



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE TRÉGUEUX (Département des Côtes-d'Armor)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 25 janvier 2022.

Table des matières

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION.....	6
1 LA COMMUNE ET SON ENVIRONNEMENT	7
1.1 Configuration générale.....	7
1.2 Les liens avec l'intercommunalité	8
1.2.1 Une culture de l'intercommunalité déjà ancienne	8
1.2.2 Des mutualisations à la mesure des besoins	9
1.2.3 Les transferts de compétence à l'agglomération sur la période contrôlée	9
1.3 Une attractivité marquée au regard des disparités du territoire	11
1.4 Taux de chômage et niveau de vie	13
1.5 Le parc de logements	13
2 UNE SITUATION FINANCIERE MAITRISEE.....	15
2.1 Des charges de gestion contenues	16
2.1.1 Des charges à caractère général maîtrisées	17
2.1.2 Des charges de personnel contenues dans le temps	17
2.2 Des produits de gestion stables dans leur globalité	18
2.2.1 Une évolution régulière des produits flexibles	19
2.2.2 Des produits rigides en nette baisse.....	24
2.3 Un bon niveau d'autofinancement	25
2.3.1 L'excédent brut de fonctionnement	25
2.3.2 La capacité d'autofinancement	26
2.3.3 Le financement des investissements	27
2.4 Une dette maîtrisée	28
2.5 Une trésorerie correcte	30
2.6 Un impact relativement limité de la crise sanitaire sur les équilibres financiers.....	31
3 UNE GESTION BUDGETAIRE NECESSITANT QUELQUES AMELIORATIONS	33
3.1 Des débats d'orientation budgétaires incomplets en matière de programmation des investissements.	33
3.2 Des corrections et compléments à apporter aux documents budgétaires.....	34
3.3 Une bonne qualité des prévisions budgétaires	34
3.4 Une publicité des documents budgétaires à parfaire.....	35
3.4.1 La publicité des documents budgétaires	35
3.4.2 L'accès aux informations relatives aux marchés publics de la commune	36
3.5 Un bon délai global de paiement	36
4 UNE FIABILITE DES COMPTES A CONSOLIDER.....	37
4.1 Le suivi des immobilisations	37
4.1.1 La non concordance des états comptables	37
4.1.2 Un suivi régulier des cessions et des acquisitions	38

4.1.3	Des amortissements correctement effectués	38
4.2	Des provisions pour risques et charges à réévaluer	38
4.3	Une gestion suivie de la taxe sur la valeur ajoutée	39
5	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	40
5.1	Un suivi des effectifs nécessitant des actions correctives.....	40
5.2	Les difficultés de recrutements à la direction des services techniques.....	41
6	UN BUDGET CENTRALE SOLAIRE PROCHAINEMENT A L'EQUILIBRE	42
6.1	Une autonomie financière du budget annexe inachevée.....	42
6.2	Un équilibre économique reposant depuis 10 ans sur une subvention du budget principal	43
6.2.1	Une subvention irrégulière dans son principe et dont les modalités n'ont pas été votées	43
6.2.2	Des charges contenues.....	44
6.2.3	Un équilibre qui sera atteint après le remboursement du prêt bancaire.....	44
7	UNE DYNAMIQUE DE DEVELOPPEMENT URBAIN CONFRONTEE A UN RESSERREMENT DES CONTRAINTES.....	46
7.1	Une attractivité conservée grâce au développement des lotissements.....	46
7.1.1	Rappel des règles régissant les budgets annexes lotissement	46
7.1.2	Des budgets annexes lotissements globalement conformes aux règles mais ne retraçant pas la totalité des coûts	47
7.1.3	Les principales caractéristiques des lotissements en cours sur la période	48
7.2	Une dynamique insuffisante compte tenu des obligations légales de production de logements	52
7.2.1	Des objectifs non atteints au regard de la loi « solidarité et renouvellement urbains » et du programme local de l'habitat	52
7.2.2	Des efforts de production de logements sociaux en partie freinés par des contraintes externes.....	55
7.2.3	Des efforts qui ont pâti des insuffisances de la contractualisation et d'un manque d'anticipation de la commune.....	57
8	DES FRAGILITES JUSTIFIANT UN RENFORCEMENT DE LA FONCTION ACHAT	67
8.1	L'organisation de la commande publique et les procédures internes	67
8.2	Des anomalies dans certaines procédures de marchés sur la période d'examen	67
8.2.1	Examen de dossiers ayant donné lieu à des déclarations d'infructuosité	67
8.2.2	Marché de travaux d'aménagement de la rue des Fauvettes.....	68
8.2.3	Marchés relatifs à l'entretien des espaces verts	69
8.3	Le recours au secteur de l'insertion par l'activité économique	70
8.4	Des achats hors marché en nombre significatif et sans justifications.....	71
8.4.1	Une proportion importante de commandes hors marché avec des fournisseurs par ailleurs titulaires de marchés	71
8.4.2	Une volonté de simplification des achats de denrées alimentaires conduisant à des irrégularités.....	71
8.4.3	La nécessité d'une approche plus globale sur les achats	72
	ANNEXES	75

SYNTHÈSE

Située dans l'agglomération de Saint-Brieuc, Trégueux est une commune de 8 500 habitants, sans façade maritime, dont la vitalité repose notamment sur une croissance démographique régulière depuis les années 60.

Son urbanisation illustre des choix marqués et anciens en matière de politique du logement, puisqu'une grande partie de son habitat est composée de lotissements s'enroulant autour du centre-bourg.

Alors qu'elle a ces dernières années mené des opérations importantes de production de logements (dont quatre lotissements gérés en budgets annexes, pour 207 logements), elle se trouve néanmoins confrontée depuis janvier 2021 à un arrêté préfectoral de carence au titre de la loi « solidarité et renouvellement urbains » (SRU) du 13 décembre 2000, en raison de la non atteinte des objectifs fixés en matière de production de logements sociaux, ce qui entraîne des pénalités financières et le transfert de son droit de préemption à l'État. Les objectifs du programme local de l'habitat n'ont pas non plus été atteints par la commune.

Si quelques contraintes externes sont venues contrarier ses efforts (notamment le gel de la construction de 140 logements en raison d'un risque d'inondation), la chambre constate que la commune n'a pas saisi toutes les opportunités qui se présentaient à elle. En effet, elle n'a pas suffisamment mobilisé les outils d'aménagement à sa disposition, ni fait évoluer son plan local d'urbanisme (PLU), porteur d'un projet de développement par extension urbaine, alors que le nouveau cadre législatif et réglementaire et les orientations locales (schéma de cohérence territoriale -SCoT- de 2015) inscrivent tous depuis plusieurs années la densification urbaine comme principe directeur. Les perspectives de développement de la commune se trouvent à ce jour suspendues, en attendant l'adoption du plan local d'urbanisme de l'agglomération qui n'interviendra qu'en 2024.

La situation financière de la commune est saine sur la période 2015-2020. Les charges de gestion sont maîtrisées et les recettes, quoique faiblissant légèrement, notamment du fait de la baisse des dotations d'État en partie compensées par des ressources fiscales en hausse régulière, ont permis à la commune de dégager des marges de manœuvre. Son autofinancement brut est satisfaisant et a chaque année représenté plus de 21 % des produits de gestion. La commune s'étant engagée en 2016 dans une politique de désendettement, son encours de dette a diminué de près de 44 %. La crise sanitaire n'a pas à ce jour eu d'impact notable sur ses équilibres financiers.

Quelques améliorations devront intervenir en matière de gestion et d'information financière et comptable : intégration d'informations relatives à la programmation pluriannuelle des investissements dans les rapports d'orientation budgétaire et publication de ces derniers, fiabilisation du décompte des emplois dans les annexes, suivi des immobilisations, provisionnement des litiges et des créances douteuses, autonomie financière du budget annexe de la centrale solaire, accès aux données essentielles des marchés publics.

La commune fait preuve d'un manque de rigueur dans l'application des règles de la commande publique, en ne respectant pas systématiquement les procédures en matière de définition des besoins, de computation des seuils, d'allotissement et de mise en concurrence. Elle devra se structurer rapidement afin de remédier à la faiblesse de la fonction achat, liée à la fragilité des moyens humains dédiés notamment au pilotage et au contrôle interne des procédures, et de répondre aux enjeux réglementaires et financiers dans ce domaine.

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 : Compléter le rapport d'orientation budgétaire en faisant figurer les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement (dépenses et recettes).....	33
Recommandation n° 2 : Utiliser la procédure autorisations de programme/credits de paiement (AP/CP) pour gérer le cadre pluriannuel des investissements les plus importants.	35
Recommandation n° 3 : Se rapprocher du comptable pour faire concorder l'inventaire de la commune avec l'état de l'actif.....	37
Recommandation n° 4 : Provisionner l'ensemble des risques contentieux et des créances douteuses susceptibles d'être à terme admises en non-valeur.	39
Recommandation n° 5 : Renforcer le suivi des effectifs dans les documents budgétaires. ...	40
Recommandation n° 6 : Mettre en place des éléments de gestion previsionnelle des emplois et des compétences.....	41
Recommandation n° 7 : En application des dispositions des articles L. 1412-1 et L. 2221- 4 du CGCT, doter le budget annexe centrale solaire d'un compte au trésor dédié.	42
Recommandation n° 8 : Intégrer dans les budgets annexes l'ensemble des charges relatives à la réalisation des opérations de lotissement.	48
Recommandation n°9 : Respecter les règles fixées par le code de la commande publique et sécuriser les procédures d'achat.	74
Recommandation n°10 : Mettre en place une politique d'achat assurant une meilleure évaluation des besoins.	74

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.

INTRODUCTION

L'examen des comptes et de la gestion de la commune de Trégueux a été ouvert le 24 février 2021.

L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 22 juin 2021.

La chambre a délibéré sur le rapport d'instructions aux fins d'observations provisoires le 15 juillet 2021.

La chambre a adressé le rapport d'observations provisoires à Mme Christine Métois-Le Bras, maire de la commune de Trégueux, le 29 octobre 2021 par lettre recommandée reçue le 2 novembre 2021.

La réponse de Mme Métois-Le Bras est parvenue à la chambre le 30 décembre 2021.

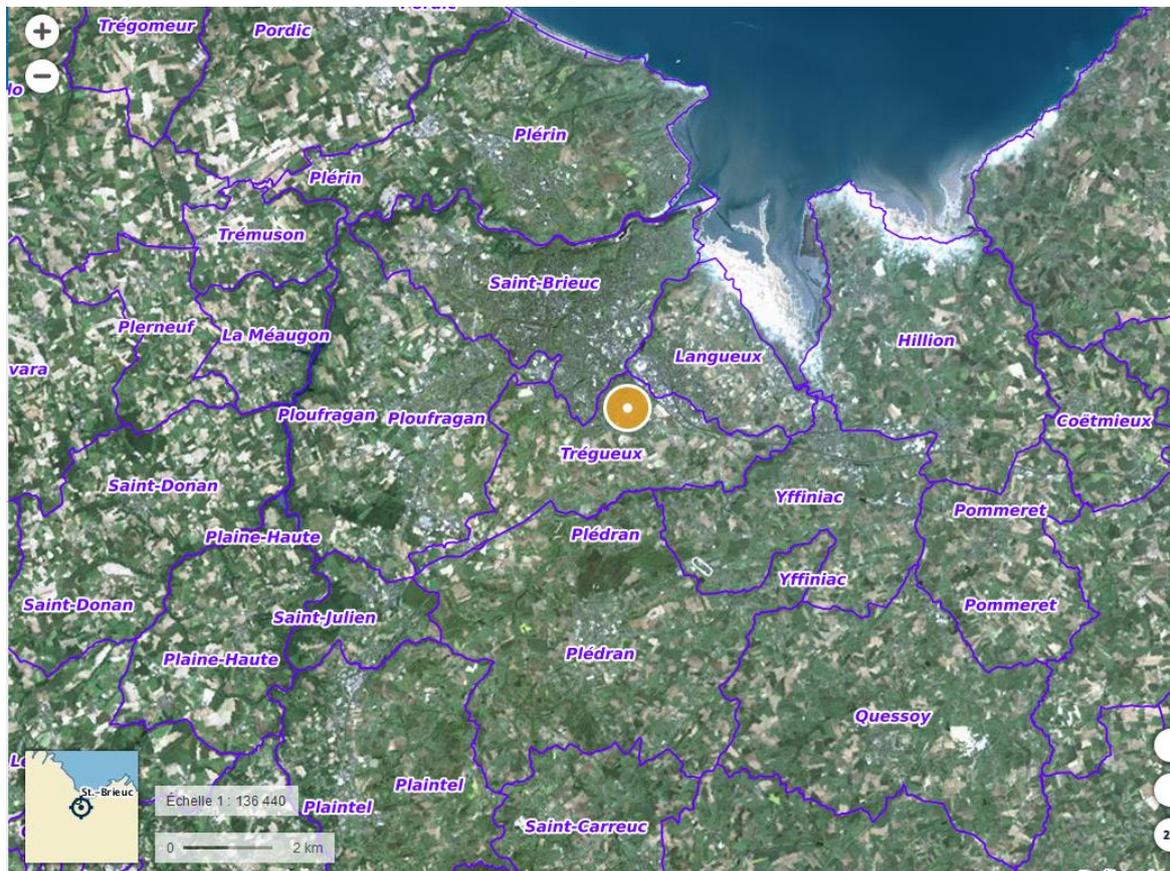
1 LA COMMUNE ET SON ENVIRONNEMENT

1.1 Configuration générale

La commune de Trégueux comptait 8 432 habitants en 2017 et 8 613 habitants au 1^{er} janvier 2021. D'une superficie de 1 500 hectares, elle fait partie du canton de Trégueux-Languieux. Située au sud de Saint-Brieuc, elle s'étend sur neuf kilomètres de long et trois kilomètres de large. Elle est contiguë aux communes de Saint-Brieuc, Languieux, Yffiniac, Plédran, Saint-Julien et Ploufragan.

En 2008, la découverte et la mise en valeur des vestiges d'un village datant de l'âge du fer rappelle l'ancienneté de l'occupation du lieu.

Carte n° 1 : Vue aérienne de la ville de Trégueux et des communes environnantes



Source : Géoportail - Données cartographiques Planet Observer, DGFIP

La commune accueille sur son territoire des structures gérées par Saint- Brieuc Armor Agglomération, soit directement (le centre intercommunal d'action sociale, le relais assistantes maternelles) soit indirectement (via la société publique locale Baie d'Armor Transports, chargée de l'offre de transports de l'agglomération), ou par le centre hospitalier du Penthièvre et du Poudouvre (maison de retraite).

Elle dispose également sur son territoire d'équipements propres dont elle assure la gestion : quatre écoles publiques¹, un centre de loisirs² d'une capacité de 125 places, une maison de la petite enfance, deux espaces culturels³, une salle omnisports, un boulodrome, une piste de BMX, le stade André Allenic, un cyber espace et une bibliothèque.

La commune abrite plusieurs parcs d'activités hébergeant près de 400 entreprises :

- Le Brézillet Est et Ouest, comprenant également le Bois Blanc : plutôt ouvert sur le sud du territoire, ce parc d'activités accueille des entreprises commerciales, d'artisanat, de restauration et des hôtels ainsi que des activités de loisirs comme un cinéma multiplexe, un bowling et des magasins d'équipements de sport.
- La Hazaie, partiellement géré par Saint-Brieuc Armor Agglomération, jouxte la zone commerciale Trégueux-Langueux et participe à l'offre hôtelière et de restauration.
- Les Châtelets, d'une surface de plus de 100 hectares, à cheval sur les communes de Ploufragan et de Trégueux bénéficient du label Qualiparc. Ce parc d'activité est géré en totalité par la communauté d'agglomération et accueille des activités industrielles et logistiques ainsi que la maison de l'économie, l'agence de développement économique du pays de Saint-Brieuc et la pépinière d'entreprises.

1.2 Les liens avec l'intercommunalité

1.2.1 Une culture de l'intercommunalité déjà ancienne

Trégueux était membre de l'intercommunalité « district du pays de Saint-Brieuc » depuis 1991, devenue une communauté d'agglomération en 1999 (la CABRI), pour ensuite fusionner avec quatre autres intercommunalités et devenir au 1^{er} janvier 2017 Saint-Brieuc Armor agglomération (SBAA), composée de 32 communes et regroupant une population de 156 350 habitants en 2020 (source INSEE).

La ville de Trégueux est, en nombre d'habitants, la quatrième commune de l'agglomération derrière Saint-Brieuc, Plérin et Ploufragan. Elle fait partie, avec les communes précitées, du pôle urbain de l'agglomération, la ville de Saint-Brieuc en constituant le centre.

La commune est adhérente au syndicat départemental de l'énergie depuis 1937. Elle détient des parts dans la société d'économie mixte locale Pompes funèbres des communes associées de la Région de Saint-Brieuc depuis 2011 et dans la société publique locale (SPL) Baie d'Armor Aménagement depuis 2012.

¹Ecole maternelle et primaire Le Créac'h, école maternelle et primaire Louis Pasteur, école primaire Jean Jaurès, école maternelle l'Oiseau bleu

² Les loustics

³ La clef des Arts et Bleu pluriel

1.2.2 Des mutualisations à la mesure des besoins

La commune a engagé un certain nombre de mutualisations et de coopérations directes avec des communes environnantes, pour l'exploitation de biens ou services.

La piste d'athlétisme est mutualisée avec Langueux, par une convention du 5 juillet 2017. De même, les deux communes ont conclu en 2019 une convention de coopération pour la restauration scolaire. Des conventions d'acquisition mutualisée et de mise à disposition d'un bac d'équarrissage réfrigéré ont également été passées en 2018 avec les communes de Hillion, Langueux, et Yffiniac.

1.2.3 Les transferts de compétence à l'agglomération sur la période contrôlée

L'essentiel des transferts de compétences de la commune vers l'agglomération a eu lieu avant 2014.

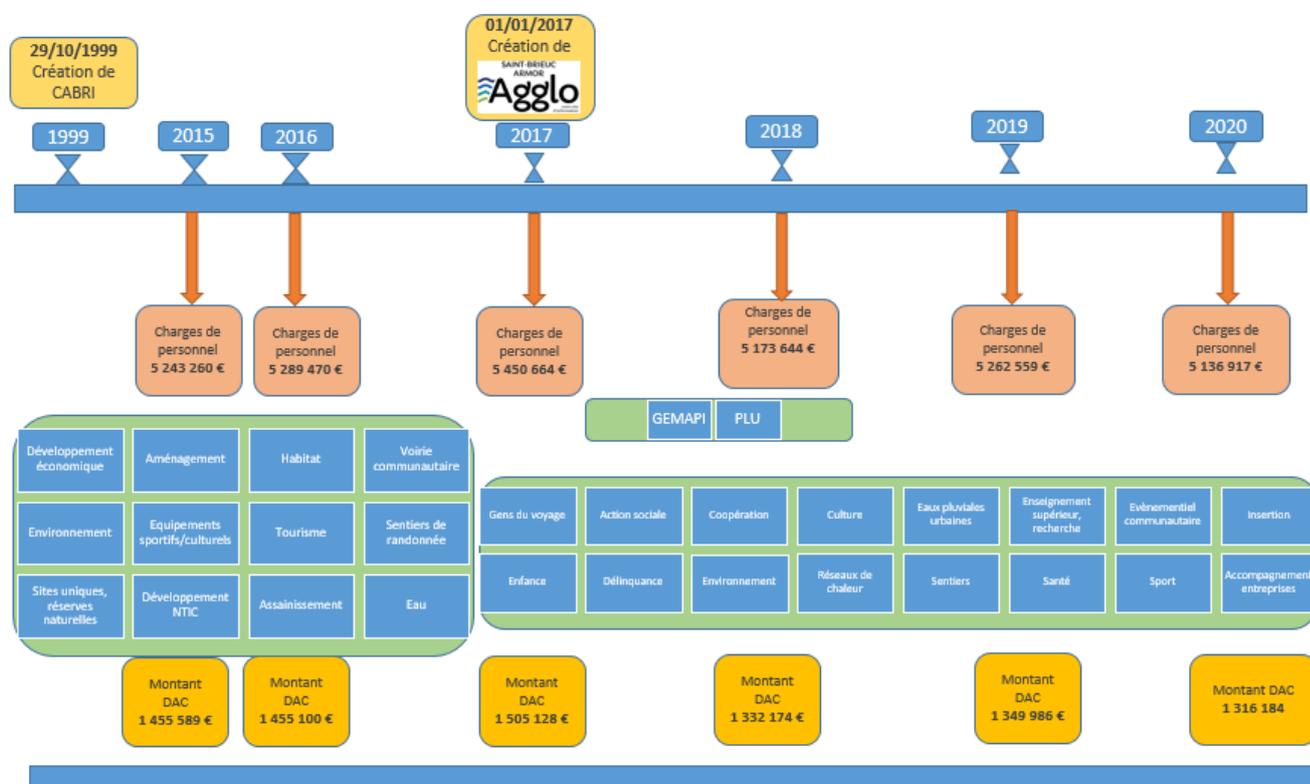
Sur la période d'examen de la gestion, l'agglomération s'est élargie sur le plan institutionnel et les prises de compétences sont intervenues sur des sujets précis : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), PLU, documents d'urbanisme en tenant lieu et carte communale, transfert des parcs d'activités, sport de haut niveau, action sociale, santé notamment.

Depuis septembre 2015, un service commun d'application du droit des sols, créé au sein de l'agglomération, assure l'instruction des autorisations d'urbanisme. La ville de Trégueux a signé une convention permettant de verser à l'agglomération les montants dus pour les dossiers instruits. La commune a conservé la pré-instruction d'une partie des dossiers en interne, afin de limiter le surcoût.

Le schéma intercommunal de mutualisation applicable sur la période d'examen, approuvé par la commune de Trégueux par délibération du 25 février 2016, prévoit des actions dans le domaine des systèmes d'information, de la documentation et dans la gestion des ressources humaines notamment.

Au 1^{er} janvier 2017, Trégueux a transféré à l'agglomération la compétence concernant trois parcs d'activités économiques (L'escale, Brézillet Est, Brézillet Ouest). Les médiathèques de l'agglomération ont été mises en réseau depuis juin 2014, avec le déploiement d'un logiciel commun de gestion, la mise en ligne d'un catalogue unique, l'installation de matériel informatique nouveau dans toutes les médiathèques, des modes de fonctionnement harmonisés et la mise en service de la carte unique.

Schéma n° 1 : Transferts de compétences, évolution des attributions de compensation et charges de personnel de la commune



DAC : attribution de compensation⁴

Source : CRC

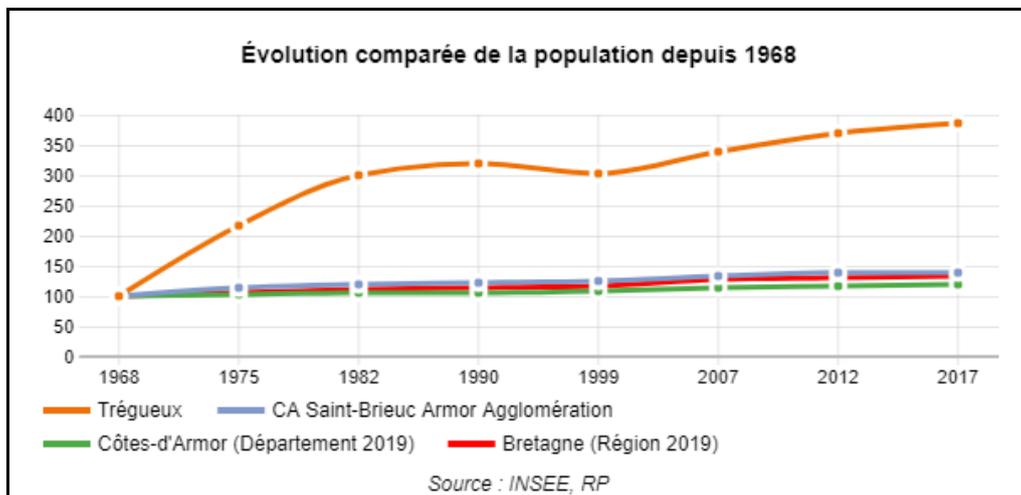
Ces dispositifs de mutualisation et les transferts de compétence vers l'agglomération n'ont pas affecté notablement la masse globale des charges de personnel de la commune entre 2015 et 2020, qui restent néanmoins maîtrisées malgré l'impact à la hausse des mesures catégorielles nationales et de l'évolution de la pyramide des âges.

⁴ L'attribution de compensation a pour finalité d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de charges entre l'intercommunalité et ses communes membres. Pour chaque commune, elle est égale à ce que la commune "apporte" en termes de fiscalité économique (ancienne taxe professionnelle), moins ce qu'elle coûte en raison des charges correspondant aux compétences transférées à l'intercommunalité.

1.3 Une attractivité marquée au regard des disparités du territoire

L'augmentation de la population de 12 % relevée entre 1999 et 2007 se confirme les années suivantes, avec une croissance de 14 % entre 2007 et 2017.

