



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE DE TRÉLAZÉ
(Département de Maine-et-Loire)

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 7 septembre 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 L'EXAMEN DU CONTROLE INTERNE	9
1.1 L'environnement de contrôle	9
1.1.1 La déontologie et la prévention des atteintes à la probité.....	9
1.1.2 Les modalités d'administration.....	10
1.2 L'identification des risques au sein des états financiers	13
1.2.1 Les garanties d'emprunt accordées par la commune	13
1.2.2 Les provisions.....	13
1.3 L'intégration des activités de contrôle au sein de différents processus	14
1.3.1 Le contrôle de la DSP relatives aux activités socio-éducatives.....	14
1.3.2 Des principes fondamentaux de la comptabilité publique ne sont pas respectés.....	14
1.3.3 Le suivi des actifs	16
1.3.4 Le rattachement à l'exercice.....	19
1.3.5 Le contrôle du respect des délais de paiement.....	19
1.3.6 La comptabilisation des travaux en régie	19
1.3.7 La gestion des ressources humaines	20
1.4 L'information et la communication	21
1.4.1 La transparence de l'information relative au processus budgétaire.....	21
1.4.2 Les systèmes d'information.....	23
2 LES RELATIONS AVEC L'EPIC ARENA LOIRE TRÉLAZÉ	25
2.1 Une définition imprécise des missions confiées à l'EPIC	25
2.2 Le régime de mise à disposition des biens par la commune à l'EPIC est imprécis.....	26
2.3 Les flux financiers entre la commune et l'EPIC sont supérieurs aux montants contractualisés et contreviennent au principe d'équilibre budgétaire des EPIC.....	27
2.3.1 Les versements de la commune à l'EPIC	27
2.3.2 Les versements de l'EPIC à la commune	29
3 LA COMMANDE PUBLIQUE	31
3.1 L'organisation de la fonction achat - commande publique.....	31
3.1.1 Un service de la commande publique mal positionné et insuffisamment doté.....	31
3.1.2 Un fonctionnement du processus achat à améliorer	32
3.2 Une maîtrise des risques insuffisante.....	32
3.2.1 Un déficit d'information et de transparence en matière d'achat.....	32
3.2.2 Des dispositifs de contrôle interne défectueux	34
3.3 La mutualisation des achats de la commune et de l'Aréna Loire	35
3.3.1 Les marchés publics passés en groupement.....	35
3.3.2 La confusion des pouvoirs adjudicateurs entre la commune et l'EPIC Aréna Loire.....	35
3.4 Les irrégularités relevées	36

3.4.1	Des choix de procédures pouvant être inopportuns voire irréguliers.....	37
3.4.2	Des anomalies dans l'analyse des offres.....	37
3.4.3	Une exécution des contrats peu rigoureuse.....	38
4	LES SUBVENTIONS	40
4.1	Les procédures d'octroi et de suivi mises en place à Trélazé	40
4.2	Les anomalies relevées par la chambre.....	40
4.2.1	La confusion entre subvention et prestation de services.....	40
4.2.2	Des demandes préalables des associations non systématiques	42
4.2.3	La rédaction des conventions peu claire rendant difficile le contrôle.....	42
4.2.4	L'emploi des subventions versées doit être contrôlé plus rigoureusement.....	43
4.2.5	Les relations avec la Régie des quartiers doivent être mieux encadrées	44
4.2.6	Les subventions ne sont pas retracées clairement dans les comptes.....	46
5	LA STRATEGIE EVENEMENTIELLE: LE CLUB PARTENAIRES ET LE FESTIVAL	47
5.1	Le club partenaires	47
5.1.1	Un club créé par le maire	47
5.1.2	Un fonctionnement pris en charge par la commune et l'EPIC	48
5.1.3	Des entreprises partenaires sont aussi prestataires de la commune	49
5.2	Le festival.....	49
5.2.1	Des relations entre la commune et l'EPIC à clarifier	49
5.2.2	Des opérations de mécénat qui comportent des risques pour la commune.....	51
5.3	Le soutien à l'emploi	53
6	LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE.....	55
6.1	L'organisation mise en œuvre pour gérer la crise.....	55
6.2	Les actions menées	55
6.3	Les conséquences financières de la crise	56
7	LA SITUATION FINANCIERE.....	57
7.1	La formation de l'épargne.....	57
7.1.1	Les produits de gestion sont en hausse de 4,5 % de 2015 à 2019.....	57
7.1.2	Les charges sont maîtrisées avec + 1,5 % de 2015 à 2019	59
7.1.3	Une capacité d'autofinancement brute en augmentation	61
7.2	Les dépenses d'investissement et leur financement.....	62
7.2.1	Les dépenses d'investissement	62
7.2.2	Le financement de l'investissement.....	62
7.2.3	Analyse de quelques opérations d'investissement.....	63
7.3	La situation bilancielle	63
7.4	La gestion de la dette	64
7.4.1	Un encours élevé, une dette coûteuse	64
7.4.2	La sécurisation des emprunts structurés	65
7.5	Exercice 2020 et prospective financière	67
7.5.1	La formation de l'épargne	67
7.5.2	L'investissement et son financement.....	68
	ANNEXES	69

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a examiné les comptes et la gestion de la commune de Trélazé pour les exercices 2015 et suivants. La commune compte près de 15 000 habitants et disposait en 2019 de recettes de fonctionnement et d'investissement s'élevant à 27,6 M€.

Le contrôle interne doit être amélioré

L'organisation ne permet pas de créer les conditions favorables à l'élaboration de procédures de gestion et au contrôle de leur application. S'il existe des mesures de contrôles, elles sont parcellaires et souvent défailtantes.

La fiabilité des comptes est à améliorer sur de nombreux points qui avaient déjà fait l'objet de remarques par la chambre dans son précédent rapport de 2014 : la tenue de la comptabilité d'engagement et la comptabilisation des restes à réaliser, par exemple. Ces anomalies faussent le calcul du besoin de financement. La commune doit améliorer la complétude des informations figurant dans ses comptes.

Des efforts ont été réalisés en matière d'information et de transparence. Il reste toutefois des améliorations à apporter sur le contenu des rapports d'orientation budgétaire.

La commune veille à maintenir des systèmes d'information conformes aux standards requis et s'est donné les moyens de lancer sa mise en conformité au règlement général sur la protection des données (RGPD).

Les relations avec l'EPIC Aréna Loire présentent des risques

Les missions confiées à l'EPIC Aréna Loire¹ ne sont pas définies précisément. Dès lors, la commune continue à intervenir financièrement et techniquement pour des missions qui incombent à l'EPIC. Ces interventions contreviennent aux principes de spécialité et d'équilibre budgétaire des SPIC. La chambre recommande de clarifier le champ des missions confiées à l'EPIC et de lui facturer les services pris en charge pour son compte.

Les versements effectués par la commune sont parfois en décalage avec le fait générateur, ce qui laisse penser que l'objectif est de limiter le montant du déficit de l'EPIC.

¹ Qui a fait l'objet d'un contrôle distinct de la chambre, parallèlement à celui de la commune de Trélazé.

Les modalités de calcul de la redevance que l'EPIC verse à la commune pour l'usage des locaux ne sont pas établies clairement et son montant s'avère particulièrement faible au regard de la surface de l'équipement. Selon l'estimation de la chambre, la redevance représente 73 centimes au m² par an, ce qui ne correspond à aucune réalité économique. La commune a délibéré pour prendre en charge sur son budget les emprunts liés à la construction de la salle Aréna Loire Trélazé, soit 1,2 M€ par an. Elle continue de prendre à sa charge les dépenses d'investissement liés aux bâtiments gérés par l'EPIC sans les refacturer.

Le contrôle concomitant des comptes et de la gestion de l'EPIC Aréna Loire démontre que l'établissement présente des comptes insincères masquant la réalité très critique de sa situation financière et que son modèle économique n'est pas viable. La situation de l'EPIC présente des risques juridiques et financiers élevés pour la commune qu'elle doit identifier et prendre en compte.

Des anomalies ont été relevées dans les marchés publics

La chambre relève un déficit important d'information et de transparence en matière d'achat. Le maire dispose d'une délégation pleine et entière du conseil municipal concernant les marchés publics quel que soit leur montant. Toutefois, il n'effectue pas de compte rendu des actes pris. Ce point a été corrigé depuis le contrôle de la chambre.

La commune ne s'est pas organisée pour recueillir les besoins en matière d'achat public, de manière à assurer le respect des seuils de procédures. De nombreuses anomalies voire irrégularités ont été mises en évidence par les contrôles de la chambre : la commune recourt à des procédures de marchés adaptés en lieu et place d'appel d'offres, l'analyse des offres n'est pas toujours réalisée conformément aux modalités retenues initialement et le suivi financier des marchés est peu rigoureux.

La chambre appelle donc fermement la commune au respect des dispositions du code de la commande publique.

Des anomalies ont été relevées dans les subventions versées

La procédure d'octroi des subventions mise en place est complète et respecte les dispositions réglementaires. La commune s'est dotée de critères d'attribution pour les associations sportives, ce qui constitue une bonne pratique. Cette méthodologie n'a pas été développée pour les associations culturelles ou sociales.

Le suivi des subventions accordées porte essentiellement sur la production des pièces justificatives rendues nécessaires par les textes réglementaires. La commune ne se donne pas les moyens de vérifier l'emploi des subventions versées.

Des anomalies ont été relevées portant notamment sur la confusion entre subvention et prestation de services. Certaines subventions correspondent en réalité à des prestations de services réalisées par les associations au profit de la commune et auraient dû faire l'objet de marchés publics.

La politique événementielle : le club partenaires et le festival

La commune de Trélazé mène depuis le milieu des années 1990 une politique volontariste pour valoriser son image. Cette politique se décline principalement au moyen des équipements dont la gestion a été confiée à l'EPIC Aréna et du festival annuel gratuit pour les spectateurs.

Si le festival et la gestion du « club partenaires » (rassemblant les entreprises mécènes du festival) relèvent de l'EPIC, la commune ne lui en n'a pas confié formellement la responsabilité et continue dans les faits à intervenir.

Le financement du festival repose sur le mécénat d'entreprises à hauteur de 800 000 € à 1,3 M€ sur la période et sur un financement direct de la commune de Trélazé à hauteur de 596 000 € à 650 000 € sur la période. Les conditions de mise en œuvre du mécénat par l'EPIC révèlent des anomalies.

Le nombre de partenaires est en augmentation passant de 332 en 2015 à 451 en 2019, de même que le montant moyen des dons qui passe de 2 420 € en 2015 à 2 802 € en 2019. Sur la période, 136 partenaires ont également été prestataires de la commune et ont perçu à ce titre un montant moyen de plus de 129 505 €.

La commune a été réactive dans la gestion de la crise sanitaire

Durant la crise sanitaire, la commune a su trouver une organisation de gestion de crise pour maintenir les services publics et venir en soutien à la population. Elle a distribué des masques aux habitants début mai 2020.

Elle a su mobiliser ses partenaires pour conduire des actions visant à limiter les effets de la crise en organisant des animations spécifiques durant l'été et en distribuant des ordinateurs aux familles qui n'en disposaient pas. Cette dernière action a coûté 92 000 € à la commune.

La commune a pu estimer pour 2020 les coûts directs des mesures sanitaires (130 000 € à sa charge), les moindres recettes (236 000 €) et les dépenses évitées (887 500 € dont 550 000 € liés à l'absence de festival). Il est toutefois plus difficile de mesurer les effets à plus long terme de la crise économique sur les recettes.

La situation financière s'est améliorée

Depuis le dernier contrôle de la chambre en 2014, la situation financière de la commune s'est améliorée. Les charges de fonctionnement ont été maîtrisées et ont augmenté moins vite que les produits qui ont bénéficié de la dynamique des bases fiscales. L'épargne de gestion est par conséquent en hausse. La commune a adhéré volontairement au dispositif de contractualisation de l'évolution de ses dépenses de fonctionnement engagé par l'État, dit contrat de Cahors. Le volume des dépenses d'investissement sur la période 2015-2019 s'élève à 14 M€, soit une très nette diminution par rapport à la période 2010-2014 (45,4 M€) caractérisée par la construction de la salle Aréna Loire qui a coûté 24,58 M€. La commune a pu continuer à investir grâce à un taux de subventionnement élevé de ses projets, en premier lieu de l'État.

L'encours de la dette reste élevé, plus de deux fois supérieur à la moyenne de la strate. Les aides apportées par l'État pour sécuriser les prêts risqués permettent d'en diminuer le coût.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Formaliser, dans le règlement intérieur de l'assemblée, les procédures de prévention des conflits d'intérêts conformément au décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014.

Recommandation n° 2 : Améliorer l'identification et la valorisation des risques dans les états financiers en ajustant le niveau des provisions aux risques identifiés, conformément à la M14.

Recommandation n° 3 : Tenir la comptabilité d'engagements et la comptabilisation des restes à réaliser, conformément à l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Recommandation n° 4 : Comptabiliser les biens reçus ou mis en affectation conformément aux prescriptions de la M14.

Recommandation n° 5 : Préciser les missions conférées à l'EPIC Aréna Loire.

Recommandation n° 6 : Appliquer la convention de refacturation passée avec l'EPIC pour se faire rembourser toutes les dépenses exposées en numéraire ou en nature par le budget communal.

Recommandation n° 7 : Formaliser les procédures applicables en matière de commande publique et en assurer le contrôle interne.

Recommandation n° 8 : Formaliser le recueil des besoins en matière d'achat public de manière à s'assurer du respect des seuils.

Recommandation n° 9 : Formaliser les relations avec l'EPIC Aréna Loire en matière de commande publique.

Recommandation n° 10 : Respecter l'ensemble des règles de la commande publique.

Recommandation n° 11 : Passer des marchés publics lorsque les associations subventionnées fournissent des prestations de services, conformément à la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Recommandation n° 12 : Mettre en place une procédure pour le suivi de l'utilisation des subventions octroyées.

Recommandation n° 13 : Inscrire le concours du fonds de soutien instauré pour les collectivités territoriales et certains de leurs établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque en engagement hors bilan au titre des engagements reçus, conformément à la M14.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Trélazé à compter de 2015 a été inscrit au programme des travaux de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire pour 2020. Les thèmes suivants ont été examinés : les suites du précédent contrôle de 2014, le contrôle interne, la politique événementielle, la commande publique, les subventions et la situation financière.

L'ouverture du contrôle a été notifiée le 27 août 2020 à M. Marc Goua, ordonnateur. Les entretiens de début et de fin de contrôle se sont tenus les 25 septembre 2020 et 4 février 2021.

Un rapport d'observations provisoires a été adressé le 21 avril 2021 à Monsieur Marc Goua, maire de la commune. Des extraits ont été adressés le 23 avril 2021 à la société Veuve Amiot, le 26 avril 2021 à la société Art Gan et à l'association « régie de quartier » et le 27 avril 2021 à l'association culturelle des Musulmans de Trélazé. Une communication a été adressée le 21 avril 2021 à la direction départementale des finances publiques (DDFIP) et le 8 juin 2021 au comptable public.

Monsieur Marc Goua a sollicité une audition devant la chambre, prévue à l'article L. 243-3 du code des juridictions financières. Elle s'est tenue le 7 septembre 2021, à la suite de quoi la chambre a délibéré ce même jour sur les observations définitives.

Avec près de 15 000 habitants, Trélazé est la 3^{ème} commune la plus importante de la communauté urbaine Angers-Loire-Métropole après Angers et Loire-Authion. L'histoire de la commune est marquée par l'exploitation de ses ardoisières dont la dernière mine exploitée en France a été fermée en 2013. Le passé industriel de la commune est encore visible aujourd'hui puisque 50 % de son territoire est dépourvu d'habitat. La commune compte l'un des huit quartiers « politique de la ville » de la communauté urbaine (le Grand Bellevue). Depuis les années 1990, la commune s'est urbanisée et sa population a augmenté de 50 %.

La situation économique et sociale de la commune n'est pas favorable. Les indicateurs de revenus de l'INSEE la placent sous la moyenne du département et de la communauté urbaine en termes de part des ménages fiscaux imposés et de revenu disponible.

La stratégie des élus depuis les années 1990 est de lier l'urbanisation au développement d'événements marquants pour faire évoluer l'image de la commune tant auprès de ses habitants que vis-à-vis de l'extérieur. Le sport et la culture sont la pierre angulaire de cette stratégie événementielle.

En 2010, la commune a fait le choix de financer la construction d'un équipement multifonctionnel, la salle Aréna Loire Trélazé, d'une capacité de 6 500 places, ce qui en fait la plus grande salle du département. L'équipement aura coûté au final 24,5 M€ dont 19,79 M€ uniquement à la charge de la commune. Une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière assurant une mission de service public industriel et commercial a été créée pour gérer cet équipement. Depuis 1996, la commune organise chaque été un festival, gratuit pour les spectateurs et financé en partie par le mécénat, qui programme des têtes d'affiches internationales ou nationales.

1 L'EXAMEN DU CONTROLE INTERNE

Le contrôle interne est un dispositif par lequel une collectivité territoriale ou un établissement public organise ses travaux de manière à obtenir l'assurance du respect des normes qui s'imposent à elle, à supprimer les risques d'erreur ou de manipulation sur les données ou des résultats, et plus généralement à assurer la qualité des services².

Le contrôle des marchés publics et des subventions ayant conduit à formuler des observations substantielles en matière de contrôle interne, celles-ci ont été intégrées dans des parties dédiées.

1.1 L'environnement de contrôle

1.1.1 La déontologie et la prévention des atteintes à la probité

La réglementation³ impose aux collectivités de mettre en place des procédures visant à prévenir et détecter les faits d'atteintes à la probité.

1.1.1.1 La stratégie en matière de prévention et de détection de faits de corruption

Le code général des collectivités territoriales (CGCT)⁴ prévoit l'adoption en début de mandat d'une charte, établissant un cadre déontologique destiné à préciser les normes de comportement que les élus locaux doivent adopter dans l'exercice de leurs fonctions et que les citoyens sont en droit d'attendre de la part de leurs représentants.

Les dispositions prévues en matière de présentation de la charte de l' élu local⁵ ont été respectées⁶. En outre, cette charte est reprise dans le mémento d'accueil des conseillers municipaux remis aux élus après les élections de 2020.

² Cour des comptes, Rapport public annuel 2009, insertion relative aux évolution du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales, page 283

³ La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin II » et les décrets n° 2017-519 du 10 avril 2017 et n° 2017-564 du 19 avril 2017 sont venus renforcer les dispositifs applicables aux collectivités en matière de transparence et de prévention des atteintes à la probité des élus et des agents territoriaux.

⁴ L'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « Les élus locaux sont les membres des conseils élus au suffrage universel pour administrer librement les collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi. Ils exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques, consacrés par la (...) charte de l' élu local ».

⁵ La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 prévoit que lors de la première réunion du conseil municipal, immédiatement après l'élection du maire et des adjoints, le nouveau maire doit donner lecture de la charte de l' élu local prévue à l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales

⁶ PV du conseil municipal de mai 2020

1.1.1.2 La prévention des conflits d'intérêts

L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a défini pour la première fois la notion de « conflit d'intérêts » comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

Le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 prévoit une obligation de retrait des élus en situation de conflit d'intérêts et la formalisation d'arrêtés déterminant les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences.

Les deux règlements intérieurs de la commune en vigueur sur la période du contrôle de la chambre⁷ n'évoquent pas cette question.

La chambre recommande à la commune de formaliser une procédure de prévention des conflits d'intérêt et de s'assurer que les élus intéressés, non seulement ne prennent pas part au vote, mais également ne prennent pas part à la préparation des délibérations et sortent physiquement de la salle du conseil municipal lors du vote des dites délibérations. La chambre engage la commune à prendre des arrêtés déterminant les questions pour lesquelles les personnes intéressées doivent s'abstenir d'exercer leurs compétences.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que le règlement intérieur serait modifié à l'automne 2021 et que des arrêtés individuels seraient pris.

Recommandation n° 1 : Formaliser, dans le règlement intérieur de l'assemblée, les procédures de prévention des conflits d'intérêts, conformément au décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014.

1.1.2 Les modalités d'administration

1.1.2.1 Les délégations en matière de gestion de dette

Les délégations données au maire en matière de gestion de dette et de trésorerie sont incomplètes sur la période sous contrôle puisque ce dernier a signé jusqu'au 26 mai 2020 les demandes de tirages de trésorerie sans disposer de la délégation afférente.

En outre, le maire n'a pas effectué de rendu-compte de sa délégation au conseil municipal, notamment des renégociations de prêts⁸, ce qui est contraire aux prescriptions de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités locales.

⁷ Adoptés lors des séances des conseils municipaux du 29 septembre 2014 et du 29 juin 2020

⁸ Exemple : renégociation du prêt n° 00020293602 conclu auprès du crédit Mutuel en 2015 et 2019

1.1.2.2 Les élus ne sollicitent pas leur droit à la formation

Le code général des collectivités territoriales prévoit un droit à la formation pour les élus locaux⁹. Un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la commune doit être annexé au compte administratif et donner lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal. Or, cette information n'est pas renseignée.

La commune a indiqué que des séminaires destinés aux groupes majoritaires ont été organisés, sans toutefois fournir d'éléments relatifs au contenu de ces séminaires à l'exception de celui organisé en juin 2018.

La chambre relève une amélioration de l'information délivrée aux élus à compter de 2020 sur leur droit à la formation.

1.1.2.3 Une organisation des services à renforcer

L'examen de l'organigramme en vigueur en 2019 montre un éclatement des fonctions « ressources » peu propice à l'élaboration et au suivi de procédures de gestion cohérentes : les finances et les ressources humaines sont rattachées à la directrice générale des services qui fait office de directrice des finances ; un service « administration générale et juridique » est rattaché à une directrice générale adjointe ; le service des marchés est rattaché à la direction des « services techniques administratifs ».

