

Le 29 décembre 2022

Le Président

à

Dossier suivi par : Valérie Macquigneau,
greffière de section
T 02 40 20 71 44
valerie.macquigneau@crtc.ccomptes.fr
sylvie.bayon@crtc.ccomptes.fr (greffière)

Monsieur Jean-Michel Brard

Maire de la commune de Pornic

Rue Fernand de Mun
44210 Pornic

Réf. : ROD 2022-241

CRC Pays-de-la-Loire
KPL GD221204 KJF
29/12/2022

Objet : notification du rapport d'observations
définitives et de sa réponse

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

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Pornic, concernant les exercices 2017 et suivants, ainsi que votre réponse.

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

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


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

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

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

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

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Bertrand Diringer



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE PORNIC (Département de la Loire-Atlantique)

Exercices 2017 et suivants

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

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION.....	7
1 LES SUITES DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE	10
2 LES RELATIONS AVEC L'INTERCOMMUNALITÉ : DES MUTUALISATIONS À APPROFONDIR AVEC PORNIC AGGLO PAYS DE RETZ	11
2.1 Une agglomération née en 2017 d'une fusion consensuelle	11
2.2 Des mutualisations très limitées qui doivent être développées.....	12
3 QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE, RÉGULARITÉ ET FIABILITÉ DES COMPTES	14
3.1 La qualité de l'information budgétaire et financière.....	14
3.1.1 L'information présentée lors du débat d'orientation budgétaire (DOB) est globalement complète mais pourrait être largement améliorée	14
3.1.2 La qualité des prévisions budgétaires doit être améliorée en investissement	16
3.1.3 Les informations financières mises en ligne : de nombreuses données ne sont pas publiées.....	19
3.2 Régularité et fiabilité des comptes	21
3.2.1 Les opérations de fin d'exercice	21
3.2.2 Les erreurs d'imputation du compte 6188 « Autres frais divers ».....	23
3.2.3 La comptabilité patrimoniale reste à fiabiliser.....	23
4 UNE SITUATION FINANCIÈRE CONFORTABLE MAIS UN PILOTAGE DÉFICIENT DE LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT	31
4.1 L'évolution de l'autofinancement : une section de fonctionnement nettement excédentaire	32
4.1.1 Comparaison à la strate.....	32
4.1.2 Des produits de gestion stables grâce à des ressources fiscales propres très dynamiques qui viennent compenser la baisse des autres ressources	33
4.1.3 Des charges de gestion contenues.....	39
4.1.4 De l'excédent brut de fonctionnement (EBF) à la capacité d'autofinancement (CAF).....	42
4.2 Une politique d'investissement surfinancée dont la mise en œuvre peine à aboutir	42
4.2.1 Le financement des investissements : un recours superflu aux emprunts.....	42
4.2.2 Les dépenses réalisées : un suivi qui doit impérativement faire l'objet d'une amélioration	45
5 LA GESTION DE LA CRISE LIÉE À LA PANDÉMIE DE COVID 19	50
5.1 L'organisation des services et l'impact de la crise sanitaire sur les ressources humaines	50
5.2 L'impact de la crise sanitaire sur la situation financière de la commune	50
6 UNE FONCTION ACHAT À AMÉLIORER.....	51
6.1 Une organisation de la fonction achat qui pourrait être optimisée	51

6.2 L'échantillon de procédures de passation contrôlé par la chambre révèle des irrégularités, en particulier en ce qui concerne la transparence de l'achat public	52
6.2.1 Le marché de fourniture d'ordinateurs	53
6.2.2 Le marché de fourniture de chalets.....	53
7 UNE GESTION DES RISQUES LITTORAUX À PARFAIRE.....	55
7.1 Un littoral à la fois touché par les risques de submersion marine et de recul du trait de côte	55
7.1.1 Des risques de submersion marine et de recul du trait de côte qui répondent à des logiques différentes mais qui sont parfois imbriqués	55
7.1.2 Un territoire communal couvert par le plan de prévention des risques littoraux « Baie de Bourgneuf Nord »	57
7.1.3 Un risque de submersion marine présent sur certains secteurs du territoire communal	58
7.1.4 Un risque de recul du trait de côte globalement modéré, avec toutefois des enjeux impactés de façon importante dans certains secteurs.....	59
7.2 Une planification insuffisante des risques littoraux par la commune	60
7.2.1 Une gestion des risques littoraux assumée principalement par l'agglomération au titre de la GEMAPI mais dont la commune de Pornic conserve des outils clés, en particulier en matière de planification	60
7.2.2 Une intégration insuffisante des risques littoraux dans le plan local d'urbanisme de la commune.....	62
7.2.3 Un plan communal de sauvegarde qui ne comprend pas le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) et méconnaît ainsi les dispositions du code de la sécurité intérieure	67
ANNEXES	70

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a examiné les comptes et la gestion de la commune de Pornic pour les exercices 2017 et suivants. Elle a examiné notamment à cette occasion la qualité de l'information financière et comptable, la situation financière de la commune, l'organisation communale en matière de commande publique, et dans le cadre d'une enquête des juridictions financières (Cour et chambres régionales des comptes), la question des risques littoraux de submersion marine et d'érosion côtière, et les relations de la commune avec son intercommunalité.

Un territoire touché par les risques littoraux de submersion marine et d'érosion côtière, dont la prise en compte doit être améliorée

La commune de Pornic, qui compte 14 km d'une côte rocheuse entrecoupée de plages de sable, est couverte par le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) « Baie de Bourgneuf Nord » dès lors qu'elle est à la fois touchée par les risques de submersion marine et d'érosion côtière.

Ces enjeux ne sont nullement négligeables pour Pornic puisque ce sont quelque 38 maisons, 90 appartements et 93 commerces qui pourraient être touchés par une submersion marine en cas de tempête similaire à celle de Xynthia en 2010, avec en outre un niveau de la mer augmenté de 20 cm qui tient compte du changement climatique à court terme. L'érosion du littoral pourrait quant à elle entraîner la disparition de 63 logements et de 6,5 km de routes sur le territoire communal d'ici un siècle d'après l'évaluation fournie en 2022 par les services de la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de la Loire-Atlantique.

Si la gestion de ces risques littoraux est assumée principalement par Pornic Agglo Pays de Retz au titre de sa compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI), obligatoire pour les intercommunalités depuis le 1^{er} janvier 2018, la commune de Pornic conserve toutefois la maîtrise d'outils clés en matière de planification de ces risques. Or, ces derniers ne sont pas mis en œuvre de façon pleinement efficiente.

Le plan local d'urbanisme communal, qui est actuellement en cours de révision, ne tient ainsi pas suffisamment compte des risques littoraux puisqu'il se borne à prendre acte du plan de prévention des risques littoraux (PPRL), sans s'approprier cette problématique au sein du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ou bien du zonage et du règlement, lesquels se superposent parfois de façon incohérente au PPRL en prévoyant des règles permissives dans des secteurs en érosion.

La loi du 22 août 2021, dite « loi climat et résilience », offre désormais aux communes la possibilité de mettre en partie fin à ces écueils, par la mise en place de nouveaux outils d'urbanisme et d'aménagement, telle l'élaboration, dans les plans locaux d'urbanisme (PLU), d'une cartographie du risque d'érosion à échéance 30 ans et 100 ans et l'utilisation, dans ces zones, d'un droit de préemption et d'un bail réel pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte. Il s'agit de permettre, le cas échéant, de mener à bien une recomposition du littoral. La commune de Pornic a toutefois refusé de figurer sur la liste des communes pouvant bénéficier de ces nouveaux outils, ce qui paraît à la chambre critiquable au regard de l'intensité des enjeux liés au risque d'érosion sur son territoire. Le transfert de la compétence « plan local d'urbanisme (PLU) » à Pornic Agglo Pays de Retz, qui est pour l'heure rejeté par l'ensemble des communes membres, apparaît comme l'évolution la plus souhaitable afin que les compétences GEMAPI et urbanisme/aménagement soient exercées à la même échelle et qu'ainsi, un véritable projet territorial global et transversal, intégrant le littoral et les territoires arrière-littoraux, puisse être piloté au niveau intercommunal.

Enfin, le plan communal de sauvegarde (PCS) de Pornic, dont l'objet est de planifier les secours en vue d'assurer la sécurité de la population en cas de crise, ne comporte pas le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM). Sa réalisation est pourtant obligatoire en vertu des dispositions du 1° de l'article R. 731-3 du code de la sécurité intérieure. Cette carence est susceptible d'entacher le PCS d'irrégularité et prive la population d'une information indispensable sur les risques auxquels elle est exposée, ce qui peut avoir des conséquences sur sa sécurité.

Des mutualisations à approfondir avec Pornic Agglo Pays de Retz

Pornic est la commune centre de Pornic Agglo Pays de Retz, nouvelle agglomération créée le 1^{er} janvier 2017 grâce à la fusion de la communauté de communes de Pornic et de la communauté de communes Cœur Pays de Retz, dont le siège était situé à Sainte-Pazanne. La chambre relève que les mutualisations avec l'EPCI sont à l'heure actuelle très limitées puisqu'il n'existe que trois services communs entre l'agglomération et la commune centre. D'importants services fonctionnels, tels que les marchés publics, les affaires juridiques ou encore les finances n'ont pas été mutualisés, alors même qu'une telle évolution permettrait une montée en compétences et l'amélioration de leur organisation. Les achats sont également très peu mutualisés avec l'EPCI puisque seuls cinq groupements de commandes ont été mis en place pendant la période sous revue.

Une fonction achat à optimiser

La chambre constate que l'organisation de la fonction achat de la commune pourrait être améliorée par la mise en place d'un processus de contrôle interne pour les marchés aux montants significatifs. Par ailleurs, le contrôle par la chambre d'un échantillon de marchés a révélé des irrégularités, en particulier en ce qui concerne le respect du principe de transparence de la commande publique posé par l'article L. 3 du code de la commande publique.

Une situation financière confortable mais un pilotage défaillant des investissements

La commune de Pornic bénéficie de bases fiscales très dynamiques, notamment grâce aux constructions de nouveaux locaux sur son territoire, ce qui lui permet de disposer de ressources confortables malgré la baisse des taux d'imposition votée ces dernières années par le conseil municipal. Les charges de gestion sont quant à elles contenues, si bien que la capacité d'autofinancement brute et nette de la commune est très satisfaisante, tout comme sa capacité de désendettement, qui est de seulement deux ans pendant la période sous revue. En revanche, le taux d'exécution de ses dépenses d'équipement est faible, en moyenne de 73 % depuis 2017. Un tel constat conduit la chambre à s'interroger sur la faisabilité et la sincérité des prévisions d'investissement soumises à l'approbation du conseil municipal. La commune est donc appelée à améliorer le pilotage de ces derniers en fiabilisant son plan pluriannuel d'investissement (PPI) et en mettant en place, pour les opérations les plus importantes, la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP).

L'information financière et budgétaire et la fiabilité des comptes doivent être améliorées

La chambre estime que le rapport d'orientations budgétaires (ROB) pourrait être enrichi afin de mieux informer les membres de l'assemblée délibérante sur les engagements pluriannuels, l'évolution prévisionnelle des effectifs et les dépenses de personnel. Par ailleurs, la commune doit assurer de manière régulière et systématique la mise en ligne sur son site internet des éléments essentiels de son budget et des informations relatives aux subventions qu'elle octroie.

La fiabilité des comptes est à améliorer sur certains points, en particulier en ce qui concerne l'inventaire communal, qui présente des incohérences internes et souffre d'importantes discordances avec l'état de l'actif tenu par le comptable. Par ailleurs, la commune de Pornic fait l'objet de nombreux litiges, en particulier dans le domaine de l'urbanisme. Pour autant, elle n'a constitué à ce titre qu'une seule provision sur la période examinée, alors même qu'elle était exposée à 45 risques contentieux.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Concourir au développement des mutualisations avec Pornic Agglo Pays de Retz, notamment en créant des services communs dans les domaines de la commande publique, des affaires financières et des affaires juridiques.

Recommandation n° 2 : Dès le prochain débat d'orientations budgétaires, enrichir le rapport d'orientations budgétaires (ROB) afin de mieux informer les membres de l'assemblée délibérante sur les engagements pluriannuels, l'évolution prévisionnelle des effectifs et les dépenses de personnel, conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Recommandation n° 3 : Assurer, de manière régulière et systématique, la mise en ligne sur le site internet de la commune des informations budgétaires (art. L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT) et des informations relatives aux subventions (loi du 7 octobre 2016).

Recommandation n° 4 : Fiabiliser l'inventaire des immobilisations et sa concordance avec l'état de l'actif tenu par le comptable dans les meilleurs délais (instruction budgétaire et comptable M14, tome 2, titre 4, chapitre 3).

Recommandation n° 5 : Constituer des provisions adéquates dès l'ouverture d'un contentieux contre la commune, conformément aux dispositions des articles L. 2321-2, 29° et R. 2321-2 du CGCT.

Recommandation n° 6 : Fiabiliser le plan pluriannuel d'investissement (PPI) en s'assurant du caractère réaliste du calendrier d'exécution et de l'estimation des opérations qui y sont inscrites.

Recommandation n° 7 : Mettre en place, pour les opérations d'investissement les plus importantes, la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP) en vue d'améliorer leur taux de réalisation et de permettre leur suivi exhaustif.

Recommandation n° 8 : Se conformer aux règles de la commande publique en matière de mise en concurrence (articles L. 3, L. 2152-7 et R. 2152-7 du code de la commande publique).

Recommandation n° 9 : Délibérer afin que la commune figure dans la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion (article L. 321-15 du code de l'environnement).

Recommandation n° 10 : Favoriser la mise en place d'un plan local d'urbanisme intercommunal

Recommandation n° 11 : Élaborer et publier le document d'information communal sur les risques majeurs (1° de l'article R. 731-3 du code de la sécurité intérieure et article R. 125-11 du code de l'environnement).

INTRODUCTION

Procédure

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a inscrit à son programme 2022 le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Pornic pour les exercices 2017 et suivants.

La lettre d'ouverture du présent contrôle a été adressée le 6 janvier 2022 à M. Jean-Michel Brard, maire de la commune et seul ordonnateur sur la période contrôlée, qui en a accusé réception le même jour. L'entretien de fin de contrôle s'est tenu avec ce dernier le 10 juin 2022.

Ce contrôle a eu pour thèmes le suivi des suites réservées par la commune au précédent contrôle de la chambre, la fiabilité des comptes, l'analyse financière, les relations avec Pornic Agglo Pays de Retz, les ressources humaines, les marchés publics, la gestion des risques littoraux et l'impact de la crise sanitaire due à la covid 19.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 12 juillet 2022 à M. Brard.

Au vu des réponses apportées, la chambre a délibéré le 15 novembre 2022 les présentes observations définitives.

Présentation de la commune de Pornic

La commune de Pornic est située à l'ouest du département de la Loire-Atlantique.

Avec 15 570 habitants, elle est la commune la plus peuplée de son intercommunalité, dont elle est le siège. Pornic Agglo Pays de Retz a été créée le 1^{er} janvier 2017 par la fusion de la communauté de communes de Pornic et de la communauté de communes Cœur Pays de Retz, qui avait pour siège Sainte-Pazanne, commune située à 30 km au sud-ouest de Nantes.

Carte n° 1 : Périmètre de Pornic Agglo Pays de Retz lors de sa création le 1^{er} janvier 2017



Source : Auran

Station classée de tourisme, la commune de Pornic, qui compte 38,5 % de résidences secondaires contre seulement 9,7 % au niveau national¹, est connue pour son château, son sentier douanier, ses plages et son vieux port. Elle est surclassée commune de 40 000 à 80 000 habitants au titre de son activité touristique balnéaire.

Son maire est M. Jean-Michel Brard depuis avril 2014, lequel est également président de Pornic Agglo Pays de Retz depuis la création de cette dernière.

La commune de Pornic connaît un fort dynamisme démographique, supérieur au département de la Loire-Atlantique, qui est déjà très supérieur à celui constaté au niveau national. Elle compte toutefois une population qui est plus âgée qu'au niveau national².

Tableau n° 1 : Variation de la population de la commune de Pornic entre 2013 et 2018

	Commune de Pornic	Loire-Atlantique	Pays de la Loire	France
Taux annuel moyen de variation de la population entre 2013 et 2018, en %	1,7	1,2	0,7	0,4
Dont variation due au solde naturel, en %	- 0,7	0,4	0,2	0,3
Dont variation due au solde migratoire, en %	2,5	0,8	0,4	0,0

Source : INSEE

¹ Source : INSEE.

² Les moins de 44 ans représentaient en effet, en 2018, 37,2 % des habitants contre 54,1 % au niveau national (Source : Insee).

Par ailleurs, la situation économique et sociale des habitants de la commune de Pornic apparaît plutôt favorable, avec notamment un taux de pauvreté près de deux fois moins important qu'au niveau national et une médiane de revenus par unité de consommation supérieure à celle du département, laquelle est pourtant déjà supérieure à la médiane nationale.

L'économie locale est portée par le tourisme et le commerce.

Tableau n° 2 : Situation économique et sociale des ménages de la commune de Pornic

	Commune de Pornic	Loire-Atlantique	Pays de la Loire	France métropolitaine
Part des ménages fiscaux imposés en 2018, en %	60	53,2	49	51,7
Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2018, en euros	24 480	22 600	21 620	21 730
Taux de pauvreté en 2018, en %	8	10,3	10,8	14,6

Source : INSEE

1 LES SUITES DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

Le dernier contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Pornic réalisé par la chambre avait porté sur les exercices 2008 à 2013. Il s'était conclu par un rapport d'observations définitives notifié le 15 mai 2014.

Cinq recommandations avaient alors été formulées par la chambre.

La première recommandation invitait la commune à s'attacher à une plus grande continuité entre les dépenses d'investissement envisagées au DOB, celles prévues au budget, et celles effectivement réalisées. La commune a mis en place de nouveaux outils de suivi (plan pluriannuel d'investissement, suivi trimestriel, tableau de bord financier mensuel). Toutefois, elle n'est pas parvenue à réaliser une continuité entre les dépenses d'investissement prévues au budget et celles effectivement réalisées, le taux d'exécution de ces dépenses étant très faible. La recommandation n'a donc été que partiellement mise en œuvre et fait ainsi l'objet d'une réitération sous une autre forme dans le cadre du présent rapport (Cf Recommandations n° 6 et 7 développées *infra*).

La deuxième recommandation demandait à la commune de mettre en place un contrôle plus rigoureux que le contrôle essentiellement budgétaire en matière de dépenses de carburant, à la fois pour limiter les risques d'atteinte à la probité, et pour alimenter la comptabilité analytique. La recommandation a été mise en œuvre totalement par la commune avec la mise en place de nouveaux outils de suivi et d'alerte (tableau de bord d'utilisation des véhicules et transmission de données mensuelles par le fournisseur dans le cadre du marché relatif à l'achat de carburant).

La troisième recommandation, relative à la justification par les élus de leurs frais de transport, invitait la commune à joindre systématiquement un état de frais portant les mentions réglementaires (dates, lieu, motif, trajet, mode de transport, etc.). La recommandation a été totalement mise en œuvre par la commune, ces justificatifs étant désormais joints en annexe des mandats relatifs aux frais de missions des élus.

La quatrième recommandation visait à assurer un meilleur suivi de l'absentéisme, tant pour fiabiliser l'information fournie au comité technique paritaire (CTP) que pour identifier en temps utile toute dérive. La recommandation a été totalement mise en œuvre par la commune, le service commun des ressources humaines mis en place avec l'agglomération le 1^{er} janvier 2020 assurant un suivi quotidien des absences, notamment à travers l'utilisation d'un logiciel de gestion des temps de travail sur lequel se connectent les agents et les encadrants. Un tableau de suivi des absences est également élaboré et présenté dans le cadre du bilan social.

La cinquième et dernière recommandation visait à compléter le dispositif de pilotage des dépenses de personnel par deux indicateurs spécifiques : la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP), dont l'évolution est une expression de la valeur du point et du glissement vieillissement technicité (GVT), et la rémunération moyenne par tête (RMPT), dont l'évolution prend aussi en compte l'effet « entrées sorties » ou celui des restructurations de services. Le changement de logiciel RH survenu début 2020 au moment de la création du service mutualisé permet d'extraire ces données depuis cette date. La recommandation est donc totalement mise en œuvre, l'indicateur relatif à la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) pouvant désormais être extrait du logiciel de gestion des ressources humaines.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur les cinq recommandations du précédent contrôle, quatre d'entre elles ont été totalement mises en œuvre.

La recommandation n° 1 qui avait été formulée par la chambre et qui n'a pas été totalement mise en œuvre par la commune fait donc l'objet d'une réitération dans le cadre du présent rapport.

2 LES RELATIONS AVEC L'INTERCOMMUNALITÉ : DES MUTUALISATIONS À APPROFONDIR AVEC PORNIC AGGLO PAYS DE RETZ

2.1 Une agglomération née en 2017 d'une fusion consensuelle

La création de Pornic Agglo Pays de Retz est intervenue le 1^{er} janvier 2017 grâce à la fusion de la communauté de communes de Pornic et de la communauté de communes Cœur Pays de Retz, par arrêté du préfet de la Loire-Atlantique du 9 novembre 2016, sur le fondement de l'article L. 5211-41-3 du CGCT, dans un contexte consensuel : la fusion a en effet été votée à l'unanimité des conseils municipaux et communautaires concernés.

Selon les élus, ce rapprochement a été rendu possible par l'existence d'une identité commune au sein du Pays de Retz qui s'exprimait à travers le Pôle d'Équilibre Territorial et Rural (PETR) du Pays de Retz et la Fédération du Pays de Retz Atlantique, mais aussi par des facteurs économique et géographique, les deux structures étant situées dans un même secteur d'emploi situé entre Nantes et le littoral.

Le rapprochement des deux communautés de communes s'explique également par la volonté d'obtenir une meilleure desserte du territoire via la modernisation de la ligne ferroviaire Nantes-Pornic, le passage en 2 X 2 voies de la route Nantes-Pornic ou encore par la création d'un nouveau franchissement de Loire.

Le périmètre de la nouvelle agglomération est quant à lui empreint d'une certaine cohérence spatiale. En effet, conformément aux dispositions du 2° du III de l'article L. 5210- 1- 1 du CGCT, le périmètre de l'agglomération correspond peu ou prou aux deux bassins de vie dont les centres sont Pornic et Sainte-Pazanne et permet de faire de la commune de Pornic la plus peuplée de l'EPCI et de la constituer ainsi sans conteste la commune centre³.

³ Le bassin de vie étant, selon l'INSEE, le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants.

Outre les dix compétences obligatoires prévues par la loi⁴, la communauté d'agglomération exerce également des compétences optionnelles et facultatives, dont les principales sont les suivantes : création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, équipements et services sportifs, socio-culturels et de loisirs d'intérêt communautaire, action sociale d'intérêt communautaire et éclairage public, ces compétences ayant été assumées par l'EPCI dès sa création en 2017.

L'EPCI a également pris en charge, à partir de 2020, la compétence petite-enfance/enfance/jeunesse en lieu et place des communes.

Dans le cadre de ces transferts de compétences, la commune de Pornic a conclu des conventions de mise à disposition de biens et d'agents avec l'agglomération.

2.2 Des mutualisations très limitées qui doivent être développées

La mutualisation permet d'accroître la performance des administrations par le développement des synergies et le partage des moyens en évitant les "doublons" de service.

Elle a en particulier pour but de redéployer les gains ainsi dégagés pour le financement de services en faveur des administrés.

Présentée comme un axe fort lors de la création de l'agglomération, la mutualisation des services a fait l'objet d'un schéma adopté par le conseil communautaire le 7 février 2019 en vertu des dispositions de l'article L. 5211-39-1 du CGCT.

Ce schéma liste un certain nombre d'actions de mutualisation à réaliser avec un délai pour ce faire (création d'un service commun « affaires juridiques », réalisation de groupements de commandes, harmonisation des logiciels et outils métiers...).

Le bilan des mutualisations opérées entre les communes et l'EPCI depuis sa création est toutefois inabouti, ce que la commune explique notamment par la survenue de la crise sanitaire en 2020.

À l'heure actuelle, n'existent que trois services communs entre l'agglomération et ses communes membres : le service « Recherche de financements et aide au montage de projets », « Ressources Humaines » et « Direction des Systèmes d'Information ».

D'importants services fonctionnels, tels que les marchés publics, les affaires juridiques ou encore les finances n'ont donc pas été mutualisés, alors même qu'une telle évolution permettrait une montée en compétences et l'amélioration de leur organisation.

Par ailleurs, la mutualisation du service de l'urbanisme n'est pas pleinement aboutie.

⁴ Le développement économique, l'aménagement de l'espace, la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), les aires d'accueil des gens du voyage, la collecte et le traitement des déchets ménagers, l'eau, l'assainissement, les politiques d'habitat, la politique de la ville et la gestion des eaux pluviales.

Aujourd'hui, les services communautaires instruisent pour le compte des communes membres les demandes d'autorisations d'urbanisme, sans pour autant assumer l'accueil des usagers, qui reste géré par les communes.

Or, en raison de ce découplage, les agents communaux rencontrent souvent des difficultés à renseigner correctement les demandeurs dès lors qu'ils n'ont plus la main sur l'instruction.

Afin de rendre cette mutualisation plus efficiente et plus lisible pour les administrés, l'agglomération devrait donc prendre en charge tant l'instruction des demandes que l'accueil des usagers. Dans sa réponse à la chambre, la commune indique que l'adaptation du dispositif pour une meilleure qualité de service rendu aux usagers est à l'ordre du jour d'un groupe de travail créé spécifiquement entre les services communautaires et municipaux au cours du premier trimestre 2022 qui devrait rendre ses conclusions en fin d'année 2022. L'adoption d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) permettrait également de concentrer sur l'agglomération la totalité de la compétence urbanisme, tant dans son volet planification que dans son volet autorisation, ce qui rendrait sa mise en œuvre plus efficiente⁵.

La chambre constate également que la faiblesse générale de la mutualisation des services va de pair avec la faiblesse de la mutualisation des achats.

Il apparaît en effet que l'agglomération et la commune de Pornic n'ont procédé à des achats groupés qu'à cinq reprises⁶, et pour des montants modestes dont le total devrait être, à terme, de quelques centaines de milliers d'euros seulement.

La chambre recommande donc à la commune de développer les mutualisations avec l'EPCI.

Recommandation n° 1 : Concourir au développement des mutualisations avec Pornic Agglo Pays de Retz, notamment en créant des services communs dans les domaines de la commande publique, des affaires financières et des affaires juridiques.

⁵ Voir les développements du présent rapport ci-dessous.

⁶ Il s'agissait de marchés relatifs à un audit des ressources informatique, à la mise en œuvre du RGPD, au document unique d'évaluation des risques, au schéma directeur des modes actifs et à la fourniture de matériel informatique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Pornic est la commune centre de Pornic Agglo Pays de Retz, nouvelle agglomération créée le 1^{er} janvier 2017 grâce à la fusion de la communauté de communes de Pornic et de la communauté de communes Cœur Pays de Retz, dont le siège était situé à Sainte-Pazanne.