Graphique n° 1 : Une augmentation continue de la population depuis les années 60



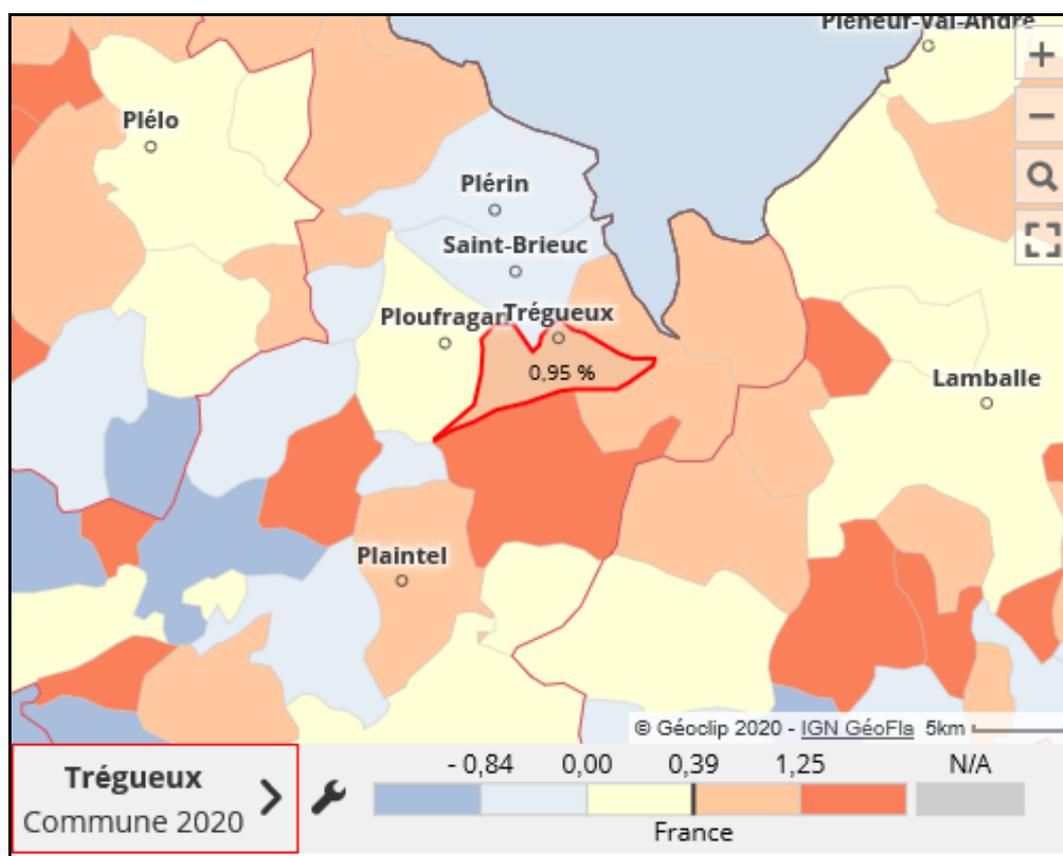
Source : INSEE, RP.

Alors que le taux d'évolution annuel moyen de la population de l'agglomération est de 0,1 %, la commune de Trégueux présente un taux de 0,95 % entre 2012 et 2017. À titre de comparaison, celui de l'ensemble des communes en France est de 0,39 %⁵ sur la même période.

Au sein de SBAA, la situation des communes-membres est contrastée, ainsi que le montrent la carte et le tableau ci-dessous. Trégueux, comme d'autres communes périphériques de la première couronne de l'agglomération, connaît un accroissement de sa population alors que les villes de Saint-Brieuc et Plérin, par exemple, présentent une décroissance démographique.

⁵ Source : INSEE, recensement de la population, moyenne 2012-2017

Carte n° 2 : Taux de variation annuel moyen de la population au sein des communes membres de Saint-Brieuc Armor Agglomération de 2012 à 2017



Source : INSEE

En outre, l'examen des soldes migratoires et naturels montre que, dans cette évolution, la commune de Trégueux bénéficie majoritairement d'un apport de population extérieure.

Tableau n° 1 : Soldes migratoires de la commune de Trégueux comparés à ceux de son agglomération

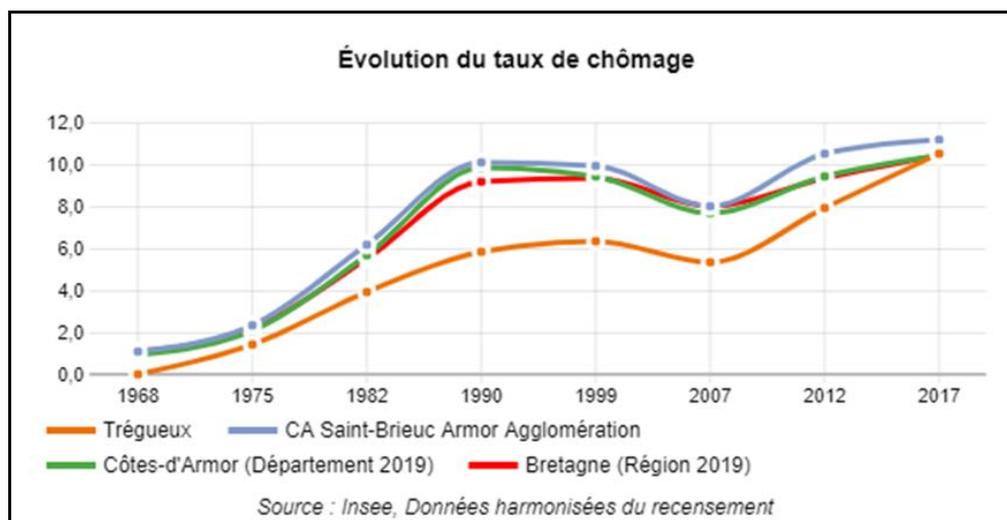
Évolution de la population (en %)		
Indicateurs	Trégueux	CA Saint-Brieuc Armor Agglomération
Évolution annuelle moyenne de la population	0,9	0,1
Évolution due au solde naturel	0,3	0
Évolution due au solde entrées/sorties	0,6	0,1

Source : Insee, séries historiques du RP, exploitation principale - État civil - 2012-2017

1.4 Taux de chômage et niveau de vie

Le taux de chômage des habitants de la commune de Trégueux était de 10,3 % en 2017 (recensement INSEE), soit un taux inférieur à ceux du département des Côtes-d'Armor (11,7 %) et de SBAA (12,4 %).

Graphique n° 2 : Évolution du taux de chômage à Trégueux



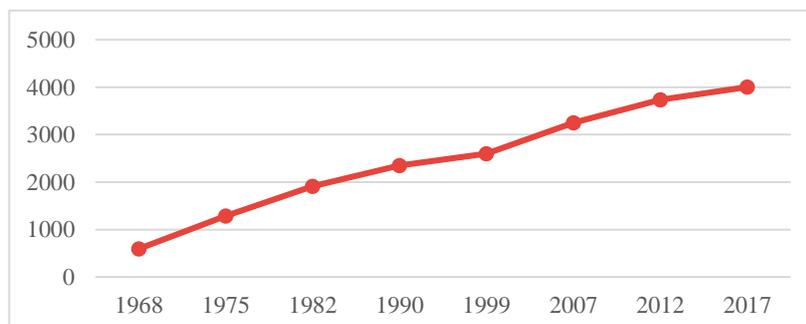
Source : INSEE, données harmonisées du recensement

La part des ménages fiscaux imposés en 2018 était de 53 % à Trégueux (49,8 dans l'agglomération et 46,7 dans le département), et le taux de pauvreté de 9 % (contre 11,9 et 11,7 %).

1.5 Le parc de logements

La situation de la commune se caractérise par une augmentation continue de son parc de logements depuis 1968 :

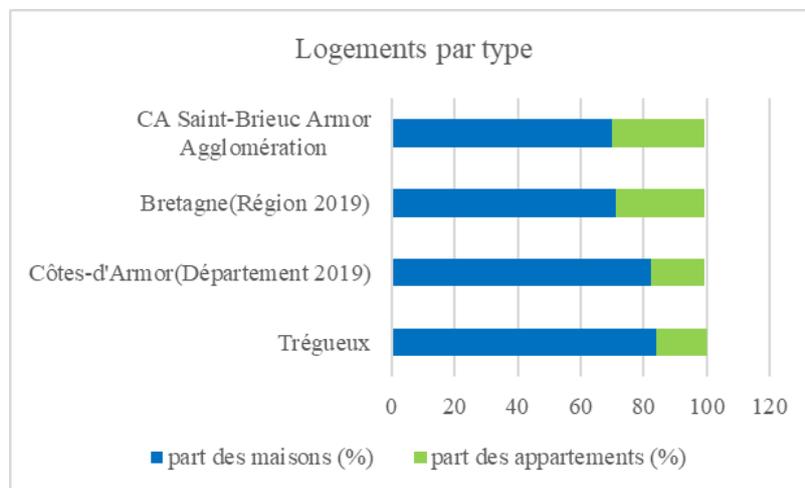
Graphique n° 3 : Évolution du nombre de logements depuis 1968



Source : INSEE

Parmi ces logements, près de 84 % sont de type individuel (maisons), ce qui place la commune au-dessus des ratios du département des Côtes-d'Armor et de la région Bretagne.

Graphique n° 4 : Classement par type de logement en 2019



Source : INSEE

À l'échelle de son intercommunalité, du point de vue de cet indicateur, Trégueux se situe au-dessus de la moyenne (70 %) et fait partie des communes comportant le plus de logements individuels, devant Saint-Brieuc (39,6 %), Ploufragan (81,9 %), Langueux (79,7 %) et Yffiniac (80,9 %), mais derrière Plédran (92,3 %). Ce modèle de développement basé sur l'habitat individuel est une caractéristique décrite dans le diagnostic du projet de territoire de l'agglomération pour 2018-2030, au regard de la consommation de foncier pour l'habitat.

En conclusion, la commune de Trégueux apparaît bien intégrée dans son intercommunalité, et ajuste sa coopération intercommunale à ses besoins en développant des mutualisations avec certaines communes de l'agglomération.

La commune bénéficie d'une augmentation régulière de sa population ; le parc de logements a en conséquence significativement augmenté, offrant un habitat essentiellement pavillonnaire.

2 UNE SITUATION FINANCIERE MAITRISEE

Il convient de préciser au préalable que les éléments relevés au titre de la gestion budgétaire et de la fiabilité des comptes (cf. § 3 et 4), n'impactent pas l'analyse de la situation financière de la commune.

Sur la période contrôlée, la situation financière est saine : les charges sont maîtrisées et les recettes, quoique faiblissant légèrement, notamment du fait de la baisse des dotations de l'État, permettent à la commune de dégager des marges de manœuvre.

Tableau n° 2 : Situation générale de la commune sur la période contrôlée

	en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
+	<i>Produits de gestion</i>	10 109 377	9 891 125	10 101 438	9 824 333	10 099 351	9 909 766
-	<i>Charges de gestion</i>	7 604 537	7 694 622	7 918 860	7 445 726	7 764 823	7 740 985
=	Excédent brut de fonctionnement	2 504 840	2 196 504	2 182 579	2 378 607	2 334 528	2 168 781
±	<i>Résultat financier</i>	-147 027	-140 361	-110 537	-98 099	-93 621	-77 150
+	CAF brute	2 375 975	2 057 698	2 081 509	2 286 666	2 246 938	2 098 560
-	<i>Annuité en capital de la dette</i>	747 396 ⁶	708 013	712 864	723 833	750 179	747 914
=	CAF nette ou disponible	1 628 579	1 349 684	1 368 645	1 562 832	1 496 759	1 350 646
+	<i>Recettes d'inv. hors emprunt</i>	533 622	685 421	877 550	872 080	675 994	651 802
=	<i>Financement propre disponible</i>	2 162 201	2 035 105	2 246 195	2 434 913	2 172 753	2 002 448
-	<i>Dépenses d'investissement hors emprunts</i>	1 806 519	2 543 601	3 136 876	2 850 320	1 902 625	2 164 630
±	<i>Solde des opérations pour compte de tiers</i>	0	4 422	0	0	0	0
=	Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	355 682	-508 496	-890 680	-415 408	270 128	-162 182
	<i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	0	0	500 000	500 000	0	0
	<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FDR</i>	355 682	-504 074	-390 680	84 592	270 128	-162 182
	<i>Encours de dette du BP au 31 décembre</i>	6 115 677	5 407 663	5 194 800	4 970 967	4 220 787	3 472 873
	<i>Capacité de désendettement (encours/CAF brute) en années</i>	2,6	2,6	2,5	2,2	1,9	1,7

Source : CRC, logiciel ANAFI, à partir des comptes de gestion

⁶ Après retraitement, l'annuité en capital de la dette en 2015 est de 747 936 €. En effet, la commune a refinancé un emprunt de 530 000 € en 2015, sans utiliser le numéro de compte adéquat (compte 166), permettant d'enregistrer les opérations de refinancement de dette, c'est-à-dire le remboursement anticipé d'un emprunt auprès d'un établissement financier suivi de la souscription d'un nouvel emprunt. Il a pour objet d'isoler ces opérations pour assurer une meilleure lisibilité des budgets et des comptes.

2.1 Des charges de gestion contenues

Les charges de fonctionnement s'analysent principalement au travers des charges de gestion. Sur la période contrôlée, hormis les subventions de fonctionnement versées, qui se sont un peu tassées en 2018 puis ont retrouvé leur niveau moyen à partir de 2019, elles ont peu augmenté en masse.

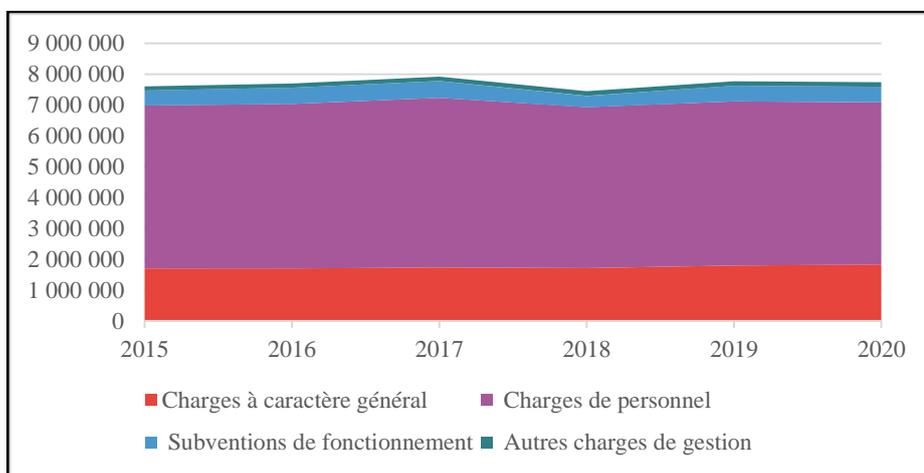
Tableau n° 3 : Détail et évolution des charges de gestion de Trégueux

En € Nature des charges	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 706 083	1 699 760	1 738 051	1 717 991	1 798 959	1 832 096	1,4%
+ Charges de personnel	5 278 531	5 334 230	5 494 342	5 207 632	5 322 203	5 255 794	-0,1%
+ Subventions de fonctionnement	486 671	526 364	544 066	372 207	506 698	504 618	0,7%
+ Autres charges de gestion	133 252	134 267	142 400	147 895	136 964	148 476	2,2%
= Charges de gestion	7 604 537	7 694 622	7 918 860	7 445 726	7 764 823	7 740 985	0,4%

Source : CRC, logiciel ANAFI à partir des comptes de gestion

Les proportions par nature de charge demeurent les mêmes.

Graphique n° 5 : Évolution des charges de gestion de Trégueux (en €)



Source : CRC, logiciel ANAFI à partir des comptes de gestion

De 2015 à 2020, les charges de gestion de Trégueux évoluent en moyenne de 0,4 % par an, soit en deçà de l'inflation sur la même période, laquelle se situe à 0,8 %. En cela, la commune a suivi les recommandations du précédent contrôle de la chambre.

2.1.1 Des charges à caractère général maîtrisées

Les charges à caractère général n'augmentent que de 1,4 % en moyenne sur la période. La commune explique qu'à compter de la « *baisse des dotations débutée en 2014, l'équipe municipale a mesuré l'impact de ces baisses sur les projets de la mandature et a réagi par un train de mesures* », comme l'accompagnement par un cabinet de consultants, un réexamen de certaines natures de dépenses (baisse de l'enveloppe dédiée aux choix artistiques du programme culturel de la ville), des efforts demandés à la population (suppression de la gratuité au repas des aînés et instauration d'une participation de 5 €) et aux agents (arrêt de la publication des avis de décès de leurs proches), des changements dans la fréquence des prestations (diminution de la fréquence de passage de la balayeuse), et en « *demandant à tous les services municipaux de chercher à réduire les dépenses et trouver des économies de fonctionnement* ».

L'augmentation relativement faible des charges à caractère général illustre l'efficacité de ce plan d'actions.

2.1.2 Des charges de personnel contenues dans le temps

Sur la période contrôlée, la masse financière dédiée au paiement des personnels municipaux n'a quasiment pas évolué.

Tableau n° 4 : Évolution des charges de personnel

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution annuelle moyenne
<i>Charges totales de personnel</i>	5 278 531	5 334 230	5 494 342	5 207 632	5 322 203	5 255 794	-0,1 %
<i>Remboursement des mises à disposition</i>	- 35 271	- 44 760	- 43 678	- 33 988	- 59 643	- 118 878	27,5 %
<i>Charges totales nettes</i>	5 243 260	5 289 470	5 450 664	5 173 644	5 262 559	5 136 917	-0,4 %

Source : CRC, logiciel ANAFI à partir des comptes de gestion

En revanche, ces charges représentent une part plus conséquente des dépenses. Pour demeurer sur la même échelle de comparaison que celle utilisée lors du précédent contrôle, les charges de personnel nettes (déduction faite des remboursements relatifs aux mises à disposition), qui représentaient 61 % des dépenses de fonctionnement en 2012, en représentent 66,36 % en 2020. Par habitant, elles sont de 618 € à Trégueux, contre 536 € en moyenne dans le département⁷.

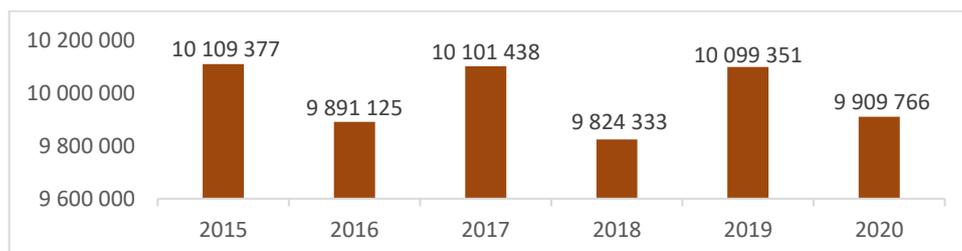
En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a précisé que la progression des charges de personnel dans le total des charges de gestion s'explique en partie par les efforts réalisés pour maîtriser les charges autres que celles de personnel.

⁷ Les moyennes intègrent les données de toutes les communes, quels que soient leurs choix de gestion.

2.2 Des produits de gestion stables dans leur globalité

Lissés sur les exercices contrôlés, les produits de gestion évoluent peu, avec une baisse de 0,04 % en moyenne annuelle ; leur montant a diminué de 1,97 % entre 2015 et 2020. Le graphique ci-dessous, en dent de scie, illustre cette tendance où le produit global varie sensiblement d'une année sur l'autre⁸, mais peu s'il est lissé sur la période.

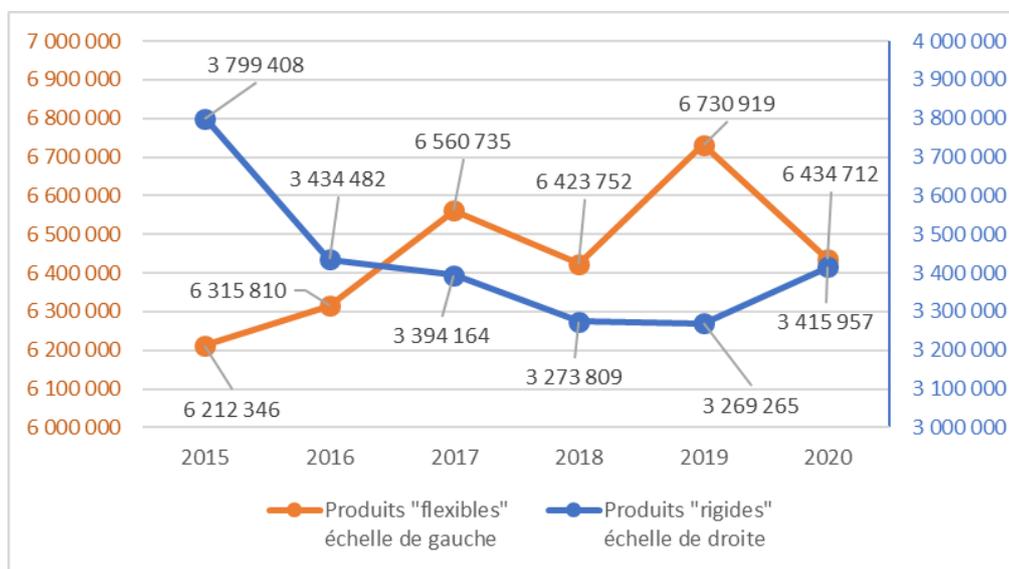
Graphique n° 6 : Évolution des produits de gestion de Trégueux de 2015 à 2020 (en €)



Source : CRC, Logiciel ANAFI à partir des comptes de gestion

L'analyse effectuée distingue les produits « flexibles » qui peuvent varier en fonction des décisions prises par la commune, des produits « rigides » résultant de décisions prises notamment par l'État.

Graphique n° 7 : Évolution des produits flexibles et rigides de la commune de Trégueux (en €)



Source : CRC, logiciel ANAFI à partir des comptes de gestion

⁸ -2,16 % en 2016, + 2,13 % en 2017, - 2,74 % en 2018, +2,80% en 2019 et -1,88% en 2020

L'examen des montants perçus par nature de recettes fait apparaître qu'en moyenne annuelle sur la période, les produits flexibles ont augmenté régulièrement, de 0,70 %, contrairement aux produits rigides, composés essentiellement des dotations d'État, qui ont baissé de 2,1 %. La hausse des produits fiscaux a compensé la baisse des dotations et permis à la commune de bénéficier de ressources stables sur la période.

Tableau n° 5 : Détail de l'évolution des produits de gestion

en €	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019	CA 2020	Variation Annuelle Moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 896 647	4 949 808	5 100 344	5 112 042	5 316 635	5 323 815	1,7%
+ Ressources d'exploitation	1 315 699	1 366 002	1 460 391	1 311 711	1 414 284	1 110 898	-3,3%
= Produits "flexibles" (a)	6 212 346	6 315 810	6 560 735	6 423 752	6 730 919	6 434 712	0,7%
Variation d'une année sur l'autre		+ 1,67 %	+ 3,88 %	-2,09 %	+4,78 %	-4,40 %	
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 224 676	1 860 239	1 758 028	1 796 335	1 778 144	1 960 941	-2,5%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	1 574 732	1 574 243	1 636 135	1 477 474	1 491 121	1 455 016	-1,6%
= Produits "rigides" (b)	3 799 408	3 434 482	3 394 164	3 273 809	3 269 265	3 415 957	-2,1%
Variation d'une année sur l'autre		-9,60 %	-1,17 %	-3,55 %	-0,14 %	+4,49 %	
Production immobilisée, travaux en régie (c)	97 623	140 833	146 540	126 772	99 168	59 096	-9,6%
= Produits de gestion (a+b+c)	10 109 377	9 891 125	10 101 438	9 824 333	10 099 351	9 909 766	-0,4%
Variation d'une année sur l'autre		-2,16 %	+2,13 %	-2,74%	+2,80%	-1,88 %	

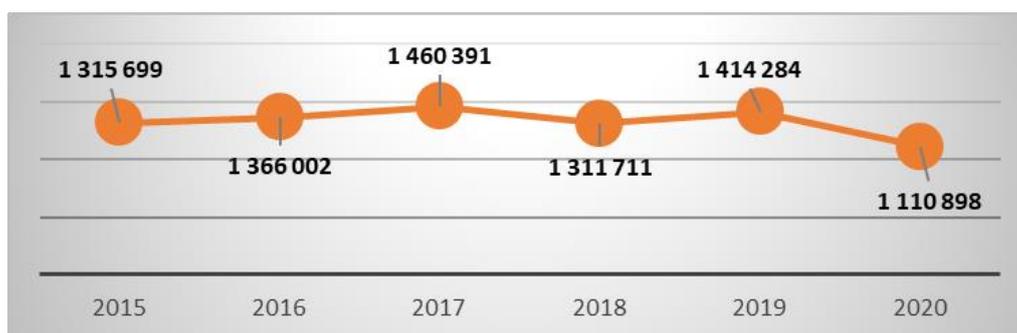
Source : CRC, logiciel ANAFI à partir des comptes de gestion

2.2.1 Une évolution régulière des produits flexibles

2.2.1.1 Des ressources d'exploitation en hausse mais impactées par la crise sanitaire

De 2015 à 2019 (sauf en 2018), l'évolution positive de cette catégorie de recettes au fil des ans traduisait un certain dynamisme, essentiellement dans le domaine de la restauration scolaire, des activités enfance jeunesse et culture, et plus accessoirement des locations de bâtiments communaux, ponctuellement pour de l'évènementiel, ou de façon pérenne au bénéfice de la Poste, du presbytère ou de locaux techniques par exemple.

À titre de comparaison, les recettes des services et du domaine présentent 12,21 % des produits entrant dans le calcul de la capacité d'autofinancement (CAF), contre seulement 7,68 % pour les communes de la même strate en Côtes-d'Armor.

Graphique n° 8 : Évolution des ressources d'exploitation (en €)

Source : CRC, logiciel ANAFI à partir des comptes de gestion

Selon cette dynamique, le rapport d'orientations budgétaires (ROB) 2020 avait notamment prévu une légère hausse des produits des services, en lien avec la billetterie du Festival « 20 minutes » (avec en contrepartie une hausse des dépenses).

La crise sanitaire a toutefois impacté, plus ou moins fortement, les recettes tarifaires 2020 de la commune, comme la redevance d'exploitation des sucettes publicitaires (-1 000 €), la billetterie du centre culturel Bleu Pluriel (-15 000 €), les recettes des services enfance jeunesse (-68 000 €) et le restaurant scolaire (-86 000 €). L'exercice 2021 a également été largement touché par les conséquences du confinement et des restrictions relatives aux rassemblements (recettes de la cantine scolaire, événements culturels).

