement concertée Vireloup » a été créé en séance du conseil municipal du 17 décembre 2018 afin de prendre en compte le terme de la concession d'aménagement avec LAD-SELA fixé au 31 décembre 2018.

¹² Par délibération 2019-12-151 à la date du 31 décembre 2019 après attribution de la concession à un nouvel aménageur, le groupe Métay/Val d'Erdre Promotion.

¹³ Le budget du centre communal d'action sociale est indépendant du budget communal.

¹⁴ Article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.

En revanche, les informations budgétaires et financières prévues par les articles L. 2313-1¹⁵ et R. 2313-8 du CGCT ne sont que partiellement mises en ligne sur le site internet de la collectivité, et uniquement depuis 2019. Les informations obligatoires relatives aux marchés publics ont été mises en ligne par la commune, en cours d'instruction de la chambre.

Des défaillances affectent aussi les annexes budgétaires relatives aux concours sous forme de prestations en nature apportées aux associations, les subventions d'équipement ou encore les bénéficiaires de garanties d'emprunt. D'autres ne sont pas renseignées alors qu'elles devraient l'être : ainsi l'annexe relative à l'état des provisions, ou celle relative au détail des chapitres d'opération d'équipement, limitant ainsi l'information communiquée aux élus et aux citoyens.

Sur la période, la chambre relève que les prévisions budgétaires sont pour leur part fiables. Les taux d'exécution budgétaires sont supérieurs à 96 % en fonctionnement et s'améliorent en investissement en fin de période.

Texte synthétique conclusif

L'information financière, budgétaire et comptable est formellement correcte, mais elle gagnerait à être plus complète et plus transparente.

Les rapports de présentation des débats d'orientation budgétaire pourraient contenir davantage d'informations sur la programmation des investissements. La collectivité franchira bientôt le seuil des 10 000 habitants : à ce titre il serait de bonne gestion qu'elle définisse plus précisément sa stratégie financière en fixant des objectifs de moyen terme en matière d'autofinancement, de fiscalité, d'investissement et d'endettement.

Recommandation n° 3 Publier annuellement sur le site internet de la commune l'intégralité des documents budgétaires et financiers, en particulier la note explicative de synthèse (articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT), et dans les délais prévus réglementairement les données essentielles relatives aux marchés publics conformément à l'article L.2196- 2 du code de la commande publique.

Recommandation n° 4 Renforcer la qualité de l'information budgétaire en fiabilisant notamment les annexes aux documents budgétaires, conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

¹⁵ Comportant notamment des données synthétiques sur la situation financière de la commune, la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions, le tableau des acquisitions et cessions immobilière, ...

3.2 Des procédures de gestion défaillantes

3.2.1 L'organisation financière de la collectivité doit être renforcée

Les services communaux ont indiqué ne pas disposer de règlement budgétaire et financier. Même si un tel document n'est pas obligatoire¹⁶ pour les communes de cette taille, son élaboration permettrait à Treillières de disposer d'un référentiel de contrôle interne pour les opérations financières, de se doter d'indicateurs de performance, de garantir un circuit d'achat, ou encore de respecter de bonnes pratiques en matière de provisions, etc.

Seule une faible part des dépenses est engagée comptablement, alors qu'il s'agit d'un principe de base de la comptabilité publique locale. Une telle carence affecte la sincérité des comptes. De plus, la qualité du suivi financier n'est pas suffisante compte tenu d'un manque de contrôle des services financiers sur les commandes passées par les autres services ou directement par les élus, ce que la commune a reconnu dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre.

La rigueur des services financiers est avérée, mais pas toujours suffisante. Une assise financière et juridique plus importante, comme un usage mieux maîtrisé des outils de gestion informatiques, s'avèrent indispensables. Il semble que l'implication forte de l'ex-première adjointe sur la gestion budgétaire et financière compensait un encadrement qui fait défaut aujourd'hui.

3.2.2 La collectivité finance des dépenses qui ne relèvent pas de sa compétence

La commune a transféré une partie de sa compétence dans le domaine de l'éclairage public au syndicat départemental d'énergie de Loire-Atlantique (SYDELA)¹⁷, dont elle est membre depuis 2006. La commune de Treillières a souscrit à l'option qui lui assure une intervention dans le domaine de l'éclairage public, au titre des investissements.

À cette fin, il est prévu que le syndicat assure la réalisation des travaux d'investissement, conclue les marchés nécessaires pour ce faire, en assure le règlement et le suivi et assume les responsabilités liées à leur exécution. Sur la période 2015-2023, la commune a versé au SYDELA au titre de l'éclairage public (hors voirie) un montant de 313 431 €.

¹⁶ Seules les régions, les départements, les métropoles et certaines collectivités territoriales à statut spécial doivent en disposer obligatoirement

¹⁷ Syndicat mixte composé de 180 communes et 14 intercommunalités du département de Loire-Atlantique, le SYDELA est un syndicat intercommunal « à la carte » qui propose à ses membres, outre sa compétence obligatoire en matière de distribution publique d'énergie électrique, diverses compétences optionnelles, dont une intervention dans le domaine de l'éclairage public, au titre des investissements (selon ses statuts, l'option 1 – investissement), et des investissements et de la maintenance (option 2 – investissement et maintenance).

La chambre rappelle que le principe d'exclusivité de l'exercice d'une compétence transférée, régulièrement rappelé par la jurisprudence administrative¹⁸, ne permet plus à la collectivité qui l'a transférée d'exercer cette compétence, partiellement ou même ponctuellement. Or Treillières continue d'investir dans ce domaine, indépendamment du SYDELA. Elle a mandaté sur la période, à différentes entreprises, un total de 324 583 € pour des travaux d'éclairage public.

Tableau n° 1 : Travaux d'éclairage public réalisés directement par la commune

Travaux d'éclairage public réalisés hors SYDELA, en euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Bouygues Energie et Services	17 661,60	44 293,68	14 937,60	0,00	0,00	0,00	76 892,88
Deling		15 429,60	37 634,67				53 064,27
Eco Innov	0,00	5 616,00	0,00	2 376,00	4 704,00	0,00	12 696,00
Electrofluid	473,18	0,00	0,00	528,84	1 303,80	396,00	2 701,82
Fonroche Environnement urbain	56 016,00	0,00	10 123,20	25 735,20	27 480,00	2 760,00	122 114,40
Lacroix City	488,59	955,20	0,00	0,00	0,00	0,00	1 443,79
Odyssée Lumière Export	6 785,28	15 464,40	1 442,40	11 642,40	1 252,80	0,00	36 587,28
Petitjean	1 368,00	2 350,80	1 889,76	1 800,00	0,00	0,00	7 408,56
Ragni	4 023,60						4 023,60
UGAP						7 650,68	7 650,68
TOTAL	86 816,25	84 109,68	66 027,63	42 082,44	34 740,60	10 806,68	324 583,28

Source : CRC fichiers de mandats 2015-2020

Le maire justifie cette pratique irrégulière « par les délais de livraison annoncés par le syndicat qui n'étaient pas compatibles avec la réalisation de la programmation annuelle de renouvellement de mâts, son souhait d'assurer une continuité esthétique dans la commune et son souci de réaliser des économies et des économies d'énergie ».

Cet argument n'est pas recevable en droit, mais en outre, compte tenu des différents dispositifs de subventionnement proposé par le SYDELA, la chambre estime qu'en agissant de la sorte, la collectivité s'est privée de 120 000 € de produits non perçus, ce qui relativise les objectifs d'économies affichés.

Enfin, dans ce domaine comme dans d'autres, la commune n'a pas respecté les règles de la commande publique pour financer de tels travaux, ce que lui garantissait le SYDELA.

Recommandation n° 5 Respecter le transfert de la compétence éclairage public au SYDELA, dès lors que la collectivité est adhérente au syndicat (article L. 1321-9 du CGCT).

¹⁸ CE, Sect., 16 octobre 1970, Commune de Saint-Vallier, recueil p. 583, en matière de création d'une zone industrielle ; ou CAA Bordeaux, 24 juin 2003, Société SVE Onyx, n° 99BX00156,

3.2.3 La mise en œuvre des règles de la commande publiques manque de rigueur

Si la collectivité indique appliquer globalement les règles de la commande publique en adaptant ses procédures au montant de ses acquisitions¹⁹, elle précise dans le même temps qu'elle n'est pas organisée pour suivre les seuils d'achats par prestataire. De plus, au cours de l'instruction, elle a indiqué à la chambre que dans plusieurs cas des devis ont été demandés mais n'ont pas été conservés, et qu'elle ne peut donc justifier d'une mise en concurrence effective.

- Des relations privilégiées avec l'entreprise L.

La commande publique fait l'objet d'un débat récurrent au sein des instances municipales. En novembre 2020, il a été relevé « *qu'une même entreprise se voit attribuer un marché pour la pose de caveaux et cavurnes dans le cimetière à hauteur de 16 968 € à la date du 15/10/2020 alors que la même entreprise s'est vu attribuer un marché identique de 39 639 € à la date du 10/07/2020, dépassant ainsi le seuil fixé par le code des marchés publics* »²⁰.

Alors même que l'entreprise choisie n'avait pas même été sollicitée formellement pour une demande de devis pour cette opération (trois autres sociétés dont deux spécialisées en pompes funèbres ont été sollicitées), elle a été retenue pour un montant systématiquement supérieur à 25 000 € de 2017 à 2019 inclus et très légèrement inférieur au seuil de 40 000 € applicable à partir de 2020. La commune a indiqué au cours de l'instruction qu'un problème technique lié à la configuration du cimetière avait obligé l'entreprise L. à intervenir à nouveau en novembre en bénéficiant d'un bon de commande complémentaire justifié par des contingences techniques.

La chambre relève que cette entreprise a bénéficié sur la période contrôlée (voir en annexe n° 1) d'un montant total de commandes, hors toute procédure de marché public, de 474 590,40 €, dont seule la commande relative au premiers travaux du cimetière a fait l'objet d'une demande de devis. La chambre note également que les quatre dernières factures s'élèvent à 38 718,00 € en 2018, 39 312,00 € en 2019, 39 744,00 € en 2019 et 36 936,00 € en 2020, soit toujours un montant de peu inférieur au seuil précité de 40 000 €. Chaque année depuis 2017, cette entreprise facture des travaux de voirie pour un montant qui relève d'une procédure adaptée avec publicité et mise en concurrence préalables, ce qui n'a pas été respecté par la collectivité.

- Des relations privilégiées avec l'entreprise F.

La collectivité a fait l'acquisition de candélabres solaires auprès de la société F., cela chaque année pour des montants conséquents (voir l'annexe n° 1), sans être en mesure de pouvoir justifier d'une quelconque procédure de mise en concurrence.

¹⁹ Demande de plusieurs devis, appel d'offre avec publicité, marché formalisé, etc

²⁰ PV du conseil municipal du 9 novembre 2020 et PV du conseil municipal du 28 septembre 2020

Or entre 2017 et 2019, le seuil de 25 000 € rendant obligatoire une procédure²¹ de marché public adaptée, avec publicité et mise en concurrence préalables, était applicable. Ce seuil a été approché en 2018 avec un total de 25 735,20 € TTC, puis en 2019 avec un montant de 27 480 €. Sur ces trois exercices, le montant atteint près de 120 000 € et aurait justifié une mise en concurrence. En outre, l'existence de deux factures datées respectivement du 10 décembre 2018 et du 15 janvier 2019, ne permet pas d'exclure qu'une division intentionnelle de la facturation a été faite pour répartir les charges sur plusieurs exercices budgétaires. Dans sa réponse aux observations provisoires, la société explique que la seconde facture doit être vue comme un additif à la première, l'éclairage produit par les premiers produits commandés s'étant révélé insuffisant pour remplir l'objectif de sécurité de voirie recherché. Il n'en demeure pas moins que le commune est tenue de respecter les règles de mise en concurrence pour ses achats.

En octobre 2020, la première adjointe a rendu publics les risques de conflit d'intérêts concernant l'adjoint à l'urbanisme en fonction depuis mai 2020, agent commercial indépendant en lien avec la société F., lequel a démissionné de son mandat d'adjoint en octobre 2020, et a été réélu en septembre 2021. La collectivité a remédié au problème mis au jour par le recours à l'union des groupements d'achats publics (UGAP), pour acquérir le même matériel.

