



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE PAIMPOL

ASSOCIATION DU FESTIVAL DU  
CHANT DE MARIN DE PAIMPOL

(Département des Côtes d'Armor)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires  
concernés,  
a été délibéré par la chambre le 5 avril 2022.

## TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE .....	5
RECOMMANDATIONS .....	7
INTRODUCTION.....	8
1 Présentation de la commune .....	9
2 Le suivi des recommandations de la chambre .....	11
3 Une organisation des services perturbée depuis la création de Guingamp Paimpol Agglomération .....	13
3.1 Une mutualisation cohérente avec l'ancienne communauté de communes de Paimpol-Goëlo .....	13
3.2 Une organisation administrative devenue inadaptée après la création de Guingamp-Paimpol Agglomération.....	16
4 L'aménagement urbain : Une stratégie ambitieuse fixée en 2011 qui reste largement à relever .....	22
4.1 Une stratégie clairement identifiée mais un patrimoine qui, dix ans après, demeure insuffisamment optimisé.....	22
4.1.1 Une stratégie d'aménagement urbain au cœur de la gestion municipale depuis 2009.....	22
4.1.2 Un patrimoine dont le suivi s'est dégradé et qui reste insuffisamment optimisé .....	25
4.2 Une urbanisation du sud de la ville rendue caduque par l'érosion démographique : les difficultés du quartier de Malabry .....	27
4.3 La valorisation du centre-ville : un espace public rénové mais des opérations foncières laborieuses .....	33
4.3.1 Les opérations d'aménagement du centre-ville depuis 2014 .....	33
4.3.2 La reconversion de l'école de Courcy .....	35
4.3.3 La reconversion du collège de Goas Plat .....	38
4.3.4 La réhabilitation du quartier de Kernoa.....	50
4.4 La nécessité d'adapter la stratégie d'aménagement aux nouvelles contraintes du territoire.....	52
5 Une situation financière contrainte et assortie de marges de manœuvre limitées .....	55
5.1 Les performances financières .....	55
5.1.1 Les dépenses de fonctionnement .....	56
5.1.2 Les recettes de fonctionnement .....	59
5.2 Le financement des investissements .....	60
5.3 La situation bilancielle .....	63
5.3.1 L'endettement.....	63
5.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie .....	64

5.4 Perspectives financières .....	65
6 Le Festival du chant de marin : un évènement résilient face à la crise sanitaire.....	70
6.1 Présentation du festival et de l'association .....	70
6.1.1 La manifestation .....	70
6.1.2 L'association organisatrice .....	70
6.2 Le soutien financier des collectivités publiques .....	71
6.2.1 L'occupation gratuite du domaine public communal.....	73
6.2.2 La mise à disposition de locaux.....	74
6.2.3 La mise à disposition de moyens techniques.....	74
6.3 La situation financière de l'association.....	75
6.3.1 La fiabilité des comptes .....	75
6.3.2 Les résultats financiers .....	77
6.3.3 La capacité de l'association à surmonter la crise sanitaire.....	78

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes de Bretagne a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Paimpol depuis 2014.

Paimpol est située dans le nord-ouest du département des Côtes-d'Armor. Organisée autour de son port, elle s'inscrit dans une longue tradition maritime qui a culminé au XIX<sup>ème</sup> siècle. Aujourd'hui, sa population, d'environ 7 200 habitants, vieillit et diminue lentement depuis 1975. Elle est ainsi confrontée depuis quinze ans à la fermeture d'une partie de ses services publics.

La commune demeure néanmoins la ville-centre de son territoire, le Goëlo, dont elle concentre une grande partie de l'activité économique. Classée station de tourisme, elle bénéficie de plus d'une forte attractivité touristique estivale. Elle reste ainsi la ville la plus peuplée de son intercommunalité, Guingamp-Paimpol Agglomération, mais est située à la périphérie d'un territoire dont Guingamp est désormais le centre de gravité économique et administratif.

Le principal enjeu du territoire paimpolais, qui connaît une attractivité réelle mais principalement saisonnière et dispose d'un tissu économique permanent fragile, est donc le maintien d'une vie locale dynamique à l'année et d'une mixité de population afin d'éviter la « balnéarisation ».

Dans ce contexte, la commune a arrêté en novembre 2011 une stratégie d'aménagement urbain ambitieuse à l'horizon 2020, axée sur la revitalisation du cœur de ville et l'urbanisation progressive de la ceinture sud du centre-ville. Dans la limite de ses capacités financières contraintes, elle a investi dans l'espace et les bâtiments publics conformément à sa stratégie. Elle a toutefois peiné à valoriser les friches et à densifier le bâti en centre-ville, notamment dans le quartier clé de la gare, situé en zone inondable, mais elle est parvenue à valoriser quelques parcelles stratégiques comme l'ancienne école de Courcy. Par ailleurs, l'utilisation des bâtiments communaux a été insuffisamment optimisée alors que cela constituait une préoccupation centrale de la stratégie d'aménagement urbain.

Parmi les opérations examinées par la chambre, la reconversion du collège de Goas Plat, précipitée en fin de mandat après avoir pourtant fait l'objet de nombreuses études, contraste avec la stratégie cohérente menée jusqu'alors, en ce qu'elle constitue un renoncement à utiliser les outils disponibles pour maîtriser l'aménagement du territoire communal. Elle est en effet marquée par un pilotage inapproprié et de nombreuses illégalités.

L'urbanisation du sud de la ville s'est quant à elle heurtée à la diminution de la population municipale, de près de 10 % en dix ans, au point que la seule opération d'aménagement qui y a été lancée, le quartier de Malabry, a été réduite de moitié et continue de rencontrer des difficultés de commercialisation dix ans après son lancement.

Au cours des années à venir, la ville de Paimpol va devoir arrêter une nouvelle stratégie d'aménagement urbain plus volontariste en matière de densification urbaine, de valorisation des friches et de rationalisation de son patrimoine. Le plan local d'urbanisme intercommunal en cours d'élaboration va en effet réduire drastiquement les zones qu'elle pourra ouvrir à l'urbanisation. Cela lui imposera de penser plus soigneusement ses opérations d'aménagement, en particulier sur le site de Goas Plat, et de mieux se coordonner avec Guingamp-Paimpol Agglomération en matière d'habitat et d'aménagement économique.

Pour mettre en œuvre cette nouvelle stratégie d'aménagement urbain, la commune devra poursuivre la structuration de ses services et notamment de l'équipe de direction. En effet, entre 2017 et 2021, le maintien de services communs avec Guingamp-Paimpol Agglomération, devenus inadaptés, et le souhait de générer des économies de fonctionnement en ne pourvoyant pas le poste de directeur des services techniques, ont concentré les fonctions de pilotage dans les mains du directeur général des services, ce qui lui a créé une surcharge de travail et dégradé la qualité de la gestion des projets communaux.

La commune devra de plus composer avec une situation financière contrainte depuis de nombreuses années, et qui présente peu de marges de manœuvre. Selon les hypothèses retenues, la chambre estime que, sans dégrader ses équilibres, la commune pourra investir deux millions d'euros par an. Si elle souhaite investir davantage, il lui appartiendra de vendre une partie de son important patrimoine immobilier et de privilégier des projets bien subventionnés.

La chambre a parallèlement examiné les comptes et la gestion de l'association du festival du chant de marin, créée en 1997. Les ressources de l'association (2,5 M€ pour le festival 2019) sont en partie constituées de subventions publiques (225 000 €), provenant notamment de la commune (25 000 €). Les subventions en nature de cette dernière (estimées à 54 000 €) ne sont toutefois pas intégrées dans ce décompte. L'édition 2021 du festival a été annulée et remplacée par un évènement de moindre ampleur ; les financeurs publics ayant maintenu une partie de leur soutien, cette situation ne devrait pas compromettre la situation financière de l'association.

À l'issue de ses contrôles, la chambre adresse quatre recommandations à la ville de Paimpol.

## RECOMMANDATIONS

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

<b>Recommandation n° 1</b>	À défaut de délibération définissant l'intérêt communautaire, transférer à Guingamp-Paimpol Agglomération le contrat d'aménagement de la zone de Malabry. ....	33
<b>Recommandation n° 2</b>	Elaborer un diagnostic et une stratégie de gestion du patrimoine communal. ....	53
<b>Recommandation n° 3</b>	Elaborer un programme pluriannuel d'investissement.....	69
<b>Recommandation n° 4</b>	Valoriser dans les comptes administratifs de la commune les subventions en nature accordés à l'association du festival du chant de marin.....	75

*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

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Paimpol et de l'association du festival du chant de marin de Paimpol à compter de l'exercice 2014. Ce contrôle a été ouvert par lettres du 22 juin 2020 adressées à Mme Fanny Chappé, maire de Paimpol, à son prédécesseur, M. Jean-Yves de Chaisemartin, et par lettre du 29 décembre 2020 adressée à M. Pierre Morvan, président de l'association du festival du chant de marin.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 19 juillet 2021 avec la maire de Paimpol et avec le président de l'association, et le 20 juillet 2021 avec l'ancien maire de Paimpol.

La chambre, lors de sa séance du 16 septembre 2021, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 22 novembre 2021 à Mme Chappé, et par extraits pour ce qui les concerne, à MM. De Chaisemartin et Morvan. Des extraits ont été également adressés aux tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 5 avril 2022, a arrêté ses observations définitives.

### **Avertissement**

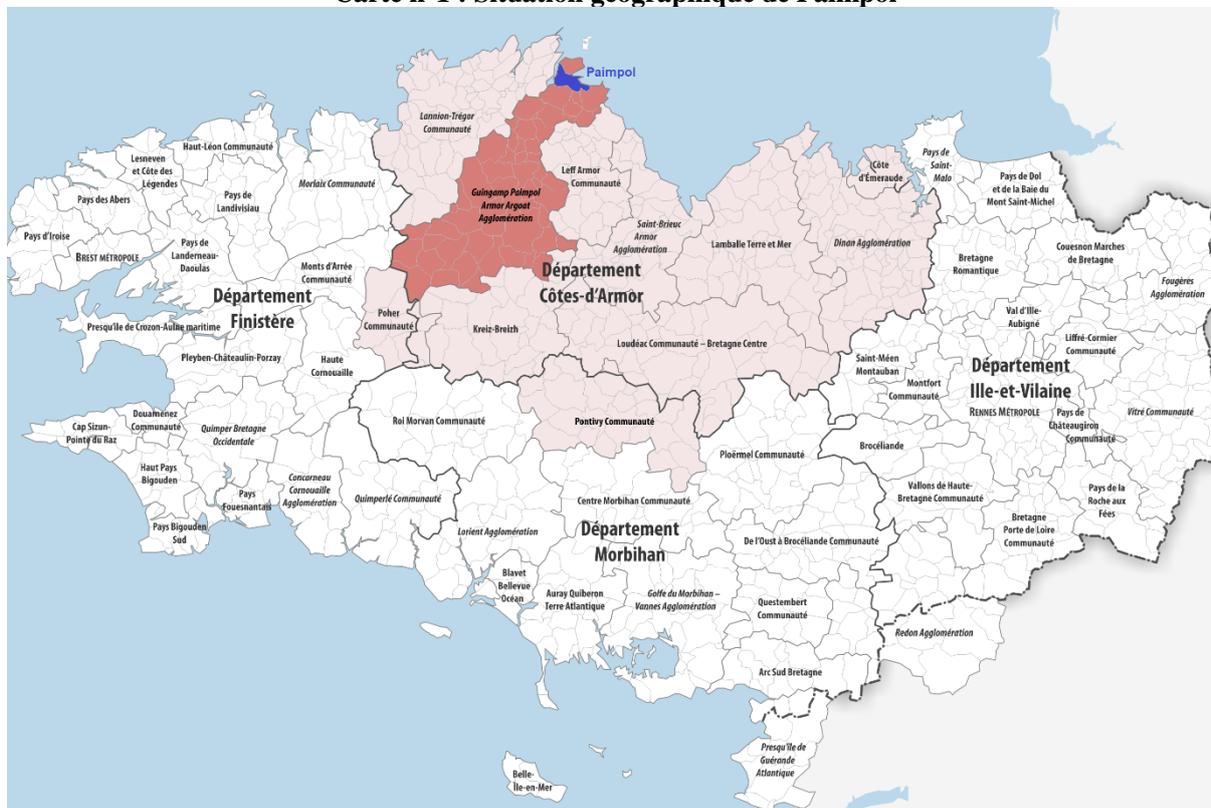
*L'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant la forte hausse des prix constatée particulièrement depuis le milieu de l'année 2021.*

*Les possibles incidences de cette forte inflation sur les thématiques abordées, notamment la situation financière, n'ont donc pu être prises en compte dans les observations qui suivent.*

## 1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Paimpol est située dans le nord-ouest du département des Côtes-d'Armor, à l'extrémité ouest de la baie de Saint-Brieuc.

