

Le Président

Rennes, le 22 juin 2009

Madame le Maire
Hôtel de ville
BP 50543
22205 Guingamp cedex

Par lettre du 6 mai 2009, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion des exercices 2003 et suivants de votre commune. Ce rapport a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

La chambre n'ayant reçu aucune réponse audit rapport dans le délai légal d'un mois, ce document vous est à nouveau notifié tel quel à titre définitif.

En application des dispositions de l'article R. 241-17 du code des juridictions financières, il vous appartient de transmettre ce rapport à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

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

Vous voudrez bien retourner au greffe de la chambre l'imprimé joint afin d'informer la juridiction de la tenue de la prochaine réunion de l'assemblée délibérante. Après cette date, en application des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives est transmis au préfet et au trésorier-payeur général.

Michel RASERA
Conseiller maître à la Cour des comptes

**NOTIFICATION FINALE
DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

sur la gestion de la commune de Guingamp

au cours des exercices 2003 et suivants

EN L'ABSENCE DE REPONSE DANS LE DELAI LEGAL

SOMMAIRE

Rapport d'observations définitives

p. 2 à 28

Commune de Guingamp

OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES DE BRETAGNE

Exercices 2003 et suivants

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Guingamp à compter de l'exercice 2003. Ce contrôle a été ouvert par lettre en date du 16 juillet 2007. Les entretiens préalables prévus par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières ont eu lieu le 9 juillet 2008 avec Mme LE HOUEROU, la maire actuelle, et avec M. LE GRAET, son prédécesseur. Chacun d'eux a été destinataire le 10 décembre 2008 du rapport d'observations provisoires. Des extraits ont également été adressés aux tiers concernés.

Après avoir examiné les réponses écrites adressées par la maire actuelle et son prédécesseur dans leur courrier conjoint parvenu à la chambre le 12 février 2009 ainsi que par les tiers concernés, la chambre a arrêté ses observations définitives lors de sa séance du 9 avril 2009. Celles-ci sont développées dans les parties suivantes du présent rapport :

- 1** *Présentation de la collectivité et cadre du contrôle*
- 2** *Les suites données par la commune au précédent contrôle de la chambre*
- 3** *La situation budgétaire et financière*
- 4** *La fiabilité des comptes*
- 5** *Les subventions accordées à l'Université catholique de l'Ouest Bretagne-Nord*
- 6** *Les outils de pilotage et de contrôle interne*
- 7** *La gestion de son patrimoine par la commune de Guingamp*
- 8** *Les relations de la commune avec le club de football de l'En Avant de Guingamp*

Résumé

La situation financière de Guingamp n'appelle pas d'observation particulière. Ses recettes fiscales sont moins élevées que dans les autres communes de dimension comparable, mais Guingamp bénéficie de la part de l'Etat d'une dotation globale de fonctionnement comparativement plus élevée. La commune est peu endettée, ce qui s'explique notamment par un niveau d'investissement moindre que dans les autres collectivités de même taille.

En matière de subventions, la chambre a relevé que la commune était intervenue en dehors de son champ de compétences s'agissant de l'aide accordée à l'Université catholique de l'Ouest. Les outils de pilotage et de contrôle interne sont globalement satisfaisants compte tenu de la taille de la collectivité, mais la chambre note des lacunes dans la comptabilité analytique et le peu de formalisation des procédures internes.

Héritière d'un patrimoine important, la commune s'est dotée d'une organisation qui apparaît adaptée. Des progrès pourraient toutefois être réalisés en matière de suivi des coûts de fonctionnement, de planification des opérations d'entretien ou de renouvellement et de comptabilisation de l'actif de la commune. Des observations ont également été formulées s'agissant du respect de la réglementation relative à la sécurité des établissements recevant du public, ainsi qu'aux conditions de mise à disposition d'un groupe scolaire auprès de l'école Diwan. Enfin, plusieurs biens remarquables ont fait l'objet d'un examen plus approfondi. Il en ressort que la stratégie patrimoniale de Guingamp gagnerait à être mieux définie et que la commune est particulièrement dépendante des financements extérieurs pour la mise en valeur de son patrimoine historique.

Concernant ses liens avec le club de football de l'En Avant de Guingamp, la chambre s'est intéressée aux relations juridiques et financières qu'entretient la commune avec les différents partenaires qui interviennent en ce domaine, ainsi qu'à sa participation au financement des récents travaux d'aménagement du stade du Roudourou. La constitution d'un syndicat mixte dont sont également membres le conseil général des Côtes-d'Armor et la communauté de communes de Guingamp a permis à la commune de faire partager l'effort qu'elle consent en faveur du sport professionnel.

La chambre relève que les emprunts souscrits par la commune pour des travaux au stade du Roudourou n'ont pas été transférés au SMASR quand celui-ci est devenu compétent pour l'équipement.

Au total, il apparaît que le concours financier que la commune apporte au club de football local demeure mesuré, mais que la formalisation juridique de ce soutien gagnerait à être revue afin d'assurer une meilleure conformité avec la réglementation et la jurisprudence applicables en la matière.

1 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE ET CADRE DU CONTROLE

Bien qu'elle compte moins de 8 000 habitants, la commune de Guingamp abrite des services assurant des fonctions administratives, commerciales, scolaires, économiques, sociales et judiciaires pour un bassin de vie bien plus vaste. De ce fait, Guingamp joue pleinement son rôle de ville-centre pour l'ensemble des 23 000 habitants qui résident au sein de l'agglomération guingampaise.

La commune a connu une situation économique difficile au cours des deux dernières décennies, ce qui explique que la proportion de foyers non imposables à l'impôt sur le revenu y atteigne les deux tiers, contre près de la moitié pour les communes de même taille. Depuis, la commune a opéré une reconversion en tirant parti de son implantation sur la RN 12 pour développer une importante activité agroalimentaire et logistique.

La commune est membre de plusieurs structures intercommunales : la communauté de communes de Guingamp, le syndicat des collèges (*SICES*), le syndicat intercommunal d'aménagement du Trieux (*SIAT*) et le syndicat mixte d'aménagement du stade du Roudourou (*cf. infra*).

L'examen de la gestion de la commune de Guingamp a concerné les exercices 2003 et suivants. Il a porté sur les suites données au précédent contrôle conduit par la Chambre, sur la situation financière et sur la fiabilité des comptes de la commune. La gestion du patrimoine et le contrôle interne ont été abordés au titre d'enquêtes menées par la chambre dans plusieurs collectivités bretonnes. Enfin, les relations de la commune avec le club de football de l'En Avant de Guingamp ont été examinées dans le cadre de l'enquête pilotée par la Cour des comptes sur « Les clubs sportifs professionnels et les collectivités territoriales ».

2 LES SUITES DONNEES PAR LA COMMUNE AU PRECEDENT CONTROLE DE LA CHAMBRE

Le précédent contrôle, portant sur les comptes 1995 à 1998, a fait l'objet d'un rapport d'observations définitives notifié au maire le 21 mars 2001. Les remarques portaient sur la dévolution et l'exécution de la commande publique, les relations avec la société d'économie mixte SEMI, l'utilisation des fonds européens FEDER et l'utilisation du stade du Roudourou par la société anonyme d'économie mixte sportive (*SAEMS*) « En Avant de Guingamp ».

Plusieurs de ces points ont fait l'objet d'un nouvel examen dans le cadre du présent contrôle et seront évoqués *infra*.

S'agissant de la SEMI, la chambre avait relevé les difficultés financières rencontrées par cette société d'économie mixte dans laquelle la commune était actionnaire majoritaire et à laquelle elle avait confié plusieurs opérations d'aménagement urbain ainsi que la gestion de différents équipements.

La chambre avait observé que la commune n'avait pas respecté les dispositions de la loi l'obligeant à procéder à sa recapitalisation dans un délai de deux ans.

Le présent contrôle a permis de constater que la commune de Guingamp a restauré les finances de la SEMI en rachetant certains de ses biens¹ et en renégociant sa dette. Ces opérations ont permis à cette société d'économie mixte de rembourser à la commune les annuités d'emprunt que cette dernière avait dû prendre à sa charge lorsque la SEMI n'était plus en état de les honorer. L'apurement effectué par la commune a permis une liquidation de la SEMI en juillet 2007 dans des conditions qui n'appellent pas de remarques de la part de la chambre.

¹ - notamment ce qui devait devenir par la suite l'espace municipal de La Madeleine.

3 LA SITUATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

3.1 La section de fonctionnement

Les recettes annuelles de fonctionnement sont passées de 8,09 à 9,27 millions d'euros sur la période 2003-2006, soit une progression de 14,7%. Les dépenses de fonctionnement ont pour leur part progressé à un rythme légèrement inférieur (+ 14,1%), pour s'établir à 8,07 millions d'euros en 2006.

3.1.1 Les recettes de fonctionnement

La taxe professionnelle étant perçue par la communauté de communes depuis 2002, la commune de Guingamp ne perçoit au titre des recettes fiscales directes que la taxe d'habitation et les taxes foncières sur les propriétés bâties et sur les propriétés non bâties. Par rapport aux communes de même taille, la commune présente des taux d'imposition supérieurs, mais un produit inférieur, traduisant un potentiel fiscal faible.

Ces revenus fiscaux ont crû de 6,1% au cours de la période considérée en raison de l'évolution des seules bases imposables, puisque les taux pratiqués sont inchangés depuis 2002. En dépit de cette hausse, le produit de la fiscalité directe sur Guingamp apparaît en retrait par rapport à la moyenne des autres communes de taille similaire. De 12% en 2003, ce différentiel est passé à 18% en 2006.

En revanche, grâce à une dotation globale de fonctionnement supérieure de près des 2/3^e au montant moyen, la commune de Guingamp a pu conserver sur cette période un niveau total de recettes de fonctionnement comparable à celui des autres communes de même taille.

3.1.2 Les dépenses de fonctionnement

En 2003, les charges de personnel représentaient 62% des dépenses de fonctionnement. Au cours de la période sous contrôle, la commune a réduit l'importance de ce poste de dépenses, la masse salariale diminuant même de 0,6%. La part de ces dépenses dans les charges totales a ainsi été ramenée à 54% en 2006, soit un niveau comparable à celui observé dans les autres collectivités de taille similaire.

