



La Présidente

envoi dématérialisé

CONFIDENTIEL

Le 08/08/2022

Réf. : DGR22 / 1290

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Nazaire.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

Ce rapport a un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante.

Il vous revient de communiquer ce rapport et la réponse jointe à votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
- donner lieu à débat.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, vous devez, à réception du rapport d'observations définitives auquel est jointe la réponse reçue, faire connaître à la chambre la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. En temps utile, vous communiquerez au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : occitanie-polequalite@crtc.ccomptes.fr.

En application des dispositions de l'article R. 243-16 du code précité, ce rapport et la réponse jointe peuvent être publiés et communiqués aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, vous êtes tenu, dans le délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter devant cette même assemblée un rapport précisant les actions entreprises à la suite des observations et des recommandations formulées par la chambre régionale des comptes.

Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par la présidente de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, à l'assurance de ma parfaite considération.

Marie-Aimée GASPARI



Monsieur Gérald MISSOUR
Maire de Saint-Nazaire

secretairesnazaire@wanadoo.fr
mairiestnazaire@wanadoo.fr



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE SAINT-NAZAIRE (Gard)

Exercices 2015 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
INTRODUCTION.....	8
1. SITUATIONS GÉOGRAPHIQUE ET URBAINE DE SAINT-NAZAIRE	9
1.1. Une continuité urbaine avec Bagnols-sur-Cèze.....	9
1.2. La création d'un pôle multimodal : une opportunité pour le développement de Saint-Nazaire.....	10
1.3. Une offre de services publics locaux complétée par celle de la ville-centre	10
2. LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE.....	11
2.1. Une démographie ralentie dans la période contemporaine.....	11
2.2. Une part significative de logements collectifs et de logements sociaux	11
2.2.1. Une population fragile	11
2.2.2. Les logements collectifs.....	12
2.3. La recherche d'une nouvelle dynamique démographique : développer l'offre de logements (lotissements et maisons individuelles).....	13
2.3.1. Les orientations du programme local de l'habitat intercommunal et du schéma de cohérence territoriale pour les nouvelles constructions	13
2.3.2. Les objectifs de la commune : attirer une population souhaitant vivre en maisons individuelles.....	14
3. UNE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE QUI POURRAIT ÊTRE RENFORCÉE.....	14
3.1. Les relations avec la communauté d'agglomération du Gard rhodanien.....	15
3.2. La nécessité d'engager des coopérations renforcées entre quelques communes membres de la communauté d'agglomération	15
3.2.1. Des besoins proches d'un quartier classé en politique de la ville ne pouvant être satisfaits.....	15
3.2.2. La création d'un service mutualisé de police multi-communale	16
4. LA GOUVERNANCE	17
4.1. L'exécutif municipal.....	17
4.1.1. La composition de l'exécutif	17
4.1.2. Les indemnités versées aux élus	17
4.2. Le conseil municipal.....	18
4.2.1. Le fonctionnement du conseil municipal.....	18
4.2.2. Les commissions municipales.....	18
4.2.3. La qualité de l'information financière délivrée aux conseillers municipaux	18
5. LA SITUATION FINANCIÈRE	19
5.1. Une fiabilité des comptes satisfaisante	19
5.1.1. La fiabilité du résultat	19
5.1.2. La fiabilité du bilan.....	19
5.2. Un excédent brut de fonctionnement confronté à un effet ciseau à compter de 2018	20
5.2.1. Les produits de gestion	21
5.2.2. La progression des charges de gestion.....	24

5.3. Le financement des investissements : une atonie de l'autofinancement compensée par les autres recettes d'équipement	26
5.3.1. La formation de l'autofinancement.....	26
5.3.2. Le financement du cycle de dépenses d'équipement (2015-2020).....	27
5.3.3. Une dépendance à l'emprunt	31
5.4. Une trésorerie abondante	33
5.4.1. Le fonds de roulement	33
5.4.2. Le besoin en fonds de roulement	34
5.4.3. La trésorerie : un levier pouvant être mobilisé	35
5.5. Les perspectives d'investissement 2022-2026.....	35
ANNEXES.....	37
GLOSSAIRE.....	43
Réponses aux observations définitives.....	44

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé au premier contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Nazaire (Gard), à compter du 1^{er} janvier 2015.

Un village confronté à des enjeux proches d'un quartier périurbain sans pour autant disposer des outils permettant d'y faire face

Village de 1 281 habitants, Saint-Nazaire présente la caractéristique d'être situé dans la zone périurbaine de Bagnols-sur-Cèze. En dépit de sa taille, la commune indique qu'elle est confrontée depuis 2018 à des difficultés proches de celle d'un quartier relevant de la politique de la ville : fragilité sociale d'une partie de la population, incivilités et atteintes aux biens publics.

Saint-Nazaire tente de faire face à ces enjeux sans pour autant bénéficier des outils idoines. L'impossibilité d'être éligible à la géographie prioritaire de la ville, l'absence d'un centre communal d'action sociale ou d'un centre intercommunal d'action sociale ainsi que d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance limitent le champ d'action de la commune. Pour autant, Saint-Nazaire a engagé des coopérations ciblées avec les communes proches dans le domaine de la police municipale.

Naturellement tournée vers Bagnols-sur-Cèze pour ses équipements centraux et grâce à la route nationale 86, la commune n'a cependant pas encore trouvé l'occasion d'engager des coopérations renforcées dans les domaines de la sécurité et du social.

Une politique d'investissement ambitieuse soutenue par les subventions d'État et l'emprunt

La commune a investi dans deux projets au cours de la période sous-revue :

- la reconstruction de son groupe scolaire (2,15 M€) principalement financé par la dotation d'équipement des territoires ruraux (47,7 % du montant des travaux), par des subventions (27 %) et du fonds de compensation de la TVA. La commune a couvert le solde de l'opération (0,54 M€) par l'emprunt ;
- la construction d'un ensemble de deux commerces (0,8 M€). Cette opération a été conduite de sorte qu'elle soit équilibrée grâce à 100 k€ de dotation d'équipement des territoires ruraux, 130 k€ de fonds de compensation de la TVA et 570 k€ d'emprunts amortissables jusqu'en 2040.

La commune ne disposant que d'un faible autofinancement, elle sera amenée à prélever sur son fonds de roulement et à emprunter, alors que sa capacité de désendettement s'établissait à 29,6 ans en 2020. La maturation naturelle des emprunts ne devrait améliorer la capacité de désendettement que de façon limitée. En maintenant le même niveau de capacité d'autofinancement brute qu'en 2020, cette capacité de désendettement ne devrait s'établir qu'à 18,4 ans en 2026, soit un niveau largement supérieur au taux de référence de 12 ans.

Or d'autres projets d'investissement sont envisagés par la commune représentant 1,54 M€ de dépenses nouvelles financées à hauteur de 0,8 M€ par des subventions et 0,25 M€ de fonds de

compensation de la TVA, soit un nouveau solde à couvrir par la commune de 0,48 M€. La capacité de désendettement devrait donc se dégrader sauf si la commune est en capacité d'améliorer significativement son autofinancement brut grâce à sa stratégie d'augmentation des recettes fiscales induite par les nouvelles constructions et par la perception de nouvelles recettes d'exploitation (parc solaire et ombrières photovoltaïques) couplées à des baisses de charges.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

1. Disposer d'un diagnostic de l'état des résidences collectives privées afin de mieux appréhender leur potentiel dans la réponse aux besoins de la population communale. *Non mise en œuvre.*

2. Consolider le pilotage prospectif des opérations d'investissement dans un document de synthèse pluriannuel. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Nazaire a été ouvert le 29 octobre 2021 par lettre du président de section adressée à M. Gérard Missour, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 17 décembre 2021.

Lors de sa séance du 3 février 2022, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Gérard Missour.

Après avoir examiné la réponse reçue, la chambre, dans sa séance du 16 juin 2022, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

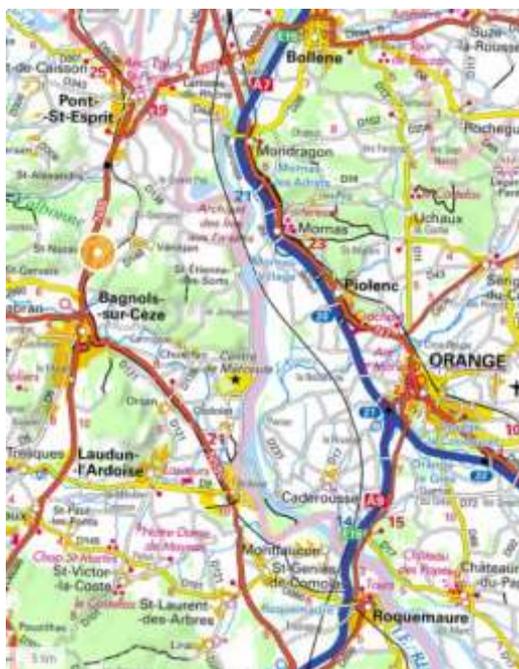
1. SITUATIONS GÉOGRAPHIQUE ET URBAINE DE SAINT-NAZAIRE

1.1. Une continuité urbaine avec Bagnols-sur-Cèze

La commune de Saint-Nazaire est située au nord de Bagnols-sur-Cèze, à 13 kilomètres du site nucléaire de Marcoule, à 38 kilomètres d'Avignon et à 54 kilomètres de Nîmes.

Membre de la communauté d'agglomération du Gard Rhodanien, Saint-Nazaire appartient à l'unité urbaine de Bagnols-sur-Cèze qui en constitue la ville-centre¹. La route nationale 86 (RN 86) en constitue l'épine dorsale et permet une desserte rapide de Saint-Nazaire et de Bagnols-sur-Cèze (7 minutes entre les deux centres-villes ; 4,3 kilomètres). Cette liaison routière irrigue également au nord le Haut-Gard (Pont-Saint-Espirit) et permet d'accéder à la route départementale de desserte des sites de Marcoule et de Laudun-L'Ardoise².

carte 1 : la commune de Saint-Nazaire au nord de Bagnols-sur-Cèze et le réseau routier



Source : visualisation cartographique - geoportail.gouv.fr

Le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale (SCoT) relève que la commune de Saint-Nazaire est très impactée par la traversée de la RN 86.

Le trafic routier est en effet de 17 741 véhicules par jour dont 8,3 % de poids lourds³, provoquant une certaine nuisance. La RN 86 est également accessible aux transports exceptionnels jusqu'à 94 tonnes. Pendant la période estivale, cette route constitue également un itinéraire de délestage de l'autoroute A9 et de la RN 7.

¹ Les unités urbaines répondent à la définition suivante : une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants (source : Institut national de la statistique et des études économiques – Insee).

² Le plan d'aménagement et de développement durable identifie deux grands pôles économiques sur le territoire du SCoT du Gard Rhodanien : le site nucléaire et industriel de Marcoule, et le pôle économique multimodal et industriel de Laudun-L'Ardoise, qui intègre une zone d'activité économique à vocation industrielle accueillant près de 80 entreprises, le projet Occitanie Zone Économique et le port de L'Ardoise sur le Rhône.

³ Source : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Occitanie, Les trafics routiers sur le réseau national en région Occitanie en 2019.

Un projet d'aménagement routier, « La Rhodanienne », intègre d'une part la mise en deux fois deux voies de la RN 86 et, d'autre part, le contournement de la commune. Selon le SCoT, cette déviation contribuerait à l'apaisement du centre-ville de Saint-Nazaire (caractère accidentogène de l'actuelle route) et sa requalification. Toutefois, aucun calendrier ni plan de financement n'a été arrêté à ce jour et ce projet n'est pas inscrit au contrat de plan État-région.

1.2. La création d'un pôle multimodal : une opportunité pour le développement de Saint-Nazaire

La ligne ferroviaire de la rive droite du Rhône, réservée aux marchandises depuis 1973, doit s'ouvrir aux voyageurs à partir de la fin 2022 pour le tronçon Pont-Saint-Esprit/Avignon-centre. Cette ligne reliera à terme Pont-Saint-Esprit à Nîmes via Avignon-centre. Les gares de Pont-Saint-Esprit et Bagnols-sur-Cèze seront desservies à raison de huit allers-retours par jour.

Une procédure de concertation a par ailleurs été lancée par la communauté d'agglomération du Gard Rhodanien pour la réalisation d'un pôle d'échanges multimodal à Bagnols-sur-Cèze et à Pont-Saint-Esprit.

Ces équipements placeraient Saint-Nazaire à 27 minutes d'Avignon-centre depuis Bagnols-sur-Cèze.

