Chambre régionale des comptes
Pays de la Loire

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE HAUTE-GOULAINE

(Département de la Loire-Atlantique)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 17 juin 2026.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES 2

SYNTHÈSE 5

RECOMMANDATIONS 7

INTRODUCTION 8

1 LA GOUVERNANCE DE LA COMMUNE 9

1.1 Le fonctionnement du conseil municipal 9

1.1.1 Le règlement intérieur déjà complété en cours de mandat, devra être corrigé 9

1.1.2 L'information des élus et des habitants sur les affaires présentées au conseil municipal 10

1.1.2.1 Les procès-verbaux du conseil municipal publiés tardivement 10

1.1.2.2 Le contenu des convocations au conseil municipal 10

1.1.2.3 L'insuffisante information sur les indemnités de toutes natures des élus 11

1.1.3 La formation des élus locaux 12

1.2 Les commissions municipales 12

1.2.1 Les commissions obligatoires 12

1.2.1.1 La commission d'appel d'offres 12

1.2.1.2 La commission pour l'accessibilité 13

1.2.1.3 La commission de contrôle des listes électorales 13

1.2.2 Les commissions municipales thématiques 14

1.3 Un régime des délégations à sécuriser 15

1.3.1 Des délégations du conseil municipal au maire à préciser 15

1.3.2 Les délégations de fonctions données aux adjoints et conseillers délégués 15

1.4 Une stratégie de prévention et traitement des atteintes à la probité à mettre en place 17

1.4.1 La commune n'a pas mis en place de réelle stratégie de prévention des atteintes à la probité 17

1.4.2 Un contrôle de l'utilisation des véhicules à renforcer 17

1.4.3 La prise en charge de frais excédant le cadre légal 17

2 FIABILITÉ ET INFORMATION BUDGÉTAIRE 18

2.1 L'information financière et le pilotage budgétaire 18

2.1.1 Les rapports sur les orientations budgétaires 18

2.1.2 Le non-respect des obligations réglementaires en matière de publication et de transparence de l'information budgétaire 19

2.1.3 Une qualité des annexes budgétaires qui doit être améliorée 19

2.1.4 Une mise en œuvre du budget vert à consolider 19
2.1.5 Le taux de réalisation budgétaire 20
2.1.6 Les autorisations de programme et crédits de paiement 21
2.2 La fiabilité des comptes 22
2.2.1 La maîtrise du circuit de la dépense à renforcer 22
2.2.1.1 La comptabilité d'engagement est insuffisante 22
2.2.1.2 Le circuit de validation de la dépense est sécurisé 22
2.2.1.3 Un délai global de paiement insuffisamment respecté 23
2.2.2 La comptabilisation de l'indemnité compensatrice dérogatoire et du fonds de soutien 23
2.2.3 Le rattachement irrégulier du CCAS au compte au Trésor de la commune 24
2.2.4 La gestion des comptes de bilan à améliorer 24
2.2.4.1 Une gestion de l'actif encore perfectible 24
2.2.4.2 L'utilisation non conforme des comptes d'immobilisations en cours 25
2.2.4.3 L'autofinancement faussé par l'imputation erronée de la participation d'équilibre à la concession d'aménagement du bourg en section d'investissement 26
2.2.4.4 Des provisions à constituer et à ajuster 26
3 UNE SITUATION FINANCIÈRE QUI S'AMÉLIORE À PARTIR DE 2024 27
3.1 Une capacité d'autofinancement qui s'améliore à partir de 2024 27
3.1.1 Des produits de gestion en augmentation mais restant plus faibles que ceux des communes comparables 29
3.1.1.1 L'augmentation des ressources fiscales 29
3.1.1.2 Les ressources institutionnelles 30
3.1.1.3 Les ressources d'exploitation : une diminution à relativiser 31
3.1.2 Des charges de gestion en augmentation en raison de la progression des charges de personnel 31
3.1.2.1 Des charges de personnel en forte augmentation jusqu'en 2024 32
3.1.2.2 Les charges à caractère général en hausse 33
3.1.2.3 Des subventions et contributions de fonctionnement stables 34
3.1.2.4 Les autres de charges de gestion 34
3.2 Un niveau d'investissement modéré 35
3.2.1 Les dépenses d'équipement 35
3.2.2 Les subventions d'équipement et participations 36
3.3 Un financement des investissements sans nouvel emprunt jusqu'en 2024 36
3.3.1 Un financement propre confortable 36
3.3.2 Une politique de désendettement 37
3.4 Une prospective financière dont les objectifs doivent être formalisés 38
4 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES À RENFORCER 39
4.1 Des outils de gestion à compléter 39
4.1.1 Une stratégie peu formalisée 39
4.1.2 La gestion des emplois à mieux maîtriser 39
4.1.3 Un coût moyen des emplois en forte augmentation 41
4.2 Un cadre réglementaire insuffisamment pris en compte 42

4.2.1 La création des emplois non permanents sans délibération systématique 42
4.2.2 La rémunération des heures supplémentaires conditionnée à la mise en œuvre d'un système de contrôle du temps de travail 43
4.2.3 Le cadre insuffisamment précis du régime indemnitaire du Rifseep 43
4.2.4 Le recrutement et le maintien en fonctions d'un DGS condamné à deux reprises 44
4.2.5 L'avancement de carrière irrégulier du DGS 45
5 UNE COMMANDE PUBLIQUE MARQUÉE PAR DES IRRÉGULARITÉS 46
5.1 Des achats récurrents à regrouper pour limiter les achats sans mise en concurrence 46
5.2 Un échantillon de marchés marqué par d'importantes irrégularités 47
5.2.1 Les marchés de gestion du multi-accueil 47
5.2.2 La restauration collective : des augmentations de prix irrégulières et des prestations ne respectant pas le cahier des charges, faute de contrôle suffisant 49
5.2.3 L'analyse des offres irrégulière du marché de réalisation d'un terrain synthétique et de terrains de pétanque 51
5.2.4 La concession d'aménagement du centre-bourg : des avenants irréguliers, bouleversant l'économie du contrat et marquant un désengagement de la commune sur la construction de logements sociaux 53
5.2.4.1 Des avenants irréguliers 53
5.2.4.2 Des avenants bouleversant l'économie du contrat 54
5.2.4.3 Des avenants allant à l'encontre des objectifs de construction de logements sociaux 55

ANNEXES 57

Annexe n° 1. Marchés de gestion du multi-accueil 58
Annexe n° 2. Concession d'aménagement 59

SYNTHÈSE

Le contrôle de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire sur les comptes et la gestion de la commune de Haute-Goulaine (5 992 habitants) a porté sur les exercices 2019 et suivants. Dans ce cadre, ont notamment été examinées les modalités de gouvernance institutionnelle, la situation financière et la qualité comptable, la gestion des ressources humaines et la commande publique.

Des modalités de gouvernance à corriger

Le fonctionnement des instances de gouvernance gagnerait à être amélioré par un règlement intérieur corrigé du conseil municipal et des délégations au maire et aux élus mieux définies et circonscrites. L'information des habitants et des élus pourra être améliorée par des projets de délibérations plus explicites sur les enjeux financiers et budgétaires et par la publication sur le site internet des actes prévus par les textes. Les dix commissions thématiques doivent être davantage intégrées au processus délibératif en amont du conseil municipal.

La commune doit par ailleurs se doter d'une stratégie de prévention des atteintes à la probité, inexistante à ce jour, et renforcer son contrôle interne.

Une information comptable et budgétaire médiocre

La qualité de l'information budgétaire et comptable est médiocre, celle des annexes budgétaires insuffisante. Les inscriptions budgétaires d'investissement sont généralement mal calibrées, entraînant un faible taux d'exécution de la dépense (hors restes à réaliser), les documents budgétaires ne sont pas publiés. Enfin, certaines imputations budgétaires erronées ont pour effet de surévaluer le résultat de la section de fonctionnement et la capacité d'autofinancement.

Une situation financière qui s'améliore à partir de 2024

La politique modérée d'investissement sur la période a permis à la commune de se désendetter de 37 % et de maintenir un fonds de roulement confortable. Le transfert de la taxe foncière départementale ajouté à la hausse des taux des impôts locaux ont permis de conserver une capacité d'autofinancement importante mais qui s'est dégradée jusqu'en 2023, conséquence d'une hausse des charges (notamment de personnel) plus rapide que celle des produits. En 2024 et 2025 la commune a redressé sa capacité d'autofinancement avec une évolution des produits plus rapide que celle des charges.

Afin de pérenniser cette évolution, la commune est invitée à formaliser une stratégie destinée à maintenir une capacité d'autofinancement suffisante pour faire face aux investissements dans lesquels elle est engagée. Cette stratégie devra nécessairement s'appuyer sur une poursuite de la maîtrise des charges de fonctionnement.

Une gestion des ressources humaines à maîtriser

La gestion des ressources humaines et de la masse salariale, premier poste de dépense de la collectivité, doit encore progresser. Si certains outils de gestion existent (procédures de recrutements, fiches de poste), aucune stratégie n'est définie, ni mise en œuvre. Ces lacunes de pilotage ont eu pour corollaire une hausse conséquente de la masse salariale jusqu'en 2024 (+52 %) et des emplois pourvus (+22 %), ainsi que la persistance d'emplois vacants ne répondant pas à des besoins identifiés. Au-delà de ce pilotage à mettre en œuvre, plusieurs

irrégularités ont été relevées : recrutements sur emplois non permanents sans délibération les créant, régime indemnitaire partiellement irrégulier et insuffisamment défini, paiement d'heures supplémentaires sans contrôle du temps de travail, avancement de carrière injustifié du DGS. La collectivité devra y remédier.

Une commande publique marquée par des irrégularités significatives

L'analyse d'un échantillon de marchés a révélé des irrégularités significatives. La concession d'aménagement du centre-bourg (11 M€) a par exemple fait l'objet d'avenants irréguliers et déséquilibrés, bouleversant l'économie du contrat (réduction de 44 % du nombre de logements sociaux et augmentation de 1,7 M€ du coût des participations publiques). Ces derniers vont également à l'encontre des objectifs de la commune en matière de construction de logements sociaux. De même, les marchés de gestion du multi-accueil et de réalisation d'un terrain synthétique ont été entachés d'importantes irrégularités ayant conduit dans les faits à supprimer toute mise en concurrence pour le premier et fausser l'analyse des offres pour le second. Le marché de restauration a pour sa part été modifié par deux avenants augmentant les prix sans modification de la prestation, de manière irrégulière. Enfin, la qualité des prestations de restauration n'est conforme ni au cahier des charges ni à la réglementation, sans que le prestataire se soit vu appliquer les pénalités prévues au contrat.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Respecter les dispositions de l'article L. 2123-24-1 du CGCT prescrivant d'établir chaque année un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal et le communiquer aux conseillers municipaux, avant l'examen du budget.

Recommandation n° 2. : Mettre fin au rattachement irrégulier du CCAS au compte au Trésor de la commune.

Recommandation n° 3. : Mettre en cohérence l'inventaire comptable avec l'état de l'actif tenu par le comptable public, conformément aux dispositions de l'instruction M57 (Tome 1, titre 3, chapitre1).

Recommandation n° 4. : Constituer des provisions en cas d'ouverture d'un contentieux en première instance conformément à l'article R. 2321-2 du CGCT.

Recommandation n° 5. : Délibérer pour autoriser le recrutement des emplois non permanents conformément à l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique.

Recommandation n° 6. : Mettre en place un contrôle automatisé du temps de travail dans les conditions prévues par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Recommandation n° 7. : Délibérer pour instaurer le complément indemnitaire annuel et déterminer les plafonds et critères qui lui sont applicables, conformément à l'article L. 714-5 du code général de la fonction publique.

Recommandation n° 8. : Abroger les arrêtés irréguliers relatifs au reclassement et aux avancements d'échelon sur emploi fonctionnel du directeur général des services conformément aux articles 4 du décret n° 87-1101 et L. 242-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Recommandation n° 9. : Contrôler la conformité des prestations réalisées au cahier des charges et aux engagements du titulaire dans le cadre du marché de prestation de restauration.

INTRODUCTION

La procédure

Le contrôle des comptes de la gestion de la commune de Haute-Goulaine a porté sur les exercices 2019 et suivants. Le courrier de notification d'ouverture du contrôle a été adressé le 2 octobre 2025 à Mme Marcelle Chapeau, maire jusqu'en 2020, ainsi qu'à M. Fabrice Cuchot, maire et ordonnateur de 2020 jusqu'à mars 2026. Mme Anne-Sophie Gstach-Morand lui a succédé dans ces fonctions à la suite de son élection le 21 mars 2026, postérieurement à la procédure d'instruction de la chambre. L'entretien d'ouverture du contrôle prévu par les normes professionnelles a eu lieu le 15 octobre 2025 avec M. Cuchot et le 30 octobre 2025 avec Mme Chapeau. Les entretiens de fin de contrôle prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières se sont tenus les 21 et 23 janvier 2026 avec respectivement M. Cuchot et Mme Chapeau. La chambre a délibéré son rapport d'observations provisoires le 26 février 2026. Le rapport et ses extraits ont été notifiés à leurs destinataires le 14 avril 2026. Après examen des réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 17 juin 2026, a arrêté les observations définitives contenues dans le présent rapport.

La commune

La commune de Haute-Goulaine (5 992 habitants en 2022[1]) est située à 10 km au sud-est de Nantes, dans la seconde couronne de l'agglomération. Située à proximité du périmètre de Nantes Métropole, elle est classée *« ceinture urbaine »* selon l'Insee et fait partie de l'aire d'attraction de Nantes. Elle appartient à la communauté d'agglomération Clisson Sèvre et Maine Agglo (CACSMA) depuis sa création au 1er janvier 2017. Si la densité de population de la commune excède celle du département, de la région et de l'intercommunalité (291 habitants/km^2 contre respectivement 214,3 habitants/km^2, 120,9 habitants/km^2 et 184,7 habitants/km^2), son territoire s'étend sur 2 058 hectares et comprend une zone Natura 2000, de nombreux espaces agricoles et viticoles ainsi que deux parcs d'activités (La Loué et La Lande Saint- Martin).

La commune compte 11,40 % de logements sociaux en 2023 et ne répond pas à l'objectif de 25 % prévu par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU.

Avec une variation annuelle de la population de 0,7 % par an, le taux de croissance reste inférieur à ceux du département et de la CACSMA qui s'élèvent respectivement à 1,1 % et 0,9 %. Il est cependant légèrement supérieur à celui de la région (0,6 %).

Les indicateurs économiques et sociaux témoignent d'une population globalement plus favorisée que la moyenne départementale (part des ménages fiscaux imposés, taux de chômage, part des propriétaires de résidence principale).

[1] Population Insee 2025.

1 LA GOUVERNANCE DE LA COMMUNE

1.1 Le fonctionnement du conseil municipal

1.1.1 Le règlement intérieur déjà complété en cours de mandat, devra être corrigé

Conformément à l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT), par délibération du 9 octobre 2020, le conseil municipal s'est doté d'un règlement intérieur (RI) modifié ensuite le 9 septembre 2022, puis le 16 mai 2025.

L'article L. 2121-19 du CGCT reconnaît à chacun des conseillers municipaux la possibilité de poser en séance des questions orales ayant trait aux affaires de la commune. Le délai de 48 heures fixé à l'article 12 du RI pour le dépôt préalable d'une question orale n'appelle pas d'observation[2]. En revanche, ledit article dispose que *« les questions orales ne donnent pas lieu à un débat »*. Or le juge administratif a reconnu l'illégalité de telles dispositions (TA de Rennes 12 mars 1997 n° 925616)[3]. En outre, la disposition selon laquelle *« le maire est seul compétent pour accepter ou non la question orale et qu'en cas de refus, il fera connaître sa décision »* gagnerait à être précisée. La chambre rappelle en effet que le maire est tenu d'apporter une réponse et qu'en cas d'impossibilité, son refus doit être motivé au risque de faire l'objet d'une annulation par le juge administratif[4].

Sur le droit d'expression des élus de l'opposition, conformément à l'article L. 2121-27-1 du CGCT, le RI prévoit qu'un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale dans chaque numéro du magazine municipal, à la suite de la diffusion d'un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal. Toutefois, le RI limite ce droit d'expression à 2 200 caractères espaces, titres, signatures photos ou dessins compris, ce qui est insuffisant pour un magazine de plus de 20 pages[5].

La chambre constate que, conformément au RI modifié le 16 mai 2025, le site internet de la commune dispose d'une page web[6] « libre expression » permettant à la minorité municipale de s'exprimer, tout comme la majorité. Enfin, cette modification a également prévu les modalités d'expression de la minorité sur le support facebook de la mairie. Compte tenu de la portée générale des dispositions du RI, celui-ci gagnerait à prévoir le droit d'expression de

[2] CAA de Paris, 4 juillet 2018, n° 17PA01019 et 17PA01022.

[3] En ce sens également (https://www.senat.fr/questions/base/2010/qSEQ100613944.html), réponse ministérielle à QE n° 13944.

[4] Réponse ministérielle à QE n° 59837 publiée au JO le 9 mars 2010.

[5] TA de Bordeaux, 6 octobre 2022, n° 20BX01083 : annulation de l'article du RI limitant à 2 400 le nombre de signes laissés à l'expression des élus de l'opposition dans le bulletin municipal au regard du caractère mensuel de la publication et de son nombre de page (30). CAA de Versailles, 4 octobre 2018, n° 17VE02810 : s'il appartient au maire de fixer les modalités de mise en œuvre de l'expression de l'opposition, un espace de moins de 750 mots, c'est-à-dire environ 4 100 signes, ne présente pas un caractère suffisant et équitable eu égard aux caractéristiques de la publication.

[6] https://www.hautegoulaine.fr/votre-commune/libre-expression.

la minorité sur les « réseaux sociaux »[7]. En outre, la réglementation du droit d'amendement des élus (article 10 du RI) limite celui-ci en imposant que les propositions d'amendement soient présentées par écrit au maire *« au moins avant 18H, trois jours ouvrés avant la séance du conseil »*. Dans la mesure où les convocations sont envoyées cinq jours avant le conseil, le délai de trois jours avant la séance semble réduire les possibilités de propositions d'amendement.

De même, alors que l'article L. 2121-20 du CGCT prévoit que le pouvoir donné par un conseiller municipal à l'un de ses collègues peut être valable pour trois séances consécutives au maximum, le RI est plus restrictif en indiquant qu'il n'est valable que pour une séance (article 3).

Enfin, il est relevé que l'article 30 du RI prévoit la mise à disposition d'un local au profit des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale conformément aux dispositions de l'article L. 2121-27 du CGCT. Or, à ce jour, aucun local n'est mis à disposition, faute de demande formalisée par les groupes. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice nouvellement élue s'est engagée à proposer au conseil municipal les modifications requises du règlement intérieur au premier semestre 2026.