3.2 La capacité d'autofinancement et la section d'investissement

La commune a dégagé une capacité d'autofinancement nette² à chaque exercice. Elle a progressé de 24% au cours de la période, pour s'établir à 919 000€ en 2006.

Les dépenses d'équipement ont été comprises entre 1 et 1,2 million d'euros sur la période considérée. Si on le compare aux autres communes appartenant à la même strate, le niveau d'investissement constaté à Guingamp apparaît moins élevé (*le différentiel étant de 37% en 2006*).

²- *capacité d'autofinancement nette = recettes réelles de fonctionnement
- dépenses réelles de fonctionnement
- remboursement annuel des emprunts en capital*

La capacité d'autofinancement nette correspond au montant annuel dont dispose une collectivité pour le financement de ses investissements. Peuvent s'y ajouter des subventions d'investissement (Union européenne, Etat, région, département...) ainsi que le recours à l'emprunt.

3.3 L'endettement

La commune de Guingamp recourt moins à l'emprunt que les communes de taille comparable. De surcroît, elle a réduit de plus de 19% son endettement au cours de la période examinée. Il est passé de 4,8 à 3,9 millions d'euros.

Rapporté aux ressources de la commune, le poids de cet endettement apparaît peu important. Il représente en moyenne 3,7 années de capacité d'autofinancement brute³ et 53% de ses recettes de fonctionnement (*les ratios d'alerte se situant respectivement à 15 années de capacité d'autofinancement brute et 160% des recettes de fonctionnement*).

En conclusion, la chambre constate que la situation financière de la commune de Guingamp n'appelle pas d'observation particulière.

4 LA FIABILITE DES COMPTES

4.1 L'état de la dette

L'examen des comptes a fait apparaître que les états de la dette annexés aux comptes administratifs de la période en contrôle ne retraçaient pas de manière exhaustive la situation de la dette de la commune de Guingamp. Il a en effet été constaté sur la période 2003 à 2005 un écart de 11 778€ entre les comptes de gestion établis par le comptable et les comptes administratifs produits par la collectivité. Cet écart, qui remonterait aux années 1990, a fait l'objet d'une régularisation à l'issue du contrôle de la chambre.

La chambre prend note de l'engagement de la commune à contrôler la concordance des écritures entre son compte administratif et le compte de gestion établi par le comptable afin d'éviter à l'avenir l'apparition de discordances susceptibles de fausser l'appréciation du niveau d'endettement global de la collectivité.

4.2 Les créances sur les particuliers

L'examen du compte 2764 « créances sur des particuliers » a permis de mettre en lumière deux erreurs relatives à une créance détenue sur l'Association pour Adultes et Jeunes Handicapés (APAJH) suite à l'octroi par la commune d'un prêt à cette association en 1977.

D'une part, le montant retenu (24 588,86€) n'est pas exact, puisqu'une délibération du 26 novembre 2001 précise que le capital restant dû après une renégociation intervenue en 1996 s'élevait à 16 351,15€.

D'autre part, il s'avère que ce dernier montant a fait l'objet d'un remboursement de la part de l'association. Cette créance aurait donc dû disparaître des comptes de la collectivité.

La collectivité s'engage à se rapprocher du comptable pour régulariser les écritures comptables relatives à cette créance afin de donner une image fidèle des comptes de bilan.

³ - capacité d'autofinancement brute = recettes réelles de fonctionnement
- dépenses réelles de fonctionnement

4.3 L'état de l'actif et l'état des immobilisations

4.3.1 L'information de l'assemblée délibérante sur l'évolution du patrimoine est à améliorer

Il est apparu que l'assemblée délibérante ne disposait que d'une information incomplète s'agissant du patrimoine détenu par la commune. En effet, bien que prévu par la réglementation relative à l'information des élus en matière financière, l'état des immobilisations n'était pas joint aux budgets primitifs 2003 à 2005, tandis que l'état des biens acquis, cédés ou réformés n'était pas annexé aux comptes administratifs 2004 à 2006.

Pour pouvoir être fiable, l'information patrimoniale doit résulter d'une étroite coopération entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable. Or, il s'avère que l'état de l'actif au 31 décembre 2004 n'a pas été fourni par le comptable, de même que l'état des flux des immobilisations de l'année 2005 n'a pas été produit par l'ordonnateur.

La chambre prend note de l'engagement de la commune à communiquer au comptable tous les éléments qui lui sont nécessaires pour l'établissement de l'état de l'actif et à produire un état des flux des immobilisations tous les deux ans.

4.3.2 L'état de l'actif établi au 31 décembre 2006 présente plusieurs erreurs

En cours d'instruction, les services du comptable et ceux de l'ordonnateur se sont rapprochés pour établir un état de l'actif actualisé au 31 décembre 2006. Toutefois, ce document présente encore des discordances avec le bilan de la collectivité, pour plusieurs raisons.

1° L'inscription des données dans ce document est erronée, puisque les montants inscrits au titre du cumul des amortissements figurent dans la colonne « *valeur nette comptable au 01/01* ». De même, le solde à amortir figure dans « *sortie de l'actif* », et non dans la colonne qui lui est destinée. De ce fait, l'appréciation qui peut être faite de la valeur du patrimoine de la collectivité s'en trouve faussée.

2° Certains biens figurent à l'état de l'actif pour une valeur nulle alors qu'ils ont été vendus. En conséquence, ils ne devraient plus du tout apparaître dans ce document.

A l'inverse, d'autres biens présentent également une valeur nulle, alors que des travaux y ont été réalisés. Ils devraient donc être valorisés au moins à hauteur du montant des travaux effectués, puisqu'ils ont contribué à en accroître la valeur.

3° Des travaux relatifs à la voirie ou à l'hôtel de ville sont venus accroître la valeur des biens inscrits dans le compte de gestion, mais n'ont pas fait l'objet d'une même comptabilisation sur l'état de l'actif arrêté au 31 décembre 2006.

4° Les durées d'amortissement figurant à l'état de l'actif sont parfois incorrectes. Il apparaît ainsi que certains matériels de même nature sont amortis pour une durée différente, sans tenir compte de la durée d'amortissement indiquée et approuvée par délibération du 17 février 1997.

5° Les biens mis à disposition ne sont pas tous correctement suivis sur le plan comptable. Ainsi l'école Saint-Sauveur, les locaux mis à disposition du syndicat CGT et la trésorerie principale ne sont-ils pas mentionnés dans l'état de l'actif, alors qu'ils font l'objet d'une convention de mise à disposition.

Par ailleurs, alors que la liste des biens mis à disposition de tiers doit figurer en annexe aux documents budgétaires⁴, aucune liste n'est fournie à l'appui des budgets prévisionnels et des comptes administratifs de la commune de Guingamp au cours des exercices examinés.

La chambre prend acte de l'engagement de la collectivité à prolonger son travail de régularisation de l'état de l'actif, à pratiquer des durées d'amortissement conformes à celles qui ont été prévues par le conseil municipal et à faire figurer la liste des biens mis à disposition en annexe aux documents budgétaires.

4.4 Les subventions d'investissement transférables au compte de résultat

L'instruction comptable M14 applicable aux communes prévoit que les subventions d'équipement servant à réaliser des immobilisations qui seront amorties doivent faire l'objet chaque année d'une reprise à la section de fonctionnement et disparaître ainsi du bilan.

Il est apparu que les comptes retraçant les subventions transférables comportaient des erreurs de deux types, qui ont pour conséquence d'altérer la présentation des résultats et de ne pas donner une image sincère du bilan.

D'une part, parce que plusieurs subventions non transférables ont été inscrites par erreur dans les subventions transférables, pour un montant total de 324 136,80€.

D'autre part, parce que certaines subventions transférables n'ont pas été reprises en section de fonctionnement, pour un montant de 65 588,14€.

La chambre prend acte du fait que les rectifications nécessaires ont été effectuées par la collectivité en cours d'instruction.

5 LES SUBVENTIONS ACCORDEES A L'UNIVERSITE CATHOLIQUE DE L'OUEST BRETAGNE-NORD

Par délibération du 20 décembre 2004, la commune de Guingamp a décidé de se joindre à un projet de partenariat avec le conseil général des Côtes-d'Armor et la communauté de communes de Guingamp, en vue d'aider financièrement l'université catholique de l'Ouest Bretagne Nord (U.C.O.-B.N.). Les objectifs poursuivis consistaient à développer les formations dispensées sur le campus de la Tour d'Auvergne, soutenir la mise en place du processus d'harmonisation européenne de l'enseignement supérieur et valoriser la recherche « *dans une vision d'adaptabilité avec le tissu économique local* ».

Le financement total était fixé à 220 000€ par an, dont 40 000€ à la charge de la commune. La commune de Guingamp a ainsi versé 120 000€ sur la période allant de 2005 à 2007.

Si l'octroi de ces subventions est conforme au régime des aides à l'enseignement privé supérieur, des remarques peuvent néanmoins être formulées par la chambre en raison de l'absence d'évaluation des subventions ainsi accordées d'une part, et de l'intervention de la commune en dehors de son champ de compétence d'autre part.

⁴- art. R. 2321-1 du CGCT.

5.1 L'évaluation des effets de ces subventions

La convention signée le 14 octobre 2005 entre les différents partenaires prévoit des dispositifs de suivi comptable et financier (*certification des comptes, communication des documents de gestion*). Elle précise également que l'association gestionnaire de l'U.C.O. s'engage à fournir un rapport annuel d'activité, ainsi que ses orientations pour l'année à venir (*art. 5*). Elle prévoit même que les collectivités peuvent suspendre leur subventionnement en cas de non exécution totale ou partielle de l'objet de la convention (*art. 9*).

Pour autant, la convention ne prévoit pas de disposition permettant d'évaluer la qualité de l'utilisation faite par l'université des sommes qu'elle reçoit de ses partenaires, au rang desquels figure la commune de Guingamp. Eu égard aux montants accordés et face à un objectif aussi large, la collectivité aurait gagné à assortir son aide d'objectifs plus précis et à prévoir des indicateurs permettant d'évaluer le niveau des résultats obtenus.

