Chambre régionale
des comptes
Pays de la Loire

Le Président

Nantes, le 17 décembre 2015

GREFFE N° 2015-138

Observations définitives concernant la gestion de la commune de Basse-Goulaine

Années 2010 et suivantes

Principales observations du rapport

La chambre a examiné la gestion et les comptes de la ville de Basse-Goulaine à partir de l'exercice 2010.

La situation financière de la commune est très satisfaisante. Au cours de la période, son endettement a diminué de moitié, passant de 6 à 3,4 M€ alors que son niveau d'investissement est dans la moyenne de sa strate. Le financement des investissements a été permis par le dégagement d'une capacité d'autofinancement élevée. La maitrise des dépenses, notamment de personnel, et la progression des bases d'imposition ont permis d'atteindre ce résultat malgré une réduction des dotations de l'Etat et une baisse des taux d'imposition.

La tenue des comptes et la qualité de l'information financière sont bonnes. La commune devrait cependant améliorer le niveau d'information du débat d'orientation budgétaire et appliquer les règles de provisionnement pour risques liés aux contentieux.

Les effectifs sont restés stables sur la période. Le niveau de l'absentéisme pour maladie ordinaire est élevé en raison de la prévalence des arrêts supérieurs à une semaine.

L'application des nouveaux rythmes scolaires a été l'occasion pour la commune de refondre l'ensemble de son offre de services à destination des enfants : nouveaux accueils périscolaires, accueils périscolaires classiques et centres de loisirs. Ce dispositif mériterait une évaluation à l'issue de l'année scolaire 2015-2016 pour adapter son offre à la demande réelle de service.

Sommaire

1 L'organisation et la gouvernance communale 3

2 L'information budgétaire et comptable et la prévision budgétaire 4

2.1 Le débat d'orientation budgétaire 4

2.2 La qualité des prévisions budgétaires 5

3 La fiabilité des comptes 6

3.1 Le provisionnement 6

3.2 L'imputation des dépenses liées à l'école privée 6

4 La situation financière 7

4.1 La section de fonctionnement 7

4.2 La section d'investissement 8

4.3 Conclusion 9

5 Les ressources humaines 9

5.1 Les évolutions de personnel 9

5.2 Le temps de travail et l'absentéisme 9

5.3 La mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires 10

Recommandations

La chambre recommande à la commune de :

1- enrichir son débat d'orientation budgétaire,

2- les budgets primitifs de la commune étant votés dès le mois de décembre de l'année N-1, réduire l'écart entre le vote du compte administratif et celui du budget supplémentaire,

3- imputer correctement les dépenses liées à l'école privée,

4- à l'issue de l'année scolaire 2015-2016, bien ajuster son encadrement à ses objectifs de taux d'encadrement et clarifier la répartition des responsabilités avec son prestataire en termes de lien hiérarchique avec les animateurs.

La commune de Basse-Goulaine, avec 8 416 habitants en 2014, se situe au 11ème rang des villes les plus peuplées de Nantes Métropole. Située sur la rive sud de la Loire, mais à seulement six kilomètres de Nantes, la ville est aux portes du vignoble et bénéficie ainsi d'un espace naturel conséquent avec près de 58 hectares de bois classés, de cours et plans d'eau ou de maraîchages. Cette particularité fait que Basse-Goulaine dispose d'un habitat essentiellement résidentiel, 93 % des résidences principales étant des maisons individuelles.

La collectivité bénéficie de l'attractivité de la Métropole et de sa facilité d'accès par le périphérique et les voies routières importantes du Sud Loire. Selon les données Insee[1], elle compte plus de 2 500 emplois. Le revenu net déclaré moyen des habitants de la commune, en 2011, se situait au second rang de l'agglomération nantaise, avec 40 918 €, 11 522 € au-dessus de la moyenne de Nantes Métropole.

La chambre a examiné la situation financière, la fiabilité des comptes, l'information financière et budgétaire, l'organisation et la gouvernance communale et la gestion du personnel.