Les mutualisations avec l'EPCI sont à l'heure actuelle très limitées puisqu'il n'existe que trois services communs entre l'agglomération et la commune centre.

Les achats sont également très peu mutualisés avec l'EPCI puisque seuls cinq groupements de commandes ont été mis en place pendant la période sous revue.

La commune est donc invitée à concourir à développer les mutualisations avec l'agglomération.

3 QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE, RÉGULARITÉ ET FIABILITÉ DES COMPTES

3.1 La qualité de l'information budgétaire et financière

Outre les observations qui suivent, la chambre a également examiné le respect par la commune du calendrier budgétaire règlementaire ainsi que la complétude des annexes aux documents budgétaires : ces points n'appellent pas d'observations de sa part.

3.1.1 L'information présentée lors du débat d'orientation budgétaire (DOB) est globalement complète mais pourrait être largement améliorée

Les comptes rendus des conseils municipaux font apparaître une qualité inégale des débats, qui se sont sensiblement enrichis depuis mars 2020, ce que la chambre a pu noter aussi pour le débat d'orientation budgétaire (DOB), et de manière plus générale, pour les échanges à l'occasion des conseils municipaux.

La composition du rapport d'orientations budgétaires (ROB) est fixée à l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), au regard duquel la chambre a examiné les rapports présentés au conseil municipal.

Les ROB de la commune sont, dans la période sous revue, globalement conformes aux exigences règlementaires. Cependant, en se cantonnant à des informations relativement généralistes, ils ne répondent pas complètement à l'objectif de l'article précité du CGCT.

Les ROB sont présentés selon un ordonnancement qui évolue peu dans le temps.

La présentation du contexte économique national, européen et international, ainsi que des nouvelles mesures réglementaires touchant les collectivités territoriales n'apparaît au rapport que depuis 2021 ; ces éléments étaient, auparavant, seulement développés en séance.

La situation économique locale est peu abordée. De même, les relations avec l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ne sont évoquées qu'au ROB 2022, de manière limitée : « à compter du prochain exercice, il est proposé de mettre en œuvre la mutualisation du système d'information et de poursuivre celle des ressources humaines ». Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à les développer lors des prochains exercices.

La présentation des choix budgétaires pour l'exercice à venir est jointe au ROB depuis 2020. Y apparaissent les deux axes principaux choisis par les élus : la baisse de 1 % des taux de fiscalité entre 2017 et 2020, puis leur maintien depuis 2021, et la maîtrise de l'endettement communal. Depuis 2019, un troisième axe est mis en avant : « un fort niveau d'investissement ».

L'évolution de la section de fonctionnement sur les six précédents exercices présente un intérêt mesuré, et celle sur les deux ou trois exercices à venir est présentée sous forme de tableau dont la lecture est ardue. La « poursuite de la maîtrise de toutes les charges de fonctionnement » mise en avant dans les rapports 2017 à 2019 ne fait pas l'objet de plus amples explications. Depuis 2020, cependant, les hypothèses retenues sont désormais détaillées.

Le plan pluriannuel d'investissement (PPI), qui ne fait pas l'objet d'une approbation spécifique par l'assemblée délibérante, est présenté pour les trois exercices à venir, sans priorité ni éclairage sur les modes de financement envisagés. Les investissements de renouvellement (3 M€/an en moyenne) ne sont détaillés que depuis le ROB 2022. Les nouveaux projets « nécessaires pour répondre aux besoins des habitants » sont listés, mais sans être priorisés, et leur mode de financement est évasif : « Pour l'équilibre de la section d'investissement, il est prévu un recours modéré à l'emprunt et supérieur au remboursement de la dette actuelle en capital » (extrait répété en page 3 de la délibération du DOB 2018 ; page 4 du ROB 2019 ; page 3 du ROB 2020 ; page 6 du ROB 2021, page 9 du ROB 2022).

L'évolution rétrospective de la fiscalité se limite à la présentation d'un tableau répertoriant les taux votés au sein de la commune, sans mise en perspective.

Le profil de l'encours de dette n'est présenté qu'en 2017, avec un tableau d'extinction de la dette et l'annexe A2.2 du compte administratif présentant la répartition par nature de la dette. C'est seulement depuis le ROB 2020 que l'encours de dette fait l'objet d'une présentation plus détaillée et plus transparente, sous forme de graphiques (encours de dette au 31/12, évolution de la dette/habitant) et que la répartition de l'encours est présentée (annexe A2.9 du compte administratif) où, pour la première fois, est évoqué un emprunt classé E3 dans la charte dite Gissler. Le seul critère d'explication systématiquement mis en avant est la maîtrise de l'endettement communal "permettant de conserver une capacité de désendettement proche des 6 années sur la durée du mandat".

Sur la présentation et la gestion de la dette, le profil de l'encours gagnerait à être systématiquement exhaustive ; de même sur les niveaux attendus de capacités de désendettement et d'autofinancement.

Enfin, des lacunes plus importantes sont constatées en matière d'analyse des effectifs de la collectivité. Les données relatives aux effectifs ne concernent en effet jamais « *l'exercice auquel se rapporte le budget* » comme le prescrit pourtant le 2° du B de l'article D. 2312-3 du CGCT. Les données insérées au ROB concernent toujours l'exercice n-2 et, surtout, aucune prospective n'est présentée. Le document se contente de reprendre les données des bilans sociaux (structure des effectifs, répartition par filière, montant des rémunérations dans le meilleur des cas). Le ROB 2022, encore plus lacunaire sur le sujet, se limite à une présentation du nombre d'agents et de leur répartition par statuts et catégories au 31 décembre 2020, ainsi qu'à la pyramide des âges. L'évolution prévisionnelle des effectifs, tout comme celle des dépenses de personnel, ne fait l'objet d'aucun développement, ni au ROB ni au DOB. Aucune démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) enfin, n'est présentée.

L'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses afférentes devra faire l'objet d'une présentation. Les charges de personnel représentant en moyenne 57 % des charges de gestion, la mise en œuvre et la présentation d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH), incluant par exemple un schéma pluriannuel de recrutement, contribuerait également à améliorer l'information des élus et des citoyens en la matière.

Enfin, de manière plus globale, la lecture et la présentation des rapports pourraient être dynamisées et facilitées par l'utilisation de graphiques, de schémas et d'un diaporama diffusé à l'ensemble des élus et mis à disposition du public.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a précisé qu'elle entendait mettre en œuvre ces évolutions à partir du ROB 2023 et, ainsi, mettre en œuvre la recommandation suivante.

Recommandation n° 2 : Dès le prochain débat d'orientations budgétaires, enrichir le rapport d'orientations budgétaires (ROB) afin de mieux informer les membres de l'assemblée délibérante sur les engagements pluriannuels, l'évolution prévisionnelle des effectifs et les dépenses de personnel, conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

3.1.2 La qualité des prévisions budgétaires doit être améliorée en investissement

Les taux d'exécution budgétaire, qui se définissent comme le rapport entre les crédits votés par l'assemblée délibérante et les montants effectivement mandatés (dépenses) ou perçus (recettes) au cours de l'exercice, permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire et de l'information transmise à l'assemblée délibérante au moment de l'adoption du budget.

De 2017 à 2020, les taux d'exécution du budget de la commune révèlent un faible niveau de réalisation en section d'investissement et un niveau correct pour la section de fonctionnement.

3.1.2.1 Les taux d'exécution en fonctionnement sont corrects

Les taux d'exécution enregistrés pour les dépenses réelles de fonctionnement entre 2017 et 2021 se sont établis en moyenne à 94 %, avec cependant une évolution erratique selon les exercices. Le niveau des annulations de crédits (en moyenne 5 % par an des crédits votés au BP) correspond également à une volonté de maîtriser l'évolution de certains postes de charges au cours de l'année, la moitié de ces annulations provenant du chapitre des charges à caractère général.

Tableau n° 3 : Taux d'exécution de la section de fonctionnement du budget principal

FONCTIONNEMENT					
	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses réelles					
Prévisions (BP+DM+RARn-1)	16 881 800	17 469 100	17 473 500	17 210 700	18 171 700
Réalisations	16 146 268	16 790 867	16 669 016	15 732 830	16 971 623
RAR au 31/12/n	0	0	0	0	0
Taux d'exécution	96%	96%	95%	91%	93%
Recettes réelles					
Prévisions (BP+DM+RARn-1)	20 353 200	20 830 000	21 455 400	20 405 300	21 290 000
Réalisations	21 837 710	21 171 761	22 505 223	21 017 990	21 967 988
RAR au 31/12/n	0	0	0	0	0
Taux d'exécution	107%	102%	105%	103%	103%

Source : Calculs CRC d'après les comptes administratifs

Le taux d'exécution des recettes réelles de fonctionnement est supérieur en moyenne de 4 % aux prévisions. Cette légère sous-estimation des recettes à percevoir équivaut toutefois à 0,9 M€ de recettes par an sur la période 2017-2020.

En tout état de cause, il peut être constaté que les dépenses réelles de fonctionnement de la commune, de l'ordre de 16,15 M€/an entre 2017 et 2020, représentent seulement 75 % des recettes réelles enregistrées sur la même période (21,6 M€), et permettent ainsi à la commune de dégager un autofinancement moyen de plus de 5 M€/an, non affiché au moment du vote du budget primitif par les élus.

Ces écarts répétés entre les taux de réalisation des dépenses et des recettes laissent supposer que les prévisions budgétaires sont régulièrement surévaluées en dépenses et légèrement sous-estimées en recettes.

3.1.2.2 De faibles taux d'exécution en investissement

Pour la section d'investissement, le taux de réalisation des recettes s'établit en moyenne à 78 % des prévisions et celui des dépenses à 73 %, ce qui traduit une mauvaise appréciation des crédits à ouvrir.

Tableau n° 4 : Taux d'exécution de la section d'investissement du budget principal

INVESTISSEMENT					
<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
DEPENSES REELLES					
<i>Prévisions (BP+DM+RARn-1)</i>	12 922 139	15 653 875	17 121 779	16 558 789	18 584 562
<i>Réalisations (dépenses mandatées)</i>	7 015 733	9 573 980	10 075 455	6 995 816	8 463 240
<i>Restes à réaliser (RAR) au 31/12/n</i>	2 297 975	1 953 779	3 708 989	3 367 062	5 842 574
<i>Taux de réalisation des dépenses d'investissement sans RAR</i>	54%	61%	59%	42%	46%
Taux de réalisation des dépenses d'investissement avec RAR	72%	74%	81%	63%	77 %
RECETTES REELLES					
<i>Prévisions (BP+DM+RARn-1)</i>	11 422 359	11 605 868	13 007 822	13 294 354	10 931 997
<i>Réalisations</i>	7 190 018	7 523 036	9 340 025	8 758 086	7 359 136
<i>Restes à réaliser (RAR) au 31/12/n</i>	1 211 965	2 344 034	1 658 500	1 062 253	965 036
<i>Taux de réalisation des recettes d'investissement sans RAR</i>	63%	65%	72%	66%	67 %
Taux de réalisation des recettes d'investissement avec RAR	74%	85%	85%	74%	76 %

Source : Calculs CRC d'après les comptes administratifs

Ainsi, les prévisions budgétaires cumulées des dépenses d'équipement se sont établies à 11,05 M€ entre 2017 et 2020. Le taux d'exécution des dépenses d'équipement est faible, en moyenne de 73 % sur la période en cause : cela conduit à s'interroger sur la fiabilité et la faisabilité des prévisions d'investissement soumises à l'approbation du conseil municipal lors du vote du BP.

Tableau n° 5 : L'exécution des dépenses d'équipement

<i>Dépenses d'équipement</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Crédits d'équipements ouverts au BP (20+21+23)</i>	8 571 139	10 694 874	12 340 572	12 618 789	14 791 256
<i>Crédits d'équipement mandatés sur l'exercice</i>	3 842 014	5 948 621	6 882 208	3 509 560	6 061 357
<i>Restes à réaliser</i>	2 297 975	1 875 872	3 708 989	3 333 756	5 842 574
<i>Crédits annulés</i>	2 431 150	2 870 381	1 749 375	4 743 671	2 887 325
Taux d'exécution	72%	73%	86%	54%	80%
Part crédits annulés	28%	27%	14%	38%	20%

Source : Calculs CRC d'après les comptes administratifs

L'importance des crédits annulés chaque année (27 % des crédits ouverts en moyenne ; 22 % hors période de crise sanitaire en 2020-2021) est significative et constitue l'indice de difficultés de programmation. Les reports de travaux régulièrement évoqués aux procès-verbaux des conseils municipaux en attestent.

Un PPI, mis à jour chaque année et joint au ROB, couvre la période de contrôle. S'il prévoit les différentes opérations à réaliser, il reste toutefois peu précis quant à leur exécution dans le temps.

Au final, les faibles taux de réalisation en investissement démontrent une pratique insuffisamment rigoureuse des prévisions budgétaires, qui doit faire l'objet d'une amélioration de la part de la collectivité.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que le recours à un programmiste lui semble garantir une prévision au plus juste mais s'engage, néanmoins, à affiner le calendrier de programmation. La chambre rappelle en effet sur ce point qu'une prévision budgétaire juste participe à la sincérité budgétaire et à l'équilibre réel du budget, en vertu des dispositions des articles L. 1612 4 et L. 2311 2 du CGCT.

3.1.3 Les informations financières mises en ligne : de nombreuses données ne sont pas publiées

3.1.3.1 Les éléments essentiels du budget et des comptes ne sont pas tous disponibles

L'article L. 2313-1 du CGCT⁷ en son avant-dernier alinéa dispose que sont mis en ligne la présentation brève et synthétique des informations financières essentielles jointes au budget primitif et au compte administratif, le rapport adressé à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires (rapport d'orientation budgétaire) et la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et au compte administratif. La mise en ligne doit s'effectuer dans un délai d'un mois à compter de l'adoption, par le conseil municipal, des délibérations auxquelles ces documents se rapportent (article R. 2313-8 CGCT⁸).

Or, les seuls documents disponibles sur le site internet de la commune sont les suivants : le ROB 2022, le ROB 2021, la délibération relative aux taux de fiscalité locale 2021 et la délibération relative à l'adoption du BP 2021.

Afin de parfaire l'information délivrée aux citoyens, la chambre invite donc la commune à rendre disponibles systématiquement les documents prévus à l'article susmentionné, et de manière immédiate la présentation brève et synthétique des informations financières essentielles jointes au budget primitif et au compte administratif, ainsi que la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et au compte administratif, en garantissant leur accessibilité par une présentation simple et claire sur le site internet. Suite au contrôle de la chambre, la commune s'est engagée à mettre en œuvre les dispositions réglementaires.

⁷ Résultant du 5° du I de l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, précisé par son décret d'application n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières.

⁸ Cet article précise également les conditions de publication, qui doivent garantir : accessibilité intégrale et sous un format non modifiable ; gratuité et facilité d'accès ; conformité aux documents originaux ; conservation et intégrité.

3.1.3.2 Les données essentielles des conventions de subvention ne sont pas publiées sur le site internet de la commune

L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations⁹ prévoit une obligation de publication sur le site internet de la collectivité, au plus tard trois mois à compter de la date de signature de la convention, des données essentielles (précisées par le décret du 5 mai 2017) des conventions de subvention, pour les subventions d'un montant supérieur à 23 000 €¹⁰.

Or, les annexes du compte administratif 2020 font apparaître le versement d'un montant de subvention supérieur à 23 000 € au bénéfice de neuf personnes de droit privé.

La chambre recommande donc à la commune de rendre accessibles ces données, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé.

Recommandation n° 3 : Assurer, de manière régulière et systématique, la mise en ligne sur le site internet de la commune des informations budgétaires (art. L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT) et des informations relatives aux subventions (loi du 7 octobre 2016)

3.1.3.3 Les données essentielles de la commande publique ont été mises en ligne sur le site internet de la commune au cours de l'instruction de la chambre

Les articles L. 2196-2 et L. 3131-1 du code de la commande publique imposent aux acheteurs ou aux autorités concédantes de rendre accessibles sous un format ouvert et librement réutilisable les données essentielles des marchés publics ou contrats de concession sous réserve des dispositions relatives aux informations confidentielles.

L'annexe 15 dudit code prévoit que ces données sont mises à disposition sur le profil d'acheteur au plus tard deux mois à compter de la date de notification du marché public au titulaire et qu'elles sont maintenues disponibles pendant une durée minimale de cinq ans après la fin de l'exécution du marché public¹¹.

Accessibles sur le profil acheteur de la commune, ces éléments n'étaient toutefois pas mis en ligne sur le site internet de la commune. Afin de faciliter l'accès à ces informations, la commune a corrigé cet écueil en cours d'instruction en rendant accessibles les données essentielles de ses marchés publics dans la rubrique « commande publique » de son site internet.

⁹ Dans sa rédaction résultant du 2° du I de l'article 18 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, mis en œuvre par son décret d'application n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention et par l'arrêté du 17 novembre 2017 relatif aux conditions de mises à disposition des données essentielles des conventions de subvention.

¹⁰ Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

¹¹http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Textes/Arretes/Arrete_2019_03_22_donnees-essentielles-ECOM1831542A.htm

3.2 Régularité et fiabilité des comptes

3.2.1 Les opérations de fin d'exercice

3.2.1.1 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable M14¹², la procédure de rattachement des charges et des produits vise à respecter le principe d'indépendance des exercices. Elle a pour finalité de faire apparaître dans le compte de résultat l'intégralité des charges ayant donné lieu à service fait au cours d'un exercice, ou des produits ayant donné lieu à service rendu, même si les pièces comptables correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises.

En application de ce principe, les collectivités sont conduites à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent, et ceux-là seulement. Cela consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis (services rendus) entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non réception par l'ordonnateur de la facture.

Tableau n° 6 : Rattachement des charges et des produits

<i>Rattachements (en €)</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Charges rattachées</i>	321 868	393 840	392 383	295 247	444 882
<i>Charges de gestion</i>	14 827 766	15 601 031	15 406 892	14 637 110	15 879 038
<i>Charges rattachées en % des charges de gestion</i>	2,2%	2,5%	2,5%	2,0%	2,8%
<i>Produits rattachés</i>	0	0	0	14 596	0
<i>Produits de gestion</i>	19 983 316	20 219 435	21 116 079	20 163 374	20 592 237
<i>Pdts rattachés en % des pdts de gestion</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
<i>Différence (produits - charges rattachées)</i>	-321 868	-393 840	-392 383	-280 651	-444 882
<i>Différence produits et charges rattachés/ (produits + charges de gestion/2)</i>	-1,8%	-2,2%	-2,1%	-1,6%	-2,4%
<i>Résultat de l'exercice</i>	4 341 280	3 484 044	4 937 957	4 213 358	3 335 815
<i>Différence en % du résultat</i>	-7,4%	-11,3%	-7,9%	-6,7%	-13,3%

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

La commune effectue, en l'espèce, le rattachement des charges à l'exercice au premier euro, n'ayant pas fixé de seuil de rattachement. Au cours de la période sous revue, les comptes de rattachement ont été crédités de sommes représentant en moyenne 2,4 % du total des charges de gestion (charges à caractère général, charges de personnel et frais assimilés).

Or, il apparaît que, parallèlement, les opérations de rattachement de produits n'ont pas été réalisées par la commune, hormis un rattachement de 14 596 € de produit à recevoir de l'État (« subvention CAF jeunesse ») en 2020.

Cette sous-évaluation de produits a altéré les résultats de chaque exercice. En effet, le rattachement des seules charges a faussé, en les sous-évaluant, les résultats votés.

¹² En son tome II, titre 3, chapitre 4, §1.1

La commune doit impérativement mettre en place les procédures administratives et comptables permettant de fiabiliser le traitement des rattachements des charges et produits afin de respecter le principe d'indépendance des exercices, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M 14¹³. Suite au contrôle de la chambre, la commune s'est engagée à mettre en œuvre les dispositions réglementaires.

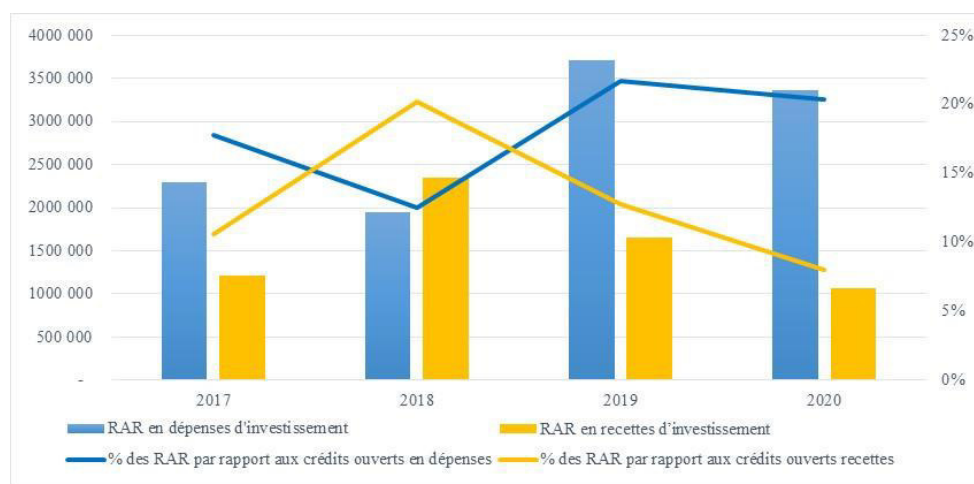
3.2.1.2 Les restes à réaliser

Aux termes de l'article R. 2311-11 du CGCT, les « restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. »

Les restes à réaliser sont pris en compte, comme l'excédent ou le déficit de chacune des sections d'investissement et de fonctionnement, dans les résultats de l'année N-1. Le besoin de financement de la section d'investissement est corrigé des restes à réaliser en dépenses et en recettes. Ces derniers doivent être justifiés par un état établi au 31 décembre de l'exercice concerné sur la base des engagements juridiques retracés dans la comptabilité d'engagement du comptable.

Dans le cas de Pornic, les restes à réaliser ne concernent que la section d'investissement. En volume, ils représentent près d'1/5 des dépenses comme des recettes, et sont stables à ce niveau sur toute la période.

Graphique n° 1 : Restes à réaliser de la section d'investissement



Source : CRC à partir des comptes administratifs

La commune, qui établit ses prévisions de budget à budget, sans être en mesure de tenir compte de son exécution, doit faire évoluer sa pratique en la matière.

¹³ Tome II Titre 3 chapitre 4.

Un test a été réalisé sur les restes à réaliser en recettes, en particulier leurs pièces justificatives. Ils sont effectivement justifiés par un engagement juridique (offres bancaires fermes et définitives pour les emprunts et notifications des subventions d'investissement à recevoir) et la ville lève effectivement les emprunts figurant en restes à réaliser au 31 décembre de l'exercice précédent.

En conséquence, la majorité des restes à réaliser correspond bien à des dépenses engagées et non mandatées et à des recettes certaines n'ayant pas fait l'objet de l'émission d'un titre.

3.2.2 Les erreurs d'imputation du compte 6188 « Autres frais divers »

Deuxième poste de charges du chapitre 011 sur l'ensemble de la période, le compte 6188 totalise 0,464 M€ de dépenses en 2021. L'analyse des charges à caractère général a fait apparaître de nombreux cas de mauvaise imputation comptable au compte 6188 « services extérieurs – autres frais divers ».

Sont enregistrées au compte 6188 des dépenses extrêmement diverses parmi lesquelles des frais relatifs aux illuminations de Noël (472 405 €), des frais de gardiennage et de surveillance (153 456 €), des frais relatifs à des concerts (138 856 €), aux cimetières (109 292 €), à « l'animation » (79 211 €), des travaux d'entretien des espaces verts et des voies de la commune (33 239,61 €).

Ces dépenses devraient faire l'objet d'une identification précise et figurer au compte d'imputation adéquat. En outre, un travail impératif de correction des inscriptions comptables inappropriées et la mise en place d'une procédure d'enregistrement comptable devront être réalisés.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune indique que les erreurs d'imputation seront corrigées, qu'un renforcement en personnel du service des finances est en cours et qu'une amélioration des procédures comptables va être mise en œuvre. La chambre prend acte de ces engagements. La comptable publique a, pour sa part, confirmé à la chambre que les mandats émis en 2022 seront réimputés sur les articles adaptés.

3.2.3 La comptabilité patrimoniale reste à fiabiliser

3.2.3.1 La tenue de l'inventaire doit faire l'objet d'un meilleur suivi et d'une mise à jour

Le paragraphe 1.1 du chapitre 3 du titre 4 du tome 2 de la M14 dispose que¹⁴ « 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... L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre. ».

¹⁴ Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 2 Le cadre budgétaire, Titre 4 La tenue des comptabilités, Chapitre 3 L'inventaire

Les contrôles réalisés sur les données au 31 décembre 2021, qui comptent 4 551 fiches d'immobilisations, révèlent que les immobilisations figurant à l'inventaire de l'ordonnateur et à l'état de l'actif de la comptable de la commune ne sont pas concordantes.

Si aucun écart entre l'état de l'actif et la balance des comptes n'a été relevé, l'analyse de l'inventaire révèle cependant des différences importantes.

Ainsi, de nombreux désordres ont été observés, tant dans la cohérence interne de l'inventaire que dans la conformité avec l'état de l'actif élaboré par la comptable et dans l'intégration des immobilisations en cours.

- Les incohérences internes de l'inventaire communal :

Une première incohérence interne à l'inventaire élaboré par la commune a été constatée sur la valeur nette comptable (VNC) au 31 décembre 2021. La VNC totale affichée dans l'inventaire ne correspond pas à la valeur brute des biens diminuée des amortissements cumulés.

Tableau n° 7 : Écart en valeur nette comptable (VNC) – Inventaire commune de Pornic

Au 31/12/2021	Valeur brute	Amort cumulés	VNC affichée au fichier	VNC calculée (Valeur brute - amortissements cumulés)	Écart
État des immobilisations (commune) en €	180 569 366,77	14 798 855,89	159 578 403,91	165 770 510,88	6 192 106,97

Source : calculs CRC à partir de l'inventaire de la commune

Interrogés sur ce point, les services de la commune ont indiqué que l'état transmis à la chambre « n'intégrait pas les cessions partielles ou totales intervenues sur certaines immobilisations »¹⁵. Ils indiquent également que la valeur de l'écart, de quelque 6 192 106,97 €, « ressort bien au titre des cessions partielles ou totales » sans pour autant le documenter.

Au regard de l'importance de l'écart, il semble que de très nombreuses cessions n'ont pas été enregistrées à l'inventaire, et ce bien avant 2017. Or il relève de la responsabilité de l'ordonnateur de suivre l'inventaire physique et d'y enregistrer les entrées et sorties de biens du patrimoine, ceci de manière régulière.