1.1.2 L'information des élus et des habitants sur les affaires présentées au conseil municipal

1.1.2.1 Les procès-verbaux du conseil municipal publiés tardivement

La liste des délibérations examinées lors de la séance du conseil municipal doit être mise en ligne dans un délai d'une semaine selon l'article L. 2121-25 du CGCT, ce qui n'était le cas en l'espèce jusque fin 2025. De même, le procès-verbal de la séance du conseil municipal n'est publié sur le site internet qu'à compter de la fin de l'année 2025, contrairement à ce que prévoit l'article L. 2121-15 du CGCT. Enfin ces procès-verbaux, s'ils mentionnent les présents et absents, ne font jamais état de l'existence en début de séance du quorum afin de pouvoir régulièrement délibérer conformément à l'article L. 2121-17 du CGCT. Depuis l'installation du nouveau conseil municipal en mars 2026, les procès-verbaux ont été complétés de la mention du quorum.

Le compte rendu des délégations du conseil au maire est assuré très régulièrement et figure aux procès-verbaux.

1.1.2.2 Le contenu des convocations au conseil municipal

Les convocations des élus au conseil municipal sont adressées par voie numérique. Depuis fin 2021, la commune s'est dotée d'un logiciel (Idelibre) permettant aux élus d'accéder depuis l'intranet à toutes les pièces jointes aux convocations des différentes instances municipales.

[7] TA de Lyon, 16 septembre 2021, n° 2100763 : le droit d'expression s'applique sur tous les supports de communication de la collectivité.

La chambre constate que si les projets de délibérations rappellent bien les éléments juridiques (visas), leur texte de présentation est généralement trop synthétique pour aborder l'ensemble des éléments de contexte ou les enjeux financiers de la délibération. La chambre relève par exemple que la délibération du 17 décembre 2021 portant sur l'avenant n° 3 de la concession d'aménagement du bourg augmente la rémunération forfaitaire du concessionnaire de 18,5 % sans la mentionner, ou encore que la délibération du 7 novembre 2025 sur l'abandon des pénalités de retard du chantier de la salle Caron ne mentionne pas les sommes abandonnées par la commune. La chambre appelle particulièrement l'attention de la commune sur la non-conformité des délibérations budgétaires à la réglementation sur la période, en raison notamment de l'absence de présentation brève et synthétique qui doit être jointe aux budgets primitifs et comptes financiers uniques conformément à l'article L. 1612-35[8] du CGCT. Le contenu de cette présentation ne peut se résumer et la présentation des balances d'équilibre et à la maquette budgétaire par fonctions analytiques. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice nouvellement élue s'est engagée à améliorer la qualité des documents transmis au conseil municipal.

1.1.2.3 L'insuffisante information sur les indemnités de toutes natures des élus

En vertu de l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT, les communes sont tenues d'établir chaque année un état récapitulatif des indemnités de toute nature, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal, au titre de tout mandat et de toutes fonctions exercés en leur sein et au sein de tout syndicat au sens des livres VII et VIII de la cinquième partie ou de toute société mentionnée au livre V de la première partie ou filiale d'une de ces sociétés[9]. Cet état doit être communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget de la commune.

Les documents transmis par la commune pendant le contrôle n'ont pas permis d'établir la présentation annuelle de cet état au conseil, à l'exception des années 2021[10] (pour les indemnités perçues en 2020) et 2024[11] (pour les indemnités perçues en 2023).

[8] Antérieurement à l'entrée en vigueur de cet article le 1er janvier 2026, l'article L. 2313-1 du CGCT trouvait à s'appliquer.

[9] Depuis le 1er janvier 2026, date d'entrée en vigueur de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local, cet état doit également présenter les indemnités dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal au titre de tout mandat exercé dans une autre collectivité territoriale.

[10] Le procès-verbal de la séance du 17 décembre 2021 atteste de la présentation, sous la forme d'un tableau, en séance, des indemnités de fonction brutes mensuelles perçues en 2020 par mandat.

[11] Les indemnités de fonction perçues en 2023 ont été présentées à la séance du conseil municipal du 12 avril 2024.

Recommandation n° 1. Respecter les dispositions de l'article L. 2123-24-1 du CGCT prescrivant d'établir chaque année un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal et le communiquer aux conseillers municipaux, avant l'examen du budget.

1.1.3 La formation des élus locaux

Conformément à l'alinéa 3 de l'article L. 2123-12 du CGCT, le conseil municipal de Haute-Goulaine a délibéré dans les trois mois suivant son renouvellement en 2020 sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il a déterminé les orientations des formations (acquisition des fondamentaux de la gestion des politiques locales et acquisitions de connaissances en lien avec la commission dont le conseiller est membre).

La délibération du 25 mai 2020 ne respecte toutefois pas les dispositions de l'article L. 2123-14 du CGCT, dans la mesure où aucune modalité de calcul des crédits ouverts au titre du droit des élus à la formation n'est précisée. La délibération indique seulement que l'enveloppe financière nécessaire est fixée selon *« les capacités budgétaires de la collectivité, et sans que cette enveloppe ne puisse excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction »* ce qui ne permet pas d'apprécier sa conformité au plancher fixé par l'article précité à 2 % du montant total des indemnités de fonction. Ce seuil minimal n'a pas été respecté en 2019 et 2020. Si sur les exercices suivants les crédits votés correspondent au montant plancher, les budgets ne sont pas entièrement consommés, y compris lors de la première année du mandat au cours de laquelle les élus doivent obligatoirement bénéficier d'une formation organisée. En outre, le débat annuel sur la formation des élus prévu à l'article L. 2123-12 CGCT n'apparaît sur aucun des procès-verbaux du conseil municipal. La délibération du 1er avril 2026 respecte désormais le montant plancher prévu par le CGCT.

Enfin, en méconnaissance de l'alinéa 5 de l'article précité du CGCT, les annexes des comptes administratifs relatives aux actions de formation des élus n'ont pas été renseignées en 2023 et 2024.

1.2 Les commissions municipales

1.2.1 Les commissions obligatoires

1.2.1.1 La commission d'appel d'offres

Après le renouvellement du conseil municipal en 2020, les membres de la commission d'appel d'offres (CAO) ont été élus lors de la séance du 3 juillet 2020. La composition de la CAO a ensuite été modifiée par délibération du 21 mai 2024.

L'article L. 1411-5 du CGCT énonce que pour les communes de plus de 3 500 habitants la CAO est composée par l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public ou son représentant, président, et par cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste. Il est procédé, selon les mêmes modalités, à l'élection de suppléants en nombre égal à celui de membres titulaires.

En l'espèce, la CAO est formée depuis 2024[12] de cinq membres titulaires et de quatre membres suppléants alors que l'article précité prévoit autant de membres suppléants que de titulaires.

Les décisions de la CAO sont susceptibles de faire grief à des tiers et une irrégularité dans la composition de celle-ci entraîne la nullité de la procédure d'attribution. La chambre invitait par conséquent la commune à compléter la composition de la CAO conformément à l'article L. 1411-5 du CGCT. À la suite de son installation, le conseil municipal, par délibération du 7 mai 2026, a arrêté une composition de la CAO conforme à celle prescrite par l'article précité du CGCT.

1.2.1.2 La commission pour l'accessibilité

L'article L. 2143-3 du CGCT[13] impose aux communes de 5 000 habitants et plus la création d'une commission communale pour l'accessibilité (CCA). La chambre constate que sa création par le conseil municipal de Haute-Goulaine est intervenue tardivement, le 19 mai 2025. Dénommée *« commission Accessibilité pour tous »,* sa composition prévue par le conseil municipal est conforme à l'article précité. En revanche, le maire n'a pris aucun arrêté désignant ses membres.

1.2.1.3 La commission de contrôle des listes électorales

Une commission de contrôle chargée de la régularité des listes électorales doit être instituée dans les communes conformément aux articles L. 19 et R. 7 du code électoral. Dans celles de 1 000 habitants et plus dans lesquelles deux listes ont obtenu des sièges au conseil municipal lors de son dernier renouvellement, elle doit être composée de trois conseillers municipaux de la liste majoritaire et des deux conseillers appartenant à la seconde liste. Ces conseillers municipaux volontaires sont pris dans l'ordre du tableau. Le maire, les adjoints ayant reçu délégation ainsi que les conseillers municipaux disposant d'une délégation portant sur les inscriptions sur les listes électorales ne peuvent y siéger. Le maire transmet au préfet la liste des conseillers municipaux prêts à participer aux travaux de la commission. Les membres sont alors nommés par arrêté du préfet, pour une durée de trois ans et après chaque renouvellement intégral du conseil municipal. Sa composition est rendue publique par affichage et mise en ligne sur le site internet de la commune. Enfin, si l'un des membres de la commission de contrôle ne satisfait plus aux conditions requises, il doit être remplacé.

En l'espèce, par délibération du 14 septembre 2020, le conseil municipal a validé une liste de conseillers municipaux prêts à participer aux travaux de la commission de contrôle. L'arrêté préfectoral désignant les membres de cette commission a ensuite été publié sur le site internet. Le renouvellement de la composition de la commission est intervenu à l'issu du délai réglementaire de trois ans (arrêté préfectoral du 12 décembre 2023) mais la commune n'a

[12] Démission d'un élu en juillet 2024, non remplacé.

[13] Son rôle est de dresser l'état d'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports. Elle établit un rapport annuel présenté en conseil municipal et fait toutes propositions utiles de nature à améliorer la mise en accessibilité de l'existant.

pas mis en ligne sur son site internet cette nouvelle composition. Surtout, un des membres suppléants de la commission ne remplissait pas les conditions pour siéger au sein de la commission, puisqu'il était adjoint au maire titulaire d'une délégation de fonction et de signature (adjoint à la voirie depuis la délibération du 22 novembre 2022, et titulaire d'une délégation de fonction et de signature (arrêtés des 14 décembre 2022 et 11 octobre 2024)).

La chambre a invité la commune à se rapprocher de la préfecture afin de régulariser la composition de sa commission, la commission devant se réunir une fois par an et, en tout état de cause, entre le vingt-quatrième et le vingt-et-unième jour précédant chaque scrutin. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice nouvellement élue a indiqué à la chambre que la commune avait régularisé la composition de la commission en lien avec les services préfectoraux.

1.2.2 Les commissions municipales thématiques

Conformément à l'article L. 2121-22 du CGCT, le conseil municipal a formé des commissions chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises. Lors de la séance du 25 mai 2020, huit commissions permanentes thématiques ont été créées.

La composition de ces commissions respecte la représentation proportionnelle des différents groupes du conseil municipal conformément à l'article L. 2121-22 alinéa 3 du CGCT. Le vote de la délibération du 25 mai 2020 respecte la dérogation au mode de scrutin secret prévu à l'article L. 2121-21 du CGCT, contrairement aux votes intervenus ultérieurement en 2020 et 2024 pour lesquels les délibérations ne mentionnent pas l'accord unanime du conseil pour déroger au scrutin secret. La chambre appelle à une plus grande vigilance sur ce point.

L'article L. 2121-22 du CGCT prévoit par ailleurs que ces commissions sont convoquées dans les huit jours qui suivent leur nomination et que lors de cette première réunion, elles désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider si le maire est absent ou empêché. Au regard des pièces transmises, il apparaît que les commissions n'ont pas été convoquées systématiquement dans le délai de huit jours et qu'aucun vice-président n'a été désigné lors des premières réunions, ce rôle étant assumé de fait par l'adjoint chargé de la délégation correspondante. La chambre rappelle qu'il appartient aux commissions constituées de désigner leur vice-président, qui n'est pas nécessairement l'adjoint chargé de la délégation correspondante.

La chambre note également que les procès-verbaux des commissions ne sont ni systématiquement établis sur la période, ni diffusés à tous les élus ou le sont uniquement depuis fin 2025 sur l'intranet. L'avis des commissions est par ailleurs rarement mentionné dans les projets de délibération. Compte tenu de la place centrale des commissions dans le processus délibératif, la commune est invitée à intégrer leurs travaux dans le calendrier du conseil municipal. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice nouvellement élue a indiqué avoir pris en compte les remarques de la chambre.

1.3 Un régime des délégations à sécuriser

1.3.1 Des délégations du conseil municipal au maire à préciser

L'article L. 2122-22 du CGCT prévoit un nombre limitatif de compétences (31) que le conseil municipal peut déléguer au maire. Pour sept d'entre elles, le conseil municipal doit en fixer les limites ou conditions.

En l'espèce, pour le mandat 2014-2020 les délibérations des 11 avril 2014 et 15 septembre 2014 octroient 15 délégations de compétence au maire. Pour le mandat 2020-2026, ce sont 19 compétences que le conseil municipal a déléguées au maire par délibérations des 26 mai 2020 et 28 mars 2022.

La chambre constate que les rédactions sont relativement identiques d'un mandat à l'autre et que certains champs délégués pourraient être davantage circonscrits. Tel est le cas de la capacité dévolue au maire de réaliser des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, dont la limite fixée est très large (*« dans la limite du montant des emprunts inscrits au budget »*). La commune ayant par le passé souscrit des emprunts « toxiques »[14], cette délégation pourrait davantage circonscrire le type d'emprunts autorisés par délégation, comme l'avait déjà mentionné le rapport de la chambre de 2013.

La chambre constate également qu'aucune limite quant à la nature ou au montant, autre que les montants inscrits au budget, n'encadre la délégation accordée au titre de la passation des marchés publics depuis 2014. Si cette limite n'est pas obligatoire, elle relève de la bonne gestion, d'autant plus que la commune ne dispose pas de commission pour les marchés à procédure adaptée et que la plupart de ses achats sont inférieurs aux seuils de procédure formalisée (5,5 M€ HT pour les travaux et 0,2 M€ HT pour les fournitures et services)[15]. Les deux marchés de services les plus importants (gestion du multi-accueil et restauration collective), bien que nettement supérieurs aux seuils (environ 1,2 M€ chacun sur quatre ans) sont assimilés à des marchés à procédure adaptée au vu de leur objet (marchés de services sociaux), de telle sorte que leur attribution relève de la compétence du maire. La délibération du 1er avril 2026 fixant les délégations du conseil municipal au maire a davantage circonscrit le périmètre de ces dernières.

1.3.2 Les délégations de fonctions données aux adjoints et conseillers délégués

Conformément à l'article L. 2122-18 du CGCT, le maire a délégué par arrêtés[16], sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions à un ou plusieurs adjoints et conseillers délégués.

[14] Un emprunt « toxique » est un emprunt structuré, dont le taux d'intérêt varie en fonction de l'indice financier sur lequel il est indexé et comprenant une première période à « taux bonifié » (le taux d'intérêt est très bas) et une deuxième période où le taux d'intérêt repose sur une formule complexe (ex. : parité euro-franc suisse).

[15] Seuls les marchés formalisés au-dessus de ces seuils font l'objet d'une attribution en CAO.

[16] Du 31 mars 2014 et de 2020, 2021, 2022 et 2024.

Les arrêtés précisent dans leur dispositif que la délégation de fonction emporte délégation de signature au bénéfice des délégataires. En revanche, le périmètre des matières déléguées, les champs d'intervention des adjoints et la nature des actes autorisés sont rarement déterminés par les arrêtés. Or, les délégations doivent définir de façon précise les fonctions déléguées de façon à mettre en capacité le maire d'exercer son pouvoir de contrôle et de surveillance sur les actes. Le juge censure ainsi l'arrêté d'un maire qui ne définit pas avec une précision suffisante les limites de la délégation consentie à son adjoint[17]. Les mêmes observations peuvent être formulées pour les conseillers municipaux délégataires.

En cas de délégations identiques, un ordre de priorité entre les élus doit par ailleurs être établi (CAA de Nantes, 26 décembre 2002, n° 01NT02068). Or, en l'espèce, par arrêté du 26 mai 2020, deux élues ont reçu délégation en matière d'animation sans qu'un ordre de priorité n'ait été fixé.

Enfin, les arrêtés des 19 décembre 2022, 16 juin 2023 et 25 juin 2024 donnant délégation de fonction et de signature générale au deuxième adjoint en l'absence du maire et du premier adjoint, méconnaissent les dispositions de l'article L. 2122-8 du CGCT. En effet, s'il est admis que le maire puisse, sur ce fondement, organiser le fonctionnement de la commune en son absence[18], la délégation ne doit pas être générale et doit porter sur des matières précisément définies avec une identification précise des compétences (CAA Marseille, 12 janvier 2012, n° 10MA00918[19]).

En somme, les délégations de fonctions et de signature ne présentent pas un niveau de précision satisfaisant, ce qui a pour effet de fragiliser les décisions édictées sur leur fondement. Le contrôle de la chambre n'a cependant pas identifié de signature hors champ des délégations pressenties.

Par ailleurs les arrêtés portant délégation du maire à ses adjoints sont des actes réglementaires qui par principe, ne peuvent pas être rétroactifs et sont exécutoires de plein droit dès lors qu'ils ont été publiés ou affichés et transmis au représentant de l'État. Par conséquent, il ne peut être précisé dans l'arrêté que l'acte s'exercera à compter d'une date antérieure à sa date d'entrée en vigueur. En l'espèce, les arrêtés signés le 14 décembre 2022 donnant délégation de fonction et de signature à l'adjoint aux bâtiments et à l'adjoint à la voirie prévoient une date d'effet au 18 novembre 2022. Ils sont donc entachés d'illégalité.

[17] CE, 18 février 1998, n° 152572, *Cne de Conflans-Sainte-Honorine*.

[18] QE n° 42530, réponse publiée le 1er mai 2000, page 2 752.

[19] *« Les dispositions de l'article L. 2122-18 n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire au maire de déléguer une partie de ses fonctions, dans des domaines déterminés, à un adjoint particulier en cas d'absence ou d'empêchement temporaire et de déroger, ainsi, au régime de droit commun régi par l'article L. 2122-17 qui prévoit, dans ces circonstances, son remplacement provisoire par un adjoint choisi dans l'ordre du tableau ».*

1.4 Une stratégie de prévention et traitement des atteintes à la probité à mettre en place

1.4.1 La commune n'a pas mis en place de réelle stratégie de prévention des atteintes à la probité

La commune n'a pas mis en place de véritable politique de prévention des atteintes à la probité. Contrairement aux préconisations de l'Agence française anticorruption (AFA), elle n'a mis en place ni charte de déontologie, ni cartographie des processus et des risques. Aucune action de prévention n'avait été menée à l'ouverture du contrôle de la chambre. Enfin, aucun examen de la nécessité d'arrêtés de déport de l'exécutif et des conseillers municipaux titulaires de délégations de signature n'a été réalisé pour gérer les potentiels conflits d'intérêts, en méconnaissance des procédures de déport prévues par l'article 6 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 qui s'applique quelle que soit la taille de la commune. L'ordonnatrice nouvellement élue s'est engagée à travailler à une charte de déontologie et à une cartographie des risques.

1.4.2 Un contrôle de l'utilisation des véhicules à renforcer

Les véhicules municipaux ne sont pas équipés de carnets de bord et les cartes d'achat de carburant ne sont rattachées ni à un véhicule, ni à une personne. L'organisation actuelle ne permet pas à la commune de suivre les consommations par véhicule (environ 8 000 €/an), de s'assurer de la bonne utilisation des véhicules et de se prémunir d'achats frauduleux de carburant avec les cartes, à des fins privées. La commune est invitée à mettre en place une organisation permettant de s'assurer du bon usage des véhicules et de contrôler l'usage des cartes d'achat de carburant.