Carte n°1 : Situation géographique de Paimpol



Source : CRC

La commune est organisée autour de son port qui a accueilli 500 ans durant et jusque dans les années 1930 de nombreuses goélettes partant pêcher la morue sur les bancs de Terre-Neuve en Atlantique nord. Elle a également accueilli l'école nationale de la marine marchande jusqu'en 1986, dont le bâtiment héberge aujourd'hui un lycée maritime. L'économie du territoire demeure aujourd'hui tournée vers la mer par l'intermédiaire du tourisme (station de tourisme classée), de la culture (musée de la mer et festival du chant de marin notamment), de la plaisance (320 bateaux à l'année) et de la réparation navale ; elle conserve également une activité de pêche et d'ostréiculture.

La population municipale a atteint 8 200 habitants en 1975 mais diminue lentement depuis et est désormais de moins de 7 200 habitants. Elle est aussi vieillissante : près de la moitié des paimpolais ont aujourd'hui plus de 60 ans, contre 37 % il y a dix ans. Dans le même temps, les établissements scolaires ont perdu 600 élèves. Les ménages se composent principalement de personnes seules (49 %) et de couples sans enfants (31 %).

Paimpol connaît ainsi l'effet résidentiel des communes littorales bretonnes en ce qu'elle constitue un lieu de villégiature pour des retraités plutôt aisés : leurs revenus y sont supérieurs de 9 % à la moyenne départementale et de 7 % à la moyenne nationale<sup>1</sup>. La part des résidences secondaires demeure toutefois limitée : elle représente 15 % des logements, ce qui situe Paimpol dans la moyenne des communes bretonnes et costarmoricaines.

Classée station de tourisme, la commune est administrativement surclassée dans la catégorie des communes de 10 000 à 20 000 habitants<sup>2</sup>.

La position centrale de la commune au sein de l'ancien pays du Goëlo et son statut de station de tourisme lui confèrent une certaine attractivité qui lui permet de conserver un tissu économique. 63 % des paimpolais travaillent sur la commune et celle-ci compte 2,24 emplois pour chaque paimpolais actif<sup>3</sup>, ce qui signifie qu'elle constitue un bassin d'emploi pour les communes alentour. Ce tissu apparaît toutefois fragile : le taux de chômage (16,6 %) est supérieur aux moyennes départementales (11,7 %) et nationale (13,9 %)<sup>4</sup>, et les revenus des actifs sont inférieurs de 13 % à la moyenne départementale et de 24 % à la moyenne nationale<sup>5</sup>.

De plus, la couverture de la commune par les services publics se réduit à mesure que sa population baisse : la maternité a fermé en 2003, l'école primaire de Courcy en 2005, le collège de Goas-Plat et le bloc opératoire de l'hôpital en 2011, le service de pédiatrie en 2014, le service des impôts en 2019 et la trésorerie en 2021. Le territoire, qui connaît une attractivité réelle mais saisonnière, est donc confronté à un enjeu de maintien de la vie locale à l'année. Dans cette perspective, l'augmentation des prix de l'immobilier complique l'installation des familles sur le territoire.

Sur le plan institutionnel, la commune est membre de la communauté d'agglomération de Guingamp-Paimpol, au sein de laquelle l'ancienne communauté de communes de Paimpol-Goëlo a été intégrée 1<sup>er</sup> janvier 2017. Cette intégration a modifié le positionnement institutionnel de la commune de Paimpol : auparavant ville-centre d'une petite intercommunalité littorale, elle se situe désormais à l'extrémité nord d'une vaste agglomération de 57 communes à la fois rurale et littorale de près de 70 kilomètres du nord au sud, dont elle constitue la commune la plus peuplée, mais dont le centre économique et politique se trouve plus de 30 kilomètres au sud, à Guingamp, qui accueille le siège de la communauté d'agglomération et la sous-préfecture.

Le maire de la commune de Paimpol est Mme Fanny Chappé, élue en mai 2020, également conseillère régionale. Son prédécesseur de 2008 à 2020 était M. Jean-Yves de Chaisemartin, également vice-président du conseil départemental des Côtes-d'Armor de 2015 à 2021.

---

<sup>1</sup> Données DGFIP – revenus 2017.

<sup>2</sup> En application de l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984. La commune est classée station de tourisme par décret du 23 avril 2018.

<sup>3</sup> Indicateur INSEE : l'indicateur de concentration d'emploi est égal au nombre d'emplois dans la zone pour 100 actifs ayant un emploi résidant dans la zone. A Paimpol, cet indicateur est passé de 187 en 2007 à 224 en 2017.

<sup>4</sup> Données INSEE 2017.

<sup>5</sup> Données DGFIP – revenus 2017.

## 2 LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

Le précédent rapport de la chambre, publié en juillet 2014, formulait plusieurs recommandations ou observations dont le présent rapport assure le suivi de mise en œuvre.

**Tableau n° 1 : Suivi de la mise en œuvre des recommandations de la chambre**

Recommandations	Actions de la commune	Appréciation CRC
<b>Commande publique</b>		
Mieux définir les délégations de signature aux adjoints afin d'éviter les chevauchements de compétence dans le domaine des marchés publics	Sur le mandat 2014-2020, seul le 6 <sup>ème</sup> adjoint a bénéficié d'une délégation de signature en matière de marchés publics. Depuis 2020, le 1 <sup>er</sup> et le 5 <sup>ème</sup> adjoint bénéficient de délégations en la matière, clairement distinctes.	Totalement mise en œuvre
<b>Gestion budgétaire et comptable</b>		
Améliorer la lisibilité budgétaire et comptable en renseignant la totalité des états qui doivent être annexés aux documents budgétaires	Depuis 2018, les documents budgétaires et comptables sont exhaustivement renseignés, à l'exception de l'annexe C3.1 (organismes de regroupement auxquels la commune adhère).	Totalement mise en œuvre
Produire une liste des immobilisations cohérente avec l'état de l'actif produit par le comptable public	Mise en cohérence effectuée.	Totalement mise en œuvre
<b>Zones d'activités économiques</b>		
Transférer à la communauté de communes la gestion de la zone d'activités économiques	Ce transfert a été effectué à l'occasion de la constitution de la communauté d'agglomération Guingamp-Paimpol et les budgets annexes afférents ont été soldés.	Totalement mise en œuvre
Solder le budget annexe de la zone d'aménagement concertée de Malabry	Le budget a été clôturé en 2018 lors de la résiliation de la concession d'aménagement.	Totalement mise en œuvre

Source : CRC d'après le rapport d'observations définitives 2014

Par ailleurs, la chambre avait constaté que le temps de travail des agents municipaux s'élevait à 1 567 heures annuelles soit une durée inférieure à la durée légale de 1607 heures<sup>6</sup>.

Le 1<sup>er</sup> juillet 2015, en réponse à l'observation de la chambre, la commune et les représentants du personnel ont convenu d'un nouveau protocole d'accord sur le temps de travail, portant la durée effective du travail au sein des services à 1 607 heures. La commune a donc en apparence remédié à l'irrégularité constatée par la chambre.

Toutefois, ce protocole d'accord n'a jamais été mis en œuvre. Le temps de travail effectif des agents était demeuré inchangé par rapport à 2015, voire avait été réduit pour certains d'entre eux. Ainsi, début 2021, 81 agents travaillaient 1 568 heures par an, 20 agents 1 566 heures par an et 28 agents 1 512 heures par an.

<sup>6</sup> Durée prévue par les décrets n°2000-815 du 25 août 2000 et n°2001-623 du 12 juillet 2001.

Dans ses observations provisoires, la chambre a rappelé à la commune qu'en tout état de cause, en application de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, le temps de travail effectif de tous les agents territoriaux devait être porté à 1 607 heures annuelles au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Elle a demandé à la commune de porter la durée effective du travail de ses agents à 1 607 heures annuelles ; le conseil municipal a mis en œuvre cette recommandation par délibération du 28 mars 2022.

### 3 UNE ORGANISATION DES SERVICES PERTURBEE DEPUIS LA CREATION DE GUINGAMP PAIMPOL AGGLOMERATION

L'organisation des services de la commune de Paimpol a beaucoup évolué depuis 2014, en particulier du fait de la création de services support communs avec l'intercommunalité.

#### 3.1 Une mutualisation cohérente avec l'ancienne communauté de communes de Paimpol-Goëlo

La commune de Paimpol s'est historiquement inscrite dans une coopération intercommunale construite autour de son territoire. Au 1<sup>er</sup> janvier 1997, elle a adhéré à la communauté de communes Paimpol-Goëlo (CCPG), composée de neuf communes et dont elle représentait 37 % de la population<sup>7</sup>.

Carte n°2 : Communauté de communes de Paimpol-Goëlo



Source : CRC d'après DDTM 22

La CCPG était compétente pour l'aménagement de l'espace et notamment le schéma de cohérence territoriale et le plan local d'urbanisme, le développement économique par la gestion des zones d'activités, le tourisme, la gestion des déchets, de l'eau et de l'assainissement, la politique de l'habitat, les transports publics, la petite enfance, la gestion d'équipements sportifs et de la gendarmerie de Paimpol.

<sup>7</sup> Les autres communes étaient Plourivo (2 230 hab.), Kerfot (698 hab.), Lanleff (116 hab.), Lanloup (253 hab.), Pléhédel (1 278 hab.), Ploubazlanec (3 029 hab.), Plouézec (3 251 hab.) et Yvias (764 hab.).

En 2014, la loi prescrivait aux intercommunalités d'établir, après chaque élection municipale, un schéma de mutualisation « *afin d'assurer une meilleure organisation des services* »<sup>8</sup> et, partant, une meilleure coordination administrative entre l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et les communes membres. Dans ce cadre, le maire de Paimpol, élu président de la communauté de communes au printemps 2014, a porté une mutualisation de la direction générale des services et des services administratifs (finances, comptabilité, ressources humaines, commande publique).

Ainsi, dès 2014, le directeur général des services et le directeur financier de la commune ont été mis à disposition de l'EPCI pour la moitié de leur temps. En février 2015, la commune et la communauté de communes ont créé quatre services communs régis par les dispositions de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales<sup>9</sup> : les ressources humaines, les finances, les marchés publics et l'urbanisme. Deux conventions triennales ont ainsi été signées le 1<sup>er</sup> mai 2015 pour les trois premiers et le 11 juin 2015 pour le service urbanisme. Les services communs ont été intégrés dans le schéma de mutualisation approuvé par le conseil communautaire le 17 décembre 2015. S'y est ajouté en février 2016 un service d'ingénierie technique.

Cette nouvelle organisation des services reposait sur le constat que « *le territoire conserve des disparités importantes entre les structures quant aux moyens disponibles, ce qui engendre des différences de services offerts à la population. Le territoire de la CCPG subit de fortes disparités entre les communes sur les moyens humains disponibles pour l'accomplissement de leurs missions. Certaines communes ne disposent pas de moyens ou d'agents techniques pour engager des programmes de travaux dans leurs bâtiments ou sur la voirie. Les taux d'encadrement des collectivités sont très bas, sauf pour la CCPG dont le niveau d'encadrement correspond aux moyennes nationales. La CCPG et la ville de Paimpol concentrent près de 70 % des moyens humains sur le territoire* »<sup>10</sup>. En effet, en 2014, l'intercommunalité et les communes membres comptaient au total 332 agents à plein temps dont 41 % à Paimpol (137 agents) et 27 % à la communauté de communes (97 agents). Aucune autre commune membre ne comptait plus de 35 agents. La ville-centre demeurait donc la collectivité la plus dotée en moyens humains.

En pratique toutefois, seule la commune de Paimpol a adhéré aux services communs. Il s'agissait donc d'une mutualisation des services supports de l'intercommunalité et de la ville-centre, qui portait certes sur 70 % de l'effectif total de la communauté de communes et de ses membres. Elle a été facilitée par le fait que le maire de Paimpol était alors également président de l'intercommunalité, ce qui permettait d'éviter un conflit d'autorité sur les services et de fluidifier les relations entre la communauté de communes et sa ville-centre.

---

<sup>8</sup> Article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales. L'élaboration d'un schéma de mutualisation constituait une obligation à l'époque, elle n'est désormais plus qu'une faculté.

<sup>9</sup> « *Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres (...) peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles, dont l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat (...) Les effets de ces mises en commun sont réglés par convention (...) les services communs sont gérés par l'établissement public de coopération intercommunale (...)* ».