1.1.2.3.1 Un faible taux d'encadrement

Le taux d'encadrement supérieur et intermédiaire pour les communes comptant entre 100 et 349 agents est de 20 % pour l'année 2017¹⁰.

À Trélazé, ce taux est passé de 9 % en 2015 à 11 % en 2019 (10 % en 2017). Ce calcul est basé sur les données déclarées par la commune¹¹ qui ne distinguent par rigoureusement les contractuels permanents et non permanents. Si on rapporte le nombre d'encadrants aux effectifs physiques au 31/12/N, le taux passe de 8 % en 2015 à 6 % en 2019.

Consciente de la faiblesse de son encadrement, la commune a procédé en 2021 au recrutement de deux cadres.

⁹ Article L. 2123-12 à L. 2123-16 <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000006390017/2016-01-12/>

¹⁰ Source : « 10 groupes d'indicateurs repères pour le pilotage des ressources humaines », étude effectuée par la fédération des centres de gestion de la FPT et l'association nationale des directeurs et directeurs adjoints des CDG. La formule retenue est nombre d'encadrants (agents de catégorie A et B) / effectif sur emploi permanent au 31/12.

¹¹ La notion de contractuels permanents et non permanents ne semble pas suivie rigoureusement. De plus, les deux chargées d'emplois cat A ne sont pas retenues par la commune dans ce calcul.

En outre, la commune compte six agents de catégorie C ayant une fonction d'encadrement. En 2019, l'ajout de ces encadrants porte le taux d'encadrement à 16 % (si on base le calcul par rapport aux effectifs sur emplois permanents) et 10 % si on le ramène au nombre d'agents en poste au 31/12. Dès lors, 29 % des encadrants sont des agents de catégorie C, ce qui souligne le faible taux d'encadrement de la commune de Trélazé par rapport à la moyenne de sa strate et le poids important des encadrants de catégorie C. En outre, cela crée un décalage avec le statut et le profil de poste. En réponse, la commune a indiqué encourager via le régime indemnitaire les agents à passer les concours.

1.1.2.3.2 Des recrutements de cadres contractuels sur une base juridique fragile

Les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires, sauf dérogation prévue par une disposition législative¹².

Selon les données fournies par la commune, les contractuels sur emplois permanents représentaient 6 % des équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2015 et 18 % en 2019. Cette augmentation serait due, d'une part à un remplacement des agents fonctionnaires par des contractuels, d'autre part à l'augmentation des CDD de remplacement du fait du taux d'absentéisme élevé (10 % en 2019). Ces derniers passent de 5 ETP en 2015 à 16 en 2019.

Le recrutement de six cadres contractuels a été particulièrement examiné par la chambre. Pour cinq de ces recrutements, la collectivité n'a pas été en mesure de prouver l'absence d'agent fonctionnaire pouvant répondre à son besoin et donc de justifier la procédure dérogatoire suivie de recrutement d'un contractuel.

Deux postes de contractuels de catégorie A ont été créés par délibérations des 27 juillet 2015 et 19 septembre 2016 dans le cadre du soutien à l'emploi (*cf. infra*). Les délibérations mentionnent en référence le 1^{er} échelon de l'échelle d'attaché, or, un des contrats est signé en référence au 2^{ème} échelon.

Après divers échecs dans le recrutement d'un directeur des finances (absence de candidats, candidat retenu ne donnant pas satisfaction, mutation rapide d'un autre, ou encore départ au bout d'un an d'un agent contractuel correspondant au profil), la mission de direction des finances a été reprise par la directrice générale des services au 1^{er} janvier 2020.

¹² Article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983

1.2 L'identification des risques au sein des états financiers

1.2.1 Les garanties d'emprunt accordées par la commune

Les garanties d'emprunt accordées par la commune ont connu une forte augmentation sur la période, puisque le montant du capital restant dû garanti au 31 décembre de l'année est passé de 20 468 118,59 € en 2015 à 56 829 753,38 € en 2019¹³. Cette évolution est liée à la politique active de construction de logements, 98 % du montant garanti en 2019 concernant la construction de logements sociaux.

Les contrôles de la chambre ont porté sur les 159 lignes de garanties recensées au compte administratif 2019. Après rapprochement avec les données des établissements bancaires, il ressort que l'identification des emprunts garantis par la commune n'est pas exhaustive et qu'une partie des informations est inexacte.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à renforcer son contrôle interne en la matière, en fiabilisant la procédure des garanties d'emprunts données et en en suivant l'évolution dans le temps (évolution des taux, réaménagement des emprunts).

1.2.2 Les provisions

Ce point avait fait l'objet d'une recommandation lors du précédent contrôle.

La commune inscrit des provisions pour risques et charges depuis 2018 d'un montant peu élevé (12 766 €) et des provisions pour dépréciation des comptes de redevables depuis 2019 pour 261 €. Les comptes de tiers pour créances douteuses présentent un solde au 31 décembre 2018 de 21 546,27 € et au 31 décembre 2019 de 88 158 €. Le provisionnement de ces créances passe de 60 % en 2018 à 15 % en 2019. Un réajustement de la provision pourrait être effectué.

D'autres risques pourraient également être provisionnés dans un souci de bonne gestion :

- les contentieux en cours si leur étude montre un risque financier pour la commune ;
- une partie des comptes épargne-temps (même si la compensation financière n'est pas possible, la prise des jours peut entraîner le recrutement d'un CDD).

Le recours au provisionnement reste limité et ne fait pas l'objet de révision ou d'étude régulière quant à son niveau optimum. La recommandation faite lors du précédent contrôle reste donc d'actualité.

¹³ Source : comptes administratifs

Recommandation n° 2 : Améliorer l'identification et la valorisation des risques dans les états financiers en ajustant le niveau des provisions aux risques identifiés, conformément à la M14.

1.3 L'intégration des activités de contrôle au sein de différents processus

1.3.1 Le contrôle de la DSP relatives aux activités socio-éducatives.

Le précédent rapport de la chambre comprenait une recommandation relative à ce contrat de délégation de service public : « Mettre en place les outils et actions nécessaires pour un contrôle indépendant et approfondi de la gestion déléguée des activités socio-éducatives ».

Cette recommandation a été mise en œuvre : un audit a été réalisé et présenté au conseil municipal de septembre 2019.

1.3.2 Des principes fondamentaux de la comptabilité publique ne sont pas respectés

1.3.2.1 Le suivi des engagements

L'examen des mandats de dépenses 2019 démontre que la procédure d'engagement n'est pas maîtrisée par la collectivité :

- plus d'un tiers des dépenses testées¹⁴ n'a pas fait l'objet d'un engagement préalable, comme le prévoit la réglementation¹⁵ ;
- en l'absence de production de la date d'engagement, il n'est pas possible de vérifier que l'engagement est bien antérieur au mandatement ;
- les marchés publics ne font pas l'objet systématiquement d'un engagement au moment de leur notification.

La chambre invite la commune à améliorer sans délai le suivi de ses engagements, ce à quoi elle s'est dite disposée.

¹⁴ Le test a porté sur les dépenses réelles de fonctionnement du budget principal des comptes 60 à 62 (chapitre 011), 657 et 658 soit 6 419 614 € et 20 % des dépenses réelles de fonctionnement et les dépenses réelles d'investissement du budget principal des comptes 20 à 23 soit 4 143 799 € et 44 % des dépenses réelles d'investissement

¹⁵ Aux termes de l'article 29 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 « l'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans la limite des autorisations budgétaires et demeurer subordonné aux autorisations, avis ou visas prévus par les lois ou règlements propres à chaque catégorie d'organismes publics ».

1.3.2.2 Le suivi des restes à réaliser (RAR)

Ce point a fait l'objet d'une recommandation lors du précédent contrôle. La procédure de suivi des restes à réaliser n'est toujours pas maîtrisée puisque leur montant est sous-évalué, ce qui fausse la détermination du besoin de financement.

En dépenses :

- les marchés concernant le réaménagement du Dojo Daguerre ont été inscrits en RAR 2019 pour 535 972 € alors qu'ils ont été notifiés le 29 janvier 2020. La collectivité a confirmé et expliqué en cours d'instruction que la signature des marchés avait pris du retard du fait de diagnostics supplémentaires nécessaires ;
- les marchés concernant le réaménagement de la rue des Malembardières ont été inscrits en RAR à hauteur de 556 528 €. Or, au vu des marchés notifiés et des paiements effectués, l'inscription aurait dû être de 896 045 € ;
- au-delà de la mauvaise évaluation des RAR inscrits au compte administratif, il a été constaté que tous les RAR ne sont pas rattachés : par exemple, l'assistance à maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'ouvrage pour la réhabilitation de la piscine n'ont pas été inscrits en RAR alors que les marchés ont été signés en 2018 et 2019. Il en résulte une minoration des restes à réaliser d'environ 190 000 €.

En recettes :

- subvention DTER¹⁶ inscrite en RAR pour 98 030,07 € : au vu des pièces justificatives produites, l'inscription aurait dû être de 52 102,69 € ;
- subvention Région Pays de la Loire pour 47 914 € : au vu des pièces justificatives produites, l'inscription aurait dû être de 65 338 €.

Recommandation n° 3 : Tenir la comptabilité d'engagements et la comptabilisation des restes à réaliser, conformément à l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Ces défauts de suivis des restes à réaliser reflètent des difficultés dans le pilotage financier des projets. Le recours à la technique de gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) permettrait de mieux maîtriser les inscriptions budgétaires des crédits afférents.

Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des engagements qui peuvent être pris, elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes. L'équilibre budgétaire s'apprécie en tenant compte uniquement des seuls crédits de paiement. La gestion en AP/CP est possible pour les communes et groupement de plus de 3 500 habitants depuis le décret n° 1997-175 du 20 février 1997.

¹⁶ Dotation d'équipement des territoires ruraux

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a manifesté sa volonté de tester ces modalités de gestion sur une ou deux grosses opérations.

1.3.3 Le suivi des actifs

Les subventions et fonds reçus ont été examinés et sont correctement imputés. L'examen de l'affectation des résultats n'appelle pas non plus d'observation.

Les processus de gestion des actifs appellent en revanche des observations substantielles.

1.3.3.1 La cohérence entre l'inventaire, l'état de l'actif et la balance¹⁷

Si l'état de l'actif est cohérent avec la balance des comptes au 31 décembre 2019, il ne l'est pas avec l'inventaire, dont la tenue est de la responsabilité de l'ordonnateur. Il est relevé un écart de 9,4 M€ sur la valeur brute (en plus sur l'inventaire) et de 274 186 € sur la valeur nette (en moins sur l'inventaire). Ce constat est connu de la commune. Elle a initié un travail de mise en cohérence fin 2018 qui doit se poursuivre jusqu'en 2021, notamment en procédant à la sortie de biens inexistant au patrimoine de la collectivité.

¹⁷ L'instruction M14 dispose : « La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés. Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes et au bilan. L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre. Cette correspondance repose largement sur la qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable, sur la base de l'attribution par l'ordonnateur d'un numéro d'inventaire aux actifs immobilisés. Les dispositions ci-après concernent tant les immobilisations dont le centre de gestion est propriétaire que celles dont elle est affectataire ou bénéficiaire au titre d'une mise à disposition. ».

1.3.3.2 La comptabilisation des biens reçus ou mis en affectation au titre d'une mise à disposition ou d'un transfert de compétence

En contrariété avec la réglementation¹⁸, le bilan de la commune ne retrace pas dans les comptes adéquats les biens mis à disposition :

- d'Angers-Loire-Métropole au titre des transferts de compétences (voirie notamment) ;
- de l'association Léo Lagrange au titre de la délégation de service public ;
- du SPIC Aréna Loire Trélazé (une convention de mise à disposition a été signée en 2014. Les annexes à cette convention décrivant les biens immobiliers et mobiliers mis à disposition n'ont pas pu être produites. De même la mise à disposition du local technique à compter de 2020 a conduit à établir un avenant pour modifier le montant de la redevance mais la consistance des biens mis à disposition n'a pas été répertoriée dans une annexe). De plus, le fait que la mise à disposition soit à titre onéreux ne dispense pas la collectivité de l'acter dans ses comptes afin de donner une image fidèle de son actif) ;
- de l'école de musique intercommunale Henri Dutilleux (locaux Hervé Bazin).

La chambre recommande à la commune de se conformer aux règles comptables en la matière, ce à quoi la commune s'est engagée pour l'établissement du compte administratif 2021.

Recommandation n° 4 : Comptabiliser les biens reçus ou mis en affectation conformément aux prescriptions de la M14.

1.3.3.3 Les comptes d'immobilisations en cours (compte 23)

Le compte 23 « immobilisations en cours » a pour objet d'inscrire au bilan la valeur des travaux afférents à des immobilisations non achevées à la fin de l'exercice.

Fin 2019, 1 386 125 € de travaux pourtant réceptionnés figurent encore dans ces comptes, à tort, ce qui fausse le montant des amortissements.

¹⁸ L'instruction M14 dispose « le compte 22 enregistre les immobilisations **reçues** en affectation lorsque l'affectataire est doté de la personnalité morale. La subdivision intéressée du compte 22 est débitée du montant de la valeur brute de l'immobilisation reçue par le crédit du compte 229 « Droits de l'affectant ». Ce même compte 229 est débité par le crédit des comptes 28 et 16 des amortissements et emprunts éventuellement transférés, voire des subventions transférées. Le compte 229 « Droits de l'affectant » représente donc la contrepartie nette des éléments d'actif et de passif reçus en affectation. [...] Les immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition dans le cadre d'un transfert de compétence obligatoire ou volontaire sont enregistrées au compte 217.

[...]

Toutes les immobilisations appartenant à une collectivité mais affectées, mises à disposition dans le cadre d'un transfert de compétences, ou encore affermées ou concédées sont comptabilisées au compte 24. »

Au surplus, 229 580 € sont en « en cours » pour la voirie. Cette dernière compétence relève désormais d'Angers-Loire-Métropole laquelle a signé avec les communes des conventions de prestation transitoire de service dans l'attente du transfert effectif de la compétence. La convention signée avec la commune de Trélazé précise les modalités comptables avec l'utilisation de comptes de tiers¹⁹.

Interrogée sur ces inscriptions en dehors de la convention de gestion, la commune a indiqué avoir travaillé avec ALM pour augmenter ses dépenses d'investissement « voirie » dans le cadre de la convention de gestion. Mais au vu des besoins réels repérés et décidés par la commune, cette dernière a convenu avec ALM qu'elle prendrait à sa charge directement une partie des travaux complémentaires. Sur la période 2020-2023, la commune envisage 4,8 M€ de dépenses hors convention de gestion.

La commune prend en charge des dépenses d'équipement (voirie) qui ne sont plus de sa compétence, elle devrait utiliser la technique des fonds de concours pour avoir une vision fiable de son actif. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'à compter de 2022, elle ne prendrait plus en charge de dépenses d'équipement relevant de la compétence de la communauté urbaine.

1.3.3.4 La valorisation des biens inscrits à l'actif

Il est difficile²⁰ de reconstituer les informations relatives à la valorisation des biens inscrits à l'actif dans la mesure où la commune ne les suit pas avec un numéro d'inventaire unique.

La mise en place d'une arborescence de l'inventaire des biens immobiliers de la collectivité permettrait de fiabiliser la valorisation des plus importants et faciliterait les écritures de mises à disposition des biens.

1.3.3.5 Les amortissements des immobilisations

La collectivité ne maîtrise pas le calcul des amortissements : la dotation a été minorée de 0,7 M€ en 2019 (notamment du fait du non amortissement de la voirie, amortissement facultatif décidé par délibération de 2016). Ce constat a non seulement une incidence sur la valorisation de l'actif immobilisé mais également sur le résultat de fonctionnement de la collectivité.

1.3.3.6 Les amortissements des frais d'études et d'insertion (compte 2031 et 2033)

Le précédent contrôle de la chambre avait relevé que la commune n'appliquait pas les règles en matière d'amortissement des frais d'études et d'insertion.

¹⁹ Article 6 : utilisation des comptes 458 - « mandat de voirie pour Angers-Loire-métropole »

²⁰ Un test a été effectué sur le compte 213 « constructions » d'un montant de 82,9 M€ :

- un certain nombre de lignes ne sont rattachées à aucun bâtiment en particulier (pour 2,1 M€) ;
- PROFAC : 4,4 M€ mais il n'est pas possible de connaître la valorisation du théâtre de l'avant-scène par exemple ;
- l'ARENA est valorisée pour plus de 20 M€ et les grandes écuries pour 245 817 € (soit 25 % de la valorisation des constructions).

Si des écritures de régularisation ont été passées pour corriger les anomalies constatées, il semble que la collectivité n'applique toujours pas les règles d'amortissement des frais d'études et d'insertion non suivis de réalisation. Ces écritures de régularisation ne doivent pas remplacer les amortissements réguliers de ces frais.

1.3.4 Le rattachement à l'exercice

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice a fait l'objet d'une recommandation lors du précédent contrôle de la chambre.

Les données affichées à la balance des comptes et au compte administratif de 2015 à 2019 sont cohérentes. Toutefois, il n'a pas été possible de réaliser un contrôle précis des rattachements dans la mesure où la date de service fait n'est pas saisie dans le logiciel financier.

Les intérêts courus non échus ne sont pas comptabilisés correctement. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a indiqué avoir procédé à leur régularisation à l'occasion du vote du budget supplémentaire 2021.

1.3.5 Le contrôle du respect des délais de paiement

Le code de la commande publique²¹ prévoit que le délai de mandatement est de 20 jours, le comptable disposant de 10 jours supplémentaires pour payer.

Si le délai moyen de mandatement et de paiement s'est amélioré sur la période, passant de 48 jours en 2015 à 24 en 2018, il reste perfectible dans la mesure où un certain nombre de mandats (au moins 654 en 2019) ne sont pas réglés dans les délais imposés par la loi, soit 30 jours. La plupart des motifs invoqués par la commune durant le contrôle pour justifier le dépassement ne permet pas de déroger aux règles imposées par le code de la commande publique. Ainsi, en 2019, la collectivité aurait dû verser au moins 26 000 € d'indemnité forfaitaire auquel devraient se rajouter des intérêts moratoires par jour de dépassement.

1.3.6 La comptabilisation des travaux en régie

Les travaux en régie doivent être suivis dans un compte dédié. Il ressort de l'examen de la chambre les constats suivants :

- une partie des inscriptions ne relèvent pas de l'immobilisation (plantation de vivaces, réfection de volets roulants, nettoyage de jardins familiaux...);
- les coûts imputés en investissement ne sont pas complets (les charges de personnel ne sont reprises qu'à hauteur de 2/3).

²¹ Code de la commande publique, L. 2192-10 à L. 2192-14, R. 2192-10 et R. 2192-31 à R. 2192-36

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle modifiait ses pratiques à compter de septembre 2021 pour reprendre la totalité des charges de personnel.

Ces constats n'ont pas eu d'impact significatif sur la dotation de FCTVA dans la mesure où les charges de personnel sont exclues de l'assiette, les charges de fonctionnement, par contre, sont prise en charge (voirie et bâtiments publics). Cela n'exonère pas la commune d'améliorer cette comptabilisation.

1.3.7 La gestion des ressources humaines

La commune n'a pas formalisé ses procédures en matière de ressources humaines ni même élaboré un tableau de bord permettant le suivi régulier des indicateurs principaux.

1.3.7.1 Les données sur les effectifs sont incohérentes et incomplètes

Les données affichées à l'état du personnel du compte administratif (CA), au bilan social et celles produites en cours d'instruction ne sont pas toujours cohérentes en ce qui concerne les équivalents temps plein travaillés (ETPT - suivis dans les comptes administratifs) et les équivalents temps pleins rémunérés (ETPR - suivis dans le bilan social). Les ETPR passent de 152,3 en 2015 à 186,9 en 2019. Sur la même période, les ETPT passent de 155 à 133. Quand les ETPT diminuent de 22, les ETPR augmentent de 34,6. Interrogée sur cet écart, la collectivité évoque une rupture dans le suivi des données liée à un changement de logiciel. Le problème ne semble pas uniquement imputable à la récupération de données en 2018. En effet, en 2019, la commune déclare 133 ETPT au CA et 186,9 ETPR au bilan social.

La commune fait une confusion entre les notions de contractuels permanents et contractuels non permanents. Un contractuel permanent est affecté sur un poste permanent même à temps non complet (les CDD remplaçants et recrutés sur postes vacants entrent dans cette catégorie). Un contractuel non permanent intervient sur des missions spéciales limitées dans le temps en raison de surcroît d'activité ou sous statut d'emplois aidés (avenir, apprentis, contrat insertion CUIE CIE CAE, etc.).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué sa volonté d'améliorer la qualité des données sur les effectifs.

1.3.7.2 Le temps de travail

La commune a modifié en 2019 le temps de travail pour le ramener à la base légale²².

²² Délibération du 25 mars 2019

Un nouveau protocole de réduction du temps de travail applicable à compter du 1^{er} mai 2019 a été mis en œuvre. Ce protocole fixe la durée effective de travail à 7h32 et le nombre de jours de récupération à 40 (soit 34 jours de congés annuels et 6 RTT). Si le nombre total de jours de repos est conforme à la réglementation (normalement 25 jours de congés annuels + 15 RTT soit 40), la répartition entre congés annuels et RTT est erronée. La commune n'a pas voulu revenir sur l'avantage acquis des 34 jours de congés annuels. Cette répartition a toutefois un impact dans la mesure où les jours de maladies ouvrent droit à congés annuels et non à RTT. Cet impact sera d'autant plus important à Trélazé où l'absentéisme est relativement élevé (10 % en 2019). En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué sa volonté d'initier prochainement de nouvelles négociations sur le temps de travail.

1.4 L'information et la communication

1.4.1 La transparence de l'information relative au processus budgétaire

La commune respecte l'obligation²³ de mise en ligne des comptes-rendus du conseil municipal. De plus, un lien audio permet d'écouter l'intégralité de la séance avant la mise en ligne de son procès-verbal.