En conclusion, la collectivité montre de grandes défaillances dans le respect des règles de la commande publique en favorisant certaines entreprises. Elle doit corriger au plus vite ces dysfonctionnements, et prévenir à cette occasion tout risque de conflit d'intérêt.

Recommandation n° 6 Mettre en place une organisation des services qui permette de garantir le respect des règles de la commande publique et s'y conformer.

3.2.4 Les modalités de gestion des véhicules municipaux ne sont pas régulières

La collectivité dispose d'un parc de véhicules techniques nécessaires aux services techniques, et de quelques véhicules courants à usage des autres services et des élus.

Aucune procédure interne n'encadre l'usage des véhicules ; il n'existe ainsi aucun carnet de bord. La chambre rappelle qu'en application de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, la possibilité de mise à disposition des agents d'un véhicule s'opère « selon des conditions fixées par une délibération annuelle » ; elle invite donc la commune de Treillières à régulariser la gestion de son parc automobile en mettant en place les outils de gestion définis par le cadre réglementaire.

²¹ Les acheteurs peuvent passer un marché public négocié sans publicité ni mise en concurrence préalable en application de l'article 30-I-8 du décret 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, pour les marchés publics répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 25 000 euros HT (...) Ce seuil est porté à 40 000€ en 2020.

Aucun contrôle n'est réalisé sur les déplacements, ni sur les cartes qui permettent de s'approvisionner en carburant. Cette souplesse inhabituelle a rendu possible l'usage de cette carte pour approvisionner un véhicule SUV de prêt, de juillet à septembre 2020, n'appartenant pas au parc automobile de la collectivité.

Il en est de même pour l'acquisition de certains véhicules qui échappent totalement aux règles de la commande publique.

- Des relations privilégiées avec un concessionnaire automobile

Entre 2019 et 2020, trois véhicules ont été commandés à un concessionnaire automobile de Saint-Herblain, sans procédure de mise en concurrence.

Les deux premiers « C0 » Citroën ont été achetés en 2019, pour un montant de 15 765,32 € l'un, et 15 480 € l'autre.

Un troisième véhicule, hybride, de type « SUV C5 Aircross Hybrid » a été commandé dans les mêmes conditions. Le devis du 30 juin 2020 a été signé par le maire, pour un montant de 38 422 € TTC. Par courrier daté du 20 novembre 2020, la commune a annulé cette commande, justifiant cette annulation par un retard de livraison. Toutefois le motif invoqué du retard de livraison, non réalisée au 23 septembre, semblait infondé, le maire ayant bénéficié d'un véhicule de prêt, dont les conditions n'étaient d'ailleurs pas connues des services puisque négociées directement par le maire. La société n'a pas à ce jour apporté de réponse à la demande d'annulation de cette commande.

Le maire a indiqué à la chambre au cours de l'instruction « *qu'il n'y a pas eu de conditions financières pour le prêt du véhicule car ce dernier m'a été prêté à titre personnel et non en ma qualité de maire de la commune de Treillières* ». Le maire confirme par cette réponse que la consommation d'essence rattachée à ce véhicule, prêté à titre personnel, n'a pas été justifiée par sa fonction de maire, bien que ledit véhicule soit identifié dans la facturation de carburant sur la période d'usage. En réponse à cette observation, le maire a fourni à la chambre le contrat de prêt le liant à titre personnel, ce qui confirme ainsi de nouveau la prise en charge de frais de carburant par la commune pour un véhicule utilisé à titre personnel.

Est enfin relevé par la chambre le manque de cohérence entre les acquisitions de véhicules et les demandes de subvention au titre du « Contrat territoires région 2017-2020 » signé par la communauté de communes Erdre et Gesvres et la région Pays de la Loire, sur la priorité « transition énergétique ». Alors que l'acquisition des deux premiers véhicules électriques étaient programmée et budgétée, une seule demande de subvention a été faite en 2019. En revanche, en juin 2020, la commune a sollicité des aides au titre du contrat territoires région précité pour l'acquisition du SUV. Une subvention a été accordée par arrêté régional du 25 septembre 2020²² mais ne pourra donc plus être sollicitée.

²² L'arrêté n° 2020-10150 en date du 25 septembre 2020 de la Région Pays de la Loire a attribué une participation financière de 14 248,00 € à la commune de Treillières, en vue de financer l'acquisition d'un véhicule hybride. Elle concerne une dépense subventionnable de 29 185,00 € HT.

3.2.5 Une procédure d'attribution de concession pour l'achèvement des tranches 3 et 4 de la ZAC de Vireloup discutable

Pour l'attribution de la concession d'achèvement des tranches 3 et 4 de la ZAC de Vireloup²³, la collectivité a fait appel à une prestation externe. Si cette procédure a été formellement conforme, la chambre relève toutefois plusieurs éléments ne permettant pas d'assurer que l'intérêt de la collectivité a été objectivement recherché.

Le cahier des charges de la concession, fondé sur une analyse du besoin assez succincte, était peu précis, et a été complété d'une négociation sur de nombreux aspects.

L'attributaire de la concession est le groupement de deux entreprises familiales (dont l'une est propriétaire d'une agence immobilière à Treillières) ayant constitué spécifiquement pour cette opération une société commune en nom collectif.

La première étape a mobilisé 9 candidats. Le rapport d'analyse des candidatures examiné par la chambre montre un manque de cohérence entre les critères d'analyse et les notations attribuées.

Ainsi, bien que l'analyse des candidatures, puis des trois offres négociées, ait mis en évidence la faible expérience du candidat retenu²⁴ en concession d'aménagement, il s'est nettement démarqué des concurrents en obtenant la meilleure note sur le plan technique. Avant négociation, ce groupement obtient la tête du classement devant les deux principaux concurrents.

Après négociation, il se confirme que le candidat constitué en SNC a été peu pénalisé par les faiblesses manifestes de son dossier, en particulier ses faibles références en concession d'aménagement comme l'absence de compétence juridique en interne, et a bénéficié d'un préjugé très favorable sur le reste des critères. S'agissant des références des candidats, il est noté que le candidat finaliste s'est appuyé sur un cabinet d'avocats experts pour compenser son manque d'expérience comme concessionnaire, ce qui a conduit à une équivalence dans l'appréciation des références. Or il est difficile de considérer que les deux groupes directement concurrents ne s'appuyaient pas également sur des compétences juridiques spécialisées. Le rapport d'analyse des candidatures après négociation interroge sur l'objectivité de l'évaluation conduite.

De même, sur le plan technique, l'analyse apparaît comme ayant été très favorable au candidat finaliste qui accroît sur cette question l'écart dans la notation. Sur la rémunération enfin, le candidat qui l'a emporté présentait l'exigence la plus élevée au regard de son concurrent le plus proche.

²³ La ZAC de Vireloup a fait l'objet, pour ses tranches 1 et 2, d'une convention publique d'aménagement confiée à la Société d'équipement de Loire-Atlantique (SELA), devenue depuis Loire-Atlantique Développement – SELA, entre 2004 et 2018. La réalisation des tranches 3 et 4, demeurée inachevée à l'expiration de son traité de concession fin 2018, a fait l'objet d'une nouvelle consultation d'aménageurs par la commune.

²⁴ La société attributaire était la seule entreprise qui ne se présentait pas comme aménageur mais comme constructeur.

Sur la notation finale, l'écart entre les trois candidats s'est nettement resserré, sans compromettre la situation favorable du candidat finalement retenu.

La commune a formellement conduit une procédure de mise en concurrence. Pour autant, le versement par le candidat retenu, d'un boni de 850 000 € non prévu au cahier des charges et l'exigence²⁵ de la collectivité de le percevoir par anticipation en 2019 ont pu rendre opaques les critères de choix définitifs pour un examen objectif des offres.

L'entreprise délégataire indique, dans sa réponse aux observations provisoires, considérer que l'absence de participation financière de la collectivité et le versement par anticipation du boni sont deux éléments de nature à préserver les intérêts de la commune.

La chambre rappelle cependant que s'il appartient à la commune d'identifier et d'objectiver l'avantage économique global de l'offre retenue, toutes les procédures de la commande publique doivent être soumises aux principes de la liberté d'accès à la commande publique, de l'égalité de traitement des candidats et de la transparence des procédures.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Face à la croissance de sa population, la commune n'est pas organisée à hauteur des enjeux et des règles de la gestion publique.

Si la procédure et les prévisions budgétaires sont globalement satisfaisantes, des défaillances ont été relevées en matière de procédures comptables, en particulier le faible engagement comptable des dépenses, ainsi que la faible maîtrise des outils informatiques financiers.

La commune engage des dépenses importantes pour son éclairage public alors qu'elle a transféré cette compétence au SYDELA depuis longtemps, se privant d'une part importante de subventions. Toutefois, la défaillance la plus notable concerne les procédures relatives à la commande publique. Ainsi, la collectivité indique ne pas suivre les seuils réglementaires pour engager les mises en concurrence entre prestataires et n'a pas été en mesure de fournir des devis comparatifs, indispensables pour les achats dont le montant est inférieur au seuil des appels d'offre. Plusieurs entreprises ont bénéficié régulièrement de commandes sans mise en concurrence.

Des dysfonctionnements sont également relevés pour la gestion des véhicules (hors véhicules techniques), dont l'usage ne respecte pas la réglementation, dont les consommations de carburant ne sont pas contrôlées et dont l'acquisition relève, pour les trois derniers achats, d'une démarche directe du maire après d'un concessionnaire sans mise en concurrence et sans cohérence avec les possibilités de subvention.

²⁵ La ville a indiqué dans la notification du traité d'attribution : « La ville souhaite que ce montant soit versé sous la forme d'un versement anticipé d'une partie du boni de l'opération, en même temps que l'acquisition des terrains. Cette clause devra figurer dans le TCA. »

Quand une procédure est formalisée avec l'aide d'un prestataire, comme celle concernant l'attribution des tranches 3 et 4 de la concession d'aménagement de la ZAC de Vireloup, la chambre relève que les critères de choix techniques et financiers entre les candidats ne sont pas en cohérence avec les notations attribuées. La commune a bénéficié à sa demande d'un versement anticipé de 850 000 € de boni de la part du candidat retenu, non prévu au cahier des charges. Aussi, l'examen objectif des offres n'est pas démontré et l'intérêt de la collectivité n'est pas garanti.

3.3 La régularité et la fiabilité des comptes

Les contrôles ont porté sur des opérations que l'ordonnateur est tenu d'enregistrer dans sa comptabilité, exercice après exercice : patrimoine, dette, recettes attendues, charges pour l'avenir, engagements vis-à-vis de tiers, etc.

3.3.1 Les opérations de fin d'exercice comptable

La procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice concerné est conforme. Les dispositions relatives aux restes à réaliser²⁶ sont bien appliquées, mais des précisions mériteraient d'être apportées sur les montants de ces restes à réaliser lors de la rédaction des délibérations d'affectation des résultats.

3.3.2 La comptabilité patrimoniale reste à fiabiliser

La chambre a relevé que les immobilisations figurant d'une part à l'inventaire de la collectivité et d'autre part à l'état de l'actif du comptable public ne sont pas concordantes. La valeur nette comptable des immobilisations ressort à 52,26 M€ pour la commune et 76,5 M€ pour la comptable, soit un écart de 24,16 M€, représentant le tiers de leur valeur nette comptable. Le rapprochement effectué a mis en évidence de nombreuses et très importantes divergences.

Les principaux écarts relevés ci-dessous proviennent des comptes d'immobilisations des constructions (compte 21318), de réseaux de voirie (compte 2151), des immobilisations en cours (subdivisions du compte 23) et de celles mises à disposition du SYDELA dans le cadre du transfert de la compétence éclairage public (compte 2423).