1 L'organisation et la gouvernance communale

A l'occasion des élections municipales de 2014 le nombre d'adjoints a été réduit de huit à sept. En dehors du conseil municipal, les élus travaillent par le biais de huit commissions thématiques. Au cours de la précédente mandature, trois groupes de travail ont été mis en place pour suivre les trois grands projets d'investissement de la mandature : la nouvelle mairie, la piscine intercommunale et le centre de loisirs.

L'organisation administrative de la ville repose sur quatre directions rattachées à un directeur général des services (DGS). Au regard de la taille de la commune, cette organisation apparait satisfaisante et adaptée aux compétences communales.

Les délégations de pouvoir attribuées au maire sont larges, mais toutes établies dans le cadre règlementaire et assorties des conditions prudentielles nécessaires et suffisantes.

Les délégations de signature sont conformes à la règlementation et démontrent une organisation qui permet à l'autorité supérieure de se décharger de certaines tâches sans risque d'être dessaisie de ses pouvoirs et de sa responsabilité, tout en sécurisant la continuité de service.

[1] Institut national de la statistique et des études économiques

2 L'information budgétaire et comptable et la prévision budgétaire

La chambre a examiné la chronologie et les étapes budgétaires, le débat d'orientation budgétaire (DOB), la production des états annexes au compte administratif, le poids des décisions modificatives et l'exécution budgétaire. Seuls les points suivants font l'objet d'observations.

2.1 Le débat d'orientation budgétaire

Conformément à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le DOB a lieu dans les deux mois qui précèdent le vote du budget. La chambre a analysé les documents de présentation des DOB tenus entre 2011 et 2015, qui comportent une présentation des contextes nationaux et locaux, un point sur l'évolution des produits fiscaux, sur l'endettement, sur les projets d'investissements et une perspective des grands équilibres économiques pour l'exercice délibéré.

Les synthèses des contextes économiques nationaux et locaux sont satisfaisantes et la présentation s'est enrichie, depuis 2013, de graphiques relatifs à la section de fonctionnement et à la dette. Les autres points abordés sont, en revanche, un peu trop succincts.

Aucun texte ne précise le contenu du rapport de présentation du DOB, mais son formalisme doit permettre aux élus de connaître les contraintes de gestion, la situation financière et la possibilité de financement des investissements pour l'année à venir. Il doit également présenter de façon claire le cadrage financier prospectif au-delà du budget primitif en accompagnant les orientations de précisions chiffrées. Le rapport doit permettre de suivre les orientations financières de la collectivité, de mesurer financièrement les objectifs, les moyens, les résultats poursuivis et obtenus. Enfin, le DOB doit permettre de faire connaître les choix budgétaires prioritaires et les modifications éventuelles à envisager par rapport au budget antérieur.

La collectivité pourrait enrichir encore sa présentation budgétaire pour les budgets à venir :

- avec des orientations et priorités budgétaires de l'exercice présentant les objectifs de la ville en termes de politiques de vie scolaire, de sport, d'enfance, de logement social, etc., mais aussi en termes de politiques de gestion (recrutements, services nouveaux ou autres) ;
- en chiffrant davantage les différents chapitres budgétaires de l'exercice concerné ;
- en élaborant un chapitre spécifique sur le plan pluriannuel d'investissement (PPI) dont dispose la ville et en y précisant les priorités, l'état d'avancée des opérations en cours et sa prospective budgétaire.

Recommandation n° 1 : La chambre recommande à la commune d'enrichir son débat d'orientation budgétaire.

2.2 La qualité des prévisions budgétaires

L'assemblée délibérante n'adopte, au maximum, sur l'exercice budgétaire, que deux décisions modificatives. La première, approuvée en juin, concerne l'adoption d'un budget supplémentaire (BS), avec la reprise des résultats et des restes à réaliser de l'année antérieure. La seconde se situe fin novembre.