1.4.1.1 L'information issue des rapports d'orientation budgétaire

Le rapport d'orientation budgétaire²⁴ ne reprend pas toutes les informations prévues par la réglementation²⁵. Si les informations complémentaires peuvent être retrouvées par les élus (plan pluriannuel d'investissement, prospectives financières, etc.) dans des documents annexes, il serait plus aisé, et plus conforme à la réglementation, de mentionner les informations obligatoires dans le corps du rapport. En outre, ce document étant destiné par ailleurs à informer le citoyen dans le cadre de sa publication sur le site internet de la commune, un document unique synthétique serait plus compréhensible.

²³ Article L. 2121-25 du CGCT

²⁴ Le contrôle a porté sur le rapport 2020 présenté au conseil municipal le 25 novembre 2019 pour un vote du budget primitif le 16 décembre 2019.

²⁵ L'article L. 2312-1 dispose « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

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

1.4.1.2 L'information des élus lors des conseils municipaux : la note explicative de synthèse

Pour mettre à disposition des conseillers une information suffisante, leur permettant de remplir leur mandat, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée, avec la convocation, aux membres du conseil municipal²⁶.

Jusqu'en juin 2020, la production de ces notes n'était pas systématique. Le règlement intérieur du conseil municipal adopté pour la mandature 2020-2026 prévoit désormais la confection systématique des notes explicatives conformément à la réglementation.

1.4.1.3 La publicité des documents budgétaires et financiers

La réglementation²⁷ prévoit qu'une présentation synthétique des informations financières soit fournie à l'appui du budget primitif et du compte administratif.

Le site internet de la commune ne fait mention que des chiffres-clés du budget 2020. Le budget en lui-même n'est pas disponible. De plus, l'exécution n'est pas documentée (pas de présentation du compte administratif ni de chiffres clés).

Ces données sont accessibles au travers de la lecture des procès-verbaux des conseils municipaux.

La création d'un espace dédié au budget et son exécution retraçant les budgets, les comptes, le rapport d'orientation budgétaire et les notes explicatives serait une amélioration dans l'information des citoyens. À la suite du contrôle de la chambre, si un tel espace a bien été créé, il ne comportait pas encore ces documents.

1.4.1.4 L'information donnée au travers des annexes au compte administratif

Ce point avait fait l'objet d'une recommandation lors du précédent contrôle.

Il ressort du présent contrôle de la chambre que beaucoup d'annexes restent manquantes ou incomplètes, par exemple le montant de la subvention versée à l'EPIC Aréna Loire n'est jamais renseigné (le détail figure en annexe). La chambre invite la commune à corriger ces anomalies sans délai.

²⁶ Article L. 2121-12 du CGCT

²⁷ Selon l'article L. 2313-1 du CGCT, « Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. La présentation (...) ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. » L'article R. 2313-8 du CGCT, précise les modalités de la mise en ligne et notamment : « un délai d'un mois à compter de l'adoption, (...) des délibérations auxquelles ces documents se rapportent. » doit être respecté ».

1.4.1.5 L'information donnée au travers du plan pluriannuel d'investissement (PPI)

Ce point a fait l'objet d'une recommandation lors du précédent contrôle : « Améliorer le suivi des opérations d'investissement, notamment en mettant en place un plan pluriannuel d'investissement complet prévoyant l'ensemble des dépenses et recettes attendues, en cohérence avec les annexes budgétaires ».

Cette recommandation reste d'actualité dans la mesure où le PPI ne mentionne toujours pas explicitement les recettes prévues pour son financement.

Au cours du contrôle, la commune a précisé qu'il fallait lier le PPI avec le document « prospectives financières ». Celui-ci établit les modalités de financement de l'investissement, dont l'autofinancement et le recours à l'emprunt si nécessaire. Les présentations qui en sont faites lors du rapport d'orientation budgétaire, du vote du budget primitif ou encore du vote du compte administratif et du budget supplémentaire « déroulent » le budget en faisant correspondre l'épargne de gestion, l'épargne brute et le besoin de financement des dépenses d'investissement.

Les diaporamas de présentation pour le débat budgétaire ou le vote du budget primitif 2020 ne font pas référence au PPI global ou à son mode de financement sur cinq ans. L'information peut être trouvée, mais uniquement en faisant des recoupements entre différents documents ce qui n'est pas du plus aisé ni une manière très simple d'informer les élus et les citoyens.

Le PPI gagnerait donc en lisibilité en présentant le financement prévisionnel complet, intégrant l'autofinancement et le recours à l'emprunt si nécessaire.

1.4.2 Les systèmes d'information

La commune a élaboré un schéma directeur informatique dont la dernière version 2020-2026 comporte trois priorités : « équiper », « accompagner et former » et « apporter des solutions ». Une cartographie applicative et une cartographie réseau ont également été réalisées.

Un audit externe a été effectué en octobre 2019 sur les infrastructures de la commune (câblage et système de communications téléphoniques). Il en ressort que les infrastructures techniques sont globalement obsolètes, coûteuses, difficiles à gérer, et ne permettent pas de supporter les avancées nécessaires. Par suite, la commune a intégré les travaux nécessaires dans son PPI et prévoit d'y affecter 400 000 € en 2021 et 2022.

La commune a sollicité l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information pour bénéficier de son accompagnement, ce qui constitue une bonne pratique.

La collectivité n'a pas produit de plan de reprise ou de continuité d'activité. Elle a toutefois décrit ses procédures de sauvegarde qui consistent en une sauvegarde incrémentielle chaque jour et une sauvegarde complète une fois par semaine, avec un historique de deux semaines. Des tests de sauvegarde et de restauration sont effectués *a minima* trois fois par an.

L'activité administrative a pu être maintenue lors du confinement du printemps 2020. Le télétravail a été mis en œuvre avec un accès au serveur de la commune via un VPN²⁸ préexistant, les directeurs et un certain nombre d'agents ont pu être équipés de matériel informatique mobile et des outils de visioconférence ont été utilisés.

La commune s'est donné les moyens de lancer sa mise en conformité au règlement général sur la protection des données (RGPD) en nommant un délégué à la protection des données dont la désignation a été transmise à la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Par suite, elle a confié à l'été 2019 une mission à un stagiaire étudiant ingénieur pour la mise en place technique du RGPD avec notamment la mise en place du registre des activités de traitement des données personnelles.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation ne permet pas de créer les conditions favorables à l'élaboration de procédures de gestion et au contrôle de leur application. S'il existe des mesures de contrôle, elles sont parcellaires et souvent défailtantes.

La fiabilité des comptes est à améliorer sur de nombreux points qui avaient déjà fait l'objet de remarques par la chambre dans son précédent rapport de 2014 : la tenue de la comptabilité d'engagement et la comptabilisation des restes à réaliser, par exemple. Ces anomalies faussent le calcul du besoin de financement. La commune doit améliorer la complétude des informations figurant dans ses comptes.

Des efforts ont été réalisés en matière d'information et de transparence, il reste toutefois des améliorations à apporter sur le contenu des rapports d'orientation budgétaire.

La commune veille à maintenir des systèmes d'information conformes aux standards requis et s'est donné les moyens de lancer sa mise en conformité au règlement général sur la protection des données (RGPD).

²⁸ Réseau privé virtuel permettant de créer un lien direct entre des ordinateurs distants

2 LES RELATIONS AVEC L'EPIC ARENA LOIRE TRÉLAZÉ

2.1 Une définition imprécise des missions confiées à l'EPIC

De manière générale, la frontière entre les missions confiées à l'EPIC Aréna Loire et celles conservées par la commune de Trélazé ne sont pas définies précisément. En effet, peu de conventions viennent réellement définir et formaliser ce qui incombe à chaque structure. Certains pans d'activité ou de soutien à l'activité ne sont pas couverts par des conventions.

La commune a entendu confier à l'EPIC la gestion du Festival de Trélazé et du club partenaires à compter de 2014, sans que cela ait été formalisé dans les statuts de l'établissement ou par une convention dédiée. Or, il s'agit pour l'Aréna Loire d'une mission supplémentaire qui bouleverse non seulement son activité mais également son modèle financier. Une telle modification aurait dû être actée formellement et soumise à l'approbation des membres du conseil municipal. Par ailleurs, le festival se tient dans des lieux dont la gestion n'a pas été confiée à l'EPIC, à l'instar par exemple du parc du Vissoir.

La chambre rappelle que les missions confiées à l'EPIC par la commune excluent une intervention de sa part en raison du principe de spécialité des établissements publics²⁹. Or, la définition imprécise des missions confiées à l'EPIC Aréna Loire conduit la commune à poursuivre ses interventions. La chambre recommande de préciser le champ des missions confiées afin de clarifier ce qui revient d'une part à l'EPIC et d'autre part à la commune.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'une réflexion était en cours avec la communauté urbaine Angers Loire Métropole pour confier la gestion et l'exploitation de l'Aréna Loire à une société publique locale (SPL) dont le capital serait détenu par la commune de Trélazé et Angers Loire Métropole. Lors de son audition, l'ordonnateur a fait état plus précisément du projet d'intégrer une SPL existante, ALTEC, qui gère le parc des expositions et le palais des congrès. Dans ce cadre, la question de la gestion du festival reste posée et, tant que l'EPIC perdure, la recommandation demeure d'actualité.

Recommandation n° 5 : Préciser les missions conférées à l'EPIC Aréna Loire.

²⁹ Réponse ministérielle publiée dans le JO du Sénat du 20/20/2005 – page 2730 « les établissements publics doivent s'en tenir à l'exercice de la mission ou des missions connexes qui leur ont été confiées et qui sont définies en termes précis dans leurs statuts ».

2.2 Le régime de mise à disposition des biens par la commune à l'EPIC est imprécis

Le cadre juridique prévoit deux options quant au statut juridique des biens exploités par l'EPIC :

- le transfert des biens en pleine propriété : dans ce cadre, les biens sont intégrés dans la dotation constitutive de la régie au sens de l'article R. 2221-13 du CGCT prévoyant que la dotation initiale « représente la contrepartie des créances ainsi que des apports en nature ou en espèces effectués par la collectivité locale de rattachement, déduction faite des dettes ayant grevé leur acquisition, lesquelles sont mises à la charge de la régie » ;
- l'affectation (terme retenu dans la nomenclature comptable applicable M4 – comptes 23 et 24 notamment) des biens : les biens restent propriété de la collectivité de rattachement mais leur jouissance est transférée à la régie (avec les droits et obligations qui s'y rattachent et notamment la maîtrise d'ouvrage des travaux de gros entretien et de renouvellement).

En réponse à une question parlementaire³⁰, l'administration a confirmé qu'une « commune peut apporter gracieusement les biens relevant de son domaine sous la forme d'une mise à disposition sans changement d'affectation. Ces apports constituent la dotation initiale qui est fixée par délibération du conseil municipal et figurant dans les statuts de la régie ».

Ce point n'a en réalité jamais été véritablement tranché dans la mesure où la dotation consentie à l'EPIC ne comprend pas les biens immobiliers, mais uniquement un versement de 100 000 €. La commune reste propriétaire de l'ensemble immobilier³¹ en contrepartie d'une redevance, sous-évaluée (*cf. infra*).

Les comptes de la commune et de l'EPIC ne retracent pas cette mise à disposition en contrariété avec les règles comptables³² (*cf. supra*). En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'en engagée à corriger ce point.

³⁰ À la suite de la question écrite n° 00244 de M. MASSON (du 5 juillet 2012), le Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique a répondu « En vertu des articles L. 1412-1 et L. 1412-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), une commune a la possibilité de constituer une régie dotée ou non de la personnalité morale pour l'exploitation directe d'un service public relevant de sa compétence, après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1 du CGCT. L'article R. 2221-2 du CGCT dispose que « la délibération par laquelle le conseil municipal décide de la création d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ou d'une régie dotée de la seule autonomie financière fixe les statuts et le montant de la dotation initiale de la régie ». L'article R. 2221-13 du même code précise que cette dotation initiale « représente la contrepartie des créances ainsi que des apports en nature ou en espèces effectués par la collectivité locale de rattachement, déduction faite des dettes ayant grevé leur acquisition, lesquelles sont mises à la charge de la régie. Les apports en nature sont enregistrés pour leur valeur vénale. La dotation s'accroît des apports ultérieurs, des dons et subventions et des réserves ». La combinaison de ces deux articles indique que la commune peut apporter gracieusement les biens relevant de son domaine sous la forme d'une mise à disposition sans changement d'affectation. Ces apports constituent la dotation initiale qui est fixée par délibération du conseil municipal et figurant dans les statuts de la régie ».

³¹ Article 2 des statuts de l'EPIC : « l'ensemble immobilier reste la propriété de la ville de Trélazé ».

³² L'instruction M4 dispose « Les immobilisations reçues à disposition dans le cadre d'un transfert de compétences sont enregistrées dans les subdivisions du compte 217 « Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ». Les immobilisations reçues en affectation par un service doté de la personnalité morale ou un

2.3 Les flux financiers entre la commune et l'EPIC sont supérieurs aux montants contractualisés et contreviennent au principe d'équilibre budgétaire des EPIC

2.3.1 Les versements de la commune à l'EPIC

Il ressort des délibérations et des conventions que la commune de Trélazé effectue des versements à l'EPIC à trois titres :

- les sujétions spéciales imposées à l'établissement sur l'utilisation des locaux par les services de la commune ou des associations ;
- le financement du Festival ;
- des achats de places pour des manifestations exceptionnelles (par exemple : organisation du TOP 8).

Un tableau en annexe reprend les montants versés par la commune à l'EPIC.

Il peut être observé des décalages importants entre le moment du versement et la réalisation effective des activités.

Le solde de la participation de l'édition 2014 du Festival a été versé en 2015. Les montants liés aux sujétions concernant les expositions organisées aux Anciennes écuries pour les exercices 2014, 2015 et 2016 ont été versés en une seule fois en 2016 et s'appuient sur une délibération du conseil municipal en date du 24 octobre 2016 qui mentionne une grille tarifaire établie par l'EPIC le 20 octobre 2016, soit postérieurement à la tenue des expositions. Des expositions ont été organisées aux Anciennes écuries en 2017, mais n'ont pas fait l'objet de versements par la commune sur cet exercice.

Ces décalages dans la perception des recettes nuisent au pilotage de l'établissement dont les comptes ne reflètent pas l'exactitude de l'activité. Les versements de 2015 et 2016 ont permis de diminuer le déficit de l'établissement alors que le préfet avait saisi la chambre régionale des comptes pour déficit excessif des comptes administratifs 2014 et 2015. Les sujétions versées en 2018 ont permis de diminuer le déficit de l'exercice qui, sans cette intervention, aurait dépassé le seuil de 10 % et certainement conduit le préfet à saisir à nouveau la chambre.

Au total, la commune a versé sur la période 2015-2019 plus de 4 500 000 € à l'EPIC au titre des conventions conclues avec l'établissement.

établissement public local ne figurent pas au compte 21 mais au compte 22 « Immobilisations reçues en affectation ».

En dehors du cadre des délibérations votées par le conseil municipal et des conventions signées, la commune prend en charge sur son budget des dépenses afférentes à l'EPIC. Ce point a été confirmé par le maire et président du conseil d'administration de l'établissement qui a indiqué que le recrutement d'un contrôleur de gestion par les services de la commune visait justement à mieux tracer ces dépenses.

Le contrôle a permis de reconstituer une estimation basse de ces montants en se fondant sur la comptabilité analytique de la commune et sur les libellés des mandats. La prise en charge par la commune de dépenses de fonctionnement et d'investissement afférentes à l'EPIC, sans que celles-ci aient fait l'objet d'un conventionnement peut être évaluée *a minima* à 180 000 € de 2015 à 2019. Ces montants ne comprennent ni les frais de personnel relatifs aux agents qui s'investissent dans le festival et dans la gestion du club partenaires ni les travaux importants réalisés sur les bâtiments gérés par l'EPIC (400 000 € de 2015 à 2019) ni les charges de la dette estimées à 1,2 M€ chaque année.

Ces prises en charge contreviennent aux règles d'équilibre des SPIC posées par le CGCT³³ qui disposent que le budget d'un SPIC doit être équilibré en recettes et en dépenses et qui interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre du SPIC.

Toutefois, il est prévu une exception notamment « *lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement* » et « *lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs* ».

Dans ce cas, la décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement³⁴.

Le précédent rapport de la chambre observait que le fait que certaines sujétions soient imposées à la régie (salle mise à disposition de la mairie, des clubs sportifs, écoles et associations locales) pourrait, éventuellement, s'apparenter à un des cas dérogatoires visés à l'article L. 2224-2 du CGCT précité. De même, le coût de la réalisation de la salle pourrait justifier, en application du 2° du même article, une prise en charge de certaines dépenses par la commune. Il rappelait à la commune son obligation de prendre une délibération motivée et limitée dans le temps, l'autorisant à titre dérogatoire et selon des modalités strictement définies, à prendre en charge de telles dépenses. Cette invitation a été encore rappelée par la chambre dans son avis budgétaire du 25 août 2015 sur les comptes de l'EPIC.

³³ Articles L 2224-1 et L 2224-2

³⁴ Article L 2224-2 du CGCT

La commune a pris une délibération le 12 octobre 2015 pour acter le maintien des emprunts et des amortissements liés à la construction de la salle Aréna Loire dans le budget principal de la commune. Cette délibération cite expressément « le remboursement des emprunts et les frais d'amortissement liés à la construction de la salle Aréna Loire ». Les coûts afférents à la remise en état des anciennes écuries et plus généralement les dépenses d'investissement ne sont pas citées. Dès lors, toutes les autres dépenses exposées par la commune au profit de l'EPIC (dont la remise en état des anciennes écuries par exemple) doivent être remboursées par l'EPIC.

2.3.2 Les versements de l'EPIC à la commune

L'EPIC effectue de son côté des versements à la commune à trois titres³⁵ :

- le remboursement des charges de personnel d'un agent mis à disposition ;
- le versement d'une redevance annuelle en contrepartie de l'utilisation des locaux ;
- la refacturation des services techniques.

Concernant le 2^{ème} point, la commune et l'EPIC ont signé une convention de mise à disposition de biens immobiliers et mobiliers le 10 mars 2014, pour une durée de trois ans reconductible par avenant. Un premier avenant signé le 30 juin 2017 prolonge la durée de la convention de trois ans soit jusqu'en avril 2020. Un deuxième avenant signé le 10 juillet 2020 prolonge la convention de trois ans soit jusqu'en avril 2023.

Cette mise à disposition se fait à titre onéreux pour un montant annuel de 48 000 € TTC réévalué à 48 600 € TTC en 2020 pour tenir compte de la mise en service du local technique dont il a été montré plus haut qu'il n'a pas été formellement mis à disposition de l'EPIC.

Les modalités de calcul de la redevance ne sont pas établies clairement et son montant s'avère particulièrement faible au regard de l'importance de l'équipement. Selon l'établissement, la superficie de l'Aréna est de 65 568 m² et celle des Anciennes Ecuries de 1 200 m². Un calcul sommaire aboutit à un montant de redevance de 73 centimes au m² par an, ce qui ne correspond à aucune réalité économique. La chambre rappelle que cette sous-évaluation manifeste de la redevance contrevient indirectement au principe d'équilibre budgétaire des SPIC selon lequel la commune ne peut pas supporter des charges incombant à un SPIC.

Dans le même temps, selon les grilles tarifaires applicables à la commune de Trélazé, le coût forfaitaire de location de la salle pour l'exploitation et le montage s'élève à plus de 11 000 € par jour (hors coûts annexes de manutention, de nettoyage, de régie et de sécurité). Ainsi, l'organisation des vœux du Maire à l'Aréna en 2019 a coûté à la commune 15 444 €, soit le tiers de la redevance annuelle perçue.

³⁵ Tableau en annexe

La grille tarifaire relative à l'utilisation par la commune des locaux des Anciennes écuries fait état d'un tarif forfaitaire de 3 000 € par tranche de sept jours et de 250 € par jour. Ainsi, une exposition durant un mois coûtera à la commune 19 500 € uniquement pour les frais de location (incluant également les fluides, la maintenance, les frais d'entretien) d'un équipement qui lui appartient.

Concernant le 3^{ème} point, l'EPIC et la commune ont signé une convention de refacturation des interventions de la commune. Cette convention est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 mais n'a été signée que le 19 mars 2018. Elle n'est pas appliquée rigoureusement, dans la mesure où tous les coûts ne sont pas refacturés (par exemple, l'utilisation des véhicules de services n'est pas refacturée tous les ans ; des prestations, dont l'assistance sur les marchés publics, ne sont jamais facturées).

La chambre recommande une application rigoureuse de la convention de refacturation. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à appliquer cette convention dès l'exercice 2021.

Recommandation n° 6 : Appliquer la convention de refacturation passée avec l'EPIC pour se faire rembourser toutes les dépenses exposées en numéraire ou en nature par le budget communal.

Le contrôle concomitant des comptes et de la gestion de l'EPIC Aréna Loire par la chambre démontre que l'établissement présente des comptes insincères masquant la réalité très critique de sa situation financière et que son modèle économique n'est pas viable. La situation de l'EPIC présente des risques juridiques et financiers élevés pour la commune qu'elle doit identifier et prendre en compte.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les missions confiées à l'EPIC Aréna Loire ne sont pas définies précisément. Dès lors, la commune continue à intervenir financièrement et techniquement pour des missions qui incombent à l'EPIC. Ces interventions contreviennent aux principes de spécialité et d'équilibre budgétaire des SPIC. La chambre recommande de clarifier le champ des missions confiées à l'EPIC et de lui facturer les services pris en charge pour son compte.

Les versements effectués par la commune sont parfois en décalage avec le fait générateur, ce qui laisse penser que l'objectif est de limiter le montant du déficit de l'EPIC.