Dans la mesure où elle recourt de façon croissante à ce mode d'intervention⁵, la commune de Guingamp est invitée à contractualiser davantage lorsque les subventions qu'elle accorde atteignent un montant important et ont vocation à s'appliquer sur plusieurs exercices.

5.2 L'octroi de ces subventions au regard de la répartition des compétences

Il est précisé dans l'article 2 de la convention de subvention que « *Cet accompagnement financier est destiné à alléger les charges liées aux investissements matériels et immatériels réalisés dans le cadre du développement des filières de formation* ». Or, dès 2001, la communauté de communes s'est vu reconnaître la compétence en matière d'actions de développement économique et d'aménagement de l'espace, ainsi qu'en matière d'« Enseignement et recherche universitaire – Aide financière à la réalisation d'équipements ».

La chambre constate que l'aide apportée par la commune n'a pas respecté les principes de spécialité et d'exclusivité des compétences posés par le code général des collectivités territoriales⁶ et rappelés par l'arrêté préfectoral du 26 décembre 2001. Ce dernier précise que la communauté de communes de Guingamp exerce les compétences qui lui sont transférées « *de plein droit, aux lieux et place des communes membres* ».

La chambre prend note de l'intention de la commune de ne plus verser de subvention à l'U.C.O. et l'invite à s'abstenir à l'avenir d'intervenir dans des domaines qui ne relèvent plus de sa compétence.

6 LES OUTILS DE PILOTAGE ET DE CONTROLE INTERNE

6.1 Le pilotage et le contrôle interne des opérations de dépenses et de recettes

Les services de la commune ne disposent pas à ce jour d'un guide des procédures internes permettant de définir et de porter à la connaissance de l'ensemble des agents concernés les procédures d'enregistrement comptable, les contrôles à faire sur pièces, ainsi que le circuit des informations de gestion et leur formalisation. L'établissement d'un tel recueil des procédures financières et comptables apparaît d'autant plus utile que les perspectives des prochains départs en retraite vont entraîner plusieurs changements de personnes sur les postes concernés par les opérations de dépenses et de recettes. La chambre prend note de l'intention de la commune de mettre en place un guide de ses procédures financières et comptables.

⁵ - les subventions accordées aux associations ont crû de 38,5% de 2003 à 2006, passant d'un peu moins de 147 000 à plus de 203 000€.

⁶ art. L. 5211-5 du CGCT : [...] L'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux communes qui le créent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. [...]

Par ailleurs, la commune a amorcé la mise en place d'une comptabilité analytique afin de pouvoir suivre la consommation des crédits entre les différents services et les coûts propres à chaque site d'activité municipale. L'intérêt qu'elle peut en retirer est toutefois limité par le fait que les frais de personnel font l'objet d'un suivi globalisé au lieu d'être ventilés entre les différents services. Selon le courrier de réponse adressé par les deux maires, les nouveaux logiciels de comptabilité et de gestion des ressources humaines acquis par la commune devraient permettre le développement d'une comptabilité analytique plus performante.

6.2 Le suivi de l'activité des services municipaux

En raison de sa taille restreinte, la collectivité recourt peu aux tableaux de bord pour le pilotage de ses services. De même, les différentes procédures que doivent mettre en œuvre ses agents sont peu formalisées.

Les quelques outils développés concernent le suivi des décisions du bureau et du conseil municipal et la fréquentation des principaux sites municipaux ouverts au public (*équipements culturels, locaux de la mairie, accueils périscolaires et activités des centres de loisirs*). Dans certains cas, ce suivi de l'accueil du public a débouché sur une adaptation de l'offre de service. C'est ainsi que le pointage des appels téléphoniques et des accueils effectués au service citoyenneté de la mairie a permis d'adapter les effectifs à la demande (*ouverture le samedi matin*) et de lisser les récupérations sur des heures plus creuses. La chambre encourage la collectivité à aller plus avant dans cette démarche en formalisant davantage ses procédures et en adoptant des objectifs-cibles dans les domaines où elle souhaite plus particulièrement évaluer son action.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune à suivre ses recommandations et à mettre en place des outils de suivi et d'évaluation de l'activité des services municipaux.

6.3 Les procédures en matière de passation des marchés publics

Le dispositif adopté par la commune de Guingamp n'appelle pas de remarque particulière. L'essentiel des marchés est passé par le service technique, tandis que le suivi financier est assuré par un agent du service comptable.

Par sa délibération du 27 juin 2005, l'assemblée délibérante a déterminé le cadre applicable aux marchés conclus selon la procédure adaptée⁷. Les procédures à suivre ont ensuite été décrites dans une note de service du 1^{er} juillet 2005 destinée à informer les différents services municipaux de la conduite à mener en fonction des quatre seuils retenus (*moins de 4 000€ / de 4 à 20 000€ / de 20 à 90 000€ / de 90 à 230 000€*). Cette note de service indique pour chaque seuil les modalités de publicité applicables, ainsi que la nature des documents de consultation, les instances de consultation et de sélection, les conditions de négociation et la qualité du signataire du marché.

6.4 La gestion du personnel

En moyenne, sur la période examinée, la commune présente un ratio de charges de personnel nettement supérieur à la moyenne de la strate. Ce constat s'explique par le nombre des agents (129), lui-même lié aux charges de centralité non négligeables que doit supporter la commune.

⁷- A condition de respecter les principes de publicité et de mise en concurrence, le code des marchés publics laisse le soin aux collectivités de fixer elles-mêmes le détail de leurs procédures de passation jusqu'à un certain montant (fixé à 230 000€ h.t. au cours de la période considérée, et abaissé à 210 000€ h.t. à compter du 1^{er} septembre 2006). Au-delà, des procédures formalisées s'imposent.

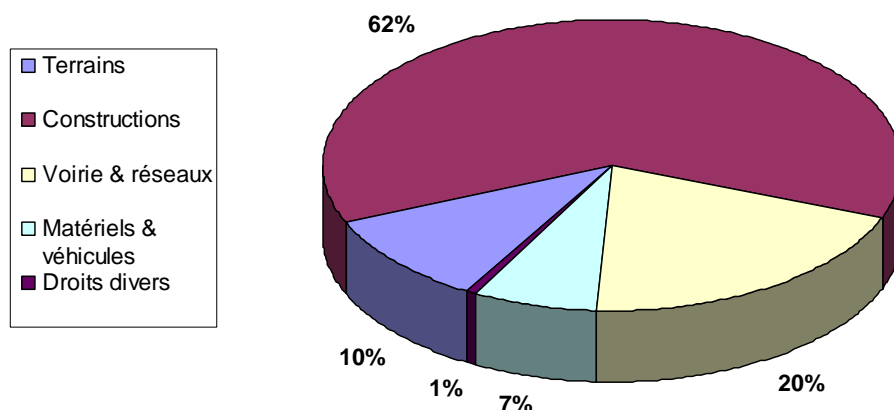
Il trouve également son origine dans l'âge moyen des agents guingampais. L'importance de la classe d'âge 40-45 ans dans la pyramide des âges de la collectivité contribue à l'alourdissement des frais de personnel en raison du phénomène « glissement-vieillesse-technicité ». La commune sera par ailleurs confrontée à un important flux de départs en retraite dans les années à venir. Elle a donc engagé une gestion prévisionnelle des emplois visant à adapter le nombre de ses agents et leurs qualifications aux évolutions que devraient connaître à terme les missions assignées à ses différents services.

7 LA GESTION DE SON PATRIMOINE PAR LA COMMUNE DE GUINGAMP

7.1 Le contexte dans lequel s'inscrit la politique patrimoniale de la commune

Le patrimoine historique de Guingamp est riche par sa diversité, puisque la municipalité possède une basilique, un château, un ancien monastère reconverti en hôtel de ville, deux manoirs, une ancienne prison ainsi que d'autres biens de moindre importance. Les biens architecturaux détenus par l'Eglise catholique ou par des propriétaires privés ne sont pas négligeables, puisque l'on y trouve, entre autres, une abbaye, un couvent, plusieurs chapelles, ainsi que des maisons d'habitation datant de plusieurs siècles.

S'agissant du seul patrimoine détenu par la commune de Guingamp, il totalisait plus de 43 millions d'euros au 31 décembre 2005, se répartissant comme suit :



La chambre a procédé à l'examen des conditions dans lesquelles ont été acquis et mis en valeur plusieurs biens appartenant au patrimoine historique de la commune : le château de Pierre II, l'ancienne prison, le manoir du Roudourou et le château des Salles.

7.1.1 Le château de Pierre II

Situé à l'entrée du centre ville, le château de Pierre II a été érigé au XII^{ème} siècle sur un site jusqu'alors occupé par une motte castrale. Détruit une première fois, puis reconstruit au XV^{ème} siècle, il a été démantelé sur ordre de Richelieu. Il ne subsiste qu'une partie des fortifications ainsi qu'une tour partiellement rénovée au XIX^{ème} siècle. Le château de Pierre II a été inscrit à l'inventaire des monuments historiques en 1926.

En 2003, la municipalité a demandé à un cabinet d'architectes de mener une étude de faisabilité pour la construction d'une salle de spectacles de grande capacité (600 places). Une première ébauche consistait à privilégier une construction sur pilotis, afin de préserver les tours et les remparts encore apparents. Le chiffrage établi évaluait ce projet entre 10 et 12 millions d'euros.

Mais la commune, qui se refuse à assumer seule la conduite de cette opération, n'est à ce jour pas parvenue pas à faire émerger un maître d'ouvrage susceptible de porter ce projet.

La mise en valeur de ce patrimoine est actuellement réduite au minimum. Si le site des fouilles demeure visible grâce à une passerelle grillagée, l'espace du château n'est en revanche pas accessible au public.

La commune indique envisager deux orientations :

- . la poursuite du projet de salle de spectacles de dimension « Pays » ; à cet effet, la commune de Guingamp a posé sa candidature auprès de la communauté de communes ;
- . un aménagement en superficie du site avec le concours de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) dans le cas où cette candidature ne serait pas retenue.