La chambre invite la commune à réaliser ce travail de manière systématique et régulière.

- Les incohérences entre l'inventaire de la commune et l'état de l'actif tenu par la comptable

Outre cette anomalie interne relevée supra, la comparaison de l'inventaire avec l'état de l'actif élaboré par la comptable a permis de constater de nombreuses et très importantes divergences.

¹⁵ Réponse par courriel du 05/04/2022.

Ainsi, à la date du 31 décembre 2021, un écart de quelque 34,48 M€ en valeur brute apparaît entre les deux documents comptables. Les amortissements cumulés inscrits à l'inventaire de la commune n'étant pas fiables, l'écart en VNC ne peut l'être.

Cet écart, en plus d'être significatif au regard du volume global (16 %), témoigne d'un manque de fiabilité de l'inventaire comptable tenu par la commune.

Tableau n° 8 : Cohérence des états du patrimoine de la commune de Pornic

Au 31/12/2021 (en €)	Valeur brute	Amort cumulés	VNC affichée au fichier
État des immobilisations (commune)	180 569 366,77	14 798 855,89	159 578 403,91
État de l'actif (comptable)	215 048 429,25	11 415 855,22	203 632 574,03
Écarts entre l'actif et l'inventaire	34 479 062,48	- 3 383 000,67	44 054 170,12

Sources : états de l'actif et états des immobilisations

Le tableau n° 24 en annexe n° 1 reprend le détail, par compte d'imputation, des écarts en valeur brute entre inventaire des immobilisations de l'ordonnateur et état de l'actif du comptable public. Au regard des désordres constatés, les écarts n'ont pas fait l'objet d'un examen poussé par fiche, mais il ressort du tableau susmentionné que les désordres principaux sont issus des immobilisations enregistrées aux comptes 231 (écart de 13,7M€), 213 (10,5 M€) et 218 (7M€).

Enfin, les immobilisations mises à disposition dans le cadre du transfert de compétences à l'EPCI (c/242) n'ont vraisemblablement pas fait l'objet d'une mise à jour depuis le transfert de compétences à Pornic Agglo Pays de Retz, un écart de près de 42 M€ étant relevé.

En outre, de nombreuses fiches témoignent d'une absence de transmission des données de la part de la commune à la comptable. Il est ainsi à noter que l'état de l'actif transmis par la comptable contient 4 551 fiches, dont 7 % (soit 326) sont encore « en attente » de transmission d'informations de la part des services de l'ordonnateur. Parmi ces fiches, 8 sur 10 concernent logiquement des immobilisations de 2021. Il est néanmoins plus surprenant d'y trouver des fiches d'immobilisation plus anciennes. Il en est ainsi d'immobilisations datant des années 2000 et 2010, concernant des terrains et des bâtiments publics, repris ci-après.

Tableau n° 9 : Échantillonnage fiches d'immobilisations « en attente » d'informations de la part de l'ordonnateur au profit du comptable

Compte	N° inventaire	Désignation du bien	Date acquisition	Valeur brute (en €)
2161	2012033	Nc	07/03/2012	200,00
	2014004	FAC. 1212001 DU 12/12/2013 PHOTO CHATEAU PORNIC	13/02/2014	1 500,00
21318	2011116	Nc	04/10/2011	456 165,18
	2012093	Nc	03/07/2012	97 224,52
	2014020	FAC. ACTE FORTINEAU DU 30/01/2 MAISON LA TERRASSE FORTINEAU	18/02/2014	415 712,84
21538	200000203/2313	FAC. 141144128 DU 25/11/2014 ÉTUDE HYDR. RUISSEAU CRACAULT	31/12/2014	5 107,20
	20100008/2315	Fiche inventaire inexistante	31/12/2014	337 092,73

Source : CRC, à partir de l'état de l'actif transmis par la comptable

La fiche n° 2011116 semble correspondre, selon les informations issues de l'inventaire de la commune, à l'acquisition du centre de loisirs Montval, pour une valeur de 456 165,18 €. La fiche n° 2014020 correspond à un bâtiment sis 7 rue de la Terrasse acquis pour 415 712,84 €. Enfin, il a été impossible d'identifier le bien inscrit au compte 21538 sous le n° 20100008/2315 pour une valeur de 337 092,73 €, pourtant acquis au 31/12/2014, mais absent de l'inventaire de la commune.

Or, les informations relatives aux entrées et aux sorties de biens du patrimoine (cession, destruction, réforme, affectation, mise à disposition, etc.) doivent être régulièrement transmises par l'ordonnateur au comptable selon une périodicité telle qu'elle permette, d'une part, de procéder aux ajustements budgétaires et comptables nécessaires, et d'autre part, de s'assurer de la concordance des données en matière de patrimoine de la collectivité. Dans le cas présent, ces transmissions ne sont pas réalisées, ou pas correctement.

Le directeur des finances a indiqué, sur ce point, qu'il n'y a pas de calendrier défini, en interne ou avec les services du Trésor Public afin d'effectuer un travail de rapprochement. Il ajoute également que « *consciente du besoin de disposer d'un inventaire en adéquation avec celui de la Trésorerie et ayant pour objectif d'être prête pour le passage en M57 (au 1^{er} janvier 2024), la Ville de Pornic avait décidé de débiter ce rapprochement d'actif en 2019. L'agent chargé du mandatement des factures d'investissement travaillait sur cette mission de façon discontinue au gré de ses possibilités.* »

Or, cette mission a été mise en attente depuis plus de deux ans « *compte tenu des impacts de la crise sanitaire et des autres dossiers prioritaires au regard de l'effectif du service des Finances* ».

Au final, la chambre recommande à la commune d'entreprendre dans les plus brefs délais un travail de rapprochement entre l'inventaire communal et l'état de l'actif tenu par le comptable afin de rendre ces documents cohérents, ceci avant le passage à la M57 au 1^{er} janvier 2024. En réponse, l'ordonnateur s'est engagé à achever au cours de l'année 2023, soit avant le changement de nomenclature comptable, le travail de mise à jour de l'inventaire. La comptable publique, en réponse à une communication administrative de la chambre, a pour sa part, confirmé que ce travail de rapprochement est déjà engagé.

Recommandation n° 4 : Fiabiliser l'inventaire des immobilisations et sa concordance avec l'état de l'actif tenu par le comptable dans les meilleurs délais (instruction budgétaire et comptable M14, tome 2, titre 4, chapitre 3).

3.2.3.2 Les amortissements

Les dispositions du 27° de l'article L. 2321-2 et de l'article R. 2321-1 du CGCT, précisées par la M14, imposent aux communes de 3 500 habitants et plus de procéder à l'amortissement d'un certain nombre de leurs immobilisations (acquises à compter du 1^{er} janvier 1996). Les dotations aux amortissements de ces immobilisations constituent ainsi des dépenses obligatoires.

Certaines durées d'amortissement sont fixées par la M14. Pour les autres immobilisations, le conseil municipal fixe par délibération les durées d'amortissement, en se référant le cas échéant au barème indicatif fixé par la M14.

La commune a délibéré à diverses reprises sur les amortissements. Les durées d'amortissement des biens de la commune avaient été fixées par plusieurs délibérations des 17 février 1995, 27 juillet 2001 et 28 mai 2004. L'ensemble a été revu par délibération du 22 juin 2018.

Cette dernière délibération organise de manière conforme la politique d'amortissement de la commune avec comme base une méthode linéaire et des durées entrant dans les normes fixées par les diverses instructions budgétaires et comptables. Le seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur s'amortissent sur un an (article R. 2321-1 du CGCT) a été fixé à 400 € par cette même délibération, ce qui est satisfaisant, un montant plus élevé pouvant conduire à faire sortir prématurément de l'inventaire comptable des biens significatifs.

Il est à noter que la délibération fixe la durée d'amortissement des bâtiments et immeubles de rapport (inscrits au compte 2132) à 25 ans. Cette durée peut paraître longue au regard du niveau des revenus annuels des immeubles locatifs. Au regard de la durée de vie limitée de ces biens, la commune devrait probablement mieux anticiper le renouvellement de son patrimoine locatif.

Par ailleurs, plusieurs erreurs ont été relevées dans les calculs d'amortissement de bâtiments anciens, dont le plus récent a été acquis en 1986. Malgré une durée enregistrée sur 25 ans, l'amortissement de ces biens court toujours. La commune, dans sa réponse, a reconnu ces retards et les explique par la régularisation tardive des amortissements sur ces biens, à la demande de la Trésorerie, en 2003.

L'état A3, joint au budget primitif et au compte administratif est conforme à l'ensemble des décisions prises par la collectivité, par délibération, en matière de durée d'amortissement, y compris pour les biens de faible valeur. N'y sont cependant pas reprises les durées d'amortissements délibérées pour les agencements et aménagements de terrain (20 ans) ; ce que l'ordonnateur a indiqué vouloir corriger.

Enfin, au regard des nombreuses discordances constatées supra, le montant des amortissements de l'exercice apparaissant à l'inventaire (1 275 003,04 €) diffère de celui des amortissements constatés dans la balance des comptes (1 276 475,04 €).

3.2.3.3 Les immobilisations en cours : le compte 23 doit être apuré plus régulièrement

L'analyse des immobilisations inscrites au compte 238 (fiches issues de l'inventaire) appelle plusieurs observations. Aucune date de mise en service n'est renseignée à l'inventaire, compliquant ainsi l'exploitation des données.

L'instruction M14 prévoit que les avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles, notamment celles versées à un mandataire de la collectivité, sont portées aux comptes 237 et 238, où elles demeurent jusqu'à justification de leur utilisation. Le compte 238 est alors crédité par le débit du compte 231 au vu des pièces justificatives de l'exécution des travaux (opération d'ordre budgétaire).

Or plusieurs immobilisations pourtant anciennes, datant des années 2010, sont toujours inscrites à l'inventaire au compte 238. Il conviendra de régulariser ces écritures afin que le compte 238 ne fasse apparaître que la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées.

3.2.3.4 Les provisions

La commune de Pornic a mouvementé le compte de provisions en 2019, pour la reprise d'une provision pour risques de 360 000 € constituée en 2016, et en 2021, pour la constitution d'une provision pour créances douteuses de 14 000 €.

- Les conditions de la provision de 360 000 € constituée en 2016 et reprise en 2019 :

L'unique provision pour risques et charges au c/15111 « provisions pour litiges » constituée au cours de la période contrôlée s'élève à 360 000 €, décidée par délibération de l'assemblée délibérante du 17 juin 2016.

Cette provision fait suite à deux recours introduits par la Société Francelot¹⁶ devant le tribunal administratif de Nantes, pour lesquels la commune de Pornic s'est finalement désistée de l'instance en 2019.

Concernant les conditions de reprise de la provision, l'article R. 2321-2 du CGCT, en son paragraphe 6, précise qu'une « *délibération détermine les conditions de constitution, de reprise et, le cas échéant, de répartition et d'ajustement de la provision* ».

Or, au cas présent, si le conseil municipal a bien délibéré, le 17 juin 2016, sur la constitution de la provision, aucune délibération n'a pu être produite à la chambre par la commune concernant la reprise sur provision. Les pièces justificatives jointes au titre de recette (n° 1012 du 04/11/2019) se limitent ainsi à la délibération de 2016 et au désistement de la commune.

La chambre constate donc le défaut d'information et d'approbation du conseil municipal au sujet de la reprise de cette provision en 2019.

- La constitution d'une provision pour créances douteuses de 14 000 € en 2021 :

Dès qu'existent des indices de difficulté de recouvrement (notamment compte tenu de la situation financière du débiteur) ou d'une contestation sérieuse, une créance doit être considérée comme douteuse : il est alors nécessaire de constater une provision car la valeur des titres pris en charge dans la comptabilité de la collectivité est supérieure à celle attendue.

À la demande du comptable, par délibération du 23 novembre 2021, le conseil municipal a décidé de cette provision, dont le montant a été défini à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé à partir d'informations communiquées par le comptable à la commune.

¹⁶ Entreprise d'aménageur-lotisseur, située à Saint Herblain

Le montant total des pièces prises en charge depuis plus de 730 jours composant les soldes débiteurs des comptes de tiers s'élève à 51 136,93 € et celles de plus de quatre ans à 18 299,31 €, justifiant ainsi la provision.

Dans le cas présent, les conditions de constitution ont été respectées et la provision n'appelle pas d'observation particulière.

- L'absence de constitution de provisions pour risques et charges en lien avec les contentieux en cours :

La commune de Pornic a fait état de 45 risques contentieux auxquels elle se trouve, ou s'est trouvée, exposée en raison de plusieurs instances sur la période contrôlée : ce nombre paraît particulièrement important au regard de la taille de la commune.

Parmi ces contentieux, 31 concernent des recours pour excès de pouvoir contre des décisions liées à des autorisations ou refus de permis de construire ou à des déclarations de travaux : 13 ont fait l'objet d'un rejet de la requête, 5 d'un non-lieu à statuer (pour désistement), 1 d'une annulation de refus du permis de construire, et 12 de ces procédures sont toujours en cours.

Au sein de toutes les instances visant la commune, seule celle relative au dossier « Francelot » a fait l'objet d'une provision, comme il a été dit supra.

La chambre rappelle toutefois que les autres dossiers contentieux auraient également dû faire l'objet d'une provision destinée à couvrir la charge probable résultant des litiges.

Ainsi, le dossier Avide¹⁷, toujours en cours à ce jour, devrait faire l'objet dans les meilleurs délais d'un provisionnement de la part de la collectivité, à hauteur de la charge financière estimée, soit 258 690,38 €.

Plus globalement, la chambre recommande à la commune de constituer une provision dès l'ouverture d'un contentieux de première instance à hauteur du risque établi, conformément aux dispositions de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, et ajuster annuellement les montants de ces provisions en fonction des résultats des procédures.

En réponse, l'ordonnateur s'est engagé à faire évoluer sa pratique sur les méthodes de provisionnement.

Recommandation n° 5 : Constituer des provisions adéquates dès l'ouverture d'un contentieux contre la commune, conformément aux dispositions des articles L. 2321-2, 29° et R. 2321-2 du CGCT.

¹⁷ Recours de plein contentieux visant à obtenir la condamnation de la commune de Pornic à lui verser la somme de 258 690,38 € suite à la délivrance d'un certificat d'urbanisme opérationnel négatif. TA 29/06/2021 : jugement avant dire droit, ordonne expertise pour fixation montant du préjudice (annexe 21) Ordonnance TA 08/07/2021 : nomination de l'expert (annexe 22). Questionnaire n° 1, 2-20.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le rapport d'orientations budgétaires (ROB) pourrait être enrichi afin de mieux informer les membres de l'assemblée délibérante sur les engagements pluriannuels, l'évolution prévisionnelle des effectifs et les dépenses de personnel.

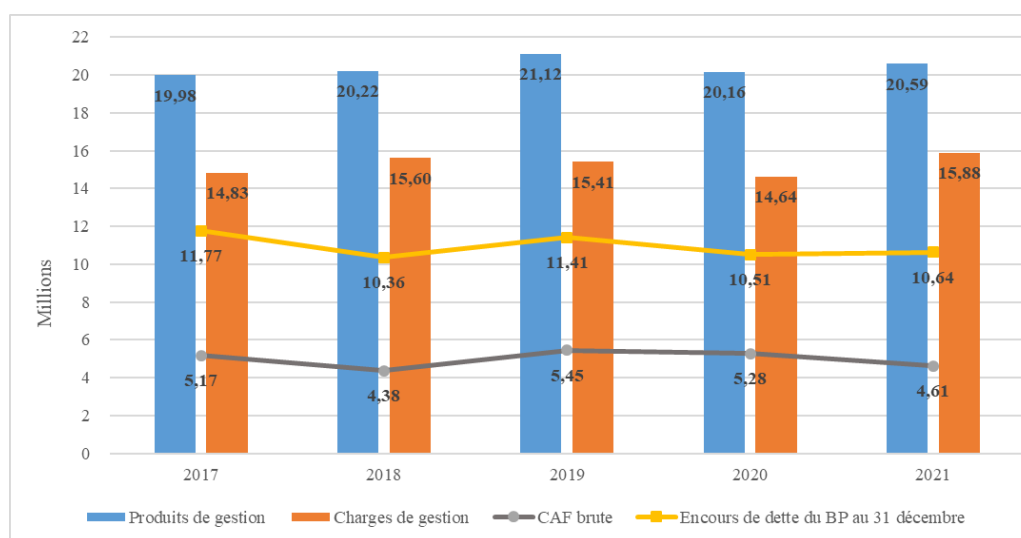
Par ailleurs, la commune doit assurer de manière régulière et systématique la mise en ligne sur son site internet des éléments essentiels de son budget et des informations relatives aux subventions qu'elle octroie.

La fiabilité des comptes est à améliorer sur certains points, en particulier en ce qui concerne l'inventaire communal, qui présente des incohérences internes et souffre d'importantes discordances avec l'état de l'actif tenu par le comptable. Par ailleurs, alors même que la commune de Pornic fait l'objet de nombreux litiges, en particulier dans le domaine de l'urbanisme, elle n'a constitué à ce titre qu'une seule provision sur la période examinée, alors même qu'elle était exposée à 45 risques contentieux.

4 UNE SITUATION FINANCIÈRE CONFORTABLE MAIS UN PILOTAGE DÉFICIENT DE LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT

Les comptes de la commune de Pornic pour la période 2017-2021 sont composés du seul budget principal, avec un volume de dépenses de près de 36 M€ en 2022¹⁸, dont 40 % (14,3 M€) sont consacrés à l'investissement.

Graphique n° 2 : Principaux agrégats du budget principal-commune de Pornic (en millions €)



Source : CRC, à partir des comptes de gestion

La trajectoire financière de la commune (cf. données en annexe n° 4) est marquée par une très grande stabilité depuis 2017, la CAF brute se situant en moyenne à 5 M€, sous l'effet de produits de gestion de 20,4 M€ supérieurs d'1/3 aux charges de gestion, elles-mêmes maîtrisées et qui s'élèvent à environ 15,2 M€. Le fonds de roulement net global, déjà élevé en début de période (4,2 M€ au 31 décembre 2017), a été multiplié par deux entre 2017 et 2021 (8,4 M€ au 31 décembre 2021), permettant de couvrir 192 jours de charges courantes.

¹⁸ BP 2022 délibéré le 17/12/2021.

4.1 L'évolution de l'autofinancement : une section de fonctionnement nettement excédentaire

4.1.1 Comparaison à la strate

D'un point de vue méthodologique, au regard du nombre d'habitants de la commune et en dépit de ses spécificités touristiques, la chambre a fait le choix, à des fins de comparaison, de situer la commune dans la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

Tableau n° 10 : Les comptes de la commune de Pornic et leur rapport à la strate (données 2020)

En milliers d'Euros à Pornic	Opérations de fonctionnement Commune de Pornic	Moyenne de la strate	Euros par habitant à Pornic
20 186	Total des produits de fonctionnement (A)	1 313	1 310
20 179	Produits de fonctionnement CAF	1 280	1 310
8 448	dont : Impôts Locaux	576	548
3 642	Autres impôts et taxes	108	236
2 119	Dotation globale de fonctionnement	176	138
35	FCTVA	2	2
631	Produits des services et du domaine	72	41
15 973	Total des charges de fonctionnement (B)	1 176	1 037
14 895	Charges de fonctionnement CAF	1 086	967
8 639	dont : Charges de personnel	657	561
4 042	Achats et charges externes	248	262
210	Charges financières	21	14
0	Contingents	32	
1 611	Subventions versées	89	105
4 213	Résultat comptable (A)-(B)	137	273

Source : Comptes individuels des collectivités-Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance

Pornic se situe dans la moyenne de la strate en termes de recettes (1 310 €/habitant pour Pornic et 1 313 €/habitant pour la strate), grâce, en particulier, aux autres impôts et taxes, les impôts locaux et la DGF étant inférieurs à la moyenne.

Parallèlement, la commune consacre moins à ses charges de fonctionnement que la moyenne de la strate : 1 037 €/habitant pour Pornic et 1 176 €/hbt pour la strate. Les charges de personnel de Pornic sont ainsi inférieures de 15 % à la moyenne de la strate, et les charges financières inférieures d'un tiers. A contrario, les moyens consacrés aux achats et charges externe et aux subventions sont supérieurs à la moyenne.

4.1.2 Des produits de gestion stables grâce à des ressources fiscales propres très dynamiques qui viennent compenser la baisse des autres ressources

L'évolution des produits de gestion témoigne d'une grande stabilité sur la période sous revue et en moyenne annuelle, pour atteindre 20,6 M€ en 2021.

Tableau n° 11 : Produits de gestion-commune de Pornic

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	11,67	11,88	13,05	12,77	13,26	3,2%
+ <i>Fiscalité reversée</i>	4,06	4,04	3,94	3,60	3,59	-3,1%
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	15,73	15,92	16,99	16,37	16,84	1,7%
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	1,29	1,35	1,21	0,91	1,20	-1,8%
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	2,96	2,95	2,92	2,88	2,55	-3,7%
= <i>Produits de gestion (A)</i>	19,98	20,22	21,12	20,16	20,59	0,8%

Sources : CRC à partir des comptes de gestion

Le montant des produits de fonctionnement par habitant (1 310 €) se situe à la moyenne de la strate des 30 communes de 10 à 20 000 habitants au niveau régional (1 313 €)¹⁹, ne plaçant pas la collectivité dans une situation spécifiquement favorisée en matière de ressources.

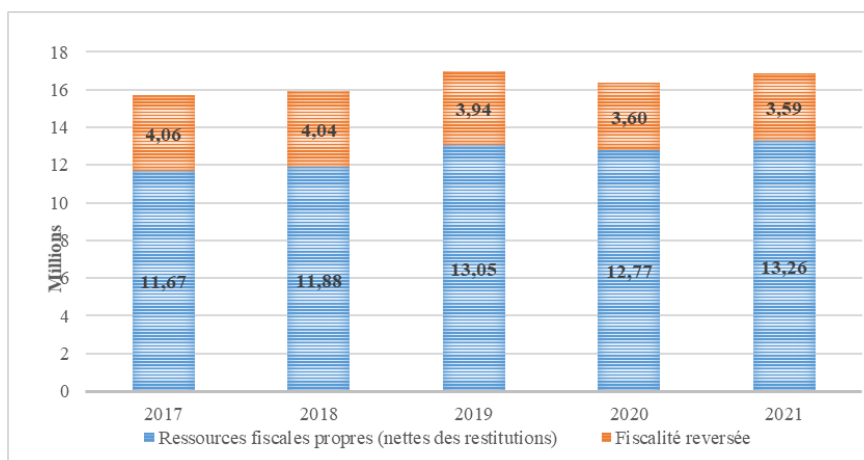
Cette grande stabilité des produits de gestion masque une baisse de la fiscalité reversée et des ressources d'exploitation compensée par la forte progression des ressources fiscales propres due exclusivement à un effet base.

Les ressources fiscales : un produit fiscal très dynamique malgré une légère baisse des taux

D'un montant de 13,26 M€ en 2021, les ressources fiscales représentent 82 % du total des produits de gestion. Elles sont composées de 13,3 M€ de ressources propres et de 3,6 M€ de fiscalité reversée sous forme d'attribution de compensation reversée par l'intercommunalité, de laquelle est déduite la contribution nette (0,8 M€) aux fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR), comme repris au tableau infra.

¹⁹ Source : Comptes individuels des collectivités locales DGFIP (2020)

Graphique n° 3 : Évolution des ressources fiscales (en M€)



Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n° 12 : Évolution détaillée des ressources fiscales

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
<i>Impôts locaux nets des restitutions</i>	8,45	8,61	8,93	9,22	9,96	4,2%
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	0,92	1,03	1,72	1,15	0,89	-0,7%
+ Taxes sur activités industrielles	0,47	0,46	0,46	0,47	0,37	-5,5%
+ Autres taxes (dont DMTO)	1,83	1,78	1,94	1,93	2,03	2,6%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) (A)	11,67	11,88	13,05	12,77	13,26	3,2%
Attribution de compensation brute	4,78	4,77	4,68	4,28	4,27	-2,8%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	0,05	0,04	0,03	0,02	0,00	-100,0%
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	-0,77	-0,77	-0,77	-0,77	-0,77	0,0%
+ Reversement du prélèvement de l'État sur le produit brut des jeux	0,00	0,00	0,00	0,07	0,08	
= Fiscalité reversée (B)	4,06	4,04	3,94	3,60	3,59	-3,1%
= Ressources fiscales totales (A) + (B)	15,73	15,92	16,99	16,37	16,84	-11,3%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

- Les produits des impôts locaux :

Le produit des impôts locaux (taxe d'habitation (TH), taxe foncière sur le bâti (TFB) et non bâti (TFNB) progresse de 4,3 % par an en moyenne entre 2017 et 2021, passant de 8,4 M€ en 2017 à 9,9 M€ en 2021.

En 2019, le produit est composé, par ordre décroissant, de la TH (5,14 M€), de la TFPB (3,94 M€), de la TFPNB (0,17 M€).

Durant la période, le produit communal de la fiscalité directe locale (TH, TFB, TFNB,) a augmenté de 18 % soit + 4,2 % en moyenne par an. Cette progression repose exclusivement sur l'augmentation physique des bases d'imposition et sur la revalorisation forfaitaire des bases.

La majorité municipale a en effet fait le choix, au début du précédent mandat, d'une stratégie de baisse des taux de la fiscalité communale, de l'ordre de 1 % par an. Il en résulte une baisse globale de 2 % pour la TH entre 2017 et 2021, et de 3 % pour la TFPB et la TFPNB. L'incidence financière de cette baisse des taux est restée néanmoins marginale, puisqu'elle correspondait à un manquant dans les recettes fiscales pouvant être évalué à 110 821 € en 2018, 101 911 € en 2019 et 19 583 € en 2020²⁰.

Tableau n° 13 : Évolution des taux de fiscalité locale à Pornic

Taux (en %)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	évol 2017-20 21
TH	13,28	13,15	13,02	13,02	13,02		-2%
TFPB	13,89	13,75	13,61	13,47	28,47	28,47	-3%
TFPNB	43,00	42,57	42,14	41,72	41,72	41,72	-3%

Source : états fiscaux 1259

Cette stratégie, inhabituelle, de baisse des taux, a largement été compensée par la forte progression des bases fiscales (+ 13 % en moyenne entre 2017 et 2021). La commune n'est pas, au final, pénalisée par ses taux de fiscalité locale, inférieurs de 25 % environ aux taux de la strate, car ses bases sont supérieures de 50 % aux moyennes de ladite strate (cf. tableaux en annexe).

Il en ressort que le produit fiscal communal par habitant est supérieur d'en moyenne 3 à 5 % à celui de la strate au niveau national.