<sup>10</sup> Délibération du 2 avril 2015.

La mutualisation a engendré des économies pour les deux collectivités puisqu'elle a permis de ne pas remplacer après leur départ à la retraite la directrice des ressources humaines de la commune et le directeur général des services de l'intercommunalité. Cette dernière a de plus pu étoffer son pilotage financier puisqu'elle ne disposait pas jusqu'alors d'un directeur financier.

Les services communs portés par la CCPG regroupaient ainsi 22 agents.

**Tableau n° 2 : Composition des services communs entre 2015 et 2017**

	Finances / comptabilité	Commande publique	Ressources humaines	Urbanisme	Ingénierie technique
Nombre d'agents affectés	11	2	5	3	1

Source : conventions

Les conventions prévoient que le coût des services communs est pris en charge par l'intercommunalité. La quote-part relevant de la commune ne lui est pas directement refacturée mais est prélevée sur l'attribution de compensation qui lui revient<sup>11</sup>. Parallèlement, les dépenses de personnel de la commune ont baissé de 300 000 € entre 2014 et 2016.

**Tableau n° 3 : Coût des services communs pour la commune de Paimpol**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Finances	119 791	192 952	176 971	120 994	141 164	131 399	137 274
Marchés publics	22 461	11 676	4 400	9 200	17 459	13 982	16 508
Ressources humaines	64 748	106 759	93 952	76 595	96 383	88 235	104 614
Instruction droit des sols	s.o.	16 885	37 444	41 346	37 013	44 792	42 926
Ingénierie technique	s.o.	14 150	11 835	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Régularisations	s.o.	- 2 093	- 15 727	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
<b>TOTAL</b>	<b>206 999</b>	<b>340 329</b>	<b>308 874</b>	<b>248 135</b>	<b>292 019</b>	<b>278 408</b>	<b>301 322</b>

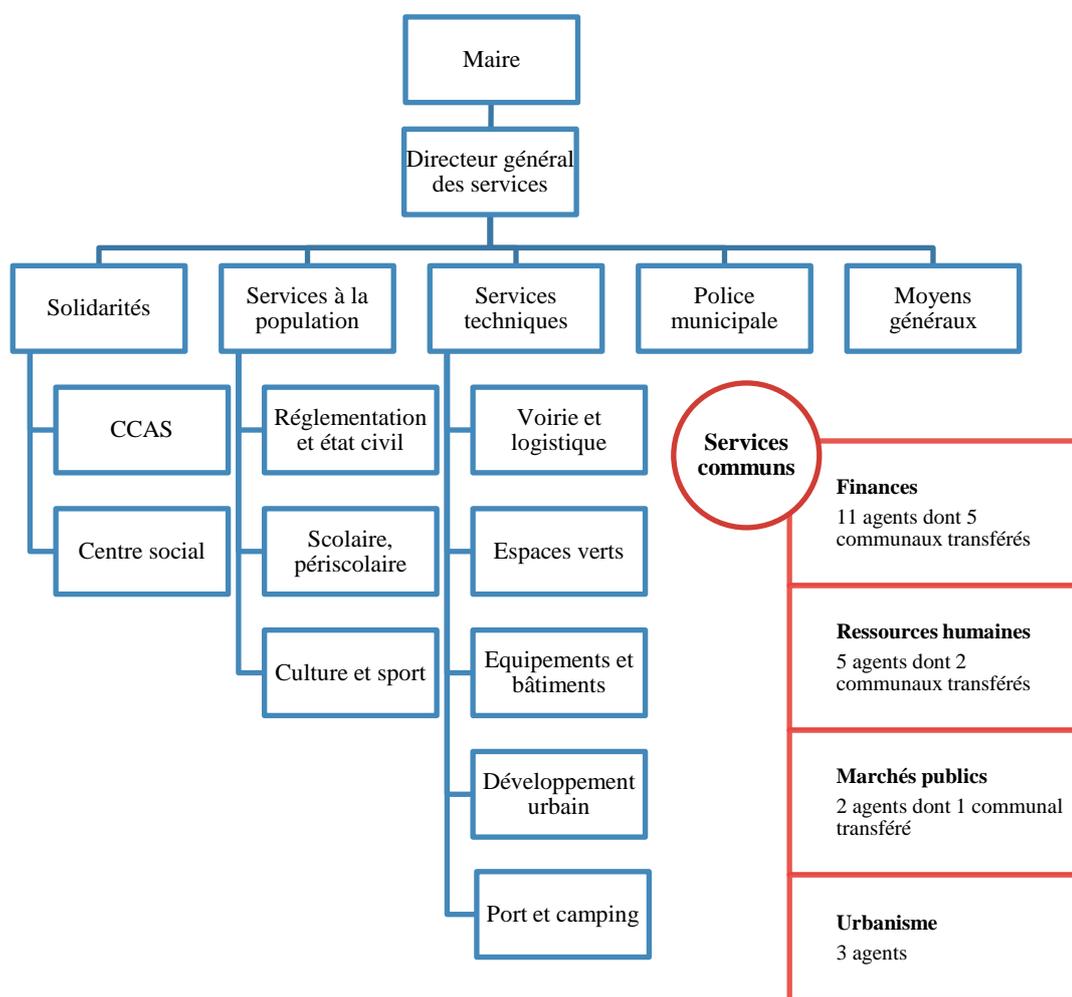
Source : commune de Paimpol

En conséquence, la création des services communs a sensiblement modifié l'organisation des services de la commune de Paimpol. Celle-ci ne disposait plus de services supports en propre, les services communs étant rattachés à l'intercommunalité<sup>12</sup>. L'effectif communal est ainsi passé de 150 agents en 2014 à 128 en 2016.

<sup>11</sup> L'article L. 5211-4-2 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales autorise ce mode de financement des services communs. L'intercommunalité verse à la commune une attribution de compensation qui représente la différence entre la fiscalité professionnelle générée sur le territoire de la commune, qui est perçue par l'intercommunalité, et les charges supportées par cette dernière pour faire fonctionner les services que la commune lui a transférés.

<sup>12</sup> La commune conserve deux agents affectés aux « moyens généraux », chargés de la logistique quotidienne (reprographie, archivage, conciergerie).

**Organigramme n° 1 : Organigramme général des services de la ville de Paimpol de 2016 à 2020**



Source : CRC d'après organigrammes communaux

### 3.2 Une organisation administrative devenue inadaptée après la création de Guingamp-Paimpol Agglomération

En application de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales tel que modifié par l'article 33 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, le préfet des Côtes-d'Armor a arrêté le 29 mars 2016 un schéma départemental de coopération intercommunal prévoyant la constitution de grandes intercommunalités dans le département.



En revanche, le territoire a changé d'échelle. Il regroupe désormais 57 communes et une population totale d'environ 74 000 habitants. D'une superficie de 1 100 km<sup>2</sup>, il constitue la deuxième plus vaste intercommunalité de Bretagne derrière Loudéac Communauté Centre Bretagne (1 168 km<sup>2</sup>). Paimpol, ville-centre de la CCPG, reste la commune la plus peuplée mais se situe désormais à la périphérie de l'agglomération, dont le siège est implanté à Guingamp.

En dépit du bouleversement institutionnel que la création de GPA a constitué pour la commune de Paimpol, les services communs ont été transférés de la CCPG vers GPA au 1<sup>er</sup> janvier 2017, à l'exception de l'ingénierie technique dont la convention, expirée en janvier 2018, n'a pas été renouvelée. La convention relative au service commun de l'urbanisme a été renouvelée en juin 2018.

Surtout, les services supports (finances, ressources humaines et marchés publics) ont été pérennisés le 1<sup>er</sup> avril 2019. Cette pérennisation a toutefois été décidée sans que la commune ne s'interroge sur l'adéquation des services communs au nouveau contexte intercommunal.

La convention du 1<sup>er</sup> mai 2015 prévoyait qu'un comité de pilotage devait être constitué pour « *garantir l'adéquation des services fournis aux besoins des communes* » : il ne l'a jamais été. Aussi, aucun bilan n'a été tiré lorsque la convention, d'une durée de trois ans, a expiré le 30 avril 2018. Après cette date, les services communs ont néanmoins continué de fonctionner mais sans base juridique, en l'absence de reconduction de la convention.

Le 1<sup>er</sup> avril 2019, la pérennisation des services communs a pris la forme d'un avenant à la convention de 2015, pourtant caduque depuis près d'un an. Le document d'avril 2019 constitue d'ailleurs une nouvelle convention à part entière, bien qu'intitulé « avenant ». Cette qualification erronée a permis à la commune de se dispenser d'une nouvelle étude d'impact, obligatoire en vertu de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales.

Une telle étude était pourtant indispensable alors que le périmètre de l'intercommunalité avait fortement évolué et qu'il convenait d'anticiper les conséquences de trois changements majeurs : la fin de la détention par une même personne des mandats de maire et de président de l'intercommunalité, l'éloignement de l'implantation géographique et le poids devenu prédominant de GPA en termes de budget et de personnel géré<sup>15</sup>. A défaut d'étude d'impact, le conseil municipal du 21 mars 2019 a approuvé la pérennisation des services communs, présentée comme une simple mesure technique, sans débat ni prise en compte des conséquences du nouveau périmètre intercommunal, alors que les élus s'étaient déjà montrés réticents à la création des services communs en 2015<sup>16</sup>.

La remise à plat du dispositif était d'autant plus nécessaire que le maintien des services communs n'a pas constitué une contribution de la ville de Paimpol à une dynamique générale de mutualisation au sein de l'intercommunalité puisqu'aucune autre commune de GPA, pas même la ville-centre de Guingamp, n'a adhéré à ces services. Les autres mutualisations existantes au sein de l'agglomération se limitent en effet « *à des besoins ponctuels et concrets* »<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> 85 M€ de budget et 440 agents pour GPA ; 13 M€ de budget et 145 agents pour Paimpol. Paimpol utilisait 50% du temps des services communs jusqu'en 2017 et entre 20 et 30% depuis.

<sup>16</sup> Voir le compte rendu du groupe de travail du 26 novembre 2014.

<sup>17</sup> Diagnostic en vue du schéma de mutualisation de GPA, septembre 2019.

L'ancien maire, qui souhaitait transformer l'ancienne CCPG en une commune nouvelle ainsi que le permet l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales<sup>18</sup>, assume la pérennisation des services communs même dans de telles conditions. Il indique que cette pérennisation devait constituer le laboratoire de la création de la commune nouvelle et donner l'exemple pour accroître l'intégration intercommunale. L'effet d'entraînement d'une mutualisation des services à l'échelle intercommunale sur la création d'une commune nouvelle correspondant au territoire de l'ancienne CCPG est toutefois sans objet depuis la création de GPA.

En pratique, GPA a accaparé le directeur financier de la ville de Paimpol, mutualisé depuis 2014 avec la CCPG, et qui est devenu le directeur des finances et de la commande publique de GPA, fonctions auxquelles ont été ajoutés l'évaluation et le contrôle de gestion. S'il a continué, en lien avec les élus, à assurer l'élaboration des documents budgétaires et la gestion courante de la commune, il ne lui a plus accordé que 5 à 10 % de son temps alors que celle-ci paye environ 30 % de sa rémunération en application de la convention de service commun. Il en résulte pour la ville un surcoût annuel d'environ 10 000 €<sup>19</sup>.

Par ailleurs, GPA a créé en janvier 2017 une direction du personnel, de l'emploi et des compétences dont le périmètre excède les seules « ressources humaines » qui font l'objet d'un service commun en vertu de la convention avec la ville de Paimpol, extension de périmètre qui a pu affecter le pilotage des ressources humaines de la commune par le responsable de cette direction.

Le fonctionnement des services communs « finances » et « ressources humaines » s'est ainsi éloigné de la logique de mutualisation : les cadres interviennent principalement pour l'intercommunalité ; à l'inverse, les trois agents affectés à la comptabilité de la commune et les deux agents affectés à ses ressources humaines ont été réimplantés en mairie et sont isolés dans l'organigramme de GPA comme intervenant exclusivement pour la ville de Paimpol. A titre d'exemple, cette dernière ne dispose ni d'un règlement du personnel ni d'un règlement des achats alors que ces documents existent au sein de GPA.

En revanche, le fonctionnement du service commun de la commande publique apparaît fluide et répond aux besoins de la commune puisque la taille critique qu'il a atteint lui a permis d'acquérir une réelle expertise et son mode de financement, par le paiement d'un forfait pour chaque dossier de marché public traité, permet aux communes membres d'y recourir à la carte.