7.1.2 L'ancienne prison

En service de 1841 à la seconde guerre mondiale, l'ancienne prison de Guingamp est un bâtiment de taille modeste (*35 cellules*). Elle revêt un intérêt architectural en ce qu'elle a été construite « *juste après le rapport de Tocqueville sur les prisons américaines, selon le modèle pennsylvanien, avec des cellules disposées autour d'une cour centrale entourée de galeries soutenues par des colonnes. Première prison de conception humaniste, elle est un élément majeur de l'histoire de l'architecture carcérale.* »⁸

Appartenant initialement à l'Etat, la prison a été acquise par la commune en 1992. Bien que propriétaire, la commune ne peut y conduire ses projets de réhabilitation de manière autonome. Elle doit en effet composer avec les demandes des autres financeurs potentiels, mais aussi tenir compte des exigences posées par l'administration des monuments historiques, l'édifice ayant été classé en 1997.

Dès 1995, la commune a engagé une réflexion sur sa réhabilitation, qui aboutit en 2001 à un projet de restauration sous maîtrise d'ouvrage d'Etat. Un projet architectural et technique (*PAT*) est donc établi par l'architecte en chef des monuments historiques afin de sauvegarder ce site considéré comme étant « en état de péril considérable ». L'objectif est de permettre une réutilisation ultérieure de ce site par la commune, qui souhaite alors y implanter une maison des associations.

D'un montant total de 3,5 millions d'euros, la remise en état des différents bâtiments envisagée est découpée en quatre tranches d'environ 800 000€ chacune. Au titre de la première tranche, une convention est signée le 20 novembre 2003 afin de répartir les 800 000€ nécessaires entre les différents partenaires :

. Etat :	320 000€	40%
. Région :	240 000€	30%
. Département :	200 000€	25%
. Commune :	40 000€	5%

Cette première phase devait être suivie en 2004 d'une seconde tranche d'un montant de 900 000€, répartie entre les différents financeurs selon les mêmes proportions que la première tranche (*soit 45 000€ au titre de la commune de Guingamp*).

⁸ - base de données « Patrimoine de France ».

Mais le ministère de la Culture ayant décidé en 2004 de ne plus exercer de maîtrise d'ouvrage sur les biens qui ne lui appartiennent pas, la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) n'a plus été en mesure de garantir sa participation à la poursuite de l'opération. Dès lors, le projet de restauration a été abandonné avant même la réalisation de la première tranche. Bien que le directeur régional des affaires culturelles⁹ indique que les études pourront être réutilisables ultérieurement, il demeure que 200 000€ ont été dépensés au titre des frais annexes et des honoraires versés à l'architecte en chef des monuments historiques pour l'établissement du projet architectural et technique.

Afin de préserver l'existant, les 600 000€ restants ont été consacrés à la mise hors d'eau du bâtiment, dont les travaux sont en cours d'achèvement.

A ce jour, la commune de Guingamp apparaît fortement limitée dans ses projets de réutilisation de ce site. A l'état de délabrement du bâti s'ajoute la nécessité de concilier l'objectif d'accueil du public avec les contraintes posées par le classement à l'inventaire des monuments historiques, qui implique de conserver quelques cellules témoins. De plus, il s'avère difficile de trouver les financements nécessaires à une restauration de cette ampleur.

La ville indique qu'une réflexion est engagée afin d'y implanter un Centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine dans le cadre du dossier de candidature au label « Pays d'Art et d'Histoire » que va déposer le Pays de Guingamp.

A l'heure actuelle, ce site ne peut être ouvert au public. Inoccupé, le bâtiment apparaît vulnérable aux actes de vandalisme. La toiture de son aile nord a ainsi été détruite par un incendie d'origine criminelle en août 2004. Ce sinistre a nécessité l'engagement d'importants travaux sous maîtrise d'ouvrage de la commune. L'assureur de la commune a considéré que l'état de délabrement de la toiture était davantage imputable à la vétusté de l'édifice qu'à l'incendie. En conséquence, il n'a indemnisé que 80% des travaux de reconstruction, et a laissé à la charge de la commune le coût de la réfection de la couverture (*plus de 44 000€*).

7.1.3 Le manoir de Roudourou

Edifié à la fin du XVI^{ème} siècle, le manoir de Roudourou a été restauré en 1830. Acquis par la commune de Guingamp en 1953, il est inscrit à l'inventaire des monuments historiques depuis 1964.

Situé dans une zone progressivement gagnée par l'urbanisation, d'une superficie supérieure à 1 000 m², il est actuellement sans affectation. La commune envisage d'y installer des bureaux destinés à la location et indique qu'une étude de faisabilité a été confiée à cet effet à un cabinet d'ingénierie et de construction.

7.1.4 Le château des Salles

Situé un peu à l'écart du centre ville, cet édifice bâti au XV^{ème} siècle et profondément remanié au XVII^{ème} siècle est inscrit à l'inventaire des monuments historiques depuis 1964. Il présente un intérêt patrimonial à plusieurs titres : il comporte des parquets et des peintures murales d'époque, il est doté d'une superficie (plus de 2 000 m²) qui incite à le destiner à l'accueil du public et il est situé au cœur d'un parc de près de 9 hectares.

⁹- en réponse à l'extrait du rapport provisoire qui lui a été communiqué par la chambre.

La commune de Guingamp l'a acquis en 1999 pour la somme de 390 000€. Invoquant la réalisation d'une zone à aménagement différé, elle a mis en œuvre son droit de préemption pour empêcher la vente de ce bien à un particulier.

Jusqu'en 2002, plusieurs projets de mise en valeur de ce site ont été évoqués, tels que la création d'une classe maternelle, le regroupement de l'ensemble des services périscolaires ou l'installation d'une maison des associations. Mais tous ces projets sont demeurés sans suite, car plusieurs facteurs compliquent tout projet de réhabilitation :

- . l'état de vétusté du bâti, qui est de surcroît touché par la mэрule ;
- . le caractère très difficilement adaptable du manoir en vue d'un accueil du public, en raison de la configuration actuelle des locaux comme de son classement à l'inventaire des monuments historiques ;
- . l'usage restreint qui peut être fait du parc en raison de son classement en "espace boisé à conserver" ;
- . le relatif éloignement du centre ville, qui peut aller à l'encontre des objectifs de large fréquentation du public. C'est la raison pour laquelle la fête de la Saint-Loup ne s'y déroule plus et se tient désormais sur la place Vally, plus proche du centre.

Depuis 2003, aucun des débats d'orientation budgétaire n'a évoqué de nouvelles perspectives concernant ce bâtiment.

Le parc a connu un sort similaire. Initialement, la municipalité y avait autorisé les promenades pendant la saison estivale. Mais, en raison de la faible fréquentation et du coût que constitue le recrutement d'un agent saisonnier de surveillance du parc, cette opération a été arrêtée au bout de trois ans. Il est désormais maintenu fermé pour des raisons de sécurité.

Bien qu'inoccupé, le château continue de constituer une charge pour la commune. En l'occurrence, il s'agit moins de travaux lourds¹⁰ que de frais de fonctionnement, la commune devant supporter chaque année des dépenses pour l'assurance, la taxe foncière et l'entretien du château et de son parc.

7.1.5 Constats sur la gestion de ces biens relevant du patrimoine historique de la commune

Plusieurs traits sont communs à chacun des quatre biens examinés et attestent du cadre fortement contraint dans lequel s'inscrit la politique patrimoniale de la commune. Ils se présentent tous dans un état qui ne permet pas actuellement leur ouverture au public. Alors que leur réhabilitation nécessite d'importants travaux, les investissements correspondants excèdent les capacités financières de la commune, qui doit nécessairement rechercher des cofinanceurs (*Etat, autres collectivités locales ou structures de coopération intercommunale*).

Des différences apparaissent toutefois s'agissant de l'origine de l'intégration de ces biens dans le patrimoine communal. Si certains ont été acquis de longue date (*château de Pierre II, manoir du Roudourou*) ou ont dû être repris après cession par l'Etat (*ancienne prison*), le cas du château des Salles est à distinguer en ce qu'il relève d'un choix effectué au cours de la période récente par la commune. Constatant que, neuf ans après son acquisition, ce bien demeure sans véritable affectation, la chambre recommande à la commune d'engager une réflexion quant au devenir de ce bien. En réponse au rapport provisoire, la commune indique qu'elle s'oriente vers la vente de ce bien.

¹⁰ - Les derniers travaux importants qui y ont été entrepris remontent à 1999 (réfection d'une partie de la toiture).

7.2 L'organisation des services chargés de la gestion du patrimoine communal

La mise en œuvre de la politique patrimoniale est principalement le fait de la direction des services techniques et du service de l'urbanisme. A ce jour, ils ne sont pas dotés d'un logiciel permettant la gestion de l'ensemble du patrimoine municipal (*bâtiments municipaux, flotte automobile et matériels les plus importants*).

Les services techniques effectuent néanmoins des suivis informatiques des interventions sur la voirie ou sur les espaces verts grâce à des programmes développés localement. Plus élaboré, un suivi des bâtiments permet de répertorier les superficies, la composition des murs et de la toiture, la date et la nature des interventions lourdes, ainsi que le nombre d'heures effectuées en régie. Y figurent également quelques brèves mentions (*ex. construction en 1985, réhabilitation en 1990, manoir classé...*).

Cependant, ce module informatique ne permet pas d'effectuer un suivi précis de l'entretien périodique, ni de planifier les travaux à prévoir. Or une connaissance fine et partagée de l'état du patrimoine apparaît d'autant plus importante que le contrat d'assurance des biens exclut les dommages dus à la vétusté ou au "*défait de réparation indispensable connu de l'assuré avant le sinistre et auquel il n'aurait pas procédé*".

Suite au courrier de réponse adressé par les deux maires, la chambre constate que la commune a récemment acquis un logiciel destiné à lui permettre de mieux suivre les entretiens périodiques et à terme d'assurer une maintenance préventive.