1.3. Une offre de services publics locaux complétée par celle de la ville-centre

La commune dispose d'une école élémentaire construite en 2019, d'une cantine, d'une garderie périscolaire, d'un jardin d'enfant, d'une agence postale, d'une bibliothèque, d'une déchèterie intercommunale et d'un city-stade. En été, un centre de loisirs (accueil de loisirs sans hébergement) intercommunal accueille les enfants.

La commune a par ailleurs construit des locaux destinés à accueillir une boulangerie et un tabac presse pour maintenir l'activité commerciale de la commune : « la petite escale ». Ce projet, dont le coût prévisionnel est de 799 824 €⁴, pourrait trouver son point d'équilibre avant 2040⁵, date initialement envisagée lors du dépôt du dossier de demande de versement de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Ces équipements et services sont complétés par ceux situés à proximité immédiate sur la commune siège de l'agglomération, Bagnols-sur-Cèze. Les habitants peuvent ainsi accéder facilement à des équipements structurants : crèche intercommunale, trois collèges, deux lycées, une médiathèque municipale à tarif préférentiel pour les habitants de l'agglomération, un cinéma, un conservatoire de musique et de danse, des musées et centres et complexes sportifs.

Le développement de Saint-Nazaire est très dépendant de celui de la ville-centre de Bagnols-sur-Cèze au travers de ses infrastructures de transport et de ses équipements publics.

⁴ Source : balance 2021 et détails en annexe 2.

⁵ En 2040, la commune pourrait avoir perçu 950 k€ de produits.

2. LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE

2.1. Une démographie ralentie dans la période contemporaine

La commune de Saint-Nazaire a connu un essor démographique important lors de la création du site nucléaire de Marcoule en 1955. De 259 habitants en 1954, la population de la commune s'établissait à 940 habitants en 1962. En janvier 2019⁶, la population, en augmentation depuis 2013, était de 1 281 habitants. Cette progression est due à un solde naturel positif (1 %) compensant un solde négatif des entrées-sorties de - 0,2 %.

La part d'enfants de 0 à 14 ans y est plus importante (19,5 %) que dans la communauté d'agglomération (17,8 %) et dans le département (17,1 %). Les 15-59 ans représentent 55,6 % de la population, soit 3,3 points de moins qu'en 2013 (- 2,5 dans la communauté d'agglomération et - 1,7 dans le département de l'Hérault) : ils ont vu leur nombre chuter de 17 %. Les 60 ans et plus représentent 24,9 % de la population nazairienne (22,5 % en 2013), ce qui est moins élevé que dans la communauté d'agglomération (28,8 %) et dans le département (29,6 %). Le nombre de personnes âgées de 75 ans ou plus est lui en progression (+ 14,4 %).

La population de Saint-Nazaire est donc globalement plus jeune que celle de la communauté d'agglomération et du département mais présente une tendance au vieillissement. Si la proportion d'enfants connaît une tendance dynamique, la tranche d'âge des 15 à 59 ans, qui constitue pour l'essentiel la population active, connaît une évolution à la baisse, alors que le nombre de personnes âgées, et notamment de plus de 75 ans, augmente.

La commune indique que, consciente de cette situation, elle compte sur l'ouverture de la nouvelle école, des deux commerces et plus globalement sur ses projets urbains pour attirer et conserver une population jeune.

2.2. Une part significative de logements collectifs et de logements sociaux

2.2.1. Une population fragile

Le programme local intercommunal de l'habitat du Gard Rhodanien relève que Saint-Nazaire est une des trois communes de l'agglomération présentant un taux de ménages fiscaux vivant sous le seuil de pauvreté proche de 27 %. La médiane du revenu disponible par unité de consommation est de 19 450 €, inférieure à celle de la communauté d'agglomération (21 000 €) et du département (20 020 €). Le pourcentage de ménages potentiellement éligibles au logement dit « très social » atteint 38 % sur Saint-Nazaire⁷.

La proximité de Saint-Nazaire avec les zones où sont localisés les emplois ne bénéficie pas systématiquement à ses habitants, en particulier pour les emplois nécessitant un degré de spécialisation⁸. Au surplus, la population de la commune est plus faiblement qualifiée que sur le territoire communautaire et dans le département, 26,6 % n'ayant aucun diplôme. Ainsi, comme le précise le diagnostic territorial du SCoT, les actifs de Saint-Nazaire se déplacent principalement vers Bagnols-sur-Cèze.

⁶ Dernières données statistiques de l'Insee.

⁷ Source : programme local de l'habitat intercommunal.

⁸ Par exemple le site nucléaire de Marcoule

En 2018, le taux de chômage des 15-64 ans de la commune de Saint-Nazaire s'est établi à 19,6 %⁹. Celui-ci est plus élevé que dans la communauté d'agglomération et dans le département du Gard (entre presque 3 et 5 points). Il s'en suit que 7,9 % des nazairiens sont bénéficiaires du revenu de solidarité active, contre 6,3 % pour Bagnols-sur-Cèze, 5,5 % pour la communauté d'agglomération et 6,8 % dans le Gard.

La population de Saint-Nazaire présente donc des facteurs de fragilité plus importants que dans les autres communes de l'agglomération et du département.

2.2.2. Les logements collectifs

2.2.2.1. Un parc locatif plus important que dans les autres communes de l'agglomération

Le SCoT du Gard Rhodanien (décembre 2020) relève que le parc locatif de la commune de Saint-Nazaire représente 36 % des résidences principales. Ce taux distingue la commune des principales villes du territoire intercommunal (56 % pour Bagnols-sur-Cèze, 43,5 % à Pont-Saint-Esprit et 31 % à Laudun-L'Ardoise) et le reste du territoire sur lequel le parc locatif représente 21 % de l'offre de logements. Le SCoT relève également que son parc comprend près d'un tiers d'appartements contre 10 % dans les communes de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) hors villes principales¹⁰.

Le parc de logements de la commune de Saint-Nazaire présente des caractéristiques qui la situe dans une position intermédiaire entre les trois villes principales de l'intercommunalité et l'ensemble des autres communes.

2.2.2.2. Une offre de logements sociaux complétée par une offre privée

La commune se caractérise par ailleurs par un nombre important de logements sociaux, soit 107¹¹ appartenant à Habitat du Gard, qui représentent 18,1 % du parc locatif social (10,4 % dans la communauté d'agglomération). 2,5 % des logements sociaux du territoire communautaire se situent à Saint-Nazaire, ce qui la place en 4^{ème} position des communes de l'EPCI en nombre de logements sociaux. Aucun objectif de production de logements locatifs sociaux n'est par conséquent fixé par le programme local de l'habitat intercommunal (PLHI) 2019-2024. Le programme relève que l'enjeu « consiste davantage en un rééquilibrage du profil socio-économique de la population qu'en une augmentation de l'offre sociale ».

Aux 107 logements sociaux s'ajoutent 100 logements en habitat collectif gérés en copropriété. Ces appartements ont été construits par le centre du commissariat à l'énergie atomique de Marcoule lors de la création du site nucléaire, pour accueillir les salariés. Ils ont été revendus en 2003 à des propriétaires privés. Ils sont détenus à ce jour par 83 propriétaires différents et la gestion a été confiée à Nexcity Avignon.

⁹ Taux de chômage au sens du recensement, dernières données disponibles.

¹⁰ Les données sur lesquelles est fondé le diagnostic du SCoT sont celles de 2014. Les chiffres issus du recensement 2018 sont sensiblement identiques pour la commune de Saint-Nazaire.

¹¹ 83 sont des logements gérés par Habitat du Gard et 24 par Grand Delta Habitat. Demande de logement social en ligne (demande-logement-social.gouv.fr).

Selon le maire de Saint-Nazaire, alors qu'ils constituent un « parc social de fait » (pas de labellisation ou de soutien d'un bailleur social), ces logements se dégradent en raison d'un défaut d'entretien par les copropriétaires-bailleurs. La commune devrait se rapprocher des bailleurs pour se doter d'un diagnostic de l'état de ces logements, ce qui permettrait de mieux appréhender le potentiel de ceux-ci pour répondre aux besoins de la population nazairienne et solliciter, le cas échéant, la mise en œuvre d'un projet d'intérêt général tel que prévu par le PLHI de la communauté d'agglomération.

La chambre recommande donc à la commune de disposer d'un diagnostic de l'état des résidences collectives privées, afin de mieux appréhender leur potentiel dans la réponse aux besoins de la population communale.

Recommandation

1. Disposer d'un diagnostic de l'état des résidences collectives privées afin de mieux appréhender leur potentiel dans la réponse aux besoins de la population communale. *Non mise en œuvre.*

2.3. La recherche d'une nouvelle dynamique démographique : développer l'offre de logements (lotissements et maisons individuelles)

La politique d'urbanisme de Saint-Nazaire doit être articulée avec les dispositions arrêtées par le SCoT et le PLHI en l'absence de plan local d'urbanisme intercommunal¹² ou de plan local d'urbanisme.

2.3.1. Les orientations du programme local de l'habitat intercommunal et du schéma de cohérence territoriale pour les nouvelles constructions

Le PLHI a été adopté le 19 décembre 2019 par le conseil communautaire. Le SCoT a fait l'objet d'une délibération le 14 décembre 2020.

Le PLHI fixe un objectif de production de 72 logements pour la commune de Saint-Nazaire sur la période 2019-2024 (soit une moyenne de 12 logements par an). Le SCoT détermine un maximum de 125 constructions de logements pour la période 2020-2035, soit une moyenne de 7,8 logements par an. Cet objectif est inférieur à celui du PLHI.

Par délibération du 26 septembre 2019, le conseil municipal a émis des réserves lors de l'approbation du SCoT. Selon le maire de Saint-Nazaire, la situation de la commune a été appréciée sur la base d'une prévision de croissance de sa population de 0,7 % en moyenne annuelle, faisant passer la commune dans la catégorie des villages au plus faible taux de croissance, ce qui ne correspondrait pas à la stratégie de développement de la commune. La croissance annuelle moyenne de la population de Saint-Nazaire de 2013 à 2018 (+ 0,8 %) ne permet pas de corroborer cette appréciation. Néanmoins, l'augmentation de l'offre de logements depuis 2018 pourrait induire une croissance démographique plus importante.

¹² La compétence urbanisme n'a pas été transférée à l'intercommunalité. Les communes membres ont usé de leur droit d'opposition prévu dans la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (cf. § 3.1).

Les plans locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux doivent être compatibles avec le PLHI qui doit lui-même être compatible avec le SCoT¹³. Une fois le SCoT approuvé, les communes et EPCI compétents disposent d'un délai de trois ans pour rendre leurs documents d'urbanisme compatibles avec le SCoT. À défaut de révision du SCoT, le futur plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Nazaire en cours d'élaboration doit être compatible avec celui-ci¹⁴.

2.3.2. Les objectifs de la commune : attirer une population souhaitant vivre en maisons individuelles

Pour développer l'attractivité démographique de la commune, Saint-Nazaire souhaite favoriser une offre de logements plus qualitative.

Un premier lotissement d'une trentaine de logements a été réalisé. Le rythme d'attribution des permis pour la construction de nouveaux logements s'est accéléré depuis 2017.

tableau 1 : nombre de permis de construire attribués pour des constructions nouvelles de logements (par année de demande de permis)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de permis attribués	4	6	4	11	16	18	25

Source : données communales

La commune envisage une opération d'aménagement programmé sur un nouveau lotissement qui comporterait 40 logements.

La politique d'urbanisation a pour objectifs d'accroître le nombre de villas et d'augmenter l'assiette fiscale en jouant à la fois sur un effet volume (nombre de constructions) et sur un effet prix (des surfaces plus qualitatives et plus importantes).

Les objectifs affichés par la commune sont cohérents par rapport à un enjeu de développement d'une zone urbaine s'inscrivant dans la continuité de Bagnols-sur-Cèze. Le territoire présente des atouts qui peuvent lui permettre de se développer. L'évolution du nombre de permis accordés témoignent de l'intérêt pour le territoire des maîtres d'ouvrage. Cette dynamique est conforme à ce jour aux limites fixées tant par le PLHI que par le SCoT. Toutefois, un accroissement supplémentaire de leur nombre après 2024 nécessiterait une révision préalable du SCoT.

3. UNE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE QUI POURRAIT ÊTRE RENFORCÉE

Saint-Nazaire est membre de la communauté d'agglomération du Gard Rhodanien. La commune a souhaité compléter la coopération intercommunale par le biais de coopérations renforcées ponctuelles avec d'autres communes dans le domaine de la police municipale. Cette

¹³ Article 302-1 du code de la construction et de l'habitat et article L. 131-4 du code de l'urbanisme.