2.2.1.2 Des ressources fiscales propres en hausse régulière et modérée

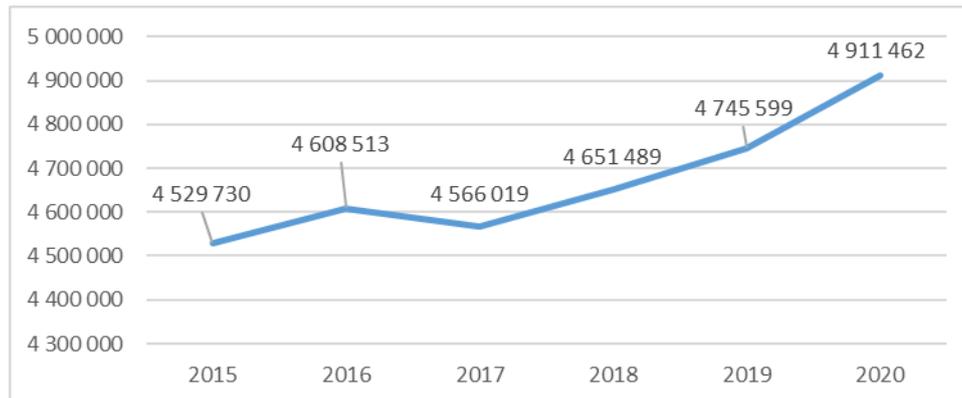
Tableau n° 6 : Ressources fiscales propres

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation Annuelle Moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	4 529 730	4 608 513	4 566 019	4 651 489	4 745 599	4 911 462	1,6%
Variation d'une année sur l'autre		+1,74%	-0,92%	+1,87%	+2,02%	+3,50%	
+Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	67 522	66 280	62 382	67 572	69 352	55 448	-3,9%
+Taxes sur activités industrielles	80 026	83 347	102 937	89 710	98 118	95 741	3,7%
+Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (nettes des reversements)	43 960	45 080	46 360	47 360	48 560	45 774	0,8%
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux)	175 409	146 589	322 646	255 911	355 006	215 389	4,2%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 896 647	4 949 808	5 100 344	5 112 042	5 316 635	5 323 815	1,7%

Source : CRC, logiciel ANAFI à partir des comptes de gestion

La dynamique des ressources fiscales demeure quasi constante sur la période, avec une progression de 1,7 % en valeur annuelle moyenne. La pandémie n'a pas affecté les recettes fiscales de la commune de Trégueux en 2020 puisque le montant des taxes d'habitation et foncière perçues a augmenté de 3,50 %.

Graphique n° 9 : Évolution des recettes fiscales locales nettes des restitutions (en €)



Source : CRC, logiciel ANAFI à partir des comptes de gestion

2.2.1.3 Une fiscalité ménage aux taux élevés mais stable

Les taux de fiscalité sont demeurés les mêmes en 2015 et 2016, puis ont baissé en 2017 et sont restés stables jusqu'à ce jour.

La baisse votée en 2017 est une conséquence de l'unification des taux de fiscalité sur l'ensemble du territoire de l'agglomération. Un mécanisme d'harmonisation, décidé en application d'un principe de « neutralisation fiscale » adopté au sein de l'agglomération selon lequel les taux communaux doivent être revus à la baisse si les taux intercommunaux augmentent, a conduit la commune de Trégueux à baisser ses taux afin de maintenir pour le contribuable le niveau global atteint en 2016. La perte de recette pour la ville a été compensée par une majoration de la dotation d'attribution de compensation versée par l'agglomération. Cette opération impactant la structuration des ressources de la commune est donc neutre pour le contribuable trégueusien.

Tableau n° 7 : Détail de la fiscalité sur les ménages, prélevée au profit de la commune de Trégueux

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Taxe habitation</i> TH	Taux	24,88 %	24,88 %	24,78 %	24,78 %	24,78%	24,78%	<u>24,78%</u>
	Base	8 885 743 €	8 742 981 €	8 783 444 €	8 922 010 €	9 125 706 €	9 407 018 €	nc
	Recette	2 210 788 €	2 175 271 €	2 176 540 €	2 210 882 €	2 261 365 €	nc	nc
<i>Taxe habitation sur logements vacants</i> THLV	Taux	0 %	24,88 %	24,78 %	24,78 %	24,78%	24,78%	<u>24,78%</u>
	Base	0 €	102 597 €	111 411 €	92 481 €	96 858 €	nc	nc
	Recette	0 €	25 526 €	27 612 €	22 915 €	24 000 €	nc	nc
<i>Taxe foncière sur le bâti</i> TFB	Taux	25,29 %	25,29 %	24,84 %	24,84 %	24,84 %	24,84%	<u>44,37%</u>
	Base	8 834 406 €	9 001 846 €	9 150 292 €	9 402 374 €	9 606 513 €	10 088 369 €	nc
	Recette	2 234 216 €	2 276 623 €	2 273 033 €	2 335 967 €	2 387 766 €	nc	nc
<i>Taxe foncière sur le non bâti</i> TFNB	Taux	109,33 %	109,33 %	108,41 %	108,41 %	108,41 %	108,41%	108,41%
	Base	70 300 €	69 873 €	73 578 €	73 582 €	69 499 €	66 205 €	nc
	Recette	76 837 €	76 381 €	79 783 €	79 781 €	75 360 €	nc	nc

Source : CRC à partir du logiciel ANAFI et délibérations de la commune.

La taxe d'habitation sur les logements vacants⁹ (dont le taux est le même que celui de la taxe d'habitation) a été instituée par la commune de Trégueux en 2016 et est venue s'ajouter aux traditionnelles taxes d'habitation, et foncière sur le bâti et le non bâti.

La loi de finances pour 2020 a acté la suppression intégrale de la taxe d'habitation sur les résidences principales ; la perte de ce produit fiscal est compensée pour les communes par le transfert de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) perçue sur leur territoire. Le taux départemental de TFPB, de 19,53 % en 2020 en Côtes-d'Armor, vient s'additionner au taux communal de 24,84 %, le portant ainsi à 44,37 % (délibération du 10 mars 2021).

⁹ La taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) a été instaurée en France en 2007. Elle peut être appliquée dans certaines communes (en zones tendues) aux propriétaires qui possèdent un logement à usage d'habitation vacant depuis plus de deux ans consécutifs au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Comme pour la TLV (en zone tendue), les logements habités plus de 90 jours consécutifs dans l'année, subissant une vacance involontaire (le propriétaire cherche un locataire ou un acquéreur), nécessitant des travaux importants pour être habitables (plus de 25 % de la valeur du logement) et les résidences secondaires meublées soumises à la taxe d'habitation ne sont pas concernés par la THLV. Le taux applicable pour la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) correspond au taux communal de la taxe d'habitation.

La hausse régulière des bases de la taxe sur le foncier bâti, d'une part démontre une progression régulière des constructions sur la commune, en cohérence avec la production de logements issus des lotissements, et d'autre part illustre l'augmentation annuelle des bases décidées en loi de finances. Les bases nettes de Trégueux en euros par habitant en 2019 sont inférieures aux moyennes départementales pour la taxe d'habitation (1 059 € contre 1 300 € en moyenne), pour la taxe foncière sur le bâti (1 115 € contre 1 243 €) et pour la taxe foncière sur le non-bâti (9 € contre 21 €).

Tableau n° 8 : Comparaison avec les communes de la même strate à l'échelle nationale

	Taux moyen de la strate	Trégueux Taux voté	Différence en points	Produit moyen par habitant de la strate en 2020	Produit Trégueux par habitant en 2020	Différence en Euros
<i>Taxe d'habitation (y compris sur les logements vacants)</i>	15,29 %	24,78 %	+ 9,49	215 €	271 €	56 €
<i>Taxe foncière sur les propriétés bâties</i>	20,96 %	24,84 %	+ 3,88	277 €	292 €	15€
<i>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</i>	52,45 %	108,41 %	+ 55,96	9 €	8 €	1 €

Source : L'observatoire des finances locales

Comparés aux taux d'imposition des communes de la même strate en France, ceux de Trégueux sont nettement au-dessus¹⁰, avec un rendement par habitant supérieur de 24 % pour la taxe d'habitation, mais sensiblement équivalent pour les autres taxes.

2.2.1.4 Une fiscalité reversée en baisse du fait des transferts de compétence au profit de l'agglomération

Le montant des attributions de compensation versées par l'intercommunalité à Trégueux baisse de 2 % en moyenne annuelle sur la période contrôlée ; dans le même temps, les fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité perçus augmentent de 3,1 %, limitant la baisse globale à 1,6 %.

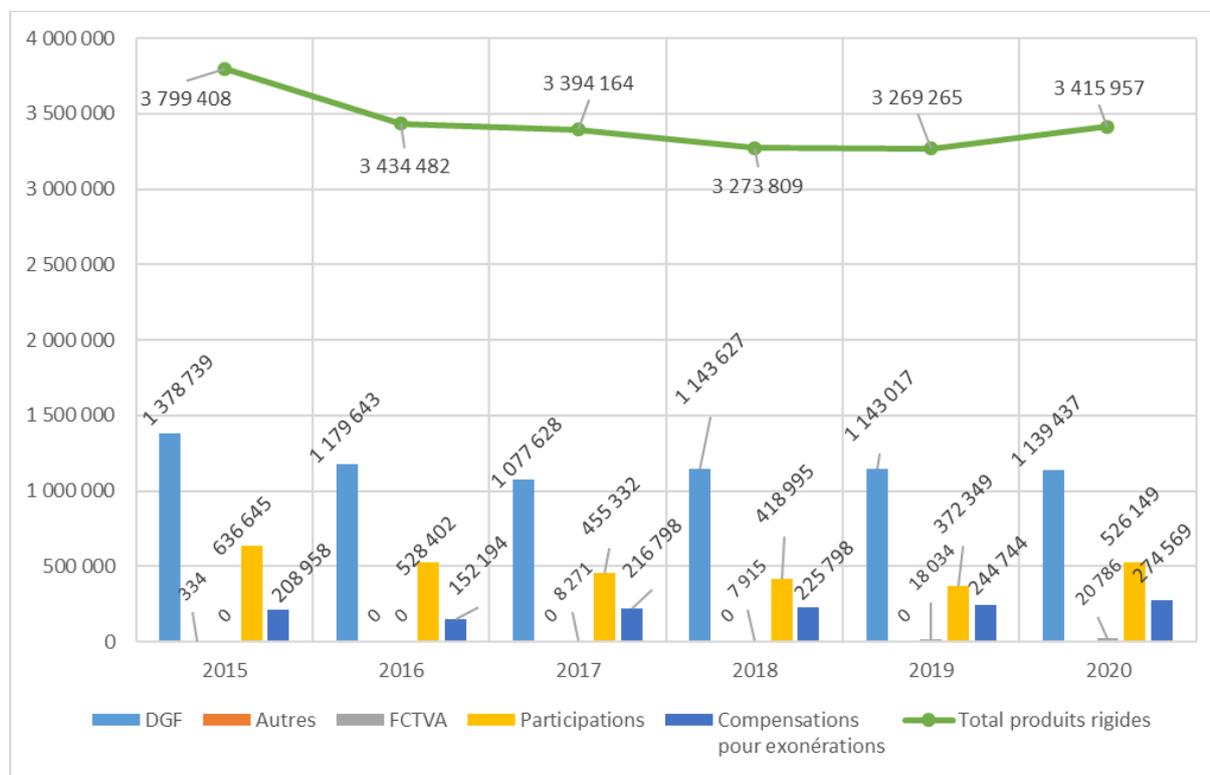
¹⁰Il est à noter que la commune de Trégueux applique :

- un abattement général à la base de 15 %, en vigueur depuis la délibération du 30 juin 1976, représentant un montant de 122 € par résidence principale et une base exonérée de 1 665 965 €,
- un abattement spécial à la base de 10 % de la valeur locative moyenne des habitations en faveur des personnes handicapées ou invalides depuis la délibération du 19 septembre 2012, représentant une base exonérée de 10 199 €.

2.2.2 Des produits rigides en nette baisse

Les ressources institutionnelles de la commune ont subi une baisse de 2,49 % en moyenne annuelle entre 2015 et 2019.

Graphique n° 10 : Détail et évolution des produits rigides (en €)



Source : CRC, logiciel ANAFI à partir des comptes de gestion

La dotation globale de fonctionnement (DGF), composée de la dotation globale forfaitaire et de la dotation d'aménagement, accuse une baisse de 17,10 % entre 2015 et 2019. Cette baisse n'est pas liée spécifiquement à la situation de la commune de Trégueux, mais s'inscrit dans un mouvement général de baisse des dotations versées par l'État aux collectivités. En 2019, la DGF représentait 133 € par habitant de Trégueux et 11,31 % des produits rentrant dans le calcul de l'autofinancement (CAF), contre 152 € et 13,28 % pour les communes de même strate dans les Côtes-d'Armor.

2.3 Un bon niveau d'autofinancement

La section de fonctionnement doit être en mesure de dégager des excédents permettant de couvrir une partie du coût des investissements afin de ne pas faire peser leur financement sur la seule dette. La situation financière peut être appréhendée à travers deux soldes de gestion : l'excédent brut de fonctionnement¹¹ et la capacité d'autofinancement¹².

2.3.1 L'excédent brut de fonctionnement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) de Trégueux est satisfaisant, au regard notamment des indicateurs moyens des communes de la strate en Côtes-d'Armor.

Tableau n° 9 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement

<i>En milliers d'€</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Variation Annuelle Moyenne</i>
<i>Produits de gestion (A)</i>	10 109 377	9 891 125	10 101 438	9 824 333	10 099 351	9 909 766	-0,4%
<i>Charges de gestion (B)</i>	7 604 537	7 694 622	7 918 860	7 445 726	7 764 823	7 740 985	-0,4%
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	2 504 840	2 196 504	2 182 579	2 378 607	2 334 528	2 168 781	-2,8%
<i>en % des produits de gestion</i>	24,78 %	22,21 %	21,61 %	24,21 %	23,12 %	21,89 %	23 %

Source : CRC, logiciel ANAFI à partir des comptes de gestion

L'EBF de Trégueux représente 23 % des produits de gestion et se situe nettement au-dessus de la moyenne des communes de la strate dans les Côtes-d'Armor, laquelle s'élève à 18,08 %.

¹¹ Différence entre produits courants et charges courantes, hors résultats financier et exceptionnel. Il permet de vérifier la capacité de la collectivité à dégager un excédent de fonctionnement, avant prise en compte de l'incidence de sa dette.

¹² Excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges réelles de fonctionnement, qui permet de couvrir tout ou partie des dépenses réelles d'investissement. La CAF nette est égale à la CAF brute diminuée du remboursement en capital de la dette.

2.3.2 La capacité d'autofinancement

Tableau n° 10 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute et nette

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	<i>Variation annuelle moyenne</i>	2020	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Produits de gestion</i>	10 109 377	9 891 125	10 101 438	9 824 333	10 099 351	-0,02 %	9 909 766	-0,4 %
CAF brute	2 375 975	2 057 698	2 081 509	2 286 666	2 246 938	-1,11 %	2 098 560	-2,5 %
<i>en % des produits de gestion</i>	23,50%	20,80%	20,61%	23,28%	22,25%	-1,09 %	21,18%	-2,5 %
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	747 396	708 013	712 864	723 833	750 179	0,07 %	747 914	0,01 %
= CAF nette ou disponible	1 628 579	1 349 684	1 368 645	1 562 832	1 496 759	-1,67 %	1 350 646	-3,67 %

Source : CRC, logiciel ANAFI à partir des comptes de gestion

La CAF brute suit la même évolution que l'excédent brut de fonctionnement. Elle a chaque année représenté plus de 21 % des produits de gestion sur la période, y compris en 2020, malgré le contexte de crise sanitaire (un ratio supérieur à 15 % est généralement considéré comme satisfaisant).

La CAF nette a évolué comme la CAF brute sur la période contrôlée, le remboursement en capital de la dette étant resté globalement stable, autour de 750 000 €.

2.3.3 Le financement des investissements

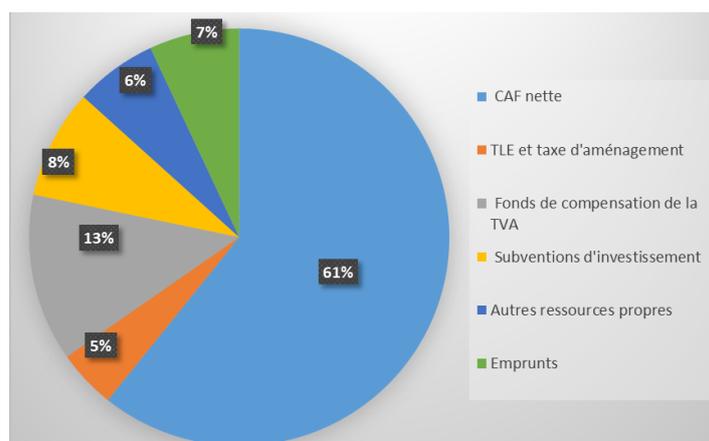
Tableau n° 11 : Financement des investissements

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015-2020
CAF nette ou disponible (1)	1 628 579	1 349 684	1 368 645	1 562 832	1 496 759	1 350 646	8 757 146
TLE et taxe d'aménagement	99 295	95 170	111 499	91 708	101 929	156 584	656 184
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	328 999	179 743	274 890	458 410	375 051	254 321	1 871 413
+Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	28 124	362 814	318 534	265 427	189 568	54 051	1 218 517
+Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	74 068	25 086	63 928	41 890	9 334	104 896	319 203
+ Produits de cession	3 136	22 608	108 700	14 645	112	81 950	231 151
=Recettes d'inv. hors emprunt (2)	533 622	685 421	877 550	872 080	675 994	651 802	4 296 469
=Financement propre disponible (1) + (2)	2 162 201	2 035 105	2 246 195	2 434 913	2 172 753	2 002 448	13 053 615
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	103,07%	88,3%	75,6%	92,1%	122,2%	107,8%	98,20 %
-Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 580 126	2 305 566	2 971 249	2 644 430	1 778 737	1 857 850	13 137 958
-Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	226 392	596 962	165 627	205 890	123 887	306 780	1 625 539
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	-358 927	0	0	0	0	-358 927
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	355 683	-508 496	-890 680	-415 408	270 128	-162 182	-1 350 955
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	4 422	0	0	0	0	4 422
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	355 683	-504 074	-890 680	-415 408	270 128	-162 182	-1 346 533
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	500 000	500 000	0	0	1 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	355 683	-504 074	-390 680	84 592	270 128	-162 182	-346 533

Source : CRC, logiciel ANAFI à partir des comptes de gestion

La commune a porté ses investissements sur la période (plus de 13 M€) en s'appuyant sur un bon niveau de financements propres, notamment sa CAF nette de 8,7 M€, la compensation de TVA pour 1,9 M€ et des subventions d'1,2 M€. Le solde a été couvert par des emprunts bancaires pour 1 M€ et la mobilisation du fond de roulement pour 355 683 €.

Graphique n° 11 : Le financement des investissements



Source : CRC, logiciel ANAFI à partir des comptes de gestion

Les principaux investissements réalisés et les subventions reçues pour leur réalisation ont été les suivants :

Tableau n° 12 : Liste des principaux investissements réalisés et des subventions perçues

Opérations d'investissement	Montant	Années	Subventions d'équipement reçues
Travaux de voirie, dont : - bretelles de Saint-Rivily - rue de Villebonne - piste d'athlétisme - rue Pasteur	6 007 494 €	2015-2020	Contrat de territoire (bretelles de Saint-Rivily) : 111 653 €
Restauration scolaire école du Créac'h	885 914 €	2015-2018	Contrat de territoire : 120 440 €
Rénovation thermique école Jean Jaurès	811 431 €	2015-2018	Dotation de soutien à l'investissement local : 135 226€
Rénovation de l'église	565 176 €	2016-2019	Dotation d'équipement des territoires ruraux : 83 619 €
Rénovation thermique de l'hôtel de ville	484 504 €	2017-2019	Dotation de soutien à l'investissement local : 107 846 €

Source : CRC, à partir des documents de présentation des comptes administratifs 2015 à 2020

2.4 Une dette maîtrisée

Le précédent rapport de la chambre avait relevé que l'encours de la dette se situait à 7,6 M€ en 2010, et augmentait régulièrement depuis 2006, tout en restant à un niveau soutenable, ce qui ne devait pas exclure une vigilance sur les emprunts structurés qui pouvaient se révéler risqués.

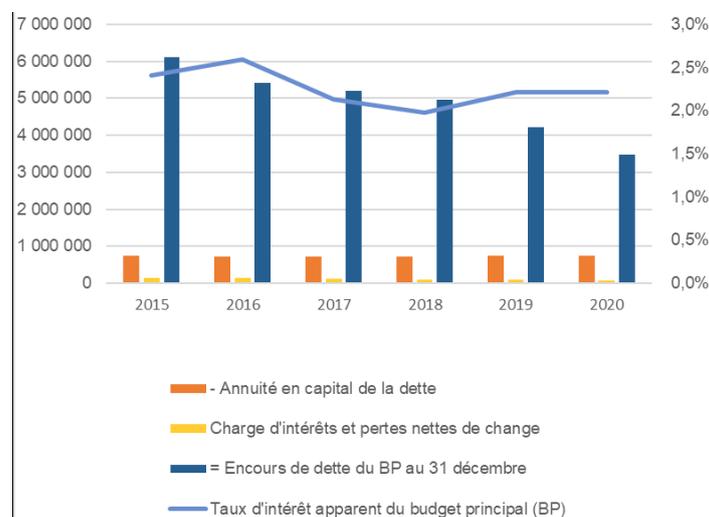
Tableau n° 13 : Évolution de l'encours de la dette du budget principal

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt - c/16-c165)	747 396	708 013	712 864	723 833	750 179	747 914
Charge d'intérêts et pertes nettes de change (solde c/6611)	147 027	140 361	110 537	98 099	93 621	77 150
Total annuité de la dette	894 423	848 374	823 401	821 932	843 800	825 064
Taux d'intérêt apparent du budget principal	2,4%	2,6%	2,1%	2,0%	2,2%	2,2%
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	6 115 677	5 407 663	5 194 800	4 970 967	4 220 787	3 472 873
Capacité de désendettement BP en années (encours de dette / CAF brute du BP)	2,6	2,6	2,5	2,2	1,9	1,7

Source : CRC, logiciel ANAFI à partir des comptes de gestion

Au 31 décembre 2020, l'encours de la dette s'établit à 3,5 M€ ; il a diminué régulièrement depuis 2015, de plus de 2,6 M€, soit 10,70 % en moyenne annuelle. Les annuités sont demeurées sensiblement équivalentes.

La capacité de désendettement de la commune de Trégueux (encours de dette/épargne brute), ratio permettant d'évaluer sa solvabilité, est de 1,7 ans en 2020, contre 4,1 ans pour les communes de la même strate à l'échelle du pays. Elle se situe nettement en dessous des seuils prudentiels (entre 9 et 12 ans).

Graphique n° 12 : Evolution de l'encours et des annuités de la dette (en €)

Source : CRC, logiciel ANAFI à partir des comptes de gestion

Le poids de la dette (annuité) représente 98 € par habitant de Trégueux, contre 104 € pour les communes de la même strate en Côtes-d'Armor, soit 41,76 % des produits entrant dans le calcul de la CAF, contre 70,44 % en moyenne.

La commune est engagée depuis 2007 dans un emprunt structuré de 900 000 € de catégorie E-3¹³, dont le capital restant dû (161 226 €) sera totalement remboursé en 2022. Le reste de l'encours de la dette est sans risque, entièrement qualifié en 1A c'est-à-dire en dette non complexe.

Tableau n° 14 : Structure de la dette au 31/12/2020

Organisme prêteur	date signature	Nominal	Index	Tx au 31/12/2020	Catégorie	K payé en 2020	Charges d'intérêts	Durée résiduelle en années	K restant du 31/12/2020
CREDIT AGRICOLE DES COTES D'ARMOR	08/06/2012	482 142,86 €	FIXE	4,990	A-1	32 142,86 €	11 227,50 €	5,68	192 857,00
BANQUE COMMERCIALE POUR LE MARCHE DE L'ENTREPRISE	25/11/2009	1 000 000,00 €	EURIBOR03M	0,109	A-1	69 574,23 €	1 250,95 €	4,00	288 915,00
BANQUE COMMERCIALE POUR LE MARCHE DE L'ENTREPRISE	30/09/2007	3 500 000,00 €	FIXE	0,995	A-1	283 097,05 €	27 900,91 €	1,75	523 216,19
CDC	20/09/2016	500 000,00 €	FIXE	0,000	A-1	25 000,00 €	0,00 €	15,75	400 000,00
CAISSE D'EPARGNE BRETAGNE PAYS DE LOIRE	30/11/2010	2 200 000,00 €	EURIBOR03M	0,052	A-1	149 865,15 €	1 301,61 €	5,49	868 433,50
CREDIT MUTUEL	25/10/2017	500 000,00 €	FIXE	0,305	A-1	33 333,32 €	5 235,83 €	12,16	408 333,37
DEXIA	27/06/2007	900 000,00 €	STRUCTURES	3,675	E-3	74 901,67 €	13 251,48 €	1,50	161 225,96
LA BANQUE POSTALE	07/06/2013	600 000,00 €	FIXE	0,825	A-1	40 000,00 €	11 055,00 €	7,59	310 000,00
LA BANQUE POSTALE	29/06/2015	530 000,00 €	FIXE	0,478	A-1	40 000,00 €	6 589,50 €	7,92	310 000,00

Source : Compte administratif 2020

La commune est également engagée dans un emprunt, classé 1A, sur le budget annexe Lotissement des sculpteurs, de 1 500 000 €, contracté en 2020 et remboursable en trois ans. Directement lié à l'opération de vente des lots, il s'inscrit dans une démarche de prêt relais.