7.3 Le pilotage des dépenses relatives au patrimoine

7.3.1 Le suivi des dépenses de viabilisation apparaît satisfaisant

Les services techniques effectuent un suivi énergétique par bâtiment depuis 1998, ce qui permet de déceler rapidement toute évolution anormale. Ces relevés ont également permis d'alimenter l'étude menée par un économiste de flux employé par la commune de 2001 à 2005 et prolongée depuis par le bureau d'études de la direction des services techniques. Cet examen a permis d'ajuster les contrats d'approvisionnement en fonction des besoins et des caractéristiques de chaque bâtiment. Il apparaît ainsi que les tarifs appliqués à la commune par E.D.F. et G.D.F. ont évolué de manière bien plus favorable que les prix pratiqués à l'échelle nationale. En effet, alors que le tarif de l'électricité a progressé en France de 2,8% de décembre 2002 à décembre 2005, le prix au kWh acquitté par la commune de Guingamp a diminué de 4%.

7.3.2 Le coût de la fonction immobilière est difficile à établir

Le suivi des opérations d'entretien courant est effectué par le directeur des services techniques en vue du pilotage des équipes d'entretien. Mais dans la mesure où il n'existe pas d'interface permettant de communiquer ces informations au service comptable, celui-ci n'est pas en mesure d'établir de coût du personnel d'entretien pour chaque bâtiment. Par ailleurs, en l'absence de comptabilité analytique par site municipal, ces données ne sont pas agrégées à celles que peuvent recueillir de leur côté les services financiers de la commune (*ex. : coût des emprunts, recettes d'exploitation...*). En conséquence, la commune de Guingamp n'est pas en mesure d'identifier le coût total que représentent l'entretien et le fonctionnement annuel de chaque bâtiment municipal.

La commune fait valoir que les nouveaux logiciels comptables achetés récemment vont lui permettre d'assurer ce suivi des dépenses par bâtiment.

7.3.3 La planification des opérations patrimoniales est rudimentaire

En l'absence de programme pluriannuel d'investissements, les opérations immobilières d'importance se font "au coup par coup", en fonction du caractère pressant des demandes, des opportunités qui se présentent (*mise en vente de bâtiments privés, intervention de financeurs potentiels*) et des disponibilités financières de la commune. Elles font l'objet d'une discussion dans le cadre de la préparation du budget de l'année mais ne revêtent pas de caractère pluriannuel.

En ce qui concerne les dotations en matériel des services municipaux, un programme décennal de renouvellement ou d'acquisition a été établi en 1995. Il a permis d'estimer à près de 100 000€ le montant des crédits à inscrire chaque année au budget. Toutefois, faute d'avoir été actualisé, il ne présente plus de caractère prospectif.

Une ébauche de plan pluriannuel d'investissements avait été esquissée en 2002 mais elle n'est pas allée au-delà d'un simple rappel des projets potentiels, sans les chiffrer ni indiquer d'échéancier. La chambre encourage la commune de Guingamp à prolonger cette démarche en formalisant davantage ses projets les plus importants sous la forme d'une programmation pluriannuelle des investissements faisant apparaître une hiérarchisation des projets, une estimation des coûts attendus, un échéancier prévisionnel et une identification des co-financeurs potentiels.

La commune indique qu'elle a l'intention d'élaborer un tel programme pluriannuel d'investissements au cours du premier semestre 2009.

7.4 Le respect de la réglementation relative aux établissements recevant du public

En dépit des mesures déjà mises en œuvre par la commune (*recrutement en 1998 d'un agent spécialisé en hygiène et sécurité, centralisation du suivi des visites de la commission de sécurité au sein des services techniques*), le contrôle effectué par la chambre a permis de relever des défaillances concernant deux des principaux bâtiments sur lesquels s'exerce le pouvoir de police du maire.

7.4.1 La mise en sécurité de la basilique Notre-Dame du Bon-Secours est encore inachevée

Dans la mesure où il s'agit d'un établissement de 1^{ère} catégorie¹¹, la périodicité des visites de la commission de sécurité doit être de deux ans. Or, quatre ans se sont écoulés entre la visite de 1996 et celle de 2001, puis à nouveau cinq ans avant la visite de 2006. En conséquence, la chambre invite les services de la commune à respecter la périodicité bisannuelle prévue pour la basilique Notre-Dame du Bon-Secours.

¹¹ - Bâtiments accueillant plus de 1 500 personnes.

Par ailleurs, à l'issue de la visite périodique du 25 avril 2006, la basilique a fait l'objet d'un avis défavorable de la part de la sous-commission départementale chargée de la sécurité. Celle-ci a en effet constaté que plusieurs des nombreuses prescriptions formulées en 2001 n'avaient pas été exécutées par la commune. Certaines d'entre elles revêtaient pourtant une importance substantielle au regard de la sécurité du public : mise en place à l'extérieur d'une coupure générale de l'installation électrique, installation d'une alarme, mise aux normes anti-incendie du local d'entreposage des matériaux combustibles, aménagement des circulations pour faciliter l'évacuation du public... A l'occasion de cette visite d'avril 2006, la sous-commission a ajouté d'autres prescriptions relatives à des blocs d'éclairage de sécurité défectueux et à l'ajout d'un extincteur dans la sacristie. Elle a enfin demandé au maire d'améliorer le nombre et la largeur des issues de secours.

En raison de la difficulté de satisfaire certaines de ces exigences s'agissant d'un monument aussi ancien et classé à l'inventaire des monuments historiques, les services municipaux ont établi en 2007 un schéma directeur d'amélioration sur trois ans conformément aux préconisations de la direction de l'architecture et du patrimoine du ministère de la culture. A ce titre, les travaux nécessaires ont été mis à l'étude par la direction des services techniques, en collaboration avec l'architecte des bâtiments de France. La commune indique que cette mise en sécurité a débuté et que les financements nécessaires à leur achèvement seront inscrits au budget primitif de l'année 2009.

Il n'en demeure pas moins que deux ans après l'avis défavorable de la commission de sécurité relative à l'ouverture au public, certains points pourtant essentiels (*mise en place d'un système de sécurité incendie, mise aux normes du local de stockage*) n'avaient pas encore fait l'objet d'un début de réalisation. De ce fait, le maire a endossé un risque important en cas de survenance d'un accident majeur ou d'un incendie sur ce site.

7.4.2 L'ouverture au public du stade du Roudourou a été parfois prématurée

Si le stade est demeuré ouvert au public au cours des importants travaux dont il a fait l'objet en 2006 et 2007, certaines de ses parties ont dû être fermées au public pour permettre l'intervention des entreprises sans compromettre la sécurité des spectateurs. A chaque fois, leur réouverture devait être précédée d'un passage de la sous-commission départementale chargée de la sécurité dans les établissements recevant du public.

Or, à deux reprises, le maire a signé des arrêtés d'ouverture au public alors que la sous-commission de sécurité n'avait pas encore effectué sa visite de réception. Ainsi l'arrêté du 24 novembre 2006 portant « autorisation d'ouverture provisoire » de la tribune Est précède-t-il de près de deux mois la visite de la sous-commission de sécurité qui n'a eu lieu que le 14 décembre 2006. De même, le maire a pris le 3 août 2007 deux arrêtés d'autorisation provisoire d'ouverture concernant les tribunes Sud, Nord et Ouest d'une part, et le bâtiment économique d'autre part, soit deux mois et demi avant le passage de la sous-commission de sécurité.

La commune indique qu'à chaque fois, des contacts avaient été établis avec les services préfectoraux et qu'un groupe de travail informel était passé au stade avant la prise de l'arrêté d'ouverture provisoire du 3 août 2007.

7.5 La prise en compte du développement durable

Si les techniques de construction durable présentent un coût supplémentaire lors de la réalisation, elles n'en constituent pas moins, à terme, une source d'économies non négligeables. Dans la mesure où les services de la commune n'ont qu'une vue incomplète des coûts de fonctionnement actuels des équipements municipaux, l'incitation à prendre en compte le développement durable se trouve réduite s'agissant des coûts de fonctionnement futurs de nouveaux projets immobiliers. Ainsi le critère écologique n'est-il pas intégré dans les appels d'offres lancés par la mairie, alors même que le code des marchés publics en prévoit la possibilité depuis 2004.

Des avancées ont toutefois eu lieu en ce domaine, mais elles sont davantage motivées par des raisons pratiques (*acquisition d'un véhicule électrique pour la vidange des poubelles du centre-ville, de taille plus réduite qu'un véhicule à moteur*) ou par de nouveaux impératifs réglementaires (*passage du désherbage chimique au désherbage thermique*) que par la volonté affichée de contribuer au développement durable, faute de stratégie définie en matière patrimoniale par l'équipe municipale.

Selon la commune, l'acquisition des nouveaux logiciels devrait permettre à ses services d'avoir une meilleure connaissance des coûts de fonctionnement des équipements et donc d'éclairer les élus sur les choix à opérer.

7.6 L'occupation et l'utilisation du patrimoine

7.6.1 Le patrimoine scolaire

L'érosion continue du public scolaire pose à la commune de Guingamp un problème d'adéquation de ses locaux. Alors que 1 317 élèves étaient recensés dans les écoles publiques à la rentrée 1982, ils n'étaient plus que 450 à la rentrée 2006.

Les raisons en sont multiples : diminution de la population, départ d'une partie des jeunes ménages vers les zones résidentielles des communes avoisinantes, augmentation de la scolarisation dans les écoles privées de Guingamp. S'y ajoute la nette diminution de la fréquentation des élèves domiciliés en dehors du territoire communal, alors que pendant plusieurs années la commune de Guingamp avait accueilli dans ses écoles une proportion importante d'élèves venus de l'extérieur suite à un accord passé en 1983 visant à supprimer la sectorisation à l'échelon de l'agglomération guingampaise.

Au fur et à mesure que les communes environnantes ont développé leur parc scolaire et leur offre périscolaire, les parents ont préféré une scolarisation plus proche de leur domicile au maintien d'une scolarisation dans les écoles de la commune.