¹⁴ La commune de Saint-Nazaire est régie par le règlement national d'urbanisme depuis le 27 mars 2017. En effet, le plan d'occupation des sols a été mis en révision valant élaboration du plan local d'urbanisme par délibération du 29 juin 2006. Cette procédure n'a jamais abouti.

volonté de coopérer avec son environnement proche devrait conduire Saint-Nazaire à se tourner naturellement vers la commune-centre de l'EPCI, Bagnols-sur-Cèze.

3.1. Les relations avec la communauté d'agglomération du Gard rhodanien

Le précédent rapport de la chambre régionale des comptes (CRC) Occitanie¹⁵ a pu relever que plusieurs blocs de compétences exercées par la communauté d'agglomération du Gard Rhodanien restent à compléter. Certaines compétences sont en effet demeurées au niveau communal : la planification urbaine, l'urbanisme opérationnel et réglementaire, le social ainsi que le logement.

Le conseil municipal de Saint-Nazaire s'est opposé par délibération du 20 janvier 2017 au transfert de la compétence urbanisme à la communauté d'agglomération. Durant la période, la commune a transféré les compétences transport scolaire en 2018 ainsi qu'eau et assainissement en 2020¹⁶.

Un pacte financier et fiscal a été adopté par le conseil communautaire le 12 avril 2021¹⁷, prévoyant un financement des projets structurant par une hausse de la fiscalité et une diminution des attributions de compensation versée par l'agglomération aux communes. Ainsi, l'attribution de compensation versée par Saint-Nazaire est passée de 70,7 k€ en 2015 à 60,7 k€ en 2021.

3.2. La nécessité d'engager des coopérations renforcées entre quelques communes membres de la communauté d'agglomération

3.2.1. Des besoins proches d'un quartier classé en politique de la ville ne pouvant être satisfaits

Saint-Nazaire, commune périurbaine tournée vers une ville-centre de 18 000 habitants, présente les caractéristiques d'un village confronté à des besoins proches de ceux d'un quartier périurbain. Elle aurait besoin d'être incluse dans le périmètre d'un quartier classé en politique de la ville en raison de la paupérisation de la population et des questions sociales et de sécurité qui en découlent. La commune présente à cet égard des analogies fortes avec Bagnols-sur-Cèze en termes de caractéristiques générales de la population (cf. § 2.2.1).

Mais à la différence de communes limitrophes, Saint-Nazaire ne peut bénéficier des dispositifs prévus pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville, ceux-ci étant destinés à des quartiers de plus de 1 000 habitants.

¹⁵ Rapport d'observations définitives du 16 février 2021.

¹⁶ Cf. annexe 1.

¹⁷ Celui-ci succède au pacte financier et fiscal adopté par délibération du 17 octobre 2016.

3.2.2. La création d'un service mutualisé de police multi-communale

Relevant une progression des actes d'incivilités¹⁸, le maire a recruté un brigadier-chef principal à temps partiel (17h50 par semaine) à compter du 15 avril 2021. Son temps de travail est réparti en trois entre les communes de Saint-Nazaire, Vénéjan et Saint-Alexandre, conformément à la convention intercommunale du 19 mars 2021 portant création d'une police pluri-communale conformément à l'article L. 512-2 du code de la sécurité intérieure.

Les dépenses de rémunération, les frais de fonctionnement et les dépenses d'équipement, y compris l'achat d'un véhicule, sont remboursés par les communes de Vénéjan et de Saint-Alexandre pour un tiers chacune.

La convention est conclue pour une durée de trois ans. En cas de suppression de poste par les communes de Vénéjan et/ou Saint-Alexandre, la commune de Saint-Nazaire supportera seule la charge de personnel. La commune en tant qu'employeur unique s'expose ainsi à un risque¹⁹. Pour autant, selon la commune, celui-ci demeure limité par la durée de la convention minimale de la convention, de trois ans. À l'issue de cette période, si celles-ci ne devaient pas être renouvelées, la commune pourrait atténuer la portée d'un non renouvellement grâce à deux départs en retraite non remplacés intervenants avant 2024.

La création d'une police multi-communale pourrait permettre de répondre pour partie au besoin de Saint-Nazaire. Pour autant, il ne règle pas l'ensemble des questions liées aux incivilités relevées. La commune complète son action par le recours à une société privée dont l'action préventive (brigade cynophile et patrouille pédestre) a été autorisée par arrêté préfectoral du 27 octobre 2020²⁰. La mise en place d'une vidéoprotection déployée en 2022 viendra renforcer le dispositif. Toutefois, au-delà de ces aspects de sécurisation d'une zone en particulier, Saint-Nazaire ne dispose pas des outils pour mettre en œuvre une politique sociale permettant d'agir à la racine des difficultés identifiées. La taille réduite de la commune et l'importance de ces enjeux nécessitent de renforcer le lien bilatéral avec la commune-centre de Bagnols-sur-Cèze qui dispose de véritables outils dans le cadre de sa politique de la ville. A ce jour, les démarches entreprises pour un éventuel portage intercommunal de la convention n'ont pas abouti.

¹⁸ Un diagnostic local de sécurité a été établi par la brigade de gendarmerie de Pont-Saint-Esprit. Celui-ci concerne les territoires de Saint-Nazaire, Saint-Alexandre et Vénéjan. Celui-ci constate que les actes de délinquance générale sont stables, passant de 114 actes signalés en 2017 à 118 en 2019. Les données 2020 ne sont, quant à elles, pas significatives en raison des périodes de confinement de la population ayant contribué à une baisse de la délinquance générale (112 actes). Cette apparence de constat de stabilité doit être nuancée par le fait que seules les atteintes délictuelles sont recensées. Les incivilités et troubles à la tranquillité publique relèvent, quant à elles, le plus souvent du champ contraventionnel et ne débouchent pas systématiquement sur un dépôt de plainte. L'évolution des hausses des interventions en 2021 doit être nuancée. La France n'ayant été confinée que 28 jours en 2021 contre trois mois et dix jours en 2020.

¹⁹ Le cadre législatif actuel ne permet pas d'assurer un recrutement auprès de plusieurs autorités territoriales.

²⁰ La lettre de mission délivrée à la société de surveillance prévoit une action ciblée de prévention sur les incivilités et les atteintes aux biens mobiliers et immobiliers situés à proximité des habitats collectifs de la rue des Lilas et de la rue de l'école.

4. LA GOUVERNANCE

4.1. L'exécutif municipal

4.1.1. La composition de l'exécutif

Conformément aux dispositions de l'article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la commune de Saint-Nazaire a élu le 23 mai 2020 le maire ainsi que quatre adjoints²¹.

Ces quatre adjoints ont reçu une délégation de fonction dans les domaines relatifs à l'aménagement du territoire, du développement durable, des travaux, de la vie du village et des affaires sociales.

Cet effectif a été complété par la création de trois postes de conseillers municipaux délégués aux affaires scolaires, à la gestion des biens communaux ainsi qu'à la démocratie participative, à la communication et aux élections. Le nombre a été réduit le 19 novembre 2021 à deux conseillers délégués, la fonction de délégué aux affaires scolaires ayant été rattachée à un maire adjoint.

La composition de l'exécutif est conforme aux dispositions prévues par le CGCT.

4.1.2. Les indemnités versées aux élus

Aux termes des articles L. 2123-20, L. 2123-23 et L. 2123-24 du CGCT, des indemnités de fonction ont été fixées pour chaque élu par référence à l'indice brut terminal de la fonction publique territoriale, sur lequel il est appliqué le pourcentage correspondant à la strate démographique des communes de 1 000 à 3 499 habitants, soit 51,6 % pour le maire et 19,8 % pour les adjoints.

L'indemnité versée à un adjoint peut dépasser le maximum prévu, à condition que l'enveloppe indemnitaire globale autorisée ne soit pas dépassée (130,8 % de l'indice précité). Par ailleurs, l'article L. 2123-24-1-III du CGCT autorise la commune, quelle que soit sa population, à verser des indemnités de fonction aux conseillers municipaux auxquels le maire accorde des délégations de fonction, sans toutefois que le montant total des indemnités versées à l'ensemble des élus ne dépasse l'enveloppe indemnitaire globale autorisée. Cette indemnité peut être versée pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal dans la limite de 6 % de l'indice de référence précité.

Sur proposition du maire, son indemnité a été ramenée à 43,20 % de l'indice, celles des adjoints à 11,93 %. Les indemnités des conseillers municipaux ayant reçu une délégation s'est établie à hauteur de 5,95 % de l'indice, soit un total de 108,77 %.

Le 30 juin 2021, l'indemnité du maire a été réévaluée à 47,85 % de l'indice de référence afin que celui-ci cotise au Fonpel (retraite complémentaire des élus)²². L'ensemble des indemnités atteignent désormais 113,42 % de l'indice de référence, soit 17,38 points de moins que le maximum autorisé (130,8 % de l'indice).

²¹ L'effectif du conseil municipal étant de 15 membres, le nombre d'adjoint ne peut être supérieur à 30 % de cet effectif.

²² Les autres indemnités n'ont pas été modifiées.

4.2. Le conseil municipal

4.2.1. Le fonctionnement du conseil municipal

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-8 du CGCT, le conseil municipal a adopté son premier règlement intérieur le 30 mai 2020²³. Celui-ci fixe notamment la fréquence des réunions du conseil municipal (une fois par trimestre), la possibilité de poser des questions orales dans la limite de deux par conseiller et par séance ainsi que les règles de présentation et d'examen des projets de contrats et de marchés conformément aux dispositions de l'article L. 2121-12 alinéa 2.

Le règlement intérieur permet une information adaptée des élus. La fréquence des réunions du conseil municipal est supérieure au minimum prévu par le règlement, y compris pendant la période de crise sanitaire.

tableau 2 : évolution du nombre de conseils municipaux tenus par an

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de conseils municipaux tenus	8	6	7	7	7	13

Source : CRC, d'après comptes rendus produits par la commune

Les comptes rendus des séances des conseils municipaux sont suffisamment détaillés et retracent correctement les interventions des élus.

4.2.2. Les commissions municipales

Outre la commission d'appel d'offres et la commission des impôts directs qui se réunissent régulièrement, trois commissions municipales facultatives ont été créées :

- vie du village, affaires scolaires et sociales, associations, démocratie participative et communication ;
- aménagement du territoire, travaux, développement, suivi des grands projets, gestion des biens communaux et finances ;
- marchés à procédure adaptée²⁴ avec une composition identique à celle de la commission d'appel d'offres prévue par le code de la commande publique.

Le conseil municipal est régulièrement informé des actes de l'exécutif et peut participer à la définition de la stratégie communale.

4.2.3. La qualité de l'information financière délivrée aux conseillers municipaux

Les comptes administratifs comportent des annexes permettant de comprendre et de mettre en perspective des données relatives à la situation financière. Or, les éléments du bilan étaient

²³ Jusqu'au 1^{er} mars 2020 le règlement intérieur n'était obligatoire que pour les communes de plus de 3 500 habitants.

²⁴ Un guide des procédures adaptées a été rédigé.

limités en 2015 à la typologie de la répartition de l'encours de la dette. Les autres annexes n'étaient pas renseignées.

En 2020, une partie des annexes a été complétée. Ont ainsi été intégrés les annexes relatives à la situation de l'encours de la dette, l'équilibre des opérations financières, les entrées d'immobilisations à l'actif, les opérations liées aux cessions, les engagements hors bilan, la liste des subventions, l'état du personnel et enfin l'agrégation des budgets principal et annexes.

Toutefois, le suivi des opérations d'investissement prévues à l'annexe 3 de la maquette du compte administratif n'est pas réalisé. De façon plus large, si la commune dispose de fiches consacrées au suivi de l'investissement, elle pourrait disposer d'un tableau de synthèse financier permettant de retracer l'ensemble des opérations des dépenses d'investissement et des recettes afférentes, tant de façon rétrospective que prospective, pour suivre et anticiper les fluctuations du besoin de financement.

La commune a amélioré l'information délivrée au conseil municipal à l'occasion de l'adoption des documents budgétaires. Elle doit renforcer le suivi et le pilotage financier des opérations d'investissement tant de façon rétrospective que prospective afin de déterminer l'évolution à venir du besoin de financement (cf. § 5.5).

5. LA SITUATION FINANCIÈRE

5.1. Une fiabilité des comptes satisfaisante

La fiabilité des comptes a été examinée en procédant à une analyse de risque préalable portant sur la fiabilité du résultat et du bilan.