Depuis la création de GPA, les services communs avec la ville de Paimpol ont donc été en grande partie vidés de leur substance mais leur maintien a déséquilibré les services municipaux, qui ont souffert d'un sous-encadrement, accentué par le non remplacement du directeur des services techniques parti en septembre 2016. Leur taux d'encadrement, c'est-à-dire la part des agents de catégorie A dans l'effectif total, était de 4,8 % fin 2019 contre 5,8 % en moyenne dans les communes comparables<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Ouest France, 17 janvier 2019, *Paimpol. Le maire « rêve » d'une grande commune nouvelle*.

<sup>19</sup> En 2020, la commune a financé 30% du service finances. Ce ratio, appliqué à la rémunération brute 2019 du directeur des finances, représente 14 395 €. Il représenterait 2 426 € pour une participation de 5% et 4 851 € pour une participation de 10%. Il en résulte un surcoût qui peut être évalué entre 9 543 et 11 969 €.

<sup>20</sup> Comparaison avec les communes de 10 000 à 20 000 habitants. Source : rapport de juillet 2017 de l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, p. 20.

Ce sous-encadrement s'est traduit par une concentration progressive des fonctions de pilotage dans les mains du directeur général des services de la ville de Paimpol qui exerçait également les fonctions de directeur des services techniques puis, en pratique après la création de GPA, les fonctions de directeur des ressources humaines. Celui-ci ne s'appuyait donc pas sur une équipe de direction et des chefs de service en mesure de l'épauler suffisamment dans l'animation des services communaux. Son compte rendu d'évaluation professionnelle pour l'année 2019 soulignait d'ailleurs explicitement sa « *surcharge de travail* ».

Cette situation a déstructuré la gestion communale, qui doit être adaptée non à sa population permanente de 7 200 habitants mais à ses enjeux spécifiques de ville-centre et de station de tourisme, qui justifient son surclassement dans la catégorie des communes de 10 000 à 20 000 habitants<sup>21</sup>.

Il en a résulté trois dysfonctionnements :

- L'absence de directeur des services techniques<sup>22</sup> a dégradé la qualité du pilotage des projets, notamment d'aménagement urbain.
- L'absorption progressive du directeur des finances par GPA a limité son intervention à la gestion quotidienne des finances communales.
- La concentration des fonctions par le directeur général des services, notamment la gestion des ressources humaines qui s'avère chronophage, a réduit sa capacité à superviser de front et de façon satisfaisante l'ensemble des projets.

De surcroît, les tensions entre la nouvelle et l'ancien maire ont empêché une transition sereine à l'issue des élections municipales de 2020, au préjudice de la continuité de la gestion communale.

Depuis début 2020, la commune a engagé un renforcement de son encadrement : un directeur des services techniques a été recruté mi-2020 et une directrice des finances et des ressources humaines en septembre 2021, de même qu'un nouveau directeur général des services fin 2020 après que celui en fonction depuis 2012 a quitté la commune sur une rupture conventionnelle. Un règlement des achats a par ailleurs été finalisé en juillet 2021 et les lignes directrices de gestion du personnel communal ont été approuvées par le comité technique le 24 juin 2021.

Dans ce contexte, la commune et Guingamp-Paimpol Agglomération ont mis fin à leurs services communs avec effet au 1<sup>er</sup> octobre 2021.

---

<sup>21</sup> Dans le même sens, voir [CRC Bretagne, Commune de Quiberon, 21 septembre 2020](#)

<sup>22</sup> En réponse aux observations provisoires, l'ancien maire a indiqué que la procédure de recrutement initiée pour pourvoir à son remplacement s'étant révélée infructueuse, il a été décidé « dans un souci de bonne gestion des finances » de confier la direction des services techniques au directeur général des services.

---

**CONCLUSION SUR L'ORGANISATION DES SERVICES**

---

*Entre 2014 et 2016, la ville de Paimpol a mutualisé une partie de ses services (finances, ressources humaines, achats, droit des sols et ingénierie technique) avec la communauté de communes de Paimpol-Goëlo, dont le maire était également président. Cette mesure s'est avérée vertueuse sur un territoire cohérent autour de sa ville-centre et source d'économies de fonctionnement pour la commune.*

*Après la création au 1<sup>er</sup> janvier 2017 de Guingamp-Paimpol Agglomération, cette organisation a été maintenue, dans des conditions à la légalité incertaine, sans débat ni étude d'impact préalable alors que le périmètre de la nouvelle intercommunalité, beaucoup plus étendu et centré sur Guingamp, avait modifié les enjeux de la mutualisation. De plus, le directeur des services techniques n'a pas été remplacé après son départ en octobre 2016.*

*Il en a résulté une déstructuration des services de la ville de Paimpol et notamment, du fait de la concentration des fonctions dans les mains du seul directeur général des services, une dégradation du pilotage de l'action publique communale, en particulier en matière d'aménagement urbain.*

*Depuis début 2020, la commune restructure progressivement l'encadrement des services ce qui a notamment abouti au 1<sup>er</sup> octobre 2020 à la disparition des services communs et à la réintégration en mairie du personnel communal composant ces services.*

---

## **4 L'AMENAGEMENT URBAIN : UNE STRATEGIE AMBITIEUSE FIXEE EN 2011 QUI RESTE LARGEMENT A RELEVER**

### **4.1 Une stratégie clairement identifiée mais un patrimoine qui, dix ans après, demeure insuffisamment optimisé**

#### **4.1.1 Une stratégie d'aménagement urbain au cœur de la gestion municipale depuis 2009**

La commune a engagé en 2009 l'élaboration d'un projet d'aménagement urbain à l'horizon 2020, fondée sur un diagnostic très complet de la situation et des caractéristiques de la commune, de l'utilisation de ses équipements publics et de son patrimoine. Elle s'est accompagnée d'une concertation intitulée « Dessine ta ville ». Il en ressort quatre enjeux centraux : l'utilisation des bâtiments publics, le logement des jeunes et des personnes âgées, les flux de circulation et de stationnement, l'aménagement urbain.

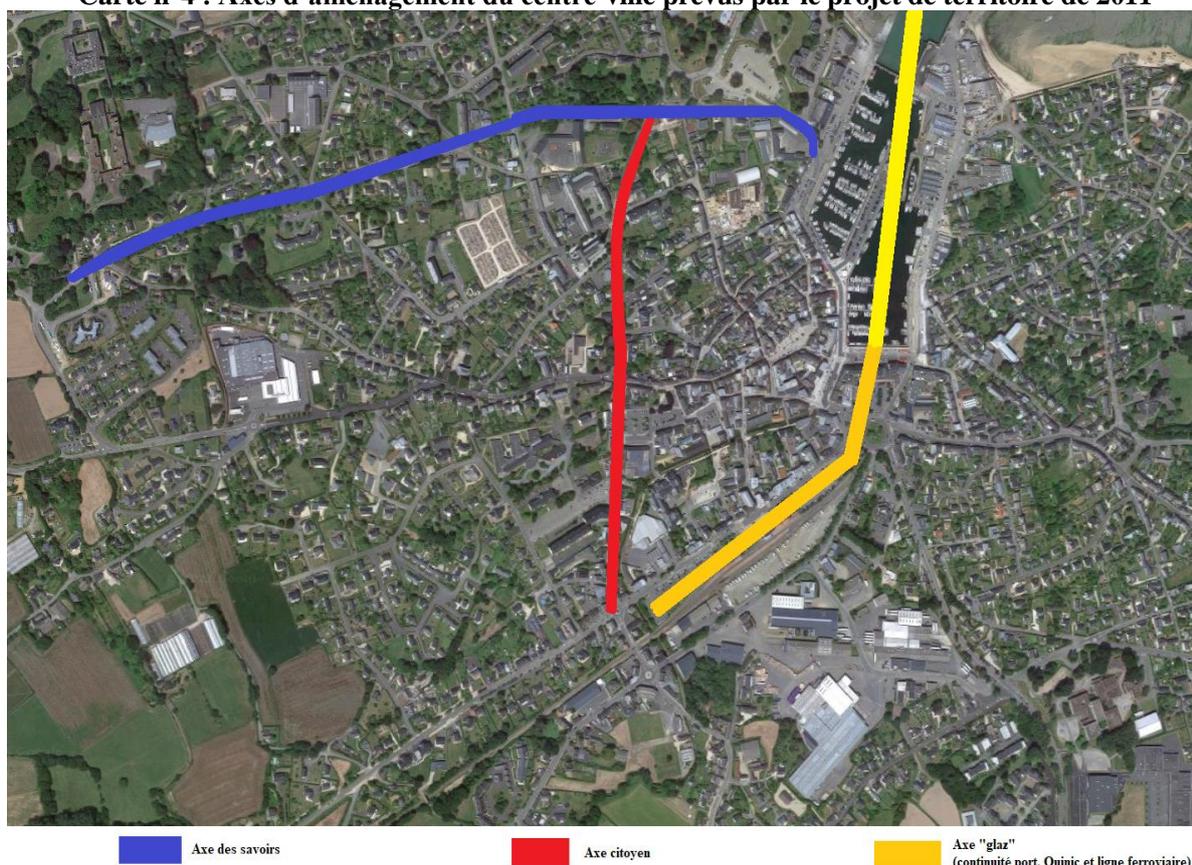
Sur cette base, le conseil municipal a approuvé le 4 juillet 2011 un projet de territoire intitulé « approche environnementale de l'urbanisme » (AUE). Ce projet retient deux orientations majeures :

- Le port et le vieux centre-ville constituant le cœur de Paimpol doivent être rénovés, redynamisés, densifiés et l'aménagement de la ville doit être agencé autour de cet espace central ;
- Le sud de la ville constitue le secteur de développement potentiel de l'urbanisation.

Ces orientations n'ont cependant pas été déclinées dans le seul document cadre présentant une valeur juridique en matière d'aménagement urbain : le plan local d'urbanisme (PLU). Celui de la commune de Paimpol date en effet de 2007 et n'a pas été révisé depuis.

S'agissant de la première orientation, le projet de territoire identifie trois axes thématiques à aménager : l'axe des savoirs au nord du centre-ville, destiné à accueillir les équipements scolaires et culturels ; l'axe citoyen à l'ouest, rassemblant les services et administrations publics ; l'axe *glaz* au sud, visant à instaurer une continuité entre le port et la gare ferroviaire avec une vocation principalement touristique. La mise en œuvre de ces trois axes implique des travaux de réaménagement de la voirie et de l'espace public ainsi que la redistribution des équipements et bâtiments publics.

Carte n°4 : Axes d'aménagement du centre-ville prévus par le projet de territoire de 2011



Source : CRC d'après AEU

La mise en valeur du centre-ville a de plus donné lieu :