1.4.3 La prise en charge de frais excédant le cadre légal

Outre les frais de représentation, susceptibles d'être attribués au maire en vertu de l'article L. 2123-19 du CGCT, mais n'ayant pas fait l'objet d'une délibération du conseil municipal au cours de la période sous contrôle ou ceux engagés à l'occasion des fêtes nationales, locales ou lors de cérémonies approuvées par le conseil municipal[20], la prise en charge par une commune de repas et nuitées d'élus ou d'agents ne peut normalement intervenir que lors de déplacements en dehors du ressort communal. Ceux-ci doivent être justifiés soit, pour les élus, par la représentation ès-qualités de la commune ou par l'exécution d'un mandat spécial donné préalablement par le conseil municipal, soit, pour les agents, par un déplacement faisant l'objet d'un ordre de mission[21]. Ils sont alors pris en charge à hauteur des forfaits fixés pour les agents de l'État[22].

[20] Fêtes et cérémonies (compte 6232), ou bien réceptions (compte 6257) prévues et autorisées par le conseil municipal (à qui il appartient d'en fixer les cadres et limites, notamment budgétaires) et au cours desquelles des repas peuvent être servis à divers convives, dont des élus et des agents.

[21] Articles L. 2123-18 et L. 123-18-1 du CGCT.

[22] Conformément à l'article R. 2123-22-1 du CGCT.

Or, en l'espèce, la délibération du 16 décembre 2022 fixant le cadre des frais de mission des élus prévoit une prise en charge aux frais réels. Elle est donc irrégulière à ce titre. La prise en charge d'une mission, sur la base de cette délibération, a effectivement dépassé les forfaits réglementaires. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice nouvellement élue s'est engagée à proposer au vote une nouvelle délibération fixant le cadre de la prise en charge des frais de mission des élus, conforme aux articles L. 2123-18 et R. 2123-22-1 du CGCT.

La commune a par ailleurs pris en charge des frais concernant des élus et des agents en dehors de tout déplacement ou mandat spécial, ce qui excède le cadre légal[23]. Leur montant s'élève à 1 688 € sur la période 2022-2024. La nouvelle ordonnatrice s'est engagée à mettre un terme à ces pratiques irrégulières.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les instances de gouvernance locale (conseil municipal, commissions municipales obligatoires ou facultatives) sont correctement installées pour l'essentiel. Le fonctionnement de cette gouvernance pourrait toutefois être amélioré par un règlement intérieur du conseil municipal corrigé, par des projets de délibération plus explicites quant à leurs enjeux financiers et budgétaires et par la publicité des actes sur le site internet de la commune conformément au code général des collectivités territoriales.

Les délégations du conseil municipal au maire pouvaient être davantage circonscrites tout comme celles du maire aux adjoints ou conseillers, qui sont parfois irrégulières.

La commune doit par ailleurs se doter d'une cartographie des processus et des risques et d'une stratégie de prévention des atteintes à la probité, inexistantes à ce jour.

2 FIABILITÉ ET INFORMATION BUDGÉTAIRE

2.1 L'information financière et le pilotage budgétaire

2.1.1 Les rapports sur les orientations budgétaires

Sur l'ensemble de la période, la commune a respecté le délai légal de deux mois[24] entre la tenue du débat d'orientations budgétaires (DOB) et le vote du budget primitif (BP), prévu à l'article L. 2312-1 du CGCT. Le contenu des rapports d'orientations budgétaires (ROB) répond aux exigences fixées à l'article D. 2312-3 du CGCT. La chambre rappelle néanmoins qu'il convient de distinguer les présentations des ROB de chaque budget, principal et annexes et de les enrichir des informations mentionnées à l'article précité.

[23] Les frais de mission des fonctionnaires peuvent être pris en charge par la collectivité dans le cadre des déplacements professionnels conformément à l'article L. 723-1 du code général de la fonction publique. En dehors des déplacements, la fourniture gratuite d'un repas est interdite par application du principe de parité avec les agents de l'État (CE, 29 juin 2001, n° 204346).

[24] Les dispositions de l'article L. 1612-26, applicables à compter du 1er janvier 2026, portent ce délai à dix semaines.

2.1.2 Le non-respect des obligations réglementaires en matière de publication et de transparence de l'information budgétaire

L'article L. 1612-35 du CGCT[25] prévoit, pour les communes de plus de 3 500 habitants, la publication sur le site internet d'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles des budgets primitifs et comptes administratifs, le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif ainsi que les maquettes budgétaires. Aucun de ces documents n'est publié par la commune sur son site internet. La chambre l'invite à remédier à cette lacune.

2.1.3 Une qualité des annexes budgétaires qui doit être améliorée

Les articles L. 1612-35 et R. 1612-58 du CGCT[26] fixent la liste des états qui doivent être annexés aux documents budgétaires. En l'espèce, plusieurs annexes budgétaires (dette, cessions, autorisations de programme en 2024, tableau des emplois, flux réciproques entre budgets) ne sont pas renseignées certaines années ou de façon incomplète.

Par ailleurs l'annexe B7 relative aux concours attribués à des tiers en nature ou en subventions, ne mentionne jamais les aides en nature apportées par la commune (local, matériel, personnel) alors que leur valorisation permet d'apprécier le niveau total de subventionnement dont bénéficient ces tiers pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui prévoit l'obligation de conclure une convention en cas de dépassement du seuil de 23 000 €.

La chambre relève également que si la commune respecte l'obligation prévue par l'article L. 2241-1 du CGCT de délibérer[27] sur le bilan des acquisitions et cessions immobilières opérées par elle ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec elle, il est constaté que les chiffres de ce bilan ne correspondent pas systématiquement à ceux annexés au compte administratif.

Enfin, la part de l'indemnité compensatrice dérogatoire liée à la sortie de l'emprunt structuré (cf. partie 2.2.2) représente un engagement hors bilan devant être mentionnée dans l'annexe budgétaire relative aux engagements hors bilan. Cette dernière n'était cependant renseignée sur ce point que jusqu'en 2023.

2.1.4 Une mise en œuvre du budget vert à consolider

L'article 191 de la loi du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a prévu l'obligation pour les communes de plus de 3 500 habitants de renseigner une annexe à leur compte administratif intitulée « *impact du budget pour la transition écologique* » qui présente les dépenses réelles d'investissement contribuant négativement ou positivement à tout ou partie des objectifs de transition écologique.

---

[25] Les dispositions de l'article L. 1612-35 du CGCT entré en vigueur le 1er janvier 2026, étaient auparavant codifiées à l'article L. 2313-1 du CGCT.

[26] Dispositions codifiées aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT avant le 1er janvier 2026.

[27] Délibérations des 6 juillet 2020, 1er juin 2021, 25 mai 2022, 14 avril 2024 et 19 mai 2025.

La commune a joint cette annexe au compte administratif 2024 en renseignant les dépenses d'investissement, par fonctions et par nature, au regard de six objectifs environnementaux[28], alors que seuls deux d'entre eux (objectifs 1 et 6) étaient obligatoires pour l'exercice 2024. Toutefois, la commune ne répond que partiellement aux exigences de l'article précité qui prévoit une identification des dépenses contribuant négativement au budget. En effet, la méthode choisie par la commune est celle dite du *« budget pondéré »* qui consiste à calculer la somme des dépenses favorables à l'environnement dans le budget, en les pondérant selon leur impact estimé : 100 % pour une dépense très favorable, 40 % pour une dépense moyennement favorable, et 0 % pour une dépense neutre ou défavorable. Les dépenses inférieures à 1 000 € sont par ailleurs systématiquement classées neutre. La pondération choisie ne permet pas d'identifier les dépenses défavorables et la colonne de l'annexe consacrée à ces dépenses n'est ainsi pas renseignée. Bien que la commune fasse état d'une difficulté formelle d'affichage de l'annexe, la chambre relève au regard des réponses apportées qu'il s'agit d'un problème inhérent à la méthodologie qu'elle a décidé de retenir. L'ordonnatrice nouvellement élue s'est engagée à faire apparaître les pondérations défavorables dès le compte financier unique de l'exercice 2025.

2.1.5 Le taux de réalisation budgétaire

Aux termes de l'article L. 1612-4 du CGCT, le budget doit être adopté sur la base d'une évaluation sincère des dépenses et des recettes. Afin de respecter cette obligation, il importe que l'exécution budgétaire ne s'écarte pas de manière significative et répétée des prévisions initiales de dépenses et de recettes.

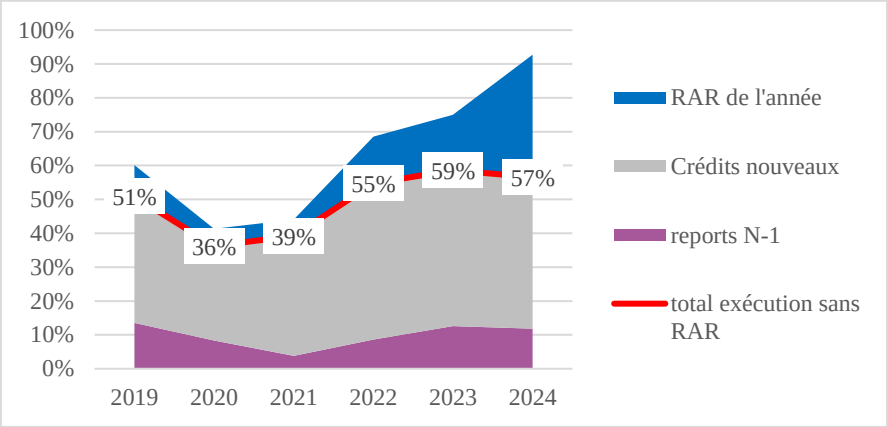
En l'espèce, la chambre note que les dépenses de fonctionnement sont régulièrement surestimées sur la période examinée (taux moyen de réalisation de 78 %), notamment pour les charges à caractère général (notamment les comptes d'entretien et réparation des bâtiments publics et des voiries).

En ce qui concerne la section investissement, le taux de réalisation en dépenses (restes à réaliser (RAR) inclus) s'améliore progressivement, passant de 41 % en 2020 à 93 % en 2024[29]. Pour autant cette hausse est liée aux RAR qui augmentent sur la période. La commune l'explique notamment par le démarrage tardif de projets importants (qui ne font pas l'objet d'autorisations de programme) tels que le terrain synthétique de grands jeux, qui a donné lieu à une inscription de 1,4 M€ de RAR sur l'exercice 2024. Le taux d'exécution des dépenses oscille sur la période entre 36 % et 57 % hors RAR, ce qui est faible. La qualité et la sincérité des prévisions budgétaires doivent par conséquent être renforcées.

[28] Lutte contre le changement climatique, adaptation au changement climatique, gestion de la ressource en eau, transition vers l'économie circulaire, prévention et contrôle des pollutions de l'air et des sols, préservation de la biodiversité (classification établie par le règlement UE 2020/85 du 18 juin 2020).

[29] Le taux de réalisation est le rapport entre les dépenses mandatées et le total des ouvertures de crédits de l'année, dont les restes à réaliser de N-1.

Schéma n° 1 : Détail du taux d'exécution des dépenses d'investissement



Source : CRC, sur la base des comptes administratifs et CFU

L'analyse des pièces à l'appui des inscriptions en RAR 2023 et 2024 n'appelle pas d'observation majeure.

2.1.6 Les autorisations de programme et crédits de paiement

Sur la période contrôlée, la commune a fait le choix de voter des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) pour trois opérations inscrites au programme pluriannuel d'investissement : l'aménagement du secteur de la Surboisière (AP 2020-01)[30], la rénovation de la salle Christine Caron (AP 2021-01)[31] et la construction d'un multi-accueil de 36 places (AP 2023-01)[32].

La chambre encourage la commune à poursuivre la pratique des AP-CP en l'étendant à davantage d'opérations d'investissement en raison de leur caractère financier significatif, de la récurrence de l'investissement ou de leur caractère structurant (par exemple l'aménagement du centre-bourg, ou l'équipement sportif à la Croix des Tailles). La procédure des CP permet par ailleurs d'ajuster chaque année les crédits votés et d'améliorer le taux de réalisation des investissements.

[30] Délibérations des 12 février 2020, 14 décembre 2020, 3 avril 2023, opération clôturée le 26 mai 2025.
[31] Délibérations des 14 décembre 2020, 3 avril 2023 et 18 décembre 2024.
[32] Délibération du 18 décembre 2023.

2.2 La fiabilité des comptes

2.2.1 La maîtrise du circuit de la dépense à renforcer

2.2.1.1 La comptabilité d'engagement est insuffisante

La comptabilité d'engagement, qui relève de la responsabilité du maire, consiste à enregistrer comptablement chaque engagement juridique pris par la collectivité envers des tiers, préalablement ou concomitamment au moment où il est contracté. Elle permet de s'assurer que les crédits nécessaires seront disponibles lors du mandatement. L'ordonnateur connaît ainsi à tout moment la disponibilité des crédits avant de s'engager auprès d'un fournisseur. La tenue d'une telle comptabilité est obligatoire en vertu de l'article L. 1612-39 du CGCT[33].

Dans la mesure où le contrôle de la chambre a mis en évidence le fait que 43 % des mandats ne mentionnent pas d'engagement (chapitres 011, 20, 21, 23), la collectivité est invitée à revoir son processus d'engagement.

2.2.1.2 Le circuit de validation de la dépense est sécurisé

Le circuit de la dépense débute par la saisie informatique d'un bon de commande par « l'acheteur » autorisé dans l'application[34] à partir d'un devis ou d'une estimation des dépenses. La commande est ensuite soumise à la signature électronique des chefs de services qui ont délégation de signature pour valider les bons de commande d'un montant inférieur à 1 500 €. Les commandes d'un montant égal ou supérieur doivent en outre être signées par un élu. Il n'a pas été observé de dérogation à cette règle à l'occasion du contrôle.

La certification du service fait est réalisée par les agents ayant émis les bons de commande et leurs chefs de services, ainsi que par les élus désignés, avant la liquidation de la dépense effectuée par le service financier qui procède également au mandatement. Les bordereaux de mandat et titres sont signés par le maire ou la première adjointe.

Parallèlement, le service financier est habilité à passer des bons de commande et valider l'ensemble de la chaîne comptable sans l'intervention d'un tiers pour les achats de moins de 1 500 €. Au titre de la maîtrise des risques, la chambre invite la collectivité à soumettre ledit service à la même double validation que les autres services.

Par ailleurs, en vertu de l'article R. 2122-8 du CGCT, des fonctionnaires de catégorie A peuvent se voir déléguer la signature du maire pour la certification de la conformité et de l'exactitude des pièces produits à l'appui des mandats de paiement. Or, la secrétaire de direction a reçu par arrêté du 24 mars 2022 cette délégation alors même qu'elle est agent de catégorie B. La chambre invite l'ordonnateur à se conformer aux dispositions précitées en ne déléguant sa signature en ce domaine qu'à des agents de catégorie A.

[33] Article L. 2342-2 du CGCT avant le 1er janvier 2026.
[34] Berger-Levrault.

2.2.1.3 Un délai global de paiement insuffisamment respecté

Le délai global de paiement (DGP) réglementaire est fixé à 30 jours, qui se répartissent en 20 jours pour l'ordonnateur et de 10 jours pour le comptable. Sur la période examinée, si le DGP de 30 jours est globalement respecté, le délai imparti à l'ordonnateur excède régulièrement les 20 jours.

Tableau n° 1 : Délai global de paiement (moyenne annuelle)

	2022	*2023*	*2024*	*2025 (données provisoires)*
Délai global de paiement	**26,84**	**30,88**	**26,82**	**17,37**
Délai de paiement de l'ordonnateur	*23,41*	*27,75*	*24,19*	*14,07*
Délai de paiement du comptable	*3,43*	*3,13*	*2,63*	3,3

Source : comptable public

Dans le détail, en 2024, 322 mandats (20,37 % en nombre et 30,62 % en montant) dépassaient le DGP de 30 jours. En 2025, une nette amélioration est constatée : les dépassements concernent 73 mandats représentant (10,37 % en nombre et 17,54 % en montant).

Alors que la commune aurait dû s'acquitter sur la période du paiement de 34 440,31 €[35] d'intérêts moratoires au bénéfice de ses fournisseurs en raison du dépassement du DGP, elle n'a procédé au paiement que de 185 €[36]. La chambre l'invite à respecter le DGP, à s'acquitter des intérêts moratoires en cas de dépassement de celui-ci, leur paiement étant obligatoire.

2.2.2 La comptabilisation de l'indemnité compensatrice dérogatoire et du fonds de soutien

La commune a souscrit en 2007 un emprunt à taux variable auprès de la banque Dexia. Les intérêts de celui-ci reposaient sur la parité entre l'euro et le franc suisse (CHF). En 2015, celle-ci s'est dégradée, ce qui a entraîné l'application d'un taux d'intérêts supérieur à 20 %, difficilement soutenable pour la commune.

Dans ce contexte, elle a sollicité une aide auprès du fonds de soutien, alors créé par l'État, d'un montant de 4 626 756,11 € versés en 14 annuités jusqu'en 2028. Elle a parallèlement souscrit un nouvel emprunt auprès de la CAFFIL[37] le 24 juin 2015, d'un montant de 9 040 431 € (dont 8 865 431 € au budget principal et le solde au budget annexe assainissement) et d'une durée de 17 ans et trois mois, avec un terme au 1er octobre 2032. Il a pour objet le refinancement du capital restant dû pour 2 965 431 € et celui de l'indemnité compensatrice dérogatoire capitalisée pour 5 900 000 €. Le solde est pris en compte dans les conditions financières du contrat de prêt de refinancement.

---

[35] 2019 : 676,97 € ; 2020 : 1 305,20 € ; 2021 : 854,40 € ; 2022 : 6 787,03 € ; 2023 : 7 828,27 € ; 2024 : 16 988,44 €. Source : comptable public.

[36] 185 € mandatés et payés en 2020 au compte 6711.

[37] Caisse française de financement local.

La commune a utilisé la procédure d'étalement de charges sur la période examinée. Par délibération du 11 septembre 2015, le conseil municipal a autorisé l'étalement de l'indemnité compensatrice dérogatoire capitalisée sur 14 ans. À cet égard, il est relevé que l'annexe des comptes administratifs sur les charges transférées n'a été renseignée sur ce point que jusqu'en 2023.

La chambre constate également une erreur d'imputation comptable de l'aide du fonds de soutien qui doit être affectée au compte d'imputation 44121 « Sortie des emprunts à risques avec IRA capitalisées » alors que la collectivité utilise le compte 4416 qui a pour fonction d'enregistrer des créances à recevoir en phase contentieuse.

Enfin, la part de l'indemnité incluse dans les conditions financières du nouvel emprunt constitue une charge future non exigible mais certaine dans son montant. Elle représente un engagement hors bilan devant être enregistré au compte 8018 *« autres engagements donnés »* avec un montant réduit d'une fraction d'indemnité à chaque paiement d'annuité.