Les six groupes scolaires dont la commune était dotée depuis le milieu des années 80 se sont vite avérés être surdimensionnés par rapport aux besoins locaux. Ce phénomène n'est pas sans conséquence sur les finances de la commune, puisque les charges d'entretien sont davantage tributaires des surfaces occupées que du nombre d'élèves accueillis. La commune de Guingamp a donc procédé à une restructuration de son parc scolaire en procédant à la désaffectation du groupe scolaire Saint-Sauveur en 2002 et à la fermeture du groupe scolaire de Roudourou à la rentrée 2005. Les locaux ont été convertis pour pouvoir accueillir le centre de loisirs sans hébergement ainsi qu'un espace d'activités et de loisirs.

7.6.2 Le patrimoine culturel et sportif

Son rôle de ville-centre et de pôle scolaire¹² expose la commune de Guingamp à d'importantes demandes en termes d'équipements sportifs, de loisirs ou de culture. Elle a d'autant plus de mal à y faire face que ces installations profitent largement aux non-Guingampais. De l'avis des responsables municipaux, la fréquentation de ces bâtiments se répartit traditionnellement en trois tiers : 1/3^e de Guingampais, 1/3^e de ressortissants de la communauté de communes, 1/3^e d'extérieurs. Cette diversité des publics incite la commune à rechercher des co-financeurs lors de la réalisation de nouveaux équipements ou à transférer leur gestion aux structures intercommunales.

7.7 Les mises à disposition

7.7.1 Les modalités de mise à disposition d'un groupe scolaire auprès de l'école Diwan doivent être revues

L'école primaire Diwan de Guingamp a conclu un contrat d'association le 27 décembre 1995. Par convention du 17 juillet 1992, la commune de Guingamp avait mis à disposition de l'association éducation populaire Diwan (AEP) une partie des bâtiments de l'école de la Chesnaye, située au sud de l'agglomération. Suite à la désaffectation en 2002 du groupe scolaire Saint-Sauveur, plus proche du centre ville, sa mise à disposition de l'école Diwan dès la rentrée 2002 a été envisagée par la municipalité. Les bâtiments concernés sont constitués de six classes, de plusieurs salles annexes, d'un réfectoire et d'un jardin, pour une superficie totale de plus de 1 000 m². Ils accueillent près d'une centaine d'élèves du primaire, se répartissant à parité entre les élèves de maternelle (*de 3 à 5 ans*) et ceux du niveau élémentaire (*de 6 à 10 ans*).

La chambre relève tout d'abord que l'AEP Diwan a été autorisée à occuper les locaux de l'école Saint-Sauveur près d'un mois avant que le principe n'en soit arrêté par l'assemblée délibérante¹³ et trois mois avant que la convention d'occupation ne soit signée¹⁴.

Par ailleurs, la Chambre fait observer que la mise à disposition consentie à titre gracieux au bénéfice de l'AEP Diwan est contraire à la réglementation applicable à l'enseignement privé sous contrat du 1^{er} degré¹⁵ et ¹⁶. En conséquence, la Chambre recommande à la commune de Guingamp de ne permettre cette occupation qu'en contrepartie d'un loyer reflétant la valeur locative des bâtiments.

Enfin, la chambre constate que le mode de prise en charge des dépenses de fonctionnement n'est également pas conforme à la réglementation applicable aux écoles privées sous contrat. Cette réglementation prévoit que la commune est tenue d'assumer les dépenses de fonctionnement matériel « *dans les mêmes conditions que pour des classes d'école primaire publique* »¹⁷. La dotation ainsi calculée en référence au coût d'un élève dans le public prend alors le nom de « forfait communal ». La commune a ainsi chaque année, par délibération, fixé le montant du forfait communal appliqué aux écoles privées sous contrat d'association.

¹²- Guingamp accueille 4 651 élèves du second degré et étudiants dans les différents établissements publics ou privés de la commune.

¹³- La délibération du conseil municipal n'est intervenue que le 30 septembre 2002.

¹⁴- La signature de la convention d'occupation n'a eu lieu que le 5 décembre 2002.

¹⁵- Conseil d'Etat, Département de la Loire-Atlantique, 19 mars 1986.

¹⁶- Conseil d'Etat, Syndicat national de l'enseignement chrétien CFTC et autres, 25 octobre 1991.

¹⁷- art. 7 du décret n° 60-389 du 22 avril 1960, repris à l'article L. 442-5 du code de l'éducation.

Alors que le contrat d'association signé en 1995 par l'école Diwan rappelle que c'est bien le cadre du forfait communal qui doit s'appliquer à ses dépenses de fonctionnement, la commune a retenu des modalités spécifiques. La convention qu'elle a conclue avec l'AEP Diwan le 5 décembre 2002 dispose ainsi que la commune prend en charge les abonnements et les consommations en eau, gaz et électricité.

Ces modalités spécifiques amènent la commune de Guingamp à prendre en charge une somme différente de celle qui résulterait de l'application du forfait communal.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune à mettre la convention passée avec l'AEP Diwan en conformité avec les textes en vigueur.

7.7.2 Les mises à disposition auprès de la communauté de communes ne respectent pas les règles en matière de transferts de compétence

Par arrêté préfectoral du 26 décembre 2006, la communauté de communes de Guingamp s'est vu reconnaître la compétence en matière d'école de musique. Conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales¹⁸ (CGCT), l'école de musique a été mise à disposition de la communauté de communes.

La chambre attire l'attention de la commune de Guingamp sur le fait que, ni les formes prévues par le CGCT, ni la logique des mises à disposition de biens consécutives aux transferts de compétences n'ont été respectées.

Sur la forme, alors que le CGCT prévoit que « *la mise à disposition est constatée par un procès-verbal* » précisant « *la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci* », la commune et la communauté de communes ont cosigné en décembre 2006 une convention de mise à disposition.

Sur le fond, cette convention s'inspire des contrats de location passés avec les associations utilisatrices de biens communaux et prévoit en conséquence des conditions d'utilisation qui excèdent de loin le contenu du procès-verbal tel que défini par le CGCT. La convention contient ainsi des dispositions qui permettent à la commune de conserver un droit de regard sur les activités pratiquées au sein de l'école (*art. 3*), de décider des travaux qui peuvent y être entrepris (*art. 4 et 6*), et même d'utiliser les locaux en dehors des heures d'utilisation pour les besoins de l'enseignement musical (*art. 8*).

Or, selon le CGCT, si la commune demeure toujours propriétaire du bien ainsi mis à disposition, le seul droit qu'elle en retire se limite à pouvoir récupérer le bien en cas de désaffectation par la communauté de communes ou de dissolution de celle-ci. Hormis ces deux cas de figure, « *la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire* »¹⁹, ce qui signifie qu'il lui est loisible de « *procéder à tous travaux* » et d'accorder des concessions ou des autorisations d'occupation à des tiers²¹.

Des remarques similaires peuvent être effectuées s'agissant du local dédié aux jeunes, mis à disposition de la communauté de communes en raison de sa compétence « Politique enfance et jeunesse ».

¹⁸ - art. L. 1321-1 du CGCT : « *Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés [...] pour l'exercice de cette compétence* ».

¹⁹ - art. L. 1321-2 du CGCT.

8 LES RELATIONS DE LA COMMUNE AVEC LE CLUB DE FOOTBALL DE L'EN AVANT DE GUINGAMP

8.1 Une identité locale très marquée par le football

Faisant figure de « petit club parmi les grands », l'En Avant de Guingamp affiche un palmarès qu'envient bien des clubs de plus grande dimension : participation aux rencontres de 1^{ère} division (*puis de Ligue 1*) pendant plusieurs saisons, coupe Intertoto en août 1996, participation à la Coupe UEFA et finale de la coupe de France en 1997. Guingamp est actuellement la plus petite commune dont le club évolue en Ligue 2.

Passant d'une logique parapublique à un statut privé, le statut juridique du club a évolué en fonction de son ascension dans l'élite sportive et des évolutions de la réglementation applicable aux clubs sportifs professionnels. C'est ainsi qu'en application de la loi du 16 juillet 1984²⁰, l'association qui servait de cadre institutionnel au club a été scindée en 1985 afin d'en distinguer la composante professionnelle. Celle-ci a alors reçu le statut de S.A.E.M.S. (*société anonyme d'économie mixte sportive*), dont les principaux actionnaires étaient l'association « En Avant de Guingamp » (*près de 65% des parts*), le conseil général des Côtes d'Armor (*19% des parts*) et la communauté de communes de Guingamp (*près de 12%*).

Une nouvelle évolution est intervenue en mars 2004, date depuis laquelle le club revêt la forme de S.A.S.P. (*société anonyme sportive professionnelle*), qui est le statut le plus courant parmi les clubs de Ligue 1. En conséquence, la communauté de communes et le conseil général ont vendu les parts qu'ils détenaient encore dans le club. Ce dernier est désormais détenu à près de 28% par l'association sportive et, pour le reste, par 86 entreprises locales implantées dans différents secteurs.

Le brillant palmarès de l'équipe locale a amené les édiles locaux à rehausser la capacité et les conditions d'accueil du stade du Roudourou bâti en 1963. Le stade a ainsi connu une première série de travaux en 1989-1990, avec la création d'une tribune de 5 000 places assises au sud et d'une tribune de 3 000 places debout au nord.

Une seconde tranche a été réalisée en 1996 et 1997, donnant au stade sa configuration actuelle et portant sa jauge à 18 036 places. Cette capacité en fait l'un des rares équipements sportifs en France (*sinon le seul*) pouvant se targuer d'être en mesure d'accueillir plus du double de la population locale.

Une troisième opération d'aménagement s'est déroulée de 2006 à 2008. Elle a eu pour objet de mettre l'enceinte sportive en conformité avec les normes exigées par les instances nationales du football professionnel, afin de pouvoir accueillir les rencontres dans de meilleures conditions pour les joueurs et le public et de satisfaire les exigences posées pour la retransmission télévisée de certains matches.

Ces travaux ont également été l'occasion de créer un « Espace économique », afin de doter le stade d'un lieu de communication pouvant être utilisé comme support de promotion par les entreprises guingampaises. L'existence de cet espace Entreprises vise également à créer une source supplémentaire de recettes pour l'exploitant, selon le nouveau modèle économique désormais développé par l'ensemble des grands stades européens.