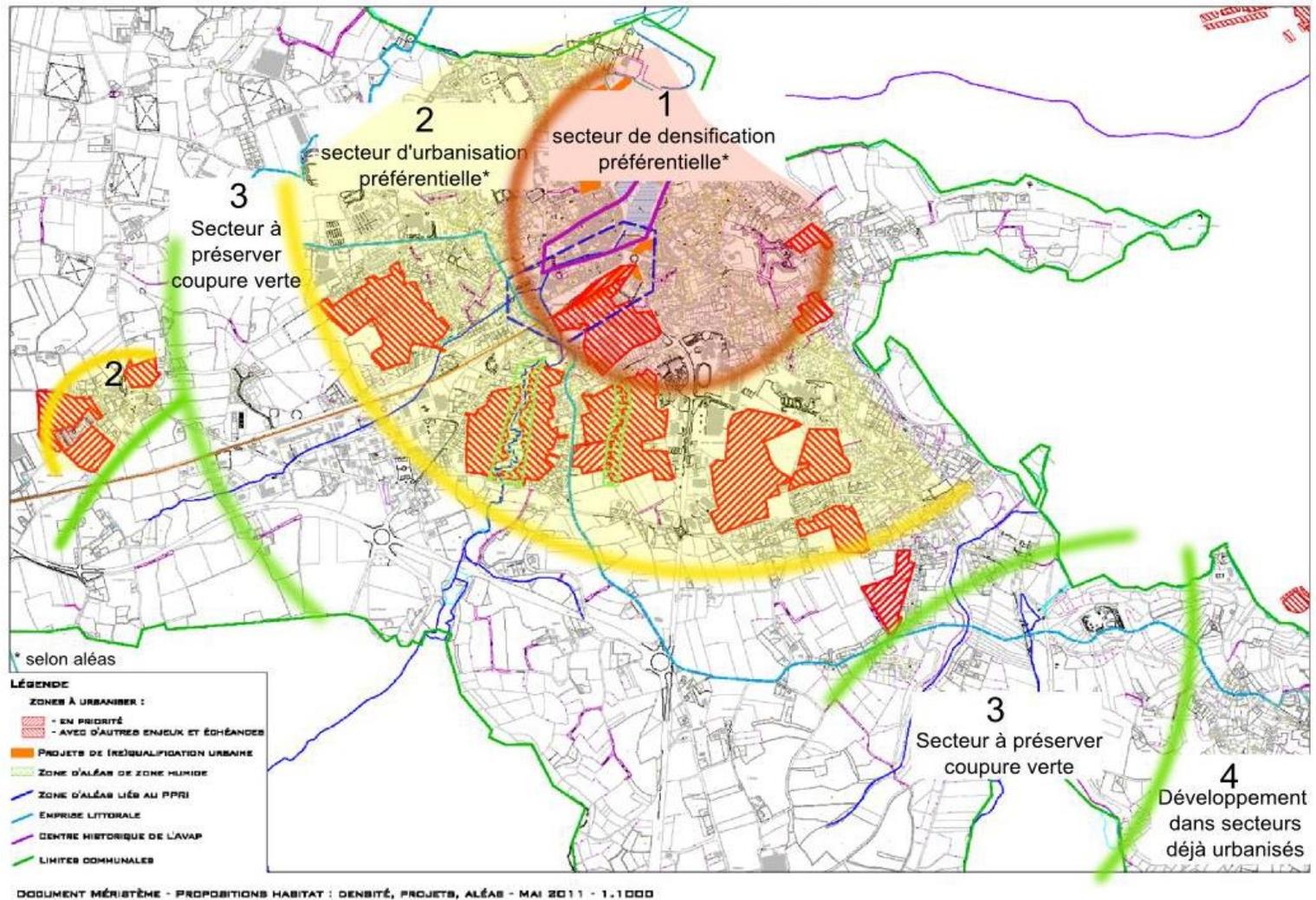
- A l'identification d'une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP)<sup>23</sup>, approuvée le 3 février 2014 ;
- A une stratégie d'attractivité dénommée « démarche cœur de ville », déployée en 2016 et 2017, comportant notamment un programme d'actions foncières pour encourager la densification du bâti ;
- A la délimitation d'un périmètre de sauvegarde du commerce de proximité<sup>24</sup>, approuvée le 28 septembre 2017.

S'agissant de la seconde orientation, le plan local d'urbanisme de 2007 avait identifié 66 hectares de zones à urbaniser, inscrites dans la continuité de secteurs déjà urbanisés au sud du centre-ville. Le projet de territoire les destine à accueillir les nouveaux logements et équipements nécessaires à l'accueil de nouveaux habitants.

<sup>23</sup> Créées par la loi du 12 juillet 2010 dite Grenelle 2, les AVAP constituent des servitudes qu'une commune peut imposer dans un périmètre dont elle estime que la cohérence architecturale doit être préservée. Toute construction ou rénovation dans ce périmètre doit être conforme aux prescriptions de ce règlement.

<sup>24</sup> L'article L. 214-1 du code de l'urbanisme prévoit que « le conseil municipal peut, par délibération motivée, délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, à l'intérieur duquel sont soumises au droit de préemption institué par le présent chapitre les aliénations à titre onéreux de fonds artisanaux, de fonds de commerce ou de baux commerciaux (...) ».

Carte n°5 : Secteurs d'urbanisation prévus par le projet de territoire de 2011



Source : AEU

**Le projet de territoire intitulé « approche environnementale de l’urbanisme » constitue ainsi une stratégie ambitieuse d’aménagement du territoire qui a guidé l’action communale au cours des dix dernières années.**

#### 4.1.2 Un patrimoine dont le suivi s’est dégradé et qui reste insuffisamment optimisé

Le projet de territoire a été élaboré à partir d’un diagnostic qui identifiait l’utilisation des bâtiments publics comme un enjeu central pour la commune de Paimpol. Celle-ci dispose en effet d’un important patrimoine immobilier comprenant plus d’une cinquantaine de bâtiments pour une surface totale de près de 50 000 m<sup>2</sup>.

**Tableau n° 4 : Bâtiments communaux (mai 2021)**

<i>Affectation</i>	Nombre de bâtiments	Surface totale du bâti (en m <sup>2</sup> )	Part du total
<i>Services municipaux</i>	6	5 761	12%
<i>Ecoles</i>	4	5 604	11%
<i>Locaux enfance/jeunesse</i>	3	2 362	5%
<i>Equipements sportifs</i>	6	6 181	13%
<i>Equipements culturels</i>	4	1 637	3%
<i>Salles des fêtes</i>	2	3 286	7%
<i>Eglises et cimetières</i>	8	3 051	6%
<i>Logements</i>	2	1 500	3%
<i>Services portuaires</i>	2	410	1%
<i>Garages</i>	4	303	1%
<i>Camping</i>	1	398	1%
<i>Locaux associatifs</i>	8	8 756	18%
<i>Bâtiments désaffectés</i>	4	10 037	20%
<b>TOTAL</b>	<b>54</b>	<b>49 286</b>	<b>100%</b>

*Source : commune ; calculs CRC*

La révision de l’affectation des bâtiments publics et l’éventuelle vente de certains d’entre eux constituait une modalité de mise en œuvre du projet de territoire, puisque les équipements publics devaient être regroupés suivant les trois axes thématiques identifiés (voir carte n°4).

La commune a ainsi réalisé en 2013 un diagnostic énergétique global de son patrimoine qui identifie trois bâtiments problématiques : l’école Le Bras, la salle des fêtes et l’ancienne école de Kéridy. La rénovation thermique du premier a été achevée en 2020 ; elle demeure à réaliser sur les deux autres bâtiments.

De même, les services techniques ont assuré un suivi fin du patrimoine et de la voirie, à l'aide d'un logiciel dédié, jusqu'au départ de leur directeur en 2016. Les travaux sur le bâti font suite à un diagnostic réalisé en 2008 et ceux sur la voirie font suite à un inventaire de 2010. Il en a résulté des travaux de rénovation d'un certain nombre de bâtiments communaux (maison Feutren, villa Labenne, ancienne école de Kéridy notamment). La qualité du suivi s'est toutefois dégradée depuis, la chambre n'ayant pu obtenir de tableaux de bord ni de fiche complète par bâtiment actualisés après 2016.

Dans ce contexte, en 2021, l'utilisation de ces bâtiments demeure insuffisamment optimisée et rationalisée alors que cela constituait une préoccupation majeure du projet de territoire de 2011. D'une part, huit bâtiments représentant 18 % de la surface totale sont mis à disposition des associations communales mais de façon ponctuelle et dispersée<sup>25</sup>. Il en résulte notamment un traitement inégal des associations en matière de tarification, certaines payant un loyer ainsi que l'énergie et les fluides en application d'une convention, tandis que d'autres bénéficient d'un droit d'usage informel et gratuit. D'autre part, quatre bâtiments représentant 20 % de la surface totale sont désaffectés ou fermés : le collège de Goas Plat, l'auberge de jeunesse, le presbytère et le musée du costume. Les bâtiments communaux apparaissent donc sous-occupés.

La commune a pris conscience de ces insuffisances. Premièrement, elle a lancé début 2020 le recrutement d'un directeur des services techniques pour pallier la surcharge de travail du directeur général des services. Deuxièmement, les services techniques ont été réorganisés début 2021 pour renforcer l'appui administratif au nouveau directeur, notamment en matière d'achats et de gestion des contrats. Troisièmement, un nouveau logiciel a été déployé pour permettre aux services techniques de disposer d'une fiche de situation en temps réel de chaque bâtiment. Une enveloppe de 60 000 € est par ailleurs inscrite au budget 2021 pour financer un diagnostic complet du patrimoine.

**La chambre estime que cet état des lieux doit constituer un préalable à une optimisation de l'utilisation des bâtiments, à l'élaboration d'un programme pluriannuel de travaux et à un éventuel plan de cession. Le patrimoine constitue en effet un levier pour la politique communale visant à produire des logements adaptés et attractifs pour favoriser notamment l'implantation de familles. La commune se positionne en acteur central de cette transition depuis 2005 dans la mesure où elle récupère les bâtiments lors de la fermeture de certains services publics et doit assurer leur reconversion.**

---

<sup>25</sup> Ces huit bâtiments sont le centre Henri-Dunant, la ferme Kernoa, la Villa Labenne, les anciens abattoirs, la maison Pierre-Loti, le Chatô Bertho, la maison Feutren et l'ancienne école de Kéridy.

## 4.2 Une urbanisation du sud de la ville rendue caduque par l'érosion démographique : les difficultés du quartier de Malabry

Le projet de territoire identifiait au sud du centre-ville quatre secteurs que le plan local d'urbanisme ouvrait à l'urbanisation, et qui avaient vocation à accueillir le développement de la ville en cas d'augmentation de la population. Or, la population paimpolaise a diminué de 700 habitants (9 %) depuis dix ans. Dès lors, presque aucun des secteurs identifiés en 2011 n'a été urbanisé. Seuls une partie du quartier de Malabry et un lotissement le long de la rue de Goudelin ont été construits.

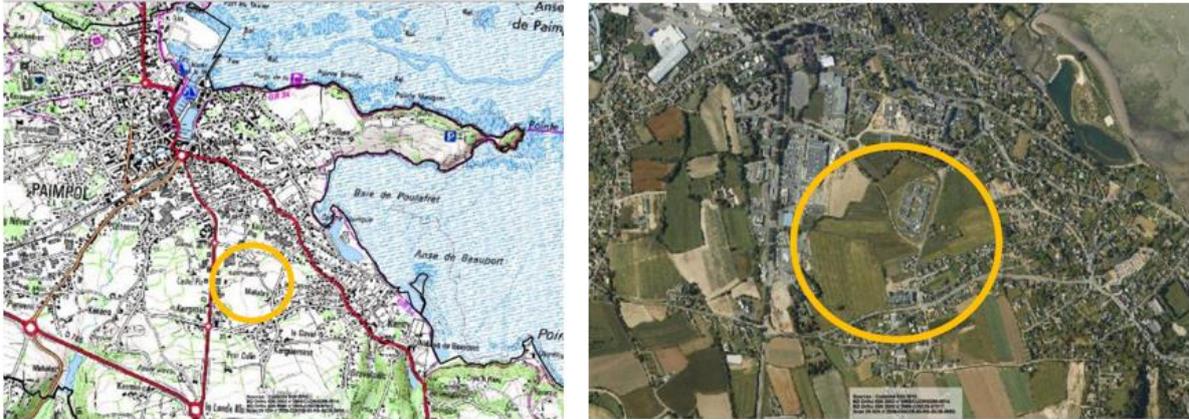
**Carte n°6 : Situation en 2021 des périmètres d'urbanisation identifiés en 2011**



Source : GoogleMaps ; CRC

Le quartier de Malabry, secteur identifié comme prioritaire à l'urbanisation, demeure inachevé du fait des difficultés à commercialiser les terrains. Le site est situé au sud du centre-ville de Paimpol, entre la zone commerciale de Kerpuns à l'ouest, l'hôpital au nord et le village de Kerity à l'est.