2.2.3 Le rattachement irrégulier du CCAS au compte au Trésor de la commune

Le CCAS ne dispose pas de compte au Trésor (515) propre et est intégré à celui de la commune. Ce procédé est irrégulier. En effet, le CCAS est un établissement public doté de la personnalité juridique qui doit disposer de son propre compte au Trésor.

Si le décret n° 87-130 du 26 février 1987 relatif à la comptabilité des CCAS et des caisses des écoles prévoit une dérogation à cette règle en autorisant une comptabilité annexée à celle de la commune, c'est en dessous d'un seuil de recettes de fonctionnement annuelles (30 489,80€), lequel est dépassé sur l'ensemble des exercices contrôlés, à l'exception de 2020[38]. En conséquence, la commune est invitée à mettre fin au rattachement irrégulier du CCAS à son compte au Trésor, ce à quoi s'est engagée la nouvelle ordonnatrice.

Recommandation n° 2. : Mettre fin au rattachement irrégulier du CCAS au compte au Trésor de la commune.

2.2.4 La gestion des comptes de bilan à améliorer

2.2.4.1 Une gestion de l'actif encore perfectible

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe à l'ordonnateur et au comptable public. Dans ce cadre, il revient à l'ordonnateur de recenser et d'identifier les biens par la tenue des inventaires physique et comptable, tandis que le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan, ces documents devant être concordants.

[38] Excepté en 2020 (29 671 €), les recettes de fonctionnement du CCAS dépassent le seuil fixé par décret (30 489,80 €) : 39 004 € en 2019, 34 679 € en 2021, 33792 € en 2022 et 45 860 €.

Tel n'est pas le cas à Haute-Goulaine. Si la commune indique procéder trimestriellement à des rapprochements en lien avec les services du comptable, la comparaison des deux états fait apparaître un écart significatif en valeur nette : -9,4 M€ (14 %), qui s'explique essentiellement (-9,6 M€) par le compte 2423 correspondant aux biens liés à la compétence transférée de l'assainissement. Certains écarts persistent également sur les comptes 21. La commune a ainsi enregistré à tort une valeur nette de sortie d'un bien mis à dispositions de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dans le cadre d'un transfert de compétence (assainissement en l'espèce), alors que l'inventaire devrait continuer de le recenser.

Recommandation n° 3. : Mettre en cohérence l'inventaire comptable avec l'état de l'actif tenu par le comptable public, conformément aux dispositions de l'instruction M57 (Tome 1, titre 3, chapitre 1).

L'inventaire de la collectivité ne comporte pas les informations requises pour un inventaire physique : absence de localisation des biens, de leur coût d'entretien et de l'état de leur vétusté. Par ailleurs les opérations d'entrée et de sortie du patrimoine ne sont pas formalisées par des fiches de procédures, alors que 15 % des biens de l'inventaire 2024[39] ont une valeur nette comptable à zéro sans pouvoir certifier leur existence réelle.

La collectivité s'est engagée à rédiger une procédure relative à ces opérations d'entrée et de sortie et indique envisager l'intervention d'un prestataire pour mettre en place un inventaire fiable du patrimoine. En réponse aux observations provisoires, le comptable public a indiqué à la chambre qu'il veillerait au rapprochement entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif.

2.2.4.2 L'utilisation non conforme des comptes d'immobilisations en cours

Les travaux ou acquisitions réalisés par une collectivité sont imputés à la subdivision appropriée du chapitre 23 « immobilisation en cours » dès lors que leur exécution est programmée sur plusieurs exercices. Les comptes 23 retracent ainsi les dépenses relatives aux investissements en cours. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 23 doivent être virées aux comptes 21 par opération d'ordre non budgétaire.

En l'espèce, si le montant des dépenses imputées au compte 231 est identique à celui des sorties de ce même compte sur les exercices 2020 à 2023, certains acomptes de subventions versés pour les travaux relatifs à l'éclairage public sont imputés au compte 204182 alors même qu'ils devraient être imputés au compte 2324. En réponse aux observations provisoires, le comptable public a indiqué que la rectification de ces écritures était en cours.

La commune est invitée à se conformer aux prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M57 pour la comptabilisation des opérations aux chapitres 21 et 23.

[39] Selon l'état de l'actif 2024 du comptable.

2.2.4.3 L'autofinancement faussé par l'imputation erronée de la participation d'équilibre à la concession d'aménagement du bourg en section d'investissement

Au titre du traité de concession d'aménagement signé le 23 novembre 2016, la commune verse au concessionnaire des subventions d'équilibre. En la matière, il ressort de la jurisprudence que les participations d'équilibre sont versées *« pour tenir compte des évolutions juridiques et financières ayant des incidences sur l'équilibre économique du contrat, qu'elles aient pour origine une demande spécifique du concédant ou qu'elles résultent des conditions économiques extérieures aux parties »* (CAA Marseille, 19 mars 2012).

En l'espèce, ces subventions d'équilibre apparaissent en investissement au compte 204 sur la période[40]. Or elles devraient être versées en fonctionnement[41]. Il conviendra que la commune procède dès que possible au versement en fonctionnement des sommes contractuellement prévues (1 719 748 €) entre 2025 et 2031, afin de ne pas fausser son résultat de fonctionnement et sa capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui sont indûment majorés. La nouvelle ordonnatrice s'est engagée à inscrire cette subvention en fonctionnement au budget supplémentaire 2026. Le comptable public a par ailleurs indiqué procéder aux écritures de régularisation en lien avec la commune.

2.2.4.4 Des provisions à constituer et à ajuster

Sur la période examinée, aucune provision pour contentieux prévue aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT n'a été constituée par la commune. Or, elle est partie à plusieurs contentieux dans le domaine de l'urbanisme (trois ouverts en 2025, cinq en 2024, quatre en 2023 et un en 2022) pour lesquels elle a acté des risques financiers valorisés à environ 35 000 €. La chambre l'invite à constituer une provision dès l'ouverture d'un contentieux de première instance à hauteur du risque encouru, conformément aux dispositions précitées.

Par ailleurs la commune a constitué une provision[42] pour les risques liés aux comptes épargne temps, sur la base du montant de l'indemnisation journalière. Or, cette provision aurait dû être évaluée selon un coût moyen des agents conformément à l'une des deux méthodes imposées par l'instruction budgétaire et comptable M57[43].

La chambre rappelle également que depuis l'entrée en vigueur de l'article 11 du décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022, il est mis fin à l'obligation de produire une délibération de l'assemblée délibérante à l'appui de la constitution, de l'ajustement et de la reprise des provisions et dépréciations et le cas échéant de leur étalement sur plusieurs exercices. Il revient désormais au maire seul d'évaluer, constituer, ajuster, reprendre et étaler les provisions et dépréciations, dans la limite des crédits budgétaires disponibles.

[40] 200 000 € en 2021 et 2022, 300 000 € en 2024.
[41] Norme 22 du CNOCP (conseil de normalisation des comptes publics), compte 6754 selon la DGFIP.
[42] Délibération du 25 juin 2021.
[43] M57, Tome 1, p. 48.

Recommandation n° 4. : Constituer des provisions en cas d'ouverture d'un contentieux en première instance conformément à l'article R. 2321-2 du CGCT.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité de l'information budgétaire et comptable est médiocre, celle des annexes budgétaires insuffisante. Les inscriptions budgétaires d'investissement sont généralement mal calibrées, entraînant un faible taux d'exécution de la dépense (hors restes à réaliser), les documents budgétaires ne sont pas publiés. Enfin, certaines imputations budgétaires erronées ont pour effet de surévaluer le résultat de la section de fonctionnement et la capacité d'autofinancement.

3 UNE SITUATION FINANCIÈRE QUI S'AMÉLIORE À PARTIR DE 2024

La commune est dotée d'un budget principal, d'un budget annexe « assainissement collectif », clôturé en 2020 à la suite du transfert de la compétence à l'intercommunalité et de deux budgets annexes créés sur la période, l'un relatif à la « maison bleue » et l'autre portant sur la « cellule commerciale » du centre bourg. Le poids financier du budget principal (99 % des dépenses de fonctionnement totales et 90 % des dépenses d'investissement totales en 2024) a conduit la chambre à centrer son analyse sur celui-ci. Les comptes 2025, devenus définitifs au cours de la contradiction, sont intégrés aux présentes observations. Les comparaisons avec la moyenne se limitent en revanche à la période 2029-2024, l'année 2025 n'étant pas disponible au jour du présent rapport pour les communes de la strate.

3.1 Une capacité d'autofinancement qui s'améliore à partir de 2024

La capacité d'autofinancement (CAF) constitue un indicateur majeur de la gestion financière d'une collectivité et doit être appréciée tant par son niveau qu'au travers de son évolution. En l'espèce, le niveau de CAF brute est suffisant sur la période mais il se dégrade entre 2019 et 2023. Ainsi la CAF brute se situe sur chacun des exercices examinés au-delà de 15 % des produits de gestion, permettant un autofinancement suffisant des investissements. En outre, son montant par habitant reste généralement supérieur à la moyenne des communes de même strate démographique[44] sur la période. La situation financière de la commune est donc satisfaisante à fin 2025. Toutefois, la valeur de la CAF doit être minorée de la subvention d'environ 200 000 € par an versée au concessionnaire, que la commune a imputée à tort en investissement (cf. *supra*, point 2.2.4.3). Par ailleurs, la tendance à une hausse des dépenses plus rapide que celle des recettes doit amener la commune à réinterroger son fonctionnement.

[44] La CAF brute s'élève à 247 € par habitant en 2024, contre 214 € par habitant pour la strate.

Tableau n° 2 : Évolution de la capacité d'autofinancement

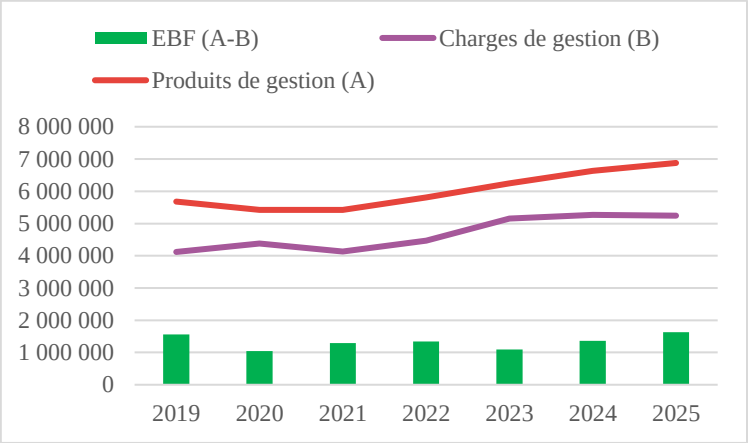
En €	*2019*	*2020*	*2021*	*2022*	*2023*	*2024*	*2025*	*Var. annuelle moyenne*	*Var. simple*
Produits de gestion (A)	5 680 727	5 422 425	5 426 294	5 806 355	6 243 588	6 632 155	6 877 599	3,2%	21,1%
Charges de gestion (B)	4 117 903	4 381 094	4 132 973	4 465 381	5 150 978	5 267 708	5 245 731	4,1%	27,4%
EBF (A-B)	1 562 824	1 041 331	1 293 321	1 340 974	1 092 610	1 364 448	1 631 868	0,7%	4,4%
(+) résultats financiers (dont fonds de soutien)	30 400	50 456	77 201	101 862	117 452	142 480	146 457	30,0%	381,8%
(+) titres et mandat annulés sur ex. antérieur	55	0	27 412	19 788	1 793	877	10 530	139,9%	18940,7%
Solde des op° d'aménagement de terrains	-23 772	-26 638	-21 797	0	0	0	0	139,9%	18940,7%
(=) CAF brute	1 569 507	1 065 149	1 376 136	1 462 624	1 211 855	1 507 804	1 788 855	2,2%	14,0%
(-) Annuité en capital de la dette	786 444	797 892	776 699	712 555	684 103	658 580	693 946	-2,1%	-11,8%
(=) CAF nette ou disponible	783 063	267 257	599 438	750 069	527 752	849 224	1 094 909	5,7%	39,8%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et CFU

De 2019 à 2025, les charges de gestion progressent annuellement à un rythme supérieur à celui des produits de gestion (respectivement 4,1 % et 3,2 % en variation annuelle moyenne), de telle sorte que l'excédent brut de fonctionnement (EBF) a diminué de près de 200 000 € (-12,7 %) jusqu'en 2024, avant de se rétablir en 2025.

La CAF brute s'est également dégradée jusqu'en 2023 (-3,9 %), mais dans une mesure moindre grâce à une contribution positive du résultat financier. En effet, la commune bénéficie d'une aide du fonds de soutien aux emprunts à risque de 330 482 € par an (cf. partie relative à la dette).

Graphique n° 1 : Évolution des charges et produits de gestion (€)



Source : CRC, d'après les comptes de gestion et CFU

3.1.1 Des produits de gestion en augmentation mais restant plus faibles que ceux des communes comparables

Les produits de gestion ont progressé de 16,7 % entre 2019 et 2024, contre +15 % pour les communes de la strate[45], mais ils demeurent inférieurs à ces dernières, en début (1 024 € par habitant contre 1 144 € par habitant en 2019) comme en fin de période (1 139 € contre 1 315 € par habitant en 2024). Leur progression se poursuit en 2025 : +21 %, soit +1,2 M€ depuis 2019.

Cette hausse de 2019 à 2025 est principalement portée par l'augmentation de 28 % des ressources fiscales (+1,13 M€) et, dans une moindre mesure, par la progression de 12 % des ressources institutionnelles (+0,11 M€). En revanche, les recettes d'exploitation baissent sur la période de près de 5 % (-0,04 M€).

3.1.1.1 L'augmentation des ressources fiscales

Les ressources fiscales propres s'élèvent à 4,66 M€ en 2025. Elles sont principalement composées des impôts locaux (4,4 M€), dont les produits ont progressé de 41 % (+1,3 M€). Cette augmentation s'explique par la hausse des bases fiscales et, comme pour les autres communes, du transfert de la taxe foncière départementale en 2021. Enfin, la hausse des taux des taxes foncières bâties et non bâties chaque année entre 2022 et 2024 a rapporté 270 000 € sur la période, de même que l'évolution des taux sur les résidences secondaires en 2023 et 2024 a contribué à l'augmentation des produits, mais dans une moindre mesure. Sans ces hausses de fiscalité communale, la CAF brute (1,7 M€ en 2025) serait restée à des niveaux satisfaisants[46] sur la période.

[45] Les données de la strate ne sont disponibles que jusque 2024.
[46] La CAF brute aurait représenté 20 % des produits de gestion en moyenne sur la période 2022-2024.

La commune a par ailleurs institué la taxe locale sur la publicité extérieure à compter de 2024, qui lui a rapporté cette même année 40 568 €.

L'effort fiscal est un indicateur qui compare les recettes fiscales réellement perçues par une commune à son potentiel fiscal. Il est désormais supérieur en 2024 à celui de la strate (1,167 contre 1,158)[47], ce qui limite à l'avenir l'utilisation du levier fiscal comme marge de manœuvre financière.

(105) L'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains pose l'obligation pour certaines communes de disposer d'un taux minimum de logements sociaux. En cas de non-respect de ce taux, la commune est assujettie à des pénalités, prenant la forme de prélèvements sur fiscalité. Haute-Goulaine, avec un taux de logement sociaux de 11,40 % en 2024 alors que le taux légal est de 25 %, est soumise à ce prélèvement. Si le taux de la commune est faible, il a néanmoins progressé entre 2019 et 2022[48], ce qui lui a permis d'être exemptée de pénalités par le préfet[49] entre 2019 et 2022 au titre des efforts prévisionnels de construction (l'opération d'aménagement du centre bourg prévoyait 118 logements sociaux). La commune contribue depuis à nouveau à hauteur de 74 000 € par an en raison de la réalisation insuffisante des objectifs (cf. partie 5.3.4)

La fiscalité reversée, principalement composée de l'attribution de compensation de l'agglomération, a diminué en 2020 en raison du transfert de la compétence « enfance » à l'intercommunalité. La compétence « eaux pluviales », déjà transférée mais non encore valorisée, viendra prochainement diminuer l'attribution de compensation qui représente une recette pour la commune de 0,46 M€ en 2025.

3.1.1.2 Les ressources institutionnelles

D'un montant de 0,98 M€ en 2025, les ressources institutionnelles ont progressé de 12 % entre 2019 et 2025, notamment par la hausse des dotations et compensations de l'État ainsi que par l'augmentation des participations de la Caisse d'allocations familiales de Loire-Atlantique en raison de nouvelles activités éligibles. Elles représentent 14,2 % des produits de gestion en 2025.

Avec 88 € de dotation globale de fonctionnement par habitant en 2024, Haute-Goulaine dispose d'un montant très nettement inférieur à la moyenne des communes de la strate (163 €/habitant). Ce niveau en fait la deuxième commune la moins bien dotée du territoire de Clisson Sèvre et Maine agglomération (CSMA). Plus globalement, la faiblesse des recettes par habitant de la commune trouve sa source dans la faiblesse de la dotation globale de fonctionnement.

[47] Source : observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFLG).
[48] Environ 9 % en 2019 et 11 % en 2022.
[49] Arrêté du 29 décembre 2017.

3.1.1.3 Les ressources d'exploitation : une diminution à relativiser

D'un montant de 0,75 M€ en 2025 (soit 10,9 % des produits de gestion), les ressources d'exploitation constituent le dernier poste des produits de gestion de la commune. Affectées par la crise sanitaire de 2020, elles enregistrent un recul de 5 % (-0,05 M€) sur la période, qui s'explique notamment par le transfert des activités « enfance » à la CSMA et par la baisse des revenus locatifs (-57 000 €) liée notamment aux travaux du centre-bourg.

Cette diminution des ressources d'exploitation est toutefois à relativiser, puisqu'en 2019 la collectivité a bénéficié d'un produit exceptionnel de 89 000 € correspondant à la reprise de l'excédent issu de la disparition du syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) assainissement.

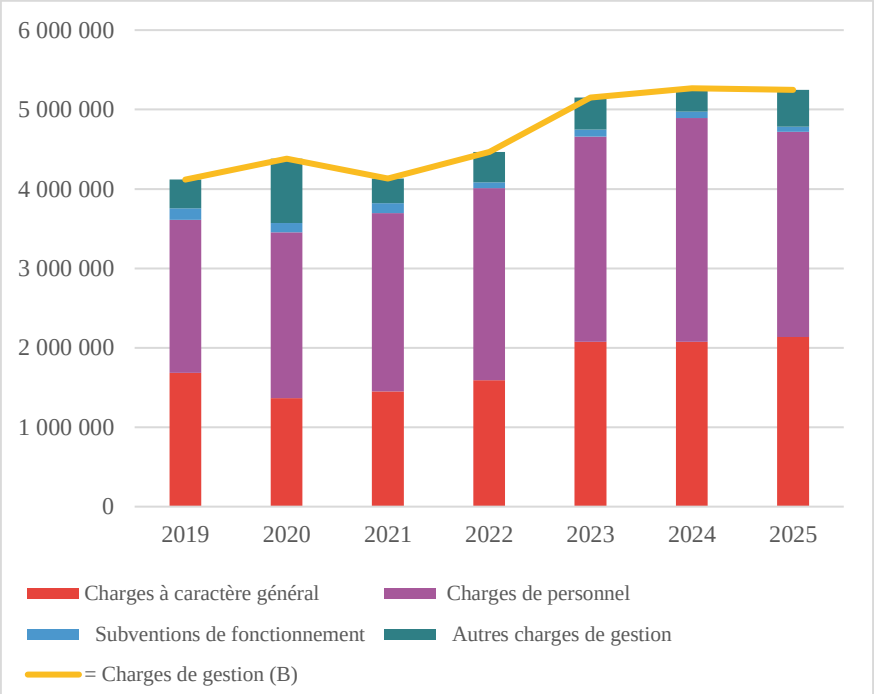
Les remboursements de frais par la CSMA ont progressé sur la période, de même que les produits issus des redevances des différentes prestations de service, qui constituent la principale composante des ressources d'exploitations et progressent sur la période de 5,4 % en raison de la hausse de fréquentation des activités.

