SYNTHÈSE

La chambre a examiné les comptes et la gestion de la commune de Lorient depuis 2015. Ville centre d'une intercommunalité de plus de 200 000 habitants, elle se caractérise sur un plan démographique par une population en baisse continue depuis 1975, à rebours de la tendance constatée aux niveaux régional, départemental et intercommunal. Elle dispose d'un budget de près de 89 M€ en fonctionnement et de 36 M€ en investissement, et emploie 1 005 agents en équivalent temps plein.

La gouvernance et les liens avec Lorient agglomération

Le fonctionnement du conseil municipal de Lorient n'appelle pas d'observations.

Sur la période du contrôle, le transfert de la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines a été le seul à produire des effets sur les flux financiers entre la ville et Lorient agglomération (271 791 € de dépenses d'investissement transférées désormais compensées par la ville).

Les relations avec les tiers

La commune verse des subventions aux associations pour un montant annuel de 3,5 M€. Elle assure un suivi de ces associations, lui permettant d'appréhender leur situation financière et d'évaluer la réalisation des objectifs figurant dans les conventions financières.

La gestion du Palais des congrès fait l'objet d'une délégation de service public. L'exploitation de cet équipement présente un déficit sur toute la période contrôlée, aggravé en 2020 par l'impact de la crise sanitaire. Entre 2016 et 2020, la commune a alloué des subventions qui représentent un coût net cumulé de 0,952 M€.

La gestion financière et comptable

La commune devra améliorer sa prévision budgétaire, faire figurer dans les rapports d'orientation budgétaire la prévision pluriannuelle d'investissement y compris pour les budgets annexes et renforcer le suivi des autorisations de programme. Elle devra par ailleurs doter d'une autonomie financière les services publics industriels et commerciaux (SPIC) gérés dans le cadre de budgets annexes.

La situation financière de la commune

La situation financière de la commune de Lorient ne présente pas de difficultés particulières. Elle a respecté les conditions du contrat financier signé avec l'État, qui fixe le plafond d'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement à 1,2 %, jusqu'à la suspension en 2020 de cette contractualisation. Elle a reconstitué sa capacité d'épargne à un niveau représentant en 2020 plus de 12,3 % des produits de gestion, en agissant à la fois pour une réduction de ses charges à caractère général et une stabilisation de sa masse salariale. Elle a ainsi financé des investissements pour un montant cumulé de 85 M€ entre 2015 et 2020, en ayant un recours mesuré à l'emprunt, comme en témoigne la stabilité de l'encours de sa dette autour de 40 M€, sans exposition à des produits à risque. Sa capacité de désendettement était inférieure à 4 ans fin 2020.

La gestion des parkings en ouvrage

Depuis 2018, la commune gère ses trois parkings publics en ouvrage en régie, dans le cadre d'un budget annexe. Dans un contexte de large gratuité du stationnement sur voirie, en dépit des actions menées pour augmenter la fréquentation des parkings en ouvrages (1 100 places), les recettes de ces derniers stagnent et la situation sanitaire depuis 2020 a aggravé cette tendance. L'exploitation de ces équipements apparaît structurellement déficitaire, ce qui conduit la commune à voter chaque année une subvention élevée du budget principal (représentant en 2019 plus de 65 % des recettes d'exploitation), sans pour autant la justifier dans les conditions prévues par la loi. La subvention a représenté sur la période de contrôle un financement annuel compris entre 627 € (en 2020) et 827 € (en 2018 et 2019) par place de parking. Ces équipements sont ainsi largement financés par le contribuable, et non par l'utilisateur comme c'est la règle.

La gestion des ressources humaines

La commune de Lorient a réduit ses effectifs sur la période sous revue ; cette baisse s'explique principalement par la mise en place d'une démarche de gestion prévisionnelle (GPEEC), qui a conduit au réexamen de l'organisation des services, au redéploiement d'agents à la suite des nombreux départs en retraite et à la suppression nette de postes. Toutefois, la masse salariale est restée stable.