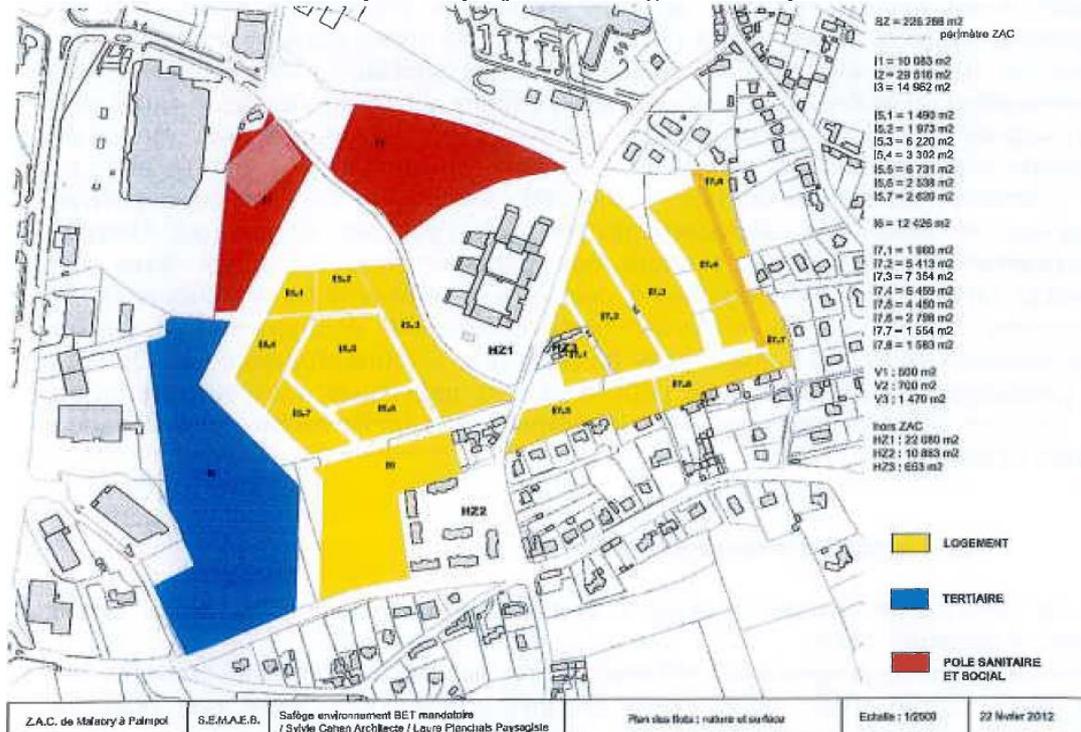
Carte n°7 : Localisation du site de Malabry



Source : GoogleMaps ; CRC

En 2008, la commune a engagé la valorisation du site. Sur 19 hectares, elle a souhaité implanter des logements, une zone d'activités économiques tertiaires et hôtelières, et un pôle sanitaire et social autour de la maison d'accueil des sans-abris déjà existante. Pour ce faire, elle a créé une zone d'aménagement concerté (ZAC) en 2010.

Carte n°8 : plan du projet d'aménagement du quartier



Source : dossier de réalisation de la ZAC (janvier 2012)

En 2011, la commune a décidé de confier l'opération à un tiers sous la forme d'une concession d'aménagement. Elle a désigné la société d'économie mixte pour l'aménagement et l'équipement de la Bretagne (SEMAEB), devenue SEM Breizh en 2017, qui dépend du conseil régional. Celle-ci a été chargée d'acquérir le foncier, de le viabiliser et de le commercialiser, en deux phases : le secteur ouest puis le secteur est.

Le précédent rapport de la chambre, publié en septembre 2014, avait examiné le lancement de l'opération. Il soulignait que le contrat de concession présentait peu de risques pour l'aménageur et exposait la commune à un risque financier, au-delà du montant de sa participation forfaitaire de 1,7 M€ prévue au contrat. À l'époque, la chambre n'avait pas identifié de problèmes dans la procédure de lancement.

Mais par la suite, le projet a rapidement rencontré d'importantes difficultés de commercialisation, relevées par le compte-rendu d'activité de l'aménageur dès le début de l'année 2015. Ces difficultés perdurant, l'aménageur a dû renégocier ses emprunts en 2016 pour en étaler le remboursement. En 2018, il s'est rapproché de la commune pour obtenir une augmentation de sa contribution. Après avoir opposé un refus en juillet 2018, la commune a finalement revu son projet à la baisse et renégocié le contrat de concession. Par avenant du 5 juin 2019, la commune et la SEM Breizh ont réduit le périmètre en supprimant la deuxième phase et ont convenu que le contrat serait clôturé à l'achèvement de la première phase, prévu en 2024.

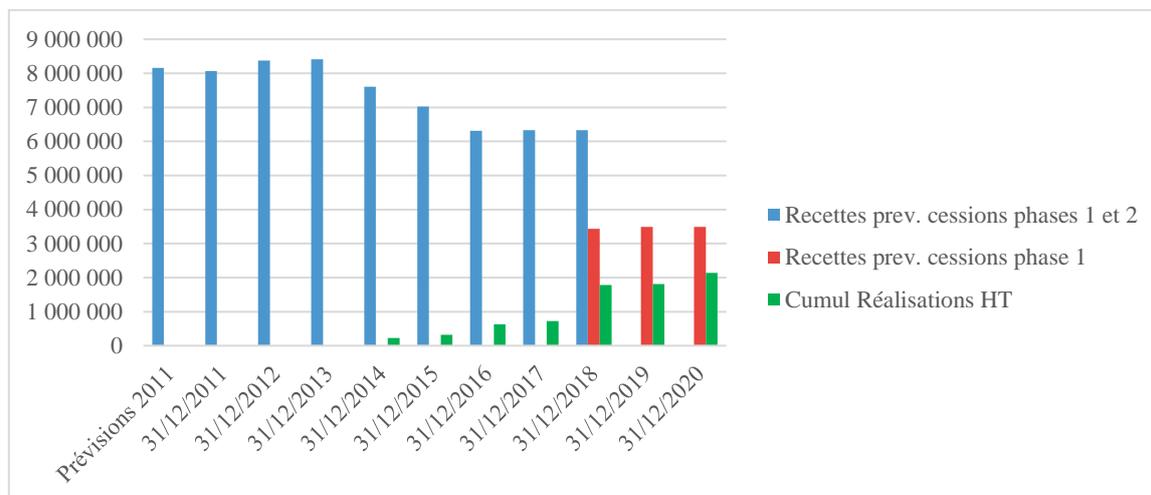
**Carte n°9 : Redécoupage du périmètre de la ZAC de Malabry le 5 juin 2019**



*Source : avenant au traité de concession (phase maintenue en bleu, phase supprimée en vert)*

En conséquence, les recettes liées à la commercialisation des terrains sont très inférieures aux prévisions. Fin 2020, elles atteignaient 2,14 M€ pour un objectif de 8 M€ dont 3,5 M€ pour la seule phase n°1.

**Graphique n° 1 : Commercialisation de la ZAC de Malabry**



Source : Graphique CRC selon les données des CRAC

Ainsi, en 2021 soit dix ans après le lancement du projet, les logements de la première phase étaient en cours d'achèvement et une partie des terrains à vocation économique demeure vacante.

**Carte n°10 : Situation du quartier de Malabry en 2021**



Source : GoogleMaps ; CRC

Il apparaît que le contenu initial du projet n'était pas adapté aux besoins réels du territoire. Il est en effet apparu surdimensionné, ce qui a abouti à sa réduction en 2019, et surtout il a fortement évolué. Seul le pôle sanitaire et social a effectivement accueilli 16 logements pour travailleurs handicapés.

Le projet communal initial prévoyait 78 % de logements privés et 22 % de logements sociaux, soit un équilibre conforme au programme local de l'habitat (PLH) alors en vigueur. Sur le plan qualitatif, la commune souhaitait un habitat individuel dense sous la forme de maisons de ville en bande, type de logement préconisé par le PLH<sup>26</sup>. Dès 2014, l'aménageur a alerté la commune sur le désintérêt des promoteurs immobiliers pour ce type de logements et leur préférence pour les lotissements de maisons individuelles. En conséquence, pour atteindre cet objectif, la commune et l'aménageur ont dû davantage mobiliser les opérateurs publics et en particulier les bailleurs sociaux : en définitive, les constructions sont en majorité des maisons de ville (68 %) mais comprennent 47 % de logement sociaux, soit deux fois plus que le programme initial. Cette évolution a par ailleurs contribué à accroître la vacance dans les logements du quartier HLM de Kerno (voir § 4.3.4), puisque la moitié des locataires du nouveau parc social de Mabary y ont déménagé en provenance de Kerno, attirés par un habitat moins dense.

En matière d'activités économiques, la commune a piloté seule l'aménagement de la zone d'activité alors qu'elle aurait dû y associer la communauté de communes de Paimpol-Goëlo, qui était compétente en la matière en vertu de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales. Le contrat de concession prévoit une participation de l'intercommunalité à hauteur de 456 485 €, mais celle-ci n'a jamais été approuvée par le conseil communautaire alors que l'article R. 311-7 du code de l'urbanisme exige que lorsque le programme de la ZAC « *comporte des équipements dont la maîtrise d'ouvrage et le financement incombent normalement à d'autres collectivités ou établissements publics, le dossier [comprenne] les pièces faisant état de l'accord de ces personnes publiques sur le principe de la réalisation de ces équipements, les modalités de leur incorporation dans leur patrimoine et, le cas échéant, sur leur participation au financement* ». L'intercommunalité, devenue Guingamp-Paimpol Agglomération, n'est d'ailleurs toujours pas formellement associée à la ZAC de Malabry.

Il en résulte que le projet initial de construction d'immeubles de bureaux et d'un hôtel s'est avéré en décalage avec les besoins identifiés par l'intercommunalité au titre de son pilotage du développement économique sur le territoire, davantage tournés vers l'artisanat<sup>27</sup>. La commune avait pourtant connaissance de ces besoins dès 2011<sup>28</sup>. La commune et l'aménageur ont ainsi rapidement renoncé aux immeubles de bureaux, puis à l'hôtel en 2015. Après avoir envisagé l'implantation d'une galerie commerçante, en contradiction avec la politique municipale de redynamisation du centre-ville, ils ont finalement cédé en 2019 cinq lots à des commerces et petites entreprises<sup>29</sup>. Du fait du changement de destination des lots, ils ont été contraints de revoir le prix de vente des terrains fortement à la baisse : initialement fixé à 80 €/m<sup>2</sup>, il a été arrêté à 32 €/m<sup>2</sup> en 2018.

---

<sup>26</sup> Source : étude « Sémaphores » du 11 septembre 2017, p.5.

<sup>27</sup> Compte rendu du conseil municipal sur la délibération n°2016-74 du 16 juin 2016.

<sup>28</sup> Approche environnementale de l'urbanisme, p. 229.

<sup>29</sup> Une salle de sport, une station de lavage, un garage automobile, un commerce de produits balnéo et de salle de bains, une entreprise de contrôle technique.

Au cours du contrôle, l'ancien maire a indiqué que l'externalisation de l'aménagement de Malabry avait constitué une erreur et qu'il eût été de meilleure gestion de confier le pilotage du projet aux services communaux, pour une réalisation progressive. La chambre souligne qu'indépendamment du choix du mode de gestion, la faiblesse du risque financier supporté par la SEM Breizh aux termes du contrat de concession, point sur lequel elle avait alerté la commune en 2014, n'a pas incité l'aménageur à s'impliquer suffisamment dans la définition du projet et sa commercialisation. Surtout, en l'absence de coordination avec l'intercommunalité, la commune s'est engagée sur des projets d'activités économiques ne répondant pas aux besoins et aux caractéristiques du territoire.

Les conséquences financières pour la commune de la clôture de l'opération d'aménagement ne sont pas encore toutes réglées. L'avenant de juin 2019 prévoit que la contribution communale sera limitée à une participation forfaitaire de 55 000 € et à une indemnité de résiliation de 25 000 €. Toutefois, il stipule également que la commune devra récupérer tous les terrains et équipements non vendus en contrepartie du versement d'un prix dont les modalités de détermination restent à définir.

En conclusion, l'érosion continue de la population paimpolaise a rendu inopérante l'orientation du projet de territoire visant à urbaniser la ceinture sud de la ville. La seule opération lancée, sur le quartier de Malabry, demeure inachevée dix ans après, en raison de difficultés de commercialisation des terrains.

En tout état de cause, la chambre souligne que la gestion de la ZAC de Malabry doit être transférée à Guingamp-Paimpol Agglomération. Cette ZAC constitue en effet une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme puisqu'elle répond à trois des objectifs prévus par cet article : « *mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat (...), organiser l'accueil des activités économiques* ».

Or, les statuts de l'agglomération prévoient qu'elle est compétente pour « *la définition, la création et la réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme* »<sup>30</sup>. Cet intérêt communautaire n'ayant pas été défini, en application de l'article L. 5216-5-III du code général des collectivités territoriales, la compétence est dès lors réputée avoir été transférée en bloc<sup>31</sup>. Contrairement à ce qu'a indiqué Guingamp-Paimpol Agglomération en réponse aux observations provisoires, sa compétence statutaire ne s'étend pas seulement aux zones d'activité économique, mais à toutes les opérations d'aménagement, en l'absence de délibération définissant l'intérêt communautaire sur ce point.

---

<sup>30</sup> Article 5 alinéa 2 des statuts du 10 février 2020.

<sup>31</sup> Art. L.5216-5 du CGCT. « III - Lorsque l'exercice des compétences mentionnées aux I et II du présent article est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé par le conseil de la communauté d'agglomération à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la communauté d'agglomération exerce l'intégralité de la compétence transférée ».