5.1.1. La fiabilité du résultat

Il ressort que les opérations à classer ou à régulariser n'appellent pas d'observation. Cependant, il a été constaté que la commune ne pratique pas le rattachement facultatif des charges ou des produits à l'exercice antérieur (obligation concernant les communes de plus de 3 500 habitants). Toutefois, le recours à ce dispositif facultatif pourrait améliorer la lecture du résultat.

5.1.2. La fiabilité du bilan

S'agissant de l'actif, trois constats ou observations sont réalisés.

La commune dispose d'un inventaire physique et comptable qui indique que l'actif net s'établissait à 8 370 663,96 € au 31 décembre 2020. Le compte de gestion 2020 précise, quant à lui, que l'actif net s'établissait à 8 904 647 €. La différence entre l'inventaire physique et l'actif net tenu portant sur 533 983 € (6 % de l'actif figurant au bilan), la commune et le comptable public doivent se rapprocher en vue de mettre en concordance leurs états respectifs.

L'amortissement obligatoire des biens produisant des revenus est réalisé même si la portée de celui-ci demeure limitée puisque seule une fraction de l'actif y est soumise (0,007 % de l'actif en 2020).

La commune a incorporé en 2015 d'anciennes immobilisations qui auraient dû être intégrées au compte 21 (immobilisations corporelles) dans les exercices précédents. Les incorporations des immobilisations en cours sont désormais réalisées au fil de l'eau, dès que le bien est achevé.

Enfin, s'agissant du passif, la commune n'a constitué aucune provision. Toutefois, si en 2020 elle n'a enregistré aucun frais d'acte et de contentieux, au cours de la période sous-revue la commune a été confrontée à des coûts enregistrés à ce titre jusqu'en 2019.

tableau 3 : évolution des frais d'actes et de contentieux

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Frais d'actes et de contentieux	3 793	10 118	300	250	898	0

Source : CRC, d'après balances comptables

La commune doit constituer des provisions correspondant aux risques auxquels elle est confrontée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance.

La fiabilité des comptes de Saint-Nazaire est globalement satisfaisante compte-tenu de la taille de la commune : les observations portant sur l'actif et sur le rattachement des charges et des produits à l'exercice antérieur ne sont pas de nature à fausser substantiellement les données issues des comptes administratif et de gestion. L'analyse de la situation financière peut donc être réalisée sur la base des données produites par la commune.

5.2. Un excédent brut de fonctionnement confronté à un effet ciseau à compter de 2018

Le dynamisme des produits de gestion (+ 1,9 %) est plus qu'absorbé par les charges de gestion (+ 2,7 %), entraînant une baisse de 6,1 % en moyenne annuelle de l'excédent brut de fonctionnement. La dégradation est intervenue plus nettement en milieu de mandat (2018).

tableau 4 : évolution de l'excédent brut de fonctionnement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	380 982	363 479	397 453	411 456	453 189	465 972	4,1%
+ Fiscalité reversée	148 067	134 801	138 900	136 360	136 268	137 658	-1,4%
= Fiscalité totale (nette)	529 049	498 280	536 353	547 816	589 457	603 630	2,7%
+ Ressources d'exploitation	35 594	35 291	34 042	30 663	53 266	39 440	2,1%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	216 845	215 186	215 011	212 328	210 615	215 191	-0,2%
= Produits de gestion (A)	781 488	748 757	785 406	790 808	853 338	858 261	1,9%
Charges à caractère général	220 968	245 521	203 989	231 607	262 007	302 939	6,5%
+ Charges de personnel	329 180	298 534	343 509	366 633	350 870	367 714	2,2%
+ Subventions de fonctionnement	9 760	9 110	7 350	9 000	11 510	12 546	5,1%
+ Autres charges de gestion	136 524	138 339	119 339	127 874	122 809	113 086	-3,7%
= Charges de gestion (B)	696 433	691 504	674 188	735 115	747 197	796 285	2,7%
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	85 056	57 253	111 218	55 693	106 141	61 976	-6,1%
En % des produits de gestion	10,9%	7,6%	14,2%	7,0%	12,4%	7,2%	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

5.2.1. Les produits de gestion

Les produits de fonctionnement perçus par la commune, rapportés au nombre d'habitants, se situent en deçà de la moyenne de la strate. Pour autant, cet écart s'est réduit à compter de 2019 à la suite de la hausse à deux reprises des taux d'imposition (2016 et 2019) et d'une meilleure valorisation des ressources d'exploitation.

tableau 5 : produits de fonctionnement rapporté au nombre d'habitants de Saint-Nazaire comparés à la moyenne de la strate

produits de fonctionnement rapportés à un habitant (€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
commune de St Nazaire	634	613	645	643	712	717
moyenne de la strate	768	766	786	792	802	789
Ecart	-17,4%	-20,0%	-17,9%	-18,8%	-11,2%	-9,1%

Source : CRC, d'après données de la direction générale des collectivités locales

5.2.1.1. Le recours à deux reprises au levier fiscal

Les produits de gestion ont principalement augmenté grâce au dynamisme des ressources fiscales. L'assiette fiscale étant restée quasi-stable, la hausse est la conjonction de l'augmentation des taux intervenue en 2017 et 2019 (+ 5,3 % en moyenne par an²⁵) et de la revalorisation des bases fiscales (1,2 % en moyenne annuelle).

tableau 6 : évolution des taux d'imposition, des bases fiscales et de la population légale

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Effet "prix" propre à la commune	Taxe d'habitation	10,29%	10,29%	11,09%	11,09%	13,31%	13,31%
	Foncier bâti	15,26%	15,26%	16,45%	16,45%	16,45%	16,45%
	Foncier non bâti	60,07%	60,07%	64,75%	64,75%	64,75%	64,75%
Effet "prix" compensant l'inflation inscrit au projet de loi de finances	Revalorisation des bases fiscales	0,9%	1,0%	0,4%	1,2%	2,2%	1,2%
Effet volume	Population légale	1 245	1 241	1 235	1 237	1 232	1 248

Source : CRC, d'après données de la direction générale des collectivités locales

La diminution des ressources fiscales propres en 2016 est imputable à la baisse des produits liés aux droits de mutation à titre onéreux, compensée en 2017 par la hausse des taux d'imposition.

tableau 7 : évolution des ressources fiscales propres

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	314 197	308 544	340 033	342 417	385 889	392 691	4,6%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (nettes des reversements)	26 376	27 048	27 816	28 416	29 136	30 516	3,0%
+ Taxe additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière	40 219	27 887	29 604	40 623	38 164	42 765	1,2%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	380 982	363 479	397 453	411 456	453 189	465 972	4,1%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

²⁵ + 29,35 % sur la période.

En recourant au levier fiscal, la commune a fait progresser le produit moyen de ses impôts de 5,9 % par an en moyenne pour la taxe d'habitation (contre 2,2 % au niveau de la strate), de 3,5 % pour le foncier bâti (contre 2 % pour la strate) et de 3,1 % pour le foncier non bâti (contre 1,4 % pour la strate). Selon la commune, cette hausse a permis d'augmenter l'autofinancement pour deux projets : le city stade et la rénovation intérieure des peintures de la salle des fêtes.

En 2015, les produits fiscaux collectés par habitant étaient tous inférieurs à la strate. En revanche, depuis la hausse de 2019, le montant moyen perçu par habitant de la commune pour la taxe d'habitation est devenu supérieur à celui de la strate contrairement aux produits des fonciers demeurés en deçà du niveau de la strate. La hausse de la taxe d'habitation étant intervenue après l'année de référence arrêtée comme base de compensation par l'état, celle-ci n'aura qu'un effet à court terme sur la situation financière de la collectivité et limité aux 30 résidences secondaires sur les 639 logements de la commune (4,7 %).

tableau 8 : comparaison des prélèvements fiscaux par habitant de Saint-Nazaire à ceux de la moyenne de la strate

en € par habitant	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Commune	Strate										
Taux d'habitation	117	132	113	133	127	136	126	144	157	144	156	147
Foncier bâti	121	141	123	144	135	144	138	147	142	152	144	156
Foncier non bâti	12	27	12	27	12	27	13	28	14	28	14	29

Source : CRC, d'après données de la direction générale des collectivités locales

Saint-Nazaire obtiendra une revalorisation de son assiette fiscale en 2021, une trentaine de logements d'un nouveau lotissement ayant été vendue. À moyen terme, d'autres ressources seront dégagées par un élargissement supplémentaire de l'assiette imputable à un second projet de lotissement.

La revalorisation des produits de la taxe foncière serait ainsi supérieure à 20 k€ en 2021. La commune indique qu'elle privilégie une stratégie d'augmentation de son assiette plutôt que de recours aux taux. Les marges dont elle dispose pour augmenter ses taux fiscaux se sont en effet amoindries depuis les hausses de 2016 et 2019 qui ont permis à la commune de rattraper son retard sur la moyenne de la strate. Par ailleurs, la suppression de la taxe d'habitation fera porter le dynamisme fiscal essentiellement sur le foncier bâti.

5.2.1.2. La diminution de la fiscalité reversée

La diminution de la fiscalité reversée a été imputable :

- à la baisse de l'attribution de compensation brute, conséquence du transfert à l'intercommunalité de la compétence des transports scolaires en 2018²⁶. Ce montant a été stabilisé par l'annexe 2 du pacte financier et fiscal à 65 327 € ;
- à la diminution du reversement du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) intervenue entre 2015 et 2016.

S'agissant du FPIC, cette baisse doit être nuancée par le fait que la commune n'a bénéficié que de la part de droit commun de 15 711 € en 2014. La communauté d'agglomération a décidé de compléter cette part de façon dérogatoire. Un rattrapage est intervenu en 2015 correspondant aux orientations prises par l'EPCI. La moyenne du FPIC perçu par Saint-Nazaire entre 2014 et

²⁶ L'exercice de la compétence se faisait par le biais d'une participation au syndicat intercommunal de transport scolaire : le SIESB.

2015 s'est établie à 27 948 €, soit un montant légèrement supérieur au niveau perçu en 2016 (26 919 €). Le pacte financier et fiscal du 12 avril 2021 ne remet pas en cause les modalités de répartition du FPIC.

tableau 9 : évolution de la fiscalité reversée

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	70 754	70 754	70 754	67 872	67 872	67 872	-0,8%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	0	0	5 528	6 161	6 258	6 256	
+ FPIC et de solidarité (net)	40 185	26 919	25 490	25 239	25 022	26 414	-8,0%
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources	37 128	37 128	37 128	37 088	37 116	37 116	0,0%
= Fiscalité reversée	148 067	134 801	138 900	136 360	136 268	137 658	-1,4%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

5.2.1.3. Des ressources d'exploitation ayant bénéficié d'un rattrapage dans la facturation des concessions funéraires

En 2019, la commune a émis l'équivalent de 18 930 € de titres de recettes correspondant à des concessions funéraires trentenaires arrivées à échéances et qui auraient dû être facturées sur les exercices précédents dont certains sont antérieurs à 2014. Ce rattrapage s'est poursuivi dans une moindre proportion en 2020.

tableau 10 : évolution des ressources d'exploitation

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Redevances et produits du domaine	2 010	760	4 381	1 757	20 343	11 819	42,5%
<i>Dont concessions funéraires</i>	<i>950</i>	<i>760</i>	<i>570</i>	<i>380</i>	<i>18 930</i>	<i>10 260</i>	<i>60,9%</i>
+ Travaux, études et prestations de services	16 155	17 550	14 457	15 772	17 845	14 306	-2,4%
+ Mise à disposition de personnel facturée	10 992	12 012	12 060	12 180	12 456	12 552	2,7%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	6 437	4 969	3 144	954	2 621	741	-35,1%
= Ressources d'exploitation	35 594	35 291	34 042	30 663	53 266	39 440	2,1%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

5.2.1.4. Les leviers d'amélioration des produits de gestion

La commune soutient trois projets, tous financés par un prestataire privé différent, pour augmenter ses produits de gestion sans recourir à une nouvelle hausse des taux.

La construction d'un parc solaire

La commune soutient le projet d'une société privée de créer un parc solaire à proximité de la déchèterie. La commune bénéficierait du versement d'une redevance de 15 k€ annuels pendant 30 ans avec un rendement électrique qui pourrait représenter le double de la consommation

électrique du village. Le projet est actuellement en instruction auprès de la préfecture du Gard (direction départementale des territoires et de la mer)²⁷.