Les produits des impôts locaux pornicais reposent donc très fortement sur la richesse des bases fiscales, qui s'accroissent mécaniquement sous l'influence d'un effet de valorisation forfaitaire et d'un effet d'augmentation physique des bases (constructions ou agrandissements des habitations existantes) ; la légère baisse des taux décidée par les élus entre 2017 et 2020 n'a eu que peu d'influence sur l'évolution des produits fiscaux.

- Les produits des jeux :

L'évolution des taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements) est également liée à la présence sur le territoire communal d'un casino et donc à la perception du prélèvement sur les produits des jeux.

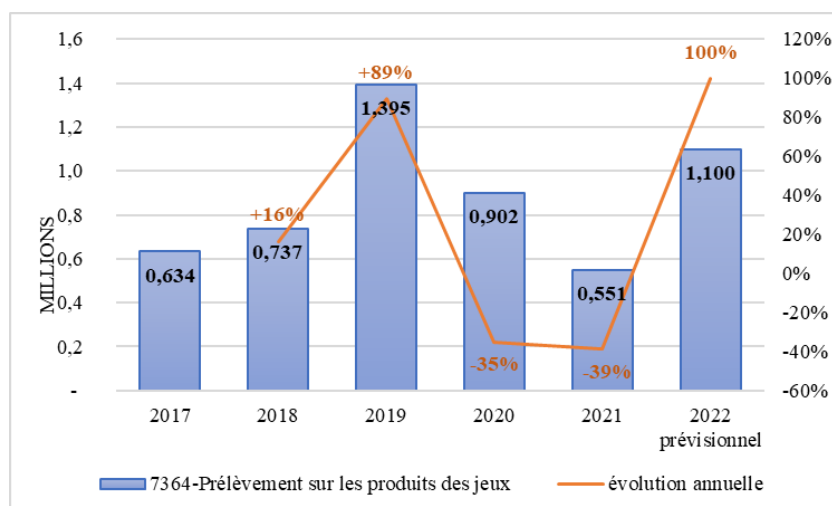
Le déménagement du casino, du vieux port vers la Ria, dans des locaux neufs en novembre 2018 a sans doute contribué à dynamiser une recette déjà en forte croissance (+ 16 % entre 2017 et 2018, + 89 % entre 2018 et 2019, cf. graphique infra).

Ces produits ont ensuite, logiquement, marqué le pas lors de la crise sanitaire et des confinements consécutifs, avec un impact direct sur la fréquentation du casino (- 35 % de produits en 2020 et - 39 % en 2021).

²⁰ Montants calculés à partir des bases de 2018, 2019 et 2020 multipliées par les taux de 2017

Après ces deux années atypiques, la reprise d'une activité quasi-normale en 2022 a conduit la commune à prévoir des recettes à hauteur des réalisations de 2019 et « *sur la base des estimations du casinotier* »²¹.

Graphique n° 4 : Prélèvements sur les produits des jeux du casino pornicais (en M€)



Source : CRC à partir des comptes de gestion

À noter que depuis 2021, la commune perçoit, au sein de la fiscalité reversée, des produits liés au reversement du prélèvement sur les jeux et les paris hippiques. Le compte 7323 enregistre en effet le reversement, prévu à l'article L. 2333-55 du CGCT, d'une partie du prélèvement effectué par l'État sur le produit brut des jeux : il s'agit en l'espèce du prélèvement sur les jeux de cercle en ligne (article 302 bis ZI du code général des impôts) au profit des communes dans le ressort territorial desquelles sont ouverts au public un ou plusieurs casinos.

- Les taxes liées aux ventes immobilières :

Enfin, les taxes liées aux ventes immobilières sur la commune (droits de mutation à titre onéreux, DMTO) progressent constamment (1,8 M€ en 2017, 2 M€ en 2021) mais au même rythme que les ressources fiscales propres. En conséquence, leur part dans les produits de gestion (10 %) ne varie pas sur la période. Cette ressource bénéficie d'un marché immobilier pornicais toujours très actif. Toutefois, marquée par une grande volatilité, celle-ci ne peut être considérée comme pérenne, ce que les choix d'évolution prudents en matière budgétaire confirment.

- L'attribution de compensation :

L'attribution de compensation entre la ville et la communauté d'agglomération, qui n'évolue qu'à l'occasion des transferts de compétences, s'élevait à 4,27 M€ en 2021, en baisse de 2,8 % sur la période. La baisse constatée en 2020 (- 0,4 M€) est en effet due à l'engagement du processus de mutualisation du service RH avec l'EPCI.

²¹ Extrait DOB 2022, page 5

4.1.2.1 Les ressources institutionnelles

D'un montant de 2,5 M€ en 2021, les ressources institutionnelles représentent 12 % des produits de gestion. Elles ont baissé de près de 4 % en volume entre 2017 et 2021.

Tableau n° 14 : Évolution des ressources institutionnelles

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
<i>Dotation Globale de Fonctionnement</i>	2,138	2,122	2,089	2,119	2,150	0,1%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	1,759	1,751	1,719	1,744	1,761	0,0%
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	0,380	0,371	0,370	0,375	0,389	0,6%
<i>Autres dotations</i>	0,014	0,001	0,000	0,000	0,000	-100,0%
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	0,014	0,001	0,000	0,000	0,000	-100,0%
<i>FCTVA</i>	0,048	0,039	0,037	0,035	0,041	-3,7%
<i>Participations</i>	0,392	0,423	0,403	0,287	0,249	-10,8%
<i>Dont État</i>	0,050	0,027	0,018	0,022	0,065	6,8%
<i>Dont régions</i>	0,003	0,023	0,005	0,000	0,012	47,5%
<i>Dont départements</i>	0,032	0,034	0,053	0,021	0,027	-4,1%
<i>Dont communes</i>	0,003	0,003	0,003	0,003	0,003	-3,0%
<i>Dont autres *(cf. tableau infra)</i>	0,304	0,336	0,324	0,241	0,141	-17,4%
<i>Autres attributions et participations</i>	0,371	0,368	0,393	0,438	0,108	-26,5%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	0,371	0,368	0,393	0,426	0,108	-26,5%
<i>Dont autres</i>	0,000	0,000	0,000	0,012	0,000	
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2,963	2,954	2,923	2,878	2,548	-3,7%

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Ces ressources institutionnelles sont composées pour les 3/4 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à hauteur de 2,15 M€, dont le montant est resté très stable sur la période. En effet, après quatre années de baisse des dotations opérées de 2014 à 2017, l'enveloppe de la DGF a été gelée en 2018 au niveau de son montant de 2017 et ce montant est reconduit chaque année.

Les participations sont en baisse de 11 % entre 2017 et 2021, du fait de deux phénomènes conjugués :

- la baisse (- 71 000 €) des subventions versées par la caisse d'allocations familiales (CAF) de Loire-Atlantique dans le cadre du fonctionnement des services dédiés à l'enfance, transférés à la communauté d'agglomération depuis le 1^{er} janvier 2021 ;
- l'absence de versement en 2021 de la contribution au développement culturel et touristique du casino à la commune, au titre du IV article 21-2 du contrat de concession du 21 novembre 2016.

Tableau n° 15 : Détails des « autres participations »

<i>7478 autres participations (en €)</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Dont CAF DE LOIRE ATLANTIQUE</i>	195 093,12	230 125,69	204 983,28	109 196,88	124 141,69
<i>Dont CASINO SARL</i>	87 502,30	88 940,26	100 000,00	100 000,00	0,00
<i>Dont LYCÉE DU PAYS DE RETZ</i>	16 488,90	15 536,06	14 929,86	13 147,76	14 877,46
<i>Total général 7478</i>	304 142,24	335 707,32	324 368,55	240 522,40	141 330,53

Source : CRC à partir des fichiers de titres de la commune

Enfin, le montant des compensations, stable jusqu'en 2020, a diminué de près des trois-quarts (- 241 847 €) compte tenu de la baisse des compensations liées aux pertes de ressources relatives aux taxes foncières et aux taxes d'habitation, conséquences des exonérations décidées par la loi au titre de l'exercice (c/74834 et 74835).

4.1.2.2 Les ressources d'exploitation

Les produits d'exploitation (tableau infra) évoluent très peu sur la période, enregistrant même une légère baisse, passant de 1,29 M€ en 2017 à 1,20 M€ en 2021.

Tableau n° 16 : Ressources d'exploitation- commune de Pornic

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
<i>Domaine et récoltes</i>	0,276	0,304	0,284	0,147	0,223	-5,2%
<i>+ Travaux, études et prestations de services</i>	0,575	0,576	0,543	0,330	0,476	-4,6%
<i>+ Mise à disposition de personnel facturée</i>	0,003	0,019	0,015	0,024	0,112	147,1%
<i>+ Remboursement de frais</i>	0,098	0,104	0,072	0,129	0,045	-17,9%
<i>= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)</i>	0,952	1,003	0,915	0,631	0,856	-2,6%
<i>+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)</i>	0,199	0,197	0,144	0,151	0,202	0,5%
<i>+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)</i>	0,141	0,148	0,147	0,129	0,142	0,3%
<i>= Autres produits de gestion courante (b)</i>	0,339	0,344	0,291	0,280	0,345	0,4%
<i>Production stockée hors terrains aménagés (c)</i>	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	
<i>= Ressources d'exploitation (a+b+c)</i>	1,291	1,347	1,206	0,910	1,200	-1,8%

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Les évolutions les plus marquantes relèvent des postes suivants :

- les prestations de services²² ont subi les effets des confinements de 2020 avec - 212 926 € de recettes entre 2019 et 2020 ;
- la mise à disposition de personnel facturée (+ 88 779 € entre 2020 et 2021), compte tenu de la mutualisation du service RH et du transfert de la compétence petite enfance/enfance jeunesse ;
- les remboursements de frais, qui comprennent le remboursement de la taxe foncière de la station d'épuration par PAPR (37 000 € en moyenne annuelle) et la fin des remboursements de frais de maintenance et d'électricité de l'éclairage pour les ZAC depuis 2021.

4.1.3 Des charges de gestion contenues

D'un volume de 15,9 M€ en 2021, les charges de gestion ont enregistré une progression moyenne annuelle de 1,7 % depuis 2017, soit une augmentation supérieure à celle des produits.

Les charges sont d'abord portées par la progression des dépenses à caractère général (+ 10 %) puis par celle des charges de personnel (+ 7 %).

Tableau n° 17 : Évolution des charges de gestion

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	4,36	4,82	4,68	4,10	4,80	2,4%
<i>+ Charges de personnel</i>	8,43	8,55	8,53	8,64	9,01	1,7%
<i>+ Subventions de fonctionnement</i>	1,76	1,91	1,91	1,61	1,78	0,3%
<i>+ Autres charges de gestion</i>	0,28	0,32	0,29	0,29	0,29	1,4%
= Charges de gestion	14,83	15,60	15,41	14,64	15,88	1,7%

Source : CRC à partir des comptes de gestion

4.1.3.1 Les charges de personnel

Les charges de personnel pornicaises représentent en moyenne 57 % des charges de gestion, ratio qui situe la commune dans la moyenne basse de sa strate. Le ratio de dépenses de personnel par habitant, de l'ordre de 561 € à Pornic, confirme cet écart à la moyenne de la strate (657 €/habitant)²³.

²² 7062 Redevances et droits des services à caractère culturel ; 70631 Redevances et droits des services à caractère sportif ; 70632 Redevances et droits des services à caractère de loisirs ; 7067 Redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement ; 7083 Locations diverses (autres qu'immeubles) et 7088 Autres produits d'activités annexes (abonnements et vente d'ouvrages...)

²³ Comptes individuels des collectivités-Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance <https://www.impots.gouv.fr/cil/zf1/accueil/flux.ex.jsessionid=137F21FDF88BB8B437C582F9DF9A3731?flowId=accueilcclloc-flow>.

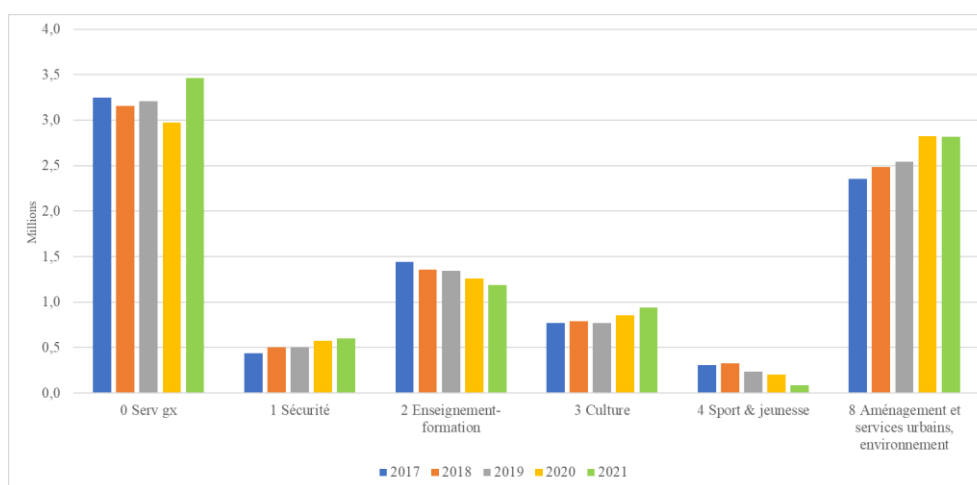
Comme pour les autres types de charges, la commune a en effet fait le choix de réaliser un effort constant sur les charges de personnel grâce à une « *gestion rigoureuse et continue des deniers publics ainsi qu'une recherche permanente de pistes d'économies* »²⁴.

Tableau n° 18 : Évolution des charges totales de personnel

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
<i>Rémunérations du personnel</i>	5,772	5,885	5,856	5,823	6,085	1,3%
+ <i>Charges sociales</i>	2,369	2,360	2,385	2,277	2,438	0,7%
+ <i>Impôts et taxes sur rémunérations</i>	0,132	0,135	0,131	0,124	0,165	5,7%
+ <i>Autres charges de personnel</i>	0,121	0,119	0,123	0,080	0,058	-16,6%
= <i>Charges de personnel interne</i>	8,394	8,498	8,495	8,305	8,746	1,0%
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	28,2%	27,8%	28,1%	27,4%	27,9%	
+ <i>Charges de personnel externe</i>	0,036	0,048	0,031	0,335	0,264	64,6%
= <i>Charges totales de personnel</i>	8,430	8,546	8,526	8,639	9,010	1,7%
<i>CP externe en % des CP total</i>	0,4%	0,6%	0,4%	3,9%	2,9%	

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Graphique n° 5 : Variation des charges de personnel par fonctions



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

La progression des charges de personnel, outre les effets du glissement vieillissement technicité (GVT), est liée à la mise en place du « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) et à la dernière revalorisation du point d'indice (1,2 % en deux temps : 0,6 % le 1^{er} juillet 2016 et 0,6 % le 1^{er} février 2017).

²⁴ Procès-verbaux des conseils municipaux : 22/06/2018 page 2, du 21/06/2019 page 2, du 10/07/2020 page 3.

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) du personnel de la Ville de Pornic ayant été adopté par délibération du 16 décembre 2016, son incidence est difficilement évaluable sur la période au contrôle.

Par délibération du 30 juin 2017, le conseil municipal a fixé à 150 € nets le montant du complément indemnitaire annuel (CIA) pour un agent travaillant à temps complet. Ce montant a été porté à 200 € bruts par délibération du 21 juin 2019.

Enfin, cette évolution, modérée, des charges de personnel, largement due à des causes extérieures à la commune, est en réalité peu liée à l'évolution des effectifs. La volonté politique du maire et de ses adjoints est en effet celle d'une gestion « rigoureuse » et « maîtrisée » de ces charges.

4.1.3.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont augmenté de près de 10 % sur la période, soit + 2,4 % par an en moyenne. Cette progression modérée semble avant tout s'expliquer par la volonté politique de maîtrise de l'évolution des charges.

Ainsi les évolutions constatées correspondent plus à des contraintes externes (hausse tarifaire des carburants ou de l'électricité) qu'à des choix des élus.

Tableau n° 19 : Évolution des charges à caractère général

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	4,361	4,821	4,676	4,097	4,798	2,4%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager</i>	1,906	1,998	1,926	1,687	1,876	-0,4%
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	0,089	0,171	0,123	0,089	0,174	18,3%
<i>Dont entretien et réparations</i>	0,929	1,144	1,063	1,082	1,164	5,8%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	0,084	0,088	0,112	0,124	0,125	10,6%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	0,495	0,521	0,503	0,380	0,561	3,2%
<i>Dont remboursements de frais</i>	0,000	0,003	0,017	0,080	0,046	
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	0,010	0,010	0,032	0,027	0,006	-13,6%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	0,169	0,180	0,154	0,130	0,169	0,0%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	0,366	0,389	0,414	0,211	0,368	0,1%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	0,060	0,052	0,048	0,024	0,030	-15,8%
<i>Dont déplacements et missions</i>	0,026	0,019	0,016	0,008	0,009	-23,3%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	0,135	0,151	0,164	0,156	0,154	3,4%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	0,091	0,095	0,104	0,099	0,115	6,0%

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Entre 2019 et 2020, les charges générales ont diminué de 14 % soit 0,65 M€. Une part importante de cette baisse est à imputer à la crise sanitaire, les comptes « fêtes et cérémonies » (6232), « fluides » (60612), « achats de matériels » (605), « de prestations de services » (6042) et « d'entretien et réparations réseaux » (615232) totalisant une réduction de près de 0,55 M€.

Cette baisse interrompait cependant une tendance à la hausse, les charges à caractère général retrouvant, en 2021, leur niveau de 2018.

4.1.4 De l'excédent brut de fonctionnement (EBF) à la capacité d'autofinancement (CAF)

Le dynamisme des produits, même freiné par la crise sanitaire, associé à une augmentation de dépenses légèrement supérieure, a permis un maintien du niveau de l'EBF sur la période autour de 5 M€.

Tableau n° 20 : De l'EBF à la CAF

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Excédent brut de fonctionnement	5,156	4,618	5,709	5,526	4,713	-2,2%
<i>En % des produits de gestion</i>	25,8%	22,8%	27,0%	27,4%	22,9%	
<i>+/- Résultat financier</i>	-0,401	-0,336	-0,280	-0,210	-0,159	-20,7%
<i>+/- values de cession de stocks</i>	0,000	0,000	-0,119	-0,044	-0,071	
<i>+/- Autres produits et charges exceptionnels réels</i>	0,414	0,098	0,140	0,011	0,132	-24,9%
= CAF brute	5,169	4,380	5,449	5,284	4,615	-2,8%
<i>En % des produits de gestion</i>	25,9%	21,7%	25,8%	26,2%	22,4%	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La CAF brute dégagée évolue selon les mêmes variations (- 2,8 %/an). Pornic a donc disposé de marges de manœuvre pour réaliser ses investissements.

Le résultat exceptionnel positif vient ponctuellement compenser le résultat financier négatif grâce aux cessions immobilières réalisées (vente du terrain chemin Moulin de sang en 2017 pour 500 000 €, et cession d'un bien place de la Libération pour 334 306 € en 2021).

4.2 Une politique d'investissement surfinancée dont la mise en œuvre peine à aboutir

4.2.1 Le financement des investissements : un recours superflu aux emprunts

Pendant la période sous revue, la commune de Pornic a réalisé près de 25 M€ de dépenses d'équipement. Plus de la moitié de ces investissements (52 % exactement) a été autofinancée. Près de la moitié (49 %) des dépenses a été financée par des subventions ou des cessions d'actifs.

La commune a donc recouru de façon trop importante à l'emprunt, en surfinançant ses dépenses d'investissement, à hauteur de 135 %.

Tableau n° 21 : Répartition du financement des investissements

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années	Part dans le total des dépenses
CAF nette (C)	2,803	1,977	3,005	2,892	2,251	12,930	52%
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	2,674	2,671	2,240	2,039	2,639	12,262	49%
= Financement propre disponible (C+D)	5,477	4,649	5,245	4,931	4,890	25,192	101%
- Dépenses d'équipement	3,575	5,853	6,122	3,775	5,584	24,909	
- Subventions d'équipement (y compris attributions de compensation)	0,200	0,673	0,767	0,772	0,483	2,894	
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	1,702	-1,877	-1,644	0,384	-1,177	-2,612	
Nouveaux emprunts de l'année	0,00	1,00	3,50	1,50	2,50	8,50	34%

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Alors que son besoin de financement propre cumulé s'est élevé sur la période 2017-2021 à 2,6 M€ (dépenses d'équipement et subventions d'équipement versées comprises), elle a emprunté 8,5 M€.

Ce recours trop important à l'emprunt, au-delà d'une prudence excessive de la collectivité, peut s'expliquer par un retard dans la réalisation d'investissements (cf. partie relative aux dépenses réalisées).

Malgré ce recours à de nouveaux emprunts sur la période, justifié notamment par des taux d'intérêts aux conditions très avantageuses en 2018 et 2019, l'encours de dette a baissé de 10 % entre 2017 et 2021.

Les élus sont en effet particulièrement attentifs à l'endettement de la commune. Est fixé comme objectif chaque année au ROB une capacité de désendettement²⁵ « proche de 5 ans » en 2019²⁶, de 4 ans en 2020²⁷, puis de nouveau « 5 ans avec un maximum de 6 » en 2021²⁸. Rappelons ici qu'il est communément admis que le seuil critique de ce ratio se situe à 11-12 ans, et que le seuil de vigilance s'établit à 10 ans.

La commune se situe donc bien en-deçà de la limite maximum, fixée annuellement par les élus et de la moyenne de la strate.

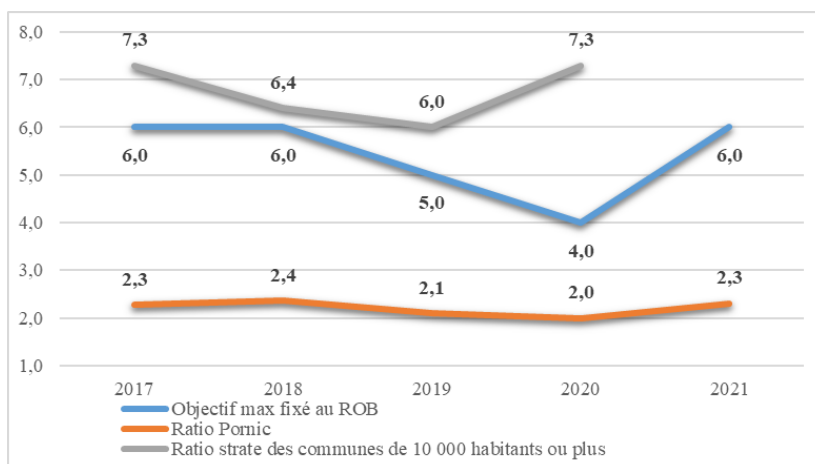
²⁵ Ce ratio permet d'estimer en combien d'années d'exercices budgétaires la collectivité peut rembourser la totalité du capital de sa dette en supposant qu'elle y consacre l'intégralité de son épargne brute chaque année. Mode de calcul : Encours de la dette au 31 décembre / épargne brute.

²⁶ ROB 2019, page 2.

²⁷ ROB 2020, page 2

²⁸ ROB 2021, page 1.

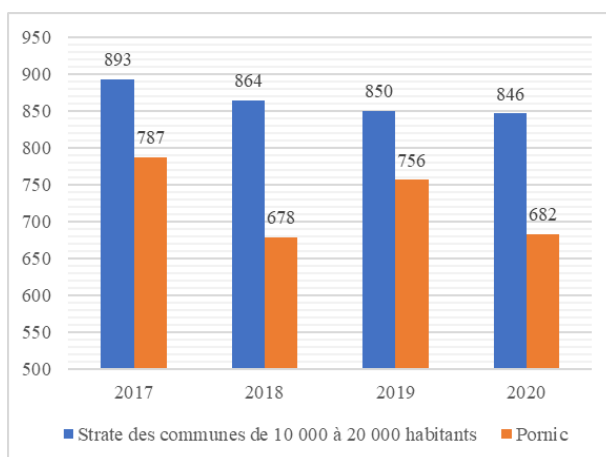
Graphique n° 6 : Délai de désendettement en années (dette au 31 décembre /CAF brute)



Source : CRC à partir des ROB pour l'objectif et des comptes de gestion pour le réalisé DGCL - Données DGFIP, comptes de gestion ; budgets principaux pour la strate. Donnée non connue pour 2021.

Pour autant, cet élément de solvabilité financière de la commune est rarement mis en exergue auprès de l'assemblée délibérante lors de la présentation des résultats de l'exercice ou des orientations budgétaires, alors même qu'il rend compte, aussi bien de la réelle capacité de désendettement de la commune, que de la performance de la ville en matière d'épargne.

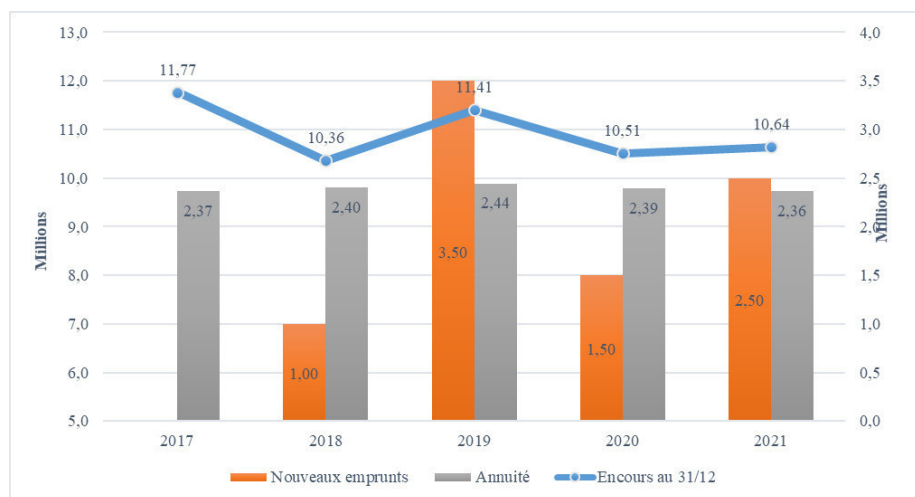
Graphique n° 7 : Encours total de la dette au 31 décembre N en €/hbt



Source : Comptes individuels des collectivités-Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance

L'objectif réitéré chaque année est de « se permettre, à tout moment de répondre à des besoins nouveaux conséquents ou parer à tout élément extérieur imprévu voire de saisir des opportunités d'acquisitions foncières »²⁹. Ceci est de fait constaté par la chambre, avec par exemple, en 2017, l'acquisition du bâtiment du bourg du Clion pour un montant de 1,035 M€.

Graphique n° 8 : Évolution de l'encours (en M€)



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

Le niveau de l'encours de dette par habitant, qui était proche de la moyenne de la strate en début de période, a chuté entre 2017 et 2020 pour s'établir 682 €/habitant, soit une valeur inférieure de 20 % à celle des communes de la même strate (846 €/habitant).