À périmètre constant, les ressources d'exploitation progressent de 6,8 % sur la période.

3.1.2 Des charges de gestion en augmentation en raison de la progression des charges de personnel

Les charges de gestion représentent 5,2 M€ en 2025 et ont progressé de 27 %, soit +1,13 M€, sur la période. L'exercice 2025 est marqué par une diminution des charges (-0,4 %), notamment de personnel (-8 %).

Graphique n° 2 : Évolution des charges courantes sur la période 2019-2025



Source : CRC, d'après les comptes de gestion et CFU

En dépit de leur progression sur la période, les charges de gestion rapportées au nombre d'habitants sont inférieures à la moyenne des communes de la strate en 2024 (893 €/habitant contre 1 101 €/habitant). Cet écart à la moyenne s'explique par des charges de personnel moins élevées et également un niveau de subventions versées, beaucoup moins important[50].

3.1.2.1 Des charges de personnel en forte augmentation jusqu'en 2024

Les charges de personnel retraitées[51], nettes des remboursements, ont augmenté de 44 % sur la période, soit 6 % par an. La part de ces charges dans les produits de gestion progresse également sur la période, passant de 31 % en 2019 à 37 % en 2025.

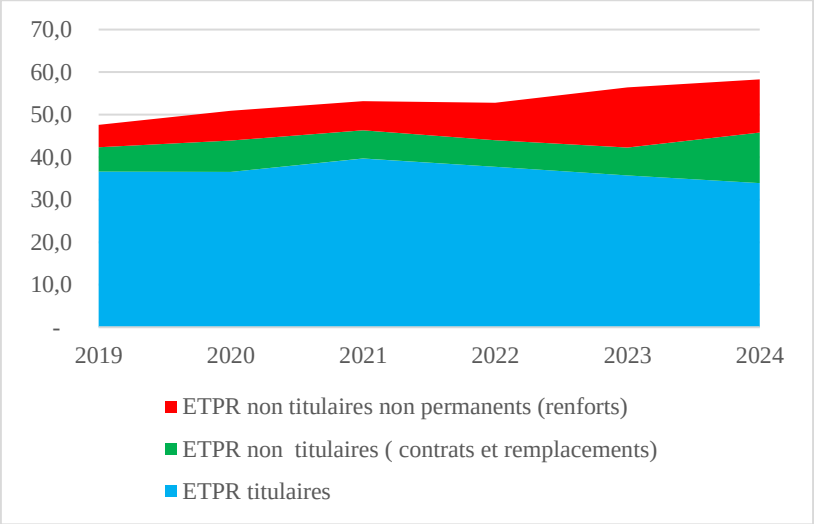
Le ratio des charges de personnel par habitant en 2024 reste toutefois nettement inférieur à la moyenne de la strate (461 € contre 628 €), ce qui s'explique en partie par des choix de gestion externalisée de certains services consommateurs de charges de personnels (multi-accueil), auxquels s'ajoute la compétence enfance confiée à l'intercommunalité.

[50] 13 € par habitant contre 72 € par habitant pour la strate – source : fiche DGCL 2024.

[51] Une erreur d'imputation des indemnités des élus sur la masse salariale conduit à diminuer le poste rémunération de 87 894 € en 2024.

La hausse de la masse salariale de plus de 917 000 € jusqu'en 2024 résulte à la fois de la hausse des effectifs (+10,7 ETPR[52], soit +22 %), notamment des personnels non titulaires sur emplois permanents et en renforts (+122 %)[53] et de la hausse du coût des agents (+22 %).

Graphique n° 3 : Évolution du nombre d'équivalents temps plein rémunérés



Source : CRC à partir des fichiers de paie

Globalement, l'augmentation de la masse salariale jusqu'en 2024 résulte pour environ 63 % de choix de la collectivité (recrutements et régime indemnitaire) et pour environ 37 % de facteurs extérieurs (revalorisations nationales de la valeur du point d'indice, réforme des grilles indiciaires, hausse des charges patronales). L'exécution du budget 2025 enregistre une baisse de 0,23 M€ en charges de personnel, dont le niveau redescend à celui enregistré en 2023. Cette évolution favorable gagnerait à être adossée à une stratégie de maîtrise de la masse salariale, indispensable à la préservation de la CAF sur le long terme.

3.1.2.2 Les charges à caractère général en hausse

Les charges à caractère général ont progressé de 27 % (+454 000 €) entre 2019 et 2025 et de 4,1 % par an en moyenne. Elles s'établissent à 2,14 M€ en 2025. Cette hausse est également très nettement supérieure à l'inflation de 16,6 % constatée sur la période[54]. La dépense par habitant est désormais supérieure à celle des communes de la strate (337 €/habitant contre 314 €/habitant en 2024).

Sur les 2 M€ de charges à caractère général en 2025, les achats représentent la principale dépense (0,8 M€). Ce poste a augmenté de 35 % (0,22 M€) sur la période. Les principaux postes d'augmentation sont les achats concernant la restauration scolaire et la jeunesse (environ +54 000 €) et le poste énergie (électricité et chauffage urbain) (environ +50 000 €). Ces hausses s'expliquent par l'inflation des prix de l'alimentation et de l'énergie.

[52] Équivalent temps plein rémunéré (annualisé) comprenant le personnel permanent, les renforts et les heures supplémentaires et complémentaires.

[53] Total des non-titulaires : 11 ETP en 2019, 24,4 ETP en 2024.

[54] Source Insee, IPC hors tabac.

La hausse des autres services extérieurs s'explique notamment par la hausse des contrats d'assurance de la collectivité (personnel et multirisques, +20 000 €) liée pour l'essentiel au profil de sinistralité de la commune et aux tensions sur le marché assuranciel des collectivités. Les dépenses d'entretien des voiries et bâtiments augmentent également (+43 000 €) notamment en raison de la sous-traitance en espaces verts, faute de recrutements selon la collectivité. Enfin, l'augmentation des remboursements de frais à des tiers (budgets annexes ou intercommunalité, +45 000 €) est liée essentiellement aux nouvelles modalités de facturation du service des autorisations du droit des sols (ADS) de l'agglomération et au remboursement de prestations pédagogiques assurées par le budget annexe « maison bleue ».

La chambre note également le coût élevé (54 000 €) des études en 2024 pour la réalisation d'un plan-guide dans le cadre de l'opération du centre-bourg.

Plus globalement, la chambre observe que la hausse des charges d'environ 389 000 € entre 2019 et 2024, est due pour moitié à des facteurs conjoncturels (prix de l'énergie et coûts alimentaires, étude du centre-bourg) et pour moitié à des facteurs structurels, dont les effets seront pour ces derniers plus difficiles à réduire dans l'avenir. Hors facteurs conjoncturels, l'augmentation des charges à caractère général aurait été de 14 % au cours de la période sous revue. En 2025, les charges à caractère général ont progressé plus modérément, à hauteur de 3 %.

3.1.2.3 Des subventions et contributions de fonctionnement stables

Les subventions de fonctionnement versées, 63 660 € en 2025, concernent principalement les personnes de droit privé (associations) avec un montant de 45 918 € et le CCAS (17 000 €). Rapportées au nombre d'habitants, la commune versait nettement moins de subventions que la moyenne des communes de la strate en 2024 (13 €/habitant contre 72 €/habitant)[55].

Ces crédits ont nettement baissé sur la période (-56 %, soit -82 000 €), ce qui s'explique en partie par des réimputations[56] budgétaires. Ainsi, 57 000 € de subventions de 2019 à l'organisme de gestion de l'enseignement catholique (OGEC) ont été réimputés, en partie, en contributions obligatoires à l'occasion de la nouvelle convention OGEC de 2022. De même, la baisse apparente de la subvention au CCAS de 15 000 € s'explique principalement par une réimputation. Corrigé de ces éléments, le montant des subventions et contributions est globalement stable sur la période.

3.1.2.4 Les autres de charges de gestion

Les autres charges de gestion comprennent essentiellement les indemnités des élus qui sont conformes à la réglementation et qui ont légèrement baissé en 2024 du fait d'une démission d'un adjoint. Par ailleurs une erreur d'imputation en 2024 a artificiellement diminué les dépenses enregistrées sur ce compte (123 676 € en 2023, 25 133 € en 2024), auquel il convient de réintégrer 87 894 € imputés à tort sur la masse salariale[57].

[55] Fiche DGCL 2024
[56] Des comptes 657 aux comptes 655.
[57] Pour l'analyse financière, la masse salariale a été retraitée de ce montant.

3.2 Un niveau d'investissement modéré

3.2.1 Les dépenses d'équipement

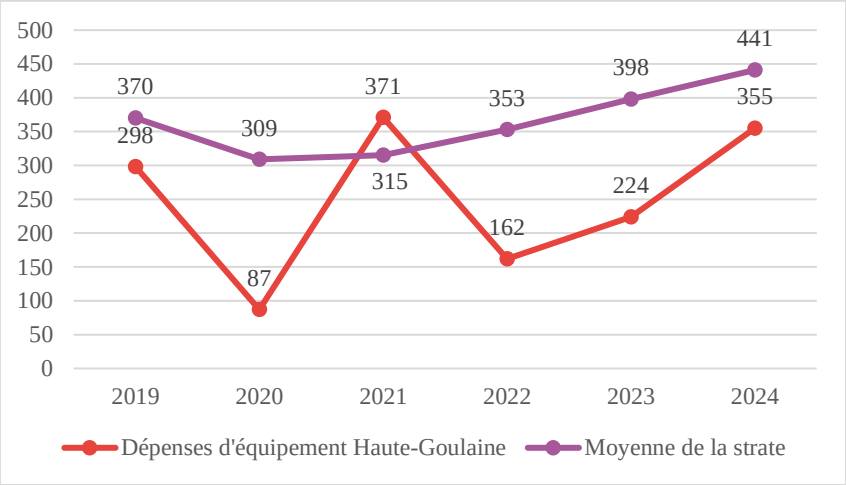
Entre 2019 et 2025, la commune a réalisé 12,5 M€ de dépenses d'investissement, dont 8,9 M€ de dépenses d'équipement (contre 4,3 M€ sur la période 2013-2018).

L'effort d'investissement de la commune (249 € par habitant par an en moyenne sur la période 2019-2024) reste nettement inférieur à la moyenne des communes de la strate (364 € par habitant en moyenne). Néanmoins, l'écart tend progressivement à se réduire sur la période avec une reprise des dépenses d'équipement à compter de 2022.

La commune a engagé des travaux afin de réduire ses dépenses énergétiques conformément au décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire. Les résultats publiés sur le site ministériel « operat » et suivis en interne permettent de constater une réduction des consommations de 39 % en 2023, consécutivement à ces travaux. Cependant, la hausse des coûts énergétiques n'a pas permis de faire baisser les charges correspondantes.

En revanche, la chambre note que la commune ne s'est pas engagée avec l'État dans un convention pluriannuelle visant à la réalisation avant fin 2029 des travaux de mise en accessibilité des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public et conformément à l'arrêté du 8 décembre 2014 fixant les dispositions prises pour l'application des articles R. 111-19-7 à R. 111-19-11 du code de la construction et de l'habitation et de l'article 14 du décret n° 2006-555 relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées. L'absence de convention dite « AD'AP » et des travaux nécessaires expose désormais la commune à des sanctions financières par les services préfectoraux.

Graphique n° 4 : Dépenses d'équipement en €/habitant 2019-2024



Source : CRC, d'après les fiches DGFIP

3.2.2 Les subventions d'équipement et participations

Outre les dépenses d'équipements, les dépenses d'investissement sont composées de subventions d'équipement (chapitre 204) et de participations (chapitres 26/27) versées par la commune à hauteur respectivement de 3,4 M€ et 1,22 M€. Elles ont majoritairement été versées à Loire-Atlantique développement (3 M€) dans le cadre de l'opération centre-bourg et au syndicat départemental d'énergie (299 641 €).

La chambre note par ailleurs que plusieurs portages fonciers sont en cours avec l'établissement public foncier. Selon le programme pluriannuel d'investissement de la commune, ces engagements financiers représentent un coût[58] d'environ 300 000 € à la charge de la commune, qui reste à financer par des subventions d'investissement.

3.3 Un financement des investissements sans nouvel emprunt jusqu'en 2024

3.3.1 Un financement propre confortable

Sur la période 2019-2025, le financement propre s'élève à 10,9 M€, dont 45 % proviennent de la CAF nette (4,8 M€). Jusqu'en 2024 celui-ci était supérieur aux dépenses d'investissement (hors apports foncier à la concession de l'opération d'aménagement) et n'a donc pas nécessité la souscription d'emprunts nouveaux. Ces constats favorables doivent toutefois être pondérés par le faible niveau d'investissement par rapport aux communes de la strate.

[58] Subvention d'équilibre– opérations de logement social Bourrelière et Sablais à fin 2024.

Ce faible niveau d'investissement se retrouve dans le décalage constaté entre l'exécution et les prévisions budgétaires (cf. point 2.1.5) qui prévoyaient un financement partiel des investissements votés par un emprunt au budget primitif de chaque année, à l'exception de 2020.

Tableau n° 3 : Tableau de financement des investissements de la période

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Caf nette	783 063	267 257	599 438	750 069	527 752	849 224	1 094 909	4 871 711
Ressources propres	820 901	788 256	2 586 715	293 914	410 100	435 875	725 728	6 061 488
Financement propre disponible	**1 603 963**	**1 055 513**	**3 186 153**	**1 043 983**	**937 851**	**1 285 099**	**1 820 637**	**10 933 199**
Dépenses d'équipement	*1 107 504*	*420 819*	*482 339*	*699 889*	*1 019 129*	*1 709 622*	*3 488 993*	*8 928 295*
Subv d'équipement et autres	135 456	535 159	2 037 188	509 200	629 873	738 369	616 098	5 201 345
Total dép. et subv. d'équipement	**1 242 960**	**955 978**	**2 519 527**	**1 209 090**	**1 649 003**	**2 447 991**	**4 105 091**	**14 129 640**
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**361 003**	**99 534**	**666 626**	**-165 107**	**-711 151**	**-1 162 893**	**-2 284 454**	**-3 196 441**
Emprunts	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1 700 000**	**1 700 000**
Fonds de roulement	**2 769 503**	**3 384 958**	**4 051 584**	**3 886 477**	**3 175 326**	**2 012 434**	**1 427 979**	**-1 341 524**

Source : CRC à partir des comptes de gestion et CFU

La reprise progressive des dépenses d'équipement observée en 2023, 2024 et 2025 a généré un besoin de financement de 4,16 M€, comblé par la mobilisation du fonds de roulement (FDR), qui reste confortable[59] à fin 2025 (1,4 M€), et un nouvel emprunt de 1,7 M€ contracté le 30 juillet 2025. Le besoin en fonds de roulement (BFR) étant négatif sur la majorité de la période (sauf 2024)[60], la trésorerie, bien qu'en diminution en 2024[61], reste très confortable en fin de période (120 jours de charges courantes en 2025).

3.3.2 Une politique de désendettement

L'encours de dette est passé de 9,2 M€ au 1er janvier 2019 à 5,81 M€ au 31 décembre 2025, soit une diminution de 37 % sur la période. Cette évolution s'explique par l'absence de souscription de nouveaux emprunts jusqu'en 2025.

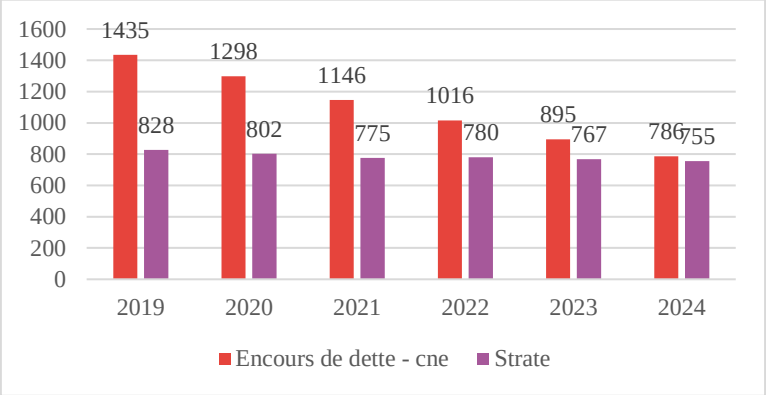
Le taux d'intérêt apparent (ou taux moyen) est stable sur la période. La dette est par ailleurs sécurisée puisqu'au 31 décembre 2024, sept des neuf emprunts sont classés en catégorie A-1 selon la charte Gissler, soit le niveau de risque le plus faible, et deux en B-1. Si cette sécurisation mérite d'être soulignée, il convient également de rappeler qu'elle a été rendue possible par le fonds de soutien de l'État dont a bénéficié la commune en 2016 pour un montant de 4,6 M€, qui lui a permis de rembourser l'emprunt structuré qu'elle avait souscrit auprès de Dexia et de lui substituer un emprunt classique (cf. *supra* point 2.2.2).

[59] Équivalent à 102 jours de charges de gestion.
[60] -0,6 M€ en 2019 et +0,15 M€ en 2024.
[61] 3,45 M€ en 2019 et 1,85 M€ en 2024.

Parallèlement, la capacité de désendettement s'est améliorée, passant de 5,4 années en 2019 à 3,2 années en 2024. Elle se situe donc largement en deçà du niveau d'alerte (12 ans). Si l'année 2025 a été marquée par la souscription d'un emprunt de 1,7 M€, la capacité de désendettement demeure toutefois élevée (3,2 années).

Rapporté au nombre d'habitants, l'encours de dette a été ainsi progressivement ramené à un niveau proche de celui de la strate.