Enfin, un emprunt sur le budget annexe Centrale solaire, d'un montant de 213 000 € et d'une durée de dix ans, contracté en 2011, est arrivé à échéance en 2021.

2.5 Une trésorerie correcte

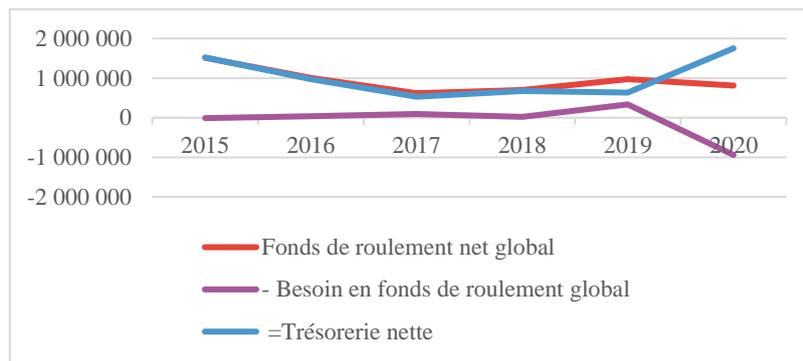
Couvrant presque trois mois de charges courantes, la trésorerie nette au 31 décembre 2020 s'avère abondante, comme l'indiquent le tableau et le graphique suivants :

Tableau n° 15 : Évolution de la trésorerie

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	1 512 730	1 008 655	617 975	702 070	972 198	810 016	-4,7%
- Besoin en fonds de roulement global	-12 223	36 141	89 196	24 205	335 218	-942 272	-15,2%
=Trésorerie nette	1 524 952	972 514	528 778	677 865	636 979	1 752 287	18,1%
en nombre de jours de charges courantes	71,8	45,3	24,0	32,8	29,6	81,8	

Source : CRC, logiciel ANAFI à partir des comptes de gestion

¹³ Classification tenant compte de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt (de 1 à 6 pour le risque maximum) et du degré de complexité de la formule de calcul des intérêts (de A à F pour le risque maximum)

Graphique n° 13 : Évolution de la trésorerie de Trégueux de 2015 à 2020(en €)

Source : CRC, logiciel ANAFI à partir des comptes de gestion

En 2015, Trégueux disposait d'une trésorerie importante représentant 101 % de son fonds de roulement, situation transitoire s'expliquant par une mobilisation d'emprunt à hauteur de 7,3 M€. La commune n'ayant pas contracté de nouvel emprunt en 2019 et en 2020, le fonds de roulement net au 31/12/2020 a diminué ; toutefois le besoin en fonds de roulement devient négatif et la trésorerie augmente en proportion, correspondant à plus de 80 jours de charges courantes.

À nouveau, cette situation particulièrement confortable est transitoire, étant liée à la mobilisation d'un emprunt de 1,5 M€ souscrit cette même année par le budget annexe lotissement Domaine des Sculpteurs, et qui dans l'attente de sa consommation, a contribué à alimenter la trésorerie du budget principal.

2.6 Un impact relativement limité de la crise sanitaire sur les équilibres financiers.

La commune s'est adaptée au contexte sanitaire de ces derniers mois et a chiffré l'impact négatif de la crise à environ 116 000 €, représentant le total de recettes de fonctionnement manquantes (217 584 €) minoré des dépenses de fonctionnement en moins (101 677 €). Cette perte de recettes représente moins de 1,14 % des produits de fonctionnement de l'exercice 2020.

Tableau n° 16 : Impact financier de la crise sanitaire sur l'exercice 2020 (en €)

Dépenses de fonctionnement €		Recettes de fonctionnement €	
Dépenses supplémentaires	93 354	Recettes supplémentaires	127 366
Dépenses moindres	-195 031	Recettes moindres	-344 950
Impact	-101 677	Impact	-217 584
Solde de l'impact global 2020	-115 907		

Source : Commune de Trégueux

Sans entrer dans le détail de cette évaluation, il convient de retenir que cette situation inédite a eu pour effet de diminuer certaines dépenses (repas servis aux écoliers ; interventions sur l'espace public), de diminuer certaines recettes (forfaits scolaires), d'en supprimer d'autres (absence de locations du fait de la non tenue d'évènements), de conduire la commune à faire des choix qui ont diminué ses ressources (abattement de 25 % de la TLPE en soutien aux entreprises et commerces). La commune a, enfin, subi indirectement les effets de la baisse d'activité générale dans le pays (pertes sur les droits de mutation).

L'exercice 2021 s'inscrit également, pour partie, dans cette situation exceptionnelle de confinement partiel ; il conviendra d'en évaluer à nouveau les impacts financiers et de les mettre en perspective avec ceux des exercices précédents.

En conclusion, la situation financière de la commune est satisfaisante.

Les charges de gestion sont maîtrisées ; celles de personnels sont toutefois à surveiller au regard de leur part croissante dans le total des dépenses. La faible augmentation des charges à caractère général traduit le souci affirmé de maîtrise budgétaire.

Dans le même temps, l'évolution des produits de gestion est marquée par la baisse des attributions de compensation et des dotations de l'État, et par la hausse du produit fiscal grâce à l'évolution des bases, la commune ayant fait le choix de ne pas modifier les taux de fiscalité. Globalement, les produits ont été maintenus, et ont permis à la commune de conserver des marges de manœuvre.

Hormis le prêt relais de trois années contracté pour la création du lotissement Domaine des Sculpteurs, la commune poursuit son désendettement et a veillé à assainir la nature de ses engagements. Elle dispose d'une trésorerie correcte. La commune a ainsi maintenu une situation financière plutôt confortable, avec un niveau d'autofinancement significatif, reposant essentiellement sur une fiscalité dont les taux sont sensiblement supérieurs aux moyennes nationales. Elle a investi plus de 14 M€ sur la période contrôlée, et sa programmation pluriannuelle des investissements sur la période 2021-2026 a identifié plus de 16 M€ de dépenses, dont la construction d'un nouvel accueil de loisirs sans hébergement pour 3,6 M€.

3 UNE GESTION BUDGETAIRE NECESSITANT QUELQUES AMELIORATIONS

3.1 Des débats d'orientation budgétaires incomplets en matière de programmation des investissements.

La chambre s'est attachée à évaluer la qualité et la complétude des informations soumises aux débats d'orientations budgétaires (DOB) sur la période soumise à examen.

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette* ».

En outre, l'article D. 2312-3 du même code précise les informations que ce rapport doit comporter¹⁴.

Sur la période d'examen, les rapports d'orientations budgétaires ont été produits et comprennent globalement les éléments requis par la loi. De même que les diaporamas commentés en séance du conseil municipal, ils témoignent de la qualité des informations soumises au débat. En 2015, face à la baisse des dotations de l'État (DGF), la commune a ainsi présenté des scénarios d'évolution de ses dépenses pour expliquer les orientations arrêtées.

Les éléments présentés lors du DOB sont également cohérents avec ceux soumis au vote lors de l'adoption du budget primitif.

En revanche, la chambre relève l'insuffisance des informations relatives à la programmation des investissements, en dépenses (aucune précision sur les opérations envisagées) et en recettes (incomplètes au regard des montants de dépenses). La commune pourra utilement s'appuyer sur les documents de programmation pluriannuelle des investissements (PPI) qu'elle a élaborés par ailleurs pour compléter l'information donnée aux élus dans les rapports d'orientations budgétaires.

Recommandation n° 1 : Compléter le rapport d'orientation budgétaire en faisant figurer les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement (dépenses et recettes).

¹⁴ « 1° Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre.

2° La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme. »

3.2 Des corrections et compléments à apporter aux documents budgétaires

Les documents budgétaires (budget primitif, compte administratif, décisions modificatives) ont été examinés. Dans l'ensemble, ils présentent les éléments prévus par le code général des collectivités territoriales.

En revanche l'annexe B 1.7 des comptes administratifs successifs est incomplète : elle ne précise pas les concours en nature accordés par la commune à des tiers. Il manque également les subventions versées à l'association les Brigades Vertes, par le biais des conventions de chantiers d'insertion.

Par ailleurs, la chambre a relevé des erreurs dans le décompte des emplois figurant dans l'annexe C1.1 du budget primitif et du compte administratif (cf. § 5.1).

En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à compléter les documents soumis aux débats d'orientations budgétaires et à être plus rigoureuse dans l'élaboration des annexes du budget primitif et du compte administratif.

3.3 Une bonne qualité des prévisions budgétaires

Le précédent contrôle de la chambre avait souligné le bon taux d'exécution de la section de fonctionnement, mais relevait l'insuffisance de réalisation des investissements programmés, ce qui pouvait contrarier le principe d'annualité budgétaire.

Sur ce point, la commune a apporté les précisions suivantes: « *Chaque année, par décision modificative, les prévisions sont ajustées pour se rapprocher du réalisé estimé. Même si la ville a mis en place la même démarche en investissement, le taux de réalisation est plus difficile à optimiser. En effet, beaucoup d'opérations sont modifiées en cours de route et la réalisation effective (paiement) se décale souvent dans le temps. Il est arrivé aussi que des opérations soient annulées même si cela reste rare.* »

En fonctionnement, les taux d'exécution sont restés corrects (88 à 98 % en dépenses et légèrement supérieurs à 100 % en recettes) et témoignent du maintien de la qualité des prévisions et du suivi de l'exécution budgétaires.

En matière d'investissement, pour affiner ses prévisions, la commune s'est dotée de tableaux de programmation pluriannuelle et d'outils de prospective.

Par ailleurs, elle revoit effectivement en cours d'année ses prévisions lorsque cela est nécessaire, par des décisions modificatives (deux à quatre par exercice sur la période), afin de rapprocher l'exécution des autorisations budgétaires votées.

Ces ajustements lui ont permis de réaliser de 81,9 % à 96,2 % des investissements prévus au budget sur la période de contrôle.

En revanche, une partie des investissements n'étant pas réalisés dans un cadre strictement annuel, la commune pourrait utilement appliquer la procédure des autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP) pour gérer de manière plus souple le cadre pluriannuel de certains de ses investissements. Sur la période contrôlée, aucune opération ne fait l'objet d'AP/CP, alors même que des investissements pluriannuels sont prévus (rénovation de l'église, construction de l'école du Créac'h, rénovation thermique de l'espace Jean Jaurès, requalification du quartier Charcot).

Recommandation n° 2 : Utiliser la procédure autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP) pour gérer le cadre pluriannuel des investissements les plus importants.

3.4 Une publicité des documents budgétaires à parfaire

3.4.1 La publicité des documents budgétaires

La loi NOTRe du 7 août 2015 a renforcé les obligations de diffusion des informations budgétaires et financières des collectivités¹⁵. Elle a prévu la mise en ligne dans un délai d'une semaine des comptes rendus des conseils municipaux¹⁶, et la publication, sur le site internet des collectivités, des informations financières essentielles, du rapport d'orientation budgétaire, des documents à l'appui du budget primitif et du compte administratif, et des données essentielles des subventions accordées aux tiers¹⁷.

Les compte rendus des conseils municipaux, les délibérations votées, et les documents budgétaires de l'année (budget primitif de l'année et compte administratif de l'année précédente) sont disponibles en ligne sur le site internet de la ville, accompagnés d'éléments d'explication pour en faciliter la compréhension.

Inaccessible à la consultation au moment du contrôle de la chambre, le rapport d'orientation budgétaire 2021 figure désormais sur le site. En revanche, du fait de la vétusté du site (capacité limitée de stockage et manque d'ergonomie), les documents budgétaires des années précédentes ne sont pas consultables en ligne. Cette limite technique devrait être corrigée dans une nouvelle version du site sur laquelle Trégueux projette de travailler en 2022.

¹⁵ Une modification de ces obligations, qui entrera pour l'essentiel en vigueur à compter au 1er juillet 2022, a été introduite par l'ordonnance n° 2021-1310 et le décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021, portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements.

¹⁶ Articles L. 2121-25 et R. 2313-8 du CGCT

¹⁷ Article 2 du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 pris pour l'application de l'article 18 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique

3.4.2 L'accès aux informations relatives aux marchés publics de la commune

L'article R. 2196-1 du code de la commande publique prévoit l'obligation pour les pouvoirs adjudicateurs d'organiser un accès aux données essentielles de leurs marchés sur leur profil acheteur, à compter du 1^{er} octobre 2018 au plus tard.

La chambre rappelle à la commune la nécessité de publier ces données de manière complète sur son profil acheteur.

3.5 Un bon délai global de paiement

Les règles en matière de délai de paiement

Le délai global de paiement des fournisseurs des collectivités locales est aligné sur celui de l'État depuis le décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008¹⁸.

Aux termes de l'article L. 2192-10 du code de la commande publique, « *les pouvoirs adjudicateurs [...] paient les sommes dues en principal en exécution d'un marché dans un délai prévu par le marché ou, à défaut, dans un délai fixé par voie réglementaire* ».

Ce délai ne peut excéder 30 jours, dont 20 jours accordés à l'ordonnateur pour procéder au mandatement de la dépense et 10 jours au comptable pour prendre en charge et exécuter le paiement (Article R. 2192-10 du même code).

Le défaut de paiement dans le délai imparti fait courir de plein droit et sans autre formalité, au bénéfice du titulaire du marché, des intérêts moratoires.

Sur la période contrôlée, le délai global de paiement de la commune est de 14,08 jours en moyenne, c'est-à-dire moins de la moitié du délai global maximum de 30 jours, et est en diminution¹⁹ (de 16,67 jours en 2015 à 12,37 jours en 2020) ; l'ordonnateur a réalisé ses mandatements dans un délai moyen de 10,73 jours (le délai réglementaire est de 20 jours au maximum) et le comptable a procédé aux paiements dans un délai moyen de 3,37 jours (délai de 10 jours maximum). Pour 2021, la tendance est identique à celle constatée sur les dernières années.

Ce constat favorable est cependant à nuancer au regard de la faible quantité de « mandats sur marchés » passés par la commune, un nombre relativement important de mandats étant, à tort, traités sans rattachement à un marché public (cf. § 8.4.1.). En effet, le traitement administratif et comptable d'un mandat hors marché mobilise moins d'analyse et de technicité qu'un mandat sur marché, tant chez l'ordonnateur que chez le comptable.

¹⁸ Décret abrogé par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique qui reprend cette durée. Depuis le 1^{er} janvier 2019, ces dispositions sont intégrées aux articles R. 2192-31 à R. 2192-36 du code de la commande publique.

¹⁹ La temporalité de la dématérialisation de la chaîne comptable conjuguée à la mise en place du protocole d'échange standard (PES V2) chez le comptable concorde avec cette diminution du délai

4 UNE FIABILITE DES COMPTES A CONSOLIDER

Le contrôle de la fiabilité des comptes permet de s'assurer de la correcte réalisation des opérations financières de la commune, de la qualité des informations comptables et financières retracées dans ses comptes ainsi que du respect du cadre normatif encadrant la tenue des comptes.

4.1 Le suivi des immobilisations

4.1.1 La non concordance des états comptables

Le précédent contrôle avait relevé que l'état de l'actif signé par le comptable ne correspondait pas à l'inventaire tenu par les services communaux, avec une différence d'1M € ; une démarche menée avec le comptable devait permettre de réduire ces incohérences.

La situation n'a pas évolué favorablement depuis, puisque la différence est désormais de 1,4 M € : le montant cumulé des amortissements diffère de près de 395 000 € et la valeur nette comptable de 1,95 M €.

Tableau n° 17 : Comparaison entre inventaire et état de l'actif au 31/12/2020

Inventaire comptable de l'ordonnateur			
Au 31/12/2020	Valeur brute immobilisations	Amortissements	Valeur nette comptable (VNC)
Budget principal	69 353 121 €	4 000 074,70 €	65 228 587,62 €
État de l'actif tenu par le comptable			
Au 31/12/2020	Valeur brute immobilisations	Amortissements	VNC
Budget principal	70 784 851,27 €	3 605 163,41 €	67 179 687,86 €
Écarts			
Au 31/12/2020	Valeur brute immobilisations	Amortissements	VNC
Budget principal	-1 431 730,27 €	-394 911,29 €	- 1 951 100,24 €

Source : CRC à partir du compte de gestion et du compte administratif

Même si la multiplicité des comptables successifs sur la trésorerie de Saint-Brieuc Banlieue au cours de la période contrôlée n'était pas favorable à la qualité et la constance des échanges, et que les transferts de compétences à l'intercommunalité intervenus depuis le dernier contrôle peuvent être source d'erreurs, la situation doit être redressée.

Recommandation n° 3 : Se rapprocher du comptable pour faire concorder l'inventaire de la commune avec l'état de l'actif.

4.1.2 Un suivi régulier des cessions et des acquisitions

S'agissant des cessions, dont la comptabilisation présentait quelques anomalies lors du dernier contrôle, le rapprochement entre les montants récapitulés au sein des délibérations de fin d'exercice et les titres de recettes s'est révélé lourd, du fait notamment d'erreurs d'addition et du manque de distinction entre biens meubles et foncier.

La commune a néanmoins justifié et expliqué les opérations qui ont conduit à enregistrer les montants en question, sachant qu'un certain nombre d'écarts, faibles et sans conséquences sur la sincérité des comptes, ont été constatés en 2015 et 2016.

S'agissant des acquisitions, le suivi est rigoureux ; toutes les différences existantes entre les acquisitions votées et les éléments comptabilisés ont été justifiées par la commune pour les six années contrôlées et n'appellent pas de remarques.

4.1.3 Des amortissements correctement effectués

Aux termes des articles L. 2321-2 §7 et R. 2321-1 du CGCT, les dotations aux amortissements des immobilisations sont des dépenses obligatoires pour la commune et les durées sont fixées, pour chaque bien ou catégorie de bien, par l'assemblée délibérante.

À l'occasion du précédent contrôle, la chambre avait observé quelques insuffisances en la matière (amortissements non passés, ou inexacts).

Les constats sur la période contrôlée permettent d'établir que la commune amortit ses biens sur les durées votées par délibérations du 5 mars 1997 et du 29 janvier 2014, qui sont conformes aux instructions comptables, excepté pour les subventions d'équipement versées à des tiers de droit privé, qui doivent être amorties sur une durée maximale de cinq ans alors que celles versées à un organisme public le sont sur quinze ans. La commune gagnerait en rigueur à préciser cette distinction.

L'instruction a également permis de vérifier que la commune a appliqué les recommandations du précédent rapport de la chambre, relatives à certains amortissements et s'est ainsi conformée aux instructions comptables (études, subventions, camions et autres véhicules industriels).

4.2 Des provisions pour risques et charges à réévaluer

Aux termes de l'article L. 2321-2-29° du CGCT, les dotations aux provisions pour risques sont des dépenses obligatoires selon les modalités fixées par l'article R. 2321-2, notamment dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune en fonction du risque financier encouru, ou lorsque le recouvrement d'une créance est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, à hauteur du risque d'irrecouvrabilité.

Le précédent contrôle de la chambre avait relevé l'absence de provision pour litiges, alors que des frais d'honoraires et de contentieux avaient été constatés pour un litige relatif à un permis de construire.

Interrogée sur ce point, la commune explique faire des provisions lorsque cela est nécessaire et dès lors qu'elle a connaissance d'un risque concernant une créance en lien avec le comptable public²⁰.

La commune a produit également une liste des litiges et contentieux en cours en mars 2021. Elle a effectivement procédé à la constitution de certaines provisions, en omettant néanmoins d'en inscrire une pour le risque financier lié aux frais de bornage du chemin rural de la Ville-Grohan.

Par ailleurs, la commune doit réexaminer les modalités de provisionnement des créances douteuses, au regard des sommes relatives aux admissions en non-valeur qu'elle mandate tous les ans, sur la base d'états communiqués par le comptable²¹ ; aucune provision n'est en effet constatée en amont de l'exercice au cours duquel les créances sont passées en pertes²². La commune s'est engagée dans sa réponse à mettre en place un tel dispositif dès 2022.

Recommandation n° 4 : Provisionner l'ensemble des risques contentieux et des créances douteuses susceptibles d'être à terme admises en non-valeur.

4.3 Une gestion suivie de la taxe sur la valeur ajoutée

L'article 256 B du code général des impôts assujettit à la TVA l'activité de location de salles de spectacles et l'article 293B du même code fixe à 32 900 € le montant du chiffre d'affaires en dessous duquel la commune bénéficie d'une franchise.

À cet égard, le précédent contrôle avait relevé que la commune louait des salles aménagées pour des montants annuels supérieurs au seuil, et qu'à ce titre elle facturait de la TVA, mais qu'elle n'était pas allée au bout de la démarche et n'avait pas ouvert les rubriques dédiées dans ses comptes.

Le présent contrôle a permis de constater que la TVA est désormais correctement gérée en comptabilité et fait l'objet de déclarations régulières, sur le budget principal et sur les budgets annexes.

²⁰ Ainsi en 2016, par délibération du 16 décembre, alertée par le comptable, la commune a constitué une provision pour créances douteuses pour couvrir le risque d'absence de recouvrement ; de même, une provision de 51 943 € constituée en 2019 est relative à un litige avec un promoteur concernant le titre de perception d'une taxe.

²¹ L'admission en non-valeur des créances est décidée par l'assemblée délibérante de la collectivité. Elle est demandée par le comptable lorsqu'il démontre que, malgré toutes les diligences qu'il a effectuées, il ne parvient pas obtenir le paiement (ou si l'ordonnateur lui a refusé l'autorisation d'engager des poursuites). Les créances sont alors passées en pertes, et constituent une charge de fonctionnement de l'exercice.

²² Les créances irrécouvrables doivent être retracées dans les comptes non seulement au cours de l'exercice où elles sont constatées comme telles et admises en non-valeur, mais également en amont de cet exercice dès que le recouvrement apparaît compromis, par une provision pour créances douteuses, qui est une dépense obligatoire.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 Un suivi des effectifs nécessitant des actions correctives

Une comparaison a été effectuée par la chambre entre les données relatives aux emplois budgétés et pourvus figurant dans les annexes aux documents budgétaires, celles résultant du pilotage que la commune effectue à partir de son logiciel et de ses tableaux de suivi des effectifs physiques, et celles de ses bilans sociaux.

Il existe des divergences entre les tableaux présents dans les documents budgétaires et le suivi physique des agents.

Le total des emplois diffère systématiquement entre les annexes budgétaires et les tableaux de suivi. Concernant le compte administratif (CA) 2019, qui laisse apparaître un décrochage de 37 emplois par rapport au budget primitif (BP), la commune précise qu'il y a eu « *des erreurs dans le tableau des effectifs joint en annexe du CA 2019 qui ne fait état que de 9 agents non titulaires au lieu de 50 agents non titulaires. Il n'y a donc pas de décrochage d'effectifs en réalité mais une erreur dans le nombre d'agents indiqués* ».

Par ailleurs, dans les documents budgétaires, seuls les postes pourvus sont inscrits, et non les postes budgétés, ce qui d'une part génère un risque de recrutement au-delà des autorisations budgétaires et, d'autre part, altère l'information fournie aux membres de l'assemblée délibérante.

La chambre recommande un renforcement du suivi des effectifs dans les documents budgétaires, afin de bien distinguer les emplois ouverts, les effectifs pourvus et la comptabilisation des agents contractuels, ce à quoi la commune s'est engagée.

L'enjeu de la fiabilisation du suivi des effectifs peut être mis en perspective avec le constat, dressé dans l'analyse financière, de la part croissante prise dans le total des charges par les dépenses de personnel, qui pourrait affecter leur soutenabilité dans le temps.

La maîtrise de l'évolution de ses effectifs est d'autant plus importante que la commune a géré en régie la création et la commercialisation de quatre lotissements (Armor, Le Créac'h, La Pérouse et Domaine des Sculpteurs), et que ces projets sont arrivés à leur terme.

Recommandation n° 5 : Renforcer le suivi des effectifs dans les documents budgétaires.

5.2 Les difficultés de recrutements à la direction des services techniques

Les contrats des agents contractuels de catégorie A et de certains agents de catégorie B ont été examinés, ainsi que les conditions de recrutement, en particulier sur emplois permanents au titre de l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

À cette occasion, la chambre a mesuré les difficultés importantes auxquelles la commune a fait face pour pourvoir les postes successivement vacants à la direction des services techniques (DST). Pour le poste d'adjoint au directeur, la commune aura publié sept annonces en trois ans, ouvert plus largement le poste (catégories, cadres d'emploi), reçu au total 55 candidatures, dont 20 provenant d'agents titulaires. Les nombreux désistements de candidats, étayés par les pièces transmises, ont contraint la commune à recruter deux contractuels successifs en 2019 et 2020. Le poste a finalement été pourvu en 2021, par un agent titulaire.

Concernant le poste de directeur, la commune a rencontré des difficultés similaires. Après le désistement de cinq candidats titulaires retenus, elle a finalement recruté un agent contractuel à compter du 1^{er} février 2020, pour une durée de trois ans.

En conclusion, il ressort des quelques éléments examinés en matière de ressources humaines que la commune gagnerait à améliorer ses outils de suivi. La mise en place d'éléments de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences permettrait de mieux maîtriser les évolutions de l'emploi, et en conséquence la masse salariale, dont le poids dans le total des charges de gestion est croissant. De même, la commune gagnerait, dans ce cadre, à analyser les facteurs expliquant les difficultés de recrutement auxquelles elle est confrontée, notamment un lien éventuel avec sa politique indemnitaire et à rechercher si des leviers peuvent être dégagés de ce point de vue pour favoriser les recrutements sur certains types de postes.