L'impact de ces décisions modificatives sur la section de fonctionnement est marginal. Il est en revanche significatif sur la section d'investissement, comme le montre le tableau suivant :

Tableau 1 : Poids de la section d'investissement du budget supplémentaire par rapport aux prévisions du budget principal

	2010	*2011*	*2012*	*2013*
poids du BS/BP en dépenses d'investissement	264 %	213 %	139 %	166 %
poids du BS/BP en recettes d'investissement	554 %	302 %	265 %	337 %

Source : calculs CRC d'après budgets de la commune

Pour autant, la quasi-intégralité des recettes d'investissement inscrites en supplément avec le BS est constituée de l'excédent de fonctionnement capitalisé de l'année antérieure. Les dépenses nouvelles sont constituées à 53 % des restes à réaliser (RAR) de N-1 et de 31 % de remboursements d'emprunt qui font suite aux recettes supplémentaires dont dispose la collectivité suite à la reprise des résultats. L'inscription de crédits réellement nouveaux ne représente que 17 % des dépenses nouvelles votées au BS.

Les taux d'exécution des dépenses et recettes de fonctionnement sont très satisfaisants. Il en est de même pour les dépenses et recettes d'investissements lorsque l'on compare l'exécution aux prévisions issues des décisions modificatives. En revanche, en raison des procédures explicitées ci-dessus, l'exécution des dépenses et recettes d'investissement ne reflète pas les prévisions du seul budget primitif.

La collectivité vote son budget en décembre de l'année précédant l'exercice. Elle ne peut donc pas, à ce stade, reprendre le résultat de manière anticipée et inscrire les restes à réaliser. En revanche, elle pourrait réduire l'écart, actuellement d'environ deux mois, entre le vote du compte administratif et celui du budget supplémentaire. Ainsi, elle disposerait plus tôt dans l'année d'un budget incorporant l'ensemble des éléments de dépenses et de recettes d'investissement.

Recommandation n° 2 : Les budgets primitifs de la commune étant votés dès le mois de décembre de l'année N-1, la chambre recommande à la commune de réduire l'écart entre le vote du compte administratif et celui du budget supplémentaire.

3 La fiabilité des comptes

La chambre a examiné le respect de la procédure des rattachements à l'exercice, les restes à réaliser, les imputations comptables relatives au patrimoine, les provisions, l'affectation du résultat et l'imputation des dépenses liées à l'école privée. Seuls les points suivants font l'objet d'observations.

3.1 Le provisionnement

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence du plan comptable général. Selon l'article L. 2321-2-29 du CGCT, les provisions sont définies comme dépenses obligatoires. L'article R. 2321-2 précise les trois cas obligatoires : dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, dès l'ouverture d'une procédure collective et lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis.

Il a été constaté, sur les comptes de la commune, la constitution et la reprise de provisions pour dépréciation sur actif circulant, ce qui correspond au troisième cas susmentionné. Ces écritures sont cohérentes et suffisamment prudentielles.

En revanche, aucune écriture n'a été constatée en provision pour risques et charges liés à un contentieux. Or, au cours de la période, la commune a été concernée par 16 contentieux et condamnée à quatre reprises. Les sommes en jeu étaient certes modestes, mais des provisions auraient dû être réalisées.

3.2 L'imputation des dépenses liées à l'école privée

La ville, dans le cadre des accords et conventions pour la participation communale aux dépenses de fonctionnement des écoles privées, prend en charge certaines dépenses initiées par l'école privée Ste Marie-St Brice située sur son territoire.

La procédure conventionnelle est régulière et cohérente mais la procédure d'enregistrement comptable n'est pas conforme. En effet, la chambre a relevé un certain nombre de factures, qui concernaient des fournitures scolaires ou des prestations de transport, pour un montant de 4 669,87 €, directement prises en charge par la commune au compte destiné aux subventions.

La ville a ainsi engagé ses crédits sur des chapitres non adaptés. Par exemple, une facture d'un transporteur directement adressée à la ville devrait être enregistrée au compte 6247 « transports collectifs ». En outre, ce sont les services de la ville, qui dans ce cadre gèrent directement la prestation fournie à l'école. Il y a donc au cas d'espèce une absence de transparence et de rigueur dans la procédure d'enregistrement comptable de l'accord défini.