**Recommandation n° 1 À défaut de délibération définissant l'intérêt communautaire, transférer à Guingamp-Paimpol Agglomération le contrat d'aménagement de la zone de Malabry.**

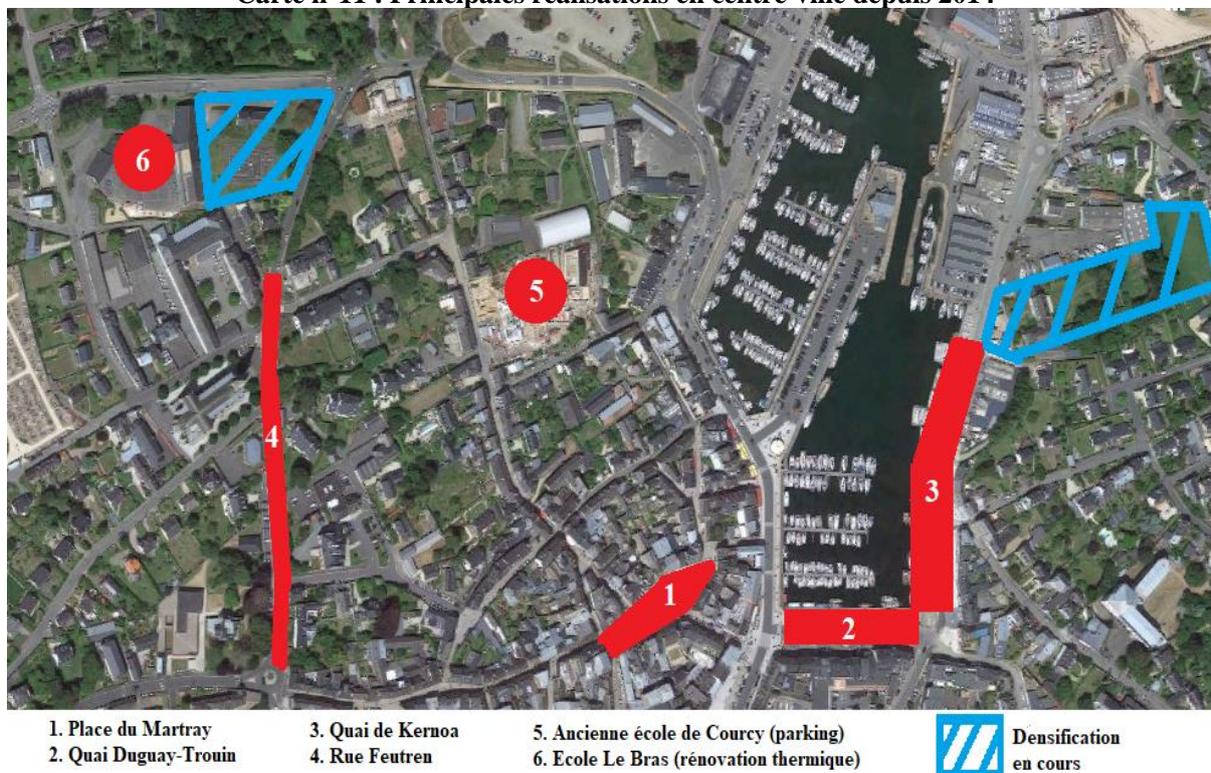
### 4.3 La valorisation du centre-ville : un espace public rénové mais des opérations foncières laborieuses

#### 4.3.1 Les opérations d'aménagement du centre-ville depuis 2014

La mise en valeur du centre-ville a concentré les efforts de la commune. Compte tenu de ses capacités financières limitées, elle a dû procéder à des arbitrages dans les opérations à réaliser, pour élaborer son programme pluriannuel d'investissement 2014-2020. Elle a ainsi privilégié l'aménagement de l'espace public, auquel elle a consacré 4,8 M€ sur la période, soit 45 % de ses dépenses d'équipement.

Les opérations réalisées et engagées s'inscrivent sur les trois axes d'aménagement définis dans le projet de territoire de 2011. Deux terrains identifiés comme prioritaires dans le programme d'actions foncières de 2016 ont été acquis par des promoteurs en 2019 pour construire des logements à côté de l'école Le Bras et une résidence de tourisme sur le quai de Kernoa.

Carte n°11 : Principales réalisations en centre-ville depuis 2014

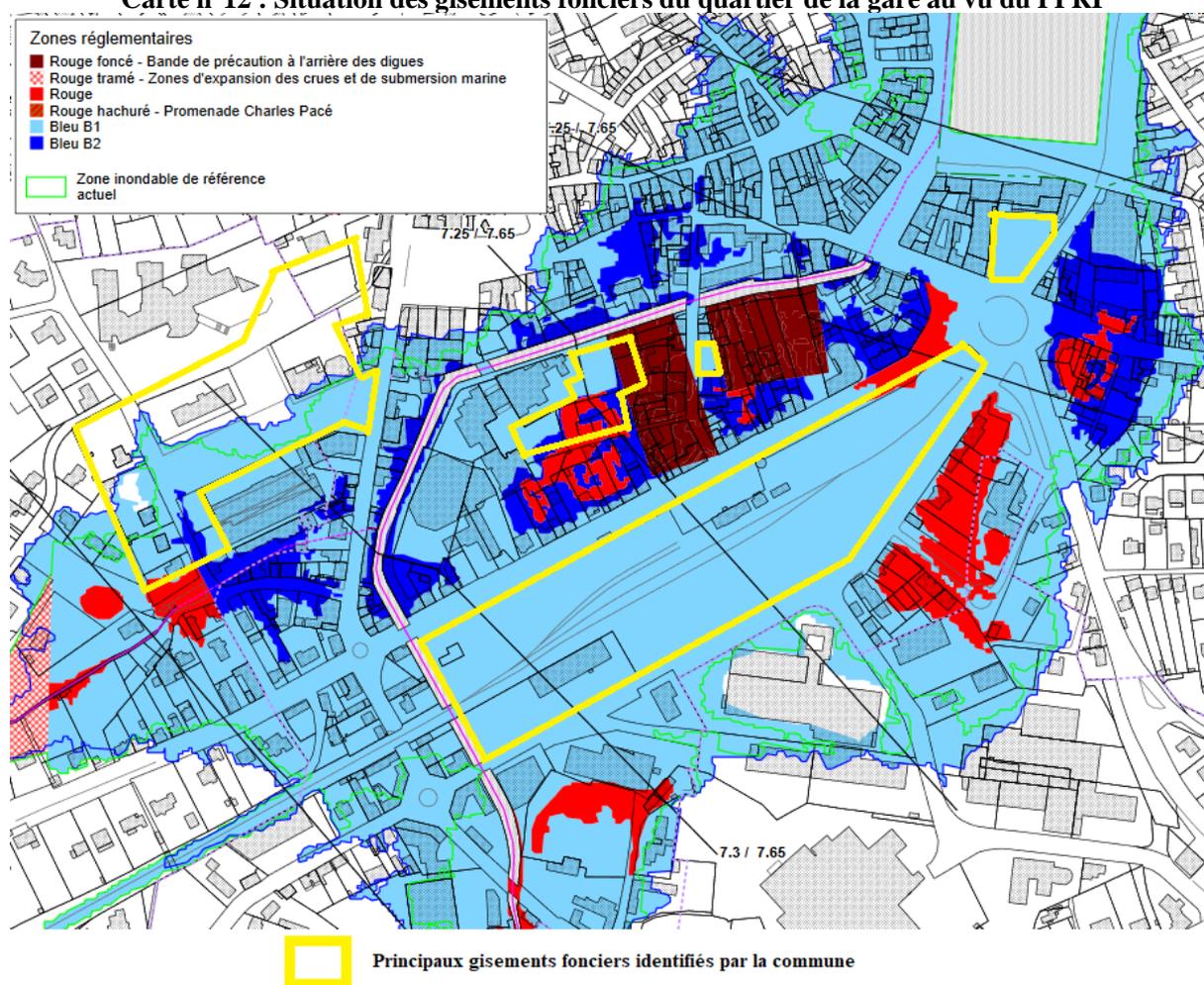


Source : CRC d'après comptes annuels et programme d'actions foncières

La densification et la valorisation des autres friches se sont en revanche avérées laborieuses.

D'une part, la densification du quartier de la gare et de la place de Bretagne, à la confluence de l'axe citoyen et de l'axe *glaz*, identifiés comme secteurs prioritaires du fait d'importants gisements fonciers, s'est heurtée aux contraintes du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI)<sup>32</sup>. Ces secteurs, situés en bordure de Quinic, figurent pour la plupart en zone inondable où sont interdites « *toutes constructions, remblais (sauf zone portuaire délimitée), plantations, travaux et installations de quelque nature qu'ils soient* », à l'exception des zones bleues, où sont autorisées les constructions neuves, mais dans la limite de la moitié de la surface de la parcelle, ce qui limite leur intérêt en termes de densification. En conséquence, aucune opération n'y a été réalisée en dix ans.

**Carte n°12 : Situation des gisements fonciers du quartier de la gare au vu du PPRI**



Source : CRC d'après PPRI et programme d'actions foncières 2016

<sup>32</sup> Le PPRI en vigueur sur le territoire de la commune de Paimpol a été arrêté par le préfet des Côtes-d'Armor le 14 mars 2017.

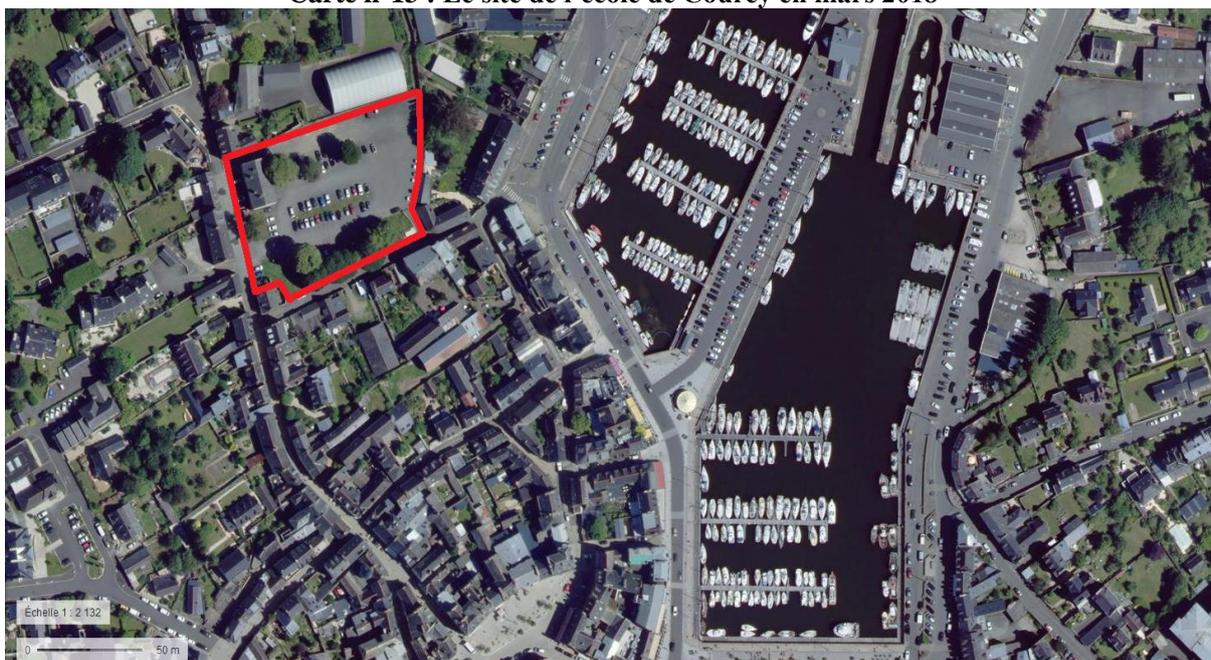
D'autre part, la commune a engagé sur son foncier deux opérations, que la chambre a examinées : les reconversions de l'école de Courcy et du collège de Goas Plat. Elle a pris le parti de les céder à des promoteurs immobiliers avec pour principal objectif de récupérer des ressources afin de financer les travaux de réaménagement de l'espace public. Ce mode opératoire présente toutefois l'inconvénient, comparativement à d'autres outils, de limiter la maîtrise de la collectivité sur les choix d'aménagement, a fortiori en l'absence de cadre défini au plan local d'urbanisme, dans la perspective de l'encaissement rapide du prix de vente et alors même que le projet retenu contredirait les objectifs d'aménagement du territoire fixés en 2011.

#### 4.3.2 La reconversion de l'école de Courcy

L'école primaire de Courcy a fermé en 2005. Le site bénéficie d'un emplacement à priori attractif au nord du centre historique et à proximité immédiate du port.