La durée du travail, de 1 547 heures, est inférieure de 60 heures à la durée légale, ce qui est irrégulier, et coûteux pour la commune (surcoût estimé à environ 1,79 M€ en 2019). Les mesures prises par la commune pour une application au 1^{er} janvier 2022 n'ont pas complètement régularisé la situation.

La commune a mis en place le nouveau régime indemnitaire de la fonction publique (RIFSEEP) à partir de 2019. Sa part variable (complément indemnitaire annuel, tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir) a été fixée pour chaque agent à un euro par les arrêtés du maire, sans aucune modulation, ce qui n'est pas conforme à la délibération du conseil municipal.

La commande publique

L'examen d'un échantillon de marchés publics montre que la procédure de passation et de notification, comme les conditions d'exécution, sont globalement satisfaisantes. Elles restent toutefois perfectibles sur certains aspects porteurs de risques juridiques tels que la définition du besoin, la rédaction du cahier des charges ou encore la publication. La commune a également établi des avenants insuffisamment précis quant à leur chiffrage financier, ou portant atteinte au principe d'intangibilité des prix unitaires des bordereaux. Enfin, quelques carences ont été constatées dans l'exécution, portant sur le dépassement des délais d'exécution et l'omission de documents essentiels à la bonne exécution du marché (avenants, procès-verbaux de réception et décomptes définitifs).

La ZAC du Péristyle

Le projet lancé en 2010 (initialement 70 000 m² de surface hors œuvre nette -SHON-, et un budget de 14,5 M€ HT pour les îlots à commercialiser et de 21,12 M€ nets pour les équipements publics) est réalisé en régie par la commune. Il a été redimensionné en 2018 (ramené à 44 500 m², pour un budget de 8,53 M€ et 17,97 M€) sans que le conseil municipal ait été saisi pour délibérer de cette importante évolution. Les travaux et la commercialisation des îlots ont pris du retard par rapport aux échéances initiales, ce qui devrait alourdir les frais financiers. Des incertitudes demeurent sur les recettes des cessions et sur leur étendue (réduction des lots à vendre à nouveau envisagée et implantation d'un nouvel équipement public), ce qui affecterait l'équilibre final de l'opération, dont le déficit éventuel serait supporté par la commune. Cette dernière assume par ailleurs la totalité du coût des équipements publics (dont le parking de la Place d'Armes), compte tenu de leur envergure excédant les seuls besoins du nouveau quartier.

RECOMMANDATIONS

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels au respect des lois et règlements suivants :

Recommandation n° 1	Mentionner dans les conventions le montant de la subvention accordée, conformément à l'article 10 de la loi 2000-321 du 12 avril 2000.....	18
Recommandation n° 2	Se conformer aux obligations définies par le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention	19
Recommandation n° 3	Inclure dans le rapport d'orientation budgétaire une programmation pluriannuelle des investissements répondant aux exigences fixées par les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT et couvrant le budget principal et les budgets annexes.	29
Recommandation n° 4	Assurer l'autonomie financière du budget annexe crématorium en le dotant de son propre compte au trésor	32
Recommandation n° 5	Assurer l'autonomie financière du budget annexe parking en le dotant de son propre compte au trésor.....	32
Recommandation n° 6	En cas de subvention du budget annexe parking, adopter une délibération répondant aux exigences fixées par l'article L. 2224-2 du CGCT.....	52
Recommandation n° 7	Mettre en œuvre le complément indemnitaire annuel (CIA) dans des conditions répondant aux exigences légales	62
Recommandation n° 8	Appliquer la durée légale du temps de travail de 1 607 heures par an	64
Recommandation n° 9	Supprimer les congés d'ancienneté pour tous les agents bénéficiaires	65
Recommandation n° 10	Soumettre à la délibération du conseil municipal la modification des programmes globaux de construction et d'équipements publics de la ZAC du Péristyle.	79
Recommandation n° 11	Mettre en place un compte rendu annuel présenté au conseil municipal pour la ZAC du Péristyle.....	82

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 son résumé.

Il est par ailleurs rappelé que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières pose l'obligation, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter, dans un rapport de suites, les actions entreprises à la suite des recommandations mais aussi de l'ensemble des observations de la chambre.