Recommandation n° 6 : Mettre en place des éléments de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

6 UN BUDGET CENTRALE SOLAIRE PROCHAINEMENT A L'EQUILIBRE

6.1 Une autonomie financière du budget annexe inachevée

Par délibération du 17 novembre 2010, la commune de Trégueux a créé un service public industriel et commercial (SPIC) doté d'un budget annexe, pour exploiter une centrale solaire installée sur le toit de l'école Jean Jaurès, et vendre l'électricité produite à EDF. Raccordée au réseau électrique le 18 juillet 2011, l'installation fonctionne en « vente totale » c'est-à-dire que la totalité de la production est injectée sur le réseau.

Cet équipement a été financé par un emprunt de 213 000 € sur le budget annexe, d'une durée de 10 ans, contracté au taux fixe de 2,97 % auprès du Crédit agricole des Côtes-d'Armor le 6 janvier 2011, et échu le 5 avril 2021.

L'amortissement des installations, fixé à 20 ans, se terminera en 2031. Les dotations nettes aux amortissements sont correctement réalisées sur la période contrôlée. Les déclarations de TVA sont produites régulièrement et sont gérées sur le compte approprié.

Cependant, ce budget annexe n'est pas adossé à un compte au Trésor dédié, conformément aux articles L. 1412-1 et L. 2221-4 du CGCT, qui disposent qu'une collectivité territoriale, pour assurer la gestion directe d'un SPIC, met en place une régie personnalisée ou une régie dotée de la seule autonomie financière. Dans ce dernier cas, le suivi budgétaire du SPIC se fait par l'intermédiaire d'un budget annexe au budget principal et l'autonomie financière de la régie se traduit par l'ouverture, ainsi que le prévoient les instructions comptables et budgétaires (M. 14 et M. 4), d'un compte au Trésor dédié. En réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'il se rapprochera du comptable public pour y procéder.

Recommandation n° 7 : En application des dispositions des articles L. 1412-1 et L. 2221-4 du CGCT, doter le budget annexe centrale solaire d'un compte au Trésor dédié.
--

6.2 Un équilibre économique reposant depuis 10 ans sur une subvention du budget principal

Les articles L. 2224-1 et L. 3241-4 du CGCT prévoient que les budgets des SPIC communaux, intercommunaux et départementaux, exploités en régie, affermés, ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses et être financés par les recettes liées à l'exploitation de leur activité. Les subventions sont interdites sauf exceptions législatives²³ pour les communes.

6.2.1 Une subvention irrégulière dans son principe et dont les modalités n'ont pas été votées

Depuis 10 ans, l'équilibre du budget annexe repose sur une subvention versée par le budget principal de la commune et non sur ses recettes d'exploitation. Or, le versement annuel de cette subvention dite d'équilibre (6 à 7 000 €) n'entre pas dans les exceptions prévues par le CGCT.

En outre, la commune indique qu'il n'y a pas eu de délibération fixant les règles de calcul et les modalités de versement de cette subvention, et qu'elle est calculée de façon à ce que l'excédent de fonctionnement suffise à couvrir le déficit d'investissement estimé. Chaque année, les budgets primitifs, principal et centrale solaire, sont votés avec l'inscription de cette subvention à hauteur du même montant ; elle est ensuite versée par le budget principal au budget annexe conformément aux prévisions.

La commune avait la possibilité de ne pas recourir à la pratique illégale consistant à verser une subvention d'équilibre à un service industriel et commercial :

- Soit en attribuant à la régie une dotation initiale suffisante lui permettant d'assurer durablement son équilibre financier²⁴ ;
- Soit, pendant les années de remboursement de l'emprunt, en procédant par voie d'avances remboursables, consenties annuellement par le budget principal, ainsi que le permettent les dispositions de l'article R. 2221-70 du CGCT²⁵.

Cependant, à compter de l'exercice 2021, ce budget annexe devrait se trouver en situation d'équilibre, du fait du remboursement de la totalité de l'emprunt : le versement de la subvention d'exploitation n'aura plus lieu d'être.

²³ Article L. 2224-2

²⁴ Article R. 2221-1 du CGCT : « La délibération par laquelle le conseil municipal décide de la création d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ou d'une régie dotée de la seule autonomie financière fixe les statuts et le montant de la dotation initiale de la régie »

²⁵ (« En cas d'insuffisance des sommes mises à la disposition de la régie, la régie ne peut demander d'avances qu'à la commune. Le conseil municipal fixe la date de remboursement des avances »

6.2.2 Des charges contenues

Les charges courantes comprennent des coûts d'électricité, la cotisation foncière des entreprises (CFE), des intérêts d'emprunts, et les dotations aux amortissements.

Un contrat d'utilisation du réseau public de distribution lie la commune de Trégueux à la société ENEDIS et permet l'acheminement de l'électricité, moyennant une somme mensuelle de 63,52 € TTC.

L'entretien de la centrale est assuré par l'entreprise qui en a assuré l'installation, moyennant un coût annuel de 340 € HT. Il ne figure pas de charges de personnel sur ce budget annexe, la seule contrainte étant de procéder au relevé du compteur pour la facturation à EDF.

6.2.3 Un équilibre qui sera atteint après le remboursement du prêt bancaire

La vente de l'électricité à EDF et une subvention d'exploitation sont les deux ressources de ce budget.

Les revenus tirés de la production d'électricité sont stables d'une année sur l'autre et se situent autour de 20 000 € HT. Au moment de la signature du contrat avec EDF, en 2011, le tarif d'achat de l'électricité était de 28,830 centimes d'Euros (c€) HT/kWh dans la limite d'une production plafonnée à 87 840 kWh. L'énergie produite au-delà de ce plafond annuel est vendue nettement moins cher, soit 5c€ HT/kWh.

La subvention d'exploitation versée par la commune sur ce budget annexe est variable, de l'ordre de 6 000 à 7 000 € par an, sauf en 2015 (764 €).

La commune explique avoir cette année-là changé de pratique dans la préparation du budget primitif de la centrale solaire, en faisant le choix, en accord avec le comptable, de ne pas inscrire un crédit de 4 659 € au titre des intérêts courus non échus (compte 66112), écart se répercutant à la baisse sur le montant de la subvention d'équilibre versée par le budget principal. Cette ressource en moins a eu pour conséquence de provoquer une CAF nette négative de 4 814 € pour le budget annexe (autofinancement brut insuffisant pour couvrir l'annuité de la dette).

En 2016, ce budget annexe a également connu une situation de CAF nette négative, certes moins importante (814 €), s'expliquant là encore par une subvention d'exploitation insuffisante au regard des charges supportées, mais également par une baisse de 3,70 % du montant des ventes d'électricité par rapport à l'année précédente.

Le budget annexe présente chaque année d'importantes annulations de mandats et réductions de titres. La commune explique que le contrat avec EDF impose une facturation au 17 janvier et au 17 juillet, impliquant des rattachements de produits à l'exercice et donc des annulations de titres. Les réductions de mandats correspondent aux intérêts courus non échus.

Ce budget annexe permet de faire apparaître le coût global de l'opération, l'équilibre économique ayant été atteint jusqu'ici uniquement grâce à la subvention d'équilibre du budget principal. La fin du remboursement de l'emprunt en 2021 devrait modifier cet équilibre et conduire logiquement à dégager un excédent, évalué à 12 000 € annuels jusqu'à la fin des amortissements.

L'installation de cette centrale solaire s'inscrit dans une démarche globale de la commune, qui poursuit depuis plusieurs années un objectif de réduction de ses consommations d'énergie et de sensibilisation aux énergies renouvelables. Depuis le 1er novembre 2015, la commune a ainsi souscrit un contrat qui lui permet d'être alimentée en électricité à 100 % d'origine renouvelable. Par son adhésion à la convention des maires en 2013, elle s'est engagée à mettre en place un Plan d'action pour l'énergie durable (PAED), qu'elle a adopté en 2016.

7 UNE DYNAMIQUE DE DEVELOPPEMENT URBAIN CONFRONTEE A UN RESSERREMENT DES CONTRAINTES

7.1 Une attractivité conservée grâce au développement des lotissements

La commune a, de longue date, fait le choix de porter des opérations de lotissements en régie. Le maire a expliqué que les lotissements réalisés ces dernières années, y compris sur la période soumis à l'examen de la chambre, traduisaient d'abord un choix politique : celui de conserver la main sur les opérations, de maîtriser les coûts et le prix de sortie au mètre carré des lots.

Sur ce dernier point, la commune a souligné l'importance des frais facturés par la société publique locale B2A, à laquelle elle a fait appel pour le lotissement de la Pérouse, par le biais d'une convention de mandat portant sur les opérations d'études et de travaux ; ce choix n'a donc pas été reconduit pour le dernier lotissement, le Domaine des Sculpteurs.

7.1.1 Rappel des règles régissant les budgets annexes lotissement

Les opérations de lotissement réalisées par les communes ne constituent pas une mission de service public, mais l'exploitation du domaine privé de la collectivité et constituent à ce titre une activité privée²⁶.

Par ailleurs, leur finalité économique n'est pas la constitution d'un élément de patrimoine, mais la production d'un bien ayant vocation à être vendu.

En raison de la nature de cette activité d'aménagement, le cadre budgétaire est spécifique. Les opérations ne doivent pas être gérées au sein du budget principal de la collectivité, mais être suivies dans le cadre d'un budget annexe.

En application de ces dispositions, l'activité consistant pour la commune de Trégueux à créer des lotissements communaux suppose la mise en place d'un budget annexe par lotissement, géré selon l'instruction comptable applicable (M14), et permettant de répondre aux trois impératifs suivants :

- Connaître le coût final de l'opération et isoler les risques : le budget annexe retrace l'intégralité des dépenses et des recettes de l'opération d'aménagement et permet de déterminer la perte ou le gain financier réalisés par la collectivité.
- Identifier la TVA : les aménagements de lotissements à usage d'habitation peuvent être soumis à la TVA sur option (le régime fiscal de droit commun est celui des droits de mutation) ; dès lors qu'il y a assujettissement à la TVA, il est nécessaire de tenir une comptabilité dédiée.

²⁶ Cf. par exemple la réponse à la question écrite n° 16339 de M. Jean Louis Masson publiée dans le JO Sénat du 21/05/2015 - page 1174

- Comptabiliser les stocks de terrains : les terrains aménagés ne sont pas retracés dans des comptes d'immobilisations. L'objectif d'une opération de lotissement n'est pas d'intégrer les terrains dans le patrimoine de la commune, mais au contraire de les vendre le plus rapidement possible. Dès lors la valeur de ces terrains (prix d'achat augmenté des travaux de viabilisation) est décrite dans des comptes de stocks (classe 3).

7.1.2 Des budgets annexes lotissements globalement conformes aux règles mais ne retraçant pas la totalité des coûts

Sur la période contrôlée, la commune de Trégueux a disposé de quatre budgets annexes « lotissements » :

- Créé en 2007, le budget annexe lotissement d'Armor a été clôturé en 2019.
- Créé en 2010, le budget annexe lotissement Le Créac'h a été clôturé en 2018.
- Créé en 2012, le budget annexe lotissement La Pérouse a été clôturé en 2019.
- Créé en 2017, celui du lotissement Domaine des Sculpteurs est encore en activité.

L'ensemble des lots issus des trois premières opérations ont été vendus ; ceux du Domaine des Sculpteurs sont encore en cours de vente. Il n'existe pas d'autre projet de lotissement pour l'heure.

L'analyse des opérations de lotissement figure au § 7.1.3. La commune a bien isolé chaque opération au sein d'un budget annexe (BA) distinct. La gestion purement comptable de ces budgets n'appelle pas d'observation.

Au terme de chacune des opérations de lotissement, la commune établit un « bilan financier » comprenant les dépenses, notamment la valeur des biens immobiliers (achats de terrains), les études, les travaux d'aménagement et de viabilisation des terrains, ainsi que les recettes générées par la vente des lots.

Or, la chambre constate que le recours aux services de la commune, en régie, n'est pas chiffré et inclus dans les calculs ni dans les opérations des BA, alors que ces éléments grèvent le coût réel des opérations²⁷.

Ainsi, dans une logique d'évaluation du juste coût des lotissements, et en particulier au regard du choix de ne pas avoir recours à une maîtrise d'ouvrage déléguée pour trois lotissements sur quatre, il aurait été pertinent d'y faire figurer une masse salariale calculée au prorata du temps passé par les directions support (directions générale, de l'urbanisme, et des finances ; services techniques), au regard de la mobilisation des ressources humaines sur ces projets.

²⁷ Si, comme l'indique la commune, pour le calcul du prix de vente des parcelles dans le lotissement du domaine des sculpteurs, des frais de personnel (en % du coût de revient de l'opération) ont été pris en compte, ces frais ne sont pas retranscrits dans la comptabilité du budget annexe.

La commune met en parallèle les excédents dégagés par les trois lotissements clôturés sur la période 2015-2020 avec le temps passé par ses services dans l'élaboration et le suivi de ces projets (direction des services techniques, urbanisme, finances). Or ce temps de personnel n'est pas chiffré, et ne peut être rapproché du montant des « excédents ». Ces derniers découlent ainsi d'un calcul qui n'intègre pas l'ensemble des coûts.

En réponse aux observations provisoires, la commune s'engage à mettre en place pour les futurs lotissements un tableau de suivi des heures de chaque service dès le démarrage du projet.

Par ailleurs, les aides à la charge foncière sont actuellement positionnées sur le budget principal de la commune. Le principe de ces aides est de diminuer le poids du foncier dans le coût de l'opération, en accordant une compensation sous forme d'une subvention versée aux opérateurs chargés de la construction de logements sociaux.

Sans remettre en cause la participation du budget principal au financement du logement social dans les lotissements, ces aides à la charge foncière devraient apparaître dans les budgets annexes concernés afin que ceux-ci incluent bien l'ensemble du coût de l'opération.

Recommandation n° 8 : Intégrer dans les budgets annexes l'ensemble des charges relatives à la réalisation des opérations de lotissement.

7.1.3 Les principales caractéristiques des lotissements en cours sur la période

Les données financières figurant dans la présentation des lotissements sont celles fournies par la commune ; ses calculs n'intègrent pas les coûts du personnel communal affecté au pilotage et au suivi des opérations.

7.1.3.1 Le lotissement d'Armor

En 2005, moyennant la somme de 224 354 € et sans recours à l'emprunt, la commune de Trégueux a acquis cinq parcelles d'une surface totale de 33 098 m², en vue d'aménager un lotissement communal. Ces parcelles ont été transférées du budget principal au budget annexe du lotissement en 2007 pour un montant de 316 903€, somme comprenant les études et certains travaux, également supportés par la trésorerie de la commune.

Le permis de construire, délivré en 2006 et modifié à deux reprises a fini par prévoir la construction de 48 logements composés de 30 maisons individuelles, dont huit sous le régime de la location-accession sociale à la propriété par la société Armor habitat de Saint-Brieuc, de 10 logements collectifs dont des bâtiments collectifs sociaux construits par Armorique habitat, et de huit logements groupés construits par l'association ADIM 22 pour cinq d'entre eux et Armor habitat pour trois d'entre eux.

Le prix initial des parcelles fixé à 67 €/m² a été revu à la baisse de 20 €/m², portant le prix des terrains cédés à Armorique habitat et à Armor habitat à 47 € le m²²⁸. Le prix du terrain a été ramené à 13 € au profit d'Armorique habitat²⁹ pour la construction des habitats collectifs et groupés. Il a ensuite culminé à 80 € le m² pour la vente aux particuliers à partir de 2011. L'équilibre global du projet ayant été revu en cours de réalisation, une participation du budget principal au budget annexe pour un montant de 186 439 € a été décidée et versée en 2010 afin de compenser les moins-values.

Le budget annexe a dégagé un « excédent » de 95 363,17 € en 2017, hors coût du personnel communal affecté à cette opération réalisée en régie, et incluant dans les recettes la participation de 186 439 € du budget principal. L'excédent a été reversé la même année sur le budget principal de la commune et le budget annexe a été clôturé.

7.1.3.2 Le lotissement le Créac'h

En créant ce lotissement en 2010, la commune souhaitait favoriser l'installation de jeunes ménages avec enfants, permettre à une population jeune d'accéder à la propriété et permettre une mixité sociale entre propriétaires et locataires. À cette fin, trois sortes de lots ont été proposés à la commercialisation moyennant un prix unique de 73,61 € HT (85 € TTC) le m², arrêté en 2011 :

- 16 lots destinés à la réalisation de logements locatifs à loyers modérés ;
- 12 lots (8 lots de moins de 400 m² et 4 lots de plus de 400 m²) dont l'acquisition était réservée aux personnes physiques pour une habitation principale et sous conditions de ressources ;
- 14 lots commercialisés sans critères.

Le budget primitif de 2011 du budget annexe lotissement du Créac'h, voté le 23 février 2011, évaluait l'opération globale à 856 000 €.

Aucun emprunt n'a été contracté pour cette opération d'aménagement de 24 702 m². La commune était déjà propriétaire des terrains, acquis en 2006, 2007 et 2010 à cette fin pour un total de 234 175 €.

La valeur des terrains a été transférée sur le budget annexe en 2011 pour 205 587 € et en 2012 à hauteur de 47 339 €.

Les ventes des 28 lots, représentant 15 096 m² de terrain, se sont échelonnées de 2012 à 2015, pour un montant de 1,26 M€.

Il apparaît que la prévision budgétaire initiale de 856 000 € a été très largement dépassée, de plus de 20 %, puisque les dépenses cumulées se sont en réalité élevées à 1,066 M€. Néanmoins, les recettes dégagées par la vente des lots équilibrent le budget, lui permettant même de dégager un solde, en fin d'opération, de 135 938 € (hors coût du personnel communal affecté à la réalisation en régie de l'opération notamment), transféré sur le budget principal. Par délibération du 30 mai 2018, le budget annexe lotissement Le Créac'h 2 a été clôturé.

²⁸ Délibération du 11 juin 2008

²⁹ Délibération du 21 janvier 2008

7.1.3.3 Le lotissement La Pérouse

Suite à l'acquisition en 2008 de trois parcelles, la commune a décidé la création du lotissement La Pérouse, par deux délibérations du 19 septembre 2012. Elle a créé à cette fin un budget annexe dédié auquel les terrains ont été transférés la même année. Cette acquisition n'a pas nécessité de recours à l'emprunt, la commune disposant des fonds nécessaires (264 125 €).

Le projet, d'une surface totale de 12 532 m², a consisté en la construction de logements. Seize lots étaient destinés à l'habitat individuel et le 17^{ème} lot, de 1 509 m², à l'habitat collectif.

Le prix de vente hors taxes des parcelles destinées à la construction de logements individuels a été fixé à 104 €/m² pour les lots dont la surface est supérieure à 400 m², et à 94 € pour ceux inférieurs à 400 m².

Les parcelles destinées à la construction de 12 logements locatifs sociaux intermédiaires, ont été vendues à la société Bâtiments et Styles de Bretagne (BSB), en 2014, moyennant 62 € HT le m² (pour un total de 93 558 € HT).

Par une convention du 12 octobre 2012, la société publique locale Baie d'Armor Aménagement (B2A) est intervenue sur la partie travaux en qualité d'assistant à la maîtrise d'ouvrage.

Sur toute la durée de l'opération d'aménagement, les dépenses pour les études et les travaux de viabilisation et d'aménagement ont représenté la somme de 434 274 €, à laquelle il convient d'ajouter 57 145 € de participation au titre de la voirie et des réseaux.

Une participation de 90 899 € a été versée par le budget principal de la commune.

Par délibération du 27 février 2019, le conseil municipal a clôturé le budget annexe du lotissement et autorisé le transfert de l'excédent de 106 818,72 € sur le budget principal.

7.1.3.4 Le lotissement Domaine des Sculpteurs

Ce projet, d'une surface totale de 3,6 hectares, consiste en la construction de 89 logements, répartis en 50 lots pour l'habitat individuel, deux lots pour l'habitat collectif social comprenant 27 logements et deux lots pour l'habitat individuel en prêt social location accession PSLA. Il a été adopté par une délibération du 27 février 2019 autorisant le maire à déposer une demande de permis d'aménager.

Trégueux a fait le choix de gérer cette opération de lotissement en régie, considérant qu'une délégation de la maîtrise d'ouvrage à la société publique locale B2A aurait augmenté le prix de sortie des terrains à la vente.

La commune n'était pas propriétaire des sept parcelles nécessaires au projet, mais le foncier était néanmoins maîtrisé dans le cadre d'un portage par Saint-Brieuc-Agglomération, en vertu d'une convention du 11 mars 2014. L'agglomération s'était portée acquéreur des parcelles en 2016 auprès de quatre particuliers et d'une société, puis les a rétrocédées à la commune en 2020³⁰, pour la somme de 788 591 €, comprenant le prix d'acquisition initial, les frais d'actes et de géomètre, les indemnités d'éviction, les frais d'expropriation et le coût du portage foncier. Une procédure d'expropriation menée par l'agglomération dans le cadre du portage foncier a retardé la réalisation du projet.

³⁰ Après les délibérations des 27 février, 29 avril et 21 octobre 2020

La commune a souscrit sur le budget annexe un emprunt de 1,5 M€ d'une durée de trois ans, au taux fixe de 0,23 % (TEG 0,26 %), débloqué en totalité le 15 décembre 2020, moyennant des intérêts payés trimestriellement (862 €) et un remboursement du capital prévu en décembre 2023.

1,12 M€ ont été déboursés par la commune depuis 2017, représentant un tiers environ des dépenses prévues, dont 72 % sur l'exercice 2020, au cours duquel ont été réalisées l'acquisition des parcelles et une partie des travaux de viabilisation. Le solde de l'enveloppe prévue pour la réalisation des études et des travaux de viabilisation et d'aménagement était budgétisé sur 2021 à hauteur de 938 434 €.

La commune précise que ces prévisions n'incluent pas la participation du budget annexe aux aménagements futurs nécessaires au lotissement et situés en dehors de son périmètre ; toutefois, leur coût a bien été pris en compte pour le calcul du prix de vente des parcelles.

La commune a délibéré sur les modalités de commercialisation des 50 lots à la vente après leur livraison viabilisée, programmée pour le mois de juin 2021.

Elle projetait pour 2021 une recette de 2,65 M€, se décomposant en :

- 2,14 M€ au titre des ventes des 50 lots à des particuliers, le prix étant fixé à 102,50 € HT (123 € TTC) le m², pour 20 910 m²;
- 300 000 € au titre de la vente des ilots B et C (correspondant à 12 logements) au constructeur et maître d'ouvrage Coopalis, organisme agréée par l'État pour les opérations sur prêts sociaux location-accession, pour 3 035 m² ;
- 202 930 € au titre de la vente des ilots A et A' au bailleur social Côtes d'Armor Habitat, pour 2 899 m².

En début du mois de janvier 2022, la commune a pu concrétiser la vente de 33 lots aux particuliers sur les 50, ainsi que des îlots de location-accession et de logements sociaux, pour un total de 1,934 M€ HT. Les 17 lots restants sont pré-commercialisés³¹.

En conclusion, la chambre relève que la commune a fait le choix de porter en direct trois des quatre opérations d'aménagement de lotissements en cours sur la période de contrôle, sans passer par une délégation de maîtrise d'ouvrage, afin de limiter le coût de sortie des terrains à la vente.

Dans le même temps, elle n'a pas identifié dans les budgets annexes des lotissements la totalité des coûts liés à la réalisation de ces lotissements, notamment les coûts salariaux des personnels municipaux, représentant la conception du projet, le pilotage et les suivis techniques, administratifs et financiers. Elle n'a pas non plus identifié dans ces budgets annexes la charge foncière versée aux opérateurs chargés de la construction de logements sociaux.

La première conséquence est que les budgets annexes ne sont pas représentatifs de la totalité des charges réelles des opérations de lotissement.

³¹ C'est-à-dire objets d'un compromis de vente signés chez un notaire.

La deuxième conséquence réside en ce que les « excédents » comptables dégagés par les budgets annexes ne sont pas représentatifs des résultats réels, puisque calculés à partir de charges diminuées d'une part non négligeable, mais qui reste à chiffrer, des coûts liés à la mise en œuvre des opérations de lotissement.

L'objectif qui s'attache à l'obligation réglementaire de création d'un budget annexe lotissement retraçant l'intégralité des dépenses et des recettes de l'opération, étant de connaître le coût final de l'opération et de déterminer la perte ou le gain financier réalisés par la collectivité, n'est donc pas rempli.

7.2 Une dynamique insuffisante compte tenu des obligations légales de production de logements

7.2.1 Des objectifs non atteints au regard de la loi « solidarité et renouvellement urbains » et du programme local de l'habitat

7.2.1.1 Une situation de carence au sens de la loi « solidarité et renouvellement urbains »

La loi « solidarité et renouvellement urbains » (SRU) du 13 décembre 2000, imposant à certaines communes d'avoir une proportion minimale de logements sociaux sur leur territoire (en pourcentage du nombre total de logements), fixe un taux de 20 % pour la commune de Trégueux.

Des objectifs triennaux intermédiaires sont fixés par l'État en cas de retard par rapport aux taux minimal. En l'espèce, la commune accuse un retard important depuis plusieurs années. Trégueux comptabilise à ce jour 11,4 % de logements sociaux, avec un objectif à atteindre de 20 % en 2025. Il manque ainsi 340 logements sociaux sur le territoire de la commune.

La situation s'est en outre nettement dégradée depuis 2014 :

Tableau n° 18 : La production de logements sociaux à Trégueux

> rappel des résultats triennaux antérieurs : pourcentage de l'objectif atteint et nombre de logements sociaux créés :	
2002-2004 :	93 % (52 logements sociaux)
2005-2007 :	84 % (48 logements sociaux)
2008-2010 :	140 % (88 logements sociaux)
2011-2013 :	156 % (103 logements sociaux)
2014-2016 :	14 % (13 logements sociaux)
2017-2019 :	66 % (76 logements sociaux)

Source : Commune de Trégueux

Sur la période triennale 2014-2016, la commune a produit 13 logements sur les 96 programmés (14 %). L'objectif n'a pas non plus été atteint sur la période 2017-2019 puisque 76 logements sociaux ont été construits pour 116 attendus (66 %). Pour la période 2020-2022, l'objectif fixé est de 84 logements.