En conséquence, la ville devrait, comme l'indique la convention, régler forfaitairement les crédits ouverts et définis par type de prestation en conseil municipal et se faire produire un compte d'emploi détaillé comme défini à l'article 7 de ladite convention.

Recommandation n° 3 : La chambre recommande à la commune d'imputer correctement les dépenses liées à l'école privée.

4 La situation financière

La situation financière de la commune de Basse-Goulaine est très satisfaisante.

4.1 La section de fonctionnement

Entre 2010 et 2014, les produits de gestion courante ont progressé de 10,4 %, à 8,559 M€. Cette progression résulte de la forte augmentation des produits dits flexibles[2] (+ 15,8 %) qui a plus que compensé la diminution des produits dits rigides (- 5,8 %).

L'essentiel des produits dits flexibles est composée des ressources fiscales qui ont progressé de 17 % à 5,358 M€ en 2014. Les impôts locaux constituent près des neuf dixièmes de ces ressources. En moyenne, les recettes issues des impôts locaux ont progressé de 4,7 % annuellement, soit 20 % sur la période. Les taux ayant été légèrement réduits en 2013 puis 2014[3], cette augmentation ne repose que sur la progression des bases. Malgré la réduction des taux, la commune se situe, en 2014, à respectivement quatre points au-dessus de la strate nationale de référence pour la taxe d'habitation (TH) et 25 points pour la taxe sur le foncier non bâti (TFNB).

Fin 2013, le produit fiscal des trois taxes perçues par habitant excède de 25 % celui de la strate nationale de référence, soit 553 € pour la ville contre 440 € pour la strate. Cette même année, Basse-Goulaine se situait au 10ème rang des villes de Nantes Métropole dont les habitants apportent le plus de contributions directes au budget municipal et au 6ème rang pour la seule TH.

A l'inverse, les ressources institutionnelles ont régressé de plus de 9 % passant de 1,914 M€ à 1,753 M€. La seule dotation globale de fonctionnement (DGF), qui représente près des deux tiers de ces ressources institutionnelles, a accusé une baisse de 10,5 %. Les niveaux de péréquation ont également chuté d'un quart, avec une diminution de 40 000€.

Les dispositions du projet de loi de finances de 2015 relatives aux collectivités ont confirmé la baisse des concours de l'Etat de 600 M€ pour les communes. Dès lors, à l'issue des différents plans, le niveau structurel de la dotation forfaitaire attribuée à la ville devrait se situer en deçà de 15 voire 14 % des recettes de la collectivité.

Avec une évolution globale sur la période de 8,1 % les charges de gestion ont progressé de deux points de moins que les recettes. Les charges de personnel restant quasiment stables, le principal vecteur de cette évolution est relatif aux charges à caractère général. En volume, ces dépenses constituent le second poste des charges de gestion et sont passées de 1,632 M€ à 2,242 M€ soit une progression de 37 %. Deux facteurs principaux ont contribué à cette évolution, le poste des achats et celui des honoraires et études, notamment depuis 2013. Concernant ce dernier poste, les dépenses sont principalement conjoncturelles car liées aux grands investissements de la période (cantine, nouvel hôtel de ville et centre de loisirs).

---

[2] Les ressources « flexibles » font suite aux décisions directes de l'assemblée délibérante, notamment en matière de contributions ou de taxes. Les ressources « rigides » dépendent de décisions externes à la collectivité. Tel est le cas pour la dotation globale de fonctionnement (DGF) ou les reversements de fiscalité du groupement fiscal de rattachement.

[3] Entre 2012 et 2014, passage de 19,10 à 18,91 % pour la taxe d'habitation ; de 19,79 à 19,59 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et de 81,08 à 80,27 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Les charges de personnel sont restées à un niveau très stable sur la période, ce qui a abaissé leur poids relatif dans les charges de gestion de 53 à 50 %. Ramenées en euros par habitant, ces dépenses se situent, selon les exercices, entre six et 10 points en deçà de la strate nationale de référence (371 € contre 486 € en 2010 et 353 € contre 513 € en 2013). L'analyse des effectifs montre que la commune a sensiblement diminué le nombre d'agents avec un renforcement du niveau d'encadrement de deux postes mais compensée par cinq postes en moins sur les catégories B et C. Dès lors, le niveau de rémunération global demeure quasiment équivalent sur la période.