Du fait d'une épargne confortable, la capacité de désendettement³⁰, très favorable, s'établit à 2 ans en 2020. Ce dernier ratio situe la collectivité à un niveau plus de deux fois inférieur à la moyenne de la strate (4,5 ans en 2020/31). En 2021, le ratio s'établit à 2,3 années, confirmant la tendance observée depuis le début de la période.

4.2.2 Les dépenses réalisées : un suivi qui doit impérativement faire l'objet d'une amélioration

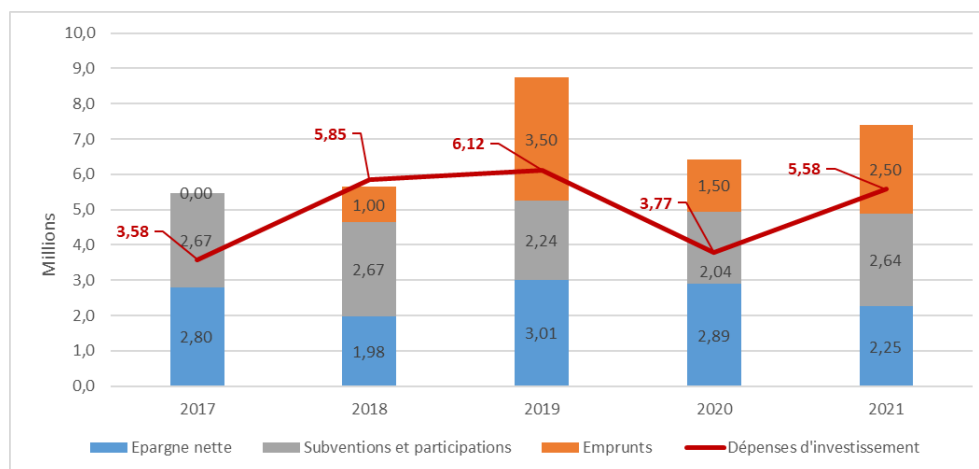
Les dépenses d'équipement se sont élevées à près de 25 M€ sur la période 2017-2021. Les trois années de plus fort investissement sont respectivement 2019 (6,12 M€), 2018 (5,85 M€) et 2021 (5,58 M€). En 2020, année électorale et de crise sanitaire, le rythme a sensiblement décliné (3,77 M€).

²⁹ ROB 2020, page 2 paragraphe 3

³⁰ Capacité de désendettement : nombre d'années nécessaires pour rembourser les emprunts si sa CAF était uniquement utilisée pour ce faire.

³¹ Données DGCL : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales-communes>

Graphique n° 9 : Évolution des dépenses d'équipement et de leur financement (en M€)



Source : CRC à partir des comptes de gestion

Pour rapprocher l'effort d'investissement de la commune de celui fourni par des collectivités de catégorie démographique comparable, la chambre a établi un tableau récapitulatif à partir des fiches de notification de la dotation forfaitaire des communes.

Tableau n° 22 : Ratios financiers relatifs aux dépenses d'équipement

Ratios financiers relatifs aux dépenses d'équipement	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses d'équipement / habitant Pornic	239	383	406	245	349
Taux d'équipement Pornic	17,9%	28,9%	29,0%	18,7%	27,1%
Dépenses d'équipement / habitant Strate 10 000 à 20 000 hbts	280	310	358	292	nc
Taux d'équipement Strate 10 000 à 20 000 hbts	21,8%	24,1%	27,7%	22,9%	nc

Source : CRC à partir des comptes de gestion pour Pornic et des données DGCL pour la strate

Il apparaît que la commune était en 2017 et 2020 en deçà des moyennes des communes comparables. En 2018 et 2019 elle se situe au-dessus des moyennes de la strate. En 2020, on note un ralentissement net du volume d'investissement réalisé, ce qui rejoint la tendance nationale, mais situe la commune en deçà de la moyenne.

La commune ne procède pas au vote de ses dépenses d'équipement par opération. Elles sont présentées et votées uniquement par nature. Ce choix a l'inconvénient de ne pas permettre, comme cela a été évoqué supra par la chambre, d'identifier précisément, à la seule lecture des budgets et des comptes administratifs, les opérations concernées et les montants y afférents.

Au cours de l'instruction, la commune a produit des états annuels recensant le détail des dépenses d'investissement de 2017 à 2021. Ces données sont dans l'ensemble cohérentes avec celles issues des comptes administratifs et des comptes de gestion. Cependant, les états produits ne permettent pas de retracer exactement les dépenses d'investissement effectuées et permettent difficilement de suivre précisément d'une année à l'autre les dépenses faites pour la même opération.

Les principales opérations d'investissement lancées ou réalisées entre 2017 et 2021 ont ainsi été difficiles à repérer tant les libellés sont insuffisamment précis quant à l'objet de la dépense. Si l'on se fie aux données transmises par la commune, on dénombre en effet 277 opérations d'investissement sur la période.

Les principales opérations ont concerné la construction de la salle polyvalente du Clion (2,87 M€), l'aménagement du boulevard de l'Océan et Noeveillard (1,9 M€) et l'acquisition du bâtiment dans le bourg du Clion (1,035 M€) en 2018. Toutefois, au regard de la dispersion des données issues de ce fichier, des dépenses relatives à chacune de ces opérations ayant effectivement pu être imputées sur une autre opération, l'exhaustivité du montant de chacune de ces opérations ne peut être garantie.

Tableau n° 23 : Principales opérations d'investissement réalisées entre 2017 et 2021 (en €)

N° opération	Libellé	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
2018004	CONSTRUCTION SALLE POLYV. LE CLION		132 688	142 823	1 046 863	1 544 089	2 866 462
2018012	AMENAGT BD DE L'OCEAN ET NOEVEILLARD		205 183	1 649 678	80 438		1 935 299
2017222	ACQUISITION BATIMENT BOURG DU CLION	0	1 035 000				1 035 000
2019140	AMENAGEMENT DE VOIRIE			838 018	50 441		888 458
2018140	AMENAGEMENT DE VOIRIE		761 713	30 650			792 363
2019015	AMENGT ROUTE FONTAINE AUX BRETONS			774 858			774 858
2017140	AMENAGEMENT DE VOIRIE	543 462	206 746				750 207
2019036	PART SECURISATION ET ACCES ZAC LA RIA			456 000	159 000		615 000
2020140	PROGRAMME AMENAGT VOIRIE ZONE URBA				502 127	112 361	614 487
2018002	AMENAGT BAT COMMUNAUX LA TERRASSE		2 568	12 071	60 780	476 669	552 088
2017038	AMENAGEMENT DU POLE SOCIAL	400 135	107 926	1 244			509 305

Source : CRC à partir des fichiers « investissements par opération » transmis par la commune

L'imprécision des données génère une confusion dans leur traitement et ne facilite pas la lecture des informations relatives aux investissements de la collectivité. À titre d'exemple, les opérations intitulées « aménagement de voirie » totalisent 11 occurrences sur la période, pour un montant total de 3,7 M€, sans qu'il soit possible d'en réaliser un suivi exhaustif tant les données renseignées sont approximatives.

Il en est de même pour les « travaux bâtiments », sans autre précision, pour un total de 1,5 M€.

Outre l'imprécision des données dans le suivi des investissements, l'état révèle également des retards, nombreux et systématiques, dans la réalisation des investissements de la commune.

Sur la période 2017-2021, et comme il a été dit supra, seules 73 % des opérations d'équipement votées par les élus pornicais ont en réalité été mises en œuvre.

Il en est ainsi de la salle polyvalente du Clion : les 300 000 € de crédits inscrits en 2017 n'ont donné lieu qu'à la réalisation d'un montant de 6 740 € ; en 2018, 1,513 M€ ont été inscrits, et seulement 132 687 € mandatés ; en 2019, 2,39 M€ votés mais 142 822 € réalisés ; en 2020, 3,13 M€ votés et 1,046 M€ réalisés ; en 2021, 2,245 M€ votés mais 1,544 M€ réalisés seulement.

Interrogée, la première adjointe a expliqué ces importants retards par des « *projets compliqués à faire avancer, qui nécessitent de nombreuses et complexes démarches administratives* ». L'élue a également reconnu un défaut d'anticipation de la part des services municipaux, et des retards inhérents à leur organisation.

Il ressort donc de ces données que le découpage des crédits par opération d'équipement mis en place par la commune est source de confusion, que ces données délivrent une information incomplète, et ne permettent pas d'avoir un suivi exhaustif du montant total des opérations d'équipement budgétées ainsi que de leur état de réalisation.

La rationalisation du nombre d'opérations ainsi qu'un suivi par le biais d'outils de pilotage internes permettraient d'aboutir à un plus haut degré de transparence, sans pour autant rigidifier l'exécution budgétaire. Cela faciliterait la détection rapide des écarts par rapport aux prévisions et permettrait de mettre en œuvre des leviers d'action possible en cas d'évolutions défavorables.

De manière plus globale, des règles de programmation et de suivi des opérations d'investissement doivent être établies et l'évaluation financière des opérations affinée.

La commune devrait ainsi faire voter par le conseil municipal ses investissements opération par opération afin d'améliorer leur appréhension globale, leur suivi et la qualité de l'information figurant dans les budgets et les comptes administratifs.

Elle devrait également fiabiliser son plan pluriannuel d'investissement afin de s'assurer du caractère réaliste de l'exécution des opérations d'investissement qui y sont inscrites : en effet, l'actuel PPI n'est pas suffisamment détaillé dès lors qu'il présente les opérations sans les prioriser, ni indiquer le mode de financement envisagé, et qu'il n'est pas suffisamment fiable quant à leur exécution dans le temps et à l'estimation de leur coût.

La chambre recommande donc à la commune de Pornic, d'une part, d'améliorer la qualité de sa prévision financière en fiabilisant son PPI et, d'autre part, en mettant en place une gestion en autorisations de programmes et crédits de paiements (AP/CP) pour les opérations d'investissement pluriannuelles (article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales), ces deux recommandations ayant également vocation à réitérer, sous une autre forme, la recommandation n° 1 du précédent contrôle qui notait déjà un faible taux d'exécution des dépenses d'investissement, qui n'a pas été significativement amélioré.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'un vote des crédits en AP/CP serait mis en œuvre à l'occasion du vote du budget primitif 2024, à l'occasion du passage à la nomenclature M57.

Recommandation n° 6 : Fiabiliser le plan pluriannuel d'investissement (PPI) en s'assurant du caractère réaliste du calendrier d'exécution et de l'estimation des opérations qui y sont inscrites.

Recommandation n° 7 : Mettre en place, pour les opérations d'investissement les plus importantes, la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP) en vue d'améliorer leur taux de réalisation et de permettre leur suivi exhaustif.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Pornic bénéficie de bases fiscales très dynamiques, notamment grâce aux constructions de nouveaux locaux sur son territoire, ce qui lui permet de disposer de ressources confortables malgré la baisse des taux d'imposition votée ces dernières années par le conseil municipal.

Les charges de gestion sont quant à elles contenues, si bien que la capacité d'autofinancement, brute et nette, de la commune est très satisfaisante, tout comme sa capacité de désendettement, de seulement deux ans pendant la période sous revue.

En revanche, le taux d'exécution de ses investissements est faible.

Un tel constat conduit la chambre à s'interroger sur la fiabilité et la sincérité des prévisions d'investissement soumises à l'approbation du conseil municipal.

La commune est donc appelée à améliorer le pilotage de ces derniers en fiabilisant son plan pluriannuel d'investissement (PPI) et en mettant en place, pour les opérations les plus importantes, la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP).

5 LA GESTION DE LA CRISE LIÉE À LA PANDÉMIE DE COVID 19

5.1 L'organisation des services et l'impact de la crise sanitaire sur les ressources humaines

Face à la crise liée à la pandémie de Covid-19 survenue en mars 2020, la commune de Pornic a modifié l'organisation de ses services conformément au protocole sanitaire adopté par le gouvernement pendant le premier confinement.

La commune a ainsi défini différents niveaux d'activité pour ses services à travers la mise en place d'un plan de continuité d'activité et de notes d'information adressées aux élus et aux agents, mis à jour régulièrement au fur et à mesure de l'évolution de la situation.

La majorité des services ouverts au public a donc été fermée au plus fort de la crise mais une continuité a toutefois été assurée lorsque cela était possible au regard des contraintes sanitaires.

L'accueil situé à l'hôtel de ville a ainsi été maintenu tout comme les services indispensables à la population, en particulier les déclarations de décès et de naissance, la gestion des inhumations et la police municipale.

Les autres services ont poursuivi leur activité en télétravail dans la mesure du possible.

Les agents qui n'avaient pas de solution de garde pour leurs enfants et ceux dont les activités n'étaient pas éligibles au télétravail ont quant à eux bénéficié d'autorisations spéciales d'absence (ASA).

Au final, de mars à mai 2020, 84 agents sur 221 ont exercé au moins une journée de télétravail et 53 agents ont été positionnés en autorisation spéciale d'absence.

Enfin, une somme globale de 43 355 € a été versée par la commune au titre de la prime dite Covid au bénéfice des 134 agents communaux ayant subi un surcroît d'activité à cause de la crise sanitaire.

5.2 L'impact de la crise sanitaire sur la situation financière de la commune

Même si tous les effets de la crise sanitaire sur la situation financière de la commune n'ont pas pu être recensés avec précision par elle, cette dernière a néanmoins produit un chiffrage de ses dépenses supplémentaires dont le montant total est de 161 000 € : à ce titre, les postes les plus significatifs correspondent aux subventions complémentaires octroyées aux associations pour un montant de 50 000 €, ainsi qu'à la prime dite Covid évoquée ci-dessus et versée aux agents communaux pour un montant total de 43 355 €.

Les pertes de recettes sont chiffrées à la somme de 846 338 € par la commune : la diminution des recettes sur les produits des jeux du casino représente à elle seule 493 338 € et la gratuité pour installer des terrasses sur le domaine public accordée par la commune aux exploitants de bars et restaurants un montant de 150 000 €.

Enfin, la crise sanitaire a également engendré des économies au bénéfice de la commune, en particulier une baisse de la consommation d'électricité et de carburant à hauteur de 110 000 € et une baisse de ses autres dépenses courantes chiffrées à la somme de 335 000 €.

Au total, en tenant compte des pertes de recettes, des dépenses supplémentaires et des économies réalisées, la commune de Pornic estime que la crise sanitaire lui a coûté 342 338 €.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Face à la crise liée à la pandémie de Covid-19 survenue en mars 2020, la commune de Pornic a modifié l'organisation de ses services conformément au protocole sanitaire adopté par le gouvernement pendant le premier confinement. En tenant compte des pertes de recettes, des dépenses supplémentaires et des économies réalisées, la commune de Pornic estime que la crise sanitaire lui a coûté 342 338 €.

6 UNE FONCTION ACHAT À AMÉLIORER

6.1 Une organisation de la fonction achat qui pourrait être optimisée

Le service achat-commande publique de la commune de Pornic est dirigé par une responsable, qui est un agent de catégorie B, assistée de deux agents de catégorie C.

Ces trois personnes physiques représentent en réalité, exprimées en équivalents temps plein (ETP), seulement 2,6 ETP affectés au service, ce qui est relativement peu au regard du nombre de marchés passés chaque année, soit environ 50. Cette situation a d'ailleurs pu conduire la commune à différer certains investissements non urgents pour ne pas engorger le service.

La chambre constate que la commune est dotée d'un règlement interne en matière de procédures de passation, dont le contenu est suffisamment clair. Ce règlement est également décliné sous la forme d'un diaporama qui est utilisé par la responsable du service marchés lors de sessions d'information internes à destination des services de la commune et des élus.

L'évaluation du besoin est opérée par le service commande publique en lien avec le service qui sera chargé de l'exécution du marché. Pour certains achats complexes, comme par exemple la construction de nouveaux équipements, le recours à un prestataire extérieur, tel qu'un assistant à maîtrise d'ouvrage, est parfois mis en œuvre par la commune pour affiner l'évaluation du besoin en amont.

Le contrôle de la régularité de la mise en concurrence et de l'opportunité de l'achat est quant à lui assuré de différentes manières en fonction du montant des marchés.

Ainsi, pour tous les achats compris entre 4 000 € et inférieurs à 25 000 € HT, montant qui correspond à l'ancien seuil des marchés à procédure adaptée (MAPA), une fiche de validation doit être visée par le service pour lequel le marché est conclu, par le service commande publique qui doit vérifier la régularité de la mise en concurrence, c'est-à-dire à minima trois demandes de devis, par le service des finances qui doit contrôler l'opportunité de l'achat et la disponibilité des crédits et, enfin, par l' élu en charge des marchés.

Une telle organisation, qui est d'ailleurs formalisée dans le guide interne de la commune, constitue une bonne pratique dès lors qu'elle permet la mise en œuvre de contrôles par différents intervenants dont la traçabilité est assurée.

Elle est n'est toutefois pas formellement applicable aux marchés d'un montant égal ou supérieur à 25 000 € HT. En effet, au-delà de ces montants, aucun contrôle interne n'a été véritablement intégré dans le guide de la commune.

Certes, en pratique, ce contrôle semble être effectué : par exemple, les rapports d'analyse des offres sont, la plupart du temps, visés par le service commande publique, l' élu en charge des marchés ainsi que le service à l'origine de la commande.

Toutefois, la commune gagnerait à définir et à formaliser dans son guide un processus de contrôle et de validation de ces achats au regard de leur montant significatif et à le mettre en œuvre de façon rigoureuse en assurant sa traçabilité. Dans sa réponse, la commune s'engage à intégrer ces précisions dans la prochaine version de son guide.

S'agissant des données essentielles de ses marchés, la commune a bien déployé un accès à ces dernières via son profil acheteur, conformément aux dispositions de l'article R. 2196 1 du code de la commande publique. Par ailleurs, dans le cadre de l'instruction de la chambre, et pour faciliter cet accès, la commune a renseigné, le lien vers son profil d'acheteur public dans la rubrique « commande publique » de son site internet.

Enfin, la chambre a pu constater que la composition de la commission d'appel d'offres et sa présidence sont conformes à la réglementation³².

6.2 L'échantillon de procédures de passation contrôlé par la chambre révèle des irrégularités, en particulier en ce qui concerne la transparence de l'achat public

La chambre a procédé au contrôle d'un échantillon d'une dizaine de marchés afin de vérifier la conformité de leur procédure de passation à la réglementation ainsi que leur efficacité.

³² Articles L. 1411-5 et L. 1414-2 du CGCT.

Si l'examen de certaines de ces procédures n'appellent pas d'observations, il a toutefois été constaté des irrégularités dans deux d'entre elles, en particulier en ce qui concerne le respect du principe de transparence de la commande publique posé par l'article L. 3 du code de la commande publique : elles sont détaillées ci-après.

6.2.1 Le marché de fourniture d'ordinateurs

La commune de Pornic a lancé un marché de fourniture de 50 ordinateurs d'un montant d'environ 80 000 € suivant une procédure adaptée qui a fait l'objet d'un avis d'appel public à la concurrence publié sur le site internet MarchésOnline.com le 17 avril 2021.

Il apparaît que cette procédure est tout d'abord fragilisée par le fait que les critères de sélection des offres n'ont pas été clairement annoncés aux futurs candidats par le pouvoir adjudicateur.

L'avis précité se bornait à faire référence, de façon générale, aux critères « Prix, conformité du matériel demandé et prestations » et cette imprécision n'a pas été compensée par les autres documents de la consultation puisqu'aucun règlement de la consultation n'a été établi.

Par ailleurs, la pondération des critères finalement mise en œuvre, à savoir le critère prix pour 40 % de la note totale et le critère technique pour 60 %, n'a pas non plus été indiquée aux candidats.

Le rapport d'analyse des offres est quant à lui très peu argumenté s'agissant de la notation technique des offres déposées par les entreprises soumissionnaires et ne permet pas de justifier les notes de 10 sur 10 attribuées aux deux offres classées en tête, ce qui constitue une atteinte directe au principe de transparence de la commande publique mais aussi d'égalité des candidats posés par l'article L. 3 du code de la commande publique. Le courriel du directeur des systèmes d'information, produit par la commune dans sa réponse aux observations provisoires et auquel le rapport fait référence, ne permet pas de lever une telle carence dès lors qu'il ne porte que sur la justification de l'offre arrivée troisième et notée 5 sur 10 sur ledit critère technique.

6.2.2 Le marché de fourniture de chalets

Le marché de fourniture de chalets a été passé en procédure adaptée et a été attribué le 27 juillet 2019 pour un montant de 44 132,40 €.

Le règlement de la consultation prévoyait que les offres étaient évaluées au regard de deux critères : leur prix et leur valeur technique.

Le règlement indiquait également que ce critère technique était composé de trois sous-critères : la présentation des chalets (caractéristiques, équipements), leur état et, enfin, la description des moyens proposés pour assurer la commande, la livraison et la formation.

Toutefois, la pondération de ces trois sous-critères techniques finalement retenue lors de l'analyse des offres, à savoir trois points pour le premier précité, quatre points pour le deuxième et trois points pour le dernier, n'a pas été indiquée aux entreprises soumissionnaires dans le cadre des documents de la consultation, ce qui est, là encore, de nature à méconnaître le principe de transparence de la commande publique³³.

Au regard de ce constat, la chambre recommande donc à la commune de se conformer aux règles du code de la commande publique en matière de mise en concurrence. Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune en prend bonne note et s'engage à améliorer ses process tout en faisant valoir qu'à de très rares exceptions près, elle s'est toujours conformée à ces règles.

Recommandation n° 8 : Se conformer aux règles de la commande publique en matière de mise en concurrence (articles L. 3, L. 2152-7 et R. 2152-7 du code de la commande publique).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation de la fonction achat de la commune pourrait être améliorée par la mise en place d'un processus de contrôle interne dans les marchés aux montants significatifs. Par ailleurs, le contrôle d'un échantillon de marchés a révélé des irrégularités, en particulier en ce qui concerne le respect du principe de transparence de la commande publique posé par l'article L. 3 du code de la commande publique.

La chambre recommande donc à la commune de se conformer aux règles de la commande publique en matière de mise en concurrence.

³³ CE, 2 août 2011, n° 348711, publié au recueil Lebon.

7 UNE GESTION DES RISQUES LITTORAUX À PARFAIRE

7.1 Un littoral à la fois touché par les risques de submersion marine et de recul du trait de côte

7.1.1 Des risques de submersion marine et de recul du trait de côte qui répondent à des logiques différentes mais qui sont parfois imbriqués

7.1.1.1 La submersion marine, un risque naturel majeur grandissant

Les submersions marines sont des inondations rapides et de courtes durées (de quelques heures à quelques jours) de la zone côtière par la mer lors de conditions météorologiques et océaniques défavorables. Elles envahissent généralement les terrains situés en dessous du niveau des plus hautes mers mais peuvent aussi atteindre des terrains d'altitude supérieure si des projections d'eaux marines franchissent des ouvrages de protection et/ou la crête des cordons littoraux (plages, dunes, cordon de galets)³⁴.

On distingue trois modes de submersion marine :

- la submersion par débordement, lorsque le niveau marin est supérieur à la cote de crête des ouvrages ou du terrain naturel ;
- la submersion par franchissements de paquets de mer liés aux vagues, lorsqu'après déferlement de la houle, les paquets de mer dépassent la cote de crête des ouvrages ou du terrain naturel. ;
- la submersion par rupture du système de protection (défaillance d'un ouvrage de protection ou formation de brèches dans le cordon littoral) suite à l'attaque de la houle, lorsque les terrains situés en arrière sont en dessous du niveau marin.

En raison de l'importance de sa façade maritime et de ses côtes basses, la France est particulièrement exposée au risque de submersion marine qui peut être particulièrement destructeur comme l'a rappelé le passage de la tempête Xynthia en février 2010 qui a occasionné de nombreux dégâts matériels et humains, en particulier dans la région Pays de la Loire qui a en effet déploré un bilan de 37 morts, dont deux sur le territoire de Pornic Agglo Pays de Retz.

Le phénomène de submersion marine, qui est d'ailleurs susceptible d'être de plus en plus prégnant dans les décennies à venir en raison du changement climatique et de l'augmentation de la population sur le littoral, est considéré comme un risque naturel majeur dès lors qu'il se caractérise par une probabilité faible et des conséquences extrêmement graves, qui peuvent donc être prises en charge par le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (fonds Barnier).

³⁴ Source : observatoire national des risques naturels.

7.1.1.2 Un risque d'érosion côtière, considéré comme un aléa naturel, qui s'aggrave

L'érosion côtière est un phénomène naturel, aujourd'hui accéléré par le changement climatique, qui se définit comme une perte de matériaux vers la mer touchant tous les types de littoraux, qu'ils soient sableux, vaseux ou rocheux. Il résulte des effets combinés de la marée, de la houle et des courants induits, des vents et des processus continentaux (par exemple pluie, ruissellement, gel, etc.), ainsi que du déficit des sédiments côtiers.

L'érosion se traduit par un recul du trait de côte et/ou un abaissement du niveau des plages, temporaire ou permanent, avec la disparition progressive des stocks sédimentaires.

Ainsi, l'érosion du littoral peut majorer le risque de submersion marine, avec lequel elle présente donc une interdépendance certaine, en diminuant l'altitude d'une dune ou d'une falaise protectrice d'une portion du littoral.

On estime aujourd'hui que 20 % des côtes françaises sont concernés par le recul du trait de côte, et ce alors même que la densité de population des communes littorales métropolitaines est 2,5 fois supérieure à la moyenne hexagonale et concentre de nombreuses activités économiques : une telle attractivité devrait d'ailleurs se poursuivre puisque les 26 départements littoraux métropolitains devraient concentrer 43 % de la croissance démographique de la France métropolitaine d'ici 2040, avec près de quatre millions de nouveaux résidents³⁵.

À ce titre, les enjeux susceptibles d'être impactés par le recul du trait de côte sont significatifs : dans le cadre d'une étude commandée par le ministère de la transition écologique et solidaire, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) a calculé, selon plusieurs scénarios, que le nombre de logements (maison et appartement) potentiellement atteints par le recul du littoral en 2100 serait compris entre environ 5 000 et 50 000 en métropole et dans les départements et régions d'outre-mer, pour une valeur immobilière estimée entre 0,8 et 8 Md€³⁶.

Le recul du trait de côte est en règle générale un phénomène progressif pouvant être anticipé car il se traduit par une cinétique lente ou modérée. Il n'est donc pas assimilé à un risque naturel majeur, contrairement à la submersion marine, dans la mesure où il est considéré comme certain et prévisible³⁷, même si des phénomènes d'érosion brutale de plusieurs dizaines de mètres difficiles à anticiper peuvent parfois être observés (érosion par « à-coups »)³⁸.

Ainsi, le risque d'érosion côtière ne bénéficie pas, pour l'heure, du financement du fonds Barnier et les conditions financières de prise en charge de ce risque, en particulier pour les collectivités territoriales qui s'engagent dans une démarche de recomposition de leur littoral aujourd'hui promue par la stratégie nationale de gestion du trait de côte, sont toujours incertaines³⁹.