En raison de ce retard, la commune a conclu en 2018 avec l'État et l'agglomération un contrat de mixité sociale³², pour 2017-2019 et pour 2020-2022³³, dont l'objet est de préciser les modalités de réalisation des objectifs au vu des caractéristiques du territoire trégueusien. La contractualisation comporte une liste d'opérations de logements déclarées par la commune pour atteindre ses objectifs.

En dépit de ce dispositif contractualisé, la commune a fait l'objet d'un arrêté de carence pris par le préfet le 27 janvier 2021. Les conséquences sont de plusieurs ordres.

Elles sont d'abord financières : Trégueux avait jusqu'ici échappé au prélèvement prévu par la loi³⁴ en cas de non atteinte des objectifs de logements sociaux, grâce aux dépenses réalisées à ce titre, notamment via les aides à la charge foncière versées aux organismes. La commune a ainsi évité un prélèvement de 75 000 € en 2015, et de 204 000 € en 2020.

L'État a décidé de doubler ce prélèvement en 2022. C'est donc un doublement du montant de dépenses à réaliser en faveur du logement social à Trégueux, afin d'éviter la ponction sur le budget de la collectivité³⁵. La commune a précisé que le montant des dépenses réalisées en faveur du logement social, supérieures à 300 000 € sur la période de référence, devrait lui permettre d'échapper au prélèvement en 2022³⁶.

La seconde conséquence est la perte de son droit de préemption par la commune et son transfert vers l'État, qui conventionne avec l'Établissement public foncier de Bretagne, la commune et l'agglomération pour assurer la construction de logements sociaux locatifs.

Cette conséquence est importante car la commune perd la main sur les décisions et outils de maîtrise du foncier sur son territoire, tout en demeurant redevable sur le plan financier (versement des aides foncières aux constructeurs et pénalités financières en cas de non atteinte des objectifs relatifs au logement social).

La convention relative au droit de préemption a fait l'objet d'une délibération de la commune le 28 avril 2021. Cette dernière indique rester active dans sa mise en œuvre, qui donne lieu à un travail collaboratif avec l'Établissement public foncier de Bretagne.

³² Le contrat de mixité sociale communal est un dispositif contractuel liant l'État et les communes carencées en logements locatifs sociaux au regard des dispositions de la loi SRU ; il peut faire intervenir d'autres partenaires (intercommunalités, établissements publics fonciers, bailleurs sociaux...). Le contrat précise les moyens que la commune s'engage à mobiliser pour atteindre ces objectifs, y compris la liste des outils et des actions à déployer.

³³ Cf. annexe 3

³⁴ Prélèvement annuel prévu par la loi SRU, opéré sur ses ressources fiscales, proportionnel au potentiel fiscal et au déficit en logement social par rapport à l'objectif légal. Sont déduites de ces pénalités les dépenses réalisées par la commune en faveur du logement social.

³⁵ La loi SRU prévoit, en cas de carence, la possibilité pour l'État de multiplier le montant des pénalités par un facteur allant jusqu'à cinq. Trégueux s'est ainsi vue infliger un doublement des pénalités.

³⁶ Le calcul des dépenses prises en compte est réalisé sur l'année N-2.

7.2.1.2 Des objectifs du programme local de l'habitat non atteints

Au titre du programme local de l'habitat (PLH), la commune devait, sur la période d'examen, s'inscrire dans les objectifs fixés avec Saint-Brieuc Armor agglomération, compétente en matière d'habitat, sur les deux périodes 2012-2017 et 2019-2024.

Le PLH est un document stratégique, qui porte et décline la politique du logement à l'échelle de l'intercommunalité. Aux termes de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, le PLH définit « *les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer la performance énergétique de l'habitat et l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements* ». Il « *comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique. Le programme d'actions détaillé indique pour chaque commune ou secteur :*

- *le nombre et les types de logements à réaliser ;*
- *le nombre et les types de logements locatifs privés à mobiliser, dans le respect du IV de l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ;*
- *les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ;*
- *l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire ».*

Les deux PLH successifs ont prévu des objectifs chiffrés et qualitatifs à atteindre par les communes de l'agglomération. Celles qui, comme Trégueux, sont soumises à un rattrapage, se voient assigner des objectifs plus importants et en conformité avec les objectifs triennaux prescrits par l'État.

Les PLH ont prévu une contractualisation des objectifs avec chaque commune. Pour Trégueux, une seule contractualisation a été formalisée, en 2016³⁷ ; le PLH actuel adopté depuis 2019 n'avait pas encore, au cours du contrôle de la chambre, fait l'objet d'un contrat avec l'agglomération.

³⁷ Approuvée par délibération n° 2016-027 du 24 février 2016

Trégueux devait ou doit, ainsi, atteindre les objectifs suivants :

Tableau n° 19 : Écarts entre objectifs et réalisation des PLH 2012-2017 et 2019-2024

<i>Période PLH</i>	Objectifs chiffrés applicables à Trégueux	Objectifs qualitatifs³⁸ logements sociaux	Réalisation par la commune
2012-2017	600 logements au total, dont 190 logements sociaux (31,6 %) 100 logements par an	Total sur la période : 133 logements PLUS (22 par an) 57 logements PLAI (9 par an)	312 logements, dont 66 logements sociaux (21,1 %).
2019-2024	40 à 50 logements par an, dont 28 logements sociaux.	Par an : 12 PLUS et 16 PLAI	2019 : 39 logements, dont 22 logements sociaux (7 PLUS, 3 PLAI, 12 PSLA).

Source : PLH et données fournies par la commune

Les objectifs du PLH n'ont donc pas été atteints.

7.2.2 Des efforts de production de logements sociaux en partie freinés par des contraintes externes

Suite à l'arrêté de carence du Préfet des Côtes-d'Armor du 27 janvier 2021, la commune, souhaitant conserver la main mise sur les choix en matière d'urbanisme, a fait part de ses difficultés « à produire du foncier » notamment pour le logement social, dans un contexte de gestion économe du foncier, de limitation de l'étalement urbain et de densification.

Sur la période d'examen, il est indéniable que la commune a consenti des efforts en faveur de la réalisation de logements sociaux, et que la production a été ralentie par des facteurs extérieurs³⁹, et par un coût élevé.

³⁸ Le PLH fixe des objectifs par catégories de logements sociaux à produire : ceux qui bénéficient de prêts locatifs à usage social (PLUS), qui sont les logements sociaux « traditionnels », et de prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), qui sont des logements « très sociaux ». Les logements construits avec les prêts locatifs sociaux (PLS) sont destinés aux ménages dont les plafonds de ressources excèdent ceux du logement social classique (logement PLUS) mais qui rencontrent des difficultés pour se loger dans le parc privé. Le nombre de PLS est plafonné dans le PLH de SBAA. Par ailleurs, les prêts sociaux de location accession (PSLA) sont désormais inclus dans l'inventaire des logements pris en compte pour calculer l'atteinte du quota de logements sociaux prévu par l'article 55 de la loi SRU (décret du 27 juin 2019, pris en application de la loi Elan).

³⁹ Retraces notamment dans les échanges intervenus avec l'État, à travers le contrat de mixité sociale du 30 octobre 2018.

7.2.2.1 Les contraintes et facteurs externes

La commune a rencontré une difficulté technique en raison d'un problème d'écoulement des eaux pluviales à l'ouest de son territoire, générant un risque d'inondation. De ce fait, quatre opérations de 140 logements au total, dont 34 % de logements sociaux, ont dû être neutralisées. Si la mobilisation de ce « réservoir » de réalisation de logements devra être envisagée à long terme, elle n'est toujours pas d'actualité compte tenu des risques identifiés et non résolus.

Le deuxième facteur est lié au phénomène de densification spontanée de l'enveloppe urbaine. La mutation du bâti existant, par les projets privés, notamment issus des divisions de parcelles, augmente le nombre total de logements sur la commune, sur la base duquel sont calculés les pourcentages de logements sociaux. Il « dilue » en quelque sorte le pourcentage de logements sociaux.

Le troisième élément contraignant concerne la situation économique des bailleurs sociaux du territoire, qui évoquent des difficultés à s'inscrire dans les opérations de logement au regard des évolutions législatives (réforme des aides personnalisée au logement –APL-, hausse de la TVA, restructuration des bailleurs en application de la loi « Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique » dite loi ELAN).

Enfin, le paysage des bailleurs sociaux briochins évolue actuellement. La loi ELAN oblige, à compter du 1er janvier 2022, les organismes de logement social à se regrouper pour dépasser le seuil minimal de 12.000 logements gérés. Un rapprochement a ainsi été acté entre Côtes d'Armor Habitat et Terre & Baie Habitat. Ce nouvel ensemble portera le nom de Terres d'Armor Habitat. Cette évolution institutionnelle vise à optimiser le fonctionnement et renforcer les moyens des structures. L'impact de ces réorganisations sur les relations avec la collectivité, au regard du nouveau positionnement de l'opérateur, sera à mesurer dans le temps.

7.2.2.2 Un financement des logements sociaux qui pèse dans les finances communales

Sur la période triennale 2017-2019, concernée par le constat de carence, le montant des aides à la charge foncière versées par la commune a été de 688 065 €, dans et hors lotissement.

Le montant actuel des aides résulte du guide des aides à l'habitat 2020 de l'agglomération. Ce montant a augmenté depuis 2014⁴⁰.

L'aide est forfaitaire, et varie en fonction du type de l'opération (amélioration, démolition-reconstruction, vente en l'état futur d'achèvement) et de sa localisation (extension urbaine ou densification). L'intervention financière de l'agglomération, basée sur les montants forfaitaires, est conditionnée par le versement, en sus, d'une aide communale au moins équivalente.

⁴⁰ Le guide des aides 2014 prévoyait des aides comprises entre 5 000 € et 9 000 €.

Tableau n° 20 : Saint-Brieuc Armor agglomération – montant, par logement, des aides à la production de logements sociaux

	PLUS	PLAI
Parcelle bâtie de centre urbain à des fins d'acquisition amélioration	10 % du coût total de l'opération (HT) plafonnée à 15 000€ par logement	
Parcelle bâtie de centre urbain à des fins de démolition-construction	11 500 €	12 000 €
Parcelle nue en dent creuse	9 500 €	10 000 €
- Extension urbaine en 1AU et 2 AU dans l'enveloppe urbaine - VEFA	7 500 €	8 000 €
Extension urbaine en 1 AU et 2 AU hors enveloppe urbaine	5 000 €	5 500 €

Source : Extrait de la fiche n° 12 du guide des aides habitat 2020, Saint-Brieuc Armor agglomération

7.2.3 Des efforts qui ont pâti des insuffisances de la contractualisation et d'un manque d'anticipation de la commune

7.2.3.1 Des dispositifs de contractualisation insuffisamment réactifs et adaptés à la situation de la commune

Au titre de la programmation fixée dans le contrat de mixité sociale avec l'État et l'agglomération, la commune s'est engagée sur un certain nombre d'opérations projetées ou en cours, mais le nombre de logements prévus est inférieur aux objectifs triennaux de la période tels que fixés par l'État dans le cadre de la loi SRU (cf. § 7.2.1.1) : 54 à 55 logements sont identifiés, pour 116 exigés sur 2017-2019.

En réponse aux observations provisoires, la commune indique avoir, en définitive, réalisé 76 logements sur cette période, nombre dont la chambre constate néanmoins qu'il demeure significativement inférieur à l'objectif fixé.

Par ailleurs le contrat de mixité sociale comporte des engagements assez généraux, de la part de la commune, de l'agglomération et de l'État, mais il n'apporte pas de réponses opérationnelles face aux constats dressés. Il est difficile, de ce point de vue, d'apprécier son impact sur l'amélioration de la situation de la commune au regard des objectifs fixés.

Par exemple, la commune s'engage :

- A « établir une stratégie » sur le potentiel foncier et à « poursuivre la recherche » de foncier mobilisable ;
- A « assurer un suivi particulièrement attentif des permis de construire » pour la réalisation de logements sociaux et à « faciliter les démarches des organismes » ;
- A « communiquer de façon ciblée » sur le conventionnement avec l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ;
- A étudier « pour chaque projet la participation communale à l'équilibre financier par le biais d'aides à la charge foncière ».

Les engagements de Saint-Brieuc Armor agglomération ne sont pas davantage explicités. Ainsi, SBAA s'engage :

- A prendre « en compte, dans ses propositions pour la programmation annuelle des logements sociaux, les objectifs de production de la commune » ;
- A « accorder une priorité aux demandes de financement en PLUS/PLAI et demandes d'agrément en PLS » déposées par les opérateurs à Trégueux ;
- A « organiser la mise en relation des acteurs potentiels avec la commune ».

S'agissant des contrats de mixité sociale, un rapport de la Cour des comptes de février 2021, relatif à l'article 55 de la loi SRU, met en lumière l'intérêt de cette contractualisation, prévue par une instruction du Premier ministre du 30 juin 2015⁴¹, et qui permet de privilégier une approche territoriale et pas seulement chiffrée. Il évoque aussi la nécessité de préciser le plus possible les engagements réciproques et de ne pas s'en tenir à une revue des projets en cours au titre des objectifs à atteindre.

Il s'agit précisément de l'écueil que la chambre constate dans le contrat de mixité sociale de Trégueux.

De même, la contractualisation avec Saint-Brieuc Armor agglomération dans le cadre du PLH constitue, potentiellement, un outil sur mesure pour déterminer des actions concrètes à mettre en place avec l'intercommunalité pour aider la commune à rattraper son retard dans la production de logements sociaux.

Pourtant, le contrat n'a été adopté qu'en 2016, soit une année avant la fin du PLH 2012-2017. La contractualisation au titre du PLH 2019-2024 n'est toujours pas intervenue.

Par ailleurs, le contenu de la contractualisation⁴² au titre du PLH demeure essentiellement basé sur des objectifs chiffrés rappelés à la commune, et non sur une liste d'opérations envisageables ou de secteurs sur lesquels des leviers concrets peuvent être mobilisés. Les engagements fixés en termes d'outils et d'actions qualitatives restent génériques, limités à l'énonciation de grands principes, et manquent de portée opérationnelle, ainsi que l'illustre cet extrait :

⁴¹ Ces éléments de réflexion relatifs au contrat de mixité sociale ont été repris par la commission des affaires économiques du Sénat le 19 mai 2021, parmi les 25 propositions d'évolution de la loi SRU. Le rapport du Sénat propose de généraliser les contrats de mixité sociale.

⁴² La contractualisation comporte trois documents : une charte d'opérations d'aménagement, un guide d'application dans les documents d'urbanisme, et un mémo annuel.

Tableau n° 21 : Les objectifs contractualisés de programmation de Trégueux -PLH

SUR LA COMMUNE : HABITAT DURABLE ET ECONOMIE DE L'ESPACE		
Habitat durable : économie de l'espace et formes d'habitat		
L'objectif est de permettre la réalisation de formes d'habitat moins consommatrices en foncier et en ressources naturelles dont les ressources énergétiques. Ainsi, les opérations d'habitat, en neuf et en réhabilitation, devront s'inscrire dans les objectifs d'éco-aménagements (éco-quartiers) et d'éco-bâti et devront contribuer, par leur compacité, à la sobriété énergétique des constructions.		
En ce qui concerne la compacité et au vu du profil bâti de la commune, la déclinaison, au sein des nouvelles opérations d'habitat est la suivante :		
Habitat collectif (a minima)	Habitat groupé (a minima)	Habitat individuel pur (au maximum)
31 %	27 %	42 %
Le PLH 2012-2017 répartit les objectifs de production de logements selon que l'on se trouve en renouvellement urbain (18.5%) ou en urbanisation nouvelle (81,5%).		
→ L'enjeu pour les nouvelles opérations portera sur la densification des secteurs desservis par une ligne structurante de transport en commun pour les communes concernées, ou une ligne transport en commun a minima, pour les autres. Ces nouvelles opérations d'urbanisme à vocation Habitat devront également respecter la Charte urbanisme – transport de l'Agglomération		
Dans le PLH 2012-2017, Saint-Brieuc Agglomération a fixé les objectifs de la commune de Trégueux à 32 logements par an dont 30 à 35 % de logements sociaux. En matière de densité, les objectifs sont fixés par opérations mixtes à 25 logements par hectare. Pour les opérations en individuel à 20 logements par hectare et 35 logements par hectare en collectif.		
CARACTERISTIQUES ET BESOINS POUR LA COMMUNE		
Situation actuelle	Trégueux	Saint-Brieuc Agglomération
DÉMOGRAPHIE		
Nombre d'habitants 2012	8044	115 530
Croissance démographique (2006-2012)	+ 1.7%	+0.6% par an
Densité moyenne (2012)	552 hab. /km ²	457 hab. / km ²
PARC DE LOGEMENTS		
Nombre de logements	3 908	61 981
Résidences principales	3 655 (93.5%)	53 822 (87 %)
Résidences secondaires	81 (2.1 %)	2 756 (4 %)
Logements vacants (Filocom 2013)	172 (4.4 %)	5 403 (9 %)
Analyse du rythme de construction	2012 : 62 (-43%) / 2013 : 68 (+10%) / 2014 : 37 (-46 %)	2012 : 952 (+9%) / 2013 : 639 (-33%) / 2014 : 526 (-18%)
Marché de l'immobilier local 2011-2013	36 appartements, dont 7 en 2011, 8 en 2012, 21 en 2013 pour un prix moyen sur les 3 dernières années de : 1 577 €/m ²	1 794 appartements pour un prix moyen sur les 3 dernières années de 1 380 €/m ²
	178 maisons, dont 52 en 2011, 60 en 2012, 46 en 2013 pour un prix moyen sur les 3 dernières années de : 1 592€/m ²	2386 maisons pour un prix moyen sur les 3 dernières années de 1 576 €/m ²
HABITAT SOCIAL		
Taux de logements locatifs sociaux RPLS 2014 – hors conventionné privé	341 9.3 %	RPLS : 8 085 RPLS : 15 %
Lois SRU et DALO	Commune SRU	6 communes – loi SRU 3 communes – DALO

Source : extrait de la contractualisation avec Trégueux, 2016.

Compte tenu des difficultés et contraintes externes dont la commune fait état, il serait pertinent de mettre en place et renforcer l'outil de contractualisation avec l'agglomération, dans le cadre de l'actuel PLH.

7.2.3.2 Un plan local d'urbanisme resté figé sur un modèle de développement par l'extension urbaine

Le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune, encore applicable à ce jour (le PLU Intercommunal n'est pas encore adopté, seul son projet d'aménagement et de développement durable a été arrêté le 28 novembre 2019), prévoit un modèle de développement de la ville qui, en dépit des modifications apportées en 2012 et 2016, demeure encore essentiellement tourné vers l'extension urbaine en frange de l'urbanisation actuelle (cf. zones hachurées en orange dans le document ci-dessous) :

Photo n° 1 : Projet d'aménagement et de développement durable de Trégueux



Source : projet d'aménagement et de développement durable, PLU de Trégueux, 2009

L'effort de production de logements de la commune s'est, de ce fait, essentiellement concentré en extension urbaine. Les opérations réalisées en extension sont plus faciles à mener et moins onéreuses du fait du prix plus faible du foncier dans ces secteurs et de l'absence de déconstruction préalable.

En réponse aux observations provisoires, la commune a fait valoir que, dans les faits, la production de logements y compris en lotissements avait eu lieu principalement en densification ou en renouvellement urbain.

Cependant, cette approche est contredite par les analyses élaborées pour les documents de programmation, en l'absence d'une véritable étude de densification qui permettrait de trancher clairement la question. En premier lieu, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Saint-Brieuc classe dans la catégorie des extensions urbaines l'ensemble des zones à urbaniser (zones « 1AU » et « 2AU ») de Trégueux situées en frange des zones déjà bâties, contrairement à l'approche que retient la commune. En second lieu, le contrat de mixité sociale précité (annexe 3), pose le constat que « *La commune de Trégueux s'est développée depuis le début des années 70 jusqu'à aujourd'hui de façon très concentrique. Il n'est pas resté de grandes propriétés englobées dans la zone urbaine qui constitueraient aujourd'hui des « réservoirs fonciers » pour des opérations d'urbanisme de plus de 10 logements » et que « lorsque la municipalité envisage son développement, il est généralement positionné en extension urbaine. Or, cela peut être contradictoire avec le principe de maîtrise de la consommation des terres agricoles qui figure dans le schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Brieuc, qui priorise le développement en densification et en renouvellement urbain ».*

La commune gagnerait, dans le cadre de l'élaboration du PLU intercommunal mené par l'agglomération, à distinguer clairement les zones constituant des extensions urbaines de celles relevant de la densification ou du renouvellement urbain, au sens du SCoT.

Le PLU communal a peu évolué depuis 2009. Si le règlement a été modifié à deux reprises pour permettre davantage de densification dans certaines zones⁴³, il n'a pas intégré les outils qui sont venus, au fil du temps, aider les collectivités à mobiliser le foncier en faveur du logement, et qui sont préconisés par le contrat que la commune a signé au titre du PLH :

⁴³ Modification du 4 juillet 2012 portant sur le règlement de la zone 1 AUf et modification du 21 septembre 2016 portant sur les zones Ue.

Tableau n° 22 : Outils de mobilisation du foncier préconisés par le PLH

Le règlement
<p>✓ Disposition générales : servitude de mixité sociale dans les zones U et AU et densité minimale de logements dans les zones AU destinées à l'habitat (reprises dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation du PLU) compatibles avec le PLH. (article L 123-2 d du Code de l'Urbanisme).</p> <p>Pour les zones AU destinées à accueillir des logements et située à proximité d'une offre de transport collectif, conformément à l'article L 123-1-5-13 bis du code de l'urbanisme, le PLU fixe une densité minimale de logements pour les futures opérations.</p> <p>✓ Chapitre "définitions" préalable au règlement, incluant la définition des logements sociaux concernés, telle qu'indiquée dans le PLH, pour faciliter la réalisation de la servitude de mixité sociale (cf. annexes)</p> <p>✓ Dispositions particulières réglementaires, allant dans le sens d'une densification et d'une rationalisation de l'espace (implantation, hauteur des constructions, ...).</p> <p>✓ Règles d'implantations par rapport aux voies pour accompagner une densification du centre-ville, tout en préservant la tranquillité des habitations conservées</p> <p>✓ Emplacement(s) réservé(s), imposant un emplacement dédié à de l'habitat social dans des programmes de logements définis par le PLU (article L 123-2 b du Code de l'Urbanisme).</p> <p>✓ Sursis à statuer de 2 ans en attente d'un projet d'aménagement (article 111-10 du Code de l'Urbanisme)</p> <p>✓ Périmètres d'inconstructibilité de 5 ans en attente d'un projet d'aménagement global (PAPAG) (article L123-2 du Code de l'Urbanisme)</p> <p>Les documents graphiques</p> <ul style="list-style-type: none"> - utilisation des libellés de zonage établi par le Pays de Saint-Brieuc - identification de secteurs repérés en centre-ville pouvant muter pour accueillir des formes d'habitat plus denses - emplacement(s) réservé(s), imposant un emplacement dédié à de l'habitat social dans des programmes de logements définis par le PLU (article L 123-2 b du Code de l'Urbanisme).

Source : contractualisation PLH 2012-2017

7.2.3.3 La densification, un enjeu fort et un levier de production de logements sociaux insuffisamment pris en compte

Le PLU de la commune, approuvé en 2009, n'est plus en phase avec les objectifs fixés par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pays de Saint-Brieuc, qui date du 27 février 2015.

Les PLU devaient être rendus compatibles avec le SCoT dans un délai d'une à trois années⁴⁴. À cet égard, la commune explique qu'il « n'y a pas eu de mise en compatibilité du PLU avec le SCoT dans les 3 ans après approbation du SCoT en 2015 car la compétence planification des documents d'urbanisme a été transférée à Saint-Brieuc Armor Agglomération le 27 mars 2017 et que l'élaboration du PLUi a été prescrite en mai 2018 ».

La chambre conçoit que les délais et procédures qu'implique une mise en compatibilité des documents d'urbanisme sont importants et que l'échéance du transfert de compétence pouvait être prise en compte. Néanmoins, au vu des enjeux, la commune aurait pu au minimum, intégrer certaines orientations, d'autant que son PLU a quand même fait l'objet de quelques modifications depuis 2015⁴⁵.

⁴⁴ Article L. 131-6 du code de l'urbanisme, dans sa version alors applicable.

⁴⁵ Mise en compatibilité n°1, par arrêté préfectoral du 21 juillet 2015 pour l'extension du parc d'activités des Châtelets ; modification n°2, par délibération du Conseil municipal du 27 janvier 2016, concernant la réalisation d'un parc d'activités au Perray et d'un lotissement d'habitation dans le secteur de la rue de Verdun ; modification n°3 par délibération du Conseil municipal du 21 septembre 2016, relative à la réalisation d'une résidence seniors et de logements sociaux, la modification du règlement des clôtures en zone d'habitat et l'augmentation de l'emprise au sol autorisée pour les constructions en zone UC.

Ainsi, le SCoT pose le principe d'une priorité de développement en densification du tissu urbain existant et à proximité des services de transport notamment, plutôt qu'en extension urbaine. Pour pouvoir mobiliser le foncier dans le tissu urbain existant, le SCoT prévoit la réalisation par les communes d'une étude de densification et, au vu du résultat de cette étude, la prise en compte du potentiel de densification pour le calcul des besoins en foncier.

Une telle étude est importante, car la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi « ALUR ») a fortement encadré les possibilités d'ouverture à l'urbanisation des secteurs repérés en « 2AU » dans les PLU (zones d'extension future).