²⁶ Dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, précisées par l'instruction budgétaire et comptable M14 au 1er janvier 2020, tome 2 – Le cadre budgétaire, titre 4, chapitre 1, §6.2)

Tableau n° 2 : Cohérence entre les états de l'actif et l'inventaire

Au 31/12/2019 (en €)	Valeur brute	Amortissements cumulés	VNC
BUDGET PRINCIPAL			
Etat des immobilisations calculé (commune)	56 507 470,49	4 247 950,77	52 299 753,62
Etat de l'actif (comptable)	80 519 934,53	4 053 450,07	76 466 484,46
<i>écarts entre l'actif et l'inventaire</i>	<i>24 012 464,04</i>	<i>- 194 500,70</i>	<i>24 166 730,84</i>

Sources : états de l'actif et inventaires au 31/12/2019

Un travail de fiabilisation de l'inventaire avait été engagé, interrompu par la crise sanitaire. La chambre invite la collectivité à reprendre et à poursuivre ce travail afin d'améliorer l'information financière et la gestion du patrimoine communal.

De même, le compte relatif aux immobilisations en cours montre que les opérations d'investissement terminées ne sont pas régulièrement soldées sur le plan comptable, et donc leur amortissement est différé. Cette situation ne donne pas une vision actualisée de l'actif communal.

Recommandation n° 7 : Rétablir dans les meilleurs délais la concordance entre l'inventaire établi par l'ordonnateur et l'état de l'actif élaboré par le trésorier en application des dispositions de l'instruction comptable M14 (tome 2, titre 4, chapitre 3).

Recommandation n° 8 : Veiller à l'intégration complète et immédiate des opérations patrimoniales et de leurs amortissements dans l'actif de la commune en application des dispositions de l'instruction comptable M14 (tome 1, titre 1, chapitre 2, compte 23).

En raison de l'absence d'une véritable politique communale de gestion de son patrimoine immobilier, l'inventaire incomplet fait obstacle à une véritable évaluation des plus-values ou moins-values immobilières, comme la chambre a pu le constater à l'occasion de cessions dont l'estimation n'avait pas été actualisée.

3.3.3 Des contentieux importants qui obligent aux provisions pour risques

Traduction du principe de prudence, les provisions pour risques et charges visent à couvrir des dépenses futures ou de moindres recettes, dont l'objet est connu précisément et que des événements survenus ou en cours rendent probables. Elles sont constituées dès la naissance du risque et maintenues tant que ce dernier subsiste. Elles donnent lieu à une reprise lors de sa disparition ou de sa réalisation.

Dans certains cas les provisions ont un caractère obligatoire²⁷, notamment dès l'ouverture d'un contentieux en première instance à hauteur du montant, estimé par la commune, de la charge qui pourrait en résulter pour elle. La commune peut également décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré. En l'espèce, la commune de Treillières n'a constitué aucune provision sur la période examinée, et ne dispose pas en interne d'un outil de suivi des contentieux et des risques financiers afférents.

Or, la commune a fait état de risques contentieux auxquels elle se trouve exposée en raison de plusieurs instances actuellement en cours. Ces contentieux peuvent être sources de risques financiers, lesquels n'étaient ni évalués ni provisionnés à l'ouverture de l'instruction. La chambre cite, à titre d'exemple, le contentieux en cours sur le site du Bossin dont le risque financier peut atteindre 6 M€ selon le scénario le moins favorable pour la commune, et, plus récemment, un jugement du tribunal administratif de Nantes qui contraint la commune de Treillières à finaliser l'achat d'un bâtiment commercial pour lequel elle s'est engagée en 2017, pour un montant de 722 000 €.

Au cours de l'instruction, la commune a mené un recensement des contentieux en cours, ce dont la chambre prend acte tout en notant que celui-ci n'est pas exhaustif. Par délibération du 12 avril 2021, la collectivité a procédé au provisionnement d'une partie de ces risques, à hauteur de 300 000 € en 2021 (avec une prévision de 300 000 €/an sur cinq ans, de 2021 à 2026) sans que le contentieux relatif au site du Bossin, pourtant le plus important, ne soit pris en compte. La chambre rappelle qu'en application de l'article R.2321-2 du CGCT, les provisions doivent être constituées dès l'ouverture d'un contentieux de première instance à hauteur du risque financier encouru et doivent être ajustées annuellement en fonction des résultats des procédures.

Recommandation n° 9 Provisionner le montant de la charge qui pourrait résulter de l'ensemble des contentieux en cours et constituer des provisions adéquates dès l'ouverture d'un contentieux contre la commune, conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fiabilité des comptes de la collectivité n'est pas compromise par les opérations de fin d'exercice qui sont correctement réalisées. Pour autant, certains aspects doivent être précisés et améliorés afin de garantir une assurance raisonnable de la fiabilité.

La collectivité ne dispose pas d'un inventaire de ses immobilisations retraçant l'ensemble de ses biens mobiliers et immobiliers. La fiabilisation de la comptabilité patrimoniale de la commune et sa mise en cohérence avec l'état de l'actif du comptable public doit se poursuivre. Elle doit également à cette fin veiller à l'apurement des immobilisations en cours.

²⁷ Articles L. 2321-2, R. 2321-2 et R. 2321-3 du CGCT

Enfin, bien que la collectivité soit engagée dans plusieurs contentieux dont l'impact financier pourrait s'avérer important, la commune n'a commencé à provisionner les risques en encours qu'en 2021, et pour un montant ne représentant que 5 % environ de leur estimation maximale.

4 LA SITUATION FINANCIERE

Sur la période au contrôle, la situation financière de la commune est correcte²⁸ (voir l'annexe 2 au présent rapport); une vigilance plus particulière sur l'importance de l'endettement serait toutefois bienvenue. Sur cette même période, les comptes de la commune ont été affectés de mouvements conjoncturels importants, notamment des recettes inhabituelles, en 2019 et 2020.

Les mouvements inhabituels de 2019-2020 ont concerné :

- la réintégration des résultats bénéficiaires du budget annexe de la ZAC Vireloup (2019) ;
- un boni versé par anticipation par le nouvel aménageur des tranches ultérieures de la ZAC (2019) ;
- l'intégration de la moitié du résultat du BA assainissement avant transfert de celui-ci (2019) ;
- le transfert du résultat de fonctionnement de clôture du BA de l'assainissement (2020).

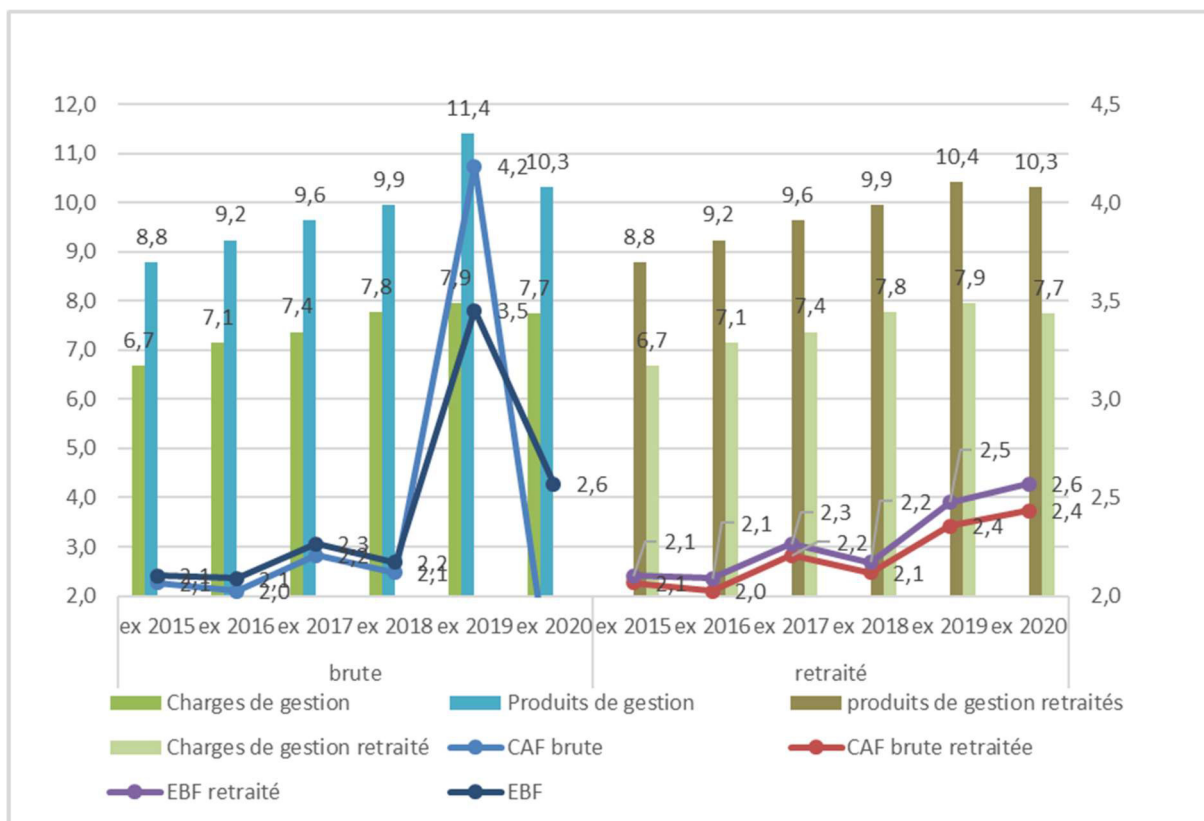
Ces recettes ponctuelles ont permis d'augmenter l'autofinancement à hauteur de 1,8 M€ en 2019. À ces produits exceptionnels s'est ajoutée une dotation exceptionnelle de 269 340 € versée en 2019 à toutes les communes membres par la CCEG.

Pour fiabiliser l'analyse financière, la chambre a réalisé un retraitement des données (voir annexe n° 3 au présent rapport) hors ces mouvements exceptionnels. Le double graphique qui suit compare la situation brute des comptes et la situation hors évènements exceptionnels après retraitement²⁹.

²⁸ Treillières est comparée à 10 communes de la première ou seconde couronne nantaise, nord ou sud Loire, de population comparable.

²⁹ Dans les développements qui vont suivre, ces mouvements exceptionnels seront écartés en tant que de besoin.

Graphique n° 1 : Variation des produits et charges de gestion avec et sans retraitement



Source : CRC, d'après comptes de gestion 2015-2019 – fichier des mandats et titres 2020

4.1 Une hausse parallèle des produits et des charges de gestion liée au développement de la commune

4.1.1 Une hausse continue des produits fiscaux et des produits des services

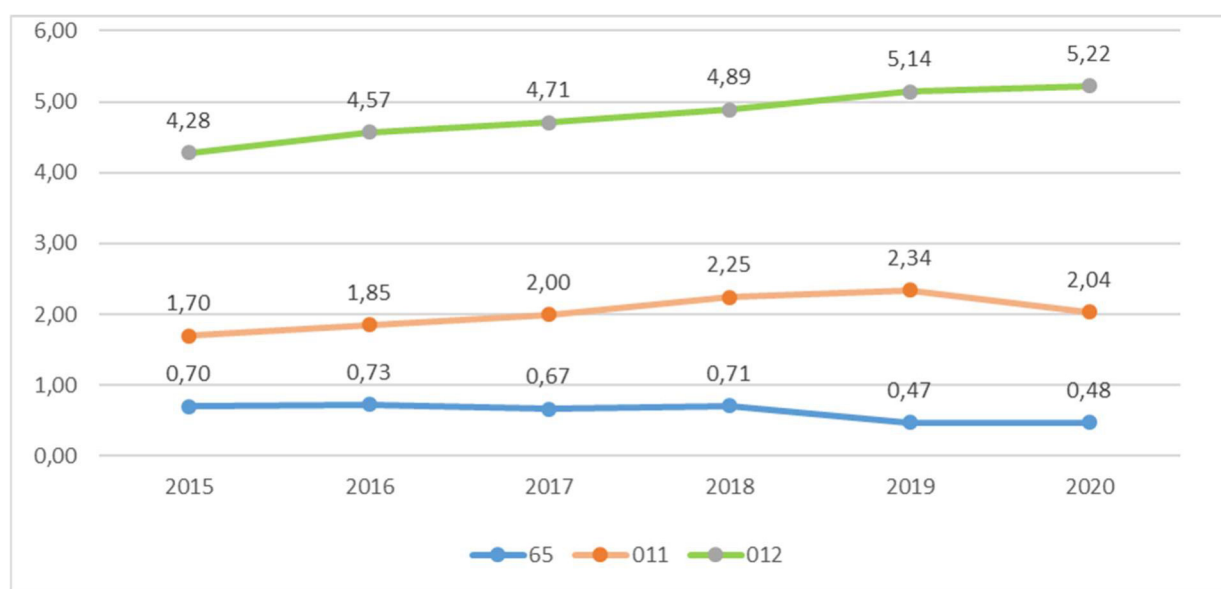
En 2020, les produits de gestion s'élèvent à 10,3 M€ ; ils ont augmenté de près de 17 % entre 2015 et 2020. Cette croissance est directement liée à la hausse de la population qui se traduit par la hausse des produits liés aux services scolaires et périscolaires (9 % par an), mais surtout par la hausse des produits de la fiscalité, qui progressent de plus de 40 % entre 2015 et 2019. Cette progression résulte, sans augmentation de taux, de l'effet combiné de l'augmentation des valeurs locatives et du nombre de logements. La chambre note également à ce titre une hausse de 45 % de la taxe additionnelle à la publicité foncière.