³⁵ Voir le fascicule « Développer la connaissance et l'observation du trait de côte Contribution nationale pour une gestion intégrée », Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

³⁶ CEREMA, *Connaissance du trait de côte : évaluation prospective des enjeux affectés par le recul du trait de côte*, 2019.

³⁷ Voir l'étude d'impact de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite « Climat et résilience ».

³⁸ L'hiver 2013-2014, marqué par de fortes tempêtes, a par exemple donné lieu à un recul du trait de côte en Nouvelle-Aquitaine dépassant souvent 20 mètres et atteignant parfois 30 à 40 mètres (Source : observatoire de la Côte Nouvelle-Aquitaine).

³⁹ Voir notamment sur ce point le rapport interministériel sur la recomposition spatiale des territoires littoraux de mars 2019 qui préconise la mise en place d'un fonds d'aide à la recomposition du littoral (FARL).

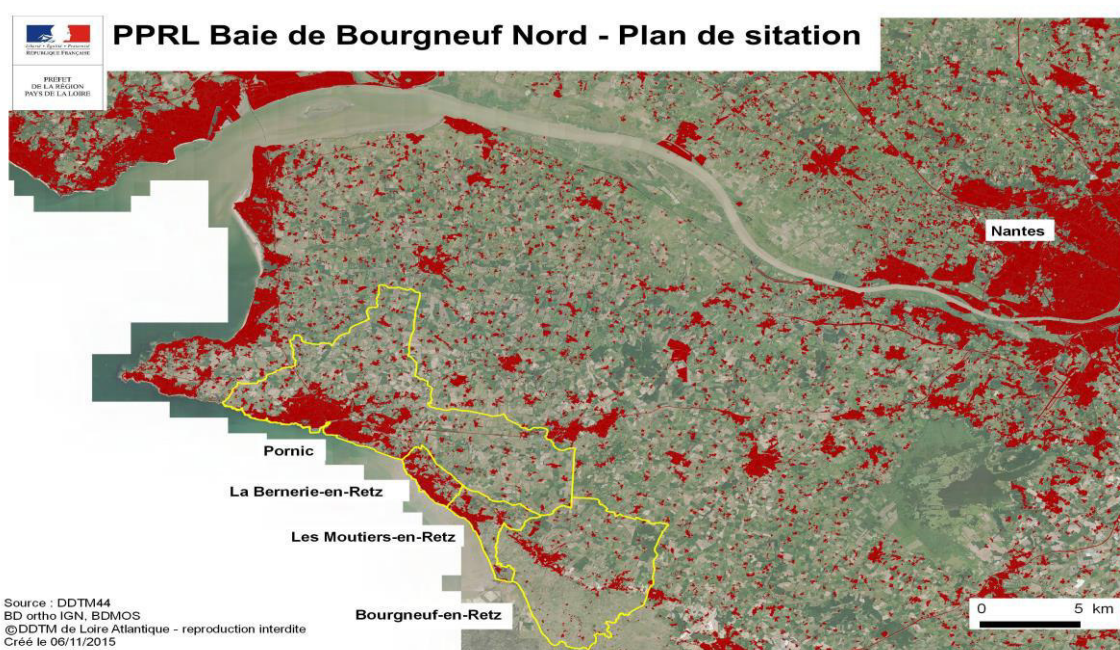
7.1.2 Un territoire communal couvert par le plan de prévention des risques littoraux « Baie de Bourgneuf Nord »

La commune de Pornic compte environ 14 km de côte sillonnée par le sentier des douaniers qui domine une côte rocheuse entrecoupée de plages de sable, et organisée autour de son vieux port et du port de plaisance de La Noëveillard.

La commune est confrontée à la fois aux risques littoraux de submersion marine et d'érosion côtière.

Elle est en conséquence couverte par le plan de prévention des risques littoraux Baie de Bourgneuf Nord (PPRL), approuvé par arrêté préfectoral du 13 juillet 2016, qui concerne également les communes de La Bernerie-en-Retz, Les Moutiers-en-Retz et Villeneuve-en-Retz (issue de la fusion des communes de Bourgneuf-en-Retz et de Fresnay-en-Retz), toutes situées sur le territoire de Pornic Agglo Pays de Retz :

Carte n° 2 : Plan de prévention des risques littoraux Baie de Bourgneuf Nord (PPRL)



Source : DDTM 44

Ce PPRL a pour objet de cartographier les risques de submersion marine et d'érosion du trait de côte en réglementant les zones exposées : il vaut servitude d'urbanisme et s'impose à tous, en particulier aux plans locaux d'urbanisme des communes, auxquels il est annexé.

En ce qui concerne le risque de submersion marine, le PPRL est élaboré au regard d'une modélisation basée sur un aléa de référence qui correspond à la tempête Xynthia de 2010 avec un niveau marin toutefois augmenté de 20 cm afin de tenir compte du changement climatique à court terme.

Cette modélisation a conduit à mettre en place différents zonages en fonction de l'importance de l'aléa, qui peut être nul, faible ou modéré, fort ou très fort.

Les zones à risques forts sont ainsi inconstructibles, sauf exceptions limitatives, tandis que celles à risque modéré demeurent constructibles mais sous conditions.

Par ailleurs, en ce qui concerne les constructions existantes, la réalisation d'un espace refuge ou la surélévation des équipements les plus sensibles (coffrets et tableaux électriques, chaudières, cuves et citernes) est prescrite pour les biens exposés au risque.

Le PPRL comporte également une modélisation basée sur la tempête Xynthia de 2010 avec un niveau marin cette fois-ci augmenté de 60 cm pour tenir compte du changement climatique à long terme (horizon 2100) : des zonages relatifs à cette modélisation ont également été adoptés pour restreindre ou réglementer l'urbanisation des zones situées en risque fort, notamment en imposant une surélévation des constructions nouvelles.

Par ailleurs, les zones exposées à des chocs mécaniques liés à la houle sont classées inconstructibles.

Enfin, en ce qui concerne le risque relatif au recul du trait de côte, le PPRL définit une bande côtière inconstructible car ayant vocation à disparaître sous l'effet des phénomènes d'érosion du littoral à échéance 100 ans.

Au-delà des diagnostics réalisés dans le cadre du PPRL, le littoral de la commune de Pornic bénéficie également d'une inspection à jour de son trait de côte et d'un inventaire des ouvrages de défense contre la mer présents sur son territoire réalisés par la société ISL Ingénierie en 2020 dans le cadre d'un marché confié par Pornic Agglo Pays de Retz au titre de la compétence Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI), exercée à titre obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2018.

La commune bénéficie par ailleurs de l'expertise de l'observatoire régional des risques côtiers (OR2C), mis en place en 2016 et animé par l'université de Nantes, sur la base d'un financement de la région des Pays de la Loire, dont la mission est notamment de rassembler, consolider et mettre à jour régulièrement les données relatives au trait de côte, en particulier via des analyses effectuées par un laser embarqué à bord d'un avion (campagnes LIDAR effectuées annuellement).

7.1.3 Un risque de submersion marine présent sur certains secteurs du territoire communal

La commune de Pornic n'est pas la commune la plus touchée par le risque de submersion marine du PPRL de la baie de Bourgneuf Nord.

En effet, ce risque touche de façon particulièrement importante l'extrémité sud du territoire communautaire de Pornic Agglo Pays de Retz, limitrophe du département de la Vendée, et plus particulièrement les communes de Villeneuve-en-Retz et des Moutiers-en-Retz, dans laquelle deux personnes sont décédées pendant la tempête Xynthia de 2010 et qui a également provoqué dans la commune l'inondation de 200 habitations et la submersion du port du Collet.

Toutefois, même si c'est de façon moins intense, certains secteurs de la commune de Pornic sont eux aussi concernés par le risque de submersion marine : comme le souligne le PPRL précité, c'est le cas du vieux port et de la ria.

À ce titre, il faut relever que les constructions potentiellement impactées ne sont pas négligeables puisque ce sont 38 maisons, 90 appartements et 93 commerces qui pourraient être touchés par une submersion marine en cas de tempête similaire à Xynthia avec un niveau marin augmenté de 20 cm qui tient compte du changement climatique à court terme⁴⁰.

7.1.4 Un risque de recul du trait de côte globalement modéré, avec toutefois des enjeux impactés de façon importante dans certains secteurs

À l'image du littoral de la Loire-Atlantique, le trait de côte de Pornic n'est globalement concerné que de façon modérée par le phénomène d'érosion.

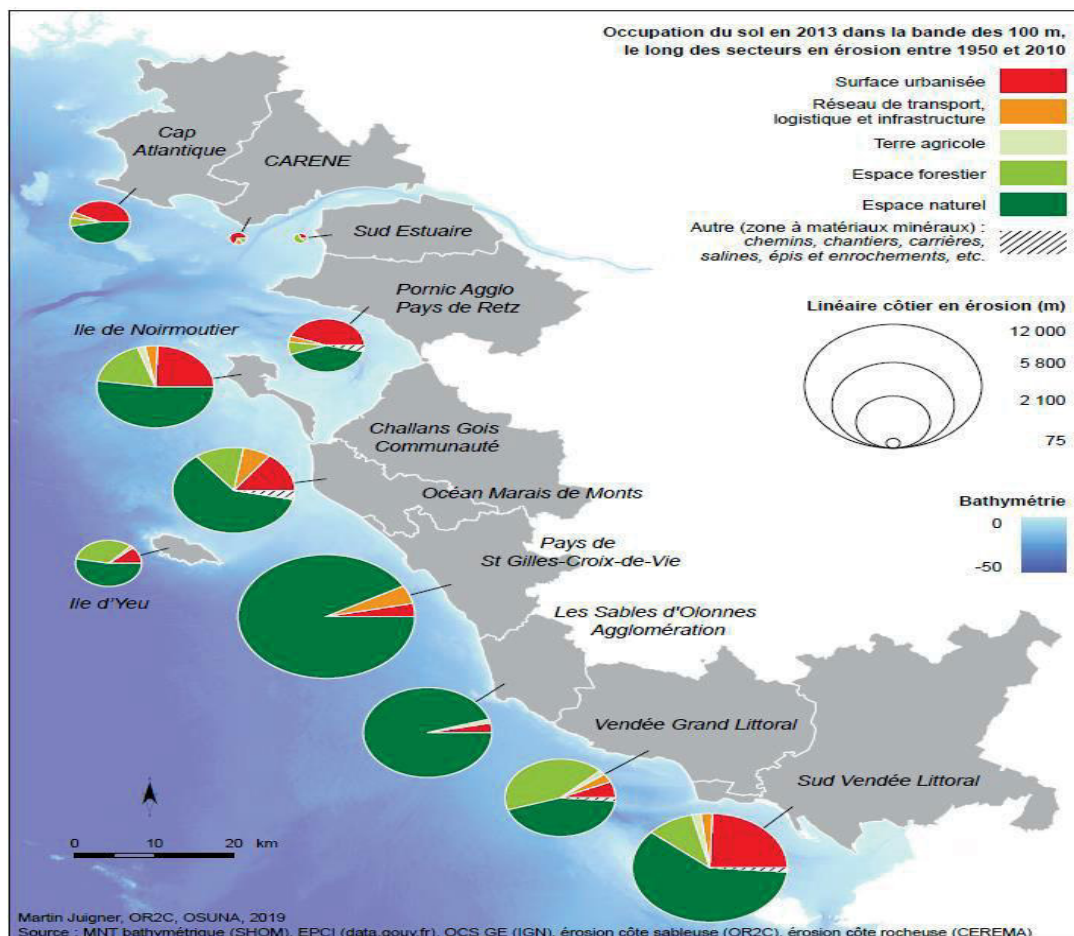
Toutefois, certains secteurs communaux peuvent être plus particulièrement touchés : selon le PPRL évoqué ci-dessus, les falaises pourraient ainsi y reculer de 20 mètres à échéance de 100 ans.

En conséquence, l'évaluation des constructions impactées par le recul du trait de côte fournie à la chambre par les services de la DDTM de la Loire-Atlantique le 19 mai 2022 fait état de 63 logements et de 6,5 km de routes qui pourraient disparaître à Pornic d'ici un siècle, ce qui ne peut être tenu pour négligeable.

De telles estimations sont la conséquence logique du fait que Pornic est la commune centre d'une agglomération dont le littoral est l'un des plus urbanisés de la région Pays de la Loire, le long des secteurs en érosion :

⁴⁰ Cf Note de présentation du PPRL de la baie de Bourgneuf Nord.

Carte n° 3 : Carte de l'érosion côtière observée en Pays de la Loire



Source : Observatoire des risques côtiers de l'université de Nantes, 2019.

7.2 Une planification insuffisante des risques littoraux par la commune

7.2.1 Une gestion des risques littoraux assumée principalement par l'agglomération au titre de la GEMAPI mais dont la commune de Pornic conserve des outils clés, en particulier en matière de planification

Pornic Agglo Pays de Retz assume, depuis le 1^{er} janvier 2017, la compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI), qui est devenue obligatoire pour les EPCI depuis le 1^{er} janvier 2018.

Les lois de décentralisation de 2014 (loi MAPTAM) puis de 2015 (loi NOTRe) ont ainsi clarifié les conditions d'exercice de ce bloc de compétences, qui était auparavant exercé par différents échelons de collectivités territoriales, en le confiant au seul échelon intercommunal.

La GEMAPI recouvre quatre missions, qui correspondent aux items 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement :

- l'aménagement des bassins versants ;
- l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau ;
- la protection et la restauration des zones humides, écosystèmes aquatiques et formations boisées riveraines ;
- la défense contre les inondations et contre la mer, ce qui recouvre à la fois la lutte contre le risque de submersion marine mais aussi contre l'érosion côtière⁴¹.

Concrètement, comme le rappelle le CEREMA⁴², les actions les plus structurantes en ce qui concerne ce dernier item consistent à adapter les documents de planification et d'urbanisme aux enjeux posés par les risques littoraux, à établir une stratégie au niveau du territoire et à mener des actions d'entretien et de gestion des ouvrages, en particulier des systèmes d'endiguement : l'opération la plus importante menée par Pornic Agglo Pays de Retz dans le cadre de la compétence GEMAPI a d'ailleurs consisté à réaliser les travaux de confortement et de rehausse des digues des Moutiers-en-Retz et du Port du Collet qui ont été achevés au printemps 2018 pour un coût de 2 445 022 €.

Pour financer ces actions, Pornic Agglo Pays de Retz a décidé d'instaurer la taxe GEMAPI. Cette dernière est facultative et adossée aux impositions directes locales⁴³, c'est-à-dire les taxes foncières, la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises. Par ailleurs, elle ne peut excéder un montant annuel de 40 € par habitant.

L'agglomération a, pour sa part, décidé de dimensionner cette taxe pour la faire correspondre à un montant annuel de 17 € par habitant afin d'en minimiser l'impact pour les contribuables et de procéder à une harmonisation avec les territoires limitrophes, en particulier la Communauté de Communes Challans Gois Communauté.

Les services de l'État (DREAL et DDTM) apportent quant à eux un appui technique et financier à la mise en œuvre de la compétence GEMAPI et restent compétents pour élaborer les PPRL, mais aussi pour assurer le contrôle de la légalité des documents d'urbanisme et des autorisations d'occupation des sols.

L'État intervient également au titre de ses pouvoirs de police en classant et contrôlant les systèmes d'endiguement.

Les régions apportent pour leur part un soutien financier à certaines actions afin de faciliter l'exercice de la compétence GEMAPI par les EPCI, et, notamment, comme il a été dit plus haut pour la région Pays de la Loire, en contribuant à une meilleure connaissance des risques côtiers via la mise en place d'observatoires scientifiques.

⁴¹ Voir la réponse ministérielle publiée au JO le 27/09/2016 à la question n° 91281 de Mme Pascale Got, députée.

⁴² CEREMA, Introduction à la prise de compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations », 2018.

⁴³ Article 1530 bis du code général des impôts.

Les régions intègrent également les problématiques littorales dans les schémas Régionaux de l'Aménagement, du Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET).

Enfin, les communes restent en charge de certaines prérogatives résiduelles mais qui sont centrales dans la gestion des risques littoraux.

Le maire reste en effet titulaire des pouvoirs de police administrative, dont l'objet est d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, ce qui comprend notamment le soin de prévenir et de faire cesser « les inondations, les ruptures de digues (...) et les accidents naturels »⁴⁴ et peut par exemple le conduire à édicter des arrêtés de péril à l'encontre des immeubles touchés.

Par ailleurs, le maire est en charge de la planification des secours à travers l'élaboration du plan communal de sauvegarde, qui est obligatoire pour la commune de Pornic dès lors qu'elle est couverte par un plan de prévention des risques littoraux⁴⁵.

Enfin, les communes assument la planification en matière d'urbanisme via l'adoption de leur plan local d'urbanisme lorsque cette compétence n'a pas été transférée à l'EPCI, ce qui est le cas de la commune de Pornic.

7.2.2 Une intégration insuffisante des risques littoraux dans le plan local d'urbanisme de la commune

7.2.2.1 Une nécessité de plus en plus forte d'intégrer les risques littoraux dans les documents de planification, en particulier depuis l'adoption de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021

Dès 2012, la stratégie nationale de gestion du trait de côte, recommandait d'articuler les échelles spatiales de diagnostic des aléas, de planification des choix d'urbanisme et des aménagements opérationnels mais aussi d'articuler les échelles temporelles de planification en tenant compte de l'évolution des phénomènes physiques et en anticipant la relocalisation des activités, des biens et des usages comme alternative à la fixation du trait de côte, dans une perspective de recomposition spatiale.

En effet, les plans de prévention des risques littoraux se bornent à prévoir des règles d'urbanisme restrictives dans les zones directement touchées par les risques littoraux et sont annexés aux PLU mais ces risques doivent également être intégrés dans les documents de planification eux-mêmes au terme d'une approche globale (prévention des risques, urbanisme, gestion des milieux et des eaux pluviales, continuités écologiques, etc.).

⁴⁴ Article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

⁴⁵ Article L. 731-3, 1° du code de la sécurité intérieure.

La promotion de cette approche intégrée est également présente dans le nouveau Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET), adopté par le conseil régional des Pays de la Loire le 17 décembre 2021⁴⁶.

Ce dernier énonce désormais la règle selon laquelle dans les secteurs concernés par l'érosion littorale et la submersion marine, il y a lieu de développer « une réflexion pour anticiper ces phénomènes et encadrer les constructions et aménagements à proximité du trait de côte tout en assurant le maintien et le développement des activités exigeant leur proximité immédiate sur les espaces proches des rivages. (...) À ce titre, il s'agit d'intégrer la gestion du foncier et la prévention des risques dans la planification territoriale, en tenant compte des évolutions prévisibles à long terme et avec une approche à une échelle cohérente vis-à-vis des phénomènes naturels. »

À cette fin le SRADDET appelle à anticiper, dans les documents de planification, les effets du changement climatique sur les risques littoraux et à préserver des zones naturelles, notamment les marais littoraux et rétro-littoraux, pour répondre à l'élévation du niveau marin et à la mobilité du trait de côte.

Il appelle également à s'interroger sur les enjeux en zone d'aléas forts et à tenir compte de l'évolution des risques prévisibles à moyen et long terme (cumul et accroissement) par une démarche de réduction de la vulnérabilité en étudiant la faisabilité de scénarios alternatifs (par exemple, l'implantation des activités et logements en arrière-pays ou la réservation de capacités foncières rétro-littorales pour permettre des replis stratégiques).

Enfin, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite « Loi climat et résilience », constitue également une évolution notable dans la prise en compte des risques littoraux dans les documents d'urbanisme, en l'occurrence du risque d'érosion côtière.

Outre le fait que les stratégies nationale et locales de gestion du trait de côte sont désormais codifiées⁴⁷, la loi prévoit en effet l'élaboration d'une liste de communes dont le territoire est particulièrement vulnérable au recul du trait de côte.

Dans ces communes, les plans locaux d'urbanisme devront ainsi comporter une zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans, où toutes les constructions seront interdites sauf exceptions limitatives, et des zones exposées au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans, dont la constructibilité est possible, sous condition d'une démolition dans leurs dernières années de vie, aux frais du propriétaire, des constructions édifiées sous le nouveau régime⁴⁸.

Par ailleurs, dans ces communes, un droit de préemption spécifique est mis en place afin qu'elles soient en mesure d'acquérir des biens situés dans les zones exposées au recul du trait de côte⁴⁹, et de conclure des baux réels d'adaptation à l'érosion côtière⁵⁰, ceci afin de permettre une recomposition du littoral.

⁴⁶ Cette approche intégrée est également présente de façon beaucoup plus modeste dans le Schéma de cohérence territoriale du Pays de Retz dont le document d'orientations et d'objectifs incite en effet à favoriser une gestion durable du trait de côte.

⁴⁷ Articles L. 321-13 A et L. 321-16 du code de l'environnement.

⁴⁸ Articles L. 121-22-1 et suivants du code de l'urbanisme.

⁴⁹ Articles L. 219-1 à L. 219-13 du code de l'urbanisme.

⁵⁰ Ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte.

7.2.2.2 Un plan local d'urbanisme communal qui ne tient pas suffisamment compte des risques littoraux

Le contrôle par la chambre du plan local d'urbanisme de Pornic révèle que ce dernier n'intègre pas les risques littoraux dans une véritable stratégie d'aménagement et d'urbanisme, contrairement à ce qui doit prévaloir aujourd'hui.

En effet, le règlement et le zonage de ce plan se bornent à prendre acte des interdictions et restrictions d'urbanisme posées par la loi littorale et le plan de prévention des risques littoraux mais ne s'approprient pas réellement ces problématiques à travers une vision globale⁵¹.

Ce constat est d'ailleurs conforté par le fait que le projet d'aménagement et de développement durable du plan ne comporte aucun développement ni aucune orientation stratégique dans ce domaine. La commune de Pornic semble toutefois avoir conscience de cette carence car elle s'est engagée dans un processus de révision de son PLU lancé il y a maintenant plus de cinq ans, pour finalement arrêter, au terme de ce long délai, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de son futur plan le 4 mars 2022 dont le contenu intègre davantage les risques naturels de submersion marine et d'érosion côtière avec pour objectif de limiter les enjeux impactés : une telle volonté, affichée dans le PADD, devra toutefois se traduire dans le futur règlement et le zonage du PLU. A ce titre, la commune de Pornic fait valoir dans sa réponse à la chambre que son futur PLU, qui a été soumis à enquête publique en fin d'année 2022, n'intègre pas directement à son règlement les règles du PPRL car cela conduirait, selon elle, à calquer le zonage du PLU sur le zonage du PPRL, ce qui n'est pas pertinent au regard des objectifs patrimoniaux du PLU dont elle souhaite se doter dans la perspective de sa labellisation en tant que Ville d'Art et d'Histoire. La commune soutient que le futur PLU comportera cependant une frange littorale très contrainte du point de vue des droits à construire, que les espaces non urbanisés en bordure du trait de côte seront classés en zone naturelle et que pour limiter les risques en amont, des zones d'urbanisation future seront également supprimées. Elle indique par ailleurs que des secteurs proches du littoral à forts enjeux comme « la Giraudière » et « le Portmain » seront intégrés à la zone agricole, les rendant ainsi inconstructibles, ce qui évitera en outre une imperméabilisation supplémentaire.

À l'heure actuelle, le PPRL et la loi littorale se superposent toutefois de façon peu cohérente au zonage et au règlement du PLU qui sont, la plupart du temps, permissifs du point de vue des droits à construire⁵².

Par exemple, le secteur Ubb, qui est pourtant identifié par le PPRL comme l'un des plus impactés par l'érosion côtière, est doté d'un règlement qui autorise en principe l'édification de toute construction nouvelle à usage d'habitation et ne fait pas même référence audit risque d'érosion.

Si, dans ce secteur, le PPRL impose évidemment une règle d'inconstructibilité dans la bande d'érosion littorale elle-même, il n'en demeure pas moins que la prise en compte efficiente de ce risque suppose de le traduire également dans les documents du PLU. Plusieurs moyens de le faire sont envisageables.

⁵¹ Ecueil qui est également relevé par la stratégie locale de gestion des risques d'inondation de la baie de Bourgneuf.

⁵² A l'exception du secteur Uar, identifié au plan de zonage comme soumis au risque d'inondation et donc à des prescriptions particulières en matière de règles de hauteur des nouvelles constructions.

Par exemple, la mise en place d'un zonage spécifique prévoyant des possibilités de construire fortement encadrées dans le secteur contigu de la bande d'érosion côtière identifiée *stricto sensu* dans le PPRL peut s'avérer pertinente pour se prémunir contre tout risque de densifier les constructions et aménagements soumis à l'aléa, et ce d'autant plus que les PPRL n'identifient les risques littoraux qu'à un instant donné et ne sont pas mis à jour en temps réel.

Surtout, comme il a été dit *supra*, la loi du 22 août 2021, dite « loi climat et résilience », facilite désormais l'intégration dans les PLU du risque d'érosion par la possibilité offerte aux communes touchées par celui-ci de mettre en place une cartographie du risque à 30 ans et à 100 ans beaucoup plus fine que les PPRL, qui ne raisonnent qu'à horizon 100 ans.

Par ailleurs, au-delà de ce nouvel outil de planification, de nouveaux outils opérationnels peuvent désormais être mis en œuvre dans ces zones, comme le droit de préemption et le bail réel pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte afin, le cas échéant, de mener à bien une recomposition du littoral.

Dans le département de la Loire-Atlantique, l'État avait ainsi identifié dix communes devant bénéficier de ces nouveaux outils car particulièrement vulnérables au risque d'érosion en se basant sur un critère scientifique, à savoir l'indicateur national de l'érosion littorale, et ce conformément à la loi⁵³.

Au regard des enjeux présents sur son territoire tels qu'évoqués *supra*, la commune de Pornic avait alors été logiquement identifiée comme ayant vocation à appartenir à cette liste⁵⁴.

Toutefois, au final, seules cinq communes du département, dont ne fait pas partie Pornic, ont été intégrées à ladite liste aux termes du décret n° 2022-750 du 29 avril 2022⁵⁵.

En effet, les autorités de l'État ont finalement laissé aux communes le choix de rejoindre ou non la liste des communes prioritaires alors même que, comme il vient d'être dit, seul le critère scientifique aurait dû guider l'élaboration de cette liste.

La commune de Pornic a refusé d'y être inscrite en faisant valoir que le délai laissé par les autorités de l'État pour y figurer était trop bref et que les incertitudes étaient trop fortes quant à la question de savoir si l'État allait participer au financement des nouveaux outils offerts par la loi en matière de gestion du trait de côte. Dans sa réponse à la chambre, la commune de Pornic soutient en outre qu'elle est déjà couverte par un PPRL qui tient compte du risque d'érosion côtière, et que selon l'analyse de l'association nationale des élus du littoral (ANEL), les nouveaux outils de gestion du trait de côte, notamment le bail réel pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte, sont de nature à exposer les communes à de nouveaux risques contentieux et financiers. Elle indique d'ailleurs envisager de saisir le préfet du département, sur la base de la loi Climat et Résilience, afin de lui demander des précisions sur les moyens techniques et financiers qui pourraient être mobilisés par l'État afin de l'accompagner dans ses actions de gestion du trait de côte. Lorsque toutes ces précisions auront été obtenues, elle pourra alors, selon elle, présenter au conseil municipal les informations nécessaires à un débat et une délibération éclairée quant aux conséquences et charges nouvelles de l'intégration à la liste.