Les modalités de calcul de la redevance que l'EPIC verse à la commune pour l'usage des locaux ne sont pas établies clairement et son montant s'avère particulièrement faible au regard de la surface de l'équipement. Selon l'estimation de la chambre, la redevance représente 73 centimes au m² par an, ce qui ne correspond à aucune réalité économique. La commune a délibéré pour prendre en charge sur son budget les emprunts liés à la construction de la salle Aréna Loire Trélazé, soit 1,2 M€ par an. Elle continue de prendre à sa charge les dépenses d'investissement liés aux bâtiments gérés par l'EPIC sans les refacturer.

Le contrôle concomitant des comptes et de la gestion de l'EPIC Aréna Loire démontre que l'établissement présente des comptes insincères masquant la réalité très critique de sa situation financière et que son modèle économique n'est pas viable. La situation de l'EPIC présente des risques juridiques et financiers élevés pour la commune qu'elle doit identifier et prendre en compte.

3 LA COMMANDE PUBLIQUE

La chambre a contrôlé 23 marchés.

3.1 L'organisation de la fonction achat - commande publique

3.1.1 Un service de la commande publique mal positionné et insuffisamment doté

Le service de la commande publique est composé d'un unique agent de catégorie C positionné au sein de la direction des services techniques administratifs. Un positionnement plus proche de la direction générale permettrait de placer la gestion des achats et de la commande publique dans une dimension transversale.

Cet agent est en charge de la rédaction des pièces administratives, de l'ensemble de la procédure (de la publicité à la notification – l'analyse des offres est effectuée par les services) et de l'exécution financière et administrative des marchés. Il prend également en charge la passation des procédures pour plusieurs autres entités : l'EPIC Aréna Loire, le CCAS et la caisse des écoles.

Les moyens humains que la commune dédie à la commande publique sont insuffisants au regard du volume des achats gérés. Au regard des responsabilités, le poste devrait être valorisé en catégorie B ou A.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a indiqué que des réflexions étaient en cours sur les moyens de ce service et son rattachement à la direction générale.

3.1.2 Un fonctionnement du processus achat à améliorer

La commune n'a pas formalisé de stratégie en matière de commande publique. L'organisation des achats est très informelle. Les notes internes fournies au cours du contrôle sont, pour l'essentiel, obsolètes et peuvent induire en erreur les services.

La programmation des marchés publics n'est pas couplée avec la programmation budgétaire, ce qui limite la vision à moyen et long terme de la programmation des marchés. Ce point pourrait être amélioré notamment pour les marchés publics couvrant des besoins récurrents.

Enfin, une partie des achats est effectuée directement dans les services par le biais de « petites » consultations sans réel contrôle, notamment du montant des achats en fournitures et services cumulés.

La chambre recommande à la commune de travailler sur la formalisation de ses processus d'achats afin d'en améliorer la vision globale et de sécuriser l'ensemble du dispositif.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'un guide interne de la commande publique était actuellement en cours de rédaction et qu'une réflexion sera lancée sur les commandes passées hors contrôle du service de la commande publique.

Recommandation n° 7 : Formaliser les procédures applicables en matière de commande publique et en assurer le contrôle interne.

3.2 Une maîtrise des risques insuffisante

3.2.1 Un déficit d'information et de transparence en matière d'achat

3.2.1.1 Les délégations en matière de commande publique

Le maire dispose d'une délégation pleine et entière du conseil municipal concernant les marchés publics quel que soit leur montant. Le conseil municipal lui délègue sur la période sous contrôle la faculté « de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ».

Conformément à l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales, « Les décisions prises par le maire en vertu de l'article L. 2122-22 sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations des conseils municipaux portant sur les mêmes objets. (...) Le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal. (...) ».

L'examen des procès-verbaux du conseil municipal 2019 montre qu'aucun compte rendu en matière d'achat public n'y est effectué alors même que de grosses opérations ont été engagées cette année-là (réhabilitation de la piscine tournesol par exemple). Les obligations d'information des élus en matière de commande publique ne sont, par conséquent, pas remplies. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que ce rendu-compte était désormais effectué.

3.2.1.2 La commission d'appel d'offres (CAO) ne dispose que d'une information très parcellaire

La composition de la CAO et sa présidence sont conformes à la réglementation³⁶.

En 2019, elle s'est réunie à deux reprises : pour ouvrir les plis et attribuer les marchés relatifs à la fourniture de denrées alimentaires et prestations d'assistance technique ainsi que celui relatif à la fourniture et l'acheminement en électricité et services associés. Peu de marchés sont *in fine* attribués par la CAO. Cette instance n'a donc qu'une vision très parcellaire des achats effectués par la collectivité. L'examen des marchés publics par la chambre a révélé d'une confusion entre la procédure adaptée et la procédure formalisée, notamment en ce qui concerne les accords-cadres sans montant minimum et maximum. Ces derniers auraient dû être attribués par la CAO, ce qui lui permettrait d'avoir une vision plus étendue des achats de la commune.

3.2.1.3 La publication des avis d'attribution des marchés

Un avis d'attribution doit être publié pour tous les marchés passés en procédure formalisée, ainsi que pour ceux passés en procédure adaptée en raison de leur objet, dont le montant est supérieur à 214 000 € HT (fournitures et services) et à 5 350 000 € HT (travaux)³⁷.

Lors de son contrôle, la chambre n'a retrouvé qu'un seul avis d'attribution sur le profil acheteur de la commune. En réponse aux observations du rapport provisoire de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que cet avis restait en ligne deux mois et disparaissait ensuite, sans toutefois que la réalité de la mise en ligne soit traçable.

36 Articles L.1411-5 et L.1414-2 du CGCT.

37 Article R2183-1 : Pour les marchés répondant à un besoin d'un montant égal ou supérieur aux seuils européens figurant dans un avis annexé au présent code, l'acheteur envoie pour publication, dans un délai maximal de trente jours à compter de la signature du marché, un avis d'attribution dans les conditions suivantes :

1° Pour l'État, ses établissements publics autres qu'à caractère industriel et commercial, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements l'avis est publié dans le Bulletin officiel des annonces des marchés publics et au Journal officiel de l'Union européenne ;

2° Pour les autres acheteurs, l'avis est publié au Journal officiel de l'Union européenne ;

3° Pour les marchés de services sociaux et autres services spécifiques, l'avis est publié au Journal officiel de l'Union européenne.

3.2.2 Des dispositifs de contrôle interne défaillants

Des outils de suivi existent mais semblent peu partagés. Il s'agit essentiellement de tableaux de suivi pratiques à usage du responsable commande publique. De plus, ces outils de suivi ne sont pas exhaustifs, augmentant de fait le risque d'erreur ou d'oubli. À titre d'exemple, le marché d'assurance, dont l'exécution est directement suivie par le service support, n'apparaît pas de ce fait dans le listing des marchés publics récurrents à renouveler.

Les risques juridiques et financiers sont élevés pour la collectivité, en premier lieu en cas d'absence du responsable de la commande publique sur qui repose la sécurisation de l'ensemble des procédures et des contrats, et plus globalement, en terme de sécurisation de l'ensemble du processus achat.

La chambre invite la commune à revoir les processus de validation, de mettre en place des instances de contrôle élargies et d'étendre les compétences en matière de commande publique à d'autres agents. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué réfléchir à la constitution d'un binôme.

L'examen des fichiers mandats-titres sur la période a mis en lumière des domaines d'achat importants non couverts par des procédures de marchés publics.

Parmi les domaines identifiés, on peut citer les prestations de nettoyage et d'entretien de sites divers. En effet, si l'association Régie de quartiers est titulaire de plusieurs marchés de nettoyage, elle se voit également rémunérée pour des prestations identiques hors marché pour près de 500 000 € sur la période 2015-2019. Une autre entreprise intervient sur le même secteur, pour un montant de 925 636 € TTC sur la période, sans référence à aucun marché. La fourniture de produits d'entretien pour la cuisine centrale, pour un montant de plus 330 000 € TTC, est effectuée hors marché par une seule entreprise. De plus, plus de 392 000 € TTC ont été réglés à une entreprise pour des prestations de téléphonie. Enfin, les activités de traiteurs ou encore de fourniture de carburant, sans être attribuées à un seul prestataire, atteignent des sommes justifiant la mise en œuvre de procédures adaptées voire formalisées.

Une collectivité territoriale doit être en mesure de déterminer si la valeur de ses achats dépasse les seuils prévus par le code de la commande publique. Le fractionnement des marchés publics pour échapper aux seuils, de manière volontaire ou non, est interdit, le pouvoir adjudicateur risquant dès lors de méconnaître les règles d'appréciation des seuils. Au regard des montants importants d'achat hors marché, la chambre recommande la mise en place rapide d'une nomenclature des achats. Sans être obligatoire, il s'agit d'un outil efficace permettant de suivre les besoins devant être couverts par des marchés.

Recommandation n° 8 : Formaliser le recueil des besoins en matière d'achat public de manière à s'assurer du respect des seuils.
--

3.3 La mutualisation des achats de la commune et de l'Aréna Loire

3.3.1 Les marchés publics passés en groupement

Une convention de groupement a été signée entre la commune de Trélazé, l'EPIC, le centre communal d'action sociale et la caisse des écoles le 22 juillet 2015, avec la commune comme coordonnatrice du groupement. Il apparaît que cette convention de groupement est largement sous-employée. Interrogée sur ses achats mutualisés avec l'EPIC, la commune de Trélazé ne fait mention que du marché d'assurance. L'EPIC, quant à lui, fait état de deux marchés passés en groupement avec la commune : les prestations de chauffage (pour partie) et les assurances. En réalité, seul le marché d'assurance a été passé en vertu de la convention de groupement.

Lorsque la convention de groupement est utilisée, il n'y est pas fait recours de manière efficiente. Le recensement et la définition des besoins du groupement sont défailants.

Dans le cas du marché de fournitures administratives et scolaires conclu en 2019, il est fait mention dans le règlement de consultation d'une convention de groupement de commande sans plus de précision sur les membres composant ledit groupement. La question se pose donc d'emblée de l'accès de l'ensemble des membres du groupement, et notamment de l'EPIC qui n'est ensuite pas cité, aux fournitures, objet du marché. Ce marché est composé de trois lots : lot n° 1 « fournitures scolaires, peinture, travaux manuels », lot n° 2 « librairie » et lot n° 3 « fournitures administratives ». Les lots n° 1 et n° 2 sont fléchés caisse des écoles et le lot n° 3 est fléché mairie de Trélazé. Les autres membres du groupement n'ont donc pas la possibilité de commander sur ce marché et la commune comme la caisse des écoles n'ont pas la possibilité de commander sur tous les lots. Or, des commandes ont été passées hors marché par la commune afin d'acquiescer auprès du prestataire du lot n° 2 des livres pour la médiathèque (2019-2020 : 18 826 € hors marché). Il aurait été judicieux d'ouvrir tous les lots à l'ensemble des membres du groupement afin, d'une part, de se conformer à la réglementation en ayant la possibilité de commander sur marché et, d'autre part, d'optimiser les coûts et le temps passé par l'administration à effectuer une consultation. Alertée sur ce point, la commune a indiqué qu'elle y portera une attention particulière au moment du renouvellement.

3.3.2 La confusion des pouvoirs adjudicateurs entre la commune et l'EPIC Aréna Loire

L'EPIC n'est pas autonome dans la passation de ses marchés publics. La commune intervient à plusieurs étapes des procédures de passation. La gestion du profil acheteur et l'ensemble des opérations de publicité sont à la charge de la commune.

Un contrôle de la régularité des pièces administratives est également effectué avant publication par le responsable commande publique de la commune.

La situation actuelle peut créer dans l'esprit des candidats une confusion, voire une assimilation entre les pouvoirs adjudicateurs. L'identité de l'établissement partie au contrat, en tant que personne morale indépendante de la mairie, doit pouvoir être clairement identifiée.

Comme cela a été vu dans la partie précédente, la commune prend directement à sa charge des dépenses qui devraient être remboursées par l'établissement. Cet état de fait se retrouve dans la passation de ses marchés publics, la commune passant des marchés de travaux³⁸ concernant les biens immobiliers confiés à l'EPIC.

Le marché relatif « aux travaux de chauffage du hall de l'Aréna » offre un exemple probant de la confusion entre pouvoirs adjudicateurs. Le devis fourni par l'entreprise dans le cadre de cette consultation mentionne le « SPIC Aréna Loire » comme client, or il est signé de M. Marc Goua en tant que maire de Trélazé. Le titulaire du marché indique, quant à lui, que le devis est émis conformément au marché n° 2017-02. Or, ce dernier est un marché passé par l'Aréna. *In fine*, la chambre n'a pu retrouver trace d'exécution du présent marché dans la liste des mandats de la commune comme dans celle de l'établissement. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique que la situation a été régularisée sans toutefois apporter de pièce à l'appui.

La chambre recommande à la commune et à l'EPIC de clarifier et formaliser leurs relations en matière de commande publique, ceci étant conditionné au fait que la commune renforce ses équipes afin de faire face à la charge de travail. La commune a répondu à la chambre qu'un conventionnement avec refacturation des frais était à l'étude.

Recommandation n° 9 : Formaliser les relations avec l'EPIC Aréna Loire en matière de commande publique.

3.4 Les irrégularités relevées

Les contrôles ont porté principalement sur les marchés publics passés après 2018. En effet, les pièces des contrats passés antérieurement ne sont pas numérisées et donc, pour l'essentiel, non transmissibles aisément. Pour les contrôles effectués sur les marchés postérieurs à 2018, si les dossiers ont bien été fournis, il a été constaté que certaines pièces pouvaient parfois manquer.

La chambre rappelle que l'acheteur doit conserver les pièces constitutives du marché public pendant une durée minimale de cinq ans pour les marchés publics de fournitures ou de services et de dix ans pour les marchés publics de travaux, de maîtrise d'œuvre ou de contrôle technique à compter de la fin de l'exécution du marché public.³⁹

³⁸ Cf. tableau en annexe

³⁹ Articles R. 2184-12 et R. 2184-13 du code de la commande publique (art. 108, alinéa 1 et 2 Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics)

3.4.1 Des choix de procédures pouvant être inopportuns voire irréguliers

En premier lieu, pour des fournitures ou services récurrents, des marchés sont passés en appel d'offres ouvert, donc en procédure formalisée, pour une durée d'une année. C'est le cas par exemple du marché de « fourniture de denrées alimentaires et prestations d'assistance technique ». Un appel d'offre pluriannuel serait de nature à favoriser le jeu de la concurrence, à améliorer les conditions proposées et à diminuer le coût administratif pour la commune.

En second lieu, plusieurs accords-cadres sans montant minimum ni montant maximum sont passés en procédure adaptée. Or, ils devraient être passés selon une procédure formalisée en conformité avec le code de la commande publique⁴⁰. On peut citer le marché de « travaux de voirie, marquage, signalisation et entretien paysager ». Outre le fait de se conformer à la réglementation, cela permettrait également à la CAO de jouer plus régulièrement son rôle.

Enfin, certains marchés mentionnent dans les documents de la consultation le recours à l'appel d'offres ouvert. Or la procédure revêt en réalité les caractéristiques de la procédure adaptée (procédure mentionnée dans l'avis de publicité, supports et délais de publicité inadaptés à l'appel d'offres ouvert, CAO non convoquée). Si en effet, *in fine*, le montant estimé du marché ne dépasse pas les seuils de procédure formalisée, la chambre invite la commune à ne pas utiliser le terme d'appel d'offres dans les documents de la consultation ou les pièces du marché quand il s'agit d'une procédure adaptée. Le code de la commande publique précise les trois cas de procédures formalisées auxquelles appartient l'appel d'offres ouvert ou restreint⁴¹, l'appel d'offres étant la procédure de droit commun. Alertée sur ce point, la commune a répondu qu'elle y portera une attention particulière à l'avenir.

3.4.2 Des anomalies dans l'analyse des offres

Afin de sécuriser l'attribution de ses contrats, la commune doit observer une plus grande rigueur lors de l'analyse des offres. Tout d'abord, l'ensemble des offres remises, dès lors qu'elles sont régulières, doivent faire l'objet d'une analyse, d'une notation et d'un classement. Pour le marché « Aménagement de l'accueil périscolaire La Maraîchère – Lot n° 1 », huit offres ont été remises, seules quatre ont fait l'objet d'une notation et d'une analyse, sans justification explicite.

⁴⁰ Article R. 2121-8 du code de la commande publique : « Pour les accords-cadres et les systèmes d'acquisition dynamiques définis à l'article L. 2125-1, la valeur estimée du besoin est déterminée en prenant en compte la valeur maximale estimée de l'ensemble des marchés à passer ou des bons de commande à émettre pendant la durée totale de l'accord-cadre ou du système d'acquisition dynamique. Lorsque l'accord-cadre ne fixe pas de maximum, sa valeur estimée est réputée excéder les seuils de procédure formalisée. ».

⁴¹ Article L. 2124-2 du code de la commande publique

Globalement, la négociation est utilisée en méconnaissance du cadre qui la régit, en procédure adaptée comme en procédure formalisée. La chambre rappelle que la négociation est prohibée en appel d'offres⁴² et qu'en procédure adaptée, le recours à la négociation doit être expressément indiqué, dès le lancement de la procédure de consultation, dans l'avis de publicité ou dans les documents de la consultation, afin de permettre aux candidats d'en tenir compte lors de l'élaboration de leur offre. Or, à titre d'exemple, le rapport d'analyse des offres remises dans la cadre de la consultation relative à « l'aménagement et à l'extension du dojo Daguerre » laisse entendre qu'une négociation a été menée alors même qu'elle n'a pas été prévue dans le règlement de consultation.

On note également la pratique d'attribution de notes négatives dans le cadre du marché de « Réaménagement et extension du dojo Daguerre ». La chambre rappelle que cette méthode de notation est prohibée.⁴³ Alertée sur ce point, la commune a répondu qu'elle y portera une attention particulière à l'avenir.

3.4.3 Une exécution des contrats peu rigoureuse

Dans la plupart des marchés contrôlés, une confusion est faite entre durée du contrat et délais d'exécution des prestations, ces derniers faisant office de durée du contrat. Or, la durée du contrat doit englober l'ensemble des échéances et obligations contractuelles, y compris les obligations purement administratives ou financières. En effet, caler la durée du marché sur le ou les délais d'exécution des prestations conduit souvent à ignorer l'existence d'engagements satellites. Afin d'assurer la sécurité juridique de l'exécution du contrat jusqu'à son terme, la chambre invite l'acheteur à bien distinguer ces deux notions.

Les modifications apportées aux contrats en cours d'exécution, notamment celles relatives au montant du marché, ne sont pas toujours formalisées par la signature d'un avenant. Sur le marché « Extension et remise aux normes du groupe scolaire Daguerre », le titulaire du lot n° 5 (couvertures ardoises, zingueries) s'est vu payer hors marché un montant de 10 169 € sur l'opération en question. Si ce paiement avait été rattaché au marché comme cela aurait dû être le cas, il aurait conduit à une augmentation de son montant de 54 %, ce qui aurait bouleversé l'économie du contrat et donc nécessité une nouvelle mise en concurrence.

Ce dernier constat amène à pointer un très important dysfonctionnement dans le suivi de l'exécution des marchés publics. Pour une majorité des contrats examinés, il a été constaté que le suivi comptable et financier des marchés n'est pas rigoureux. Deux types de cas ont été relevés :

- des dépenses qui devraient être rattachées au marché qui les concerne et qui ne le sont pas.

⁴² Article L. 2124-2 « L'appel d'offres, ouvert ou restreint, est la procédure par laquelle l'acheteur choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats ».

⁴³ CE, 18 décembre 2012, Département de Guadeloupe, n° 362532

C'est le cas du marché de « fourniture de denrées alimentaires et prestations d'assistance technique » pour lequel le contrôle a mis en évidence un poids important des dépenses payées hors marché au titulaire. Ces dépenses concernent particulièrement les achats de denrées pour le foyer logement alors que celui-ci est bien visé par le marché.

Selon le fichier des mandats, la commune a payé 132 919,87 € à une entreprise sur la période 2015-2019 sans que ces dépenses soient rattachées à aucun marché. Interrogée sur ce point, la commune a répondu que ces dépenses avaient été effectuées sur la base d'une convention tripartite d'une durée de 13 ans entre la commune, cette entreprise et un bailleur social pour chauffer deux écoles de la commune situées dans un ensemble immobilier de logements sociaux. La commune en tant que personne publique a l'obligation de se soumettre à la réglementation en matière de commande publique pour satisfaire ses besoins. Une mise en concurrence était donc nécessaire.

- Des dépenses qui ne sont pas rattachées au marché auquel elles devraient l'être.

Le marché relatif à l'« École maternelle La Maraîchère – restructuration et extension du groupe scolaire » en est un exemple. En effet, sur le lot n°2 un paiement de 16 689 € mentionné au DGD n'est pas imputé sur le marché précité et, sur le lot n°15, un mandat de 3 971 € est imputé sur l'opération et sur le marché précité alors même qu'il concerne l'aménagement des locaux de l'ensemble du Profac.

La chambre constate que la commune ne respecte pas le code de la commande publique et lui recommande de s'y conformer sans tarder. En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué vouloir « faire évoluer ses habitudes de travail en interne, en mettant en place de nouveaux outils et de nouvelles pratiques, tout en intégrant une législation en évolution perpétuelle ».

Recommandation n° 10 : Respecter l'ensemble des règles de la commande publique.
--

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La chambre relève un déficit important d'information et de transparence en matière d'achat. Le maire dispose d'une délégation pleine et entière du conseil municipal concernant les marchés publics quel que soit leur montant. Toutefois, il n'effectue pas de compte-rendu des actes pris. Ce point a été corrigé depuis le contrôle de la chambre.