En 2020 les produits enregistrent un léger repli, qui s'explique par l'effet, bien que mesuré, de la crise sanitaire, et par la réduction de la fiscalité reversée par la communauté de communes. Celle-ci provient de la fin du versement direct par la commune de sa contribution au SDIS en 2019.

4.1.2 Des charges de gestion accompagnant la croissance de la commune

Entre 2015 et 2020, les charges de gestion ont augmenté quasiment au même rythme que les produits, soit près de 16 % :

Graphique n° 2 : Variation des charges de gestion (chapitres 011, 012 et 65)



Source : fichier des mandats et titres – en M€ : **65** chapitre consacré aux dotations et subventions- **011** chapitre consacré aux charges générales -**012** chapitre consacré aux dépenses de personnel

Hors l'impact de la crise sanitaire en 2020, comme la baisse des postes de dépenses liés à l'énergie (- 13 %) ou aux fêtes et cérémonies (marché de Noël, Treillières en Fête, etc. : - 75 %), les charges générales ont augmenté de près de 40 % sur la période (soit + 8 % par an). Cette augmentation s'explique elle aussi par la croissance de la commune, comme l'indiquent les hausses de dépenses d'entretien des écoles (+ 61 %), les frais de périscolaire / centres de loisirs ou de restauration, voire les dépenses d'entretien de la voirie (+ 75 %) ou d'entretien d'espaces verts (+ 144 %).

Les charges de personnel augmentent de 22% (soit + 4 % par an). Cette augmentation, outre les effets du GVT³⁰, de la mise en place du « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) ou de la hausse du point d'indice de 2016, est pour l'essentiel liée à la hausse des effectifs. Celle-ci est globalement de 10 % (chiffres exprimés en équivalent temps plein (ETP) entre mars 2015 et décembre 2019). Quasiment toutes les catégories et les filières sont concernées, dont l'augmentation de 10 % des agents techniques qui pour plus de la moitié travaillent au service « restauration ».

³⁰ Le glissement vieillissement technicité (GVT) explique l'augmentation du salaire moyen des fonctionnaires, par une ancienneté moyenne plus importante et par l'acquisition d'une plus grande technicité.

Si la collectivité a instauré un nouveau régime indemnitaire³¹ comme le prévoit la réglementation, la chambre relève que les niveaux atteints demeurent modestes.

Enfin la baisse des dotations est due à la fin de la contribution au service de secours et d'incendie (SDIS) en 2019 (soit 0,26 M€), compensée par une baisse équivalente de l'attribution de compensation à partir de 2020.

4.2 De l'excédent d'exploitation à la capacité d'autofinancement

Le dynamisme des produits, même freiné par la crise sanitaire, associé à une augmentation de dépenses légèrement inférieure, a permis une légère croissance de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) sur la période.

En raison de l'augmentation des emprunts (voir infra), les charges financières ont plus que triplé entre 2015 et 2019, avant de diminuer légèrement en 2020, la collectivité n'ayant pas emprunté en 2019 et en 2020.

Hors les produits exceptionnels de 2019, liés à la perception du boni de participation de l'aménageur de la ZAC de Vireloup par anticipation, la capacité d'autofinancement de la commune progresse de façon modérée.

Tableau n° 3 : Variation de la CAF retraitée

en milliers d'€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var an 15/20
Produits de gestion	8 781	9 237	9 634	9 947	11 398	10 306	3,3%
intégration 50% résult BA asst					325		
solde ZAC Vireloup					654		
produits gestion hors recette BA	8 781	9 237	9 634	9 947	10 419	10 306	3,3%
Charges de gestion	6 680	7 149	7 371	7 776	7 945	7 736	3,0%
EBF retraité	2 102	2 088	2 264	2 171	2 474	2 423	4,1%
Boni anticipé ZAC Vireloup					850		
Transfert budget annexe						991	
CAF brute retraitée	2 068	2 024	2 206	2 118	2 356	2 433	3,3%

Source : CRC, d'après comptes de gestion et fichier des mandats et titres

4.3 Le financement des investissements

Pendant la période sous-revue, la commune a légèrement sur-financé ses dépenses d'investissement, à hauteur de 110 %. Le tiers des investissements a été autofinancé. La moitié des dépenses a été financée par des subventions ou des cessions d'actifs. Les emprunts ont financé le quart des dépenses.

³¹ RIFSEEP

Tableau n° 4 : Répartition du financement des investissements

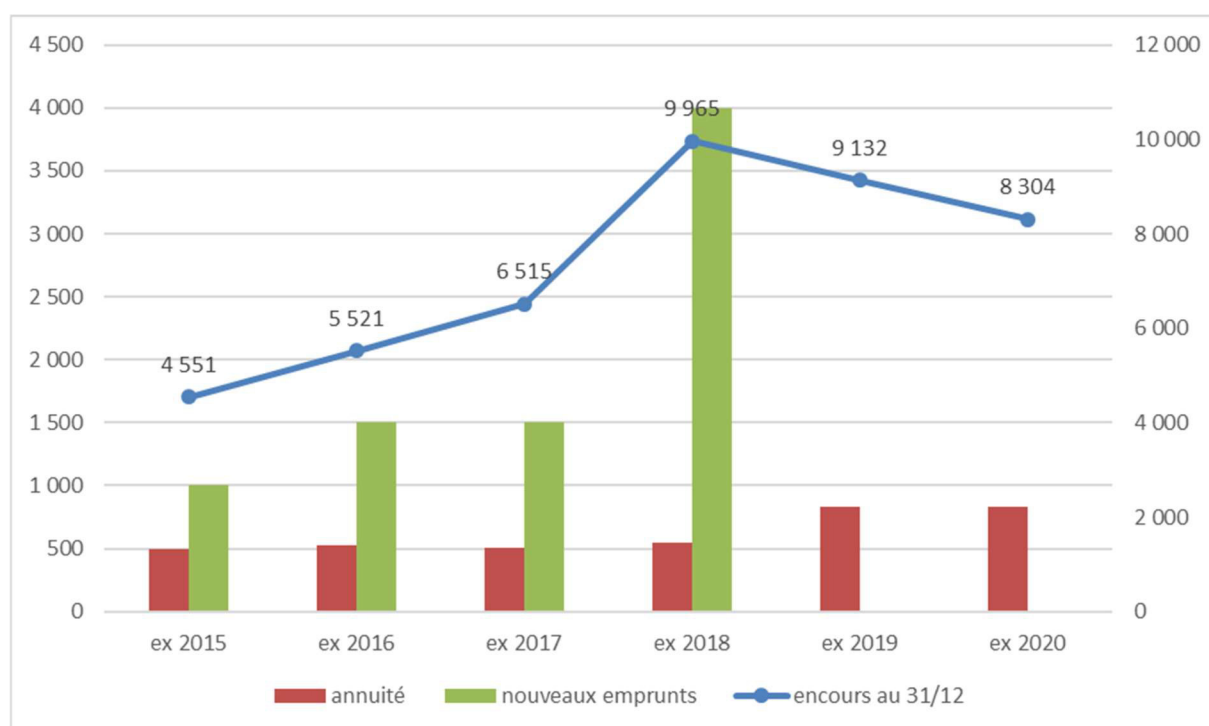
	<i>En €</i>	2015 - 2020	Répartition
<i>CAF nette (non retraitée sauf 2020)</i>		11 297 338	35%
<i>Dont recettes exceptionnelles 2019</i>		1 829 170	6%
<i>emprunt</i>		8 000 000	25%
<i>autres recettes d'investissement</i>		16 562 645	51%
<i>Dont cessions d'actifs (essentiellement terrains)</i>		3 886 249	12%
<i>dépenses totales d'investissement hors emprunt</i>		32 626 794	100%
<i>pour mémoire total recettes hors FDR</i>		35 859 983	110%

Source : CRC, d'après fichier de mandats et titres

4.3.1 Un encours de dette doublé sur la période

Bien que le recours à l'emprunt ait été limité au quart des dépenses d'investissement, l'encours de dette a doublé entre 2015 et 2020. L'endettement a été toutefois limité grâce aux recettes exceptionnelles de 2019.

Graphique n° 3 : Évolution de l'encours



Source : CRC, d'après comptes de gestion – en milliers d'€

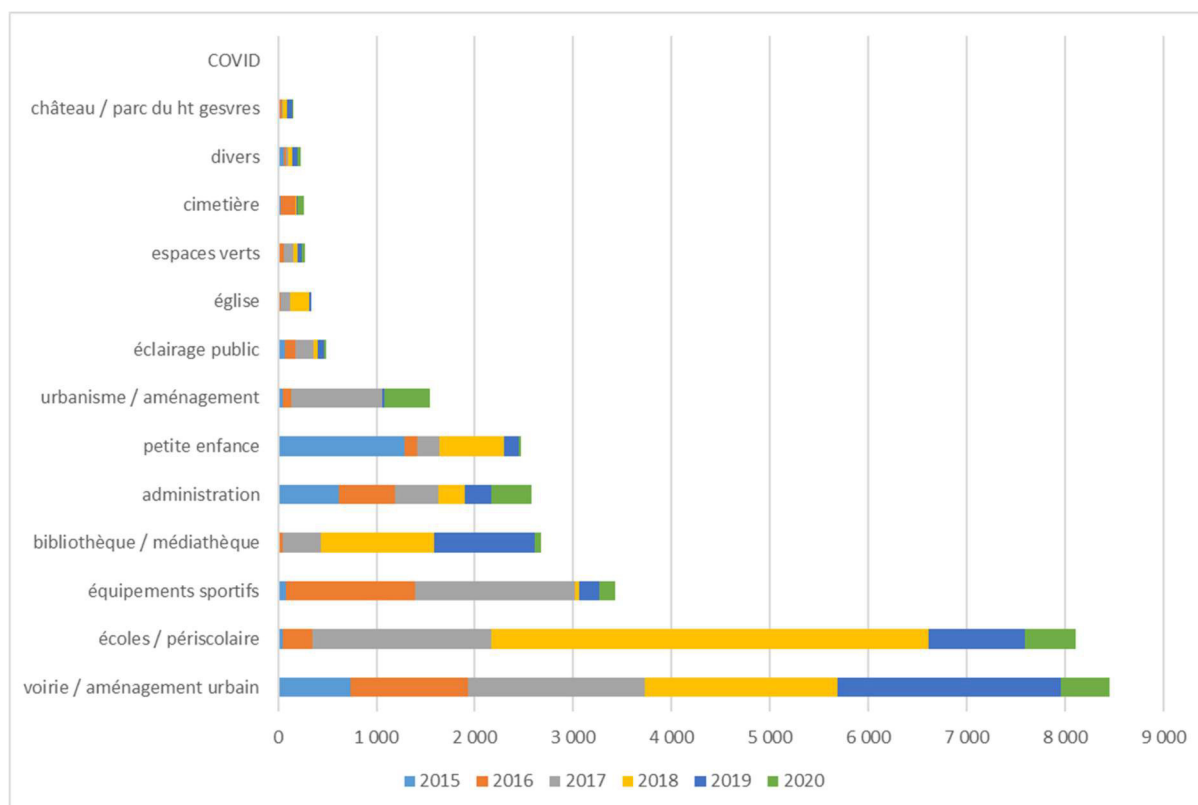
Dans ce contexte, la capacité de désendettement³² est passée de 2,2 ans à 3,5 ans en 2020 (hors transfert BA assainissement), ce qui reste un niveau très mesuré.