⁵³ Article L. 321-15 du code de l'environnement.

⁵⁴ Aux côtés des communes de Batz-sur-Mer, Mesquer, Piriac-sur-Mer, Le Pouliguen, Pornichet, Saint-Nazaire, Saint-Brevin-les-Pins, La Bernerie-en-Retz et Les Moutiers-en-Retz.

⁵⁵ À savoir les communes de Saint-Brevin-les-Pins, Saint-Nazaire, Assérac, La Baule-Escoublac et Pornichet.

Malgré ces incertitudes, la chambre souligne toutefois, alors que le territoire de la commune de Pornic comporte des enjeux significatifs frappés par l'érosion littorale, et que son plan local d'urbanisme n'intègre, pour l'heure, pas suffisamment cette problématique, qu'il lui paraît préjudiciable qu'elle se prive ainsi des nouveaux outils offerts par la loi climat et résilience.

La commune de la Bernerie-en-Retz, qui est voisine de Pornic et rencontre les mêmes problématiques, a d'ailleurs délibéré favorablement pour son intégration dans la liste et apparaîtra donc prochainement dans cette dernière.

Au final, la chambre recommande donc à la commune qu'elle délibère également afin de figurer sur la liste susvisée.

Recommandation n° 9 : Délibérer afin que la commune figure dans la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion (article L. 321-15 du code de l'environnement).

7.2.2.3 La nécessité de mettre en place un plan local d'urbanisme au niveau intercommunal

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 portant sur l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « ALUR », prévoyait que les communautés d'agglomération devenaient compétentes de plein droit pour élaborer un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de sa publication, sauf lorsqu'au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent.

En l'occurrence, les communes membres de Pornic Agglo Pays de Retz se sont toutes opposées à ce transfert en 2017, arguant principalement de la mise en place récente de l'agglomération et de la nécessité d'engager un processus de réflexion approfondi permettant d'associer l'ensemble des parties intéressées.

En 2020, suite aux élections municipales et au renouvellement des conseils municipaux et du conseil communautaire, les communes se sont de nouveau opposées au transfert de cette compétence à l'EPCI, en faisant valoir, en substance, les mêmes arguments.

La chambre constate pourtant qu'un tel transfert serait une évolution souhaitable pour l'agglomération et ses communes membres⁵⁶.

En effet, comme le rappelle le CEREMA⁵⁷, le fait d'exercer la compétence GEMAPI et la compétence urbanisme/aménagement à la même échelle permet de réduire le nombre d'interlocuteurs, outre le fait qu'elle favorise la mutualisation des moyens et des compétences.

⁵⁶ La stratégie locale de gestion du risque d'inondation de la baie de Bourgneuf (SLGRI) recommande elle aussi d'avoir une approche supracommunale à travers des plans locaux d'urbanisme intercommunaux.

⁵⁷ « PLUi et GEMAPI Vers une approche intégrée de l'eau dans la planification », collection « Connaissances », février 2020.

Conformément au principe n° 6 de la stratégie nationale de gestion du trait de côte, la mise en place d'un PLUi doterait également l'agglomération d'une prérogative essentielle de planification en lui offrant la possibilité de décliner la GEMAPI, dont elle a la charge, dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement, à travers un projet territorial global et transversal, intégrant le littoral et les territoires arrière-littoraux.

L'agglomération pourrait alors directement et rapidement traduire dans le PLUi les orientations stratégiques qu'elle a choisies dans le cadre de la GEMAPI, par exemple en ce qui concerne la lutte contre l'imperméabilisation des sols, ou bien encore s'agissant de sa stratégie de gestion du trait de côte, au surplus dans un document unique, cohérent et révisé selon une fréquence identique.

À l'heure actuelle, l'agglomération doit au contraire procéder à une concertation avec chacune des communes membres afin que celles-ci intègrent dans leur PLU les actions à mettre en œuvre dans le cadre de la GEMAPI.

Or, comme cela a été expliqué plus haut, cette intégration n'est pour l'heure pas opérée, en particulier en ce qui concerne la gestion des risques littoraux.

L'évolution vers une stratégie d'aménagement et d'urbanisme d'ensemble pilotée au niveau intercommunal apparaît donc comme l'évolution la plus souhaitable.

Dans sa réponse à la chambre, la commune indique qu'elle engage une réflexion favorable à la mise en place d'un PLUi, mais seulement à l'horizon de la prochaine mandature dès lors qu'elle doit d'abord finaliser la révision de son PLU, qui constitue en effet un chantier majeur pour elle.

Au final, la chambre lui recommande de favoriser la mise en place de ce PLUi.

Recommandation n° 10 : Favoriser la mise en place d'un plan local d'urbanisme intercommunal.

7.2.3 Un plan communal de sauvegarde qui ne comprend pas le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) et méconnaît ainsi les dispositions du code de la sécurité intérieure

Le plan communal de sauvegarde est le maillon local de l'organisation de la sécurité civile et complète les plans Orsec de protection générale des populations.

Il constitue en effet un instrument de planification des secours qui a vocation à gérer une crise en vue d'assurer la sécurité de la population.

Il détermine, sous l'autorité du maire, et en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population⁵⁸.

⁵⁸ Article R. 731-1 du code de la sécurité intérieure.

Il est obligatoire pour la commune de Pornic dès lors que cette dernière est couverte par un plan de prévention des risques littoraux⁵⁹.

À ce titre, la commune a bien adopté son plan communal de sauvegarde par arrêté municipal du 20 décembre 2016.

Conformément aux prescriptions du code de la sécurité intérieure, celui-ci comprend un diagnostic des risques, le dispositif communal de crise, les principes d'organisation de l'alerte, un annuaire de crise, le recensement des moyens humains et logistiques utiles à la protection de la population ainsi que des fiches synthétisant les différents modes d'action opérationnels pour faire face à une crise.

En revanche, le plan communal de sauvegarde de la commune de Pornic ne comporte pas le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), dont la réalisation est pourtant obligatoire en vertu des dispositions du 1° de l'article R.731-3 du code de la sécurité intérieure et qui constitue un élément essentiel du plan dans la mesure où il permet de délivrer une information préventive aux populations afin que celles-ci adoptent le bon comportement en cas de crise.

À cette fin, ce document doit décrire les risques présents sur le territoire communal et leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de prévention et de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets⁶⁰. Par ailleurs, le maire doit faire connaître au public l'existence de ce document par un avis affiché à la mairie pendant deux mois au moins. Le DICRIM est ensuite consultable sans frais dans les locaux de la mairie.

L'absence de document d'information communal sur les risques majeurs prive donc le plan communal de sauvegarde de la commune de Pornic de l'une de ses pièces constitutives et apparaît ainsi susceptible de l'entacher d'irrégularité.

Par ailleurs, cette carence, en ce qu'elle prive la population d'une information sur les risques auxquels elle est exposée, peut avoir des conséquences sur la sécurité des habitants.

Elle est donc également susceptible de fonder la mise en jeu de la responsabilité pénale du maire de la commune en cas d'intempéries provoquant des victimes.

La Cour d'appel de Poitiers, dans le cadre de l'affaire de la tempête Xynthia, a ainsi jugé que le fait, pour le maire de la commune de La Faute-sur-Mer, de ne pas avoir établi un tel document était constitutif d'une violation délibérée d'une obligation de prudence et de sécurité prévue par la loi au sens de l'article 121-3 du code pénal⁶¹.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, il apparaît donc indispensable, pour la commune de Pornic, de compléter son plan communal de sauvegarde par l'élaboration et la publication du document d'information communal sur les risques majeurs. Dans sa réponse à la chambre, la commune s'engage à y procéder dans les plus brefs délais.

⁵⁹ Article L. 731-3, 1° précité du code de la sécurité intérieure.

⁶⁰ Article R. 125-11 du code de l'environnement.

⁶¹ Arrêt de la Cour d'appel de Poitiers du 4 avril 2016, N° RG 15/00561.

Recommandation n° 11 : Élaborer et publier le document d'information communal sur les risques majeurs (1° de l'article R. 731-3 du code de la sécurité intérieure et article R. 125-11 du code de l'environnement).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Pornic est touchée par les risques littoraux de submersion marine et d'érosion côtière. Si la gestion de ces risques est assumée principalement par Pornic Agglo Pays de Retz au titre de sa compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI), qui est en effet obligatoire pour les EPCI depuis le 1^{er} janvier 2018, la commune de Pornic conserve toutefois la maîtrise d'outils clés en matière de planification de ces risques.

Or, il apparaît que ces derniers ne sont pas mis en œuvre de façon pleinement efficiente.

Le plan local d'urbanisme communal, qui est en cours de révision, ne tient ainsi pas suffisamment compte des risques littoraux puisqu'il se borne à prendre acte des interdictions et restrictions d'urbanisme posées par la loi littorale et le PPRL sans s'approprier cette problématique au sein des documents le composant. Par ailleurs, la commune de Pornic a refusé de figurer sur la liste des communes pouvant bénéficier des nouveaux outils de la loi climat et résilience du 22 août 2021, ce qui apparaît critiquable au regard de l'intensité des enjeux frappés par le risque d'érosion présents sur son territoire.

Le transfert de la compétence PLU à l'agglomération, qui est pour l'heure rejeté par l'ensemble des communes membres, apparaît comme étant l'évolution la plus souhaitable afin que les compétences GEMAPI et urbanisme/aménagement soient exercées à la même échelle et qu'un véritable projet territorial global et transversal, intégrant le littoral et les territoires arrière-littoraux, puisse être piloté au niveau intercommunal.

Enfin, le plan communal de sauvegarde (PCS) de Pornic, dont l'objet est de planifier les secours en vue d'assurer la sécurité de la population en cas de crise, ne comporte pas le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM). Sa réalisation est pourtant obligatoire en vertu des dispositions du 1° de l'article R. 731-3 du code de la sécurité intérieure. Cette carence est susceptible d'entacher le PCS d'irrégularité et prive la population d'une information sur les risques auxquels elle est exposée, ce qui peut avoir des conséquences sur sa sécurité.

ANNEXES

Annexe n° 1. Fiabilité des comptes.....	71
Annexe n° 2. Situation financière	74

Annexe n° 1. Fiabilité des comptes

Tableau n° 24 : Ecart relevé entre l'inventaire et l'état de l'actif au 31/12/2021

Compte/Libellé		Valeur brute
202	état actif	472 325,78
Frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et à la numérisation du cadastre	inventaire	472 325,78
	différence	0,00
203	état actif	1 170,00
Frais d'études, de recherche et de développement et frais d'insertion	inventaire	757 612,77
	différence	-756 442,77
204	état actif	3 167 689,07
Subventions d'équipement versées	inventaire	4 906 829,18
	différence	-1 739 140,11
205	état actif	758 746,43
Concessions et droits similaires	inventaire	758 746,43
	différence	0,00
211	état actif	8 673 063,76
Terrains	inventaire	7 794 156,44
	différence	878 907,32
212	état actif	7 768 739,23
Agencements et aménagements de terrains	inventaire	4 865 495,23
	différence	2 903 244,00
213	état actif	57 075 282,59
Constructions	inventaire	67 540 056,86
	différence	-10 464 774,27
214	état actif	4 713 578,44
Constructions sur sol d'autrui	inventaire	1 407 400,68
	différence	3 306 177,76
215	état actif	60 313 113,61
Installations, matériel et outillage techniques	inventaire	58 878 647,23
	différence	1 434 466,38
216	état actif	60 094,04
Collections et œuvres d'art	inventaire	57 334,81
	différence	2 759,23
217	état actif	10 000,00
Immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition	inventaire	10 000,00
	différence	0,00
218	état actif	8 785 608,03
Autres immobilisations corporelles	inventaire	15 790 781,68
	différence	-7 005 173,65

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Compte/Libellé		Valeur brute
231	état actif	13 793 733,03
Immobilisations corporelles en cours	inventaire	0,00
	différence	13 793 733,03
238	état actif	
Avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles	inventaire	9 837 243,24
	différence	-9 837 243,24
242	état actif	49 445 665,28
Immobilisations mises à disposition dans le cadre du transfert de compétences	inventaire	7 480 316,48
	différence	41 965 348,80
271	état actif	8 498,00
Titres immobilisés (droits de propriété)	inventaire	8 498,00
	différence	0,00
275	état actif	1 121,96
Dépôts et cautionnements versés	inventaire	3 921,96
	différence	-2 800,00
TOTAL	État actif	215 048 429,25
	Inventaire	180 569 366,77
	Différence	34 479 062,48

Tableau n° 25 : Immeubles de plus de 25 ans dont l'amortissement court toujours au 31/12/2021

N° inventaire	N° immobilisation	Désignation du bien	Valeur d'acquisition	Date d'acquisition	Durée amortissement	Amortissement de l'exercice	Amortissements antérieurs	VNC au 01/01/2021	VNC au 31/12/2021
9800000133	9800000133	CASINO DU MOLE Réf. Cad. A 0389	941 831,35	03/03/1956	25	37 673,00	677 634,00	264 197,35	226 524,35
9800000084	9800000084	CENTRE MEDICO SOCIAL - REF.CAD.C0615	187 543,90	01/01/1963	25	7 501,00	135 018,00	52 525,90	45 024,90
9800000100	9800000100	AGENCE POSTALE STE MARIE	148 848,23	01/01/1960	25	0,00	107 154,00	41 694,23	0,00
9800000096	9800000096	MAISON HABITATION - RUE DE LORRAINE	83 602,21	24/06/1986	25	3 344,00	43 472,00	40 130,21	36 786,21
9800000129	9800000129	BATIMENT 35 RUE TARTIFUME	62 957,97	20/03/1979	25	2 518,00	45 324,00	17 633,97	15 115,97
9800000130	9800000130	BATIMENT 4 RUE ANDRE LOUERAT AU CLION	43 902,27	07/07/1975	25	1 756,00	31 608,00	12 294,27	10 538,27
9800000112	9800000112	AGENCE POSTALE LA BIROCHERE	31 350,29	01/01/1965	25	1 254,00	22 572,00	8 778,29	7 524,29
9800000127	9800000127	CABINES BAINS LA BIROCHERE	28 946,13	20/09/1965	25	1 157,00	20 826,00	8 120,13	6 963,13
9800000128	9800000128	CABINES BAINS LA JOSELIERE	11 458,95	30/06/1971	25	458,00	8 244,00	3 214,95	2 756,95

Tableau n° 26 : Extraits d'immobilisations c/238 – inventaire du budget principal au 31 décembre 2021

N° inventaire	N° immobilisation	Désignation du bien	Valeur d'acquisition	Date d'acquisition
2010010	2010010	Réseaux électrification 2010 à 2014	735 064,98	19/01/2010
2010010	2010010	Réseaux électrification 2010 à 2014	341 392,37	19/01/2010
2011038	2011038	Installation voirie travaux 2011-2012-2013	8 219 399,67	17/03/2011
2011038	2011038	Installation voirie travaux 2011-2012-2013	154 444,90	24/10/2011
2014108	2014108	Avances versées sur immob corporelles c/238	234 666,27	18/11/2014
2017015	2017015	Avances versées sur immob corporelles c/238	112 767,66	24/01/2017
2018031	2018031	Avances versées sur immob corporelles c/238	9 619,87	08/03/2018
201910124	201910124	Avances versées sur immob corporelles c/238	20 873,20	06/08/2019

Source : Inventaire de la commune, Questionnaire1, thème-2-5

Tableau n° 27 : Affectation des résultats

Budget principal - en €	2017	2018	2019	2020
Solde RAR investissement	-1 086 010,07	390 257,24	-156 619,62	-2 304 808,89
Résultat invst cumulé	-2 120 264,84	-3 274 357,67	-3 111 536,89	-277 464,93
Besoin de financement SI n	-3 206 274,91	-2 884 100,43	-3 268 156,51	-2 582 273,82
Affectation n + 1 au c/1068 (source délibération)	3 207 000,00	2 885 000,00	5 163 000,00	2 583 000,00
Résultat fonct cumulé (à affecter)	6 014 371,23	6 291 414,95	8 344 371,82	7 394 729,87
Date délibération	22/06/2018	21/06/2019	10/07/2020	29/06/2021

Source : CRC à partir des comptes administratifs du budget principal

Annexe n° 2. Situation financière

Tableau n° 28 : La capacité d'autofinancement (CAF) brute

en M€	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	11,67	11,88	13,05	12,77	13,26	3,2%
+ Fiscalité reversée	4,06	4,04	3,94	3,60	3,59	-3,1%
= Fiscalité totale (nette)	15,73	15,92	16,99	16,37	16,84	1,7%
+ Ressources d'exploitation	1,29	1,35	1,21	0,91	1,20	-1,8%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2,96	2,95	2,92	2,88	2,55	-3,7%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
= Produits de gestion (A)	19,98	20,22	21,12	20,16	20,59	0,8%
Charges à caractère général	4,36	4,82	4,68	4,10	4,80	2,4%
+ Charges de personnel	8,43	8,55	8,53	8,64	9,01	1,7%
+ Subventions de fonctionnement	1,76	1,91	1,91	1,61	1,78	0,3%
+ Autres charges de gestion	0,28	0,32	0,29	0,29	0,29	1,4%
= Charges de gestion (B)	14,83	15,60	15,41	14,64	15,88	1,7%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	5,16	4,62	5,71	5,53	4,71	-2,2%
en % des produits de gestion	25,8%	22,8%	27,0%	27,4%	22,9%	
+/- Résultat financier	-0,40	-0,34	-0,28	-0,21	-0,16	-20,7%
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0,00	0,00	-0,12	-0,04	-0,07	
+/- Autres produits et charges excep. réels	0,41	0,10	0,14	0,01	0,13	-24,9%
= CAF brute	5,17	4,38	5,45	5,28	4,61	-2,8%
en % des produits de gestion	25,9%	21,7%	25,8%	26,2%	22,4%	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 29 : Taux de fiscalité locale

Taux pornicais (en %)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	évol 2017-202 1
TH	13,28	13,15	13,02	13,02	13,02		-2,0%
TFPB	13,89	13,75	13,61	13,47	28,47	28,47	-3,0%
TFPNB	43,00	42,57	42,14	41,72	41,72	41,72	-3,0%

Source : états 1259 – compte de gestion – fiches DGFIP- « comptes individuels »

Tableau n° 30 : Taux moyens de la strate

Taux moyen de la strate	2017	2018	2019	2020	2021
TH	16,71	16,68	16,66	16,68	nc
TFPB	22,67	22,76	22,58	22,56	nc
TFPNB	55,08	52,18	53,69	53,13	nc

Source : fiches DGFIP- « comptes individuels »

Tableau n° 31 : Bases nettes imposées (en €/hbt)

Bases nettes imposées au profit de la commune (en €/hbt)	2017	2018	2019	2020
Taxe d'habitation (TH)	2 318	2 358	2 520	2 559
Foncier bâti (TFPB)	1 744	1 748	1 846	1 880
Foncier non bâti (TFPNB)	28	27	27	26
Moyenne de la strate	2017	2018	2019	2020
Taxe d'habitation (TH)	1 400	1 402	1 441	1 470
Foncier bâti (TFPB)	1 343	1 351	1 384	1 415
Foncier non bâti (TFPNB)	10	11	11	11

Source : états 1259 – compte de gestion – fiches DGFIP- « comptes individuels »

Tableau n° 32 : Produits fiscaux communaux en €/habitant

Pornic	2017	2018	2019	2020
TH	308	310	328	333
TFB	242	240	251	253
TFPNB	12	11	11	11
Strate 10 000 à 20 000 hbts	2017	2018	2019	2020
TH	234	234	240	245
TFB	304	307	313	319
TFPNB	6	6	6	6

Source : états 1259 – compte de gestion – fiches DGFIP- « comptes individuels »

Tableau n° 33 : Opérations d'investissement réalisées 2017-2021

N° opération	Libellé	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
2018004	CONSTRUCTION SALLE POLYV. LE CLION		132 688	142 823	1 046 863	1 544 089	2 866 462
2018012	AMENAGT BD DE L'OCEAN ET NOEVEILLARD		205 183	1 649 678	80 438		1 935 299
2017222	ACQUISITION BATIMENT BOURG DU CLION	0	1 035 000				1 035 000
2019140	AMENAGEMENT DE VOIRIE			838 018	50 441		888 458
2018140	AMENAGEMENT DE VOIRIE		761 713	30 650			792 363
2019015	AMENGT ROUTE FONTAINE AUX BRETONS			774 858			774 858
2017140	AMENAGEMENT DE VOIRIE	543 462	206 746				750 207
2019036	PART SECURISATION ET ACCES ZAC LA RIA			456 000	159 000		615 000
2020140	PROGRAMME AMENAGT VOIRIE ZONE URBA				502 127	112 361	614 487
2018002	AMENAGT BAT COMMUNAUX LA TERRASSE		2 568	12 071	60 780	476 669	552 088
2017038	AMENAGEMENT DU POLE SOCIAL	400 135	107 926	1 244			509 305
2019007	ACQUISITION BATIMENT			478 000			478 000
2017128	TRAVAUX BATIMENTS	294 567	145 485				440 052
2021140	PROGRAMME AMENAGT VOIRIE ZONE URBA					416 416	416 416
2019128	TRAVAUX BATIMENTS			293 394	119 984		413 378
2019220	ACQUIS.FONCIERES ET ETUDES			36 539	337 890	20 160	394 589
2012019	PAE DES TROIS CROIX		0	358 150			358 150
2018011	CREATION PASSERELLE ROUTE BLEUE		225 337	85 772			311 109
2016140	AMENAGEMENT DE VOIRIE	271 723	2 877				274 600
2018128	TRAVAUX BATIMENTS		170 920	96 875	0	0	267 796
2020128	TRAVAUX BATIMENTS				167 719	78 712	246 430
2017040	REAMENAGT 4 TERRAINS TENNIS DU CLION	0	239 433	0	2 782		242 215
2021122	AMENAGEMENT CIMETIERE					236 261	236 261
2021102	MATERIEL INFORMATIQUE					233 175	233 175
2017003	RÉNOVATION BÂTIMENT TIR À L'ARC	13 517	214 831	2 737			231 085
2021115	MATERIEL SERVICES TECHNIQUES					221 717	221 717
2017166	VIDEOSURVEILLANCE	127 919	83 841	4 734	0	0	216 493
2018180	PROGR.ANNUEL EFFACEMENT DE RESEAUX		44 017	53 355	116 983		214 355
2020115	MATERIEL SERVICES TECHNIQUES				76 895	137 443	214 338
2018115	MATERIEL SERVICES TECHNIQUES		203 725	2 472			206 196
2017013	AMENAGEMENT PLAGE DU PORTMAIN	15 721	163 283	25 173			204 177
2021008	ATTRIB COMP INVEST EAUX PLUVIALES					189 387	189 387
2020003	ATTRIB COMP INVEST EAUX PLUVIALES				189 387		189 387

N° opération	Libellé	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
2018129	ACCESSIBILITE HANDICAPE		179 274	6 224			185 498
2018165	PIETONNISATION DES QUAIS		183 872	0			183 872
2019180	PROGR.ANNUEL EFFACEMENT DE RESEAUX			86 009	81 566	15 746	183 322
2021128	TRAVAUX BATIMENTS					179 066	179 066
2021180	PROGR.ANNUEL EFFACEMENT DE RESEAUX					176 653	176 653
2020146	ACCESSIBILITE ET CIRCULATION DOUCE				91 596	83 316	174 912
2018166	VIDEOSURVEILLANCE		97 162	7 046	57 837	6 594	168 638
2020127	PROJET VILLE HAUTE - VILLE BASSE				2 856	165 133	167 989
2020123	TRAVAUX DE SECURITE SUR EQUIPEMENTS SPORTIFS				140 493	21 751	162 244
2018006	TRAVAUX SOL DES SALLES VSM		86 293	74 797			161 090
2017014	TERRAIN DE FOOT A CINQ	3 432	6 399	150 313			160 144
2017115	MATERIEL SERVICES TECHNIQUES	157 850					157 850
2017033	PUP PLESSIS ALLAIS	16 111	131 374	3 044			150 529
2019002	SUBV INVESTISSEMENTS CINEMA			86 224	63 776		150 000
2017042	REAMENAGT CLUB NAUTIQUE PORNIC	132 677	12 510	954			146 141
2020102	MATERIEL INFORMATIQUE				108 687	33 717	142 404
2016039	TERRAIN FOOT SYNTH STE MARIE	140 579	1 280				141 859
2017180	PROGR. ANNUEL EFFACEMENT DE RESEAUX	137 787	0				137 787
2019116	MATERIEL LTA			134 195			134 195
2019164	TRAVAUX ECLAIRAGE			87 856	28 973	17 127	133 956
2020180	PROGR.ANNUEL EFFACEMENT DE RESEAUX				124 540	8 117	132 657
2017201	DEFENSES DE COTES	40 636	91 810				132 446
2016035	PUP GRAND GOBET	124 013	5 522				129 535
2021148	FOSSES ET ACCOT.ZONE URBA H A					127 750	127 750
2018005	SANITAIRES AUTOMATISES		79 145	47 453			126 598
2019115	MATERIEL SERVICES TECHNIQUES			119 407	6 768		126 175
2019148	FOSSES ET ACCOT.ZONE URBA H A			39 006	11 357	65 753	116 115
2021001	TOITURE VAL ST MARTIN					111 087	111 087
2017162	TRAVAUX HYDRAULIQUE	108 384					108 384
2017148	FOSSES ET ACCOT. ZONE URBA H A	98 223	1 391				99 614
2020148	FOSSES ET ACCOT.ZONE URBA H A				45 887	49 886	95 773
2018148	FOSSES ET ACCOT. ZONE URBA H A		91 428	4 242			95 670
2019111	MATERIEL POLICE MUNICIPALE			95 577			95 577
2018220	ACQUIS.FONCIERES ET ETUDES		48 611	30 217	15 433	0	94 261
2021004	CUISINE CENTRALE KERLOR					89 419	89 419