Cette loi a introduit deux contraintes :

- En premier lieu, la modification du PLU pour l'urbanisation d'une zone 2AU nécessite une délibération motivée démontrant que cette ouverture est rendue nécessaire par un tissu urbain n'offrant pas d'autres possibilités de construction ;
- En second lieu, les zones 2AU qui n'ont fait l'objet d'aucun projet d'aménagement ou d'acquisitions foncières significatives au bout de neuf ans sont automatiquement considérées comme naturelles ou agricoles ; seule une procédure de révision du PLU peut alors être envisagée pour étudier leur ouverture à l'urbanisation.

Tableau n° 23 : Les objectifs de maîtrise de la consommation d'espace selon le SCoT du Pays de Saint-Brieuc

I III - PROMOUVOIR DE NOUVELLES FORMES URBAINES ET RÉSIDENTIELLES ÉCONOMES EN ESPACE ET EN ÉNERGIE

La maîtrise de la consommation d'espace est un des enjeux essentiels du développement urbain aujourd'hui. Sur le Pays de Saint-Brieuc, l'espace consommé par l'urbanisation pour les seuls besoins de l'habitat (sans compter les infrastructures) entre 2000 et 2010 est évalué à 1 262 hectares, soit un rythme de 114 hectares par an.

Par le SCOT, le Pays de Saint-Brieuc affirme la volonté de préserver de la pression de l'urbanisation les terres agricoles, base du potentiel productif du territoire, et les espaces naturels, dont les impacts sur le milieu sont multiples et parfois irréversibles.

Il s'agit d'encourager les pratiques d'urbanisation plus respectueuses des espaces, s'appuyant sur le renouvellement urbain, la densification et la promotion de nouvelles formes urbaines mais également plus économes en énergie: rénovation du parc existant, construction de bâtiments performants, réduction des besoins de mobilité. Les bâtiments et les transports représentent plus des trois quarts des consommations d'énergie primaire du territoire : la manière d'aménager, de construire et de se déplacer sur le territoire est donc une variable essentielle.

1. Affirmer le renouvellement urbain³ comme mode de développement prioritaire

Investir les disponibilités foncières et immobilières constitue un enjeu majeur pour le Pays de Saint-Brieuc avec le double objectif de préserver les richesses agricoles et naturelles et de valoriser et favoriser la diversification du parc de logements dans les centres-bourgs ou les centres-villes tout en limitant les coûts globaux liés aux équipements ou services nécessaires aux nouveaux quartiers périphériques.

PRESCRIPTIONS

→ Dans le cadre de la révision des documents d'urbanisme, les communes réalisent une étude de densification des zones déjà urbanisées (article L122-1-5 du Code de l'Urbanisme) ; il s'agit d'un repérage des gisements bâtis ou non bâtis dignes d'intérêt dans une démarche de renouvellement urbain ou de densification du tissu urbain existant.

→ Les documents d'urbanisme organisent prioritairement la densification du tissu urbain par la mise en œuvre de règles permettant la mobilisation des gisements identifiés dans l'étude de densification.

→ Dans les documents d'urbanisme, le potentiel de renouvellement urbain identifié digne d'intérêt dans l'étude de densification est pris en compte dans le calcul des besoins en foncier et représente au moins 25% des besoins en foncier sauf si les gisements sont insuffisants.

³ Le renouvellement urbain consiste à «refaire la ville sur la ville» grâce aux moyens suivants :

- la reconquête de logements vacants ou insalubres (réhabilitation),
- l'utilisation et l'optimisation des dents creuses,
- la rénovation du bâti par démolition/reconstruction,
- le changement de destination de certains bâtiments.

Exemple de l'impact de la réalisation d'une étude des gisements fonciers et immobiliers sur l'éclairage des choix de développement urbain d'un territoire

PLU
Un objectif de production de 100 logements
+ la prise en compte d'un coefficient de rétention foncière
= un surdimensionnement de l'offre foncière au-delà du besoin réel

Offre foncière
Zone 1 AU : 75*
Zone 2 AU : 90*
Renouvellement Urbain : 10*

* Potentiel d'accueil en nombre de logements

PLU
Un objectif de production de 100 logements
Adaptation de l'offre foncière aux besoins réels du territoire

Offre foncière
Renouvellement Urbain : 10 => 60*
Suppression Zone 2 AU : 90*
Zone 1 AU diminuée : 75 => 40*
+ réserve foncière (2 AU sur partie ouest)

* Potentiel d'accueil en nombre de logements

Source : EPF Foncier de Bretagne

Source : extrait du document d'orientations et d'objectifs du SCoT du Pays de Saint-Brieuc, 2015.

L'étude de densification prévue par le SCoT n'a pas été menée par la commune, ni a fortiori intégrée dans sa planification.

Pourtant, dès 2013, un diagnostic avait été réalisé par la commune en collaboration avec Saint-Brieuc Armor agglomération « pour recenser le foncier disponible au sein de l'enveloppe urbaine sur la commune de Trégueux [et servir] à la recherche de foncier pour la réalisation de logements sociaux en densification ». Mais ce diagnostic n'a finalement pas été intégré au document d'urbanisme, restant de ce fait un document de travail, utilisé de manière ponctuelle et non comme un outil d'aménagement.

Sur les 83 secteurs du centre-ville identifiés par le diagnostic comme pouvant accueillir des opérations de densification, seules cinq opérations ont vu le jour entre 2015 et 2021 pour un total de 54 logements sociaux.

La commune aurait pu, à partir de cette étude de 2013, engager une révision de son PLU afin d'anticiper les difficultés qui, aujourd'hui, la rattrapent. En s'abstenant d'engager une telle procédure, elle s'est privée de la possibilité d'adapter sa stratégie au nouveau cadre légal, devenu plus contraignant dès 2014 avec la loi ALUR.

Par ailleurs, pour Trégueux, l'objectif fixé par le SCoT en termes de densité est de 25 logements par hectare en moyenne.

Or, les orientations d'aménagement et de programmation du PLU de la commune, qui précisent les objectifs de construction spécifiques dans des zones délimitées, prévoient toujours une densité de 20 logements par hectare pour le centre-ville, les secteurs sud-est et sud-ouest et de seulement 18 logements par hectare pour le secteur du Créac'h.

Sur la période de contrôle, les opérations de lotissement peinent à atteindre les objectifs fixés par le SCoT : les densités sont comprises entre 22,4 et 24,7 logements par hectare⁴⁶.

Une densité supérieure aurait de fait permis de construire davantage de logements sociaux, *a fortiori* dans des opérations de lotissements où le foncier est important et maîtrisé par la commune.

La commune n'a donc pas engagé dans ses choix de développement, y compris dans ses opérations en extension urbaine, une pleine mise en œuvre des objectifs de densification, qu'elle devait pourtant décliner. Elle n'a, de fait, pas pris le virage imposé par les textes et les orientations des documents supérieurs, ce qui constitue un facteur freinant la production de logements sociaux.

En effet, l'absence d'une véritable étude de densification intégrée au PLU a privé la commune d'un outil stratégique pour renouveler la ville sur elle-même et programmer des opérations dans le tissu urbain existant. La difficulté à mener des opérations en renouvellement urbain est d'ailleurs mentionnée par le contrat de mixité sociale comme un frein à la réalisation de logements sociaux⁴⁷.

Enfin, en application de la loi ALUR de 2014, l'ouverture à l'urbanisation des secteurs d'extension urbaine future (zones 2AU) n'est plus possible pour la commune depuis 2018, faute d'avoir délibéré sur le sujet avant cette date (soit neuf ans après l'adoption du PLU). Or, les seules réserves foncières dont dispose la commune sont positionnées dans ces secteurs 2AU. Elles n'ont pu être mobilisées.

En conclusion, la chambre note un manque d'anticipation de la commune sur toute la période en contrôle, face aux évolutions des textes et aux enjeux qui ne sont pourtant pas nouveaux. Le sujet du rattrapage des objectifs de logements sociaux est par exemple déjà mentionné dans le rapport de présentation du PLU de 2009.

Au vu des évolutions législatives et réglementaires, et à l'aune du SCoT et du PLUi en cours d'élaboration, les enjeux de sobriété dans la consommation foncière et de densification du tissu urbain existant rattrapent la commune, alors qu'elle a perdu sa compétence en matière de planification sur ce sujet et qu'elle se trouve en difficulté en raison de son retard dans la production de logements sociaux. Malgré le transfert de la compétence à l'agglomération, c'est bien elle qui demeure responsable vis-à-vis de l'État du respect du pourcentage minimum de logements sociaux fixé par l'article 55 de la loi SRU.

⁴⁶ Chiffres calculés soit selon le PLU, soit selon les réponses de la commune. Lotissement d'Armor : 18,5 logements par hectare, la Pérouse : 22,4 logements par hectare, le Créac'h : 16,8 logements par hectare, Domaine des Sculpteurs : 24,7 logements par hectare.

⁴⁷ Page 4 du contrat de mixité sociale.

L'ouverture à l'urbanisation des secteurs d'extension urbaine future (zones classées 2AU dans le PLU) n'étant plus possible pour la commune depuis 2018, la question du devenir des réserves foncières constituées dans ces secteurs devra attendre l'adoption du PLUi, et sera conditionnée par l'étude préalable des possibilités de densification du tissu urbain existant, dans lequel la commune ne dispose pas de réserve foncière à ce jour.

À cet égard, la commune a fait part de ses inquiétudes concernant son extension future au vu des perspectives du PLUi, qui entraîneront une diminution des secteurs d'urbanisation future par rapport à ceux actuellement inscrits au PLU communal. Elle considère que cette réduction peut compromettre le développement et donc la dynamique financière de la ville. En tout état de cause, un changement d'approche s'impose en lien avec l'agglomération et les services de l'État, pour exploiter de manière plus dynamique le tissu urbanisé existant, car il ne sera en principe plus possible pour la commune de répondre à ses besoins de développement par des opérations de lotissements, telles qu'elle les menait jusqu'ici. Sa capacité financière à octroyer les aides à la charge foncière pour le logement social dans des opérations en renouvellement urbain devra être évaluée.

Dans ce contexte, la chambre invite la commune à une réflexion sur une stratégie et des outils adaptés pour ses opérations futures, qui devront être menées en priorité dans l'enveloppe urbaine, avec des contraintes supérieures de complexité, de coût et de durée. À cet égard, l'outil de la zone d'aménagement concerté (ZAC) « multi sites » permet par exemple, dans un périmètre qui peut être composé de plusieurs sites distincts et non contigus, de maîtriser l'ensemble des contraintes d'aménagement : en contrôlant les renouvellements spontanés du bâti (par le « sursis à statuer »), en acquérant les parcelles pour la réalisation de logements et en prévoyant les équipements nécessaires⁴⁸, avec la possibilité d'une participation des aménageurs et constructeurs, plus adaptée que la taxe d'aménagement pour financer les coûts réels des équipements publics.

⁴⁸ Articles L. 311-1 et suivants du code de l'urbanisme.

8 DES FRAGILITES JUSTIFIANT UN RENFORCEMENT DE LA FONCTION ACHAT

8.1 L'organisation de la commande publique et les procédures internes

La passation des marchés au sein de la commune n'est pas centralisée au sein d'un service « achats ». Il appartient dès lors à chaque responsable de service d'organiser et d'assurer la passation de ses marchés et commandes, de l'expression des besoins jusqu'au suivi opérationnel de leur exécution.

Il existe un guide de procédure, qui a été remis à jour en juin 2020 et qui tient compte de l'entrée en vigueur du code de la commande publique. Il présente les procédures et circuits internes à la commune, l'attribution des marchés étant décidée, selon le cas, soit par une commission des marchés, soit par le bureau municipal (achats inférieurs à 15 000 € HT ayant fait l'objet d'une mise en concurrence), soit par le Maire (pour les achats inférieurs à 15 000 € HT n'ayant pas fait l'objet d'une mise en concurrence).

La répartition des compétences entre le bureau, la commission des marchés et le maire apparaît complexe. Le bureau n'est, en outre, pas autorisé par le code général des collectivités (CGCT) à détenir un tel pouvoir d'attribution des marchés. L'organisation devra donc être revue sur ce point.

8.2 Des anomalies dans certaines procédures de marchés sur la période d'examen

Une remarque liminaire est à formuler concernant le classement des dossiers de marchés clos, qui ne sont pas centralisés, mais dispersés entre le service finances (pièces contractuelles, factures) et les services chargés des procédures et du suivi de l'exécution (dossiers de consultation et pièces techniques relatives à l'exécution).

La chambre invite la commune à veiller au classement et à l'archivage des dossiers de manière centralisée, une fois le marché exécuté, dans une logique de traçabilité des procédures⁴⁹.

8.2.1 Examen de dossiers ayant donné lieu à des déclarations d'infructuosité

La chambre a analysé le déroulement de certaines procédures, qui ont donné lieu à des déclarations d'infructuosité en 2018 et en 2019, les offres reçues étant nettement supérieures au budget alloué (marché « menuiseries extérieures » n° 2018011 et marché n° 2019008 relatif à l'aménagement de la rue Pasteur).

⁴⁹ Les règles d'archivage des marchés ont été précisées dernièrement, par le référentiel 2021/D/73 du 6 janvier 2021

Ces dossiers n'appellent pas de remarque particulière sur le plan des règles de la commande publique. En revanche, le dépassement du budget étant important (trois lots sur huit pour le marché de 2018 ; l'offre la plus basse du marché de 2019 excédait de 120 000 € le montant inscrit au budget), il est à mettre en lien avec la nécessité, pour la commune, de mieux estimer et définir le besoin en amont (cf. § 8.4.2).

8.2.2 Marché de travaux d'aménagement de la rue des Fauvettes

Ce marché a été passé par la commune, sous maîtrise d'œuvre de Saint-Brieuc Armor agglomération, qui a assuré à ce titre la pré-analyse du dossier.

La chambre a relevé des problèmes de traçabilité, de cohérence dans les pièces de procédure ainsi que des écarts par rapport aux règles de la commande publique.

De manière générale, le dossier fourni par la commune n'est pas correctement classé et permet difficilement de retracer la procédure. Il manque des pièces (avis de publication au bulletin officiel (BOAMP), registre de dépôt des candidatures et offres, mémoire technique de l'attributaire qui est pourtant une pièce contractuelle, pièces relatives à la sous-traitance, avenant n° 1 au marché, second compte rendu de chantier), que la chambre a récupérées en partie par la suite.

Concernant les délais de publication, la chambre a constaté des incohérences entre les pièces du marché, le rapport de présentation annonçant une parution le 18 juin 2016, alors que les pièces présentes dans le dossier mentionnent un envoi pour publication le 8 juillet 2016, la date limite de réception des offres étant fixée au 29 juillet 2016. Les entreprises n'ont donc bénéficié que de 21 jours pour déposer leurs offres, ce qui diffère fortement du délai annoncé dans le rapport soumis au maire.

Plusieurs autres anomalies peuvent être relevées au titre de la mise en concurrence de ce marché.

En premier lieu, le marché n'est pas alloti, sans aucune justification dans le dossier, en contradiction avec l'article 12 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, alors applicable⁵⁰. En l'espèce, le marché comporte un seul lot regroupant des prestations pourtant distinctes : le terrassement, la voirie, la signalisation, l'assainissement et les eaux pluviales, les espaces verts et le mobilier urbain. L'absence de justification du non allotissement constitue une irrégularité pouvant conduire à l'annulation d'une procédure de passation (cf. Conseil d'État, 11/08/2009 Communauté urbaine de Nantes).

Plus problématique encore, il existe des irrégularités dans la procédure d'attribution. La chambre relève qu'une entreprise soumissionnaire a bénéficié de la possibilité de remettre une offre supplémentaire, sous la forme d'une variante, au-delà des délais fixés, ce qui constitue un manquement au principe d'égalité de traitement des candidats à ce marché.

En outre, l'évaluation du critère technique comporte des contradictions, la durée prévue pour l'exécution du chantier, fixée par le cahier des charges et comptant pour la moitié de la note du critère technique, ne semble pas avoir été prise en compte : les entreprises qui ne respectaient pas le délai n'ont pas vu leur note dégradée.

⁵⁰ L'obligation d'allotir est toujours en vigueur (aux termes de l'article L. 2113-10 du code de la commande publique : « *Les marchés sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes.* »)

Les anomalies relevées démontrent la nécessité de renforcer le contrôle des procédures de passation, de la notation des offres, et du classement des dossiers.

Les actes de la phase de réalisation des travaux du marché appellent une remarque, concernant la prestation de signalisation initialement prévue et finalement sortie du marché. Il n'apparaît pas cohérent d'avoir initialement inclus cette prestation, alors qu'elle était susceptible de se rattacher à un autre marché passé la même année.

8.2.3 Marchés relatifs à l'entretien des espaces verts

Trois marchés passés en 2020 ont été contrôlés, relatifs à l'entretien des espaces verts.

Ce contrôle appelle une observation principale, concernant la méthode de notation retenue pour deux de ces marchés, pondérés à 60 % pour la valeur technique et à 40 % pour le prix. La méthode de notation choisie pour ces dossiers repose sur la formule suivante :

$$10 - (\text{offre du candidat} / (\text{moyenne des offres} / 5)).$$

Cette méthode reposant sur la moyenne des offres et non sur l'offre la moins-disante, n'aboutit pas à attribuer la note maximale à l'offre de prix la plus basse et ne permet pas de valoriser suffisamment les écarts de prix entre les entreprises. Elle minore de ce fait la réelle pondération du critère prix et peut pénaliser l'entreprise la moins-disante.

En application d'une formule de prix classique, l'un des marchés aurait en effet été attribué à l'entreprise moins-disante, et non à celle finalement retenue. La commune, en utilisant cette formule, visait à éviter qu'une entreprise ne se voie attribuer le marché en « cassant les prix ».

Toutefois, l'utilisation de cette méthode de notation dans le but de neutraliser des offres de prix trop basses n'est pas une réponse adaptée. Le code de la commande publique⁵¹, en cas de détection d'une offre anormalement basse, impose à l'acheteur public de demander des explications à l'entreprise et de la rejeter, le cas échéant.

À l'issue du contrôle de ces marchés, la chambre relève à nouveau la nécessité pour la commune de se conformer aux règles de la commande publique, concernant dans ce cas le choix des méthodes de notation, la détection d'offres anormalement basses et l'attribution des marchés.

D'une manière générale, les erreurs identifiées montrent la nécessité de professionnaliser davantage, y compris par mutualisation, la fonction achat, afin de sécuriser les procédures. L'utilisation de procédures ou méthodes inadéquates génère de forts risques juridiques et financiers pour la commune, qui pourraient facilement être évités.

⁵¹ Articles [L. 2152-5 et suivants](#)

8.3 Le recours au secteur de l'insertion par l'activité économique

En ce qui concerne la taille de haies et le débroussaillage, la commune a recours à deux types de prestations, via une association habilitée par l'État et le conseil départemental en qualité d'atelier et chantier d'insertion (ACI) :

- D'une part, des contrats annuels organisant des chantiers d'insertion, dispositif prévu par les articles L. 5132-2 et suivants et R. 5132-27 et suivants du code du travail ;
- D'autre part, des marchés à procédure adaptée conclus après mise en concurrence, en 2015, 2016, 2018, 2019 et 2020.

Coexistent ainsi deux types de prestations assurées pour les premières hors du champ concurrentiel, contrairement aux secondes.

Les conventions relatives aux chantiers d'insertion sont en principe exclues du champ de la commande publique car, en raison des conditions d'exercice de cette activité agréée, les associations intervenant dans ce secteur ne sont pas considérées comme des opérateurs économiques⁵².

En revanche, en complément de leur activité de chantier d'insertion, elles sont autorisées à commercialiser leurs services et peuvent répondre, à ce titre, à des consultations pour les marchés publics. En l'espèce, l'association a répondu à cinq consultations lancées par la commune, sur la période d'examen, pour des prestations de taille de haies et de débroussaillage, et obtenu ces marchés.

Les marchés ont été passés selon une procédure adaptée classique. Or, l'examen de l'attribution du marché conclu en 2016 montre que, face à la concurrence d'entreprises classiques, l'association l'emporte nécessairement : ses coûts et ses prix sont en effet bien inférieurs à ceux des opérateurs économiques du secteur.

Au regard de ces éléments, se pose la question de la pertinence d'une mise en concurrence classique pour ces prestations, qui sont systématiquement confiées à l'association. La commune gagnerait à utiliser la procédure des marchés réservés de l'article L. 2113-13 du code de la commande publique. Le fait d'isoler ces prestations et de les confier clairement au secteur de l'insertion par l'activité économique permettrait d'éviter une procédure de mise en concurrence inutile, voire une distorsion de concurrence entre l'association et les opérateurs économiques.

Il s'agit, ici encore, d'un sujet à mettre en lien avec la nécessaire professionnalisation de la fonction achat de la commune, qui lui permettrait d'optimiser l'utilisation des outils offerts par le code de la commande publique.

⁵² L'article L. 1111-1 du code de la commande publique précise que « un marché est un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent ». Les ACI intervenant pour des chantiers d'insertion ne sont pas des opérateurs économiques, et ces prestations donnent lieu au versement de subventions et non d'une rémunération. Sur ce point : voir réponse à la question écrite n° 24476, JO Sénat du 19/10/2006 - page 2659.

8.4 Des achats hors marché en nombre significatif et sans justifications

8.4.1 Une proportion importante de commandes hors marché avec des fournisseurs par ailleurs titulaires de marchés

L'examen des achats a permis de recenser les commandes récurrentes « hors marché »⁵³, et de les comparer aux commandes passées sur marché avec les mêmes fournisseurs.

Il montre que, pour les 10 fournisseurs concernés par cette dualité, les commandes hors marché représentent 147 % de celles passées sur marché. Dans le détail, et au vu des explications apportées par la commune, plusieurs cas de figure se présentent.

Pour cinq fournisseurs, des achats ont effectivement été réalisés en dehors des marchés existants. En proportion de ces derniers, les commandes sont marginales pour trois d'entre eux (1 % à 3 %), mais représentent 39 % et 40 % pour les deux autres.

La commune reconnaît des erreurs de traitement (typage des mandats de paiement) pour les achats auprès de trois fournisseurs, qui n'ont pas permis de rattacher comptablement les dépenses aux marchés existants (33 % , 36 % et 130 % de mandats apparemment hors marché recensés).

Enfin, la commune a fini par passer en 2019 des marchés avec certains fournisseurs, après une période d'achats effectivement réalisés « hors marché » (maintenance des installations de chauffage, sécurité).

Ces différents constats montrent la nécessité de fiabiliser le traitement comptable des achats sur marché, d'améliorer ainsi leur suivi financier, et de mieux cerner, par une approche plus globale et cohérente, l'étendue des besoins à satisfaire et les achats nécessitant le recours à une procédure de marché public.

8.4.2 Une volonté de simplification des achats de denrées alimentaires conduisant à des irrégularités

Les achats de denrées alimentaires pour le service de restauration scolaire de la commune, dont le montant sur quatre années atteint 679 448 € TTC, se situent largement au-dessus des seuils de procédures formalisées. Ils relèvent de familles d'achats homogènes au sens des règles des marchés publics, étant noté que la commune prévoit, dans ses procédures internes relatives à l'estimation de ses besoins (article 4 du guide interne), l'application de l'ancienne nomenclature des achats définie par la réglementation de 2001⁵⁴.

La commune a expliqué qu'elle passait un marché à plusieurs lots jusqu'en 2014. Évoquant « *des difficultés pour mener ce type de procédure, s'adapter aux variations de prix et de produits dans le temps* », elle a adhéré à un groupement d'achat pour les commandes de denrées alimentaires biologiques, de 2014 à 2019.

Pour les autres achats de denrées, la commune a par ailleurs conclu une convention avec une centrale de référencement en 2014 et 2019.

⁵³ Passées sous la forme de mandats de dépense ordinaires

⁵⁴ Ancien arrêté du 13 décembre 2001 relatif à la nomenclature des fournitures et prestations homogènes, abrogé par l'arrêté du 28 août 2006 pris en application du code des marchés publics. L'achat de denrées alimentaires correspond au n° 10.

Elle soutient que les achats réalisés dans ce cadre « *sont bien issus de procédures de mise en concurrence* », et que « *seule la dépense de « pain » est restée non résolue car les élus souhaitaient qu'on puisse se fournir chez les trois boulangers de la commune.* »

Or, une centrale de référencement⁵⁵ n'est pas une centrale d'achat au sens du code de la commande publique⁵⁶, mais un intermédiaire chargé d'appuyer la passation des marchés par la commune et de lui permettre d'accéder à un catalogue de fournisseurs ; c'est une activité de courtage privé. Les achats réalisés par ce biais de 2014 à 2018 ne sont pas issus de procédures de mise en concurrence ; les commandes sont intervenues sur la seule base du référencement des fournisseurs par la centrale. À partir de 2019 en revanche, les achats ont été effectués sur la base de marchés issus d'appels d'offres réalisés par la centrale.

Il ressort des échanges avec la commune que cette dernière a, en réalité, cherché à simplifier à l'extrême la passation de ses commandes de denrées alimentaires (hors aliments biologiques), et les a ainsi, de fait, soustraites à une mise en concurrence de 2014 à 2018.

Cette situation, outre le fait qu'elle a pu empêcher la commune de bénéficier de meilleurs tarifs grâce à une mise en concurrence, constitue une entorse aux règles de l'achat public, notamment aux articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique.

Le service de restauration a, entre temps, été mutualisé avec la commune de Langueux, qui assure depuis le 1^{er} janvier 2020, via sa propre cuisine centrale, la fourniture des repas sur la base d'une convention de coopération⁵⁷ qui précise les modalités de facturation à la commune de Tréguieux des dépenses de fonctionnement et d'investissement, notamment sur la base d'un coût de repas. S'agissant des modalités actuelles de passation des commandes, la commune a fourni une convention de groupement d'achat auquel la commune de Langueux a adhéré en 2019 pour les fournitures de sa cuisine centrale. Cette dernière est représentée aux commissions d'appel d'offres du groupement. Le problème de l'absence de mise en concurrence semble donc *a priori* résolu, dans le cadre de la mutualisation actuelle.