4.3.2 Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'équipement se sont élevées à près de 31 M€ entre 2015 et 2020. Les deux années de plus fort investissement sont 2017 et 2018. En 2020, compte tenu du contexte de la crise sanitaire et des élections municipales, le rythme a sensiblement décéléré.

Les dépenses d'équipement se concentrent sur des dépenses liées au développement de la commune : voirie³³, école, médiathèque, enfance, équipements sportifs, aménagement urbain.

Graphique n° 4 : Grandes dépenses d'investissement 2015-2020



Source : fichier des mandats et titres – en milliers d'€

³² La capacité de désendettement est un ratio d'analyse financière des collectivités locales qui mesure le rapport entre l'épargne et la dette (Capacité de désendettement = encours de la dette/épargne brute), soit le nombre d'années d'épargne nécessaire pour se désendetter.

³³ Laquelle demeure perfectible, ainsi la RD 537 qui relie la commune à Nantes.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le fonds de roulement (voir en annexe 4 du présent rapport) de la commune a été très confortable sur l'ensemble de la période. Il représentait 205,9 jours de charges courantes fin 2020.

4.4 L'impact des contentieux en cours sur la situation financière

En 2019, la collectivité a bénéficié de circonstances favorables dues à l'effet conjugué du transfert de la compétence d'assainissement à la communauté de communes, et de la perception du boni de la part du nouvel aménageur de la ZAC, Vireloup. Toutefois, la commune a omis dans le même temps d'inscrire les provisions pour risques contentieux alors qu'elle en avait l'obligation. Elle a de fait donné une image insincère de sa situation financière.

En conséquence, tous les travaux de prospective financière doivent désormais intégrer l'impact financier des contentieux, lesquels pourraient atteindre un montant de 6,7 M€, hors participation éventuelle aux travaux de remise en état du l'hippodrome.

Selon les hypothèses relatives au niveau d'investissement de la collectivité et à l'impact des contentieux en cours sur le budget de la collectivité, la chambre estime que la gestion de la collectivité sera confrontée à des marges de manœuvres réduites et à un niveau d'endettement élevé. Cette situation pourrait fortement compromettre l'accroissement d'un niveau de services en adéquation avec les besoins d'une population qui augmente.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la collectivité est correcte. Elle a bénéficié sur la période de contrôle d'une progression significative de ses ressources, notamment fiscales, qui progressent de 23 % pour les impôts directs sans hausse des taux, en lien avec sa croissance démographique.

Les dépenses de fonctionnement ont progressé au même rythme pour financer l'accroissement des activités et services, notamment dans le domaine des activités scolaires et périscolaire, mais aussi pour la voirie et l'entretien des espaces verts. La crise sanitaire liée à la Covid-19 n'a eu à ce stade qu'un effet limité sur des dépenses de la collectivité.

La collectivité a bénéficié de circonstances favorables en 2019 par l'effet conjugué du transfert de la compétence d'assainissement à la communauté de communes, mais aussi de la perception d'un boni de la part du nouvel aménageur de la ZAC Vireloup.

Cette situation a permis de limiter le recours à l'emprunt, qui a toutefois fortement progressé sur la période. La commune de Treillières s'est engagée dans un programme d'investissement important en augmentant en particulier les capacités d'accueil scolaire pour répondre aux besoins de la nouvelle population, et en engageant un programme ambitieux d'aménagement de voirie.

Dans le même temps elle a omis d'inscrire les provisions pour risque contentieux alors qu'elle en avait l'obligation. Même si la commune a commencé à provisionner, en 2021, une partie (limitée) des risques liés à ces contentieux, il n'en demeure pas moins, d'une part, que la totalité des risques n'est pas provisionné et, d'autre part, que la commune a donné une image insincère de sa situation financière.

À l'avenir, selon les hypothèses relatives au niveau d'investissement de la collectivité et à l'impact des contentieux en cours sur le budget de la collectivité, la chambre estime que la gestion de la collectivité sera confrontée à des marges de manœuvres réduites et un niveau d'endettement élevé. Cette situation pourrait fortement compromettre l'accroissement d'un niveau de service en adéquation avec les besoins d'une population qui augmente.

La chambre invite la collectivité à un pilotage plus serré s'appuyant sur une stratégie financière plus transparente et des compétences renforcées.

5 LES RESSOURCES HUMAINES

Le dernier bilan social de la commune indique qu'au 31 décembre 2019, la collectivité employait 168 agents, dont 124 fonctionnaires, 17 contractuels permanents³⁴ et 27 contractuels non permanents pour un équivalent temps plein de 127,8 ETP. Elle compte un seul agent sur emploi fonctionnel (la direction générale des services). 89 % des contractuels non permanents sont recrutés comme saisonniers ou occasionnels.

5.1 Les compétences

5.1.1 Un sous-encadrement préjudiciable au fonctionnement

Les tableaux des effectifs de la commune font état d'une progression de 18,8 agents, exprimés en équivalent temps plein (ETP), dont la majorité relèvent de la filière technique de catégorie C (+ 4,9 ETP), soit + 17 % entre 2015 et 2020.

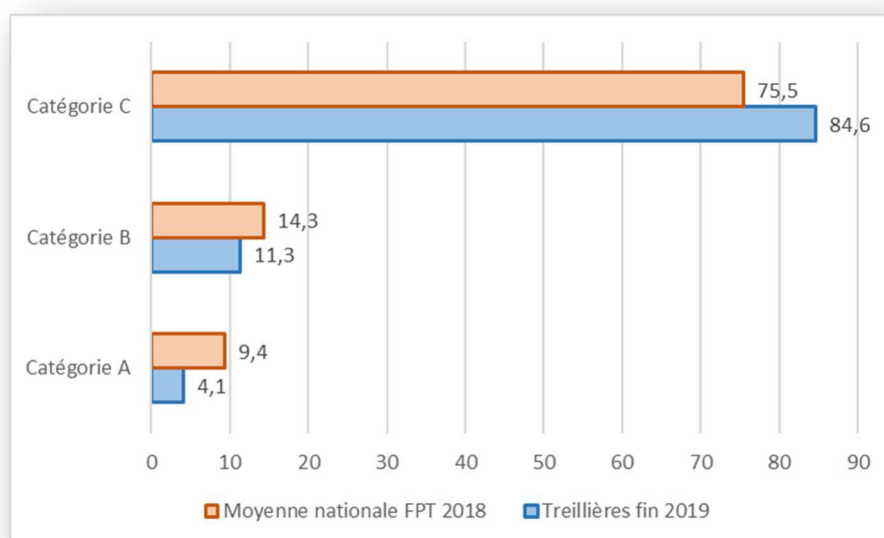
³⁴ Aucun sur CDI

Treillières comptait au 31 décembre 2020 un agent permanent pour 76 habitants, faisant ressortir un taux d'administration³⁵ de 13,2 ‰. Malgré l'augmentation des effectifs, le taux d'administration a peu varié depuis 2015 (année au cours de laquelle il s'établissait à 12,5 ‰), en raison de la croissance démographique communale. La comparaison à la strate fin 2019 montre que ce taux est inférieur à la moyenne (14,5 ‰ en moyenne nationale en 2018³⁶), et correspond plutôt à une commune située entre 3 500 et 5 000 habitants, alors que Treillières est proche du seuil des 10 000 habitants, dont le taux s'élève à 17,1 ‰ en moyenne nationale.

Si ce faible taux s'explique par la volonté de maîtriser la masse salariale, il traduit également une inadéquation des effectifs de la collectivité au regard du niveau de population.

La structure des emplois titulaires révèle un sous-encadrement des agents municipaux, la catégorie A étant moitié moins représentée à Treillières (4,1 ‰) qu'en moyenne nationale (9,4 ‰). Il est d'ailleurs à noter qu'un emploi d'attaché inscrit au tableau des effectifs n'a pas été pourvu depuis 2015 et a été supprimé en 2021.

Graphique n° 5 : Structure des emplois (en ‰)



Source : CRC / effectifs fin 2019 et DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2020, page 82.

³⁵ Taux d'administration : nombre d'agents civils de la fonction publique (converti en équivalent temps plein) pour 1 000 habitants, selon la définition issue du rapport annuel sur l'état de la fonction publique (édition 2020, page 90). France entière = 26,1 ‰ ; France métropolitaine = 25,8 ‰ pour la FPT.

³⁶ DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2020, juin 2020, page 86.

5.1.2 La formation : un levier sous utilisé

En 2019, 55 702 € ont été consacrés aux formations (toutes assurées par le CNFPT) et moins de 30 % des agents permanents ont suivi une formation d'au moins un jour, représentant 1,5 jour par agent permanent. À titre de comparaison³⁷, 55 % des agents des collectivités territoriales ont participé à au moins une formation en 2017. Ce taux varie de 46,6 % pour la strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants à 49,3 % pour celle des communes de 10 000 à 20 000 habitants. Le nombre moyen de journées de formation par agent permanent en 2017 s'établit à 2,34 jours pour l'ensemble de la FPT.

Ces écarts significatifs aux moyennes en matière de formation traduisent une sous-utilisation du levier d'accompagnement et de développement que constitue la formation des agents. La chambre encourage la commune à utiliser le levier de la formation pour contribuer au développement des compétences, partant à une meilleure gestion de la commune.

5.2 Un temps de travail et des autorisations d'absence à faire évoluer

L'organisation du temps de travail au sein de la collectivité est régie par une délibération du 23 février 2001, qui a fixé le temps de travail à 35 heures/semaine.

La commune, qui ne dispose pas d'un règlement intérieur, se réfère à son « *livret d'accueil du personnel* » dans sa dernière version datée de 2018, comme référence d'usage.

Ce livret d'accueil fixe la durée légale du travail à 39 heures/semaine, de laquelle découle un droit à 21 jours de RTT/an (22 jours déduction faite du lundi de Pentecôte). Il y est également indiqué que les droits annuels à congé sont fixés à 25 jours auxquels s'ajoutent, « *à Treillières, 4 jours (2 jours de fractionnement et 2 jours accordés par le Maire)* », soit un total de 29 jours.

Le temps de travail annualisé est donc fixé à 1 577 heures pour le personnel communal, en contradiction avec la réglementation. La commune prévoit de rendre effectif le temps de travail légal, de 1 607 heures, en 2022, selon « *les termes d'une délibération à prendre* ».

La chambre invite la commune à se conformer aux dispositions relatives à la durée annuelle du temps de travail en portant sa durée annuelle effective à 1 607 heures et à se doter d'un dispositif fiable de décompte du temps de travail, dont elle ne dispose pas actuellement.

Enfin, malgré deux délibérations successives, le régime des autorisations spéciales d'absence n'est toujours pas conforme aux obligations réglementaires qui prévoient des consultations préalables des instances paritaires et l'application du principe de parité avec les dispositions en vigueur dans les administrations de l'État.

³⁷ Synthèse nationale des rapports sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2017, CNFPT et DGCL, décembre 2020, page 49 sq.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune indique qu'elle fera figurer la révision de son régime d'autorisations spéciales d'absence dans ses lignes directrices de gestion afin de se conformer à la future réglementation. En la matière, la commune se dit dans l'attente de la parution du décret d'application de l'article 45 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, déterminant la liste et les conditions ouvrant droit aux autorisations spéciales d'absence.

Recommandation n° 10 : Respecter le temps de travail fixé à 1 607 heures par an, conformément à la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 et à la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion de la collectivité pâtit d'une insuffisance de ressources humaines et d'encadrement au regard des nouveaux besoins liés à la croissance démographique. En outre le recours aux dispositifs de formation est très insuffisant et ne permet pas de sécuriser et conforter les compétences.

Elle devra également se conformer au plus vite au cadre législatif et réglementaire concernant le temps de travail.