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

N° opération	Libellé	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
2021144	AMENAGEMENT ESPACES VERTS					83 157	83 157
2018102	MATERIEL INFORMATIQUE		37 482	44 247	1 260		82 989
2019146	ACCESSIBILITE ET CIRCULATION DOUCE			60 744	22 230		82 974
2020116	MATERIEL LTA				82 578		82 578
2019102	MATERIEL INFORMATIQUE			76 400	4 775	1 140	82 315
2020117	MATERIEL SPORT				34 220	46 019	80 239
2019142	MOBILIERS URBAINS SIGNALÉTIQUE			72 643	3 503	3 775	79 921
2020124	RENOVATION EGLISE STE MARIE IERE TRANCHE				1 558	77 022	78 580
2017120	REPARATIONS ET IMPREVUS	69 086	9 276				78 362
2018120	REPARATIONS ET IMPREVUS		76 726				76 726
2019147	ENDUIT ET REPROFILAGE H A			75 000			75 000
2018147	ENDUIT ET REPROFILAGE H A		75 000				75 000
2017113	MATERIEL AFFAIRES SCOLAIRES	71 745	2 866				74 611
2017145	AIRES DE JEUX	39 341	31 826				71 167
2017147	ENDUIT ET REPROFILAGE H A	69 989					69 989
2020126	TRANSFORMATION CINEMA EN THEATRE				1 974	67 105	69 079
2019009	TRIBUNES TERRAIN FOOT VSM			799	18 802	48 110	67 711
2017164	TRAVAUX ECLAIRAGE	56 575	10 667				67 243
2017122	AMENAGEMENT CIMETIERE	40 435	22 932	2 961			66 328
2020164	TRAVAUX ECLAIRAGE				26 585	39 020	65 605
2019117	MATERIEL SPORT			63 177	1 083	380	64 640
2017012	AMENAGT BD DE L'OCEAN ET NOVEILLARD	15 513	35 582	7 049	4 947		63 092
2021145	AIRES DE JEUX					62 967	62 967
2020120	REPARATIONS ET IMPREVUS				57 886	4 281	62 167
2019120	REPARATIONS ET IMPREVUS			51 787	9 942		61 729
2018144	AMENAGEMENTS ESPACES VERTS		61 138				61 138
2021116	MATERIEL LTA					61 071	61 071
2021007	SANITAIRES AUTOMATISES					60 084	60 084
2021147	ENDUIT ET REPROFILAGE H A					60 000	60 000
2020147	ENDUIT ET REPROFILAGE H A				59 993		59 993
2016128	TRAVAUX BATIMENTS	59 616					59 616
2019145	AIRES DE JEUX			59 467			59 467
2017144	AMENAGEMENTS ESPACES VERTS	16 237	42 843				59 080
2020005	SANITAIRES AUTOMATISES				58 153		58 153
2017129	ACCESSIBILITE HANDICAPE	35 960	14 463	7 550			57 972
2016164	TRAVAUX ECLAIRAGE	57 148					57 148

N° opération	Libellé	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
2019144	AMENAGEMENT ESPACES VERTS			52 407	4 554		56 961
2020220	ACQUIS.FONCIERES ET ETUDES				6 037	49 440	55 477
2021220	ACQUIS.FONCIERES ET ETUDES					54 036	54 036
2018162	TRAVAUX HYDRAULIQUE		52 901	0			52 901
2017146	ACCESSIBILITE ET CIRCULATION DOUCE	50 000					50 000
2018146	ACCESSIBILITE ET CIRCULATION DOUCE		12 397	37 271			49 667
2019114	MATERIEL SALLES			9 654	39 337		48 991
2021146	ACCESSIBILITE ET CIRCULATION DOUCE					48 837	48 837
2019122	AMENAGEMENT CIMETIERE			16 617	28 711		45 328
2018122	AMENAGEMENT CIMETIERE		45 000				45 000
2021164	TRAVAUX ECLAIRAGE					44 641	44 641
2018100	MATERIEL MEDIATHEQUE		17 755	26 714			44 469
2016043	SALLE DE CONVIVIALITE SAINTE MARIE SUR MER	43 157	1 130				44 287
2021104	MATERIEL COMMANDE PUBLIQUE					43 103	43 103
2018142	MOBILIERS URBAINS SIGNALETIQUE		30 867	12 000			42 867
2018116	MATERIEL LTA		42 718				42 718
2017220	ACQUIS. FONCIERES ET ETUDES	42 649	0	0	0		42 649
2019162	TRAVAUX HYDRAULIQUE			12 017	30 604		42 621
2019149	ACQUIS.ILLUMINATIONS DE NOEL			42 538			42 538
2021129	ACCESSIBILITE HANDICAPE					40 801	40 801
2016038	AMENAGEMENT DU POLE SOCIAL	18 830	21 496				40 326
2017163	TRVX EXTENSION VOIRIE RESEAUX	27 618	10 422	1 004	0		39 044
2020163	TRVX EXTENSION VOIRIE RESEAUX				3 016	35 279	38 295
2021149	ACQUIS.ILLUMINATIONS DE NOEL					37 847	37 847
2017102	MATERIEL INFORMATIQUE	37 710					37 710
2020122	AMENAGEMENT CIMETIERE				13 118	23 704	36 822
2015007	TRAVAUX MONVAL	7 139	7 139	7 139	7 139	7 137	35 693
2018149	ACQUIS.ILLUMINATIONS DE NOEL		34 993				34 993
2020114	MATERIEL SALLES				34 793		34 793
2021002	AGRDT VESTIAIRE ET CLUB HOUSE TENNIS					34 220	34 220
2021120	REPARATIONS ET IMPREVUS					33 913	33 913
2018104	MATERIEL COMMANDE PUBLIQUE		33 591				33 591
2021106	MATERIEL COMMUNICATION					32 611	32 611
2021142	MOBILIERS URBAINS SIGNALETIQUE					31 722	31 722
2017104	MATERIEL COMMANDE PUBLIQUE	17 233	13 730				30 963

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

N° opération	Libellé	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
2021143	MOBILIERS POUBELLES CORBEILLES					29 999	29 999
2017037	JARDINS FAMILIAUX	23 818	6 115				29 933
2017011	CREATION PASSERELLE ROUTE BLEUE	3 420	23 460	2 093	428		29 400
2018164	TRAVAUX ECLAIRAGE		17 660	11 690			29 349
2020143	MOBILIERS POUBELLES CORBEILLES				29 163		29 163
2020149	ACQUIS.ILLUMINATIONS DE NOEL				29 130	0	29 130
2017116	MATERIEL LTA	29 104					29 104
2019113	MATERIEL VIE DES ECOLES			16 341	10 113		26 454
2020201	AMENAGEMENT SENTIER COTIER				26 070	0	26 070
2018201	DEFENSES DE COTES		25 124				25 124
2019143	MOBILIERS POUBELLES CORBEILLES			25 057			25 057
2016148	FOSSES ET ACCOTT. ZONE URBA H A	24 395					24 395
2020142	MOBILIERS URBAINS SIGNALETIQUE				24 122		24 122
2020129	ACCESSIBILITE HANDICAPE				22 125		22 125
2018163	TRVX EXTENSION VOIRIE RESEAUX		5 360	14 495	2 095		21 950
2017142	MOBILIERS URBAINS SIGNALETIQUE	21 756					21 756
2021201	AMENAGEMENT SENTIER COTIER					20 558	20 558
2021107	MATERIEL DEPENSES IMPREVUES					20 116	20 116
2016180	PROGR. ANNUEL EFFACEMENT DE RESEAUX	19 899					19 899
2021114	MATERIEL SALLES					19 740	19 740
2021163	TRVX EXTENSION VOIRIE RESEAUX					19 656	19 656
2018113	MATERIEL AFFAIRES SCOLAIRES		19 499	0			19 499
2020113	MATERIEL VIE DES ECOLES				18 188	1 161	19 349
2021010	SALLE DU CLION RENOVATION					18 633	18 633
2020106	MATERIEL COMMUNICATION				14 559	4 020	18 579
2018038	AMENAGEMENT POLE SOCIAL		18 293				18 293
2016122	AMENAGEMENT CIMETIERE	18 003					18 003
2020104	MATERIEL COMMANDE PUBLIQUE				16 873	1 118	17 991
2016041	EXTENSION PETITE SALLE STE MARIE	17 819					17 819
2017002	AMENAGT BAT COMMUNAUX LA TERRASSE	2 040	0	15 219			17 259
2018145	AIRES DE JEUX		0	16 380			16 380
2021113	MATERIEL VIE DES ECOLES					16 280	16 280
2016042	REAMENAGT CLUB NAUTIQUE PORNIC	14 955	969				15 924
2017149	ACQUIS. ILLUMINATIONS DE NOEL	15 818					15 818

N° opération	Libellé	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
2019129	ACCESSIBILITE HANDICAPE			13 783	1 985		15 767
2016114	MATERIEL SALLES DE SPORTS	15 552					15 552
2016149	ACQUIS.ILLUMINATIONS DE NOEL	15 502					15 502
2017034	PUP TRIANGLE DE JADE	15 277	0	0			15 277
2016163	TRVX EXTENSION VORIE RESEAUX	13 215	1 872				15 087
2019001	SUBV INVESTISSEMENTS CNP			15 000			15 000
2020001	SUBV INVESTISSEMENT				15 000		15 000
2018001	SUBVENTION INVESTISSEMENTS		15 000				15 000
2017001	SUBVENTION INVESTISSEMENTS	15 000					15 000
2017035	PUP GRAND GOBET	2 606	11 562				14 168
2019163	TRVX EXTENSION VOIRIE RESEAUX			5 573	8 348		13 921
2016129	ACCESSIBILITE HANDICAPE	8 358	5 529				13 887
2018106	MATERIEL COMMUNICATION		3 207	10 512			13 719
2019105	MATERIEL CULTURE			13 493			13 493
2016146	ACCESSIBILITE ET CIRCULATION DOUCE	5 387	4 465	2 963	577		13 392
2016113	MATERIEL AFFAIRES SCOLAIRES	13 371					13 371
2017112	MATERIEL ECOLE DE MUSIQUE	10 818	1 990				12 808
2016116	MATERIEL LTA	12 791					12 791
2019103	MATERIEL DAE			0	11 498		11 498
2018105	MATERIEL CULTURE		11 469				11 469
2020105	MATERIEL CULTURE				11 333		11 333
2018125	TRAVAUX SUITE COMMISSION SECURITE		11 082				11 082
2020112	MATERIEL ECOLE DE MUSIQUE				10 968		10 968
2017125	TRAVAUX SUITE COMMISSION SECURITE	8 802	1 906				10 709
2018143	MOBILIERS CORBEILLES POUBELLES		10 425				10 425
2021011	CORNICHE DU PORTEAU					10 110	10 110
2017032	SUBVENTION PSLA	10 000					10 000
2020125	TRAVAUX SUITE COMMISSION SECURITE				9 934		9 934
2017109	MATERIEL AFFAIRES SOCIALES	850	9 037				9 888
2017143	MOBILIERS CORBEILLES POUBELLES	9 498					9 498
2018112	MATERIEL ECOLE DE MUSIQUE		9 166				9 166
2019104	MATERIEL COMMANDE PUBLIQUE			8 850			8 850
2016104	MATERIEL COMMANDE PUBLIQUE	8 628					8 628
2017111	MATERIEL POLICE MUNICIPALE	8 618					8 618
2019008	RENOVATION SALLE ACTUELLE DU CLION			0	6 294	2 158	8 452
2020103	MATERIEL DAE				0	8 394	8 394

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

N° opération	Libellé	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
2017114	MATERIEL SALLES DE SPORTS	2 577	5 473				8 049
2021111	MATERIEL POLICE MUNICIPALE					7 903	7 903
2021117	MATERIEL SPORT					7 358	7 358
2018114	MATERIEL SALLES		7 060				7 060
2016166	VIDEOSURVEILLANCE	6 930					6 930
2017004	CONSTRUCTION SALLE POLYV. LE CLION	6 740					6 740
2021125	TRAVAUX SUITE COMMISSION SECURITE					6 602	6 602
2016037	JARDINS FAMILIAUX	6 528					6 528
2016144	AMENAGEMENT ESPACES VERTS	6 472	0				6 472
2020202	PANNEAUX ET MATS POUR PLAGE				6 436		6 436
2016115	MATERIEL SERVICES TECHNIQUES	6 288					6 288
2017107	MATERIEL DEPENSES IMPREVUES	5 905					5 905
2017161	TRAVAUX DEFENSE INCENDIE	0	5 864				5 864
2015041	EXTENSION PETITE SALLE STE MARIE	5 838					5 838
2020007	ACQUISITION BATIMENT				5 798		5 798
2020111	MATERIEL POLICE MUNICIPALE				5 791		5 791
2018117	MATERIEL SPORT		0	5 779			5 779
2020107	MATERIEL DEPENSES IMPREVUES				5 269		5 269
2021105	MATERIEL CULTURE					5 194	5 194
2020144	AMENAGEMENT ESPACES VERTS				1 009	4 121	5 129
2021202	PANNEAUX ET MATS POUR PLAGE					5 063	5 063
2020100	MATERIEL MEDIATHEQUE				4 912		4 912
2017105	MATERIEL CULTURE	4 836					4 836
2016143	MOBILIERS CORBEILLES POUBELLES	4 618					4 618
2016040	REAMENAGT 4 TERRAINS TENNIS DU CLION	4 368					4 368
2015035	PUP LE GRAND GOBET	3 279	721				4 000
2019202	PANNEAUX ET MATS POUR PLAGE			3 860			3 860
2019125	TRAVAUX SUITE COMMISSION SECURITE			1 809	2 032	0	3 841
2018202	PANNEAUX ET MATS POUR PLAGE		3 833				3 833
2019005	SANITAIRES AUTOMATISES			3 410			3 410
2016102	MATERIEL INFORMATIQUE	3 294					3 294
2016109	MATERIEL AFFAIRES SOCIALES	3 000					3 000
2016120	REPARATION ET IMPREVUS	2 707					2 707
2018014	TERRAIN DE FOOT A CINQ		2 573				2 573
2019107	MATERIEL DEPENSES IMPREVUES			2 558			2 558
2019100	MATERIEL MEDIATHEQUE			2 414			2 414

N° opération	Libellé	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
2018107	MATERIEL DEPENSES IMPREVUES		2 291				2 291
2018161	TRAVAUX DEFENSE INCENDIE		1 980				1 980
2018118	MATERIEL JSA		1 967				1 967
2018101	MATERIEL PROTOCOLE		1 787				1 787
2021112	MATERIEL ECOLE DE MUSIQUE					1 585	1 585
2018109	MATERIEL AFFAIRES SOCIALES		1 551				1 551
2015036	PVR FICAUDIERE	1 372					1 372
2017202	PANNEAUX ET MATS POUR PLAGE	1 352	0				1 352
2019101	MATERIEL PROTOCOLE			1 294			1 294
2016033	PUP PLESSIS ALLAIS	940					940
2019118	MATERIEL JSA			935			935
2018111	MATERIEL POLICE MUNICIPALE		887				887
2021101	MATERIEL PROTOCOLE					766	766
2019112	MATERIEL ECOLE DE MUSIQUE			0	598		598
2016007	TRAVAUX MONVAL	92					92
2017106	MATERIEL COMMUNICATION	0					0
2021006	BUDGET PARTICIPATIF					0	0
2015163	TRVX EXTENSION VORIE RESEAUX	0					0
2017100	MATERIEL MEDIATHEQUE	0					0
2010128	ENTRETIEN PROGRAMMABLE				0		0
2020145	AIRES DE JEUX				0		0
2021003	SKATE PARK					0	0
2021103	MATERIEL DAE					0	0
2021005	RENOVATION BATIMENT TERRASSE					0	0
2021108	MATERIEL URBANISME PATRIMOINE					0	0
2021109	MATERIEL SPORT ET AFFAIRES MARITIMES					0	0
2020130	EXTENSION VESTIAIRE TENNIS DU CLION				0		0
2017005	SANITAIRES AUTOMATISES	0					0
2016161	TRAVAUX DEFENSE INCENDIE	0					0
2020118	MATERIEL JSA				0		0
2019166	VIDEOSURVEILLANCE			0			0
2015220	ACQ FONCIERES ET ETUDES	0	0				0
Total général		3 845 153	5 955 760	7 247 797	4 548 502	6 159 461	27 756 673

Source : CRC à partir des fichiers « opérations d'investissement » transmis par la commune



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

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

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25, rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes Cedex 1

Adresse mél : paysdelaloire@ccomptes.fr



RÉPONSES

AUX OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE

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

Chambre régionale
des comptes
Pays de la Loire



**Réponse de Monsieur Jean-Michel BRARD,
Maire de la commune de Pornic,
au rapport d'observations définitives
de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire
en date du 25 novembre 2022**



Pornic, le 23 décembre 2022

Le Maire

à

Monsieur le Président
Chambre régionale des comptes des Pays de la
Loire
25, rue Paul Bellamy
BP 14119
44 041 NANTES Cedex 01

Direction Générale des
Services

Dossier suivi par : Marie DUPRÉ, Directrice Générale des Services
(02.40.82.98.45. / mdupre@pornic.fr)

V/Réf. : 2022-134
N/Réf. : JMB/MD/2022

OBJET : Réponse de la commune de Pornic au rapport d'observations définitives notifié le 25 novembre 2022

Courrier adressé par voie dématérialisée à :
sylvie.bayon@crtc.ccomptes.fr
valerie.macquigneau@crtc.ccomptes.fr

Monsieur le Président,

A l'issue des opérations de contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Pornic réalisées sur les exercices 2017 à 2021, vous m'avez fait parvenir, le 25 novembre dernier, le rapport d'observations définitives établi par la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire.

Conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières et dans le respect du caractère contradictoire de la procédure de contrôle, je vous prie de trouver ci-après la réponse que je souhaite apporter aux observations et recommandations formulées.

De façon générale, j'observe avec satisfaction que le rapport ne relève pas de dysfonctionnement majeur qui nuirait à la bonne gestion de la collectivité. La situation financière est saine, les charges de gestion contenues et l'endettement remarquablement faible ce qui permet à la Ville de Pornic de bénéficier d'une excellente solvabilité et de conditions favorables pour garantir le financement de ses projets. Ce constat est d'autant plus rassurant que les années 2020 et 2021 ont été marquées par la crise sanitaire et ses conséquences, générant de moindres recettes, des retards dans la réalisation des projets et la réinterrogation d'un certain nombre de dispositifs.

Les observations mises en relief par le présent rapport appellent plusieurs niveaux de réponse. Pour certaines d'entre-elles, il nous apparaît opportun de rappeler les éléments de contexte et de perspectives plus larges que nous avons précédemment développés dans notre réponse au rapport provisoire. Pour d'autres, une réponse rapide sera apportée, les actions correctives sont pour la plupart déjà engagées.

.../...

Recommandation n°1 : *Concourir au développement des mutualisations avec Pornic Agglo Pays de Retz*

Le bilan des mutualisations réalisées entre la communauté d'agglomération et ses communes de 2019 à 2021, dressé par la chambre, se réduit à pointer ce qui n'a pas encore été réalisé et omet les projets majeurs portés au cours de ces trois années mouvementées. De nombreux sujets restent à explorer mais cela ne doit pas occulter les efforts collectifs déployés pour aboutir à la création du service commun des ressources humaines le 1^{er} janvier 2021 (5 entités, 600 agents) et du service commun des systèmes d'information le 1^{er} janvier 2022 (3 entités, 520 agents). La mise en œuvre de ces organisations complexes va bien au-delà des objectifs définis dans le schéma de mutualisation pour ces deux services ressources essentiels au bon fonctionnement des collectivités. Le plan de mutualisation adopté en 2019 prévoyait dès sa rédaction de se fonder sur une approche pragmatique basée sur les opportunités pouvant se présenter sur le territoire. C'est sur les thématiques ressources humaines et informatique que les efforts se sont particulièrement portés pour répondre aux besoins les plus urgents des collectivités. La crise sanitaire et ses périodes de confinement avaient alors mis en lumière la nécessité de se doter de compétences solides et pérennes dans ces domaines, ce qu'aucune des collectivités concernées ne possédait jusque là.

S'agissant des services finances, commande publique, juridique et urbanisme, la question d'une coopération plus ou moins renforcée fera l'objet d'une étude conjointe entre la communauté d'agglomération et ses communes, au cours de l'année 2023, dans le cadre de la révision du schéma de mutualisation. Toutes ont la volonté de mettre en commun leurs ressources pour construire une organisation plus efficiente dans le respect de leurs compétences réciproques, toutefois il ne peut être présumé des décisions communes qui seront prises sur ces thématiques.

Recommandation n°2 : *Dès le prochain débat d'orientation budgétaire, enrichir le rapport d'orientation budgétaire (ROB)*

La commune ayant été informée de la demande de la chambre d'enrichir le ROB dès la réception du rapport provisoire en juillet 2022, les services ont pu anticiper cette recommandation et la mettre en œuvre dans le ROB pour l'année 2023 débattu au cours de la séance du conseil municipal du 1^{er} décembre dernier. Ainsi, ce ROB s'est vu complété des éléments suivants : la présentation détaillée du contexte économique, l'évolution des flux financiers entre la commune et la communauté d'agglomération, l'évolution des effectifs et les hypothèses de travail retenues pour justifier de l'évolution des dépenses de personnel, la présentation détaillée des investissements de renouvellement et de développement projetés pour l'année 2023, la structure et la charge de la dette également présentées de façon plus large.

La recommandation n°2 est ainsi d'ores et déjà mise en œuvre par la commune.

Recommandation n°3 : *Assurer la mise en ligne sur le site internet de la commune des informations budgétaires et des informations relatives aux subventions*

Les informations manquantes ont été mises à disposition sur le site internet de la Ville.

Recommandation n°4 : *Fiabiliser l'inventaire des immobilisations*

Le comptable et l'ordonnateur ont fait communément le constat de l'absence de concordance de l'état de l'actif et de l'inventaire de la Ville et avaient décidé en 2019 de consacrer du temps à leur régularisation. Le manque de personnel d'un côté et de l'autre n'a malheureusement pas permis de remplir cet objectif à la date du contrôle. L'échéance du passage à la nomenclature comptable M57 au 1^{er} janvier 2024 constitue un impératif pour les deux entités. En collaboration avec le comptable public, la collectivité s'est engagée à répondre à la recommandation n°4 avant la fin de l'année 2023.

Recommandation n°5 : Constituer des provisions adéquates dès l'ouverture d'un contentieux

La commune prend acte de cette recommandation. Des provisions pour les contentieux ouverts seront soumises au conseil municipal en fonction du risque financier encouru.

Recommandation n°6 : Fiabiliser le plan pluriannuel d'investissement

Le PPI de la commune de Pornic est projeté sur le mandat et soumis à prospective sur une durée de 3 ans. Il porte les ambitions du programme politique de la mandature tout en faisant l'objet d'une révision annuelle qui lui permet d'intégrer les contraintes techniques et administratives et les adaptations nécessaires à l'évolution des besoins de la population. Ce support est donc tout à la fois la traduction d'une ambition, un outil de projection, et le véhicule d'une programmation concrète des investissements à réaliser sur le court terme. Compte-tenu de la complexité de l'environnement administratif, de l'incertitude croissante sur l'obtention des subventions, de la volatilité des prix des matériaux et des nombreux dossiers transverses actuellement travaillés par la commune (PLU, Petite Ville de Demain, Plan de mobilité, etc.), une anticipation précise des investissements sur 12 mois s'avère de facto très difficile à tenir. La commune prend toutefois acte de cette recommandation et des efforts de clarification qui sont attendus.

Recommandation n°7 : Mettre en place la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP)

La plus-value du vote des crédits en AP/CP sera examinée pour les opérations pluriannuelles lors du passage à la nomenclature comptable M57. La recommandation pourra ainsi être mise en œuvre à l'occasion du vote du budget primitif 2024.

Recommandation n°8 : Se conformer aux règles de la commande publique en matière de mise en concurrence

La commune de Pornic s'est dotée de dispositifs internes de contrôle qui lui permettent de s'assurer du respect des règles de la commande publique. Doté d'agents compétents et expérimentés, le service dédié assure un contrôle systématique des procédures et veille au respect des nombreuses obligations découlant de cette législation complexe. Le contrôle opéré par la chambre ne met en exergue qu'un seul point sur lequel la collectivité doit porter une plus grande attention, ce à quoi la commune s'engage sans restriction. Les avis d'appel public à concurrence feront désormais systématiquement apparaître les pondérations des critères et sous-critères d'analyse des offres.

Recommandation n°9 : Délibérer afin que la commune figure dans la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion

Au cours de la précédente phase contradictoire, en réponse au rapport provisoire, la commune a déjà longuement répondu sur ce point et son incompréhension devant l'insistance de la chambre à la voir figurer sur cette liste alors que la plus-value pour son territoire n'a pas été démontrée par les services de l'état et que les risques financiers et contentieux s'avèrent difficilement mesurables. L'analyse technique et juridique réalisée par les services communaux et intercommunaux tend à démontrer que le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) approuvé en 2016 et le plan local d'urbanisme révisé en 2022 intègrent d'ores et déjà la gestion des risques littoraux. L'inscription sur la liste évoquée par la chambre engagerait la ville et l'agglomération à réaliser une nouvelle étude de cartographie des risques littoraux dont les résultats seraient similaires à ceux du PPRL existant. Quant aux nouveaux outils réglementaires auxquels cette inscription ouvrirait droit, les associations d'élus appellent à la plus grande prudence. Leurs modalités de mise en œuvre et la responsabilité des collectivités qui seraient à leur initiative doivent encore être précisées par des textes réglementaires à venir.

Par ailleurs, l'accompagnement financier des collectivités locales pour la rédaction et la mise en œuvre de leurs stratégies locales de gestion du trait de côte reste à ce jour sans précision de la part de l'Etat. Pour ces raisons, il a été décidé de différer l'inscription de la commune sur la dite-liste jusqu'à ce que l'environnement réglementaire soit explicité et précisé par les décrets à venir.

Recommandation n°10 : Favoriser la mise en place d'un plan local d'urbanisme intercommunal

La commune prend acte de cette recommandation sans toutefois présupposer de l'avis des élus des collectivités qui seront amenés à se positionner sur cette question.

Recommandation n°11 : Elaborer et publier le document d'information communal sur les risques majeurs

La commune convient du retard pris sur la production de ce document dont l'élaboration a été précédée de celle du plan communal de sauvegarde, le 1^{er} janvier 2017, et de la mise en œuvre d'un exercice grandeur nature, le 25 avril 2019, qui a mobilisé et aguerri les services à la gestion des crises. Le volet informatif du plan communal de sauvegarde, particulièrement nécessaire à une bonne appréhension des dispositifs de mise en sécurité par la population, est en cours de réalisation. Le contenu du DICRIM sera mis en ligne sur le site Internet de la Ville avant le 31/12/2022.

Avant de clore cette réponse, je tiens à saluer la qualité et la clarté des échanges intervenus au cours de la période de contrôle entre les instructeurs de la chambre régionale des comptes et les représentants de la collectivité. Les observations formulées à l'oral comme à l'écrit sont reçues avec la plus grande attention par les services et les élus, elles constituent une excellente opportunité d'améliorer la qualité de gestion de notre collectivité.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma plus haute considération.



Le Maire

Jean-Michel BRARD