Les autres postes de dépense sont restés relativement stables ou ont décru. La chambre a également fait une analyse du train de vie de la commune au travers du contrôle des comptes de missions réceptions et de frais de missions des élus. L'analyse des comptes et des factures n'a révélé aucun problème particulier. Bien au contraire, elle a constaté une très grande rigueur dans les procédures et dans les niveaux de dépenses.

En dépit de la baisse des dotations, la maitrise des dépenses générales et surtout la maitrise des dépenses en personnel associées à l'évolution naturelle des bases imposables ont permis de maintenir un niveau de capacité d'autofinancement très satisfaisant sur la période se situant annuellement en moyenne à plus de 26 % des produits de gestion avec un minima à 22 %. La capacité d'autofinancement (CAF) nette progresse sur la fin de période par la baisse de l'annuité d'emprunt, ce qui dégage une épargne nette pour l'investissement d'un très bon niveau et le coefficient d'autofinancement est largement en deçà du seuil d'alerte fixé à un.

Tableau 2 : Principaux postes et ratios d'analyse financière

En M€	2010	2011	2012	2013	2014	*Evol.*
Produits flexibles dont	**5,421**	**5,608**	**5,900**	**6,068**	**6,278**	***15,8 %***
Ressources fiscales nettes	4,581	4,728	5,012	5,163	5,358	*17 %*
Produits rigides dont	**2,332**	**2,328**	**2,327**	**2,169**	**2,197**	***- 5,8 %***
Ressources institutionnelles	1,914	1,878	1,883	1,738	1,753	*- 8,4 %*
Produits de gestion courante	**7,753**	**7,936**	**8,226**	**8,302**	**8,559**	***10,4 %***
Charges à caractère général	1,632	1,640	1,830	2,156	2,242	37,4%
Charges de personnel	3,039	2,950	2,979	2,942	3,040	0,0%
Autres charges de gestion	0,680	0,645	1,011	0,994	0,508	- 25,3%
Charges de gestion courante	**5,562**	**5,443**	**6,049**	**6,322**	**6,014**	**8,1%**
Excédent brut de fonctionnement	2,191	2,493	2,177	1,980	2,546	16,2 %
Résultat d'exercice	1,817	2,163	1,863	1,634	2,189	20,5 %
CAF brute	**2,031**	**2,365**	**2,066**	**1,886**	**2,431**	**19,7 %**
En % des produits de fonctionnement	22 %	28 %	22 %	22 %	28 %	
CAF nette	0,795	1,650	1,297	1,243	1,858	133,7 %
Coefficient d'autofinancement courant	0,896	0,793	0,967	0,857	0,787	

Source : CRC d'après comptes de gestion

4.2 La section d'investissement

Les dépenses d'équipement constituent la quasi-totalité des investissements hors emprunts de la ville. Au cours de la période, 14 M€ d'équipements ont été réalisés. La gestion de la section de fonctionnement a dégagé une CAF disponible qui a permis de couvrir 47 % des dépenses d'équipements et les autres ressources propres en ont assuré 46 %. Pour couvrir le reste du besoin de financement (7 %), la ville n'a pas eu recours à l'emprunt mais à son fonds de roulement à trois reprises. Néanmoins, fin 2014, ce dernier correspondait encore à 1,3 année du montant annuel moyen en équipements.

Entre 2010 et 2014, l'encours de dette a baissé presque de moitié passant de 6, 094 M€ en 2010 à 3,393 M€ en 2014. Se situant à 1,3, la capacité de désendettement est très satisfaisante et le ratio de surendettement est également très favorable. L'encours de dette par habitant en 2010 était de 744 € contre 877 € pour la strate. En 2013, ce niveau est passé à 476 € pour Basse-Goulaine contre 881 € pour la strate. L'impact de la dette sur les finances de la ville est donc limité et en régression.