Graphique n° 5 : Encours de dette en €/habitant (sans fonds de soutien)



Source : CRC, d'après les données DGFIP

3.4 Une prospective financière dont les objectifs doivent être formalisés

Aucun document public ne formalise de stratégie financière qui comporterait les actions nécessaires à l'atteinte d'objectifs financiers tels que le maintien de la capacité d'investissement ou de l'encours de dette par exemple. Ni les rapports d'orientations budgétaires (ROB), ni les délibérations budgétaires, ne formalisent de tels objectifs et les axes à court et moyen terme de la stratégie financière. Si en interne, les services élaborent en lien avec les élus une prospective budgétaire afin de s'assurer de la capacité à financer les investissements envisagés et de maintenir une capacité de désendettement raisonnable (inférieure à six ans), aucun plan pluriannuel d'investissement n'est voté par le conseil municipal et les projets d'investissement mentionnés dans les ROB, qui peuvent varier d'une année sur l'autre, n'offrent pas de lisibilité suffisante. Par ailleurs, aucune trajectoire sur plusieurs années des dépenses et recettes de fonctionnement n'est présentée au conseil municipal.

La chambre invite la commune à définir et formaliser une stratégie permettant de dégager une CAF suffisante pour la réalisation des investissements sur lesquels elle est engagée (centre-bourg, décret tertiaire[62], portages fonciers[63]) ou doit s'engager (aménagements AD'AP[64]).

[62] 0,1 M€ par an.
[63] 0,3 M€.
[64] Non chiffrés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La politique modérée d'investissement sur la période a permis à la commune de se désendetter de 37 % et de maintenir un fonds de roulement confortable. Le transfert de la taxe foncière départementale ajouté à la hausse des taux des impôts locaux ont permis de conserver une capacité d'autofinancement importante mais qui s'est dégradée jusqu'en 2023, conséquence d'une hausse des charges (notamment de personnel) plus rapide que celle des produits. En 2024 et 2025 la commune a redressé sa capacité d'autofinancement avec une évolution des produits plus rapide que celle des charges.

Afin de pérenniser cette évolution, la commune est invitée à formaliser une stratégie destinée à maintenir une capacité d'autofinancement suffisante pour faire face aux investissements dans lesquels elle est engagée. Cette stratégie devra nécessairement s'appuyer sur une poursuite de la maîtrise des charges de fonctionnement.

4 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES À RENFORCER

4.1 Des outils de gestion à compléter

4.1.1 Une stratégie peu formalisée

Les lignes directrices de gestion, adoptées par délibération du 17 décembre 2021, définissent comme seuls outils de stratégie, la procédure des entretiens annuels d'évaluation, l'amélioration du suivi du temps de travail ou encore l'établissement d'un plan pluriannuel de formation. Elles ne définissent pas de réels objectifs qualitatifs (stratégie sur l'attractivité du recrutement, montée en compétences sur tel secteur d'activité par exemple) ou quantitatifs (réduction des absences, maîtrise du nombre d'agents, ou renforcement de tel ou tel service, etc.), et se limitent à une liste d'outils basiques dont certains, bien qu'obligatoires, n'ont été que récemment mis en œuvre (entretiens annuels d'évaluation, établissement de fiches de poste) ou peinent toujours à l'être en 2025 (plan de formation, absence de compte professionnel de formation). Les documents d'orientations budgétaires dressent le constat de l'exécution des exercices précédents sans apporter davantage de visibilité sur la stratégie de la collectivité à moyen terme.

4.1.2 La gestion des emplois à mieux maîtriser

Si le conseil municipal délibère régulièrement sur les créations d'emplois, leur bien-fondé ne fait pas l'objet d'un réexamen à l'aune d'un organigramme cible. Ainsi, selon les documents transmis, 14 postes sont vacants fin 2025, alors que la collectivité n'a déclaré que trois recrutements en cours sans que puisse être identifié le fait de savoir si les 11 autres postes sont nécessaires au bon fonctionnement des services ou ont vocation à être supprimés. En réponse aux observations provisoires, l'ancien ordonnateur a indiqué avoir engagé fin 2025 un travail de mise à jour du tableau des effectifs.

Parmi ces postes vacants, figure celui d'attaché principal, créé à l'occasion du recrutement du directeur général des services (DGS), qui n'est plus aujourd'hui justifié, la collectivité ayant lancé un recrutement parallèle pour les mêmes fonctions sur un poste d'attaché territorial et sur emploi fonctionnel. L'actuel DGS a ainsi, le même jour, été recruté par voie de mutation sur un poste d'attaché territorial, puis détaché sur l'emploi fonctionnel de DGS. Par conséquent, si la maire décide de mettre fin à ses fonctions, l'actuel DGS sera réintégré au sein même de la commune sur le poste vacant, transformé entre-temps en poste d'attaché principal. Dans une telle hypothèse, la commune supporterait donc sans limite de temps le coût de ce poste ne répondant actuellement à aucun besoin et qui n'a pas fait l'objet d'un nouvel arrêté de vacances depuis le recrutement du DGS.

Les informations sur le nombre d'emplois requises par la réglementation (tableau des emplois annexé aux documents budgétaires) n'étant pas renseignées certaines années[65] et la commune n'ayant pu transmettre l'information au cours de l'instruction, la chambre a reconstitué à partir des fichiers de paie le nombre d'équivalents temps plein (ETP) rémunérés chaque année. Il en ressort une forte hausse des emplois sur la période. La commune est ainsi passée de 47,6 ETPA[66] en 2019 à 58,3 en 2024, soit +22 %. Cette hausse de quelque 11 ETPA se compose d'une baisse de 2,7 ETP des titulaires, d'une hausse des non-titulaires (+6,2 ETP) et d'une hausse des renforts non permanents (+7,2 ETP) décidés par le maire. Les heures supplémentaires et complémentaires sont stables sur la période et représentent environ 1 ETPA par an.

Tableau n° 4 : Équivalents temps plein rémunérés (ETPA)2019-2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	EVOL	%
ETPA titulaires	36,6	36,6	39,7	37,7	35,7	33,9	- 2,7	-7 %
ETPA non titulaires (contrats et remplacements)	5,7	7,4	6,6	6,3	6,6	11,9	6,2	108 %
Total emplois permanents pourvus	**42,3**	**43,9**	**46,3**	**44,0**	**42,3**	**45,8**	**3,4**	**8 %**
ETPA non titulaires non permanents (renforts)	5,3	6,9	6,8	8,8	14,2	12,5	7,2	138 %
Total ETPA	**47,6**	**50,9**	**53,2**	**52,8**	**56,4**	**58,3**	**10,7**	**22 %**

Source : CRC selon fichiers de paie et réponse Commune

L'évolution du nombre d'emplois a été en partie expliquée par la commune, notamment par la création de deux emplois (remboursés par l'État) pour l'installation de l'agence France services, par le recrutement d'un manager de commerces ou encore par celui d'un policier municipal. Au-delà de ces quatre emplois, le reste de la hausse s'explique essentiellement par le renforcement des services municipaux existants, sans compétence nouvelle assurée par la commune. Par ailleurs, un agent travaille pour le CCAS, sans convention de mise à disposition, ni refacturation à celui-ci contrairement à ce que prévoient les articles L. 512-7 et L. 512-11 code général de la fonction publique

[65] 2023 et 2024.
[66] Équivalent temps plein annualisé selon les fichiers de paie (dont heures supplémentaires).

L'augmentation du nombre de non-titulaires permanents a amené la chambre à examiner un échantillon des procédures de recrutement (publicité de la vacance et d'un jury de sélection), lesquelles n'appellent pas d'observation.

En définitive, la chambre invite la collectivité à déterminer un niveau d'emplois permanents compatible avec le niveau de service attendu et le financement de ses projets d'investissement, dans le cadre d'une stratégie financière qui reste à définir (cf. partie 3.4).

4.1.3 Un coût moyen des emplois en forte augmentation

Au-delà de l'augmentation de 22 % du nombre d'emplois sur la période 2019-2024, le coût moyen de chaque agent a également augmenté de 25 % (+9 003 €), contribuant ainsi à la progression de plus de 917 000 € de la masse salariale (+52 %).

Tableau n° 5 : Évolution des éléments de masse salariale

	2019	2024	Écarts	Écarts %
Masse salariale	1 747 023 €	2 664 123 €	**917 101 €**	52 %
Nombre ETPA	47,6	58,3	**10,7**	22 %
Coût par ETPA	36 704,72 €	45 707,25 €	**9 003 €**	25 %

Source : CRC d'après les fichiers de paie et comptes de gestion

La hausse du coût moyen de chaque agent s'explique pour 28 % par la baisse des recettes issues de remboursements (assurance couvrant les arrêts maladie[67], fin de la mise à disposition d'agents au bénéfice d'autres structures), pour 36 % par la hausse des cotisations pesant sur l'emploi public, pour 20 % par l'augmentation du régime indemnitaire et pour 15 % par les rémunérations[68] dont une partie dépend des mesures nationales (grilles indiciaires).

L'augmentation du régime indemnitaire de la période résulte de décisions de la collectivité tenant à la mise en œuvre progressive du Rifseep depuis 2016[69] et à la création fin 2024 de la prime de pouvoir d'achat facultative, pour un coût annuel de 15 000 €. Les montants de référence du Rifseep ont également été revalorisés par deux fois sur la période[70], contribuant à une mise en œuvre coûteuse pour la collectivité. Le coût brut du régime Rifseep est ainsi passé de 93 108 € en décembre 2019 à 199 843 €[71] en décembre 2024, soit une hausse de 115 % quand dans le même temps le nombre d'agents bénéficiaires a augmenté de 22 %.

[67] En l'absence de l'agent chargé des RH sur deux années, la commune n'a pas procédé aux déclarations d'assurance.

[68] Une partie des indemnités des élus 2024 ont été imputées sur ce poste de dépenses par erreur.

[69] Délibération du 18 novembre 2016.

[70] Délibérations des 30 juin 2022 et 15 novembre 2024.

[71] Source : fichiers de paie.

Tableau n° 6 : Composition de la hausse du coût d'un ETPA

	Masse salariale nette 2019	Coût par ETP 2019	Masse salariale nette 2024	Coût par ETP 2024	Écart total €	Écarts par ETP	Variations en %
Nombre ETP	**47,6**		**58,3**		**10,69**		
Masse salariale	**1 747 023 €**	**36 705 €**	**2 664 123 €**	**45 707 €**	**917 101 €**	**9 003 €**	
Dont rémunérations	1 122 332 €	23 580 €	1 454 852 €	24 960 €	332 520 €	1 380 €	15 %
Dont régime indemnitaire et indemnités diverses	246 254 €	5 174 €	407 476 €	6 991 €	161 222 €	1 817 €	20 %
Dont charges et impôts sur personnel	600 907 €	12 625 €	925 839 €	15 884 €	324 932 €	3 259 €	36 %
Dont remboursements	- 222 470 €	- 4 674 €	- 124 044 €	- 2 128 €	98 426 €	2 546 €	28 %
Total	**1 747 023 €**	**36 705 €**	**2 664 123 €**	**45 707 €**	**917 101 €**	**9 003 €**	**100 %**

Source : CRC à partir des comptes de gestion, CFU et fichiers de paie

La commune verse également aux agents une prime annuelle (environ 1 800 € par agent) créée par délibération du 30 novembre 1979 et légalement maintenue au titre des avantages collectivement acquis[72], qui représente plus de 100 000 € par an.

L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) est encadrée par la réglementation[73] mais son interprétation peut permettre une mise en œuvre plus ou moins large, tant dans le nombre de bénéficiaires que dans le nombre de points distribués (donc le montant individuel). 150 points étaient attribués à huit ETP en 2019 contre 175 points fin 2024 pour 10 ETP. Sur la période la chambre constate également que la collectivité a attribué jusqu'à 285 points (juillet 2023) et jusqu'à 15 ETP bénéficiaires alors que les services n'ont pas particulièrement évolué. En réponse aux observations provisoires, la nouvelle ordonnatrice a indiqué à la chambre que fin 2025, le nombre d'agents bénéficiant de la NBI (pour un total de 155 points) avait été ramené à neuf.

4.2 Un cadre réglementaire insuffisamment pris en compte

4.2.1 La création des emplois non permanents sans délibération systématique

Le recours aux emplois non permanents est encadré par les dispositions de l'article L. 332-23 du code de la général fonction publique (CGFP). Ces emplois n'apparaissent pas dans le tableau des emplois car ils correspondent à des besoins ponctuels, notamment pour des renforts d'activités. Ils sont en forte hausse (+7,25 ETP) sur la période, notamment depuis 2022.

[72] Aux termes de l'alinéa 3 de l'article L. 111-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, repris à l'article L. 714-11 du CGFP depuis 2022.

[73] Décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006.

Conformément à l'article L. 313-1 du CGFP, ces emplois doivent être créés par délibération du conseil municipal, pour que le maire puisse ensuite procéder aux recrutements. Or, sur la période contrôlée, le conseil municipal n'a délibéré qu'en 2020 et 2023 alors que des recrutements sont intervenus chaque année. La chambre recommande à la commune de se conformer à la réglementation en délibérant annuellement le cas échéant, sur le recrutement de ces emplois non permanents mentionnés à l'article L. 332-23 du CGPF.

Recommandation n° 5. : Délibérer pour autoriser le recrutement des emplois non permanents conformément à l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique.

4.2.2 La rémunération des heures supplémentaires conditionnée à la mise en œuvre d'un système de contrôle du temps de travail

Le temps de travail a été arrêté à 1 607 heures annuelles par délibération du 17 décembre 2021, conformément à la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. L'attribution des heures supplémentaires et complémentaires est fixée par une délibération du 16 décembre 2016 qui autorise leur rémunération. Ces heures sont en légère baisse sur la période et les cadres d'emplois bénéficiaires sont ceux prévus dans la délibération à l'exception de celui d'agent de maîtrise.

Si la réalisation des heures supplémentaires répond à une procédure formalisée avec autorisation du chef de service, en revanche leur paiement ne s'accompagne pas de la mise en place d'un système automatisé de contrôle du temps de travail pour les personnels éligibles, exigé par l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. La chambre recommande à la commune de se conformer à la réglementation en mettant en place ce dispositif.

Recommandation n° 6. : Mettre en place un contrôle automatisé du temps de travail dans les conditions prévues par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

4.2.3 Le cadre insuffisamment précis du régime indemnitaire du Rifseep

La commune a instauré le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, expertise et engagement professionnel (Rifseep)[74] par délibération du 18 novembre 2016, avec effet au 1er janvier 2017. Cette première délibération a été actualisée le 13 septembre 2019 afin d'étendre le versement du Rifseep aux agents contractuels recrutés en renfort dans les services comptabilité et ressources humaines. Les montants maximums de référence ont ensuite été augmentés par délibérations des 30 juin 2022 (toutes catégories) et 15 novembre 2024 (agents de catégorie C).

Le Rifseep comporte deux parts cumulables : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) tenant compte du niveau de responsabilité et d'expertise requise et de l'expérience professionnelle de l'agent et le complément indemnitaire annuel (CIA) qui repose sur l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

[74] Instauré par décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

La délibération du 22 novembre 2016 précise que *« la collectivité ne mettra pas en place le complément indemnitaire annuel »*. Or, l'instauration du CIA revêt un caractère obligatoire[75] (fixation de critères d'attribution, de la périodicité du versement et d'un montant plafond), même si à titre individuel son versement est facultatif puisqu'il dépend de la manière de servir de l'agent appréciée lors de l'entretien professionnel. Cette décision du conseil municipal constitue donc une irrégularité. La chambre recommande donc à la commune de délibérer pour instaurer le CIA conformément à l'article L. 714-5 du CGFP.

Recommandation n° 7. : Délibérer pour instaurer le complément indemnitaire annuel et déterminer les plafonds et critères qui lui sont applicables, conformément à l'article L. 714-5 du code général de la fonction publique.

Conformément à la réglementation, la commune a identifié dans sa délibération de 2016 des groupes de fonctions à l'intérieur de chaque cadre d'emplois (trois pour les catégories A et B, deux pour la catégorie C) et défini des critères pour la classification des emplois par filière dans ces différents groupes. Les montants plafonds adoptés sont nettement inférieurs aux plafonds réglementaires fixés par arrêtés ministériels pour les différents cadres d'emplois des corps de référence du dispositif. Les délibérations de 2022 et 2024 n'identifient cependant plus le rattachement des cadres d'emplois par filière au sein des groupes de fonction donnant droit à un plafond de régime indemnitaire spécifique prévu par les différents arrêtés ministériels. La commune est invitée à compléter sa délibération sur ce point à l'occasion de sa délibération sur le CIA.

4.2.4 Le recrutement et le maintien en fonctions d'un DGS condamné à deux reprises

La procédure de recrutement du DGS a donné lieu à la publication d'un avis de vacance et à l'intervention d'un cabinet de recrutement. Le seul compte rendu d'entretien figurant au dossier de recrutement est celui du candidat retenu. Ce recrutement apparaît d'autant moins évident que le maire alors en fonctions avait connaissance de faits d'atteinte à la probité le concernant.

Depuis son recrutement, le DGS a été maintenu dans ses fonctions en dépit de deux condamnations pénales devenues définitives[76]. Si en vertu d'une décision du Conseil constitutionnel[77] retranscrite dans une circulaire de 2017[78], de telles condamnations n'entraînent

[75] DC n° 2018-6727, 13 juillet 2018.

[76] Le 8 février 2023 : 5 000 € d'amende avec sursis et cinq ans d'interdiction d'exercer la fonction de trésorier pour abus de confiance à l'occasion de ses fonctions de trésorier d'une association et à six mois de prison avec sursis ; 5 juillet 2023 : 5 000 € d'amende et cinq ans d'inéligibilité pour abus de confiance, altération frauduleuse de la vérité et usage de faux en écriture, en raison de l'utilisation de sa carte professionnelle pour des achats personnels à hauteur de plus de 34 000 € alors qu'il était directeur de cabinet à La Roche-sur-Yon.

[77] DC n° 2017-752, 8 septembre 2017.

[78] La circulaire du 21 septembre 2017 précise cependant qu'*« En vertu du dernier alinéa de l'article 131-26, la peine obligatoire d'inéligibilité prononcée en application de l'article 131-26-2, qui vise à renforcer l'exigence de probité et d'exemplarité des élus et la confiance des électeurs dans leurs représentants, entraînerait de plein droit l'interdiction ou l'incapacité d'exercer une fonction publique pour tous les délits mentionnés au*

pas d'incompatibilité automatique avec le statut de fonctionnaire, il est désormais de la responsabilité de la maire d'apprécier la compatibilité des fonctions confiées au DGS avec les faits pour lesquels il a été condamné. À cet égard, outre le maintien en fonctions, la maire a la possibilité :

- de mettre fin au détachement sur emploi fonctionnel du DGS conformément aux articles L. 544-1 et suivants du CGFP et dans les conditions posées par la jurisprudence[79] ;
- d'engager une procédure disciplinaire en vue d'une radiation conformément à l'article L. 321-1 du CGFP, qui prévoit que *« nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire si les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions »*, une telle procédure impliquant un avis préalable du conseil de discipline ;
- de mettre fin à la délégation accordée au DGS pour engager financièrement la commune à hauteur de 1 500 €.