La construction d'ombrières photovoltaïques

La commune envisage également la construction d'ombrières photovoltaïques. La commune indique que la mise à disposition du foncier pourrait lui rapporter 5 000 €.

La construction de logements étudiants

La mise à disposition, en bail emphytéotique auprès d'un prestataire privé, d'une partie du foncier récupéré sur l'ancienne école après démolition de celle-ci pourrait permettre de générer 4 000 € de produits annuels (location et impôts fonciers). Le prestataire privé serait intéressé pour y construire des résidences pour les étudiants des formations dispensées en brevet de technicien supérieur par les lycées professionnels et centre de formation²⁸ situés notamment à Bagnols-sur-Cèze.

Ces projets peuvent présenter un intérêt communal. Pour autant, ils ne sont pas à ce jour totalement formalisés et/ou validés.

5.2.2. La progression des charges de gestion

Pour préserver sa capacité d'autofinancement (CAF) en vue de la construction du nouveau groupe scolaire, la commune a diminué ses charges de gestion jusqu'en 2017. À compter de 2018, celles-ci ont progressé, portées par la croissance des charges à caractère général (+ 6,5 % en moyenne annuelle) et les charges de personnel (+ 2,2 %). En revanche, les autres charges de gestion ont diminué de 3,7 %.

Comparée aux communes de la même strate, le niveau des dépenses de Saint-Nazaire est resté jusqu'en 2019 à un ratio inférieur par habitant.

Depuis 2020, la commune consacre 10,3 % de charges de fonctionnement en plus par habitant par rapport à sa strate. Cette hausse correspond à une baisse des dépenses de la strate et à une augmentation conjecturale imputable notamment au Covid. Deux agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles ont dû être remplacés²⁹ et du temps d'une société privée de ménage a été renforcé pour accentuer la désinfection des locaux scolaires. Pour autant, la chambre observe une tendance croissante à la hausse des charges de fonctionnement par habitant depuis 2017, qui correspond notamment à une volonté de la commune de renforcer l'expertise de la direction générale des services (cf. § 5.2.2.2) et à une augmentation des charges à caractère général.

²⁷ Ce projet conduirait à changer de destination l'équivalent d'un hectare de terres agricoles.

²⁸ Cinq établissements proposent des formations post-baccalauréat à Bagnols-sur-Cèze.

²⁹ Celles-ci étant personnes à risque.

tableau 11 : charges de fonctionnement rapportées au nombre d'habitants de Saint-Nazaire et comparées à la moyenne de la strate

Charges de fonctionnement rapportées à un habitant (€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Commune de Saint-Nazaire	580	576	563	617	630	699
Moyenne de la strate	628	628	642	645	648	634
Écart	-7,6%	-8,3%	-12,3%	-4,3%	-2,8%	10,3%

Source : CRC, d'après données de la direction générale des collectivités locales

5.2.2.1. Les charges à caractère général

L'augmentation des charges à caractère général est intervenue sur la seconde partie de la période, avec notamment une progression de 16,2 % en moyenne annuelle des dépenses d'entretien et de réparation, de 28 % des frais d'assurance et de 8 % des achats.

La croissance des dépenses d'entretien et de réparation est intervenue en 2020 en raison des coûts importants liés à la réparation de chemins communaux (59 k€)³⁰. Dans le même temps, les cotisations d'assurance ont augmenté ponctuellement en raison de la souscription d'une assurance dommage d'ouvrage pour la construction du groupe scolaire (+ 15 k€).

La progression des achats³¹ est, quant à elle, imputable notamment à une augmentation des dépenses de gaz et d'électricité (+ 4,6 %) et à des dépenses diverses de fournitures et petits équipements liées en 2019 à l'ouverture du nouveau groupe scolaire et en 2020 pour partie aux achats induits par la crise sanitaire.

tableau 12 : évolution des charges à caractère général

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	220 968	245 521	203 989	231 607	262 007	302 939	6,5%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y compris variations de stocks)</i>	62 111	71 717	58 669	66 082	87 924	93 872	8,6%
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	0	259	1 253	283	528	3 223	
<i>Dont entretien et réparations</i>	43 613	49 108	38 731	46 327	42 588	92 408	16,2%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	7 117	7 433	9 162	8 254	9 424	24 919	28,5%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	2 916	2 075	6 785	7 474	5 610	9 578	26,9%
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	68 317	68 936	51 480	66 839	71 185	44 323	-8,3%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	6 828	11 428	1 049	629	1 641	3 220	-14,0%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	14 380	16 763	19 459	19 805	21 232	14 275	-0,1%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y compris transports scolaires)</i>	1 274	575	1 355	300	2 146	183	-32,2%
<i>Dont déplacements et missions</i>	181	757	145	377	365	250	6,6%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	14 183	14 589	14 057	13 537	16 031	14 919	1,0%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	48	1 880	1 843	1 701	3 332	1 770	105,5%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

³⁰ Source : grand livre 2020.

³¹ En 2020, les frais de repas de la cantine ont été imputés au titre des achats alors que jusqu'en 2019 ils étaient comptabilisés au compte 611 (contrats de prestations de service).

5.2.2.2. Les charges de personnel

En dehors d'une baisse des charges intervenue en 2016, celles-ci ont augmenté pour s'établir à 367,7 k€ en 2021 contre 329,2 k€ en 2015. En 2021, le plafond d'emploi a en effet été révisé en permettant le recrutement d'une policière municipale dont le traitement est remboursé aux deux tiers.

tableau 13 : évolution des charges de personnel

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Charges de personnel	329 180	298 534	343 509	366 633	350 870	367 714	2,2%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Enfin, la commune indique qu'un départ en retraite intervenu en 2022 n'a pas été remplacé. Celui-ci doit permettre de réduire la masse salariale par la réorganisation des services administratifs et d'accueil de la mairie.

5.3. Le financement des investissements : une atonie de l'autofinancement compensée par les autres recettes d'équipement

5.3.1. La formation de l'autofinancement

La dégradation de l'excédent brut de fonctionnement a été accentuée par la hausse des charges d'emprunt entre 2019 et 2020 correspondant aux charges de l'emprunt contracté pour la construction du groupe scolaire.

Par ailleurs, le résultat exceptionnel, positif jusqu'en 2017, est devenu négatif en raison d'annulation de créances irrécouvrables. En 2020, la baisse plus marquée du résultat exceptionnel est imputable à un mandat de 45 969 € au bénéfice de la communauté d'agglomération, correspondant au résultat de fonctionnement du budget annexe assainissement³².

tableau 14 : de l'excédent brut de fonctionnement à la capacité d'autofinancement brute

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Excédent brut de fonctionnement	85 056	57 253	111 218	55 693	106 141	61 976	-6,1%
+/- Résultat financier	-20 717	-15 922	-13 480	-13 433	-13 278	-21 416	0,7%
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	8 451	9 189	11 028	-9 748	-8 551	-18 088	
= CAF brute	72 790	50 520	108 766	32 512	84 312	22 472	-20,9%
En % des produits de gestion	9,3%	6,7%	13,8%	4,1%	9,9%	2,6%	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

L'évolution de la CAF brute est préoccupante (- 20,9 % en moyenne annuelle). En 2018, la commune a dû faire face à une baisse brutale de sa CAF brute, suivant en cela la baisse de l'excédent brut de fonctionnement. La CAF brute s'est cependant redressée en 2019 grâce à une augmentation des taux d'imposition avant de se contracter à nouveau, témoignant ainsi d'une faiblesse structurelle de la commune pour générer son autofinancement.

³² Dans le même temps, la commune a bénéficié de recettes au compte 778 correspondant pour l'essentiel à un double paiement de mandats versés au titre de participation au syndicat mixte d'électrification du Gard (17 588 €) et d'un avoir versé par Engie (7 792 €).

5.3.2. Le financement du cycle de dépenses d'équipement (2015-2020)

5.3.2.1. Une capacité d'autofinancement brute obérée par deux prêts relais remboursés *in fine* en 2019 et 2020

La commune a été confrontée à une insuffisance d'autofinancement de près de 1 M€ sur la période en dépit de la hausse des ressources fiscales.

tableau 15 : évolution de la capacité d'autofinancement nette

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
CAF brute	72 790	50 520	108 766	32 512	84 312	22 472	371 371
- Annuité en capital de la dette	60 587	53 459	54 971	56 507	732 691	411 604	1 369 818
= Capacité d'autofinancement (+) ou Insuffisance d'autofinancement (-)	12 203	-2 939	53 795	-23 995	-648 378	-389 132	-998 447

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Toutefois, ce constat doit être nuancé par le recours et le remboursement de deux crédits relais souscrits auprès de la Caisse d'épargne :

- un prêt relais de 679 000 €³³ mobilisé en 2018 remboursé en 2019 ;
- un prêt relais de 336 000 €³⁴ mobilisé en 2019 et remboursé en 2020.

Ces prêts relais avaient une finalité de court terme pour permettre à la commune d'attendre le versement de subventions pour la construction de l'école. Ils ont cependant été imputés sur un compte de long terme (1641). Le retraitement de l'annuité du remboursement du capital de la dette en retranchant les crédits relais fait apparaître une légère CAF de 16 553 €.

tableau 16 : évolution de la capacité d'autofinancement nette retraitée des crédits relais

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
CAF brute	72 790	50 520	108 766	32 512	84 312	22 472	371 371
- Annuité en capital de la dette	60 587	53 459	54 971	56 507	53 691	75 604	1 369 818
= CAF nette ou disponible (C)	12 203	-2 939	53 795	-23 995	30 622	-53 132	16 553

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Les crédits relais sont des concours financiers destinés au préfinancement des investissements et remboursables *in fine* (non amortissables) et ont une existence budgétaire dépassant de quelques semaines le cadre infra-annuel. Ceux-ci se différencient en cela de la ligne de trésorerie qui n'a pour vocation que de couvrir le décalage temporaire du rythme de paiement des dépenses et celui de l'encaissement des recettes³⁵ auquel la commune a eu recours à hauteur en mobilisant 200 000 € en 2017 avant de rembourser cette ligne en 2018.

Lorsque les crédits relais ont une existence limitée à quelques mois en attendant le versement de subventions avec mise à disposition de fonds en une ou plusieurs fois et remboursement anticipé sans pénalité ni préavis, leur destination rejoint davantage la ligne de trésorerie que l'emprunt à long terme.

Les crédits relais mentionnés ici ayant été mobilisés lors d'un exercice puis remboursés lors de l'exercice suivant lorsque les subventions ou dotations ont été versées, et la commune ayant

³³ Contrat A17170M3.

³⁴ Contrat A17180Q5.

³⁵ La nomenclature M14 prévoit que les lignes de trésorerie doivent être imputées à un compte 519 dédié aux « concours financiers à court terme » et non en compte 164 réservés aux emprunts bancaires de long terme.

conservé la possibilité de rembourser à tout moment sans pénalité, il est procédé à une double analyse du financement des investissements comportant, d'une part, la présentation de la commune incluant les crédits relais dans le remboursement de l'annuité de la dette et, d'autre part, la neutralisation du capital des crédits relais³⁶. Cette double présentation permet de rendre plus lisible les tendances profondes du tableau de financement depuis 2015.

5.3.2.2. La dotation d'équipement des territoires ruraux : un levier déterminant dans le financement des investissements

Le financement des investissements a été assuré principalement par la DETR³⁷ avec 1,023 M€ perçus essentiellement en 2018 et 2019 pour financer la construction du groupe scolaire.

Les autres recettes sont constituées du fonds de compensation de la TVA imputable à une politique d'investissement volontariste (0,43 M€) et de subventions d'investissement (0,32 M€).

Enfin, des constructions nouvelles ont permis de générer des produits de la taxe locale d'équipement et de la taxe d'aménagement (0,141 M€).

tableau 17 : évolution des recettes d'investissement hors emprunt

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Taxe locale d'enlèvement et taxe d'aménagement	28 654	17 232	28 043	17 817	19 141	30 520	141 406
+ Fonds de compensation de la TVA	11 591	5 886	15 485	5 254	196 571	193 779	428 567
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	24 954	4 560	0	31 186	246 447	12 895	320 041
+ Attributions de compensation reçues en investissement	0	0	0	0	0	0	0
+ Fonds affectés à l'équipement (DETR en particulier)	9 510	4 205	0	506 047	517 213	5 898	1 042 874
+ Produits de cession	0	1 355	0	0	0	5 868	7 222
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'investissement hors emprunt	74 708	33 237	43 528	560 303	979 373	248 959	1 940 109

Source : CRC, d'après comptes de gestion

encadré 1 : une opération majeure : la construction d'un nouveau groupe scolaire

La commune indique qu'elle a débuté un cycle de nouveaux investissements en 2015, l'année 2014 ayant été consacrée au règlement de dépenses d'équipement réalisées en 2013 dans le domaine de la voirie. Les dépenses d'équipement de la commune du mandat 2014-2020 se sont principalement concentrées sur deux projets : la construction d'un nouveau groupe scolaire en 2019 et du pôle commercial suivi par un budget annexe spécifique.