ANNEXES

Annexe n° 1. Facturations société L. et société F.....	40
Annexe n° 2. Comparaison des collectivités.....	42
Annexe n° 3. Retraitement des comptes de la collectivité.....	47
Annexe n° 4. Formation du fonds de roulement	48
Annexe n° 5. Liste des courriers adressés par la préfecture ou la sous-préfecture à la mairie de Treillières	49

Annexe n° 1. Facturations société L. et société F.**Tableau n° 5 : Factures et mandats hors marché entreprise L.**

<i>Exercice</i>	<i>N° pièce</i>	<i>Date bordereau</i>	<i>Article</i>	<i>Montant facture</i>	<i>Objet</i>	<i>Date réception facture</i>	<i>Marché (o/n)</i>
2015	2825	21/10/2015	2315	29 702,40 €	TRAVAUX VOIRIE RUES DIVERSES	08/09/2015	non
2016	3255	07/11/2016	2315	27 042,00 €	TRAVAUX PARKING CHESNEAU	17/10/2016	non
2016	3905	15/12/2016	2315	28 938,00 €	PURGE ROUTE FOSSE LOUPS	07/12/2016	non
2017	2159	07/07/2017	2312	32 220,00 €	AMENAGEMENT ACCES A LETANG CHAMP MORIN	23/06/2017	non
2017	4064	05/12/2017	2315	52 392,00 €	DIVERS TRAVAUX 2017	17/11/2017	non
2018	50	16/01/2018	2315	39 192,00 €	TRAVAUX VOIRIE 2017	16/11/2017	non
2018	1255	17/04/2018	2315	50 544,00 €	REPRISE DE RIVES RTE DES HARMONNIERES	30/03/2018	non
2018	2288	29/06/2018	2315	59 850,00 €	TRAVAUX BICOUCHE RTE DES TERTREAUX	29/09/2017	non
2018	2652	30/07/2018	2315	38 718,00 €	TRAVAUX DE VOIRIE 2018	17/07/2018	non
2019	3548	30/09/2019	2315	39 312,00 €	TRAVAUX DE VOIRIE 2019	02/09/2019	non
2019	2853	07/08/2019	2315	39 744,00 €	DEMOLITION MAISONS BERTHET ALART ET CCAS	24/07/2019	non
2020	3002	28/10/2020	21316	36 936,00 €	CIMETIERE CAVEAUX ET CAVURNES	05/10/2020	non
				474 590,40 €			

Source : fichiers de mandats 2015-2020

Tableau n° 6 : Factures F. Environnement urbain et UGAP en 2020

<i>Exercice</i>	<i>Tiers</i>	<i>Date facture</i>	<i>N° facture</i>	<i>Date réception</i>	<i>Montant facture</i>	<i>Objet</i>
2015	F.	26/05/2015	FEU1500043	28/05/2015	38 736,00	12 lampadaires Smartlight
	F.	09/10/2015	FEU1500075	12/10/2015	17 280,00	6 modules solaires
2017	F.	31/05/2017	FEU170139	06/06/2017	10 123,20	Éclairage Rue du pavé 4 mâts solaires
2018	F.	19/07/2018	FEU000445	25/07/2018	7 286,40	Mâts solaires lotissement du Haut Gesvres
	F.	13/08/2018	FEU000495	20/08/2018	3 352,80	Mât solaire Chemin des closes
	F.	10/12/2018	FEU000742	10/12/2018	15 096,00	5 mâts solaires - liaison douce Gamm Vert
2019	F.	15/01/2019	FL190007	15/01/2019	5 904,00	Lampadaires solaires
	F.	28/05/2019	FL190345	04/06/2019	21 576,00	Éclairage parking chênaie
<i>sous total 2015-2019</i>					119 354,40	
2020	F.	26/02/2020	FL200108	02/03/2020	2 760,00	Mât solaire
	UGAP /produits F.	03/11/2020	57144159	04/11/2020	7 650,68	4 mâts solaires Rue de la Motte féodale et Rue des saules
<i>sous total 2020</i>					10 410,68	
Total général					129 765,08	

Source : CRC fichiers de mandats

Annexe n° 2. Comparaison des collectivités

La situation financière de Treillières a été comparée à 10 communes de la première ou seconde couronne nantaise, nord ou sud Loire, de population comparable³⁸. Bien qu'elle compte une population inférieure, la commune de Grandchamp-des-Fontaines, limitrophe à Treillières et faisant partie de son bassin de vie, a été incluse dans le panel.

Tableau n° 7 : Communes et population 2015 et 2020

Communes du panel	2015	2020	Var totale	Var annuelle
BOUAYE	6 313	7997	+ 1 684	4,8%
THOUARE-SUR-LOIRE	8 558	10212	+ 1 654	3,6%
GRANDCHAMP-DES-FONTAINES	5 241	6125	+ 884	3,2%
SAUTRON	7 179	8350	+ 1 171	3,1%
TREILLIERES	8 391	9457	+ 1 066	2,4%
BASSE-GOULAIN	8 491	9268	+ 777	1,8%
LOROUX-BOTTEREAU (LE)	7 732	8360	+ 628	1,6%
SUCE-SUR-ERDRE	6 688	7220	+ 532	1,5%
NORT-SUR-ERDRE	8 396	8949	+ 553	1,3%
SAINT-ETIENNE-DE-MONTLUC	6 867	7312	+ 445	1,3%
SAINT-PHILBERT-DE-GRANDLIEU	8 673	9113	+ 440	1,0%
VALLET	8 827	9185	+ 358	0,8%

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

L'analyse appelle les observations suivantes.

Les produits de fonctionnement réels par habitant sont parmi les plus élevés du panel considéré³⁹.

Les ratios CAF/habitant et CAF/produits de fonctionnement sont dans la moyenne haute.

L'endettement a particulièrement augmenté en 2019, alors qu'il était dans une moyenne basse en 2015. La commune de Treillières s'est en effet engagée dans un programme d'investissement qui dépasse de loin ce qu'ont réalisé les autres communes du panel (mais qui se résume pourtant à des travaux de voirie / aménagement du centre bourg rue de la Mairie, avenue du Gal de gaulle- et à des travaux scolaires -construction d'une nouvelle école maternelle et extension de 2 écoles primaires). L'endettement par habitant est de 990 € en 2019, alors que la moyenne du panel est de 630 €, la moyenne nationale de la strate étant de 815 €.

La capacité de désendettement est très correcte (moins de 4 ans en 2019), mais s'est très fortement rallongée entre 2015 et 2019.

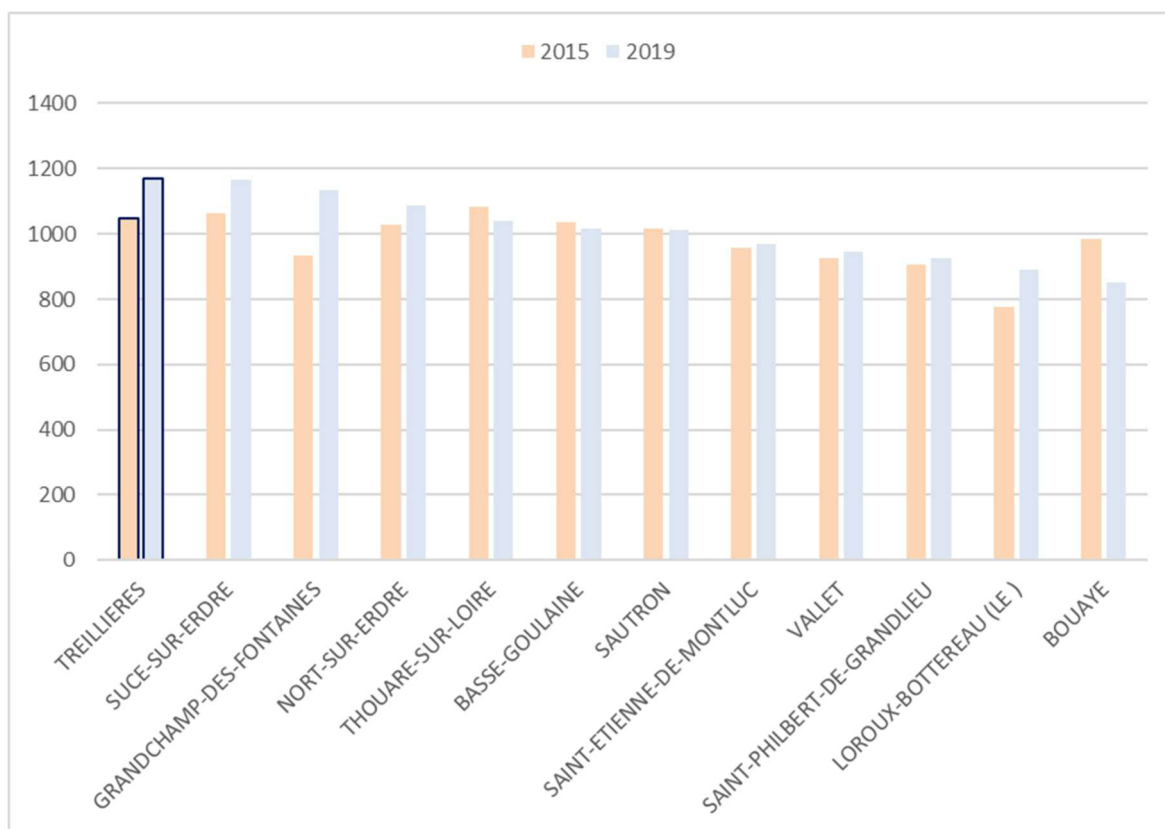
³⁸ La requête initiale a été réalisée sur les communes de 7 à 12 000 habitants de Loire-Atlantique. Ont été retirées les communes trop éloignées de Nantes (Blain, Savenay), littorales (Pornichet), les communes nouvelles (Ancenis) ou ayant des caractéristiques exceptionnelles (Clisson)

³⁹ En raison de recettes exceptionnelles liées à l'intégration des résultats d'un BA de lotissement en 2019 (ZAC de Vireloup), les produits de fonctionnement et la CAF ont été retraités de ce montant (1,5 M€)

Le développement rapide de la commune pourrait toutefois accentuer l'écart entre la progression attendue des produits fiscaux en lien avec la croissance démographique et les nouvelles charges liées à la création de nouveaux services. Un recours encore plus important à l'emprunt est probable à moyen terme. En outre, la commune fait face à des contentieux d'un montant potentiel de 6,7 M€, non provisionnés et qu'elle pourrait avoir à financer dans un futur proche.

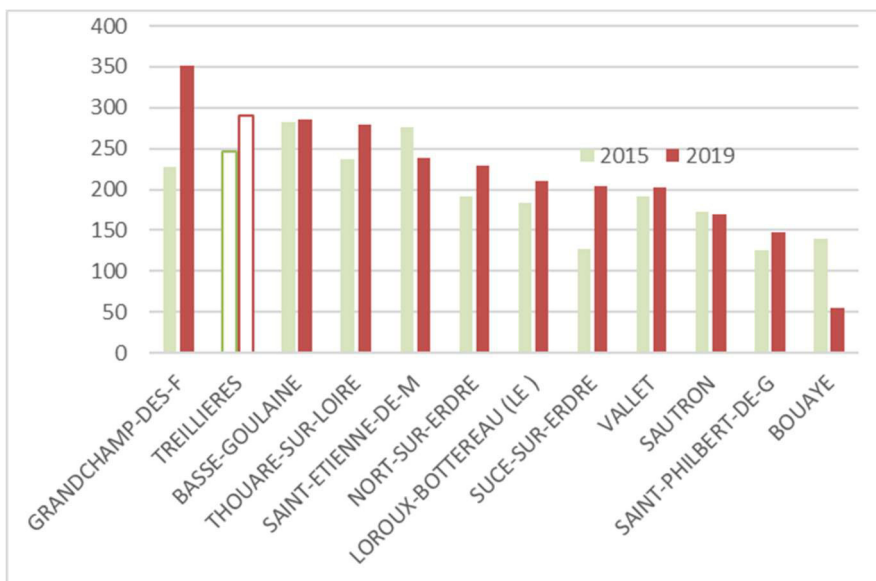
Actuellement la commune bénéficie d'une croissance forte de ses ressources, ce qui lui a permis de dégager une capacité d'autofinancement importante en 2019 et d'engager un très haut niveau d'investissement. Mais elle a également fortement augmenté son endettement, ce qui réduit à termes ses marges de manœuvre.