4.3 Conclusion

Bénéficiant de bases de fiscalité croissantes, la ville a su aussi, en parallèle, maitriser ses dépenses de fonctionnement, tant pour les charges de personnel que pour les charges générales. La combinaison de ces facteurs d'opportunité avec les décisions de gestion de la commune lui a permis de dégager une capacité à investir de l'ordre de 25 % des produits de fonctionnement. Avec près de 14 M€ d'investissements, la ville se situe dans la moyenne de sa strate. Ces investissements ont été financés exclusivement par les ressources propres, de ce fait l'encours de dette régresse fortement[4], ce qui alimente régulièrement le fonds de roulement.

La situation financière de Basse-Goulaine est en conséquence très satisfaisante.

5 Les ressources humaines

5.1 Les évolutions de personnel

L'effectif de la commune a très peu varié sur la période, fluctuant entre 81 et 78 agents dont, à l'exception d'un collaborateur de cabinet, l'intégralité est titulaire. Au total, l'effectif de la collectivité représentait 74,3 ETP (équivalent temps plein) fin 2014.

Au cours de la période, le nombre de recrutements a été légèrement inférieur au nombre de départs. Les recrutements, qui s'inscrivent dans une méthodologie fixée en amont par la collectivité, ont principalement visé des remplacements et, dans une moindre mesure, des renforcements de service.

5.2 Le temps de travail et l'absentéisme

5.2.1 Le temps de travail

La durée du temps de travail a été fixée par un accord sur la réduction de temps de travail (RTT) de décembre 2001 à 35 heures hebdomadaires. En raison du nombre de jours de congés, 29 par an, la durée du travail était de 1 568 heures annuelles. Avec l'instauration de la journée de solidarité en 2004, cet horaire a été porté à 1 575 heures annuelles. Cette durée est inférieure aux 1 607 heures légales. Or l'accord sur la RTT n'est pas antérieur au 31 décembre 2000. La commune ne peut donc se prévaloir de la dérogation. Son temps de travail ne respecte donc pas les prescriptions légales.

En 2014, année où l'effectif était de 74,3 ETP, cette différence d'horaire annuel de travail représentait un coût équivalent à 1,5 ETP.

[4] Pour information, la ville n'a pas emprunté depuis neuf ans.

Depuis mai 2015, le régime horaire de la commune a été modifié pour instaurer une semaine de 35 heures hebdomadaires pour tous les agents sans possibilité de récupérer des jours de RTT.

5.2.2 L'absentéisme

Le taux d'absentéisme de la commune a évolué entre 10 et 11 % entre 2011 et 2014 avec une pointe à 14 % en 2012. Ramenés au nombre d'ETP de la collectivité, le nombre de jours d'absence pour raisons de santé a progressé de 16 % à 23,3 jours/ETP. Pour la seule maladie ordinaire, ce ratio a progressé de 42 %, entre 2011 et 2014, pour atteindre 19,2 jours par ETP, niveau particulièrement élevé.

L'étude des arrêts par agent révèle que leur prévalence est importante. Selon les années, entre 53 et 62 % des agents de la collectivité ont déclaré un arrêt pour maladie ordinaire. Dans le même temps, sur la période, un peu plus de la majorité (55 %) des arrêts sont inférieurs à six jours, mais leur poids dans l'absentéisme est faible : 13 % sur la période et 11,4 % en 2014. Ainsi, les arrêts de courte durée pèsent peu dans l'absentéisme pour maladie ordinaire.

A l'inverse, nombreux sont les agents ayant été arrêtés plus de 20 jours sur une année : 17 en 2014. Cette population a représenté plus de 20 % de l'effectif de la commune au cours des trois dernières années et jusqu'à 44 % des agents arrêtés. Parmi ceux-ci, de par leur longueur, certains arrêts sont aux limites de la longue maladie, la précèdent ou lui succèdent. D'autres arrêts sont moins longs mais récurrents.