4.2.5 L'avancement de carrière irrégulier du DGS

L'arrêté de reclassement du DGS sur emploi fonctionnel[80] prévoit à tort[81] le maintien d'une ancienneté de plus d'un an sur l'échelon[82]. Les arrêtés d'avancement d'échelon suivants[83] sont donc également irréguliers puisque calculés à tort avec une carrière avancée d'un an. Il en résulte un avancement de carrière anticipé du DGS et donc un trop-perçu par ce dernier. Le surcoût pour la commune est estimé par la chambre à environ 7 000 € (montant brut chargé total sur la période).

Recommandation n° 8. : Abroger les arrêtés irréguliers relatifs au reclassement et aux avancements d'échelon sur emploi fonctionnel du directeur général des services conformément aux articles 4 du décret n° 87-1101 et L. 242-2 du code des relations entre le public et l'administration.

paragraphe II de cet article. Il en résulterait une méconnaissance du principe de proportionnalité des peines. Dès lors, les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître ce principe, être interprétées, s'agissant des délits mentionnés au paragraphe II de l'article 131-26-2, comme entraînant de plein droit l'interdiction ou l'incapacité d'exercer une fonction publique prévue au dernier alinéa de l'article 131-26. (2017-752 DC, 08 septembre 2017, cons. 4, 6, 11, JORF n° 0217 du 16 septembre 2017 texte n° 5) ».

[79] CE, 4ème sous-section, 27 juin 2005, n° 266767, inédit au recueil Lebon.

[80] Arrêté du 17 octobre 2023 portant classement au 1er avril 2022.

[81] Voir article 3 du décret n° 90-128.

[82] Un an, un mois et 15 jours.

[83] Arrêtés des 17 octobre 2023 et 17 avril 2024 portant avancement d'échelon, respectivement aux 16 novembre 2022 et 16 août 2024.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion des ressources humaines et de la masse salariale, premier poste de dépense de la collectivité, doit encore progresser. Si certains outils de gestion existent (procédures de recrutements, fiches de poste), aucune stratégie n'est définie, ni mise en œuvre. Ces lacunes de pilotage ont eu pour corollaire une hausse conséquente jusqu'en 2024 de la masse salariale (+52 %) et des emplois pourvus (+22 %), ainsi que la persistance fin 2025, d'emplois vacants ne répondant pas à des besoins identifiés.

Au-delà de ce pilotage à mettre en œuvre, plusieurs irrégularités ont été relevées (recrutements sur emplois non permanents sans délibération les créant, régime indemnitaire partiellement irrégulier et insuffisamment défini, paiement d'heures supplémentaires sans contrôle du temps de travail, avancement de carrière injustifié du DGS). La collectivité devra y remédier.

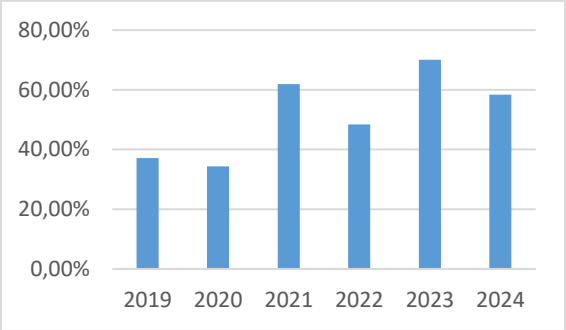
5 UNE COMMANDE PUBLIQUE MARQUÉE PAR DES IRRÉGULARITÉS

5.1 Des achats récurrents à regrouper pour limiter les achats sans mise en concurrence

Dans le cadre de son rapport publié en 2013, la chambre avait relevé l'absence de mise en concurrence pour de nombreux achats et l'absence de nomenclature permettant de regrouper les services et fournitures homogènes pour la computation des seuils de procédure. Cette nomenclature n'ayant toujours pas été réalisée, l'évaluation des besoins par catégories homogènes de fournitures et services permettant de déterminer la procédure de mise en concurrence applicable aux achats n'est donc pas mise en œuvre par la collectivité.

Les dépenses non rattachables à un marché sont en augmentation sur la période de contrôle et représentent une proportion significative des achats de la commune (près de 60 % des dépenses des chapitres 20, 21, 23, 60, 61 et 62 en 2024).

Graphique n° 6 : Part des dépenses non rattachées à un marché



Source : comptes de gestion 2019 à 2024, part des dépenses réelles chapitres 20, 21, 23, 60, 61, 62 non rattachées à un numéro de marché.

Cette augmentation s'explique en partie par l'usage par la commune de la possibilité offerte, à compter du 30 décembre 2022, de passer des marchés de travaux sans publicité ni mise en concurrence jusqu'à 100 000 € HT par opération de travaux. Elle s'explique cependant aussi par des achats (prestations informatiques, achats d'équipements de restauration collective) sans mise en concurrence malgré le dépassement des seuils. Consciente de l'importance de ces achats sans mise en concurrence, la commune a signé un accord-cadre de travaux de voirie, un marché d'entretien des espaces verts et a réalisé un audit du système d'information en vue de mettre en concurrence les prestations support-maintenance. Cette démarche pourrait être poursuivie en passant des accords-cadres pour les petits travaux de plomberie et d'électricité et pour la maintenance des équipements de cuisine.

5.2 Un échantillon de marchés marqué par d'importantes irrégularités

La chambre a contrôlé dix marchés. Les principales observations qui suivent portent sur les marchés successifs de gestion du multi-accueil et de restauration, la construction d'un terrain de sport synthétique en 2025 et la concession d'aménagement du centre-bourg.

5.2.1 Les marchés de gestion du multi-accueil

Malgré les préconisations du précédent rapport de la chambre publié en 2013, aucune réflexion n'a été menée sur les différents modes de gestion envisageables[84] pour le multi-accueil[85]. À ce jour, la commune gère donc toujours son multi-accueil dans le cadre d'un marché de prestations de services attribué à une association d'éducation populaire pour un coût annuel d'environ 0,3 M€. Le prestataire est rémunéré sous forme de forfait annuel finançant essentiellement les charges de personnel. La commune met à disposition le bâtiment et les équipements et prend en charge directement les coûts de repas et les fluides. Elle perçoit les recettes des familles et subventions (caisse d'allocations familiales essentiellement).

[84] Régie et délégation de service public notamment.
[85] Accueil collectif des enfants de 0 à 3 ans.

Le marché signé en 2017[86] a fait l'objet de quatre avenants, dont deux sur la période de contrôle. L'avenant n° 3[87] qui avait pour objet de régler les conséquences financières liées aux fermetures lors de la crise sanitaire est déséquilibré au détriment de la commune. La moins-value aurait dû au minimum être équivalente aux prestations non réalisées et pour lesquelles le prestataire pouvait bénéficier d'une indemnisation. Les prestations payées non réalisées se montent à 57 453 €. Pour autant, le montant de la moins-value de l'avenant n'a été que de 17 530 €. À cette occasion, la commune n'a pas vérifié la réalité des charges qu'avait effectivement supportées le prestataire au cours de la période de fermeture. La chambre rappelle que potentiellement, le prestataire pouvait prétendre à une indemnisation au titre du chômage partiel à hauteur de 43 612 € (cf. Annexe n° 1).

L'avenant n° 4 a prolongé le marché du 1er janvier au 31 août 2022, soit huit mois, ce qui a entraîné une augmentation du montant de 16,7 %. La commune avait un projet de construction d'un nouveau bâtiment pour héberger le multi-accueil et augmenter sa capacité de 20 à 36 places. Elle estimait que ce projet était susceptible de bouleverser l'économie du futur marché si le programme de construction n'était pas préalablement établi et porté à la connaissance des candidats. L'objectif était donc d'établir le programme avant la mise en concurrence. Cette prolongation apparaît cependant insuffisamment justifiée. Si la commune avait dès janvier 2022 signé un nouveau marché pour une durée maximum de quatre ans, ce dernier se serait terminé en décembre 2025, avant donc la fin des travaux, prévue pour le printemps 2026. Il n'y avait donc aucun risque de bouleversement de l'économie du marché. Par ailleurs, ni le projet de nouveau bâtiment, ni le projet d'augmentation de la capacité d'accueil ne sont mentionnés dans le cahier des charges de la consultation lancée en juin 2022. L'avenant apparaît par ailleurs contraire à l'article R. 2112-4 du CCP, qui dispose qu'*« un marché peut prévoir une ou plusieurs reconductions à condition que la mise en concurrence ait été réalisée en prenant en compte sa durée totale ».*

La remise en concurrence de ces prestations en 2022 présente également d'importantes irrégularités. Bien que le montant estimatif du marché[88] soit cinq fois supérieur aux seuils des marchés formalisés[89], l'avis de marché n'a pas été publié au JOUE[90], comme l'exige pourtant l'article R. 2131-15 du CCP. Par ailleurs, le délai de remise des offres n'était que de 12 jours[91], ce qui est insuffisant pour établir une offre de service de cette complexité et de cette ampleur financière au regard de l'article R. 2151-1 du CCP et de la jurisprudence. Les candidats devaient en effet prendre connaissance de l'organisation du service, des modalités de reprise de personnel, et proposer une organisation du service formalisée par un projet d'établissement et un mémoire technique or un délai de deux semaines a déjà été considéré comme insuffisant par la jurisprudence pour des dossiers de complexité et d'ampleur financière moindre[92]. En outre, certains éléments essentiels à l'établissement de l'offre ne figuraient pas au cahier des charges : la capacité d'accueil modulée en fonction des horaires permettant de définir l'encadrement nécessaire et donc la masse salariale, l'éventuelle exigence de renforcement de l'encadrement

[86] Marché signé le 15 décembre 2017, reconductible annuellement jusqu'au 31 décembre 2021.
[87] Avenant n° 3 approuvé par délibération du 11 décembre 2020.
[88] 0,3 M€ annuels sur 4 ans maximum, soit 1,2 M€.
[89] 215 000 € HT pour les marchés de service au 15 juin 2022 (avis NOR : ECOM2136629V, relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique, publié au Journal officiel du 9 décembre 2021.
[90] Journal officiel de l'Union européenne.
[91] Publication de l'avis de marché le 15 juin 2022 pour une remise des offres le 27 juin 2022.
[92] Voir CAA Nancy, 26 février 2019, *SARL Granimond*, n° 18NC00051.

sur le temps des repas, les éventuels objectifs contractuels en matière de taux d'occupation et le projet d'augmentation de capacité et de changement de locaux du multi-accueil. Ces irrégularités ont privé la commune du bénéfice d'une mise en concurrence, puisque seul le prestataire en place a remis une offre, alors que la commune avait reçu quatre offres en 2017. Elles ont également eu pour effet de restreindre la liberté d'accès aux contrats de la commande publique. Enfin, le marché n'a pas été transmis au contrôle de légalité, malgré le dépassement des seuils et aucun avis d'attribution n'a été publié, en méconnaissance de l'article R. 2183-1 du CCP.

Les modalités de contrôle des prestations sont insuffisamment définies par le marché et les clauses n'incitent pas le prestataire à optimiser la fréquentation de la structure. Le marché ne mentionne aucun contrôle relatif au respect des taux d'encadrement et de la qualification du personnel, alors que la masse salariale représente 86 % du coût du marché et qu'il s'agit d'un élément essentiel de la qualité du service. Aucun contrôle sur place ni enquête de satisfaction auprès des familles n'est par ailleurs évoqué. Enfin, aucun contrôle ni mesure incitative n'est prévu pour assurer un taux d'occupation et de facturation minimum de la structure afin d'optimiser les recettes liées à la tarification et celles des subventions de la CAF[93]. Le prestataire n'a ainsi pas été pénalisé malgré une importante dégradation des indicateurs d'activité (-16 % d'heures d'accueil, taux d'occupation réelle passant de 79 % à 67 %, augmentation des charges de la commune non couvertes par les recettes de 41 %)[94]. La commune est invitée à étudier et comparer les avantages et inconvénients des différents modes de gestion possibles pour le multi-accueil et, en cas d'option pour une gestion sous forme de marché public, à corriger les insuffisances du cahier des charges et de la procédure dans le cadre de la prochaine mise en concurrence.

5.2.2 La restauration collective : des augmentations de prix irrégulières et des prestations ne respectant pas le cahier des charges, faute de contrôle suffisant

La fourniture et l'élaboration des repas pour les écoles primaires, les accueils de loisirs[95], l'accueil périscolaire et le multi-accueil sont confiées par marché à un prestataire pour un montant d'environ 0,3 M€ par an. Deux marchés de quatre ans ont été passés sur la période de contrôle, en 2021 et 2025.

[93] Caisse d'allocations familiales.

[94] Entre 2019 et 2024. (taux d'occupation réelle = nombre d'heure d'accueil / capacité d'accueil modulée. Source : déclarations de la commune à la CAF. Coût restant à la charge de la commune = charges déclarées à la CAF – prestations CAF – participations familles).

[95] La gestion des accueils de loisirs étant de la compétence de l'agglomération, les prestations lui sont refacturées.

Deux avenants au marché de 2021 destinés à régler les conséquences financières de l'importante inflation en 2022 ont entraîné une modification des clauses financières sans contrepartie en termes de prestations, non limitée dans le temps[96], en méconnaissance des conditions fixées dans un avis du Conseil d'État du 15 septembre 2022[97] et une circulaire du 29 septembre 2022[98]. Ces clauses ont continué à s'appliquer en 2024, malgré un retour à des taux d'inflation plus habituels. Ces deux avenants sont irréguliers et susceptibles d'avoir entraîné une rupture d'égalité entre les candidats.

La commune a défini dans les cahiers des charges des deux marchés une qualité de prestations allant au-delà de la réglementation[99], avec notamment un taux de produits issus de l'agriculture biologique de 25 % minimum[100]. Les candidats ont par ailleurs été invités à s'engager dans leurs offres sur des niveaux de qualité[101] pris en compte dans leur notation[102]. Dans les faits, la prestation fournie par le titulaire n'est conforme ni à la loi Égalim, ni au cahier des charges. Au vu des déclarations transmises par le prestataire pour l'année scolaire 2021-2022 et les années civiles 2023 et 2024, il apparaît qu'il comptabilise comme produits de qualité et durables des produits ne répondant pas aux critères de la loi Égalim (produits « bleu blanc cœur » et « ultra local »). Le taux de produits bio ou de qualité et durables n'est ainsi, au vu des déclarations du prestataire, que de 42 % en 2021-2022 et 40 % en 2023 et 2024 (contre un objectif réglementaire de 50 %). Par ailleurs l'objectif de 60 % de viande de qualité fixé par la loi Égalim à compter de 2024 n'est pas rempli. Enfin la part minimum de produits issus de l'agriculture biologique fixée contractuellement n'est pas atteinte en 2023 et 2024, au vu des déclarations du prestataire (objectif 25 %, 23,3 % réalisé en 2023, 22,5 % en 2024).

[96] Modification de la clause de révision des prix sans limite de temps, supprimant la part fixe et la structure des indices de révision des prix.

[97] L'avenant n° 1 du 27 décembre 2022 acte une augmentation de 4,4 % de l'ensemble des prix du bordereau des prix unitaires (BPU) avec rétroactivité au 1er septembre 2022, en plus de l'application de la formule de révision des prix contractuelle (+4,2 %). L'avenant n° 2 du 23 novembre 2023 augmente de 6,03 % les prix arrêtés en septembre 2022, modifie la clause de révision des prix (suppression de la part fixe, modification de la structure des indices et formule basée sur les prix modifiés par avenant) et augmente le montant maximal du marché de 4 %. Ces avenants ont été signés sans contrepartie en termes de qualité et alors que le marché initial comprenait une clause de révision des prix. Le Conseil d'État a précisé dans son avis qu'« *une telle modification n'est possible que si l'augmentation des dépenses exposées par l'opérateur économique ou la diminution de ses recettes imputables à ces circonstances ont dépassé les limites ayant pu raisonnablement être envisagées par les parties lors de la passation du contrat. En revanche, elle ne peut avoir pour effet d'assurer au cocontractant la couverture des risques dont il a tenu ou aurait dû tenir compte dans ses prévisions initiales*. (…) *la modification de prix doit être strictement limitée dans son champ d'application et dans sa durée à ce qui est rendu nécessaire par les circonstances imprévisibles pour assurer la continuité du service public et la satisfaction des besoins de la personne publique* ».

[98] Circulaire n° 6374/SG relative à l'exécution des contrats de la commande publique dans le contexte actuel de hausse des prix de certaines matières premières.

[99] Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous dite loi Égalim.

[100] Contre 20 % dans la loi Égalim.

[101] Part des produits bio, labellisés, frais, en approvisionnement direct, part des plats faits maison.

[102] Les critères qualitatifs comptent pour 65 % de la note, contre 35 % seulement pour le prix.

Le contrôle et le suivi du marché sont par ailleurs insuffisants. Les déclarations du prestataire à la commune relatives aux approvisionnements ne couvrent pas l'ensemble de la période[103] et ne sont pas suffisamment précises pour pouvoir effectuer un contrôle[104]. Les menus ne mentionnent pas non plus les produits bio ou de qualité, rendant un contrôle sur place inopérant. Les bilans et suivis d'activité trimestriels prévus contractuellement n'ont pas été transmis. Le contrôle de la conformité des prestations au cahier des charges et aux engagements du candidat n'est donc pas réalisé. À cet égard, la commune a confirmé qu'aucun dispositif formalisé de contrôle du respect du cahier des charges et de la loi Égalim n'avait été mis en place à ce jour mais qu'elle y travaillerait.

En dépit du non-respect de la loi Égalim et de l'absence de fourniture des bilans contractuels par le prestataire, aucune pénalité n'a été appliquée par la commune sur la période. Or, les pénalités pour non-respect des critères de qualité auraient dû se monter à 5 % des commandes sur trois ans (soit 48 000 € pour trois ans) et les pénalités pour retard dans la remise des bilans à 250 € par jour. Ces deux points sont de nature à entraîner une rupture d'égalité entre les candidats à ce marché. La chambre recommande à la commune de contrôler la qualité du service fourni et, le cas échéant, d'appliquer les sanctions prévues au marché. En réponse aux observations provisoires, le prestataire a reconnu une carence mais a transmis les deux derniers bilans trimestriels. Ceux-ci ne permettent toutefois pas de contrôler le respect de l'ensemble des engagements contractuels (part des produits frais, part des approvisionnements directs, part du fait maison, part des produits bio / de qualité par type de produit, etc.).

Recommandation n° 9. : Contrôler la conformité des prestations réalisées au cahier des charges et aux engagements du titulaire dans le cadre du marché de prestation de restauration.

5.2.3 L'analyse des offres irrégulière du marché de réalisation d'un terrain synthétique et de terrains de pétanque

La commune a passé fin 2024 un marché de travaux pour la réalisation de terrains sportifs (terrain synthétique et boulodrome) d'un montant estimé à 1 M€ HT selon une procédure adaptée, conformément aux seuils en vigueur. L'analyse des offres a été réalisée par le maître d'œuvre. Pour le lot n°1 du marché de réalisation du terrain synthétique, l'analyse des offres est, pour deux sous-critères, entachée d'irrégularités.

Pour le lot n° 1 « terrassement, voiries, réseaux divers et espaces verts », six candidats avaient remis une offre. Le candidat retenu était classé 2ème sur le critère prix et a ainsi été attributaire du marché au vu de la qualité technique de son offre et plus spécifiquement au vu de deux sous-critères : « qualité technique du BPU » noté sur 5 et « moyens donnés à l'encadrement » noté sur 10.