Cette nouvelle école permet d'accueillir les enfants dans sept classes³⁸. Si la prospective scolaire n'est toutefois pas formalisée, l'augmentation des permis de construire accordés constitue un indice sérieux selon lequel les besoins devraient continuer de croître au cours de la prochaine décennie.

³⁶ Ce retraitement est sans effet sur les charges financières découlant de ces crédits relais et comptabilisées dans le résultat financier.

³⁷ La DETR est une recette d'investissement versée aux communes de moins de 2 000 habitants (ou de moins de 20 000 habitants quand le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes de la strate 2 000 à 20 000 habitants).

³⁸ À la rentrée 2021 six classes étaient ouvertes.

Évolution des effectifs des élèves de l'école élémentaire

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne 2015-2020
Nombre d'élèves	110	106	115	108	126	122	125	2,2%

Source : éducation nationale et commune

Cette nouvelle construction était également justifiée par la dégradation de l'ancienne école construite dans les années 50. Un rapport d'un bureau d'ingénierie et de conseil en bâtiment avait été réalisé en 2013 et concluait que la charpente présentait des anomalies. La commune précise que la réhabilitation de l'ancienne école aurait impliqué une reprise des fondations dans son ensemble et que le coût de la reprise aurait atteint 2,8 M€³⁹. En 2013, toutefois, le préau de l'ancienne école a été repris en raison de fissures (162 k€ de dépenses). La commune a donc fait le choix de reconstruire l'école. Ce projet évalué à 1,75 M€ HT (avec 46 places de parking) était moins onéreux qu'une réhabilitation de l'ancien bâti. Il s'est achevé avec la prise en compte de l'ensemble des éléments environnants à 1,79 M€ HT, soit 2,15 M€ TTC.

La construction a été réalisée sur le terrain de football communal⁴⁰. En contrepartie, un city-stade a été érigé dans l'ancien groupe scolaire.

La mise en concurrence de cette opération selon la procédure du marché à procédure adaptée n'appelle pas d'observation, le montant prévisionnel étant nettement inférieur au seuil des appel d'offres en vigueur en 2017 (5 225 000 € HT). L'allotissement a été réalisé avec l'ouverture à la concurrence de 14 lots. Les formalités de publicité sont conformes aux seuils en vigueur⁴¹ : publication au bulletin officiel des annonces de marchés publics le 7 octobre 2017 et sur le site de la centrale des marchés, agence de publicité légale et judiciaire⁴². Enfin, l'examen des pièces jointes au dossier de consultation des entreprises et le choix des offres retenues sont conformes au principe de l'égalité d'accès des candidats à la commande publique.

La commune a établi un suivi de l'opération tant en recettes qu'en dépenses.

Subventions versées et dépenses réalisées pour le financement du nouveau groupe scolaire

	Total
Subventions DETR	1 023 265
Contrat territorial pacte	228 722
Fonds de compensation de la TVA	335 265
Fonds de concours de la communauté d'agglomération du Gard Rhodanien	20 361
Total des recettes de subventions	1 607 612
Réalisation de l'école	2 042 425
Aire de jeu de la cour de récréation	44 930
Mobilier et informatique de l'école	60 765
Total des dépenses	2 148 120
Solde	-540 508

Source : grands livres

L'opération de construction du nouveau groupe scolaire a été financée à 75 % par des subventions, des fonds de concours et le fonds de compensation de la TVA généré par l'opération en elle-même. Le besoin de financement de l'opération a été couvert par l'emprunt amortissable de long terme mobilisé (599 400 €)⁴³.

³⁹ Estimation non étayée par une pièce.

⁴⁰ L'équipe de football du village a donné son accord pour jouer sur le terrain de la commune voisine de Vénéjan. Toutefois, la convention entre deux communes n'a pas été signée, le club de football s'étant entre temps dissout.

⁴¹ Publicité obligatoire au bulletin officiel des annonces de marchés publics ou dans un journal d'annonces légales. Dans le cas d'espèce, la commune est allée au-delà de ses obligations.

5.3.2.3. Le financement propre disponible

En tenant compte du remboursement des crédits relais, le financement propre disponible s'est établi à 941 662 €⁴⁴.

tableau 18 : évolution du financement propre disponible (dont crédits relais)

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Capacité d'autofinancement nette (+) ou Insuffisance d'autofinancement nette (-)	12 203	-2 939	53 795	-23 995	-648 378	-389 132	-998 447
+ Recettes d'inv. hors emprunt	74 708	33 237	43 528	560 303	979 373	248 959	1 940 109
= Financement propre disponible	86 911	30 298	97 323	536 308	330 994	-140 173	941 662
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	229,0%	29,1%	79,6%	53,3%	28,8%	-318,2%	38,2%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

La commune n'a pu couvrir ses dépenses d'équipement par son financement propre disponible qu'à hauteur de 38,2 %⁴⁵. Si la commune n'avait pas bénéficié de la DETR, son financement propre disponible aurait représenté 916 849 €, soit un niveau inférieur à l'insuffisance d'autofinancement net cumulé de la période. Saint-Nazaire est ainsi dépendante dans ses opérations d'équipement de l'État et plus largement des subventions qui lui sont accordées. Le recours à des cessions ne peut constituer une source suffisante de revenus, la commune ne disposant que du presbytère comme actif susceptible d'être vendu⁴⁶. Cette fragilité est accrue par un recours important à l'emprunt.

En retraitant des crédits relais, le financement propre disponible permet de couvrir une part substantielle des dépenses d'équipement. Ce constat n'infirme cependant pas l'observation selon laquelle les subventions d'investissement et la DETR assurent l'essentiel du financement des équipements de Saint-Nazaire.

tableau 19 : évolution du financement propre disponible après retraitement des crédits relais

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
CAF nette (+) ou insuffisance d'autofinancement nette (-)	12 203	-2 939	53 795	-23 995	30 622	-53 132	16 553
+ Recettes d'investissement hors emprunt	74 708	33 237	43 528	560 303	979 373	248 959	1 940 109
= Financement propre disponible	86 911	30 298	97 323	536 308	1 009 994	195 827	1 956 662
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	229,0%	29,1%	79,6%	53,3%	87,9%	444,5%	79,4%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

⁴² Les lots n° 5 et n° 8 ayant été déclarés infructueux, une republication a été réalisée le 11 décembre 2017 au bulletin officiel des annonces de marchés publics avec une reprise sur la centrale des marchés.

⁴³ Cet emprunt a permis de couvrir également le besoin de financement complémentaire généré par deux autres opérations de moindre envergure : la peinture de la salle des fêtes du complexe le Bioune (35,69 k€) et la réalisation du terrain multisport (56,48 k€).

⁴⁴ 1,957 M€ en retraitant les crédits relais de l'annuité du remboursement du capital de la dette.

⁴⁵ En retraitant les crédits relais de l'annuité du remboursement du capital de la dette, la part des dépenses d'équipement couverte par le financement propre disponible représente 79,4 %, soit un niveau correct.

⁴⁶ Ce bâtiment, dont la valeur reste à évaluer, présente une difficulté d'accessibilité. Les autres biens sont constitués de l'ancienne mairie qui accueillait la poste, d'une maison très étroite dont la commune indique que la remise en état serait plus onéreuse qu'une vente et de bois soumis à une obligation légale de débroussaillage avec des essences non commercialisables dont la charge d'entretien a représenté 10 k€ en 2020.

5.3.3. Une dépendance à l'emprunt

5.3.3.1. La couverture du besoin de financement

Le besoin de financement de 1,62 M€ a été entièrement couvert par les nouveaux emprunts ainsi que les crédits relais.

tableau 20 : la couverture du besoin de financement non retraitée

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Financement propre disponible	86 911	30 298	97 323	536 308	330 994	-140 173	941 662
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	37 946	104 022	122 341	1 005 640	1 148 997	44 052	2 462 997
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	0	0	10 045	10 676	0	20 721
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	21 712	0	0	21 712
- Participations et investissements financiers nets	0	0	0	0	181	-181	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	54 323	54 323
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	48 966	-73 724	-25 018	-501 088	-828 859	-238 367	-1 618 091
Nouveaux emprunts de l'année (y compris crédits relais)	0	0	0	1 278 400	336 000	0	1 614 400
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	48 966	-73 724	-25 018	777 312	-492 859	-238 367	-3 691

Source : CRC, d'après comptes de gestion

En neutralisant les crédits relais des nouveaux emprunts, l'emprunt de long terme amortissable est inférieur à 0,6 M€, il couvre presque le besoin de financement. Le prélèvement sur fonds de roulement est limité à 3 691 €.

tableau 21 : la couverture du besoin de financement retraitée des crédits relais

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Financement propre disponible	86 911	30 298	97 323	536 308	1 009 994	195 827	1 956 662
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	37 946	104 022	122 341	1 005 640	1 148 997	44 052	2 462 997
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	0	0	10 045	10 676	0	20 721
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	21 712	0	0	21 712
- Participations et investissements financiers nets	0	0	0	0	181	-181	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	54 323	54 323
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	48 966	-73 724	-25 018	-501 088	-149 859	97 633	-603 091
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	599 400	0	0	599 400
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	48 966	-73 724	-25 018	98 312	-149 859	97 633	-3 691

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Le prélèvement sur le fonds de roulement a été marginal sur la période (solde 3 691 € en dépit de fluctuations infra-période plus marquées). La commune mobilise avant tout l'emprunt afin d'abonder ses ressources (passif) en haut de bilan et maintenir ainsi un fonds de roulement important. En anticipant la mobilisation de ses emprunts par rapport à son besoin, la commune maintient une trésorerie à un niveau élevé et contribue à majorer des charges financières qui pourraient être allégées par une mobilisation de l'emprunt par tranche au fur-et-à-mesure du réel besoin de financement de la commune.

5.3.3.2. Une dette long terme sans facteur de risques intrinsèques

Le profil de la dette ne présente pas de risque. Les quatre emprunts figurant à l'encours de la dette en 2020 sont cotés en A1 de la charte de Gissler. Ils sont tous souscrits en euros et à taux fixe. L'emprunt Dexia, dont le taux d'intérêt est le plus élevé, a été totalement amorti en 2020.

Trois emprunts restent encore à rembourser. Deux ont été souscrits auprès du Crédit agricole en 2006 et 2008. Le premier s'est éteint le 1^{er} mars 2021. Le second sera totalement amorti le 15 février 2024.

tableau 22 : état de l'encours de dette long terme au 31 décembre 2020

Organisme prêteur	Date d'émission	Montant initial de l'emprunt	Capital restant dû au 31/12/2020	Amortissement 2021	Taux d'intérêt	Possibilité de renégocier	Durée résiduelle en année
Crédit agricole	oct-06	300 000 €	25 451 €	25 451 €	4,19%	non	01/03/2021
Crédit agricole	déc-08	300 000 €	65 000 €	20 000 €	4,65%	non	15/12/2024
Caisse d'épargne	déc-18	600 000 €	574 910 €	25 552 €	1,84%	non	29/12/2039

Source : CRC, d'après compte administratif 2020

En 2024, l'annuité devait donc se limiter au seul emprunt de la Caisse d'épargne avec une annuité de 27 485 €.

tableau 23 : évolution prospective de l'encours de l'emprunt long terme et des charges financières afférentes

en €	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Annuité	71 003	46 022	46 501	31 988	27 485	27 990
Charges d'intérêt	14 318	11 852	10 443	9 200	8 645	8 139
Coût total de l'emprunt	85 321	57 874	56 944	41 188	36 130	36 130

Source : CRC, d'après tableaux d'amortissements des prêts produits par la commune

Toutefois, la commune a indiqué souscrire en 2022 un nouvel emprunt de 38 k€ sur 15 ans pour financer des travaux de rénovation de l'église du village. Celui-ci devrait représenter une annuité de 2 533 €. Le fonds de roulement permettrait de financer ces travaux sans recourir à l'emprunt (cf. § 5.4).