La commune ne s'est pas organisée pour recueillir les besoins en matière d'achat public de manière à assurer le respect des seuils de procédures. De nombreuses anomalies voire irrégularités ont été mises en évidence par les contrôles de la chambre : la commune recourt à des procédures de marchés adaptés en lieu et place d'appel d'offres, l'analyse des offres n'est pas toujours réalisée conformément aux modalités retenues initialement et le suivi financier des marchés est peu rigoureux.

La chambre appelle donc fermement la commune au respect des dispositions du code de la commande publique.

4 LES SUBVENTIONS

4.1 Les procédures d'octroi et de suivi mises en place à Trélazé

La chambre a examiné la procédure d'octroi des subventions et relève qu'elle respecte les dispositions réglementaires. Le circuit d'attribution des subventions récurrentes est défini dans les notes de cadrage pour l'élaboration du budget.

La commune s'est dotée de critères d'attribution pour les associations sportives, ce qui constitue une bonne pratique qu'elle n'a toutefois pas développée pour les associations culturelles ou sociales pour lesquelles, selon elle, il est difficile d'objectiver des critères.

Pour les subventions exceptionnelles, une distinction est opérée selon la localisation de l'association. Si l'association est située à Trélazé, elle peut bénéficier d'une aide exceptionnelle pour des projets spécifiques⁴⁴. La demande de subvention est étudiée par l'adjoint référent, le maire, puis abordée lors des réunions de la majorité municipale. Elles font ensuite l'objet d'une délibération par le conseil municipal. Lorsque l'association est extérieure à la commune, la demande suit le même parcours de validation que les subventions exceptionnelles versées aux autres associations et, à compter de 2020, fait aussi l'objet d'une étude par la commission des finances.

4.2 Les anomalies relevées par la chambre

La chambre a examiné les subventions accordées à 24 structures durant la période 2015-2019.

4.2.1 La confusion entre subvention et prestation de services

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations définit dans son article 9-1 la subvention et fixe la distinction à opérer avec des prestations de services en ces termes : « Ces contributions [subventions] ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. ».

La commune impute en subvention un certain nombre de versements qui sont en réalité des prestations de services.

⁴⁴ - Organisation d'une manifestation par leurs soins ou en partenariat avec d'autres structures (par exemple : cérémonie commémorative, événementiel sportif).
- Participation de licenciés sportifs à des compétitions de niveau national et international.
- Difficulté risquant de mettre la pérennité de l'association en question.

Les mandatements effectués à l'association Léo Lagrange dans le cadre d'une délégation de service public, à hauteur de 5,8 millions d'euros, ont été indûment inscrits en subvention alors que la procédure de DSP requiert une comptabilisation en prestation de service. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir procédé au changement d'imputation.

Dans d'autres cas, la mauvaise imputation correspond à une irrégularité : la commune aurait dû recourir à une procédure de marché public.

Des conventions de partenariat et d'objectifs ont été signées entre deux clubs sportifs professionnels et les communes d'Angers et de Trélazé.

La commune de Trélazé a financé le premier club à hauteur de 325 000 € et le deuxième de 400 000 € répartis ainsi : 125 000 € en faveur de l'action dans les quartiers, les écoles, et 600 000 € comme « support de la commune de Trélazé pour développer sa notoriété, dynamiser son image, promouvoir ses atouts et ses potentiels économiques et touristiques ».

Les objectifs et contenus relatifs aux 125 000 € correspondent peu ou prou à la définition légale d'une subvention. En revanche, les 600 000 € correspondent davantage à des prestations publicitaires. En effet, les engagements des clubs démontrent que la prestation relève plus d'une logique de marché public de communication que d'une logique de subvention à une action d'intérêt général. Ainsi, et sous réserve de l'appréciation des juridictions compétentes, cette partie de financement correspondrait en réalité au prix d'une prestation, et basculerait dans le champ de la commande publique, soumise aux dispositions de la réglementation des marchés publics, mais aurait également des conséquences fiscales pour le bénéficiaire.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité reconnaît qu'elle aurait dû recourir à des procédures de marché public.

La commune de Trélazé semblait subventionner largement plus que les communes comparables (190 € par habitant en 2019 contre 89 pour la strate⁴⁵) mais une fois le retraitement des sommes inscrites à tort en subvention effectué, le subventionnement de Trélazé par habitant est presque divisé par deux et se rapproche de la moyenne de la strate (environ 100 € par habitant).

La chambre recommande à la commune de respecter la distinction entre subvention et prestation de service en passant des marchés publics lorsque la réglementation l'exige.

Recommandation n° 11 : Passer des marchés publics lorsque les associations subventionnées fournissent des prestations de services, conformément à la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

⁴⁵ Source : fiches individuelles – Bercy Colloc

4.2.2 Des demandes préalables des associations non systématiques

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose que les subventions sont destinées à la réalisation d'une action dont l'association aura pris l'initiative, qu'elle aura définie et qu'elle se propose de mettre en œuvre. En préalable à toute subvention, il doit donc y avoir une demande de subventionnement de la part de l'association ou de la structure. Pour ce faire, la collectivité s'est dotée d'une procédure de demande et de documents type.

Or, les contrôles de la chambre montrent que la procédure et les documents types mis en place à Trélazé ne sont pas toujours respectés.

En effet, la collectivité n'a pas été en mesure de produire cette demande initiale dans certains cas. On peut citer par exemple l'association jeunesse pour l'action et la culture – AJAC- (en 2016, 2017 et 2019), la caisse des écoles sur toute la période, les clubs sportifs professionnels UFAB et l'Etoile d'Or, Coup de Pouce en 2016 et 2017, le foyer de l'espérance pour les subventions exceptionnelles versées en 2015 et 2016.

La collectivité a également précisé que les demandes de subventions exceptionnelles se font très souvent lors des échanges avec les élus et agents référents, au cours des rencontres de suivi et ne font pas systématiquement l'objet de demandes formulées à partir des documents utilisés habituellement pour les demandes de subvention. De ce fait, ces demandes de subvention peuvent être formalisées par courriel mais ne sont pas archivées par le service support. De plus, il peut y avoir des versements supérieurs aux demandes des associations : par exemple, pour l'AJAC en 2020, le foyer de l'espérance.

Selon les procédures que s'impose la collectivité, une demande de subvention doit s'accompagner d'un certain nombre de pièces pour que le dossier soit recevable. Cette obligation n'a pas toujours été respectée notamment par l'association culturelle des musulmans de Trélazé (les demandes 2017, 2019 et 2020 ne sont pas complètes : il manque selon les années le procès-verbal de la dernière assemblée générale, le résultat prévisionnel ou le résultat exécuté).

4.2.3 La rédaction des conventions peu claire rendant difficile le contrôle

La rédaction des conventions pourrait être améliorée dans certains cas et la réalisation de certaines clauses conventionnelles n'est pas vérifiée par la collectivité. Les points les plus importants relevés sont les suivants :

- la rédaction de la convention n'est pas complète dans certains cas : par exemple la part variable versée à Trélazé Gym Club en 2016 n'est pas chiffrée;
- la production par l'association de certains documents et indicateurs peut être prévue à la convention, en condition suspensive de paiement ou non. La réalité de cette production n'a pas toujours pu être constatée par la chambre : c'est le cas de la fédération française de basketball – FFBB et de l'association Vivre Ensemble (la production d'un compte d'emploi ou d'un résultat analytique prévue à la convention n'a pas été réalisée) ;

- les conditions des versements de la subvention décrites dans la convention ne sont pas toujours respectées : ce constat a été effectué pour la subvention 2020 de l'AJAC (la commune a précisé que le versement avait été avancé et effectué sans les pièces justificatives nécessaires pour tenir compte de l'impact de la crise sanitaire), pour la subvention versée à la fédération française de basketball – FFBB (versements prévus en 2014 et 2015 alors que la somme globale a été versée en 2015), pour le COS Trélazé (le versement au plus tard 30 jours après le vote du budget n'a pas été respecté en 2015 ; la somme versée correspondant normalement à 1 % de la masse salariale a conduit à un trop versé de 2 814,88 €).

4.2.4 L'emploi des subventions versées doit être contrôlé plus rigoureusement

Différents points ont été relevés à la marge comme par exemple l'absence de clause suspensive pour les aides à l'emploi en cas de rupture de contrat (associations Trélazé Handball et Trélazé Gym Club), un excédent non réclamé à la fin du conventionnement (40 000 € pour le COS Trélazé).

Le cas le plus problématique concerne l'association culturelle des musulmans de Trélazé. La commune a versé 300 000 € de subvention d'investissement à cette association et la subvention annuelle de fonctionnement est en constante augmentation (de 5 000 € en 2016 à 40 000 € en 2020).

Subventions d'investissement :

Une demande de subvention a été faite en novembre 2017 pour l'agrandissement du centre culturel (travaux en 2018-2019), travaux dont le coût de la première tranche est estimé à 1 784 698 € TTC, les adhérents finançant 30 % (540 000 €), le solde étant financé par des subventions pour un montant de 1 244 600 €. Le plan de l'extension et la répartition selon la nature de l'activité sont joints à la demande.

Par délibération du 25 juin 2018, la commune a octroyé une subvention de 300 000 € soit près de 17 % du projet. 50 % des fonds ont été versés en 2018 sur justificatif du début des travaux, le solde a été versé en 2019 sur attestation de réalisation de 50 % des travaux par le maître d'œuvre.

La commune a produit en cours de contrôle un nouveau plan de financement : le coût est ramené à 1 700 000 €, le financement est réparti entre l'autofinancement à hauteur de 800 000 € (47 % du projet), la subvention communale de 300 000 € (17 % du projet) et un emprunt à hauteur de 600 000 € (35 % du projet) garanti par la commune à 50 %.

Ce schéma financier appelle les remarques suivantes :

- l'autofinancement de l'association passe de 540 000 € à 800 000 € sans que la provenance des fonds soit justifiée (seuls les adhérents devaient financer cette extension). La commune n'a pas pris des assurances sur la destination finale du bien (vente à terme par exemple) ;
- la commune a garanti un emprunt sans posséder le bilan de l'association lui permettant de vérifier sa solidité financière.

Subvention de fonctionnement

La subvention de fonctionnement est passée de 5 000 € en 2016 à 10 000 € de 2017 à 2019 et 40 000 € en 2020.

Les documents produits pour la demande de subvention, notamment en 2020, ne précisent pas s'il s'agit de financer l'association dans son ensemble ou exclusivement la partie culturelle dans la mesure où il n'y a pas de budget analytique. La collectivité a indiqué sur ce point que suite à une réunion entre les services de la commune et l'association, le 24 novembre 2020, il avait été acté que la subvention était bien fléchée sur la partie culturelle et que le caractère culturel des activités financées était suffisamment explicite selon elle.

De plus, les comptes de résultat produits (2017 et 2018) ne mentionnent pas la reprise des bénéfices ou pertes sur exercices antérieurs. Ces deux exercices se sont soldés par un déficit (6 339 € cumulé sur ces deux exercices). Le résultat 2019 n'avait toujours pas été produit à la fin 2020.

En l'absence de bilan, la collectivité n'est pas en mesure de connaître le niveau du déficit cumulé et le niveau de la trésorerie. Le risque d'avoir à financer cette association de manière beaucoup plus importante n'est pas évalué par la commune.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune et l'association ont indiqué que l'hypothèque de l'immeuble constituait une garantie pour la collectivité. La commune précise, qu'au vu de sa connaissance de l'association, elle était « confiante » quant à la capacité de celle-ci à rassembler l'autofinancement nécessaire. Il n'en demeure pas moins que les fondements de cette confiance ne sont pas étayés par des données financières précises.

La chambre recommande à la commune de mettre en place une procédure de suivi de l'utilisation des subventions octroyées.

Recommandation n° 12 : Mettre en place une procédure pour le suivi de l'utilisation des subventions octroyées.

4.2.5 Les relations avec la Régie des quartiers doivent être mieux encadrées

De 2015 à 2019, la commune de Trélazé a versé 1,145 M€ à l'association Régie des quartiers dont 0,715 M€ au titre de prestations de service (dont 80 000 € hors marché) et 0,414 M€ au titre de subventions.

4.2.5.1 Sur la durée et l'objet de la convention de subventionnement

En 2010, pour accompagner la fin de l'opération de rénovation urbaine, la commune de Trélazé a passé une « convention de partenariat » avec la Régie de quartiers de Trélazé pour pérenniser l'action du chantier d'insertion. Celle-ci a été renouvelée jusqu'en 2018 par simple avenant. Une nouvelle convention a été conclue en 2019. La durée de huit ans de la convention de 2010 est excessive, il aurait fallu présenter en conseil municipal une nouvelle convention dans un délai plus raisonnable.

Le montant annuel conventionné s'élève à 66 100 €. Cependant, le montant versé de 2015 à 2019 s'élève à 414 531 €, soit 84 030 € de plus que le montant conventionné. L'écart se décompose comme suit :

- 66 100 € versés en 2015 au titre de l'exercice 2014 ; le procès-verbal de la séance du conseil municipal du 27 juillet 2015 qui a acté ce double versement ne permet pas d'en comprendre les raisons ;
- 17 930 € versés en 2019 au titre d'une « subvention exceptionnelle »⁴⁶.

Le contenu de la convention démontre une confusion entre la subvention et la prestation de service. Les pièces fournies montrent que les subventions sont versées en contrepartie de « prestations » très précisément décrites avec des objectifs et des résultats à atteindre.

La commune aurait dû passer :

- soit un marché réservé⁴⁷ dont l'objectif est de restreindre l'accès à la procédure à un type d'entreprises en particulier, celles employant des travailleurs handicapés ou défavorisés par exemple, mais l'objet du marché est bien la réalisation de prestations de services divers. Dans ce cas, les procédures de passation doivent être conformes aux seuils ;
- soit un marché public de services sociaux et autre services spécifiques⁴⁸. L'objet est bien la qualification et l'insertion professionnelle de personnes en difficulté, sur lequel peut se greffer, à titre de support, la réalisation de prestations de services. L'objectif n'est donc pas la qualité du service rendu mais bien l'insertion. Ce type de marché peut être passé en procédure adaptée quel que soit le montant estimé des besoins.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué avoir passé en février 2021 un marché réservé qui a été attribué à l'association.

4.2.5.2 Sur l'identification d'un engagement hors bilan dans les comptes de la commune

La convention de subvention passée en 2019 contient une clause prévoyant : « la commune s'engage à confier de façon permanente des travaux-supports au « chantier d'insertion » de la Régie de quartier ».

Cette clause constitue un engagement hors bilan qui devrait être retracé dans l'annexe dédiée du compte administratif, ce qui sera réalisé, selon la commune, à partir du compte administratif 2021.

4.2.5.3 Sur les conditions d'occupation des locaux communaux

L'association est logée dans des locaux propriété de la commune. Le contrôle de la chambre a permis d'identifier qu'une SAS, ART'GAN, créée en 2019 a son siège à la même adresse que la Régie des quartiers.

⁴⁶ Source : PV CM du 23/09/2019

⁴⁷ Articles L. 2113-12 à L. 2113-16 du CCP

⁴⁸ Article R. 2123-1 du CCP

La commune dit n'avoir pas été informée de cette occupation et a indiqué en réponse à la chambre que cette société devrait être dissoute d'ici fin 2021, ce qui a été confirmé par le président de la société. La chambre invite la commune à renforcer ses contrôles sur l'activité de l'association.

4.2.6 Les subventions ne sont pas retracées clairement dans les comptes

Pour une meilleure transparence des comptes et des coûts, le montant des subventions versées et les avantages en nature accordés aux associations doivent être tracés dans les comptes de la commune dans une annexe dédiée, ce à quoi la commune s'est engagée.

La commune demande à l'EPIC Aréna Loire Trélazé de mettre à disposition à titre gracieux la mini Aréna au bénéfice des clubs sportifs résidents et des écoles et associations locales notamment sportives et culturelles⁴⁹. La contrepartie de cette mise à disposition gratuite est financée par la commune au titre de sujétions spéciales. Ces avantages en nature doivent être également précisés dans les comptes, ce à quoi la commune s'est engagée également.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La procédure d'octroi des subventions mise en place est complète et respecte les dispositions réglementaires. La commune s'est dotée de critères d'attribution pour les associations sportives, ce qui constitue une bonne pratique. Cette méthodologie n'a pas été développée pour les associations culturelles ou sociales.

Le suivi des subventions accordées porte essentiellement sur la production des pièces justificatives rendues nécessaires par les textes réglementaires. La commune ne se donne pas les moyens de vérifier l'emploi des subventions versées.

Des anomalies ont été relevées portant notamment sur la confusion entre subvention et prestation de service. Certaines subventions correspondent en réalité à des prestations de services réalisées par les associations au profit de la commune et auraient dû faire l'objet de marchés publics.

⁴⁹ Cette demande est retracée dans la convention signée entre la commune et l'EPIC (article 5 de la convention de mise à disposition).

5 LA STRATEGIE EVENEMENTIELLE: LE CLUB PARTENAIRES ET LE FESTIVAL

La commune de Trélazé mène depuis le milieu des années 1990 une politique volontariste pour valoriser son image et dynamiser sa démographie après quatre recensements négatifs. Cette stratégie est organisée autour des trois axes majeurs que sont le sport, la culture et l'événementiel avec le déploiement d'événements culturels et sportifs renommés. Cette politique se décline principalement au moyen d'un équipements structurant dont la gestion a été confiée à l'EPIC : Aréna Loire (les anciennes écuries des Ardoisières – transformées en espace d'art contemporain – et la salle Aréna Loire pouvant accueillir plus de 6 500 spectateurs) et d'un festival annuel gratuit pour les spectateurs.

Si la commune connaît un dynamisme démographique certain depuis la fin des années 1990 (elle est passée de 10 539 habitants en 1990, à 14 658 en 2017⁵⁰), il est toutefois difficile de déterminer précisément ce qui revient à la stratégie liée à l'événementiel.

Selon la commune, le festival est un vecteur de développement économique et d'emploi. Or, elle n'a pas réalisé d'étude permettant d'établir les retombées économiques et sociales de sa stratégie.

5.1 Le club partenaires

La politique de mécénat promue par la commune de Trélazé pour financer son festival a démarré en 2008 et s'est accentuée en 2014 dans le cadre du « club partenaires ».

5.1.1 Un club créé par le maire

Le maire de Trélazé est à l'origine de la création du club partenaires en 2010⁵¹. Il s'agit pour une entreprise de faire un don qui emporte son « adhésion » au club partenaires pour une année après versement du don. Au fur et à mesure de la structuration des relations avec les mécènes, le rôle de ce club s'est élargi au-delà du seul financement du festival.

⁵⁰ Source : INSEE

⁵¹ Source : page consacrée au Club partenaires sur le site internet de la commune : <https://www.trelaze.fr/le-Club-partenaires/>

Le site internet de la commune⁵² présente les objectifs du club comme suit :

- « permettre « aux 450 entreprises partenaires de valoriser et de dynamiser leur image à travers une offre conjuguant diversité et originalité ;
- diversité avec de multiples occasions de communiquer avec pertinence dans le cadre du Festival de Trélazé, lors des manifestations programmées dans la salle de l'Aréna Loire, du Théâtre de l'Avant-Scène ou encore pendant les expositions aux Anciennes Écuries ;
- originalité par la richesse de l'offre qui mêle des événements aux multiples disciplines artistiques et garantit ainsi la satisfaction de tous les publics ».

Le nombre de partenaires est croissant au fur et à mesure des années passant de 332 en 2015 à 451 en 2019.

5.1.2 Un fonctionnement pris en charge par la commune et l'EPIC

Le club partenaires ne dispose pas de structure juridique officielle et n'a donc pas de statut. La page du site internet de l'EPIC dédiée au club partenaires présente un membre du conseil d'administration au titre des personnalités qualifiées comme étant le président du club partenaires. Cette même page indique le nom d'une « responsable du club partenaires » avec une adresse électronique de la mairie. Elle est salariée de l'EPIC, son poste a été créé en 2017, et sa mission est de recruter et fidéliser les entreprises partenaires. Son bureau est situé à la mairie et les frais afférents ne font pas l'objet d'une refacturation à l'EPIC. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à mettre en place une refacturation.

L'animation du club partenaires fait intervenir la commune puisqu'une agent de la commune, rattachée à la direction de la culture, aide la responsable du club partenaires dans la collecte et le suivi du versement des fonds. Les conventions conclues entre l'EPIC et les partenaires dans le cadre du mécénat, consultées durant le contrôle, comportent souvent la mention manuscrite : « exemplaire à retourner en mairie de Trélazé ».

Une chargée de communication et organisation événementielle à la commune intervient pour 50 % de son temps pour le festival dont 20 % pour les relations avec les partenaires.

Trois élus de la commune, dont le maire, sont en charge de prospecter les entreprises pour les inciter à devenir et à rester partenaires. Ils disposent d'ailleurs d'une délégation et reçoivent les indemnités afférentes, dont une partie peut donc être imputée au titre des coûts de gestion du club partenaires.

Les entreprises sont démarchées directement par la directrice de l'EPIC, la chargée de prospection ou les élus en charge qui appuient leur argumentaire à partir d'une plaquette de communication et du catalogue des « offres partenaires » recensant les contreparties offertes en fonction du montant du soutien. Il peut être observé que ces documents mettent très clairement en avant la possibilité de déduction fiscale du montant du soutien à hauteur de 60 %.

Au final, l'animation de ce club partenaires a coûté au moins 481 000 € de 2015 à 2019 dont 279 000 € pour la commune et 202 000 € pour l'EPIC.

⁵² <https://www.trelaze.fr/le-Club-partenaires/>

5.1.3 Des entreprises partenaires sont aussi prestataires de la commune

Les flux financiers entre d'une part, la commune et l'EPIC, et d'autre part, les entreprises du club partenaires sont importants.

De 2015 à 2019, les partenaires ont versé globalement 5 320 140 € à l'EPIC pour financer le festival.