8.4.3 La nécessité d'une approche plus globale sur les achats

La commune a apporté des éléments d'explication sur l'absence apparente de marché pour six familles d'achats (fluides/carburant, maintenance et contrôles réglementaires, matériels techniques, nettoyage, fournitures de travaux, et prestations diverses).

⁵⁵ Les centrales de référencement ne sont pas des pouvoirs ou entités adjudicateurs, au sens des règles des marchés publics. Le recours à ces centrales de référencement ne dispense pas de l'application des règles de mise en concurrence. Voir en ce sens la réponse à une question parlementaire (Assemblée nationale, JO du 04/01/2005, page 90) : « *une telle centrale ne peut pas contracter pour le compte des établissements publics de santé, en utilisant des bases de données existantes de fournisseurs sélectionnés par ses soins sur la base de conditions contractuelles et tarifaires négociées par elle-même en dehors de toute procédure de marchés publics* ».

⁵⁶ En application du code de la commande publique, la mutualisation des achats peut prendre la forme de centrales d'achat ou de groupements de commandes.

⁵⁷ Convention de coopération « horizontale », s'apparentant à une convention d'entente prévue par les articles L. 5221-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. C'est une des formes les plus anciennes de coopération entre collectivités. Souple, elle n'implique pas la création d'une structure dotée de la personnalité juridique. Un arrêt du CE du 3 février 2012 « *Commune de Veyrier-du-Lac et CA d'Annecy* » (n° 353737, publié au recueil Lebon) a précisé les conditions juridiques de recours à ce conventionnement.

Comme ci-dessus, une partie des mandats n'a pas été comptablement rattachée à un marché existant : c'est le cas des fluides, qui relèvent de marchés issus de groupements de commande (623 259 € sur 4 années).

Pour l'essentiel, les autres bons de commande sont passés soit sur devis, soit sur contrats, hors des procédures de marchés publics. Il s'agit par exemple de la maintenance et des contrôles réglementaires, des réparations de matériels et de véhicules, de prestations et fournitures de nettoyage, de fournitures de travaux et de contrats de maintenance divers.

Les explications apportées par la commune pour justifier l'absence de mise en concurrence peuvent sembler cohérentes, si les commandes sont considérées individuellement. Néanmoins, l'objectif du contrôle était précisément de mettre en lumière la récurrence de certains achats et leur montant global, et de vérifier si la commune s'était bien interrogée sur la nécessité ou la pertinence de la passation d'un marché, avec l'obtention de tarifs potentiellement plus avantageux.

La chambre a décelé, au fond, la nécessité d'une approche plus globale et cohérente dans le pilotage des achats de la commune, qui implique de passer en revue les différents segments et familles d'achats. La commune prévoit dans ses procédures de s'appuyer sur une nomenclature détaillée permettant d'identifier les catégories de fournitures et de prestations homogènes pour déterminer les seuils de procédure (nomenclature de l'arrêté de 2001), mais dans les faits ne la met pas en œuvre.

Ainsi, pour les fournitures de travaux (319 077 € sur 4 ans), elle a donné les explications suivantes : *« la nomenclature de 2001 (abrogée en 2006) n'est pas spécialement adaptée pour nous guider dans le regroupement de fournitures très variées pour ce service. Nous avons envisagé une procédure de mise en concurrence et de marché sous la forme d'un accord cadre (les premiers) avec des marchés subséquents, qui entraînait donc une mise en concurrence renouvelée pour chaque achat. Mais ce type de procédure est complexe à mener et les achats qui s'en suivent ne s'en trouvent pas simplifiés. De plus, il est difficile dans ce domaine de déterminer des montants mini ou maxi et des caractéristiques attendues tant les chantiers déterminent à chaque fois le besoin et donc les critères de choix. »*

En conclusion, l'examen de la commande publique montre la faiblesse structurelle de cette fonction au sein de la commune, qui est liée à la fragilité des moyens humains qui lui sont dédiés, notamment au pilotage des achats et au contrôle des procédures. Chaque service est responsable de la passation de ses marchés, du recensement des besoins jusqu'au suivi de leur exécution. Le contrôle repose sur la directrice générale des services ; or, il ne paraît pas objectivement possible qu'elle assure seule l'examen et le pilotage de l'ensemble des achats de la commune.

Au vu des enjeux et des risques juridiques et financiers relevés, il importe que la commune s'attache au plus vite à corriger les écarts par rapport aux règles de la commande publique et à sécuriser ses procédures. À défaut de structurer un service dédié, elle doit mettre en place une politique d'achats pour l'ensemble des services, afin de mieux définir les besoins en amont, d'éviter les commandes hors marché contraires à la réglementation et de sécuriser et optimiser le choix des procédures.

Recommandation n°9 : Respecter les règles fixées par le code de la commande publique et sécuriser les procédures d'achat.

Recommandation n°10 : Mettre en place une politique d'achat assurant une meilleure évaluation des besoins.

ANNEXES

Annexe n° 1. Dépenses d'investissement- programmation pluriannuelle	76
Annexe n° 2. Budget annexe centrale solaire	77
Annexe n° 3. Contrat de mixité sociale - Trégueux.....	78

Annexe n° 1. Dépenses d'investissement- programmation pluriannuelle

Exercice	Crédits ouverts	Mandats	% de réalisation
2015	2 163 473	1 709 653	70 %
2016	3 657 056	2 422 437	67%
2017	4 155 100	2 990 432	55 %
2018	3 528 656	2 723 549	67 %
2019	2 674 161	1 803 456	59 %
2020	3 599 318	2 094 371	69 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

OPERATIONS D'EQUIPEMENT

K€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Opérations directes	1 581	2 332	2 971	2 644	1 779	1 858	2 959	4 174	2 532	2 200	2 200	1 700
City stade							70					
Etudes diverses	46	54	19	15	47	5	43	15	15	15	15	15
Logiciels	38	5	17	13	13	6	34	15	15	15	15	15
Foncier	29	96	8	4	4	2	153	80	80	80	80	80
Foncier - Zone 2AU Habitat - Rue de Verdun II	0	0	0	70	0	0						
Véhicules	0	0	65	136	0	57	73	15	15	15	15	15
Matériel informatique	13	15	58	22	16	26	27	12	12	12	12	12
Matériel de bureau	3	3	7	3	9	2	18	3	3	3	3	3
Mobilier	12	17	12	14	11	7	20	10	10	10	10	10
Autres matériels	57	118	179	100	153	131	96	150	150	150	150	150
Bâtiments - Travaux maintien patrimoine	478	218	235	202	586	157	420	500	500	500	500	500
Rénovation thermique Jean Jaurès	0	267	397	15	0	0						
Ecole du Créac'h	0	0	34	543	130	0						
Rénovation Eglise		105	159	112	136	30						
Rénovation thermique hôtel de ville		0	151	210	124	6						
Toitures salles Allenic			0	0	0	13	395					
Rénovation Presbytère - Espace vie sociale	0	0	0	0	3	0	250	50				
Maison de santé		0	0	0	0	316	439	0				
CLSH					0	0	281	2 424	832	0	0	0
Plantations					1	0	4	0	0	0	0	0
Cimetière	6	8	4	7	0	12	0	0	0	0	0	0
GT2EV		0	83	70	0	0						
Voirie - maintien patrimoine	801	753	975	360	213	170	406	800	800	800	800	800
Piste d'athlétisme			419	0	0	0						
Bretelles Saint-Rivily	0	532	0	0	0	0						
Requalification quartier Charcot/Pradal			4	291	230	55						
Requalification rue Marcel Rault				325	0	0						
Requalification rue Pasteur				0	0	534	6					
Aménagement quartier La Hazae		0	0	0	3	266	47					
Giratoire Sculpteurs					0	4	121					
Projets nouveaux	0	0	0	0	0	0	0	0	0	500	500	0
Autres opérations d'équipement	98	141	147	134	99	59	55	100	100	100	100	100
Opérations indirectes	226	231	166	206	124	307	295	300	300	300	300	300
Logements sociaux	124	219	41	15	72	147	115	200	200	200	200	200
S.D.E.	64	13	59	103	51	71	114	50	50	50	50	50
SBA	38	0	66	88	0	20	64	50	50	50	50	50
Autres fonds de concours et subventions	0	0	0	0	1	69	1	0	0	0	0	0
Dépenses d'équipement	1 807	2 563	3 137	2 850	1 903	2 165	3 253	4 474	2 832	2 500	2 500	2 000

Source : Commune de Tréguieux

Annexe n° 2. Budget annexe centrale solaire

Budget annexe Centrale solaire - Reductions titres et annulations de mandats par an											
	Compte	2015		2016		2017		2018		2019	
		Montant	En %	Montant	En %	Montant	En %	Montant	En %	Montant	En %
Titres émis	70128	29 074,06		33 408,52		35 296,37		27554,94		34 196,43	
Réduction titre	70128	8 167,00	28%	7 934,00	24%	8 541,85	24%	7424,85	27%	8 476,92	25%
Mandats émis	66112	19 704,28		19 222,64		18 464,89		1548,51		15 299,47	
Annulations mandats	66112	3 412,63	17%	2 966,86	15%	2 990,60	16%	2035,2	131%	1 600,14	10%

Source : CRC d'après les comptes

Tableau n° 24 : Dotations aux amortissements du BA Centrale solaire

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles	10 884	10 884	10 884	10 884	10 884	10 884
+ Dotations aux amortissements des charges à répartir (y c. remboursement d'emprunts et primes d'émission des obligations)						
+ Dotations aux amortissements des charges à répartir (y c. remboursement d'emprunts et primes d'émission des obligations)						
= Dotations nettes aux amortissements	10 884					

Source : CRC d'après les comptes

Tableau n° 25 : Résultat d'exploitation et CAF du BA centrale solaire

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources d'exploitation	20 143	19 398	19 513	20 130	20 152	20 434
Subventions d'exploitation	764	6 077	7 242	6 677	5 568	5 500
Produits de gestion courante	20 907	25 475	26 755	26 807	25 720	25 934
Charges à caractère général	1 235	1 816	1 669	1 265	1 221	1 349
Charges d'intérêts	4 173	3 556	2 921	2 268	1 595	901
Charges courantes	5 408	5 372	4 590	3 532	2 815	2 250
CAF BRUTE	15 499	20 103	22 164	23 275	22 904	23 685
Dotations amortissements	10 884	10 884	10 884	10 884	10 884	10 884
Résultat section exploitation	4 615	9 219	11 280	12 391	12 020	12 801
Annuités de la dette	20 313	20 917	21 538	22 177	22 836	23 514
CAF NETTE	-4 814	-814	626	1 097	68	171

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Annexe n° 3. Contrat de mixité sociale - Trégueux

CONTRAT DE MIXITÉ SOCIALE

Envoyé en préfecture le 25/09/2018
 Reçu en préfecture le 25/09/2018
 Affiché le **25 SEP. 2018**
 ID : 022-200099409-20180920-DB_247_2018-L

Le présent contrat est CONCLU entre :

D'une part l'État, représenté par Monsieur Yves LE BRETON, Préfet des Côtes d'Armor,

Et d'autre part :

- La commune de TRÉGUEUX représentée par Madame Christine MÉTOIS, Maire, agissant en sa dite qualité, en vertu de l'autorisation donnée par le conseil municipal suivant délibération du 26/09/2018
- La communauté d'agglomération SAINT-BRIEUC ARMOR AGGLOMÉRATION, représentée par Madame Marie-Claire DIOURON, Présidente, agissant en sa dite qualité, en vertu de l'autorisation donnée par le conseil d'agglomération, suivant délibération du 20/09/2018

Vu les articles L.302.5 à L.302.9 du code de la construction et de l'habitation,

Vu l'annexe 3 à l'instruction gouvernementale du 30 juin 2015 relative à la mise en œuvre effective des dispositions conçues pour garantir le respect de leurs obligations par les communes en déficit de logements sociaux,

CONSIDÉRANT la nécessité de réaliser du logement locatif social sur la commune de TRÉGUEUX pour répondre aux besoins de la population,

CONSIDÉRANT les obligations de réalisation de logements locatifs sociaux qui s'imposent à la commune de TRÉGUEUX au titre de l'article 55 de la loi SRU et qui s'élevaient à 357 logements à la date du 1^{er} janvier 2017,

Il a été convenu ce qui suit :

Article 1 – Les engagements globaux des signataires du présent contrat.

L'État, la commune de TRÉGUEUX et la communauté d'agglomération de SAINT-BRIEUC ARMOR AGGLOMÉRATION s'engagent à mettre en œuvre sur le territoire communal, les moyens financiers et réglementaires nécessaires à la réalisation de logements répondant à la définition de l'article L.302-5 du code de la construction et de l'habitation, afin de résorber le déficit en matière de logements sociaux.

Article 2 – Objet du contrat.

Les engagements définis au présent contrat portent sur la réalisation de projets de logements sociaux répondant à la définition de l'article L.302-5 du code de la construction et de l'habitation. Ces logements pourront être réalisés :

- en construction neuve ou en acquisition-amélioration,
- avec le concours financier de l'État (sous forme de PLUS / PLAI) ou son agrément (PLS),
- par conventionnement dans les conditions prévues à l'article L.351-2 du code de la construction et de l'habitation de logements dont l'accès est soumis à des conditions de ressources (en lien avec la communauté d'agglomération de SAINT-BRIEUC ARMOR AGGLOMÉRATION délégataire des aides à la pierre).

Envoyé en préfecture le 25/09/2018

Reçu en préfecture le 25/09/2018

Affiché le

25 SEP 2018

ID : 022-200069409-20180920-DB_247_2018-OE

Pour atteindre les objectifs de rattrapage du déficit et garantir sociaux, qu'il s'agisse des opérations en projet, identifiées ou à mettre en œuvre ou à poursuivre les dispositions prévues dans les articles qui suivent.

Article 3 – Les engagements fonciers.

Il est convenu de poursuivre l'utilisation des outils suivants, selon les besoins et situations :

- Exploitation du diagnostic foncier amorcé en 2012.

Une étude a été faite à l'initiative de l'agglomération et suite à la candidature de la commune de Trégueux, en 2012, par un groupe d'étudiants de l'institut Géoarchitecture de Brest sous la forme d'une référentiel foncier. Toutefois, ce travail universitaire n'a pas pu être achevé dans le délai imparti étant donné qu'il s'agissait d'une expérimentation. Le recensement effectué n'a pas fait l'objet de validations et de classement par ordre de priorité. Une étude de finalisation a été envisagée en 2016-2017 avec le même institut, mais n'a pas abouti.

Ce diagnostic foncier a tout de même permis d'identifier certaines propriétés sur lesquelles des projets ont été développés. Il est également utilisé lors de l'examen des DIA.

La commune s'engage à mettre à jour ce diagnostic et établir une stratégie sur le potentiel foncier identifié. La finalité étant de s'appuyer sur les résultats issus de ce travail pour :

- étudier la faisabilité d'opérations de logements locatifs sociaux en amont ;
- engager des négociations en vue d'acquisitions amiables, éventuellement par portage ;
- faire des propositions dans le cadre de l'élaboration du PLUi (emplacements réservés, dispositions réglementaires, etc).

- Portage foncier

> avec l'EPF de Bretagne :

L'intervention de l'EPF est circonscrite aux opérations de renouvellement urbain, de densification urbaine ou de réhabilitation de friches.

2 conventions ont déjà signées entre l'EPF et la Commune :

- juillet 2016 : rue de Verdun (opération 100 % logements sociaux)
- octobre 2017 : rue Sambre et Meuse (opération 100 % logements sociaux)

> avec Saint-Brieuc Armor Agglomération :

L'intervention de l'agglomération est complémentaire à celle de l'EPF de Bretagne, car elle peut être mise en œuvre sur des secteurs sur lesquels l'EPF ne fait pas de portage, et notamment sur les extensions urbaines.

Une convention de portage foncier a déjà été signée le 11 mars 2014 pour un secteur situé au sud de la rue de Verdun, pour la réalisation d'un lotissement communal qui comprendra au minimum 30 % de logements locatifs sociaux.

Ce portage foncier est envisageable dans la limite des contraintes budgétaires de l'agglomération et de l'arbitrage effectué entre les différentes demandes exprimées par les communes

- Opérations d'acquisitions foncières.

> mobilisation du foncier public

La Commune n'a pas de réserves foncières en zone agglomérée. Un examen a été effectué par la commune sur ses propriétés bâties. En 2015-2016, la municipalité a sollicité une étude sur le presbytère communal qui n'a pas permis de faire émerger un projet (contraintes de l'existant non compatibles avec une transformation en logements).

> acquisitions amiables

> préemptions

Envoyé en préfecture le 25/09/2018
 Reçu en préfecture le 25/09/2018
 Affiché le 25 SEP 2018
 ID : 022-200069400-20180920-DB_247_2018-C

Depuis la prise de compétence de Saint-Brieuc Agglomération 2017, l'exercice du DPU (droit de préemption urbain) a été délégué aux communes pour les zones d'habitat. C'est donc elles qui examinent les DIA. Dans le cas de Trégueux, cet examen se fait en principe une fois par semaine.

- Autres outils mis en œuvre

La taxe sur les logements vacants a été instaurée par délibération du Conseil municipal le 23 septembre 2015 afin de favoriser le retour de ces logements soit sur le marché locatif, soit sur le marché immobilier (vente).

Article 4 – Les engagements dans les documents d'urbanisme.

- Application des outils de planification :

> PLU :

Croissance démographique souhaitée de 1 % par an
 Besoins estimés en nouveaux logements : 50 par an
 Dans les zones U et AU : imposition de 25 % de logements locatifs sociaux minimum dans les opérations d'aménagement à partir de 5 logements.

> PLH :

Objectifs fixés : 600 logements (100 par an) - 190 logements locatifs sociaux dont 133 PLUS et 57 PLAI

OBJECTIF PLH (2012 – 2017)		Commune	Saint-Brieuc Agglomération
Logements commencés	Total	600	5 400
	Moyenne annuelle	100	900
Logements locatifs sociaux	Part	30-35%	25%
	Total	190	1 350
	Moyenne annuelle	38	270
Logements en accession aidée (Non territorialisé)	Part		15%
	Total	Non territorialisé	810
Logements locatifs sociaux en renouvellement urbain (ANRU et hors ANRU, reconstruction et réhabilitation) (non territorialisé)	Moyenne annuelle	Non territorialisé	105
			1 019
Logements privés améliorés (non territorialisés)			3 215
Densité (par opération)		Densité minimum de 20 logements/ha en individuel (par ex groupe) ou 25 logements/ha en collectif ou 25 logements/ha dans les opérations mixtes	

> SCOT du Pays de Saint Brieuc :

Les orientations du SCOT renvoient aux dispositions du PLH de l'agglomération de Saint-Brieuc.

- Le suivi des autorisations d'urbanisme.

La commune s'engage à assurer un suivi particulièrement attentif des permis de construire et autres autorisations d'urbanisme déposés pour la réalisation de logements relevant de la définition de l'article L.302-5 du CCH et des opérations comportant pour partie de tels logements et, d'une façon générale, faciliter les démarches des organismes.

Article 5 – Le volet programmatique du contrat de mixité sociale.

Un tableau de programmation des opérations de logements locatifs sociaux connues à ce jour ou en cours d'étude figure en annexe au présent contrat.

Un plan de repérage des opérations ainsi qu'une fiche de présentation pour chaque opération sont joints.

Envoyé en préfecture le 25/09/2018
 Reçu en préfecture le 25/09/2018
 Affiché le **25 SEP. 2018**
 ID : 022-200059409-20180920-DE_247_2018-DE

Au-delà de cette liste, la commune s'engage à poursuivre la recherche comme indiqué dans l'article 3. Il n'est pas possible d'identifier quantitativement sur la durée du contrat de mixité sociale, l'analyse plus approfondie du diagnostic foncier n'ayant pas encore été engagée.

Parallèlement, des actions de promotion du conventionnement ANAH seront mises en œuvre. Sur les 5 dernières années, 5 logements ont été conventionnés sur la commune. L'objectif est d'augmenter la part de ces logements locatifs privés conventionnés, qui sont un complément d'offre de logements pour les ménages aux revenus modestes. Pour cela, la commune s'engage à communiquer de façon ciblée, avec les partenaires spécifiques, en fonction des propriétaires de logements concernés : conventionnement avec ou sans travaux, remise sur le marché de logements vacants, etc. Même si la commune n'a pas de prise directe sur le conventionnement des logements locatifs, cette campagne de communication peut faire espérer un objectif d'une vingtaine de logement conventionnés sur la période.

Article 6 – Les engagements en matière d'habitat.

- Contractualisation dans le cadre du PLH :
La Commune et Saint-Brieuc Armor Agglomération ont contractualisé les objectifs du PLH en 2015-2016 : délibération du Conseil d'agglomération le 29 octobre 2015 et délibération du conseil municipal le 24 février 2016.
- Aides à la pierre – logements social public
Saint-Brieuc Armor Agglomération, en tant que délégataire des aides à la pierre, prendra en compte, dans ses propositions pour la programmation annuelle des logements sociaux, les objectifs de production de la commune de TRÉGUEUX, au titre des obligations fixées par la loi SRU dans la limite des enveloppes d'aides à la pierre de l'État et des autorisations d'engagement votées tous les ans par le Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement et par le Conseil d'Agglomération.

Les engagements pris par la commune et l'agglomération en matière d'habitat sont volontaristes mais ils sont aussi dépendants de la capacité des bailleurs sociaux à produire des logements.

Or, dans le contexte de la réforme des APL, de la hausse de la TVA et de la restructuration annoncée pour certains bailleurs sociaux (loi Elan), les bailleurs du territoire ont fait savoir dès fin 2017 qu'ils étaient contraints, pour des raisons de gestion financière, de reporter, d'étaler, voir d'annuler des programmes.

Aujourd'hui, une partie des bailleurs rencontrés disent ne plus pouvoir s'engager sur des opérations au-delà de 2 ou 3 ans. L'un d'eux s'est désisté d'un projet prévu en programmation 2020 et ne répondra plus aux sollicitations (études de faisabilité, etc).

Des bailleurs issus d'autres territoires pourront être sollicités mais sans garantie sur leur intérêt, leur diligence et le suivi locatif par la suite.

Ce contexte est pénalisant alors même que la réactivité et les relations partenariales sont primordiales dans l'élaboration et l'aboutissement de projets.

Article 7 – Les engagements financiers de la commune.

La commune étudiera pour chaque projet a participation communale à l'équilibre financier par le biais d'aides à la charge foncière comme prévu dans le référentiel foncier signé avec l'agglomération (PLH 2012-2018),

L'intervention future de la ville de Trégueux se co-écrivra avec la mise en place du Programme Local de l'Habitat à 32.

Article 8 – Les engagements de l'État.

L'État s'engage à :

Envoyé en préfecture le 25/09/2018

Reçu en préfecture le 25/09/2018

Affiché le

25 SEP 2018

ID : 022-20006940920180920-DE_247_2018-1

- apporter à la commune son concours et ses expertises dans de l'aménagement, utiles à la réalisation des objectifs du pré-
- soutenir l'attribution prioritaire des financements à la commune de TRÉGUEUX, en tant que commune fortement déficitaire au titre des obligations SRU ;
- contribuer à la réponse aux besoins par la mobilisation éventuelle du foncier public.

Article 9 – Les engagements de la communauté d'agglomération

Saint-Brieuc Armor Agglomération s'engage à :

- en tant que délégataire des aides à la pierre, accorder une priorité aux demandes de financement en PLUS / PLAI et les demandes d'agrément en PLS, en neuf comme en acquisition – amélioration, déposées par les opérateurs de logements sociaux sur le territoire de la commune de TRÉGUEUX , sous réserve des moyens alloués et des obligations des autres communes concernées par l'article 55 de la loi SRU et sous réserve des objectifs fixés dans le cadre du Programme Local de l'Habitat
- organiser la mise en relation des acteurs potentiels avec la commune et, d'une façon générale, soutenir les démarches entreprises par la commune dans sa recherche et mise en œuvre d'actions destinées à produire des logements sociaux, au sens de l'article L.302-5 du code de la construction et de l'habitation,
- promouvoir les conventionnements ANAH auprès des particuliers,
- financer les programmes ou apporter des subventions permettant le développement du logement social public et du logement privé conventionné, dans la limite des enveloppes d'aides à la pierre votées annuellement en Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement et des actions définies dans le cadre du Programme Local de l'Habitat

Article 10 – Durée et modalités de suivi du contrat.

Le présent contrat est conclu pour les périodes triennales 2017-2019 et 2020-2022.

Un comité de suivi sera mis en place pour assurer un travail partenarial tout au long de la durée du contrat. Ce comité sera notamment composé :

- des membres signataires,
- de représentants de la commune,
- de représentants de la communauté d'agglomération,
- de représentants des services de l'État (Préfecture et DDTM).

Chaque signataire pourra demander à réunir le comité de suivi en cas de difficulté particulière dans la mise en œuvre du contrat.

Le contrat fera l'objet d'une évaluation annuelle devant le comité de suivi.

La DDTM organisera le secrétariat du comité de suivi, les réunions annuelles du bilan et assurera la diffusion des comptes-rendus.

Les signataires de ce contrat de mixité sociale valident la possibilité d'établir un avenant d'ici 2022 afin de tenir compte d'une évolution du contexte : approbation du nouveau PLH en 2019, mise à jour réglementaire, etc.

Fait à ~~St-Brieuc~~ le **30 OCT. 2018**

Madame le Maire,
Christine MÉTOIS



Monsieur le Préfet
des Côtes d'Armor
Pour le Préfet,
La Secrétaire Générale

Barbara OBARA

Madame la Présidente
de Saint-Brieuc Armor
Agglomération,
Claire DIOURON





Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>