Graphique n° 6 : Produits de fonctionnement réel par habitant 2015-2019



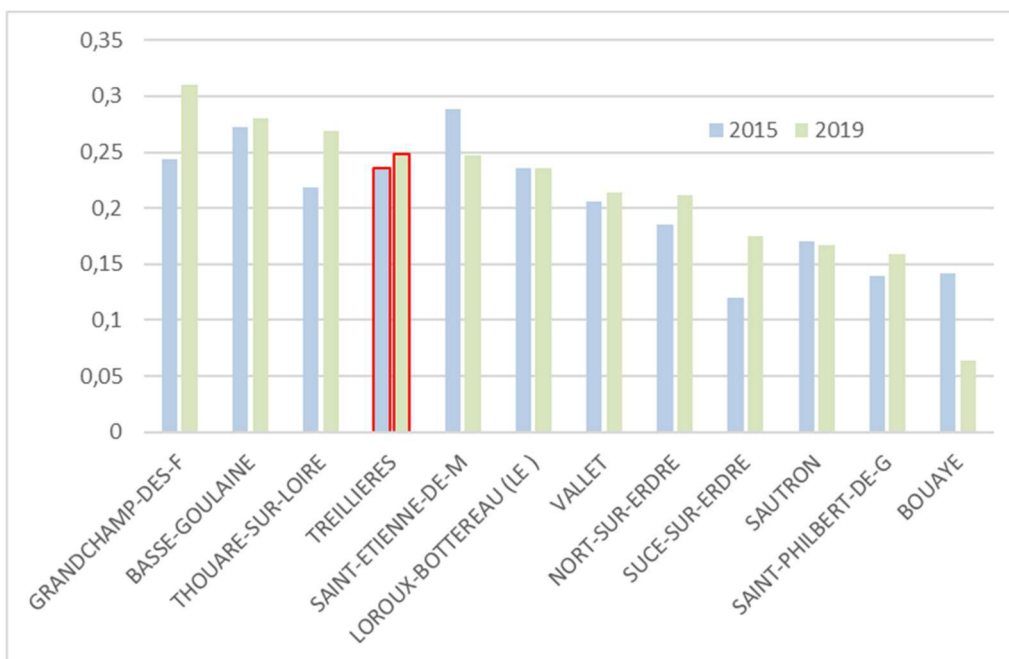
Source : CRC, d'après comptes de gestion – en € - après retraitement pour la commune de Treillières

Graphique n° 7 : CAF par habitant



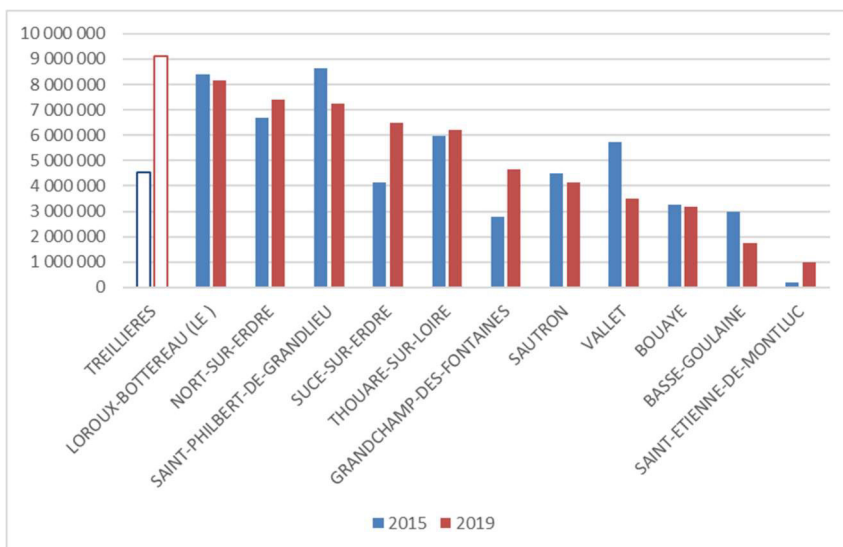
Source : CRC, d'après comptes de gestion – en € - après retraitement pour la commune de Treillières

Graphique n° 8 : CAF / produits de fonctionnement



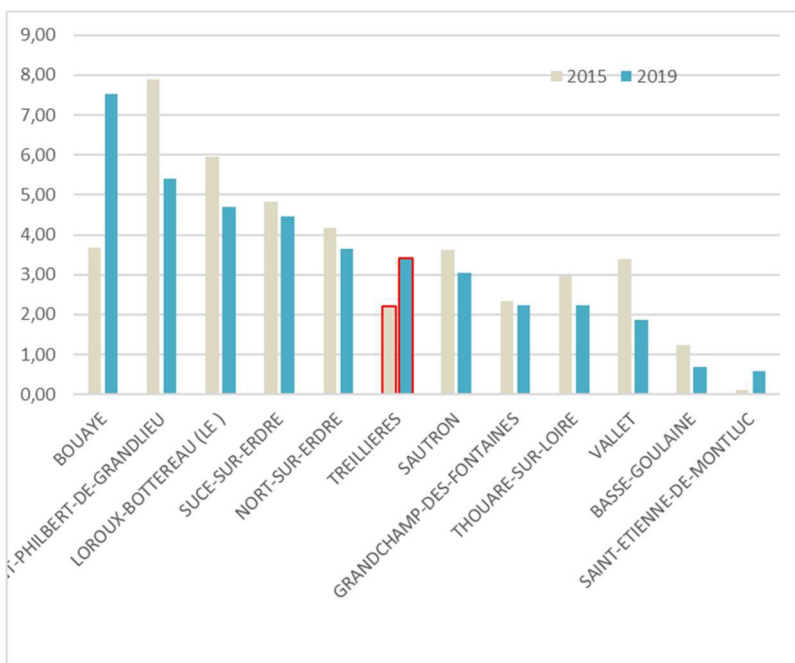
Source : CRC, d'après comptes de gestion – après retraitement pour la commune de Treillières

Graphique n° 9 : Endettement (c/164)



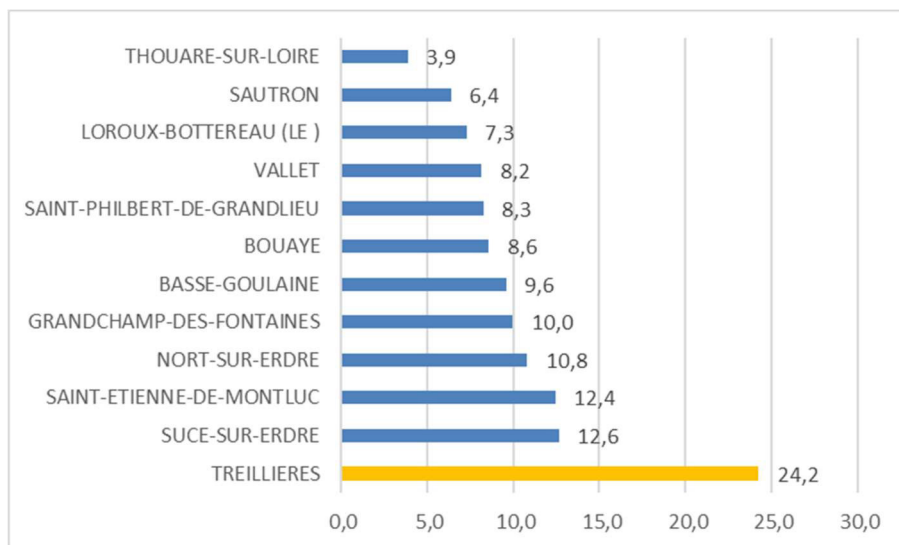
Source : CRC, d'après comptes de gestion - €

Graphique n° 10 : Capacité de désendettement (en année)



Source : CRC, d'après les comptes de gestion – en année – après retraitement pour la commune de Treillières

Graphique n° 11 : Investissements 2016-2019



Source : CRC, d'après comptes de gestion – en M€ - solde des comptes c20 à 23 au 31/12/N, hors c/204 (données à prendre comme ordre de grandeur, cette méthode ne détectant pas les possibles ventes ou mises au rebut d'actifs)

Annexe n° 3. Retraitement des comptes de la collectivité

Tableau n° 8 : Variation de la CAF retraitée

<i>en milliers d'€</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var an 15/19	Var an 15/20
<i>Produits de gestion</i>	8 781	9 237	9 634	9 947	11 398	10 306	6,7%	3,3%
<i>intégration 50% résult BA asst</i>					325			
<i>solde ZAC Vireloup</i>					654			
<i>produits gestion hors recette BA</i>	8 781	9 237	9 634	9 947	10 419	10 306	4,4%	3,3%
<i>Charges de gestion</i>	6 680	7 149	7 371	7 776	7 945	7 736	4,4%	3,0%
<i>EBF retraité</i>	2 102	2 088	2 264	2 171	2 474	2 423	4,2%	4,1%
<i>Boni anticipé ZAC Vireloup</i>					850			
<i>Transfert budget annexe</i>						991		
<i>CAF brute retraitée</i>	2 068	2 024	2 206	2 118	2 356	2 433	3,3%	3,3%

Source : CRC, d'après comptes de gestion et fichier des mandats et titres

Annexe n° 4. Formation du fonds de roulement

<i>en milliers d'€</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Produits de gestion</i>	8 781	9 237	9 634	9 947	11 398	10 306
<i>Charges de gestion</i>	6 680	7 149	7 371	7 776	7 945	7 736
<i>EBF</i>	2 102	2 088	2 264	2 171	3 453	2 570
<i>CAF brute</i>	2 068	2 024	2 206	2 118	4 186	2 433
<i>Annuité capital de la dette</i>	491	529	506	550	833	828
<i>CAF nette</i>	1 578	1 494	1 700	1 568	3 353	1 604
<i>Financement propre disp.</i>	2 816	3 288	6 054	4 647	7 080	3 455
<i>Dépenses d'équipement</i>	2 596	4 113	7 772	8 996	5 248	2 399
<i>Subventions d'équipement</i>	48	104	-145	146	232	154
<i>Dons, subventions en nature</i>	0	-118	0	0	0	0
<i>Participations et inv. financiers nets</i>	-7	482	-8	-8	-8	
<i>Besoin ou capacité fin propre</i>	179	-1 291	-1 566	-4 488	1 608	874
<i>nouveaux emprunts</i>	1 000	1 500	1 500	4 000	0	0
<i>var FDR</i>	1 179	209	-66	-488	1 608	874
<i>FRNG</i>	2 328	2 537	2 471	1 983	3 591	4 466
<i>en nb jours de charges courantes</i>	126,4	128,2	121,2	92,0	162,1	205,9
<i>capacité de désendettement (non retr.)</i>	2,2	2,7	3,0	4,7	2,2	3,4

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Annexe n° 5. Liste des courriers adressés par la préfecture ou la sous-préfecture à la mairie de Treillières

<i>Date courrier</i>	<i>Objet</i>	<i>Sujet</i>
31/03/2015	Cession d'une parcelle du domaine public communal	Irrégularité de la délibération du 26/01/2015 autorisant le maire à signer une promesse de vente
25/11/2015	Rappel pouvoirs de police spéciale (assnt, gestion des déchets, circulation, stationnement, gens du voyage, habitat et délivrance autorisations de taxi) transférés au président de la CCEG	Rappel au maire de ne plus intervenir dans ces domaines
17/03/2016	Tarifs municipaux 2016	Instauration d'un tarif préférentiel aux employés municipaux pour la location de salle
14/04/2016	Marché public construction halle de raquettes	Rappel obligation transmission marché dans 15 jours suivant signature
13/07/2016	Marché public construction halle de raquettes	points de fragilité juridique dans procédure passation : atteinte aux principes de transparence des procédures et d'égalité de traitement des candidats
17/08/2016	Marché public construction halle de raquettes	Maintien constat fragilité même après modifications
21/09/2016	Courrier au procureur Rép	actes état-civil et de pj réalisés par 2 adjoints non élus par le CM ("désignés" par le maire)
21/09/2016	Irrégularité de l'entrée en fonction de 2 adjoints non élus par le CM	Absence de démission de 2 adjoints et absence d'élection en qualité d'adjoints ("nommés" par l'intermédiaire de la délégation de fonctions et de signature accordée par le maire)
18/10/2016	Interdiction des rassemblements susceptibles de troubler l'ordre public	Absence de motivation de l'arrêté d'interdiction de rassemblement
27/10/2016	Renouvellement DSP assainissement	Demande conseils
17/04/2018	Hippodrome Dominu	Demande éléments concernant travaux illégaux ayant provoqué destruction de zones humides et des modifications de cours d'eau + saisie DDTM
26/04/2018	Autorisations d'absences exceptionnelles pour évènements familiaux	Irrégularité consultation comité technique
02/07/2018	3 marchés publics de travaux passés en procédure adaptée (aménagement médiathèque, aménagement voirie et extension réseaux d'assainissement)	erreur matérielle et confusion entre les termes "option", "variante" et "prestation supplémentaire éventuelle"
27/11/2018	Attribution véhicule de fonction à la DGS	Délibération du 17/09/2018 illégale car à effet rétroactif
18/02/2019	Budgets primitifs 2019 principal et BA adoptés dans séances distinctes	Rappel principe de l'unité budgétaire
19/04/2019	Autorisations de stationnement de taxis	Retrait de 2 arrêtés illégaux autorisant à stationner taxis
18/12/2019	Piste hippique du Dominu	Rappel demandes réunion du 09/10/2019 sans suites
22/10/2020	3 arrêtés de consignation municipaux	Absence de transmission des arrêtés au contrôle de légalité et de notification à l'intéressée
12/11/2020	Règlement intérieur du conseil municipal	Demande de modification de 3 articles relatifs aux conditions de consultation de projets de contrat de service public, aux questions orales et au bulletin d'information générale
04/12/2020	Marchés publics de fourniture et pose de caveaux et cavurnes	Absence transmission pièces au contrôle de légalité