5.3.3.3. La capacité de désendettement rétrospective : une situation préoccupante en 2020

Avec une capacité de désendettement atteignant 29,6 années en fin 2020, Saint-Nazaire se situe bien au-dessus du seuil de criticité des 10/12 ans. Cette situation est la conséquence de l'érosion de la CAF brute qui s'établissait à 22 472 € en 2020 et de l'arrivée à maturation de deux emprunts.

tableau 24 : évolution de l'encours de la dette et de la capacité de désendettement

Principaux ratios d'alerte	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dette du budget principal au 31 décembre (en €)	359 592	306 134	251 163	1 473 056	1 076 365	664 761
Capacité de désendettement budget principal en années (dette / CAF brute du budget principal)	4,9	6,1	2,3	45,3	12,8	29,6

Source : CRC, d'après comptes de gestion

En retraitant les crédits relais de l'encours de la dette long terme, la capacité de désendettement des exercices 2018 et 2019 s'en retrouve améliorée. Ce retraitement est sans influence sur l'exercice 2020.

tableau 25 : évolution de l'encours de la dette et de la capacité de désendettement après retraitement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	359 592	306 134	251 163	794 056	740 365	664 761
Capacité de désendettement budget principal en années (dette / CAF brute du budget principal)	4,9	6,1	2,3	24,4	8,8	29,6

Source : CRC, d'après comptes de gestion

La commune doit demeurer vigilante sur l'évolution de sa capacité de désendettement en profitant de l'arrivée à maturité de deux emprunts en 2021 et en 2024 pour ramener cette capacité en dessous du seuil des 12 ans.

5.4. Une trésorerie abondante

5.4.1. Le fonds de roulement

Les ressources stables ont augmenté consécutivement à :

- la perception de subventions d'investissement en 2018 et 2019. Le solde, qui s'établissait en 2017 à 1 016 669 €, a ainsi atteint 2 317 562 € en 2019 (+ 1,3 M€, + 127,9 %) ;
- l'augmentation de l'encours de la dette depuis 2018 (+ 1,22 M€ entre 2017 et 2018 avec la prise en compte des crédits relais⁴⁷).

Ces évolutions sont la conséquence de la mobilisation des ressources en 2018 pour accroître les emplois immobilisés correspondant principalement à la construction du nouveau groupe scolaire.

⁴⁷ Les crédits relais n'ont pas été retraités. Le fait qu'ils figurent en haut de bilan (fonds de roulement) ou en bas de bilan (besoin en fonds de roulement) est sans conséquence sur le niveau de trésorerie.

tableau 26 : évolution du fonds de roulement net global

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	4 572 876	4 664 130	4 753 524	4 877 838	5 126 063	5 834 421	5 872 740	4,3%
+/- Différences sur réalisations	307 920	307 920	307 920	307 920	307 920	307 920	307 920	0,0%
+/- Résultat (fonctionnement)	68 136	45 866	101 243	32 512	100 633	21 804	-33 196	
+ Subventions et fonds affectés à l'équipement	1 007 904	1 016 669	1 016 669	1 553 902	2 317 562	2 336 355	2 342 595	15,1%
<i>Dont subventions transférables hors attributions de compensation</i>	0	4 205	4 205	0	0	0	0	
<i>Dont subventions non transférables hors attributions de compensation</i>	1 007 904	1 012 465	1 012 465	1 553 902	2 317 562	2 336 355	2 342 595	15,1%
+ Dettes financières (hors obligations)	359 592	306 134	251 163	1 473 056	1 076 365	664 761	598 759	8,9%
= Ressources stables (E)	6 316 429	6 340 719	6 430 519	8 245 228	8 928 542	9 165 261	9 088 817	6,3%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	5 425 949	5 469 610	5 584 428	5 975 513	8 310 442	8 338 943	8 413 090	7,6%
<i>Dont subventions d'équipement versées hors attributions de compensation</i>	0	0	0	10 045	20 051	19 381	22 138	
<i>Dont autres immobilisations incorporelles</i>	118 352	129 579	234 869	117 573	120 290	138 480	147 058	3,7%
<i>Dont immobilisations corporelles</i>	5 307 598	5 340 031	5 349 558	5 847 895	8 169 920	8 181 082	8 243 894	7,6%
+ Immobilisations en cours	490 566	544 921	544 921	1 191 232	32 476	41 311	9 253	-48,4%
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	186 935	186 935	186 935	186 935	186 935	524 393	524 393	18,8%
= Emplois immobilisés (F)	6 103 450	6 201 465	6 316 283	7 353 679	8 529 853	8 904 647	8 946 736	6,6%
= Fonds de roulement net global (E - F)	212 979	139 254	114 236	891 548	398 689	260 614	142 081	-6,5%
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	108,4	71,9	60,6	434,7	191,4	116,3	87,5	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

5.4.2. Le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement est structurellement négatif⁴⁸, constituant ainsi un apport en trésorerie en complément du fonds de roulement.

tableau 27 : évolution du besoin en fonds de roulement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
+ Redevables et comptes rattachés	4 424	2 302	2 816	1 319	2 888	17 236	5 164
- Encours fournisseurs	35 120	43 237	17 642	41 020	31 307	11 554	29 980
- Dettes et créances sociales	12 250	32	12 063	12 863	492	0	6 283
- Dettes et créances fiscales	1 232	0	1 304	158	0	25	453
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	28 759	-16	-5 912	-22 152	840	40	260
- Autres dettes et créances	23 758	51 500	-42 900	30 438	882 426	171 309	186 089
= Besoin en fonds de roulement global	-96 695	-92 452	20 619	-61 008	-912 177	-165 693	-217 901
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-49,2	-47,7	10,9	-29,8	-437,8	-74,0	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

La période a été principalement caractérisée par une hausse ponctuelle du compte redevables et compte rattachés avec l'inscription de 12 069 € de titres en créances irrécouvrables. Aucune créance n'avait été admise à ce titre depuis 2015.

⁴⁸ Seul l'exercice 2017 est positif en raison notamment de la couverture du besoin en trésorerie du budget annexe eau et assainissement.

L'encours fournisseur est essentiellement constitué par les créances détenues par les fournisseurs d'immobilisation, suivant en cela le cycle des investissements. En 2020, l'encours fournisseurs a été ramené à 11 554 € correspondant au seul cycle d'exploitation.

Les dettes et créances fiscales et sociales ont quasiment disparu depuis 2019. Elles n'appellent pas d'observation.

En revanche, les autres dettes et créances ont fortement augmenté en 2019 et 2020. Cette hausse est imputable aux émissions de mandats pris en charge avant la fin de l'année⁴⁹ et recouvré en début d'année suivante.

5.4.3. La trésorerie : un levier pouvant être mobilisé

Grâce à la levée des emprunts, la commune dispose d'un fonds de roulement abondant qui, conjugué à un besoin en fonds de roulement négatif, génère une trésorerie s'établissant à l'équivalent de 630 jours de charges courantes en 2019 avant de revenir à un équivalent de 190 jours en 2020. Ce niveau est élevé. Il se situe au-delà de l'équivalent de 50 jours de charges courantes. La commune disposait fin 2020 d'un levier pour couvrir un besoin de financement correspondant à l'équivalent de 140 jours de charges courantes.

tableau 28 : évolution de la trésorerie

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	212 979	139 254	114 236	891 548	398 689	260 614	4,1%
- Besoin en fonds de roulement global	-96 695	-92 452	20 619	-61 008	-912 177	-165 693	11,4%
=Trésorerie nette	309 674	231 706	93 618	952 556	1 310 867	426 307	6,6%
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>157,6</i>	<i>119,6</i>	<i>49,7</i>	<i>464,5</i>	<i>629,2</i>	<i>190,3</i>	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Un pilotage plus fin de la trésorerie permettrait de réduire les charges financières. Par ailleurs, la commune dispose toujours de la faculté de recourir à des lignes de trésorerie pour des besoins de court terme ou des crédits relais lorsqu'elle est en attente du versement de subventions ou de dotations.

5.5. Les perspectives d'investissement 2022-2026

La commune envisage plusieurs opérations d'équipement jusqu'en 2026. Elle indique pouvoir bénéficier de subventions ciblées : DETR, fonds de concours, participation du secteur privé (commercial ou diocèse). L'ensemble est retracé dans le tableau ci-après.

⁴⁹ Notamment deux mandats le 31 décembre 2019 n° 1066 (679 000 € en remboursement d'un crédit relais) et n° 1067.

tableau 29 : opérations envisagées au titre des dépenses d'équipement 2021-2026

Montant global des opérations en € TTC	Coût de l'opération	Subventions attendues	Fonds de compensation de la TVA prévisionnel	Reste à charge anticipé pour la commune (après déduction du fonds de compensation de la TVA prévisionnel)
Réhabilitation de l'église	76 000	38 000	12 467	25 533
Nouvelle cantine + salle d'art	540 000	315 000	88 582	136 418
Transformation ancienne cantine en bibliothèque	96 000	24 000	15 748	56 252
Destruction de l'ancienne école et de l'ancienne bibliothèque pour construire une place publique et des halles couvertes de marché, d'un local associatif et d'une salle de réunion	456 000	190 000	74 802	191 198
Mise aux normes de la salle des fêtes et réhabilitation des extérieurs	49 454	22 000	8 112	19 342
Vidéosurveillance	70 000	50 000	11 483	8 517
Eclairage public	240 000	168 000	39 370	32 630
Mise aux normes de la sécurité incendie de la mairie	5 719		938	4 781
Obligation légale de débroussaillage	10 152		1 665	8 487
Total	1 543 325	807 000	253 167	483 158

Source : consolidation CRC, d'après données de la commune⁵⁰

La consolidation des données d'investissement prospectif a été réalisée en s'appuyant sur une fiche réalisée par la commune.

S'agissant de la réhabilitation de l'église, l'ordonnateur considère que le reste à charge pour la commune est de 38 k€. Or, en déduisant le montant du fonds de compensation de la TVA, le besoin de financement s'établit bien à 25 533 €.

La chambre relève que « la fiche action » transmise par la commune ne comporte pas de calendrier de mise en œuvre. Elle ne distingue pas clairement ce qui relève du fonctionnement et de l'investissement⁵¹ et pour certaines opérations ce qui relève de dépenses hors taxes ou toutes taxes comprises. La commune pourrait clarifier ces trois aspects et déterminer un impact financier annuel afin d'anticiper le besoin réel de financement qui en découlera (hors les autres recettes d'investissement).

La chambre considère que le pilotage prospectif des opérations permet d'anticiper le besoin de financement attendu et constitue dès lors un outil pertinent dans le cas de la commune de Saint-Nazaire, qu'elle recommande à la commune de consolider dans un document de synthèse pluriannuel.

Recommandation

2. Consolider le pilotage prospectif des opérations d'investissement dans un document de synthèse pluriannuel. Non mise en œuvre.

⁵⁰ Cette synthèse a été réalisée à partir de fiches opérations. Certaines opérations distinguent le coût TTC et le coût HT, d'autres non. Par défaut, il a été considéré que les montants pour lesquels il n'était pas précisé si celui-ci était TTC ou HT, il s'agissait d'un montant TTC.

⁵¹ La distinction a été opérée par la chambre.

ANNEXES

annexe 1 : le budget annexe dédié à l'assainissement, un transfert en 2020.....	38
annexe 2 : le budget annexe « la petite escale ».....	42

annexe 1 : le budget annexe dédié à l'assainissement, un transfert en 2020

Le budget annexe intitulé « eau et assainissement », mais en charge uniquement de percevoir les redevances liées à l'assainissement, a été clôturé le 31 décembre 2019. Ses excédents ont été transférés à la communauté d'agglomération. Ce budget annexe ne comportait aucune imputation au titre de dépenses de personnel ou de charges financières (absence d'emprunt). La commune confirme qu'aucun temps d'agent n'était dédié à ces fonctions et que la gestion de l'eau relevait du syndicat intercommunal situé hors du périmètre du présent contrôle. Les observations qui suivent ne peuvent donc pas porter sur la qualité du service rendu, ni sur la gestion du service, mais uniquement sur l'analyse de la situation financière.