Sur la même période, certaines entreprises ont effectué des prestations et des travaux pour la commune et l'EPIC et ont perçu à ce titre plus de 23 500 000 € (17 600 000 € en provenance de la commune et 5 900 000 € en provenance de l'EPIC). 136 partenaires différents ont effectué des prestations pour la commune pour lesquelles ils ont perçu 17 612 676 €, soit en moyenne 129 505 €. Ces chiffres incluent les sommes perçues lors des exercices où les entreprises n'étaient pas encore ou plus partenaires. Si l'on tient compte uniquement des années où ces entreprises étaient effectivement partenaires, elles ont perçu 12 494 356 €. Ces entreprises ont perçu en moyenne chaque année entre 17 000 € et 35 500 € pour des prestations effectuées pour le compte de la commune alors qu'elles étaient dans le même temps partenaires. Le détail figure en annexe.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune conteste tout lien pour une entreprise entre la qualité de partenaire et l'attribution de marchés publics. Elle fait valoir l'absence de corrélation entre le montant perçu dans le cadre de la commande publique et la participation des entreprises prestataires. Enfin, elle rappelle que la spécificité de la composition du club partenaires réside dans son ancrage strictement local, qu'il s'agit très essentiellement de TPE et PME, installées dans le département de Maine-et-Loire.

5.2 Le festival

5.2.1 Des relations entre la commune et l'EPIC à clarifier

5.2.1.1 La mission d'organisation du festival n'est pas confiée formellement à l'EPIC

Créé en 1996, le Festival de Trélazé est un événement musical et culturel qui se déroule chaque été à Trélazé.

Une de ses principales caractéristiques est qu'il s'agit d'un festival entièrement gratuit pour le public. Son financement repose sur le mécénat d'entreprises à hauteur de 800 000 € à 1,3 M€ sur la période et sur un financement direct de la commune de Trélazé à hauteur de 596 000 € à 650 000 € sur la période 2015-2019.

Porté par la commune de Trélazé jusqu'en 2013, son organisation est confiée à l'EPIC à compter de l'édition 2014, sans que cela se soit traduit par la rédaction d'une convention dédiée ou par la modification des statuts. Le financement direct du festival par la commune de Trélazé s'appuie sur une délibération annuelle mentionnant que « la ville de Trélazé a confié au SPIC ARENA LOIRE TRELAZE l'organisation du Festival Estival ».

L'examen de ces délibérations et du fichier des mandats amène à constater en début de période un écart entre les montants conventionnés et délibérés et les montants effectivement versés. Le détail figure en annexe.

Des conventions ont été établies seulement au titre des années 2014 et 2015 : leur contenu est minimal, il ne décrit pas l'action financée. Pour les années 2016 à 2019, seule une délibération matérialise le versement de la subvention.

C'est la commune qui est à l'origine de l'activité financée (le festival) et elle en a confié l'organisation à l'EPIC. Or, aucun document n'atteste formellement de ce que recouvre l'organisation du festival.

La convention signée le 21 août 2015 mentionne une démarche de certification des comptes demandée par le conseil d'administration de l'EPIC. Cette expression est abusive dans la mesure où le cabinet missionné l'était pour établir les comptes et non pas pour les certifier.

Il n'apparaît pas que des bilans financiers du festival soient systématiquement transmis aux conseillers municipaux à l'appui de la délibération. En réponse, la commune a indiqué que l'opposition disposait de cette information puisqu'elle est représentée au conseil d'administration de l'EPIC. Or, l'examen des comptes et de la gestion de l'EPIC révèle qu'aucun bilan financier et d'activité détaillé n'est présenté aux administrateurs.

La question se pose de la nature des versements de la commune à l'EPIC pour le festival. Ces versements correspondent davantage à une dotation qu'à une subvention. L'imputation retenue par la commune, 674- subventions de fonctionnement exceptionnelles – paraît toutefois adaptée au regard de la M14.

Toutefois, les statuts de l'EPIC ne mentionnent pas explicitement le festival parmi ses missions et aucune convention *ad hoc* n'étant venue préciser ce que la commune entend par « confier l'organisation du festival » à l'EPIC, le fondement juridique de ces versements apparaît fragile.

5.2.1.2 Il subsiste une forte intervention de la commune

Selon l'expression utilisée par la directrice de l'EPIC, « le Festival est une co-production Ville / Arena Loire ». La direction artistique est assurée conjointement par la directrice de l'EPIC et par le directeur de l'événementiel de la commune sans que le partage des rôles soit défini dans une convention.

Une convention de refacturation des prestations effectuées par la commune au profit du SPIC a été transmise au cours du contrôle. Cette convention prend effet à partir du 1^{er} janvier 2015 et est renouvelable par tacite reconduction. Elle ne comporte pas de date de signature, est autorisée par une délibération du conseil municipal en date du 19 juin 2016 et par une délibération du conseil d'administration en date du 8 décembre 2016. Elle ne mentionne pas expressément le festival.

Au cours du contrôle, la directrice de l'EPIC a reconnu que les dépenses prises en charge par la commune n'étaient pas retracées et indiqué que le récent recrutement d'un contrôleur de gestion par la commune permettrait de « connaître précisément les coûts éventuels et procéder au remboursement, à la suite des décisions politiques en conséquence ».

Des bénévoles interviennent dans l'organisation du festival. Leur participation est encadrée par une charte, ce qui constitue une bonne pratique. La chambre observe que cette charte indique que l'événement est organisé par la commune qui s'engage notamment à assurer aux bénévoles le bénéfice d'une assurance responsabilité civile dans le cadre des activités confiées.

5.2.2 Des opérations de mécénat qui comportent des risques pour la commune

5.2.2.1 Les contreparties proposées aux entreprises

Dans le but d'attirer des partenaires et mécènes, une politique active de contreparties a été mise en œuvre.

Le mécénat se définit comme « un soutien matériel ou financier apporté sans contrepartie directe ou indirecte de la part du bénéficiaire à une œuvre ou à une personne morale pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général ⁵³».

Le don ouvre droit à un avantage fiscal dérogatoire si son bénéficiaire est éligible au régime du mécénat⁵⁴, ce qui est le cas des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés peuvent ainsi bénéficier d'une réduction d'impôt égale à 60 % du montant du versement, pris dans la limite de 10 000 € ou de cinq pour mille du chiffre d'affaires lorsque le don est plus élevé⁵⁵.

Il est admis par la doctrine fiscale qu'en l'échange de son soutien, le mécène puisse bénéficier de certaines contreparties qui dépassent la seule association du nom de l'entreprise donatrice aux opérations qu'il réalise. Le bénéfice du dispositif en faveur du mécénat peut être remis en cause s'il n'existe pas une disproportion marquée entre les sommes données et la valorisation de la « prestation » rendue par l'organisme bénéficiaire des dons.

L'appréciation chiffrée de la disproportion ne repose sur aucun texte législatif ou réglementaire et résulterait plutôt de l'interprétation, par le ministère de la culture, de la doctrine fiscale, qui fixe un plafond à 25 % du montant du don.

Les plaquettes de communication du club partenaires présentent l'adhésion au club comme un moyen de valoriser l'image des entreprises, de renforcer leur réseau, de fédérer les équipes et d'optimiser leur visibilité. Des paliers de dons sont établis et varient d'une année sur l'autre, et à chaque montant correspond une « offre partenaire » qui regroupe les contreparties afférentes, détaillées autour de deux thématiques « visibilité » et « relations publiques/réseau ». À titre exceptionnel, et sur demande du partenaire, les prestations peuvent faire l'objet de modularité (visibilité, invitations).

⁵³ Arrêté du 6 janvier 1989 relatif à la terminologie économique et financière, annexe 1

⁵⁴ Au titre de la loi du 1^{er} août 2003, l'État, ses établissements publics et les collectivités territoriales font partie des structures remplissant les conditions pour bénéficier de cette forme de financement.

⁵⁵ Article 238 bis du CGI, modifié par la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018, La précédente version en vigueur de cet article prévoyait que le droit à la réduction d'impôt était égal à 60 % du montant des versements, pris dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires.

5.2.2.2 La valeur des contreparties offertes aux partenaires en échange de leur soutien

Dans ses contrôles, la chambre a adopté une approche transversale et globale en examinant l'ensemble des contreparties proposées aux entreprises dans le cadre du mécénat. Elle a évalué le coût global de ces contreparties pour la commune et l'EPIC.

Les contreparties n'étant ni valorisées dans les conventions, ni suivies par l'EPIC, la chambre a cherché à les reconstituer. Cet examen a permis de détecter des contreparties financées par la commune⁵⁶, c'est le cas des frais de personnel liés à la politique emploi et de diverses dépenses à caractère général.

D'autres contreparties ont également été financées par la commune via les subventions accordées aux clubs sportifs Etoile d'Or Saint Léonard d'Angers et Union Féminine Angers basket.

Le premier club s'est vu octroyer 400 000 € de subventions pour les exercices 2015 et 2016. Selon la convention, 300 000 € étaient fléchés « comme support de la ville de Trélazé pour développer sa notoriété, dynamiser son image, promouvoir ses atouts et ses potentiels économiques et/ou touristiques ». Dans ce cadre, les joueurs devaient porter sur leur équipement « le logo de la ville et/ou le logo du Club partenaires », « faire la promotion de la ville de Trélazé et du Club partenaires » et « réserver pour les adhérents du Club partenaires de la ville de Trélazé un certain nombre d'espaces publicitaires destinés à la panneautique de ses annonceurs ». Les plaquettes 2015 et 2016 du club partenaires prévoient l'octroi de places du club en contrepartie de dons pour financer le festival.

La même logique est à l'œuvre pour l'UFAB qui a reçu 325 000 € pour les exercices 2017 et 2018 dont 150 000 € fléchés sur des supports de communication intégrant le club partenaires. La plaquette 2018 des contreparties du club partenaires mentionne bien les « matchs de basket UFAB » dans les « propositions du Club » sans qu'il soit précisé ce que recouvre ladite proposition.

Il peut en être déduit qu'une des contreparties de l'adhésion au club partenaires est en réalité financée par la commune au travers de ces subventions alors que les versements des entreprises partenaires sont dédiés à l'organisation du festival financé par l'EPIC. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune indique prendre note de ces remarques et précise que le partenariat avec les clubs sportifs n'existe plus depuis 2018.

Selon les contrôles opérés par la chambre sur l'ensemble des contreparties proposées aux partenaires, même en l'absence de seuil légal permettant de déterminer la bascule entre disproportion et absence de cette dernière, leur valeur est trop importante au regard du soutien des entreprises.

5.2.2.3 Risque relatif à la commande publique

L'entreprise « Veuve Amiot » figure parmi les partenaires les plus fidèles et son soutien est hors de proportion avec ceux des autres entreprises puisque de 2015 à 2019, elle a versé 230 000 € à l'EPIC au titre du mécénat soit en moyenne 46 000 € par an.

⁵⁶ Le détail figure en annexe

La convention de partenariat 2019 a été examinée par la chambre. En sus des contreparties habituelles figurent deux propositions susceptibles d'être qualifiées de prestations de publicité et de communication :

- placements des outils de communication fournis par la société Veuve Amiot lors des opérations de relations publiques ;
- invitation formalisée aux artistes à venir visiter les caves la veille ou le lendemain de leur concert à Trélazé.

En outre, le visuel intégré dans le programme 2018 excède l'apposition d'un simple logo puisque figure une page de publicité avec cette mention : « 5 % de réduction à la cave sur présentation de ce visuel ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'entreprise indique assimiler ces prestations à des relations publiques classiques.

5.3 Le soutien à l'emploi

La commune conduit une politique en faveur de l'emploi avec deux agents dont la mission est de rapprocher les entreprises du club partenaires des demandeurs d'emploi.

Cette action s'inscrit dans le cadre de la politique de la commune avec le contrat de ville de l'agglomération angevine 2015-2020 qui concerne les huit quartiers prioritaires de l'agglomération dont sept se situent à Angers et un à Trélazé, le Grand Bellevue, avec 15 % de la population trélazéenne⁵⁷ mais 34 % des demandeurs d'emploi⁵⁸.

L'emploi et le développement économique constituent le premier pilier de ce contrat avec l'objectif de réduire les écarts de taux d'emploi entre les territoires prioritaires et l'agglomération angevine, en particulier au bénéfice des jeunes et des femmes. Le document d'évaluation du contrat à mi-parcours dresse un panorama du plan d'actions 2018 en faveur du pilier emploi et développement économique. L'action emploi en lien avec le club partenaires fait partie des six actions recensées pour l'axe « mobilisation de réseau d'entreprises – accès au marché du travail » dont l'objectif est de cibler 900 personnes et 250 entreprises.

Cette action est pensée pour répondre aux besoins spécifiques des entreprises et faciliter leur lien avec les demandeurs d'emploi. Au-delà de la mise en relation, elle prévoit un dispositif de suivi renforcé aux demandeurs d'emploi sortis des dispositifs classiques d'accompagnement à l'emploi.

Pour mener à bien cette action, la commune de Trélazé a recruté deux chargées de mission emploi dont l'une est davantage orientée vers la rencontre directe avec les habitants, l'accompagnement intensif des demandeurs d'emploi et les acteurs de l'insertion et l'autre davantage orientée vers la mobilisation des entreprises du club partenaires.

⁵⁷ Source : contrat de ville de l'agglomération angevine 2015-2020

⁵⁸ Source : annexes du contrat de ville de l'agglomération angevine 2015-2020, page 137

La fiche de poste de cette 2ème chargée de mission comporte des missions qui relèvent davantage de prestations de service RH pour ces entreprises :

- organisation de temps spécifiques « emploi » avec des entreprises partenaires en demande pour leur présenter les dispositifs existants de l'emploi ;
- répondre à leurs demandes spécifiques et à leurs demandes internes de reclassement ;
- aide à la rédaction de fiche de poste ;
- identification des besoins précis des entreprises ;
- accompagnement à la phase de pré-recrutement.

Selon les bilans financiers fournis à l'appui des demandes de subventions, cette action emploi a coûté 338 350 € à la commune de 2016 à 2019 dont plus de 84 % en charge de personnel. L'État a subventionné cette action à hauteur de 75 %, Angers-Loire-Métropole à hauteur de 9 % et plus marginalement la caisse d'allocations familiales. Dès lors, la charge nette pour la commune de Trélazé s'est élevée à 13 % des coûts totaux.

Les résultats présentés par la commune font état de 286 candidats habitant le quartier du Grand Bellevue détectés sur la période dont 40 % l'ont été par approche directe et par les chargées de mission de la commune. 208 personnes ont été mises en relation avec des entreprises et 80 ont connu un accès à l'emploi. Toutefois, en tenant compte de l'ensemble du territoire, les résultats sont plus élevés avec 833 offres pourvues sur la période, à 61 % par des trélazéens.

La chambre observe que cette politique de l'emploi constitue une contrepartie⁵⁹ à l'engagement des entreprises au club partenaires qui est financée à 75 % par l'État et à 9 % par Angers-Loire-Métropole. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune précise que 40 % des entreprises approchées ne sont pas membres du club partenaires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Trélazé mène depuis le milieu des années 1990 une politique volontariste pour valoriser son image. Cette politique se décline principalement au moyen des équipements dont la gestion a été confiée à l'EPIC Aréna et du festival annuel gratuit pour les spectateurs.

Si le festival et la gestion du club partenaires (rassemblant les entreprises mécènes du festival) relèvent de l'EPIC, la commune ne lui en n'a pas confié formellement la responsabilité et continue dans les faits à intervenir.

Le financement du festival repose sur le mécénat d'entreprises à hauteur de 800 000 € à 1,3 M€ sur la période et sur un financement direct de la commune de Trélazé à hauteur de 596 000 € à 650 000 € sur la période. Les conditions de mise en œuvre du mécénat par l'EPIC révèlent des anomalies.

⁵⁹ Le catalogue des offres partenaires 2018 présente de manière explicite « les prestations RH : recrutements / conseils » parmi les avantages attachés à la qualité de membre du club partenaires.

Le nombre de partenaires est en augmentation passant de 332 en 2015 à 451 en 2019, de même que le montant moyen des dons qui passe de 2 420 € en 2015 à 2 802 € en 2019. Sur la période, 136 partenaires ont également été prestataires de la commune et ont perçu à ce titre un montant moyen de plus de 129 505 €.

6 LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE

6.1 L'organisation mise en œuvre pour gérer la crise

La commune indique avoir activé l'organigramme du Plan communal de Sauvegarde dès le jeudi 12 mars 2020. La tenue d'un exercice en 2018, liée au risque de crue de la Loire, a permis aux équipes de bénéficier d'une expérience en matière de gestion de crise.

Si la nouvelle équipe municipale a été élue le 15 mars 2020, elle n'a été installée officiellement que le 26 mai 2020. La direction générale des services a transmis durant cette période intérimaire de l'information par courriel chaque jour aux élus (anciens et nouveaux) pour les tenir informés de la situation. Les instances internes habituelles de travail et les instances politiques (commissions et conseils municipaux) ont repris à compter de mai 2020 et se tiennent en visioconférence depuis septembre 2020.

6.2 Les actions menées

La commune estime le coût des actions d'ordre sanitaire menées en 2020 pour protéger les agents et les usagers à environ 185 850 €, compte non tenu du temps passé par les agents municipaux. Sur cette somme, elle a obtenu un remboursement de l'État d'environ 54 650 €.

Les agents ont été équipés en masques à compter de mars-avril et une distribution à la population a été organisée par du porte-à-porte les 9 et 10 mai 2020. La commune s'est aussi engagée dans l'achat de masques transparents pour les enseignants et ATSEM qui devaient être distribués début 2021.

Les subventions allouées aux associations locales ont été maintenues⁶⁰, quelle qu'ait été leur activité au cours de l'année.

Des dispositifs visant à équiper les familles en kits ludo-pédagogiques et matériel informatique ont été déployés, financés par l'État, la commune et par la Caisse des écoles publiques de Trélazé.

⁶⁰ Sauf situation particulière de l'AJAC

Pour lutter contre la fracture numérique et assurer la continuité pédagogique de manière pérenne, la commune et l'association Régie de Quartiers de Trélazé, l'État et la Direction des Services Départementaux de l'Éducation Nationale ont déployé un programme en faveur de 50 familles domiciliées sur le quartier prioritaire du Grand Bellevue. Cette initiative a permis de leur mettre gratuitement à disposition du matériel informatique conforme aux besoins éducatifs en juin 2020. L'action a pu être mise en place grâce aux crédits spécifiques délégués par le ministère chargé de la ville et du logement.

Une opération de don de matériel informatique a été déployée à partir de l'automne 2020 pour équiper les familles en situation de déconnexion numérique, grâce notamment à un don d'ordinateurs d'une entreprise. Cette action a fait l'objet d'une convention entre la commune (financeur), la Régie de quartier (réalisation technique de l'opération) et le CCAS (repérage des familles concernées). Le coût s'élève à 133 000 € dont 92 000 € pris en charge par la commune et 41 000 € par l'État.

Enfin, en partenariat avec la Préfecture et des associations locales, la commune a mis en place une action nommée « Convivial'été » pour assurer l'animation du quartier en politique de la ville pendant la période des vacances scolaires, dans un contexte où de nombreuses familles, qui habituellement quittent le quartier pour partir à l'étranger, n'ont pas pu partir, du fait de la fermeture des frontières.

6.3 Les conséquences financières de la crise

La commune a fait le choix de recourir à l'étalement des charges pour les dépenses liées à la crise.

À ce jour, la commune indique ne pas être en capacité de mesurer précisément l'impact à moyen terme de la crise sur ses recettes. Certaines recettes ont beaucoup diminué en 2020 et devraient connaître la même évolution en 2021 : par exemple les recettes de location de salles, les recettes culturelles⁶¹, les recettes sportives⁶² et les recettes de mise à disposition de personnel à l'EPIC Aréna Loire. Pour ces recettes, l'écart entre les prévisions et les réalisations 2020 s'élève à 80 500 €.

Les recettes liées à la restauration scolaire ont été plus fortement touchées avec un écart entre les prévisions et les réalisations 2020 qui s'élève à plus de 156 000 €.

L'impact sur les recettes fiscales est difficilement estimable à ce jour par les services.

Des dépenses n'ont pas été exposées en raison de la crise en 2020. L'économie estimée s'élève à 887 500 € dont 550 000 € liés à l'absence de festival.

⁶¹ École de danse, entrées théâtre, adhésion médiathèque, théâtre municipal

⁶² Mise à disposition d'équipements sportifs, notamment au lycée professionnel Ludovic Ménard et au collège Jean Rostand

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Durant la crise sanitaire, la commune a su trouver une organisation de gestion de crise pour maintenir les services publics et venir en soutien à la population. Elle a distribué des masques aux habitants début mai 2020.

Elle a su mobiliser ses partenaires pour conduire des actions visant à limiter les effets de la crise en organisant des animations spécifiques durant l'été et en distribuant des ordinateurs aux familles qui n'en disposaient pas. Cette dernière action a coûté 92 000 € à la commune.

La commune a pu estimer pour 2020 les coûts directs des mesures sanitaires (130 000 € à sa charge), les moindres recettes (236 000 €) et les dépenses évitées (887 500 € dont 550 000 € liés à l'absence de festival). Il est toutefois plus difficile de mesurer les effets à plus long terme de la crise économique sur les recettes.

7 LA SITUATION FINANCIERE

7.1 La formation de l'épargne

7.1.1 Les produits de gestion sont en hausse de 4,5 % de 2015 à 2019

Sur la période sous contrôle, les produits de gestion sont en augmentation de 4,5 % et atteignent près de 17 M€ en 2019, ils sont constitués cette année-là à 45,3 % de ressources fiscales, à 33,7 % de ressources institutionnelles, à 10 % de fiscalité reversée et à 10 % de ressources d'exploitation.

La dynamique des ressources fiscales a permis de compenser la légère diminution des ressources institutionnelles et la baisse de 27 % de l'attribution de compensation liée aux transferts de compétences en 2016 vers Angers-Loire-Métropole.