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

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

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes Cedex 01

Adresse mél. : paysdelaloire@ccomptes.fr

Accusé de réception en préfecture
044-214402091-20211213-2021-12-236-DE
Date de télétransmission : 16/12/2021
Date de réception préfecture : 16/12/2021



RÉPONSES

AUX OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE

ADRESSÉES PAR LES ORDONNATEURS SUCCESSIFS

Ces réponses, jointes au rapport, engagent la seule responsabilité de leurs auteurs
(art. L. 243-5 du code des juridictions financières)



**Réponse de Monsieur Alain ROYER,
Maire de la commune de Treillières**

au rapport d'observations définitives

de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire

en date du 22 octobre 2021



Treillières, le 28 octobre 2021

Direction générale
 Dossier suivi par Sophie ESCANDE SORIN
sophie.escande-sorin@treillieres.fr
 02 40 94 64 16

Chambre régionale des comptes
 25 rue Paul Bellamy
 B.P. 14119
 44041 NANTES Cedex 01

Vos réf. : 2021-126

Objet : Réponses aux observations définitives formulées par la Chambre régionale des comptes dans son rapport relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Treillières

Courrier arrivé le

2 - NOV. 2021

Chambre régionale des comptes
 Pays de la Loire

Monsieur le Président,

Par un courrier en date du 22 octobre 2021, vous m'avez notifié le Rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Treillières.

J'ai pris note des suites données à certaines de mes remarques.

Au regard de l'ensemble des échanges ayant conduit à l'élaboration de votre rapport d'observations définitives, j'ai le plaisir de vous indiquer que la commune a d'ores et déjà mis en œuvre vos recommandations (2), (9) et (10).

Des mesures correctives ont par ailleurs commencé à être apportées pour les recommandations (3), (4), (6), (7) et (8). Je veillerai, personnellement à ce que ces mesures soient parfaitement appliquées.

Enfin, pour les recommandations (1) et (5), je vais étudier avec mon équipe les solutions concrètes à mettre en place pour répondre à vos attentes.

Je reviens cependant, une dernière fois, sur la divergence d'analyse liée au service des finances.

Sur la prétendue « insuffisance en matière d'engagement comptable des dépenses »

Il est vrai que certaines dépenses ne sont pas engagées :

- Les dépenses de personnel (chapitre 012) sont suivies dans un document spécifique,
- Les dépenses liées au remboursement de la dette (chapitres 16 et 66) sont suivies dans un module spécifique du logiciel informatique,
- Les dépenses exceptionnelles (chapitre 67) ne peuvent être anticipées par nature.

Pour autant, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport, pour les autres éléments, la majorité des dépenses est bien engagée comptablement puisque plus de 60% des lignes de mandat sont engagées.

Accusé de réception en préfecture
 044-214402091-20211213-2021-12-236-DE
 Date de télétransmission : 16/12/2021
 Date de réception préfecture : 16/12/2021

Cependant, l'éditeur lui-même reconnaît qu'il est préférable de passer par son assistance technique puisqu'il n'est pas possible d'exporter toutes les données sollicitées par la Chambre régionale des comptes : « *oui il me semblait qu'on ne pouvait pas avoir toutes les colonnes actuellement. Le problème pour nous de vous fournir une édition générique et que toutes les CRC n'ont pas les mêmes demandes ... Le mieux est tout de même de passer par l'assistance pour que nous puissions tous conserver la trace des demandes (...)* » (réponse de Mme Nathalie BOUCHET du support AFI en date du 09 février 2021)

Par conséquent, les compétences des agents de la collectivité en matière d'outils informatiques financiers ne sauraient être remises en cause.

Sur l'implication de l'ancienne première adjointe

La commune confirme que l'ancienne première adjointe s'impliquait effectivement de manière importante, en étroite collaboration avec la responsable du service ; pour autant, la première adjointe a toujours su laisser sa place à la responsable de service qui remplit pleinement ses missions avec rigueur et efficacité depuis 8 ans maintenant.

La qualité du service, et de sa responsable, est d'ailleurs soulignée dans chaque rapport annuel de la Trésorerie. Par conséquent, il est injuste et faux d'indiquer que l'encadrement fait défaut aujourd'hui.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sincères salutations

Alain ROYER,
Maire



Accusé de réception en préfecture
044-214402091-20211213-2021-12-236-DE
Date de télétransmission : 16/12/2021
Date de réception préfecture : 16/12/2021



Treillières, le 28 octobre 2021

Direction générale
Dossier suivi par Sophie ESCANDE SORIN
sophie.escande-sorin@treillieres.fr
02 40 94 64 16

Chambre régionale des comptes
25 rue Paul Bellamy
B.P. 14119
44041 NANTES Cedex 01

Vos réf. : 2021-126

Objet : Réponses aux observations définitives formulées par la Chambre régionale des comptes dans son rapport relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Treillières

Courrier arrivé le

2 - NOV. 2021

Chambre régionale des comptes
Pays de la Loire

Monsieur le Président,

Par un courrier en date du 22 octobre 2021, vous m'avez notifié le Rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Treillières.

J'ai pris note des suites données à certaines de mes remarques.

Au regard de l'ensemble des échanges ayant conduit à l'élaboration de votre rapport d'observations définitives, j'ai le plaisir de vous indiquer que la commune a d'ores et déjà mis en œuvre vos recommandations (2), (9) et (10).

Des mesures correctives ont par ailleurs commencé à être apportées pour les recommandations (3), (4), (6), (7) et (8). Je veillerai, personnellement à ce que ces mesures soient parfaitement appliquées.

Enfin, pour les recommandations (1) et (5), je vais étudier avec mon équipe les solutions concrètes à mettre en place pour répondre à vos attentes.

Je reviens cependant, une dernière fois, sur la divergence d'analyse liée au service des finances.

Sur la prétendue « insuffisance en matière d'engagement comptable des dépenses »

Il est vrai que certaines dépenses ne sont pas engagées :

- Les dépenses de personnel (chapitre 012) sont suivies dans un document spécifique,
- Les dépenses liées au remboursement de la dette (chapitres 16 et 66) sont suivies dans un module spécifique du logiciel informatique,
- Les dépenses exceptionnelles (chapitre 67) ne peuvent être anticipées par nature.

Pour autant, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport, pour les autres éléments, la majorité des dépenses est bien engagée comptablement puisque plus de 60% des lignes de mandat sont engagées.

Accusé de réception en préfecture
044-214402091-20211213-2021-12-236-DE
Date de télétransmission : 16/12/2021
Date de réception préfecture : 16/12/2021

Plus de 10% des lignes de mandats ne sont pas engagées ; pour autant, elles sont suivies par des moyens spécifiques :

- Les dépenses relatives à l'eau (article 60611), l'énergie (60612) et la redevance incitative (637) ne sont pas engagées du fait de la multiplicité des centres de coût et de l'impossibilité d'anticiper la répartition des charges entre les différents centres de coût, néanmoins :
 - Les dépenses relatives à l'eau (article 60611) : 2 factures par an en juin et décembre, la facture de décembre est engagée si elle n'est pas reçue avant la clôture du budget,
 - Les dépenses relatives à l'énergie (gaz et électricité – article 60612) : des engagements sont réalisés en fin d'année en fonction des factures mandatées, afin de prendre en compte les charges totales de l'année,
 - Les dépenses relatives à la redevance incitative : 2 factures par an en mars et septembre, la dernière facture est engagée si elle n'est pas reçue avant la clôture du budget,
- Les dépenses relatives à la téléphonie (article 6262) ne sont engagées à l'année que depuis 2019,
- Les indemnités des élus sont suivies selon les mêmes modalités que les dépenses de personnel (articles 6531, 6533 et 6534).

Près de 15% des lignes de mandats concernent des dépenses non engageables :

- Les annulations et réductions de mandats,
- Les mandats émis après paiement : frais bancaires, TIPI, ANCV, ...,
- Les mandats sur régies d'avance,
- Les subventions aux associations, mandatées après vote du Conseil municipal,
- Les primes d'assurance dont l'échéance est en tout début d'année,
- Les frais de déplacement, indemnités comptable et régisseurs,
- Les mandats du marché de fourniture de denrées alimentaires de la cuisine centrale.

Enfin, près 15% des lignes de mandats concernent d'autres dépenses :

- Les mandats réémis ou dont l'imputation est modifiée lors du mandatement ne sont plus reliés à l'engagement initial,
- Les acquisitions foncières sont mandatées à réception du décompte du notaire pour permettre la signature de l'acte, ces dépenses seront désormais engagées à réception du décompte du notaire avant mandatement,
- Certaines tacites reconductions (locations, abonnements, maintenances, ...) voient les factures arrivées avant leur engagement, ces dépenses seront désormais engagées en début d'année,
- Les visites médicales auprès de médecins agréés,
- Les annonces liées aux appels d'offre dans le cadre des consultations, un rappel a été transmis aux services à ce sujet,
- Les dépenses de carburant ne sont engagées que depuis 2018 (exceptées pour les élus et la Direction générale),
- Il y a également quelques oublis, erreurs, réparations, urgences, ...

Sur la prétendue « faible maîtrise des outils informatiques financiers »

La Chambre régionale des comptes se base sur le fait que les services ont dû solliciter l'éditeur du logiciel AFI pour obtenir certaines extractions afin de qualifier leur compétence de « faible maîtrise des outils informatiques financiers ».

Cependant, l'éditeur lui-même reconnaît qu'il est préférable de passer par son assistance technique puisqu'il n'est pas possible d'exporter toutes les données sollicitées par la Chambre régionale des comptes : « *oui il me semblait qu'on ne pouvait pas avoir toutes les colonnes actuellement. Le problème pour nous de vous fournir une édition générique et que toutes les CRC n'ont pas les mêmes demandes ... Le mieux est tout de même de passer par l'assistance pour que nous puissions tous conserver la trace des demandes (...)* » (réponse de Mme Nathalie BOUCHET du support AFI en date du 09 février 2021)

Par conséquent, les compétences des agents de la collectivité en matière d'outils informatiques financiers ne sauraient être remises en cause.

Sur l'implication de l'ancienne première adjointe

La commune confirme que l'ancienne première adjointe s'impliquait effectivement de manière importante, en étroite collaboration avec la responsable du service ; pour autant, la première adjointe a toujours su laisser sa place à la responsable de service qui remplit pleinement ses missions avec rigueur et efficacité depuis 8 ans maintenant.

La qualité du service, et de sa responsable, est d'ailleurs soulignée dans chaque rapport annuel de la Trésorerie. Par conséquent, il est injuste et faux d'indiquer que l'encadrement fait défaut aujourd'hui.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sincères salutations

Alain ROYER,
Maire



Accusé de réception en préfecture
044-214402091-20211213-2021-12-236-DE
Date de télétransmission : 16/12/2021
Date de réception préfecture : 16/12/2021