La hausse du chiffre d'affaires

Le chiffre d'affaires a fortement progressé entre 2016 et 2017 (+ 54,7 %) en raison d'une meilleure valorisation des consommations des abonnés.

tableau 30 : la constitution de l'autofinancement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Chiffre d'affaires	72 793	67 446	104 347	96 741	104 582	9,5%
- Consommations intermédiaires	44 829	58 802	56 920	101 501	91 840	19,6%
= Valeur ajoutée	27 964	8 644	47 427	-4 760	12 742	-17,8%
<i>En % du produit total</i>	<i>38,4%</i>	<i>12,8%</i>	<i>45,5%</i>	<i>-4,9%</i>	<i>12,2%</i>	
- Autres charges de gestion	0	0	0	1 169	127	
= Excédent brut d'exploitation	27 964	8 644	47 427	-5 929	12 614	-18,0%
<i>En % du produit total</i>	<i>38,4%</i>	<i>12,8%</i>	<i>45,5%</i>	<i>-6,1%</i>	<i>12,1%</i>	
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-6 007	-6 098	-1 983	2 740	-2 309	-21,3%
= CAF brute	21 956	2 546	45 444	-3 189	10 305	-17,2%
<i>En % du produit total</i>	<i>30,2%</i>	<i>3,8%</i>	<i>43,6%</i>	<i>-3,3%</i>	<i>9,9%</i>	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Un financement des investissements assuré par l'autofinancement et les autres recettes de la section d'investissement hors emprunt

Le financement des investissements (82 105 €) a été couvert par le financement propre disponible, soit 128 378 €, engendrant un apport au fonds de roulement de 46 273 €. Cet apport est la conséquence du versement d'une subvention de 51 315 € en 2018.

tableau 31 : évolution de la capacité de financement et son apport au fonds de roulement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	21 956	2 546	45 444	-3 189	10 305	77 062
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	21 956	2 546	45 444	-3 189	10 305	77 062
<i>En % du produit total</i>	<i>30,2%</i>	<i>3,8%</i>	<i>43,6%</i>	<i>-3,3%</i>	<i>9,9%</i>	<i>1</i>
+ Subventions d'investissement	0	0	0	51 315	0	51 315
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	0	0	0	51 315	0	51 315
= Financement propre disponible (C + D)	21 956	2 546	45 444	48 127	10 305	128 378
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>83,6%</i>	<i>173,5%</i>	<i>0,0%</i>	<i>3</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	0	0	54 367	27 738	0	82 105
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	21 956	2 546	-8 923	20 389	10 305	46 273
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	21 956	2 546	-8 923	20 389	10 305	46 273

Source : CRC, d'après comptes de gestion

La situation bilancielle

Le fonds de roulement net global

Les ressources stables ont augmenté à la suite de la perception en 2018 de la subvention d'équipement, engendrant un fonds de roulement net global correspondant à 398 jours de charges courantes.

tableau 32 : évolution du fonds de roulement net global

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Dotations et réserves	411 174	419 673	408 761	440 747	426 954	0,9%
+ Affectations en cas de régie non personnalisée	186 935	186 935	186 935	186 935	186 935	0,0%
+ Résultat (fonctionnement)	8 499	-10 912	31 986	-13 794	10 797	6,2%
+ Subventions d'investissement	3 256	3 256	3 256	51 315	46 184	94,1%
= Ressources stables (E)	609 864	598 952	630 938	665 204	670 869	2,4%
Immobilisations propres nettes	299 743	286 286	272 828	258 967	570 577	17,5%
<i>Dont immobilisations incorporelles</i>	<i>348</i>	<i>348</i>	<i>348</i>	<i>348</i>	<i>348</i>	<i>0,0%</i>
<i>Dont immobilisations corporelles hors matériel spécifique d'exploitation (compteurs M41 - M49, matériel de transport - M43)</i>	<i>940</i>	<i>940</i>	<i>940</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
<i>Dont matériel spécifique d'exploitation (compteurs M41- M49) (matériel de transport - M43)</i>	<i>298 456</i>	<i>284 998</i>	<i>271 540</i>	<i>258 619</i>	<i>570 229</i>	<i>17,6%</i>
+ Immobilisations en cours nettes des immos reçues	234 145	234 145	288 512	316 250	0	-100,0%
= Emplois immobilisés (F)	533 888	520 431	561 340	575 217	570 577	1,7%
= Fonds de roulement net global (E - F)	75 975	78 521	69 598	89 987	100 292	7,2%
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>618,6</i>	<i>487,4</i>	<i>446,3</i>	<i>319,9</i>	<i>398,0</i>	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Le besoin en fonds de roulement net global

Le besoin en fonds de roulement structurellement positif a atteint 102 645 € en 2017 en raison de titres émis non recouverts. Le retard a été en partie rattrapé en 2018. Le maintien d'un compte redevables et rattachés à un niveau élevé s'explique par les dates d'envoi des factures aux abonnés en « année n » et du

recouvrement qui s'opère en grande partie en « année n+1 ». La commune n'émettait en effet qu'une seule série de titres par an.

tableau 33 : évolution du besoin en fonds de roulement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne
Redevables et comptes rattachés	164 947	42 813	102 646	41 793	49 712	80 382
<i>Dont clients</i>	<i>164 947</i>	<i>42 813</i>	<i>102 646</i>	<i>41 793</i>	<i>49 712</i>	<i>80 382</i>
- Encours fournisseurs	0	864	0	0	59 253	12 023
- Autres dettes et créances	125 621	14 084	1	-2 011	117	27 562
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le besoin en fonds de roulement)</i>	<i>125 621</i>	<i>6 416</i>	<i>1</i>	<i>10</i>	<i>0</i>	<i>26 410</i>
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le besoin en fonds de roulement)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2 410</i>	<i>0</i>	<i>482</i>
= Besoin en fonds de roulement global	39 326	27 865	102 645	43 804	-9 658	40 796
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>320,2</i>	<i>173,0</i>	<i>658,2</i>	<i>155,7</i>	<i>-38,3</i>	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

L'encours fournisseur de 2019 s'explique par le transfert d'une facture de régularisation émise par le syndicat intercommunal à la communauté d'agglomération. Celle-ci a été prise en charge par le comptable public le 31 décembre 2019 et a été réglée le 7 janvier 2020.

Statut juridique des créances non recouvrées du budget annexe

Des créances non recouvrées pour un montant de 11 164 € imputables au budget annexe eau et assainissement n'ont pas été inscrites. La compétence ayant été transférées avec les excédents afférents, il appartiendra donc au conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Gard Rhodanien de délibérer sur une éventuelle admission en non-valeur de ces titres.

La trésorerie

À l'exception de 2017, la trésorerie est restée abondante jusqu'en 2019 où elle atteignait l'équivalent de 436 jours de charges courantes. Elle a ainsi abondé pendant quatre exercices la trésorerie du budget général grâce au compte de rattachement.

tableau 34 : la trésorerie

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	75 975	78 521	69 598	89 987	100 292	7,2%
- Besoin en fonds de roulement global	39 326	27 865	102 645	43 804	-9 658	
=Trésorerie nette	36 649	50 656	-33 047	46 183	109 950	31,6%
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>298,4</i>	<i>314,4</i>	<i>-211,9</i>	<i>164,2</i>	<i>436,4</i>	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

L'ancien budget annexe eau et assainissement : des dysfonctionnements sur la facturation aux usagers et au syndicat intercommunal

En application des dispositions de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, Saint-Nazaire a transféré la compétence eau et assainissement à l'agglomération le 1^{er} janvier 2020. L'eau était gérée directement en délégation de service public par le syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable du Haut-Gard. Le syndicat intercommunal d'assainissement de Bagnols et sa région étant, quant à lui, en charge de l'assainissement, assurait la gestion communale. Ces deux syndicats ont été dissous au transfert de la compétence.

Il a été constaté des dysfonctionnements sur la facturation aux usagers et au syndicat intercommunal. Les redevances étaient calculées sur la base de consommations d'eau établies par le syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable et non de la consommation réelle de la population. Cette situation a été corrigée en 2017. Elle a permis une hausse du chiffre d'affaires de 54,7 % entre 2016 et 2017. Celle-ci a été suivie d'une hausse des consommations intermédiaires incluant à 98,96 % des charges sous-traitées au syndicat intercommunal d'assainissement de Bagnols et sa région⁵². Ces charges étaient calculées sur le fondement des redevances perçues auprès des usagers.

Les redevances d'assainissement ont également été revalorisées. Celles-ci étant calculées sur le fondement de la consommation d'eau relevée chez les usagers.

Par ailleurs, le relevé de la consommation a été décalé du printemps n-1 à l'automne n+1, entraînant la prise en compte de quelques mois complémentaires. Le périmètre des éléments ayant servi de base à la facturation de l'assainissement a donc subi un décalage entre en 2017 et 2018.

Enfin, le 16 mai 2018, huit titres pour 25 000 € ont été adressés à des propriétaires raccordés au réseau d'assainissement collectif en application de la délibération du 27 novembre 2014. Ceux-ci n'avaient cependant pas été facturés auparavant.

⁵² Le différentiel (1,04 %) correspond à 3 641 € de charges d'entretien intervenues en 2016 et 2019.

annexe 2 : le budget annexe « la petite escale »

Un budget annexe a été constitué en 2019 pour permettre la création de « la petite escale », un pôle commercial regroupant une boulangerie-pâtisserie et un tabac presse, dont la construction a été engagée en 2020. L'ensemble a été ouvert en 2021. Placé en bordure de la RN 86, ce pôle commercial a pour objet de répondre à un besoin de proximité pour le village et pour ceux qui le traversent chaque jour. Une étude sommaire a été élaborée en interne dans le cadre d'une demande de financement de la DETR.

Ce projet d'un coût total de 799 824 €⁵³ a été financé par :

- une ligne de trésorerie de 130 000 €⁵⁴ pour une durée d'un an du 5 mars 2019 au 4 mars 2020 à laquelle a succédé un contrat de prêt relais à taux fixe de 220 000 € mobilisé le 4 mars 2020 et remboursable *in fine* dans un délai de deux ans⁵⁵ ;
- un emprunt de 130 000 €⁵⁶ mobilisé le 2 mars 2020, amortissable sur 30 ans ;
- un emprunt de 435 000 € souscrit en 2021⁵⁷.

En 2021, la commune avait donc mobilisé 785 000 € de nouveaux emprunts (dont 220 000 € sous forme de crédits relais dans l'attente de la perception de la DETR (99 800 €⁵⁸) et du fonds de compensation de la TVA dont le solde (130 k€) est attendu en 2022.

En contrepartie de ces dépenses, la commune touche des loyers représentant 32 000 €⁵⁹ par an (base 2019), soit 640 000 € sur 20 ans. La commune a anticipé que des vacances de locaux commerciaux pouvaient intervenir pour une période de neuf mois. En actualisant cette évaluation avec une révision des loyers sur la base de l'indice du coût de la construction de référence en 2019, la commune anticipe une recette qui pourrait atteindre 690 000 € sur 20 ans. En intégrant le produit du fonds de compensation de la TVA⁶⁰, des subventions d'investissement de 29 940 €⁶¹ et la DETR de 99 800 €, l'opération pourrait trouver son point d'équilibre avant 2040⁶², date initialement envisagée lors du dépôt du dossier de demande de versement de la DETR.

⁵³ Source : balance 2021.

⁵⁴ Contrat n° 9619348067.

⁵⁵ Crédit pouvant toutefois être remboursé par anticipation sans pénalités ni frais.

⁵⁶ Caisse d'épargne, emprunt n° 112997 à 1,43 %. Cotation charte de Gissler A1 ne présentant pas de risque de structure. Montant de l'échéance fixe de 5 359,53 € (intégrant un amortissement progressif et des charges d'intérêts dégressives) à compter de 2022 avec une échéance majorée en 2021 de 5 467,97 €.

⁵⁷ Contrat non communiqué par la commune. Source : balance 2021.

⁵⁸ Notification du 28 mai 2020, engagement juridique n° 2102935678.

⁵⁹ 16 200 € en perçus en huit mois d'exploitation en 2021, soit un niveau attendu des ressources d'exploitation conforme à l'étude produite par la commune.

⁶⁰ 51 305 € touchés en 2020 et 2021. Une nouvelle fraction de fonds de compensation de la TVA est attendue par la commune en 2022. Le montant est en cours de détermination. Il pourrait s'établir à 130 k€.

⁶¹ Montant perçu en 2021.

⁶² En 2040, la commune pourrait avoir perçu 950 k€ de produits.

GLOSSAIRE

CAF	capacité d'autofinancement
CGCT	code général des collectivités territoriales
CRC	chambre régionale des comptes
DETR	dotation d'équipement des territoires ruraux
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
FPIC	fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
HT	hors taxes
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million euros
PLHI	programme local de l'habitat intercommunal
RN	route nationale
SCoT	schéma de cohérence territoriale
TTC	toutes taxes comprises
TVA	taxe sur la valeur ajoutée

**Réponses aux observations définitives
en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières**

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 27 juillet 2022 de M. Gérald Missour, maire de Saint-Nazaire.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **@crococcitanie**