7.1.1.1 Des ressources fiscales dynamiques grâce à une politique active d'urbanisation

Le produit des ressources fiscales de la commune a augmenté de 2,6 % par an de 2015 à 2019, soit + 11 % sur la période. Elles sont composées en 2019 à 90 % des taxes foncières et d'habitation, à 7 % des droits de mutations à titre onéreux, 3 % la taxe locale sur la consommation d'électricité, puis de taxes diverses dont le produit est plus marginal.

La politique active d'urbanisation de la commune a permis d'augmenter sensiblement les bases fiscales de 2015 à 2020 : + 18 % pour la taxe sur le foncier bâti et + 20 % pour la taxe d'habitation. Ainsi, en dépit d'une diminution du taux de la taxe sur le foncier bâti en 2019 puis en 2020, le produit des taxes ménages a augmenté de 9,35 % sur la même période.

Par rapport à la moyenne de la strate, le taux de taxe d'habitation est moins élevé en 2019 (14,98 % contre 16,66 %) et celui de la taxe foncière plus élevé (28,98 % contre 22,58 %).

Le choix de la commune de conserver un taux modéré de taxe d'habitation la pénalise dans la mesure où la suppression progressive de la taxe d'habitation décidée en loi de finances pour 2018 diminuera ses marges de manœuvre en matière de recettes. Selon le calcul de la chambre, le point de TH s'élève à environ 173 000 € en 2019⁶³.

Le produit des droits de mutation à titre onéreux a augmenté de 9,8 % par an de 2015 à 2019, soit + 45,3 % sur la période. Cette évolution reflète le dynamisme du marché de l'immobilier local.

7.1.1.2 La fiscalité reversée

L'attribution de compensation

La commune de Trélazé perçoit une attribution de compensation d'Angers-Loire-Métropole qui correspond à la différence entre la fiscalité économique et les charges transférées. Le montant de l'attribution de compensation est en diminution sur la période du fait des transferts de compétences successifs à Angers-Loire-Métropole (voirie, éclairage public, eaux pluviales, GEMAPI⁶⁴, etc.). Il passe de 1 278 719 € en 2015 à 877 216 € en 2019.

La dotation de solidarité communautaire

La dotation de solidarité communautaire correspond à un versement par ALM aux communes dont le calcul est effectué de la manière suivante :

- une part fixe (figée depuis 2000) : la dotation pour fiscalité antérieure⁶⁵ (55 % du total) qui est issue de l'ancien district et ne concerne que les communes adhérentes en 2000⁶⁶ ;
- une part variable: la dotation de solidarité variable (45 % du total) recalculée chaque année en fonction des données fiscales des communes.

Un tel mode de calcul ne respecte pas l'esprit péréquatif de la dotation et est susceptible de pénaliser la commune de Trélazé dont le potentiel fiscal et le potentiel financier par habitant sont inférieurs respectivement de 25 % et 18 % à celui des communes de la strate en 2020.

La loi de finances pour 2020 précise les modalités de calcul de la DSC qui doit désormais tenir compte majoritairement des indicateurs liés au revenu par habitant et aux potentiels fiscal et financier par habitant.

⁶³ Calcul : $1/100 \times \text{bases nettes de TH}$

⁶⁴ Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

⁶⁵ Réparti en fonction du poids de chaque commune dans le produit fiscal districale 2000.

⁶⁶ Cette partie de la DSC vient selon la commune d'Angers compenser un manque à gagner des communes lors de la mise en place de la TEOM en 2001 (ROD 2019 commune d'Angers).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué que des réflexions sur la définition des modalités de calcul de la DSC ont été engagées par ALM en 2021.

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

La commune est bénéficiaire de ce fonds dont le montant est en augmentation sur la période.

7.1.1.3 Des ressources institutionnelles stables

Les ressources institutionnelles sont restées stables sur la période, elles sont composées en 2019 à 76 % de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et pour le reste de financements, principalement d'État, sur la prise en charge de contrats aidés, d'actions financées par la politique de la ville, de soutien aux activités périscolaires et de compensation de perte de fiscalité.

Le produit de la DGF reste stable sur la période, la diminution de la dotation forfaitaire jusqu'en 2017 étant compensée par l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation nationale de péréquation. La chambre observe toutefois que le produit total de la DGF exprimé en € par habitant est en nette diminution, passant de 308 € en 2015 à 286 € en 2019.

7.1.1.4 Des ressources d'exploitation en hausse

Les ressources d'exploitation comprennent les redevances liées aux services périscolaires et d'enseignement. Elles sont en augmentation sur la période principalement du fait du remboursement par ALM des mises à disposition de personnel pour l'éclairage et la voirie, du remboursement de prestations de services effectuées auprès du CCAS et plus marginalement du remboursement par l'EPIC Aréna Loire de la mise à disposition d'agents. Elles correspondent donc pour une large part à des remboursements de dépenses exposées.

7.1.2 Les charges sont maîtrisées avec + 1,5 % de 2015 à 2019

Sur la période sous contrôle, les charges de gestion sont maîtrisées (+ 1,5 %), elles sont constituées en 2019 à 45 % de charges de personnel, à 30 % de charges à caractère général et à 23,3 % de subventions.

7.1.2.1 La contractualisation avec l'État

Les articles 13 et 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 prévoient que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre progresseront, dans leur ensemble de 1,2 % par an (base 2017). Les collectivités et groupements dont les dépenses réelles de fonctionnement sont supérieures à 60 M€ doivent solliciter la conclusion avec l'État d'un contrat (dit de Cahors) définissant les mesures destinées à assurer la compatibilité des perspectives financières avec l'objectif de contribution à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique portant sur les exercices 2018 à 2020. En cas de non-respect, les collectivités peuvent faire l'objet d'une reprise financière allant jusqu'au montant des dépenses dépassant le taux d'évolution de 1,2 %.

La commune de Trélazé, bien que ne relevant pas du périmètre de contractualisation obligatoire, a adhéré à ce dispositif de manière volontaire⁶⁷. L'objectif est de faire reconnaître sa capacité à maîtriser ses dépenses de fonctionnement pour, si possible, bénéficier d'une étude attentive de ses financements de la part de l'État⁶⁸ et également de faire reconnaître ses spécificités démographiques, socio-économiques et urbanistiques, qui nécessitent le développement d'actions et de services spécifiques. Un contrat a été signé le 27 juin 2018 entre l'État et Trélazé, lequel prévoit les dispositions suivantes :

- compte tenu de l'évolution des dépenses de fonctionnement sur la période 2014-2016 supérieure à celle de l'ensemble des communes (+ 4,6 % contre - 0,61 %), de l'évolution annuelle de la population supérieure à la moyenne nationale et du revenu moyen par habitant inférieur de plus de 20 % à la moyenne des collectivités, le taux directeur retenu est de 1,35 % ;
- le besoin de financement (nouveaux emprunts minorés des remboursements de dette) est fixé à - 1 986 308 M€ en 2018, - 2 045 955 M€ en 2019 et - 2 108 423 M€ en 2020.

Le périmètre des dépenses de fonctionnement prises en compte inclut les charges de gestion, les charges financières, les charges exceptionnelles et les provisions. La base de calcul retenue pour appliquer le taux directeur de 1,35 % est le volume des dépenses de l'année 2017.

Tableau n° 1 : Évolution des dépenses réelles de fonctionnement

	2017	2018	2019
contrat	13 998 628 €	14 187 609 €	14 379 142 €
réalisé	13 998 628 €	13 635 850 €	13 825 435 €
évolution		-2,59%	1,39%

Source : CRC, d'après les données fournies par la Préfecture de Maine-et-Loire

Les objectifs fixés ont été largement atteints dans la mesure où fin 2019, les dépenses se sont élevées à 553 000 € de moins que le plafond. La chambre observe que ce respect a été facilité par la forte diminution des charges financières dont le montant mandaté en 2017 était gonflé de 332 054,65 € du fait du paiement des intérêts 2015 non payés à échéance d'un prêt⁶⁹. Par ailleurs, la renégociation de certains emprunts en 2016 a conduit à allonger leur durée et par conséquent à réduire le montant annuel des taux d'intérêt. De ce fait, sauf nouvel emprunt, le montant des frais financiers diminuera chaque année, ce qui facilite le respect du contrat.

⁶⁷ Au total, ce sont 16 collectivités qui ont adhéré au dispositif de manière volontaire, selon le rapport sur les Finances publiques locales 2019 de la Cour des comptes, juin 2019

⁶⁸ Source : rapport sur les orientations budgétaires 2018

⁶⁹ Prêt n° MIS277724 EUR ayant fait l'objet d'un protocole transactionnel avec la CAFIL le 23 mars 2016

7.1.2.2 L'évolution des principaux postes de charges

Les charges à caractère général augmentent en moyenne de 1,9 % chaque année avec un pic en 2016 (+ 12,8 %) qui s'explique en grande partie par des dépenses concernant l'Aréna Loire (paiement de la taxe foncière, sujétions particulières versées pour l'utilisation des anciennes écuries), par des prestations d'entretien de terrains et d'espaces verts et par la location de panneaux lumineux pour certaines rues.

Les charges de personnel ont augmenté en moyenne de 1,4 % chaque année. Le manque de fiabilité des données RH n'a pas permis d'expliquer cette évolution.

Les autres charges de gestion sont en diminution à compter de 2017, principalement sous l'effet de l'arrêt du versement direct à ALM d'une « participation pour financer le transport » qui a été intégrée à l'attribution de compensation.

Les charges exceptionnelles s'élèvent à plus de 3,3 M€ de 2015 à 2019 dont 95 % correspondent à la contribution de la commune versée à l'ARENA Loire pour le financement du festival.

7.1.3 Une capacité d'autofinancement brute en augmentation

L'augmentation plus rapide des produits de gestion (+ 1,1 % en moyenne annuelle de 2015 à 2019) que des charges de gestion (+ 0,4 % en moyenne annuelle de 2015 à 2019) induit une augmentation de la capacité d'autofinancement brute sur la période, qui passe de 2 470 524 € en 2015 à 3 725 303 € en 2019.

Toutefois, le poids élevé du remboursement en capital de la dette diminue significativement la part de l'épargne qui peut être utilisée pour financer les investissements : de 2015 à 2019, les deux tiers de cette épargne ont dû être consacrés aux annuités en capital de la dette.

La capacité d'autofinancement nette était même négative en 2015 (- 350 537 €), elle est passée à 1 679 348 € en 2019 à la faveur de la renégociation et de la sécurisation des emprunts et grâce à la maîtrise des charges de gestion.

La dynamique fiscale a beaucoup pesé dans cette évolution positive de l'autofinancement. Si les ressources fiscales avaient été stables, la capacité d'autofinancement nette en 2019 aurait été près de deux fois inférieure. En ce sens, la réforme de la fiscalité locale pourrait « gripper » le modèle financier de la commune de Trélazé basé sur l'élargissement des bases.

7.2 Les dépenses d'investissement et leur financement

7.2.1 Les dépenses d'investissement

Le volume des dépenses d'investissement sur la période 2015-2019 s'élève à 14 M€ soit une très nette diminution par rapport à la période 2010-2014 (45,4 M€) caractérisée par la construction de la salle Aréna Loire qui a coûté à elle-seule 24,58 M€.

La commune a indiqué à la chambre que les besoins d'investissement étaient moindres sur la période du fait d'un patrimoine communal neuf ou restauré. Le haut niveau d'endettement de la commune ne lui aurait de toute façon pas permis de maintenir un haut niveau d'investissement car dans le même temps, la commune a remboursé 10 M€ de capital de dettes.

La compétence "solidarités" d'Angers-Loire-Métropole inclut la construction d'écoles et de restaurants scolaires qui de fait ne relèvent plus de la prise en charge des communes. Trélazé a été concernée dans la période sous contrôle par la construction de la zone élémentaire du groupe scolaire Aimé Césaire⁷⁰ et la construction d'un groupe scolaire dans le quartier de la Quantinière⁷¹ dont le coût global estimé des travaux par ALM s'élevait à 4 M€ hors taxes. Cette intervention d'ALM est d'autant plus déterminante pour Trélazé que la commune compte la part de moins de 15 ans la plus élevée en comparaison avec la strate : 21,7 % contre 20 % pour Loire-Authion, 18 % pour les Ponts-de-Cé et 16,4 % pour Avrillé.

7.2.2 Le financement de l'investissement

La première source de financement de l'investissement sur la période est en première lecture l'endettement (32,25 % des recettes d'investissement sur la période). Or, de 2015 à 2019, le recours à l'endettement n'a pas servi à financer directement les investissements de la commune mais la renégociation des emprunts risqués dont les coûts ont été pris en charge par l'Etat (voir partie consacrée à la dette).

La deuxième source de recettes d'investissement pour 30,90 % est constituée du fonds de compensation de la TVA, des fonds affectés à l'équipement (taxe d'aménagement, amendes de police) et des subventions reçues. Viennent ensuite les cessions (11,24 %) et la ponction sur le fonds de roulement (5 %).

La chambre observe que les recettes issues des cessions ne sont pas forcément reproductibles à l'avenir à un niveau aussi élevé, ce à quoi la commune souscrit tout en indiquant qu'elle dispose d'actifs qui pourraient encore faire l'objet de cessions dans les années à venir.

⁷⁰ Rapport d'activité 2014 et 2015 ALM :

http://www.angersloiremetropole.fr/fileadmin/plugin/tx_dcddownloads/rapport_activites_alm_2015.pdf

http://www.angersloiremetropole.fr/fileadmin/plugin/tx_dcddownloads/rapport_activites_alm_2014.pdf

⁷¹ Rapport d'activité 2018 ALM :

http://www.angersloiremetropole.fr/fileadmin/plugin/tx_dcddownloads/rapport_dactivites_2018.pdf

Les subventions d'investissements perçues proviennent en premier lieu de l'État, ensuite de la Région, des fonds européens, d'Angers-Loire-Métropole et du département de Maine-et-Loire. La commune a su capter les recettes issues du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) créé par la loi de finances pour 2016 et les fonds en augmentation consacrés à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DTER). Ces financements participent de la volonté de l'État de relancer l'investissement public local.

7.2.3 Analyse de quelques opérations d'investissement

Le taux de subventionnement des dépenses d'investissement, c'est-à-dire le montant des subventions d'investissement reçues rapporté au total des dépenses d'investissement s'élève pour Trélazé à 31 % sur la période 2015-2019.

La chambre a examiné six opérations d'investissement⁷² qui ont représenté à elles-seules 55 % des dépenses de la période 2015-2019, soit 7,75 M€. Ces opérations ont concentré 86 % des subventions d'investissement perçues sur la période. Le taux de subventionnement⁷³ s'élève de 28 % à 72 % avec un taux moyen à 48 %.

Sans l'intervention de ces financeurs extérieurs et en premier lieu l'État, la commune de Trélazé n'aurait pas pu mener à bien ses investissements. La commune assume cette stratégie de mobilisation des financements extérieurs et précise dans les rapports des orientations budgétaires, que les investissements prévus seront réalisés en fonction de l'obtention de financements dédiés.

7.3 La situation bilancielle

L'excédent des ressources stables (réserves, dotations, dettes financières) sur les emplois stables (immobilisations) représente le fonds de roulement qui finance le besoin en fonds de roulement dégagé par le cycle d'exploitation de la commune (différence dans le temps entre encaissements et décaissements).

Le fonds de roulement a connu un pic en 2017 du fait des opérations de refinancement de dettes en 2016 et de la comptabilisation du fonds de soutien en charge à répartir. La commune a pu prélever sur son fonds de roulement en 2017 et 2018 pour financer ses investissements sans recourir à l'emprunt. Après avoir atteint un niveau très bas en 2018, il est reparti à la hausse en 2019 sous l'effet d'une augmentation plus rapide des recettes d'investissement que des emplois.

Le besoin en fonds de roulement négatif depuis 2017 vient conforter la trésorerie. L'encaissement en 2017 et en 2018 de recettes liées à des ventes de terrain avant l'émission des titres est venu particulièrement creuser le besoin en fonds de roulement ces années-là.

⁷² Cf tableau en annexe

⁷³ Taux de subventionnement des dépenses d'investissement = montant des subventions d'investissement reçues / dépenses d'investissement

La trésorerie est toujours positive sur la période et représente 54 jours de charges courantes en 2019, ce qui est satisfaisant.

7.4 La gestion de la dette

Le précédent rapport de la chambre rendu public en 2014 relevait un endettement élevé avec une exposition importante aux emprunts risqués (38 % de la dette fin 2013). Il comportait la recommandation d'engager un débat sur la structure de la dette et la politique d'emprunt.

Cette recommandation a été mise en œuvre avec l'organisation d'un débat sur la structure de la dette lors de la présentation du rapport d'orientation budgétaire qui comporte une partie documentée sur la dette. Toutefois, le contenu du rapport d'orientation budgétaire 2017 est particulièrement peu disert sur les conséquences financières des renégociations des emprunts risqués qui se sont tenues en 2016.

7.4.1 Un encours élevé, une dette coûteuse

7.4.1.1 Un encours élevé

De 2015 à 2019, l'encours de la dette de la commune de Trélazé est passé de 25,4 M€ à 25,98 M€, soit une augmentation de 2,29 %, avec un pic à près de 32 M€ en 2016 lié au refinancement d'un emprunt structuré dont les coûts sont en partie pris en charge par le fonds de soutien mis en place par l'État. Hors ce refinancement, aucun emprunt nouveau n'a été contracté. Dans le même temps, le poids des dettes financières dans le bilan s'est accru : il est passé de 18 % en 2015 à 19,5 % en 2019.

La part des emprunts à risque s'élevait à 20 % au 31/12/2019 et sera ramenée à 0 au 31/12/2021 après la sécurisation du dernier emprunt risqué (*cf. infra*).

La maîtrise de la section de fonctionnement a permis d'améliorer la capacité de désendettement qui s'élève à 7 années d'épargne brute en 2019 contre 10,3 années en 2015.

Exprimé en euros par habitant, pour l'exercice 2019⁷⁴, l'encours total de la dette est plus de deux fois supérieur à la moyenne de la strate (1 775 € contre 850 €), il en va de même pour l'annuité de la dette (221 € contre 108 €).

⁷⁴ Source : DGFIP, fiches individuelles des communes

7.4.1.2 Une dette coûteuse en frais financiers

Plus de 75 % de l'encours au 31/12/2019 est exposé à taux fixe et 42 % ayant été contracté avant 2013, la collectivité n'a pas pu bénéficier à plein de la baisse des taux. De ce fait, les conditions financières des prêts sont peu favorables comparées aux conditions actuelles de marché. Si l'on rapporte les frais financiers payés en 2019 au capital restant dû au 31/12/2018, le taux moyen pour 2019 s'élève à 4,24 %, 2,11 % déduction faite du fonds de soutien. Or, selon l'observatoire de la dette Finance active⁷⁵, le taux moyen des nouveaux emprunts contractés en 2019 payé par les communes et EPCI de moins de 20 000 habitants s'élevait à 0,73 %.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué à la chambre qu'elle sollicitait régulièrement des révisions de taux auprès des banques, ce qui lui a permis fin 2020 de renégocier son dernier emprunt structuré.

7.4.1.3 Le choix des amortissements progressifs accroît les annuités de la dette

Fin 2019, l'encours de dette est composé à 97,26 % de prêt à amortissement progressif : le montant du capital à rembourser s'accroît d'année en année et les frais financiers (dépenses de fonctionnement) décroissent.

Ainsi, le capital à rembourser (dépenses d'investissement) passera de 2 M€ en 2019 à 2,6 M€ en 2026 soit une augmentation de 24 %.

7.4.2 La sécurisation des emprunts structurés

7.4.2.1 Fin 2015, les élus ne disposaient pas d'une information claire sur les prêts risqués souscrits par la commune

Au 31/12/2015, la commune était exposée à des prêts risqués cotés F6, soit des prêts dont la commercialisation n'est plus autorisée⁷⁶, pour près de 30 % de son encours. Si les décisions conduisant à cette forte exposition au risque sont antérieures à la période sous contrôle de la chambre, les informations données aux élus en 2015 étaient très incomplètes.

Les données figurant en annexe du compte administratif 2015 ne reflètent pas correctement les engagements de la commune en matière d'emprunts risqués puisque des prêts avaient été refinancés avec des conditions de durée, de taux et d'indice changées.

⁷⁵ <https://www.lagazettedescommunes.com/676026/endettement-en-2019-les-collectivites-ovationnent-le-taux-fixe/?abo=1>

⁷⁶ Charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, dite « Charte Gissler », 2009

7.4.2.2 Les renégociations menées en 2016 et l'intervention du fonds de soutien

Le 21 mars 2016, le conseil municipal a autorisé⁷⁷ la signature d'un protocole d'accord transactionnel avec la CAFFIL, la SFIL et Dexia qui prévoit le refinancement de la tranche risquée d'un prêt. Si le capital restant dû de ce prêt s'élevait à 3,4 M€, la commune a emprunté 11,4 M€ à 4,96 % pour procéder au paiement partiel de l'indemnité compensatrice dérogatoire.

L'indemnité pour remboursement d'emprunt risqué est donc incluse dans les conditions financières du nouvel emprunt. Les charges liées aux indemnités de remboursement anticipé de la dette refinancée sont étalées sur 12 ans, soit un montant annuel de 648 333,33 €.

La commune a sollicité le fonds de soutien pour financer l'indemnité compensatrice dérogatoire. Une convention avec le préfet de Maine-et-Loire a été signée en date du 24 juin 2016 laquelle prévoit le versement de 7,772 M€ en 13 échéances de 2016 à 2028 de 0,597 M€. Cette aide de l'État correspond à 0,157 M€ près au montant de l'indemnité de remboursement anticipé. La commune ne prend donc à sa charge que les intérêts du nouvel emprunt et cette somme de 0,157 M€.