La situation de la maladie ordinaire dans la collectivité n'est donc pas le fait de la multiplication d'arrêts de courte durée mais découle plutôt de la prévalence dans la collectivité de situations individuelles dégradées. Cet état de fait est susceptible d'engendrer des perturbations dans la bonne marche des services et nécessite donc que la collectivité pousse plus loin son analyse sur les causes de son absentéisme. En réponse au rapport provisoire, la commune a fourni une analyse détaillée des causes de l'absentéisme qui révèle que son évolution est le fruit de la concomitance de problèmes individuels de santé, dont nombre d'incidents domestiques.

5.3 La mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires

La commune de Basse-Goulaine a mis en place les nouveaux rythmes scolaires lors de la rentrée des classes de 2014. Cette mise en œuvre a été l'occasion d'une transformation de l'organisation globale des activités périscolaires et des centres d'animation. Avant la mise en place de la réforme, les activités périscolaires étaient assurées par des animateurs faisant partie des effectifs communaux, encadrés par la directrice générale adjointe de la commune. Les centres d'animation et d'accueil de loisirs, qui opéraient les mercredis et vacances scolaires pour les enfants de trois à 12 ans, étaient gérés par une association, l'institut de formation, d'animation et de conseil (IFAC), par le biais d'un marché.

A la rentrée 2014, les deux écoles publiques et l'école privée de la ville ont mis en place les nouveaux rythmes scolaires selon des modalités différentes dans les créneaux libérés. La commune a accompagné cette réforme par la création de créneaux d'accueil périscolaires (APS) gratuits :

- d'une heure sur les créneaux libérés tôt dans l'après-midi au cours desquels des activités artistiques, culturelles, sportives et manuelles sont proposées,
- d'un quart d'heure ou d'une demi-heure, dans l'attente des solutions de garde payantes, de la récupération par les parents ou des transports scolaires.

En plus de ces créneaux d'APS gratuits, la commune propose des créneaux d'APS payants : le matin, avant les cours, lors de la restauration collective et l'après-midi après les créneaux d'APS gratuits. Les activités développées dans le cadre de l'APS gratuit sont assurées par des animateurs communaux et par des associations conventionnées.

Avec la mise en place de ces nouvelles activités, la commune a modifié son organisation en confiant à l'IFAC, par avenant au marché des centres d'accueil, la gestion de l'accueil périscolaire gratuit et payant. En parallèle, la commune conserve la rémunération des animateurs, les frais liés aux animations menées par les associations, la maintenance et l'entretien des locaux et les investissements.

La réforme a schématiquement porté les dépenses annuelles de 0,110 à 0,325 M€ en année pleine. Cette croissance de 0,215 M€ est due notamment :

- pour 115 000 € aux frais de personnel,
- pour 24 000 € à l'intervention des associations,
- pour 63 000 € à la rémunération de l'IFAC. Néanmoins, cette rémunération recouvre également la partie de l'activité de l'association consacrée à la gestion des activités périscolaires payantes.

Outre ces dépenses, la mise en place des nouveaux rythmes scolaires a engendré des surcoûts liés à la matinée du mercredi : entretien des locaux scolaires, accompagnement des élèves dans les cars et circulation, restauration du mercredi midi, transports vers les accueils de loisirs, garderie du mercredi midi.

Les nouvelles activités périscolaires mobilisent 15 agents titulaires (neuf adjoints techniques et six agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, ATSEM) et des intervenants non-titulaires dont le nombre (32 en décembre 2014) et le taux de rotation sont importants.

Ces animateurs devaient encadrer les élèves selon des objectifs de taux d'encadrement prédéterminés. L'objectif de taux d'encadrement a été respecté pour les nouvelles activités périscolaires. En revanche, il s'est révélé bien plus élevé que prévu pour les activités périscolaires. L'objectif de taux d'encadrement aurait été atteint avec 3 652 heures animateur et la commune a eu recours à 5 607 heures. Par rapport aux objectifs que s'était fixés la collectivité, il y a eu sur-encadrement et donc des dépenses supérieures à ce qui était initialement prévu.