²⁰- Loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 modifiée relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

Jusqu'à la création du syndicat mixte d'aménagement du stade du Roudourou (SMASR) en décembre 2003, le stade appartenait pour l'essentiel à la commune de Guingamp. Certaines parties des tribunes avaient toutefois été concédées au district de Guingamp en échange du financement d'une fraction des travaux réalisés en 1997. Succédant au district, la communauté de communes en a hérité.

8.2 Les relations juridiques entre les différents partenaires

La répartition des droits de propriété du stade, les modalités de financement de ses travaux d'aménagement et son utilisation par le club de l'En Avant de Guingamp ont amené les différents partenaires concernés à nouer des relations contractuelles ayant pour objet de :

- 1° créer un syndicat mixte pour l'aménagement des installations du Roudourou (*statuts du 13 janvier 2004 adoptés par la commune, la communauté de communes et le conseil général*) ;
- 2° mettre à sa disposition les biens détenus par la commune et la communauté de communes, ainsi que du personnel (*procès-verbal de transfert du stade en date du 15 mars 2004, et convention n° 25/2004 entre la commune et le syndicat mixte pour la mise à disposition d'agents*) ;
- 3° confier la gestion du stade à la commune (*convention du 16 mars 2004 entre le syndicat mixte et la commune*) ;
- 4° organiser l'utilisation des installations sportives par l'En Avant de Guingamp (*convention du 20 décembre 2005 entre la commune et le club*) ;
- 5° organiser l'occupation de l'espace entreprises par le club (*convention du 31 octobre 2006 entre le syndicat mixte et le club*).

Il résulte de cet ensemble de relations que si le SMASR a vocation à réunir les financements nécessaires à l'aménagement du stade et à effectuer le pilotage des travaux, il n'a en revanche pas pour objectif d'en assurer la gestion. Il n'en a d'ailleurs ni les moyens techniques, ni les ressources humaines nécessaires.

Pour cette raison, une convention a été conclue le 16 mars 2004 par laquelle la commune se voit confier la gestion du stade qu'elle a mis la veille à disposition du syndicat mixte. Outre la viabilisation, la maintenance et le gros entretien du stade, la commune se voit reconnaître la mission d'établir les plannings et de contrôler l'utilisation des terrains et des équipements sportifs. En revanche, le SMASR conserve la gestion de l'espace Entreprises.

8.3 Les relations financières entre les différents partenaires

8.3.1 L'absence de transfert au syndicat mixte des emprunts contractés pour le stade

Les statuts du SMASR disposant qu'il est désormais compétent pour exercer la maîtrise d'ouvrage des travaux concernant le stade et pour en gérer les équipements, ce bien lui a été transféré par procès-verbal en date du 15 mars 2004.

Le CGCT dispose toutefois que le transfert ne doit pas se limiter aux seuls bâtiments et autres biens mobiliers. Le reliquat des emprunts souscrits pour la construction ou l'aménagement d'un bien doit également être transféré à la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition²¹.

²¹ - art. L. 1321-2 du CGCT.

Or, le procès-verbal de mise à disposition prévoit au contraire que le bénéficiaire ne prendra pas en charge les annuités des emprunts concernant les travaux effectués antérieurement au transfert, lesquelles continueront à être supportées par la commune et la communauté de communes. A la date du transfert du stade, la commune était en cours de remboursement d'un emprunt contracté en 1998, dont il lui restait encore 416 130,46€ à s'acquitter. Elle a continué à le rembourser au cours de la période sous contrôle, alors que ces annuités auraient dû être honorées par le SMASR. Ce faisant, sur la période 2004-2006, elle a supporté à sa place le remboursement de 116 310€²².

La chambre prend note de l'engagement de la commune de procéder au transfert de cet emprunt auprès du SMASR.

8.3.2 L'impact sur les finances de la commune des aménagements réalisés par le SMASR

L'économie générale de l'opération d'investissement conduite par le syndicat mixte de 2006 à 2008 peut se résumer comme suit :

- . une part prépondérante de subventions, qui représentent près de 70% des ressources destinées au projet dans son ensemble²³ ;
- . une mobilisation du fonds de compensation de la T.V.A. afin de couvrir 15% des recettes nécessaires à la réalisation de la partie sportive ;
- . un recours à des emprunts sur 15 ans pour le reste des besoins de financement (*à hauteur respectivement de 17% et 45% pour les parties sportive et économique, soit près de 30% pour le total de l'opération*) ;
- . un remboursement des annuités de ces emprunts couvert en grande partie grâce à la redevance d'occupation de l'espace entreprises versée par le club de l'En Avant de Guingamp.

La commune de Guingamp n'a pas participé directement aux dépenses d'investissement. Sa participation au SMASR se limite à contribuer au financement de ses dépenses de fonctionnement. Dans la mesure où ce dernier n'a pas vocation à devenir une structure de gestion et où il fonctionne sur la base de moyens humains mis à sa disposition par la commune, ses charges demeurent limitées (*moins de 3 000€ en 2004 et 2005, moins de 13 000€ en 2006*). Pour l'essentiel, elles sont constituées par la portion des annuités d'emprunt non couverte par la redevance d'occupation versée par l'EAG.

Or, le produit de cette redevance d'occupation est destiné à croître régulièrement, car il est indexé sur l'évolution de l'indice INSEE de la construction. Si cet indice devait évoluer à l'avenir comme il l'a fait au cours de la période récente²⁴, la part de la commune dans le financement du SMASR passerait de 6 632€ en 2007 à 712€ en 2019. Au-delà de cette date et jusqu'à l'échéance des deux emprunts complémentaires (2023), la redevance versée par le club serait supérieure aux annuités.

Au final, la participation financière apportée par la commune de Guingamp aux dépenses d'investissement réalisées dans le stade devrait être inférieure à 83 000€, soit un peu moins de 1% du coût de l'ensemble des travaux. Dans la mesure où cette contribution est répartie dans le temps, elle ne pèsera que de façon marginale sur les finances communales.

²² - 77 787€ au titre du remboursement du capital + 38 523€ au titre du paiement des intérêts.

²³ - Conseil régional (33%), Conseil général (22%), Union européenne via le FEDER (11%), Fonds national pour le développement du sport (3%) et syndicat départemental d'électrification (1%).

²⁴ - accroissement de 37% au cours des 15 dernières années.

8.3.3 Les relations financières entre la commune et le club

Le soutien qu'apporte une commune à un club sportif professionnel peut revêtir plusieurs formes. Aux subventions accordées directement à la société anonyme sportive professionnelle (SASP) ou à l'association sportive s'ajoutent la modulation du montant demandé pour l'occupation du stade ainsi que le régime auquel est soumis le club en matière de taxe sur les spectacles.

De l'examen de ces différents points, il ressort que les relations financières entre la commune et le club apparaissent équilibrées et que, comparé à la situation des autres clubs professionnels, le soutien accordé par la commune à l'EAG peut être qualifié de modeste. Ce constat paraît devoir s'expliquer par le fait que Guingamp affiche un poids démographique et financier bien moindre que celui des autres communes où évoluent des clubs de football professionnel.

Ainsi, alors que la moyenne des subventions directes accordées par les collectivités locales aux clubs de Ligue 2 durant la saison sportive 2006-2007 était de 1,03 million d'euros, soit 11% des recettes des clubs²⁵, le financement public local représentait moins de 5% des recettes cumulées de l'EAG (soit 0,65 million d'euros). Il provient du conseil général et de la communauté de communes, la commune n'accordant pour sa part aucune subvention à la société ou à l'association sportive.

S'agissant de l'impôt sur les spectacles, dont l'instauration n'est que facultative, il n'est acquitté à Guingamp que par le seul club de l'EAG. La pratique majoritaire diffère sensiblement puisque selon une enquête de l'ANDES (*Association nationale des élus en charge du sport*) réalisée en 2004, plus de 70% des 1 009 communes interrogées exonèrent les clubs sportifs de l'impôt sur les spectacles.

Enfin, le montant total payé par le club pour l'utilisation du stade apparaît correct quand on le compare aux autres clubs. Ce montant s'élevait à 138 000€ en 2005, période précédant les récents aménagements du stade. Si on y ajoute la redevance d'occupation de l'espace entreprise versée par le club au syndicat mixte à partir de la saison 2007-2008, le total acquitté par le club pour l'utilisation du stade devrait s'élever à près de 310 000€.

Les éléments de comparaison avec les autres équipes de Ligue 2 font défaut ; toutefois, des données sont disponibles concernant les clubs de Ligue 1. On s'aperçoit ainsi que la médiane²⁶ ne s'établissait qu'à 258 000€ en 2005 et que deux clubs ne payaient aucune redevance pour l'utilisation du stade communal.

8.3.4 La participation du club aux dépenses de fonctionnement du stade

A partir des années 90, période à partir de laquelle le club local a été engagé dans la compétition au plus haut niveau, les finances de la commune ont été sollicitées de façon croissante pour accomplir des travaux dans le stade, l'entretenir et le faire fonctionner au quotidien. Il est alors apparu nécessaire de faire participer le club à l'effort financier consenti par la commune.

²⁵ - source : Ligue Française de Football – Direction nationale de contrôle de gestion – saison 2006-2007.

²⁶ Médiane : valeur qui divise en deux parties l'échantillon – signifie ici qu'il y a autant de clubs au-dessus de 258 000€ que de clubs qui se situent en-deçà.

Le mode de calcul de cette participation a évolué au fil du temps. La mise en place en 1997 d'une contribution fixée à 5% des recettes de billetterie a été complétée par l'instauration d'un impôt sur les spectacles à partir du 1^{er} janvier 2003, également établi en proportion des ventes de billets. L'inconvénient de ce système était que le montant de la participation demandée au club était fortement dépendant du niveau de fréquentation du stade. Or celui-ci a fortement décru avec la descente de l'équipe en Ligue 2. Ainsi, le produit de l'impôt sur les spectacles est-il passé de plus de 234 000€ en 2003 à 90 500€ en 2006.

La commune a donc vu la contribution du club baisser fortement, alors même que les frais de fonctionnement du stade, peu liés au taux de remplissage des tribunes, demeuraient sensiblement les mêmes.