7.4.2.3 La sollicitation du fonds de soutien dans le cadre du dispositif dérogatoire

Pour un autre prêt risqué⁷⁸, le choix a été fait de ne pas renégocier mais de solliciter l'aide du fonds de soutien dans le cadre du dispositif dérogatoire⁷⁹ permettant la prise en charge partielle des intérêts dégradés pour une période de trois ans. Ce dispositif peut être prorogé par période de trois ans jusqu'en 2028.

La commune a fait le choix d'activer ce dispositif : une convention avec le préfet de Maine-et-Loire a été signée en date du 27 mai 2021 laquelle prévoit le versement de 442 112 € en 8 échéances de 55 264 € jusqu'en 2028.

La chambre recommande à la commune d'inscrire le concours du fonds de soutien instauré pour les collectivités territoriales et certains de leurs établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque en engagement hors bilan au titre des engagements reçus, conformément à la M14. La commune a indiqué son accord avec cette recommandation.

Recommandation n° 13 : Inscrire le concours du fonds de soutien instauré pour les collectivités territoriales et certains de leurs établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque en engagement hors bilan au titre des engagements reçus, conformément à la M14.

⁷⁷ Délibérations n° 2 et n° 3, séance du 21 mars 2016

⁷⁸ n° MIS277143EUR

⁷⁹ Prévu à l'article 6 du décret modifié n° 2014-444 du 29 avril 2014

7.5 Exercice 2020 et prospective financière

Outre les effets de la crise sanitaire, les années à venir vont être marquées par les effets de la réforme de la fiscalité locale et des mouvements opérés au sein de la communauté urbaine.

La suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales jusqu'en 2023 a pour effet de geler les taux au niveau de ceux appliqués en 2019. En 2021, la perte de cette recette sera compensée par le transfert de la taxe foncière sur les propriétés bâties affectée jusqu'alors aux départements. Afin de garantir une compensation égale à l'euro près, un mécanisme sera mis en place par l'État pour neutraliser les sur ou sous-compensations. La commune ne pourra donc pas utiliser à l'avenir le levier de la hausse du taux de taxe d'habitation pour augmenter ses marges de manœuvre financière. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune précise que le mécanisme de compensation ne tenant pas compte de l'ensemble des exonérations de taxe foncière sur l'habitat social, elle s'en trouvera pénalisée.

Le transfert de la compétence éclairage public au SIEML⁸⁰ depuis le 1^{er} janvier 2020, la prise en charge par ALM de la voirie à compter du 1^{er} janvier 2021 auront des effets sur les montants des flux financiers avec ALM dont les versements vers la commune diminueront puisque les compétences seront effectivement mises en œuvre au niveau communautaire. Ces flux seront neutralisés en dépenses et en recettes.

La commune a abordé la crise sanitaire de 2020 dans une situation financière favorable avec un autofinancement conforté. Toutefois, la progressivité des remboursements en capital de la dette limite les marges pour l'avenir et conduit la commune à poursuivre la limitation de ses dépenses de fonctionnement pour dégager suffisamment d'épargne de manière à rembourser l'emprunt et investir.

7.5.1 La formation de l'épargne

Sous l'effet des conséquences économiques de la crise sanitaire, les ressources d'exploitation ont fortement diminué en 2020. Il est fait l'hypothèse qu'elles retrouveront leur niveau de 2019 en 2021. Selon la prospective financière établie par la chambre jusqu'en 2024, les produits de gestion qui avaient augmenté de 4,5 % de 2015 à 2019, augmenteraient moins vite (+ 4,3%) sous l'effet principalement de la moindre dynamique fiscale. La commune table sur 18 000 habitants à l'horizon 2030 sachant que les différentes opérations immobilières en cours seront livrées plutôt à partir de 2025. Pour ces projets, les programmes d'accession privée sont privilégiés car le développement du parc social est déjà important.

Les charges de gestion devraient connaître une augmentation plus dynamique du fait de l'évolution des charges de personnel qui devraient augmenter de 2,5 % par an, notamment pour tenir compte des remarques de la chambre pour renforcer l'encadrement.

⁸⁰ Syndicat intercommunal d'énergies de Maine-et-Loire

L'accroissement du montant du capital de la dette à rembourser contraindra fortement la capacité d'autofinancement disponible pour financer les besoins d'investissement. La capacité d'autofinancement brute (CAF brute) de la commune connaîtrait une légère diminution dans les années à venir. Le volume important des remboursements en capital d'emprunt viendrait significativement diminuer la capacité d'autofinancement nette, soit l'épargne affectée directement au financement des investissements, qui serait divisée par trois de 2019 à 2024.

7.5.2 L'investissement et son financement

Le PPI de la commune prévoit un niveau d'investissement 2020-2024 supérieur à la période précédente : 20,5 M€ contre 14,18 M€ sur 2015-2019.

La capacité à réaliser ces investissements supposera le maintien d'un niveau élevé de subventions principalement de l'État, notamment dans le cadre des participations dédiées au plan de relance. D'ores et déjà, la commune a obtenu des aides dans le cadre du plan de relance pour trois projets représentant 45 % des dépenses estimées.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis le dernier contrôle de la chambre en 2014, la situation financière de la commune s'est améliorée. Les charges de fonctionnement ont été maîtrisées et ont augmenté moins vite que les produits qui ont bénéficié de la dynamique des bases fiscales. L'épargne de gestion est par conséquent en hausse. La commune a adhéré volontairement au dispositif de contractualisation de l'évolution de ses dépenses de fonctionnement engagé par l'État, dit contrat de Cahors. Le volume des dépenses d'investissement sur la période 2015-2019 s'élève à 14 M€, soit une très nette diminution par rapport à la période 2010-2014 (45,4 M€) caractérisée par la construction de la salle Aréna Loire qui a coûté 24,58 M€. La commune a pu continuer à investir grâce à un taux de subventionnement élevé de ses projets, en premier lieu de l'État.

L'encours de la dette reste élevé, plus de deux fois supérieur à la moyenne de la strate. Les aides apportées par l'État pour sécuriser les prêts risqués permettent d'en diminuer le coût.

ANNEXES

Annexe n° 1. Les annexes du compte administratif.....	70
Annexe n° 2. Les relations avec l'EPIC Aréna Loire Trélazé	71
Annexe n° 3. La commande publique.....	72
Annexe n° 4. Le Club partenaires	73
Annexe n° 5. Le Festival.....	74
Annexe n° 6. Le mécénat.....	75
Annexe n° 7. La politique de l'emploi.....	76
Annexe n° 8. La situation financière.....	77

Annexe n° 1. Les annexes du compte administratif

Tableau n° 2 : Analyse des annexes du compte administratif 2019

<i>Annexe</i>	<i>Observations relevées par la chambre</i>
<i>État de la dette - Répartition par nature de dette (Annexe A 2.2)</i>	La date mobilisation, l'index, la devise, la possibilité de remboursement anticipé, l'existence d'une couverture ne sont pas renseignés
<i>État de la dette - Typologie de la répartition de l'encours (Annexe A 2.4)</i>	Les prêts hors A01 sur la charte Gissler ne sont pas renseignés
<i>État des dépenses et recettes des services assujettis à la TVA (Annexe A 7.2)</i>	Annexe non renseignée alors que des opérations sont inscrites dans les comptes de TVA. De même, l'annexe C 3.4 n'est pas renseignée
<i>Travaux en régie (annexe A 11)</i>	annexe non renseignée alors qu'il y a des travaux en régie pour 114 510 €.
<i>État des emprunts garantis par la commune (annexe B 1.1)</i>	Selon les renseignements obtenus auprès des organismes bancaires, il y a un écart sur le total du capital restant dû (1 400 000 €), des différences sur les bénéficiaires et les termes de l'engagement, il n'a pas été possible de rapprocher tous les emprunts de la CDC
<i>États des engagements donnés et reçus (annexes B 1.5 et B 1.6)</i>	ces annexes ne sont pas renseignées
<i>Liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions (annexe B 1.7)</i>	annexe non renseignée
<i>État des recettes grevées d'une affectation spéciale (annexe B.3)</i>	annexe non renseignée (amendes de police par exemple)
<i>État du personnel (annexe C 1)</i>	Les colonnes « effectifs pourvus sur emplois budgétaires » ne semblent pas renseignés en ETPT. Le tableau complémentaire des agents non titulaires au 31/12/N est incomplet
<i>Actions de formation des élus (annexe C.12)</i>	annexe non renseignée alors que le compte 6535 est utilisé
<i>Liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier (annexe C.2)</i>	annexe incomplète
<i>Liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune (annexe C 3.1)</i>	annexe non renseignée

Source : CRC

Annexe n° 2. Les relations avec l'EPIC Aréna Loire Trélazé

Tableau n° 3 : Recettes versées à l'EPIC Aréna par la commune de Trélazé

	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2015-2019
Subvention festival	578 606	561 398	596 190	596 100	650 000	2 982 294
dont au titre de participation du festival 2014	290 081					290 081
Sujétions	323 526	495 655	137 168	349 059	181 220	1 486 628
dont sujétions Aréna Loire	323 526	277 225	105 668	298 559		1 004 978
dont sujétions Anciennes écuries		230 250		50 500	69 747	350 497
dont sujétions manifestations écoles et associations			31 500		73 307	104 807
dont sujétions manifestations ville					22 722	22 722
dont vœux du maire					15 444	15 444
TOP 8				70 953	41 800	112 753
dont convention de partenariat TOP 8				25 000	25 000	50 000
dont contrat de licence TOP 8				25 000		25 000
dont convention achats de places TOP 8				20 953	16 800	37 753
TOTAL	902 132	1 057 053	733 358	1 016 112	873 020	4 581 674
Poids des versement de la ville dans les recettes de fonctionnement	41,53%	42,11%	29,41%	36,64%	29,35%	35,47%

Source : CRC, d'après les comptes de l'EPIC

Tableau n° 4 : Les flux financiers de l'EPIC à la commune

	2015	2016	2017	2018	2019
Mise à disposition d'un agent	61 933	39 150		39 733	44 189
loyer ARENA	39 756	39 291	40 000		40 000
REFACTORATION SCE TECHNIQUE		18 836		5 817	26 146

Source : CRC d'après fichier mandats EPIC ARENA

La mise à disposition au titre de l'exercice 2017 a été payée en 2018 et depuis le décalage persiste.

Annexe n° 3. La commande publique**Tableau n° 5 : Marchés passés et payés par la commune concernant l'EPIC**

<i>objet</i>	titulaire	procédure	base HT	Total TTC	date de notification	durée en mois
<i>MOE local aréna SOUVENIR D'UN FUTUR</i>	SOUVENIR	MAPA	39 600 €	47 520 €	10/11/2018	24
<i>mission géotechnique ARENA</i>	FONDASOL	MAPA	3 200,00 €	3 840,00 €	14/11/2018	1
<i>mission SPS ARENA</i>	AMC	MAPA	1 400,00 €	1 680,00 €	19/11/2018	24
<i>306_construction d'un local multifonctionnel ARENA</i>	SOMBAT LES FACCA	AO	264 750,00 €	321 564,00 €	23/04/2019	5
<i>306 : espace multifonctionnel ARENA, mission CT</i>	SOCOTEC CONSTRU	MAPA	2 200,00 €	2 640,00 €	09/05/2019	10
<i>Travaux de chauffage Hall de l'ARENA</i>	DALKIA	MAPA	39 330,30 €	47 196,36 €	10/09/2019	3

Source : Liste des marchés publics passés par la commune de Trélazé

Annexe n° 4. Le Club partenaires

Tableau n° 6 : Coût de gestion du Club partenaires

	Financement	2015	2016	2017	2018	2019
Charges de personnel						
dont Mme X (100% de son temps)	EPIC	28 779	33 937	31 374	35 571	30 617
dont Mme X (20% de son temps)	COMMUNE	8 304	9 960	11 397	11 588	12 927
dont Mme x (20% de son temps)	COMMUNE					2 689
dont Mme X (2/12ème de son temps)	EPIC	7 836	8 439	8 790	9 029	8 249
Indemnités brutes des élus en charges du suivi des partenariats (50% du temps des 2 conseillers délégués, le maire n'est pas compris dans le calcul)	COMMUNE	8 453	8 453	8 453	8 453	8 453
60% des frais de personnel des chargées de mission emploi (source : bilan de la politique emploi Commune)	COMMUNE		31 105	44 318	46 391	49 147
Frais généraux	COMMUNE et EPIC	<i>non indentifiables</i>				
TOTAL		61 357	91 894	104 332	112 032	112 082
Montant perçu au titre du mécénat (compte administratif)		803 600	960 800	1 140 375	1 151 725	1 263 640
coûts de gestion		7,64%	9,56%	9,15%	9,73%	8,87%

Source : CRC, d'après fichiers mandats et titres et réponses de la commune

Tableau n° 7 : Montants moyens payés par la commune aux partenaires les années de leur adhésion au Club partenaires

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de partenaires de N ayant effectués des prestations pour la Commune en N	79	95	90	79	91
Montant moyen perçu de la commune par un partenaire de l'année en €	17 029	20 056	34 283	35 446	33 575

Source : CRC, d'après les fichiers de l'EPIC pour les listes de partenaires et la liste des mandats de la commune

Annexe n° 5. Le Festival**Tableau n° 8 : Montants versés par la commune à l'EPIC au titre du festival**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Total général
Montant conventionné en N au titre de l'année N		561 398	596 190	596 100	650 000	2 403 688
en 2015 au titre de 2014	416 139					416 139
en 2016 au titre de 2015		114 805				114 805
total conventionné	416 139	676 203	596 190	596 100	650 000	2 934 632
Montant versé	773 606	561 398	596 190	596 100	650 000	3 177 294
Ecart versé conventionné -	357 467	-114 805				242 662

Source : CRC d'après les conventions et le fichier des mandats de la commune

Annexe n° 6. Le mécénat

Tableau n° 9 : Coûts partiels des contreparties figurant dans les comptes de la commune

Prise en charge de la dépense	€ TTC	2015	2016	2017	2018	2019
COMMUNE	frais de personnel des chargées de mission emploi (60% ⁸¹ du total)		31 105	44 318	46 391	49 147
COMMUNE	Dépenses prises à caractère général prises en charge par la commune (source : fichier des mandats, objet comportant le terme "partenaires")		1 628	13 656	14 757	34 363
COMMUNE	Subvention au Club Etoile d'Or Saint Léonard d'Angers	200 000	200 000			
COMMUNE	Subvention au Club Union féminine Angers basket			200 000	125 000	
COMMUNE	Dépenses à caractère général	<i>Montants non estimés</i>				

Source : comptes de la commune, réponse aux questions

⁸¹ Selon la commune, 60% des entreprises participant à l'action emploi sont également membres du club partenaires

Annexe n° 7. La politique de l'emploi

Tableau n° 10 : Résultats de l'action emploi sur tout le territoire

	2016	2017	2018	2019	2016-2019
nombre d'entreprises contactées	201	358	494	636	1 689
nombre d'offres collectées	143	363	562	778	1 846
nombre de CV transmis	408	1 023	1 455	1 810	4 696
Nombre d'offres d'emploi pourvus	66	172	254	341	833
dont habitants de Trélazé	16	55	192	246	509
dont habitants du QPV Trélazé	13	39	146	182	380

Source : commune de Trélazé

Annexe n° 8. La situation financière

Tableau n° 11 : Produits de gestion

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	7 083 624	7 301 003	7 250 500	7 519 119	7 846 227	2,6%
+ Ressources d'exploitation	1 365 841	1 490 036	1 608 762	1 736 240	1 890 997	8,5%
= Produits "flexibles" (a)	8 449 465	8 791 039	8 859 263	9 255 359	9 737 224	3,6%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	5 641 362	5 408 465	5 467 448	5 431 265	5 516 722	-0,6%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	1 926 026	1 578 257	1 585 765	1 588 249	1 549 634	-5,3%
= Produits "rigides" (b)	7 567 388	6 986 722	7 053 213	7 019 514	7 066 356	-1,7%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	170 429	185 990	226 673	182 620	114 510	-9,5%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	16 187 281	15 963 752	16 139 150	16 457 493	16 918 090	1,1%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 12 : La fiscalité reversée

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	1 278 719	936 008	945 620	927 123	877 216	-9,0%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	442 196	406 311	411 733	419 905	420 269	-1,3%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	205 111	235 938	228 412	241 221	252 149	5,3%
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	1 926 026	1 578 257	1 585 765	1 588 249	1 549 634	-5,3%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 13 : Les ressources institutionnelles

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	4 159 451	3 980 977	3 959 729	4 081 618	4 177 900	0,1%
Dont dotation forfaitaire	2 277 260	1 990 669	1 871 849	1 910 345	1 919 947	-4,2%
Dont dotation d'aménagement	1 882 191	1 990 308	2 087 880	2 171 273	2 257 953	4,7%
Autres dotations	2 808	0	0	0	0	-100,0%
FCTVA	0	0	0	504	2 115	
Participations	1 161 110	1 145 380	1 180 671	921 931	838 759	-7,8%
Dont Etat	278 238	233 342	369 884	415 387	353 328	6,2%
Dont régions	500	0	0	0	0	-100,0%
Dont départements	0	0	1 257	3 208	0	
Dont communes	800	400	400	800	800	0,0%
Dont groupements	0	0	0	10 000	28 425	
Dont fonds européens	0	0	0	0	0	
Dont autres	881 572	911 638	809 131	492 536	456 206	-15,2%
Autres attributions et participations	317 993	282 108	327 048	427 213	497 948	11,9%
Dont compensation et péréquation	310 220	274 443	319 478	331 364	355 309	3,5%
Dont autres	7 773	7 665	7 570	95 849	142 639	107,0%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	5 641 362	5 408 465	5 467 448	5 431 265	5 516 722	-0,6%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 14 : Charges d'exploitation

	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	3 303 181	3 725 173	3 143 473	3 353 991	3 558 941	1,9%
+ Charges de personnel	5 066 127	5 091 287	5 426 488	5 296 814	5 363 326	1,4%
+ Subventions de fonctionnement	3 081 784	2 788 559	2 879 015	2 820 237	2 777 696	-2,6%
+ Autres charges de gestion	312 508	329 934	252 889	209 461	241 002	-6,3%
= Charges de gestion (B)	11 763 600	11 934 952	11 701 864	11 680 502	11 940 966	0,4%

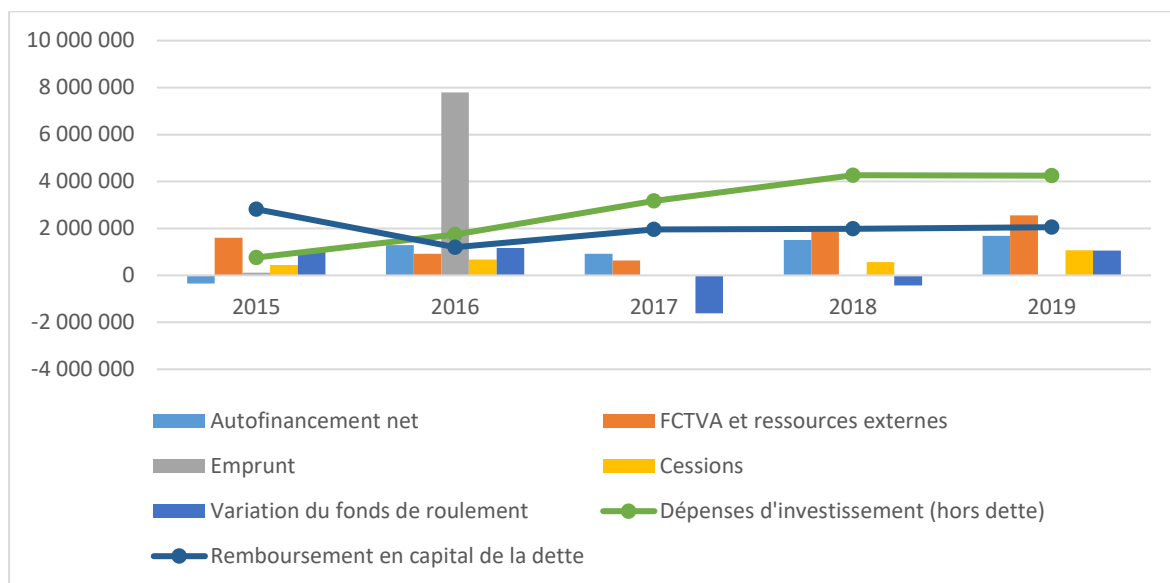
Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 15 : Capacité d'autofinancement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	2 470 524	2 495 101	2 871 763	3 490 862	3 725 303	15 053 553
- Annuité en capital de la dette	2 821 061	1 199 863	1 952 269	1 986 308	2 045 955	10 005 456
dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	-350 537	1 295 238	919 495	1 504 554	1 679 348	5 048 098

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 16 : Mode de financement des investissements



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 17 : Taux de subventionnement des principales opérations d'investissements

<i>Opérations d'investissements</i>	Total mandaté 2015-2019	Subventions d'investissement perçues 2015-2019							Poids des sub.
		En €	État	UE	Région	ALM	Département	FFF	
<i>école de la maraichère</i>	2 719 039	670 051		90 000				760 051	28%
<i>halte ferroviaire</i>	1 444 960		296 381	215 171	378 094			889 646	62%
<i>école Daguerre</i>	1 374 082	780 402						780 402	57%
<i>espace sportif du profac</i>	947 622	165 564	237 004			124 560		527 128	56%
<i>stade Daniel Rouger</i>	734 984	128 776	183 194	183 194			35 000	530 163	72%
<i>parc des sports de la Goducière</i>	527 996	159 757		84 877				244 634	46%
	7 748 682	1 904 550	716 579	573 241	378 094	124 560	35 000	3 732 024	48%

Source : CRC d'après les fichiers de titres et mandats



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 mé^l. : paysdelaloire@ccomptes.fr