Le premier sous-critère est dépourvu de sens pour ce marché. Si pour les marchés de travaux à prix forfaitaires, le niveau de détail fourni par les candidats dans le cadre d'une décomposition du prix global et forfaitaire (DPGF) peut avoir un intérêt, le présent marché étant un marché à prix unitaires, le cadre de bordereau des prix unitaires (BPU) était fourni dans le

[103] Il manque la période de septembre à décembre 2022.

[104] Seuls, le fournisseur, le montant d'achat et la catégorie (bio / label / autres critères Égalim / critères de qualité non reconnus par Égalim) sont précisés. Le type de produit et le label précis ne sont pas mentionnés.

dossier de consultation et imposé aux candidats. Les différents documents de la procédure présentent par ailleurs un manque de cohérence, puisqu'évoquant indifféremment BPU et DPGF. Les candidats ont questionné le maître d'ouvrage en amont de l'analyse des offres sur la manière dont serait apprécié ce critère[105]. Le maître d'ouvrage a répondu qu'il serait apprécié au vu de la complétude du BPU et qu'aucune information n'avait à figurer au mémoire technique sur ce point. Or, le candidat attributaire du marché a obtenu la note de 5/5 au motif que *« la qualité de la DPGF est prise en compte dans le mémoire technique et les informations complétées sont pertinentes et en lien avec les attentes »*. Tous les autres candidats ont obtenu des notes de 2 ou 3/5 au motif que *« le mémoire technique n'évoque en aucun cas la qualité de la DPGF »*. Sur ce point, l'analyse des offres a donc tenu compte du mémoire technique contrairement aux précisions apportées à l'ensemble des candidats, ce qui a irrégulièrement avantagé l'attributaire du marché.

La notation du second sous-critère (moyens donnés à l'encadrement) n'est par ailleurs pas suffisamment motivée. Le deuxième candidat au classement général des offres obtient ainsi sur ce critère la note de 0/10 assortie du commentaire *« le mémoire technique n'évoque pas les moyens donnés à l'encadrement »*, alors même que ledit mémoire mentionne l'organigramme, décrit l'équipe d'encadrement, les services supports administratifs et techniques (laboratoires), ainsi que les moyens matériels consacrés au chantier. Cette note n'est donc pas justifiée.

Compte tenu du faible écart entre les deux premiers candidats (7 points sur 100) et de l'écart de ces deux candidats sur les critères dont l'analyse est en cause (12 points), ces irrégularités sont de nature à avoir faussé l'attribution du marché et entraîné un préjudice pour la commune équivalent à l'écart entre l'offre retenue et celle classée 2ème, soit 34 000 €.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice nouvellement élue a indiqué que *« L'analyse a été conduite de manière sincère et homogène, et les offres ont été examinées selon une méthodologie commune. La maîtrise d'ouvrage a exercé un contrôle réel et documenté, et la décision finale a été prise en toute transparence »*. À cet égard, la chambre rappelle que les offres des candidats ont été évaluées sur la base d'éléments du mémoire technique que le maître d'ouvrage leur avait pourtant assuré ne pas prendre en compte (cf. *supra*).

[105] Question n° 3 : *« Pouvez-vous préciser vos critères "qualité de la DPGF" ? »*. Réponse : *« Les offres devront obligatoirement suivre la chronologie et la numérotation d'ordre du CCTP. Le PU de chaque poste devra être indiqué. Les montants forfaitaires devront être évités au maximum. »*. Question n° 7 : *« Un DPGF n'étant pas une pièce du mémoire technique, que souhaitez-vous voir apparaitre dans le mémoire technique à la rubrique "Sous-critère n° 1 : Qualité de la DPGF - Noté sur 5 points" ? »*. Réponse : *« Ce critère a été modifié : DPGF par BPU. Ce critère est analysé sur la base du BPU rendu. Il n'y a pas besoin de l'inclure dans le mémoire technique, il faut seulement rendre le BPU et le DQE »*.

5.2.4 La concession d'aménagement du centre-bourg : des avenants irréguliers, bouleversant l'économie du contrat et marquant un désengagement de la commune sur la construction de logements sociaux

5.2.4.1 Des avenants irréguliers

Une convention de concession d'aménagement du centre-bourg a été signée en 2016, aux frais et risques du concessionnaire[106]. Elle a fait l'objet de cinq avenants dont quatre sur la période de contrôle. Le coût total de l'opération après avenants est de 11,2 M€ contre 8,3 M€ dans la convention initiale, soit une augmentation de 34 %. Les avenants 3 et 4 affectent le périmètre, le programme, le coût et le financement de l'opération, ainsi que la rémunération du concessionnaire (cf. Annexe n° 2).

Les concessions peuvent être modifiées sans mise en concurrence dans les seuls cas énumérés par l'article L. 3135-1 du CCP. Or, en l'espèce, ni les avenants, ni les délibérations les approuvant ne mentionnent à quel cas de l'article précité ils se rapportent contrairement à l'obligation rappelée par la jurisprudence[107].

Lors de la contradiction écrite, le concessionnaire a indiqué à la chambre que les avenants étaient justifiés par une clause de réexamen. À cet égard, le contrat initial prévoit bien une *« clause de réexamen des conditions de l'opération à l'occasion de la présentation du compte-rendu annuel à la collectivité »*, permettant de modifier tous les aspects contractuels de la concession (périmètre, programme de l'opération, phasage et conditions financières) sans conditionner ces modifications à la survenance d'un évènement particulier ni définir les conditions de leur mise en œuvre. Cependant, la chambre précise que cette clause ne répond pas à la définition des clauses de réexamen fixée par l'article R. 3135-1 du CCP qui prescrit qu'elles doivent être *« claires, précises et sans équivoque »*. En outre, la clause apparaît également contraire au dernier alinéa de l'article L. 3135-1 du CCP qui rappelle que *« de telles modifications ne peuvent changer la nature globale du contrat de concession »*, ainsi qu'à la jurisprudence[108]. Cette clause ne peut donc être invoquée pour justifier la passation des avenants n° 3 et 4, qui ne remplissent aucune des autres conditions prévues à cet article[109].

Par ailleurs, les éléments évoqués par la délibération relatifs à l'insuffisance de logements sociaux ne sauraient davantage justifier ces avenants, dès lors qu'ils ont eu pour effet de réduire leur part dans l'opération. Les modifications sont substantielles puisque l'augmentation des participations publiques et la diminution du nombre de logements sociaux augmentent la rentabilité de l'opération et modifient donc l'équilibre de la concession en faveur

---

[106] Voir préambule de la convention (p. 7).

[107] CJUE, 7 novembre 2024, Adusbef, Aff. C-683/22.

[108] TA de Grenoble, 12 août 2025, n° 2301944 : « *Cette clause (de réexamen de la concession), qui ne précise aucun événement dont la survenance entraînerait une modification ou une renégociation des conditions du contrat, n'indique pas non plus la nature des modifications ou options possibles, ni les conditions dans lesquelles il peut en être fait usage, hormis un motif d'intérêt général, insuffisamment précis. Elle ne saurait pas conséquent être regardée comme une clause de réexamen*. »

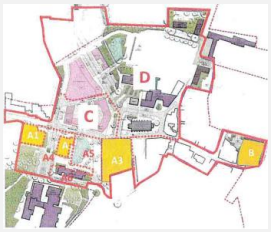
[109] Article L 3135-1 du CCP : *« (…) 2° Des travaux ou services supplémentaires sont devenus nécessaires ; 3° Les modifications sont rendues nécessaires par des circonstances imprévues ; 4° Un nouveau concessionnaire se substitue au concessionnaire initial du contrat de concession ; 5° Les modifications ne sont pas substantielles ; 6° Les modifications sont de faible montant (…) ».*

du concessionnaire[110]. Enfin, les modifications ne sont pas de faible montant. L'avenant n° 4 acte en effet une augmentation du coût total de l'opération de 34 %[111], tandis que l'avenant n° 3 ne comporte pas de mise à jour du bilan financier prévisionnel malgré d'importantes modifications relatives au périmètre de l'opération et aux contraintes du concessionnaire en matière de réalisation de logements sociaux. Dès lors, ces avenants sont irréguliers.

5.2.4.2 Des avenants bouleversant l'économie du contrat

Les avenants n° 3 et 4 ont fortement réduit les contraintes du concessionnaire en matière de construction de logements sociaux (-44 %). L'avenant n° 3 a étendu le périmètre de la concession sans définir l'incidence financière de cette extension, ni le programme correspondant. Il ressort des échanges entre la commune et son avocat que l'extension du périmètre de la concession correspond à des projets menés en propre par des bailleurs sociaux. Ce faisant, la prise en compte de ces constructions dans l'évaluation de l'objectif de 50 % de logements sociaux de la concession conduisait à limiter les contraintes du concessionnaire. La part des logements sociaux dans les secteurs relevant du concessionnaire a, pour sa part, été limitée et le secteur d'aménagement prévoyant la majorité des constructions de logements sociaux a été exclu du contrat de concession par les avenants suivants.

Tableau n° 7 : Évolution des secteurs à aménager par le concessionnaire

Convention initiale	Avenant n° 3	Avenants n° 4 et 5
		
L'aménagement des quatre secteurs est programmé et intégré au bilan financier prévisionnel de la concession.	Ajout d'un secteur à l'ouest, sans définition du programme ni des incidences financières.	Seul l'aménagement des secteurs A, B et C[112] est prévu dans le périmètre de l'opération et le bilan financier prévisionnel de la concession. Le secteur nord (ici « D ») n'est plus ni programmé ni financé[113]. Le secteur ouest ajouté à l'avenant n° 3 n'apparaît plus.

Source : CRC à partir de l'annexe n° 4 de la convention de concession, l'annexe de l'avenant n° 3 et des avenants n° 4 et 5.

[110] Voir le 2° de l'article R. 3135-7 du CCP.

[111] Il porte le coût total de l'opération à 11 178 897 € contre 8 292 939 € dans la convention initiale.

[112] Nommage des secteurs C et D inversé à compter de l'avenant n° 4.

[113] L'annexe « programme » de l'avenant n° 4 ne mentionne plus que l'aménagement de trois secteurs sur les quatre prévus initialement. Le quatrième secteur est bien pris en compte pour l'atteinte de l'objectif de construction de logements sociaux mais n'est plus programmé ni financé dans le cadre de la concession. Son aménagement éventuel nécessitera un nouvel avenant ou concession et une nouvelle participation financière de la commune. L'avenant n° 5 actera un an plus tard la sortie de ce secteur du périmètre de la concession.

Alors que ces modifications auraient dû entraîner une augmentation de la rentabilité de l'opération et donc une baisse de la participation d'équilibre versée par la commune, cette dernière a augmenté de plus d'un million d'euros. L'avenant n° 3 précise que 0,5 M€ de subventions[114] perçues par le concessionnaire ne seront pas déduites des participations de la commune comme le prévoyait pourtant la convention initiale[115]. L'avenant n° 4 augmente de 0,5 M€ la participation d'équilibre. La rémunération du concessionnaire augmente pour sa part de 73 000 € (cf. Annexe n° 2). Si en réponse aux observations provisoires, le concessionnaire a justifié l'augmentation de la participation de la commune par des surcoûts liés à la nécessité de fondations spécifiques et à la dépollution des sols, la chambre relève que ces éléments ne figurent ni dans l'avenant, ni dans la délibération l'approuvant, ni dans le compte-rendu annuel du concessionnaire précédant l'avenant.

Les participations publiques (participations de la commune et subventions) ont ainsi augmenté de 23 % et la rémunération du concessionnaire de 12 %. Dans le même temps, les contraintes de l'aménageur en matière de construction de logements sociaux ont très fortement diminué. Ces avenants sont donc insuffisamment justifiés et ont entraîné un bouleversement de l'économie du contrat.

La commune a approuvé ces avenants malgré les alertes de son avocat, qui concluait par note du 9 février 2021, à *« des modifications substantielles (…) de nature à remettre en cause la légalité de l'avenant »*. L'absence de modification explicite du programme et des annexes financières dès l'avenant n° 3 a ainsi permis de masquer son caractère irrégulier.

5.2.4.3 Des avenants allant à l'encontre des objectifs de construction de logements sociaux

Ces avenants vont à l'encontre des objectifs de rattrapage de l'important retard de la commune en matière de construction de logements sociaux[116]. L'imprécision du troisième avenant lui a permis de négocier une fin de carence avec le préfet[117] sur la base d'informations erronées (élargissement du périmètre et doublement du nombre de logements sociaux à construire dans le cadre de la concession)[118]. En pratique, contrairement à ses engagements, la commune a fortement réduit le nombre et la proportion de logements sociaux dans le cadre de la concession. Le secteur ajouté à l'avenant n° 3 disparaît dans les avenants suivants (cf. Annexe n° 2). Enfin, il ressort des inventaires de logements sociaux de la loi SRU qu'aucun logement social n'a été construit en 2023.

[114] DETR : dotation d'équipement des territoires ruraux versée par l'État.

[115] Voir l'article 13.2.2. de la concession de 2016.

[116] Fin 2016, la commune ne comptait en effet que 8,78 % de logements sociaux pour un objectif de 25 % et n'a pas réalisé suffisamment de logements sur les années précédentes pour rattraper ce retard. Le préfet l'a donc mise en carence par arrêté du 29 décembre 2017 et un contrat de mixité sociale fixant des objectifs de rattrapage a été signé. Pour autant, la commune n'a, de 2020-2022, rempli ses objectifs de rattrapage qu'à hauteur de 52 %.

[117] Arrêté préfectoral du 18 décembre 2023 de levée de carence. Le courrier d'accompagnement mentionne le fait que les objectifs ne sont pas remplis et que les engagements du maire pris par courrier du 29 juin 2022 ont un caractère décisif dans cette levée de carence.

[118] Courrier daté du 29 juin 2022 du maire au préfet pour négocier la fin de l'arrêté de carence.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune doit se doter d'une nomenclature des fournitures et services, essentielle pour évaluer ses besoins et déterminer la procédure de mise en concurrence applicable. Le fractionnement de ses achats l'a conduit à plusieurs reprises à passer des commandes sans mise en concurrence préalable, malgré le dépassement des seuils.

L'analyse d'un échantillon de marchés a révélé des irrégularités significatives. La concession d'aménagement du centre-bourg (11 M€) a par exemple fait l'objet d'avenants irréguliers et déséquilibrés, bouleversant l'économie du contrat (réduction de 44 % du nombre de logements sociaux et augmentation de 1,7 M€ du coût des participations publiques). Ces derniers vont à l'encontre des objectifs de la commune en matière de construction de logements sociaux. De même, les marchés de gestion du multi-accueil et de réalisation d'un terrain synthétique ont été entachés d'importantes irrégularités ayant conduit dans les faits à supprimer toute mise en concurrence pour le premier et fausser l'analyse des offres pour le second. Le marché de restauration a pour sa part été modifié par deux avenants augmentant les prix sans modification de la prestation, de manière irrégulière. Enfin, la qualité des prestations de restauration n'est conforme ni au cahier des charges ni à la réglementation, sans que le prestataire se soit vu appliquer les pénalités prévues au contrat.

ANNEXES

Annexe n° 1. Marchés de gestion du multi-accueil.....58
Annexe n° 2. Concession d'aménagement.....59

Annexe n° 1. Marchés de gestion du multi-accueil

Marché de 2017 – avenant n° 3 réglant les conséquences financières des fermetures pendant la crise sanitaire

Tableau n° 8 : Effets financiers des fermetures pendant la crise sanitaire

Type fermeture	Montant annuel marché (€)	Dont frais de personnel (€)[119]	Début	Fin	Nbre de jours	Valeur presta. non réalisée (€)[120]	dont frais de personnel (€)[121]	Tx indemn. État chômage partiel	Montant des prestations non réalisées indemnisables (€)[122]
Totale	268 850	216 283	16/03/2020	11/05/2020	57	41 985	33 776	100 %	33 776
1/2 capacité mai	268 850	216 283	12/05/2020	31/05/2020	20	7 366	5 926	100 %	5 926
1/2 capacité juin	268 850	216 283	01/06/2020	22/06/2020	22	8 102	6 518	60 %	3 911
Total					99	57 453			43 612

Source : CRC, d'après le marché de gestion du multi-accueil et ses avenants.

[119] Voir décomposition globale et forfaitaire du prix.

[120] Montant annuel marché x nombre de jours de fermeture / 365.

ou montant annuel marché x nombre de jours de fermeture / 365 / 2 pour les périodes de fonctionnement à ½ capacité.

[121] Montant annuel des frais de personnel x nombre de jours de fermeture / 365.

ou montant annuel des frais de personnel x nombre de jours de fermeture / 365 / 2 pour les périodes de fonctionnement à ½ capacité.

[122] Taux indemnisation État chômage partiel x frais de personnel.

Annexe n° 2. Concession d'aménagement

Tableau n° 9 : Évolution des obligations d'aménagement du concessionnaire

	Convention 2016[123]	Avenant 4	**Avenant 5**	Évolution
Logements accession libre	3 956 m² 59 logements	6 493 m² 88 logements	Surface non mentionnée 98 logements (75 % des logements)	+66 %
Logements sociaux	3 906 m² 59 logements	2 161 m² 33 logements	Surface non mentionnée 33 logements (25 % des logements)	**-44 %**
Commerces	1 403 m²	1 436 m²	Environ 1 500 m²	+7 %

Source : CRC à partir de l'annexe 4 de la convention de concession et de l'annexe 4 modifiée par l'avenant 4 puis par l'avenant 5.

Tableau n° 10 : Évolution des participations publiques à la concession d'aménagement

Recettes concession	**Contrat initial 2016 (€)**	**Avenant 1 5/12/2018 (€)**	**Avenant 2 14/02/2020 (€)**	**Avenant 3 12/2021 (€)**	**Avenant 4 15/5/2023 (€)**	**Avenant 5 27/11/2024 (€)**	**Total (€)**	**Évolution**
Participation en nature (TTC)	1 366 249	575 099			9 900	/	1 951 248	43 %
Participation d'équilibre (TTC)	2 200 000				519 748	/	2 719 748	24 %
Participation contre remise d'équipement (HT)	3 500 000		-384 000	-73 000	73 000	/	3 116 000	-11 %
Subvention agglo (HT)			384 000			/	384 000	
DETR[124]				500 000		/	500 000	
Total des participations publiques	**7 066 249**	**575 099**	**0**	**427 000**	**602 648**	**/**	**8 670 996**	**23 %**
Rémunération concessionnaire	**594 775**			**+73 000**		**/**	**667 775**	**12 %**

Source : CRC à partir de la convention de concession d'aménagement du centre-bourg et des avenants.

[123] Surfaces corrigées, le tableau initial comportant des erreurs de totaux.

[124] En vertu du contrat initial (article 13.2.2. de la convention de concession de 2016), les subventions publiques sont déductibles de la participation de 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 cédex 01

Adresse mél.
paysdelaloire@ccomptes.fr