En conséquence, la commune a souhaité substituer à ce système un nouveau mode de calcul, moins tributaire de la fréquentation du public. Par convention signée en décembre 2005, la commune et le club ont décidé d'établir la participation financière de ce dernier en référence à la moyenne des dépenses réelles de fonctionnement de l'équipement constatée sur les trois dernières années. Cette moyenne a été arrêtée à 220 000€ par an en 2005 et a vocation à être réactualisée tous les trois ans.

Les modalités d'établissement de ce montant n'appellent pas d'observations particulières de la part de la chambre, en ce qu'elles reflètent correctement la charge effectivement supportée par la commune.

En revanche, il n'en va pas de même du système d'abattement instauré par la convention de décembre 2005. Celle-ci prévoit un mécanisme original d'évolution de la participation du club en fonction de la contribution de ce dernier aux objectifs de la commune et de l'affluence lors des rencontres. Ainsi, un abattement forfaitaire de base de 90 000€ est consenti au club tant qu'il demeure en Ligue 1 ou en Ligue 2, au motif que « *la fréquentation du stade est synonyme de dynamisme et d'attractivité pour la Commune* ». Il demeure fixé à ce niveau tant que la fréquentation moyenne demeure au plus égale à 10 000 spectateurs par rencontre et est augmenté de 10 000€ par tranche de 1 000 spectateurs supplémentaires.

S'il apparaît cohérent avec la volonté affichée par la commune de récompenser le club pour le surcroît de dynamisme qu'il lui procure, ce système n'en conduit pas moins à un résultat atypique au regard de la logique financière. Ainsi, alors même qu'une fréquentation en hausse génère un accroissement des revenus du club, sa participation au fonctionnement du stade diminue. De surcroît, la réciproque n'est pas vraie, puisque la convention ne prévoit pas de diminution de l'abattement dans le cas où les tribunes du stade viendraient à être désertées par le public.

Au-delà de l'objectif affiché de récompenser le club pour son impact sur l'attractivité de la commune, il apparaît que la raison d'être de cet abattement était d'aboutir à une relation de strict équilibre entre les deux acteurs. Le débat d'orientation budgétaire pour l'exercice 2006 énonce ainsi très explicitement que « *Le mécanisme retenu doit faire en sorte que l'ensemble des sommes perçues aux deux titres (redevance et taxe sur les spectacles) couvre les charges de fonctionnement supportées par la commune* ». Dès lors que l'abattement de 90 000€ vise à compenser l'acquittement par le club de l'impôt sur les spectacles (111 800€ en 2005, 90 500€ en 2006), il n'apparaît plus paradoxal de le voir évoluer à rebours de la fréquentation du stade.

La chambre attire l'attention de la collectivité sur les difficultés que soulève cette situation au regard des règles qui encadrent l'action des collectivités locales. D'une part, le recours à un système d'abattement peut s'apparenter à une subvention déguisée, ce que conforte le mode de calcul retenu. D'autre part, une telle aide n'est pas prévue par la loi du 16 juillet 1984 qui encadre l'octroi de subventions par les collectivités locales aux structures gérant des activités sportives professionnelles. En effet, son article 19-1 interdit toute aide économique aux sociétés sportives, celles-ci ne pouvant bénéficier de financements publics locaux que pour la réalisation de missions d'intérêt général ou la fourniture de prestations de service.

En conséquence, la chambre recommande à la commune de Guingamp de revoir les modalités de calcul de la prise en charge par le club des dépenses de fonctionnement du stade du Roudourou. En réponse, la ville indique qu'il lui reviendra « *de revoir avec le club les modalités de prise en charge par ce dernier des frais de fonctionnement du stade du Roudourou* ».

8.3.5 L'absence de redevance d'occupation des installations sportives

En principe, le domaine public doit être utilisé par des personnes publiques à des fins d'intérêt général. Des utilisations privatives sont toutefois possibles, à condition d'être soumises à autorisation et de donner lieu en contrepartie au paiement d'une redevance.

Le Conseil d'Etat a établi que « *la redevance imposée à un occupant du domaine public doit être calculée en fonction non seulement de la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public pour laquelle la permission est délivrée, mais aussi de l'avantage spécifique que constitue le fait d'être autorisé à jouir d'une façon privative d'une partie du domaine public* »²⁷.

La marge d'appréciation laissée à la collectivité publique demeure large, puisqu'il n'est pas exigé de stricte équivalence entre le montant de la redevance et l'intérêt retiré de l'occupation. Lorsqu'il doit apprécier la légalité d'une redevance d'occupation du domaine public, le juge administratif se limite à un contrôle restreint en exigeant de la collectivité concernée qu'elle soit en mesure de démontrer que les modalités de fixation de la redevance ne sont pas entachées d'une erreur manifeste d'appréciation. Dans le cas contraire, le juge considère que la redevance est contraire au principe d'égalité d'accès des usagers au domaine public et peut donc constater son illégalité²⁸.

Cette absence de définition précise des modalités de fixation de la redevance a été en partie comblée par un arrêt récent relatif à l'occupation du stade de Gerland par l'Olympique lyonnais²⁹. La Cour administrative d'appel de Lyon a considéré que la redevance doit être calculée « *en tenant compte des avantages de toute nature qu'elle procure à son bénéficiaire et, le cas échéant, à titre indicatif, de sa valeur locative* ».

S'agissant des premiers, elle a précisé que « *les avantages tirés de l'occupation d'un complexe sportif s'apprécient notamment au regard des recettes tirées de son utilisation telles que la vente des places et des produits dérivés aux spectateurs, la location des emplacements publicitaires et des charges que la collectivité publique supporte telles que les amortissements, l'entretien et la maintenance calculés au prorata de l'utilisation d'un tel équipement* ».

S'agissant de la prise en compte de la valeur locative en matière d'équipements dédiés à la pratique du sport professionnel, la circulaire du 29 janvier 2002 reconnaît qu'« *il est difficile de se référer en ce qui concerne la location d'équipements sportifs aux tarifs pratiqués par le marché locatif privé. Par conséquent, les collectivités sont libres de déterminer le montant de la redevance par délibération. Néanmoins, il est nécessaire que ce montant tienne compte des coûts supportés par la collectivité notamment s'agissant de l'entretien et du fonctionnement courant des équipements concernés* ».

²⁷ - Conseil d'Etat, 10 février 1978, Scudier.

²⁸ - Conseil d'Etat, 10 février 1995, Chambre syndicale du transport aérien, et Conseil d'Etat, 30 octobre 1996, Mme Wajs et M. Monnier.

²⁹ - Cour administrative d'appel de Lyon, 12 juillet 2007, Ville de Lyon.

Jusqu'à ce qu'elle mette le stade à la disposition du SMASR en mars 2004, il appartenait à la commune de Guingamp d'appliquer à ce bien le régime relatif aux utilisations privatives du domaine public. En conséquence, elle devait demander au club de l'En Avant de Guingamp le paiement d'une redevance d'occupation des installations sportives établie en tenant compte :

- . des coûts d'entretien et de fonctionnement du stade supportés par la commune ;
- . de l'avantage retiré par le club de son occupation du stade ;
- . éventuellement de la valeur locative du stade.

La chambre constate que ces conditions n'étaient que partiellement remplies, puisque si la convention du 30 juin 1997 établie entre la commune et le club a instauré une participation de ce dernier aux frais de fonctionnement, elle ne prévoyait en revanche pas de redevance liée à l'intérêt qu'il pouvait retirer de son occupation du stade.

8.3.6 Les retombées sur l'agglomération guingampaise de l'existence du club de l'EAG

Bien que la commune de Guingamp ait mis en avant « *l'apport indéniable des activités sportives de haut niveau à la vie économique locale* »³⁰, les outils manquent pour évaluer le niveau et l'évolution de ces retombées.

Il semble que les retombées en termes de fréquentation hôtelière ne soient que marginales, puisque peu de spectateurs dorment sur place et que les équipes visiteuses sont accueillies en dehors de la commune. Concernant l'activité des cafetiers et restaurateurs, l'impact apparaît contrasté. Si les premiers bénéficient de la présence régulière de centaines de spectateurs, l'intérêt qu'en retirent les seconds est d'autant moins évident que l'activité de restauration exercée au sein du bâtiment économique (*jusqu'à 700 couverts*) est susceptible de les priver d'une partie de leur clientèle.

Les effets structurants que peut générer le club au niveau de l'ensemble de l'agglomération sont tout aussi difficiles à apprécier, dans la mesure où il ne peut être établi que la présence du club a contribué aux choix d'implantation effectués par les entrepreneurs ou les commerçants installés au cours des dernières décennies.

A défaut d'enquêtes de notoriété, les retombées en termes d'image ne sont pas davantage évaluées. Pour autant, il apparaît indéniable que la présence d'un club aussi prestigieux que l'En Avant de Guingamp joue pour beaucoup dans la renommée dont peut bénéficier la commune, en France comme à l'étranger.

8.3.7 Les risques juridiques en cas de cumul de fonctions

La participation d'un élu à la prise d'une décision dont il est susceptible de retirer un intérêt est interdite aussi bien par le code général des collectivités territoriales³¹ que par le code pénal³².

Le maire, par ailleurs président et actionnaire du club de l'EAG, a veillé à ne pas prendre part à la signature des conventions liant la commune au club. A cet effet, il a laissé le soin à son premier adjoint de signer au nom de la commune la convention du 20 décembre 2005 fixant la contribution de l'EAG aux dépenses de fonctionnement du stade supportées par la commune.

³⁰ - extrait de la convention du 20 décembre 2005 passée entre la commune et le club.

³¹ - Article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales : « Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires. »

³² - article 432-12 du nouveau code pénal.

Toutefois, il a présidé aux débats et pris part au vote de la délibération du conseil municipal en date du 14 novembre 2005 préalable à ce projet de convention.

La chambre attire l'attention des membres du conseil municipal sur les conséquences que font peser sur la collectivité (*risque d'annulation des délibérations*) et sur eux-mêmes (*risque de prise illégale d'intérêt*) la méconnaissance des règles relatives à la prise des délibérations dans les cas de cumul de fonctions.

Délibéré le 9 avril 2009

Michel RASERA

Conseiller maître à la Cour des comptes