La collectivité pourrait utilement évaluer à la fin de l'année scolaire 2015/2016 la fréquentation effective de ses accueils périscolaires et revoir en fonction de ses objectifs d'encadrement le dispositif mis en œuvre.

Les choix opérés par la collectivité ont permis de rationaliser son dispositif en confiant à l'IFAC la responsabilité du projet pédagogique. Les différents temps (scolaire, périscolaire sur temps scolaire et extra-scolaire) sont bien identifiés pour les parents et concernent de manière équilibrée l'ensemble des enfants de la commune, scolarisés dans le public comme dans le privé. Les nouvelles charges sont bien analysées par la commune.

Néanmoins, il reste en suspens la question du lien hiérarchique entre les agents de la collectivité et l'association. L'IFAC a pour mission notamment « *l'assistance pour la gestion des animateurs : gestion des recrutements, remplacements, suivi des heures* », la « *mise en œuvre des projets d'activité et d'animation* », le « *recrutement et la gestion du personnel d'encadrement* ».

Un lien hiérarchique ne peut être établi entre des agents municipaux en position d'activité et une personne morale autre que la collectivité. Une grande part des attributions qui fondent le lien hiérarchique (nomination, évaluation) est conservée par la commune mais certaines sont déléguées, notamment le lien hiérarchique quotidien. La collectivité devra veiller à bien clarifier la répartition des responsabilités avec l'association quant à l'encadrement des agents communaux. Par ailleurs, elle pourrait s'interroger sur la nécessité de conserver le système actuel où elle recrute des agents non-titulaires pour le périscolaire alors qu'elle pourrait laisser cette responsabilité à l'association et prendre en charge les rémunérations correspondantes.

Recommandation n° 5 : La chambre recommande à la commune, à l'issue de l'année scolaire 2015-2016, de bien ajuster son encadrement à ses objectifs de taux d'encadrement et à clarifier la répartition des responsabilités avec son prestataire en termes de lien hiérarchique avec les animateurs.

Chambre régionale
des comptes
Pays de la Loire

RÉPONSES

AUX OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE

ADRESSÉES PAR LES ORDONNATEURS SUCCESSIFS

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

Chambre régionale
des comptes
Pays de la Loire

Réponse de Monsieur Alain VEY,
Maire de la commune de Basse Goulaine

au rapport d'observations définitives

de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire

en date du 17 décembre 2015

MAIRIE
DE
BASSE-GOULAINE
LOIRE-ATLANTIQUE

Basse-Goulaine

Basse-Goulaine, mardi 22 décembre 2015

CRC Pays-de-la-Loire
KPL GA151441 KJF
28/12/2015

Monsieur François MONTI
Président de la Chambre Régionale
des Comptes des Pays de la Loire
25 rue Paul Bellamy – BP 14119
44041 NANTES Cedex 1

CHAMBRE REGIONALE
28 DEC. 2015
DES COMPTES

Affaire suivie par : Cabinet du Maire - 02 40 06 07 59

Objet : Notification du rapport d'observations définitives
N/Réf. : AV/VL
V/Réf. : 2015-138
Lettre recommandée avec AR n°1A 119 051 5400 2

Monsieur le Président,

Vous m'avez communiqué, par courrier daté du 17 décembre 2015, le rapport d'observations définitives relatif à l'examen de la gestion de la commune de Basse-Goulaine.

Conformément aux dispositions de l'article L 243-5 et à mon courrier du 8 octobre 2015, ce rapport définitif n'apporte aucun autre commentaire de ma part.

De ce fait je l'inscrirai à l'ordre du jour du prochain conseil municipal.

Restant à votre disposition,

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mes respectueuses salutations.

Alain VEY

Maire de Basse-Goulaine

25 rue de la Razée XXXXXXXXXXXXX Place Louis-Edelin - 44115 BASSE-GOULAINE - www.basse-goulaine.fr
Services administratifs : ✆ 02 40 03 55 56 - Services techniques : ✆ 02 40 06 05 09 - Cabinet du Maire : ✆ 02 40 06 07 59