Le projet de territoire prévoyait de le reconverter en résidence de tourisme. À défaut d'investisseur intéressé, et après plusieurs appels à projets infructueux, la commune a transformé le site en parc de stationnement public en 2016<sup>33</sup>.

Carte n°13 : Le site de l'école de Courcy en mars 2018



Source : Géoportail ; CRC

Le 11 juillet 2017, la commune a lancé un nouvel appel à projets sur l'ensemble de l'emprise foncière (5 864 m<sup>2</sup>). Le cahier des charges ouvrait largement la nature des projets acceptés (logements, équipements touristiques ou sanitaires et sociaux), mais comportait deux prescriptions incontournables : la création de 60 à 80 places de stationnement public gratuit et de 500 à 600 m<sup>2</sup> de locaux destinés à des professionnels de santé à un prix plafond de 1 700 €/m<sup>2</sup>.

<sup>33</sup> Les travaux ont été réalisés par les services techniques municipaux, pour un coût de 150 000 €.

Deux offres ont été déposées le 13 octobre 2017 :

- L'offre du groupe A. proposait d'acquérir le terrain au prix de 550 000 € HT. Elle prévoyait la construction d'un immeuble de 27 logements et 500 m<sup>2</sup> de locaux destinés à des activités médicales, de 60 places de parking public rétrocédées à la commune et de 8 maisons de ville. Elle prenait en compte le prix plafond de revente des locaux professionnels fixé à 1 700€/m<sup>2</sup> de surface utile.
- L'offre du groupe B. proposait d'acquérir le terrain au prix net de 300 000 € HT. Elle valorisait en effet le terrain à 700 000 € mais en déduisait 400 000 € au titre de la démolition du bâti restant, du déplacement du transformateur électrique et des exigences de la communes (places de stationnement rétrocédées et prix plafond pour la revente de la maison médicale). L'offre prévoyait la création d'une maison médicale de 500 m<sup>2</sup>, d'une résidence seniors de 102 logements et de 76 places de stationnement dont 38 seront publiques, les autres étant affectées à la maison médicale et à la résidence seniors.

L'appel à projets prévoyait que l'offre retenue serait choisie par un jury composé d'élus et de techniciens de la ville, sous la présidence du maire. Or, la traçabilité de la procédure n'a pas été assurée : la chambre n'a donc pas été en mesure d'établir que le jury s'était réuni ni qu'une analyse argumentée des offres avait été réalisée. Le recours à une procédure d'appel à projets constitue une bonne pratique, dans la mesure où aucune obligation de publicité ni de mise en concurrence ne pèse sur les communes lorsqu'elles souhaitent céder un terrain communal à un promoteur privé. Toutefois, lorsqu'une commune fait le choix d'une procédure, elle est tenue de la respecter<sup>34</sup>, ce qui n'est pas établi dans le cas présent.

Le conseil municipal a retenu l'offre du groupe B. le 14 décembre 2017. La motivation de la décision ne repose pas sur la conformité du projet au cahier des charges mais retient « *la qualité de son projet architectural, sa programmation et son offre financière et les emplois directs induits par l'activité créée* ».

Dans la foulée, la commune a obtenu du promoteur une réévaluation du prix du terrain de 300 000 à 420 000 € HT, plus conforme à l'estimation des Domaines de l'Etat du 15 janvier 2018 qui proposait une fourchette de 349 000 à 419 000 €<sup>35</sup>. Le prix réévalué a été validé par le conseil municipal du 5 juillet 2018. Il en résulte pour la commune un gain total de 560 000 € dont 420 000 € de prix de vente et 140 000 € représentant la valeur des places de stationnement public.

Mais par la suite, le maire a fait évoluer l'équilibre du projet en faveur du promoteur sans en informer le conseil municipal.

---

<sup>34</sup> Conseil d'Etat, 10 octobre 1994, *Ville de Toulouse*, n°108691

<sup>35</sup> Confirmée par un nouvel avis du 6 novembre 2019 estimant le prix à 400 000 € assorti d'une marge de négociation de 10%.

La promesse de vente, signée le 11 décembre 2018, reprend les conditions financières ci-dessus. Toutefois, s'agissant de la maison de santé, elle réduit la surface dédiée de 500 à 200 m<sup>2</sup> et ne fixe pas comme condition suspensive le respect du prix de vente plafond de 1 700 €/m<sup>2</sup>. A l'inverse, elle autorise le promoteur à ne pas réaliser l'équipement s'il ne parvient pas à le commercialiser auprès de professionnels de santé avant l'obtention du permis de construire. Surtout, elle ne prévoit pas qu'en cas de non-réalisation de la maison de santé, le prix versé à la commune sera réévalué de 250 000 €, montant qui représente aux termes mêmes de la promesse de vente « *l'effort de la ville sur la moins-value qui résultera de la cession de la maison médicale* ».

Le 26 septembre 2019, le conseil municipal a autorisé le maire à signer l'acte de vente au vu d'un projet comportant toujours « *un espace destiné à accueillir des professions médicales, paramédicales* ». Or, l'acte de vente signé le 19 décembre 2019 ne prévoit plus la création d'une maison de santé mais de « *commerces et/ou bureaux* » d'une superficie maximale de 218 m<sup>2</sup>, pouvant d'ailleurs être réduite voire supprimée. Le 11 mars 2021, alors que les travaux étaient en cours, le représentant du promoteur annonçait à la presse qu'en l'absence de professionnels de santé intéressés, « *le local pourrait éventuellement devenir une surface commerciale* »<sup>36</sup>.

Au cours du contrôle, l'ancien maire a établi que de nombreux contacts avaient été pris avec les praticiens de santé du territoire pour commercialiser la maison de santé, sans succès. Il a justifié les concessions accordées au promoteur par le risque que celui-ci renonce au projet, qui permettait à la commune de valoriser un terrain en friche depuis plus de dix ans.

La chambre souligne néanmoins qu'à l'instar du quartier de Malabry, la commune a imposé dans l'appel à projets une prescription – la maison de santé – sans s'être auparavant assurée qu'elle répondait à une demande des professionnels, alors même que la région de Paimpol connaît un déficit de couverture médicale<sup>37</sup>. Elle s'est ainsi privée d'un levier de négociation du prix avec le promoteur.

De plus, pour assurer la régularité de la procédure, le maire aurait dû informer le groupe A. de l'évolution des attentes de la commune, pour se conformer au principe d'égalité de traitement des candidats<sup>38</sup>.

En définitive, la commune a tiré de l'opération un avantage de 588 000 €, très proche de celui proposé par le groupe A., mais après que le maire a renoncé à la plupart des conditions qu'elle avait fixées : la construction d'une maison de santé à prix plafonné et la création de 22 des 60 places de stationnement public.

---

<sup>36</sup> Ouest France du jeudi 11 mars 2021.

<sup>37</sup> Elle est classée en zone d'action complémentaire (zone orange) par l'agence régionale de santé.

<sup>38</sup> Voir Conseil d'Etat, 27 mars 2017, *Sociétés Procedim et Sinfimmo*, n°390347.

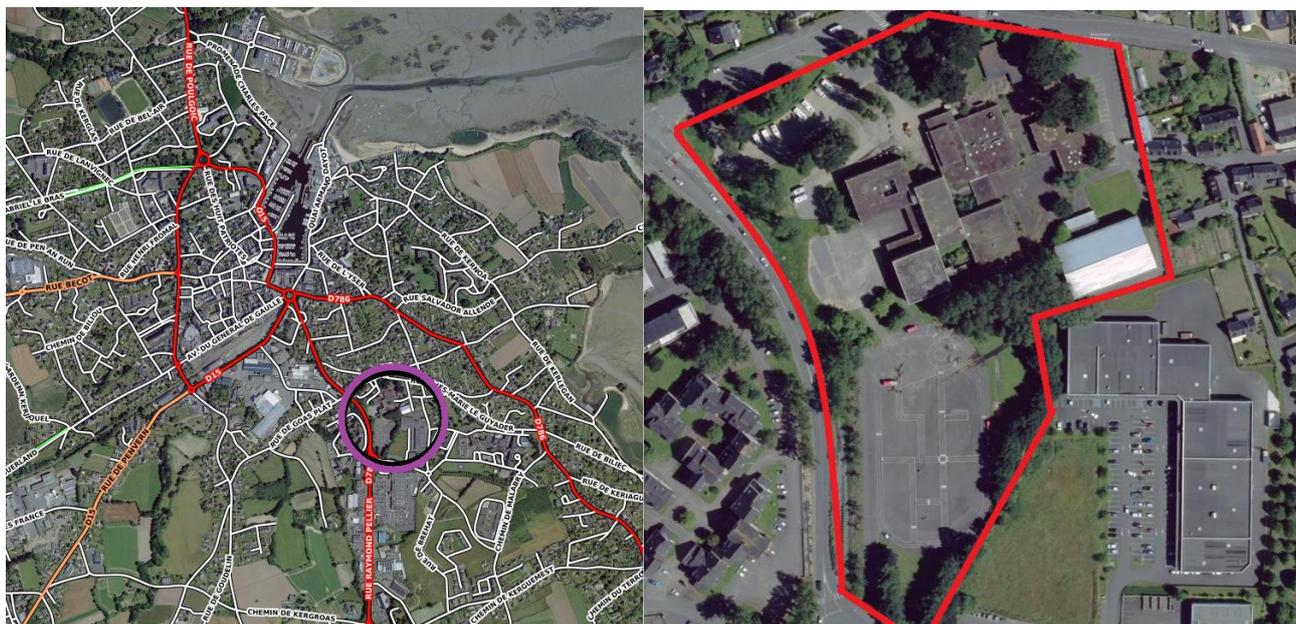
À ce prix, la commune est néanmoins parvenue à valoriser un espace qui constituait une friche publique depuis près de quinze ans, en y créant un équipement – la résidence seniors – dont le besoin était identifié par le programme local de l’habitat. Le projet de résidence de tourisme, qui figurait dans le projet de territoire, a finalement été transféré de l’autre côté du port<sup>39</sup>.

**En conclusion, la commune est finalement parvenue à reconverter l’ancienne école de Courcy, quinze ans après sa fermeture, pour y construire une résidence seniors qui participe à l’objectif de densification du centre-ville. Toutefois, pour finaliser l’opération, le maire a consenti au promoteur l’abandon du projet de maison de santé voté par le conseil municipal.**

#### 4.3.3 La reconversion du collège de Goas Plat

Paimpol comptait jusqu’en 2011 deux collèges. A cette date, le département a regroupé l’ensemble des collégiens dans les locaux du collège Chombart de Lauwe, à l’ouest de la ville. La commune a alors acquis le bâtiment du collège désaffecté situé au niveau de l’entrée sud de la ville, au nord de la zone commerciale de Kerpuns. L’ensemble, qui comprenait le bâtiment scolaire, un gymnase, des espaces verts et une piste d’athlétisme, s’étend sur 36 000 m<sup>2</sup>.

Carte n°14 : Site du collège de Goas Plat



Source : Géoportail ; CRC (à droite, vue de 2018)

<sup>39</sup> Etude réalisée par la Caisse des dépôts et consignations en février 2017 et permis de construire délivré à un promoteur rennais le 25 septembre 2018 pour construire une résidence de tourisme 4 étoiles de 66 hébergements, sur un terrain de 5800 m<sup>2</sup> situé quai de Kernoas.

La désaffectation du collège de Goas Plat est intervenue à la fin du processus d'élaboration du projet de territoire et n'a donc pas fait l'objet d'une analyse approfondie dans ce cadre. Le document final prévoyait seulement de le reconverter en parc de stationnement.

La reconversion du site de Goas Plat constitue un enjeu majeur pour la commune car son emplacement est stratégique : en entrée de ville sur l'axe le plus fréquenté ; entre le centre-ville au nord, l'hôpital à l'est, la zone commerciale de Kerpuns au sud et la zone industrielle à l'ouest. Le collège constitue un vaste ensemble, difficilement réutilisable en l'état et qui, quelle que soit sa destination, requiert de coûteux travaux notamment en raison de la présence d'amiante. Le bâtiment représente à lui seul près de 20 % de la surface totale du patrimoine communal bâti.

Entre 2011 et 2017, la commune a donc réalisé cinq études en vue d'élaborer un projet de reconversion du site plus qualitatif que la création d'un parc de stationnement. Elle a ainsi envisagé deux types de projets : soit la reconversion du bâtiment en un équipement public, soit une opération d'aménagement mixte principalement tournée vers l'habitat (logement social et privé, résidence seniors) et comprenant des équipements publics et des activités économiques. Elle a finalement écarté le portage d'un projet sous sa propre maîtrise d'ouvrage en raison du coût trop élevé des travaux<sup>40</sup> pour privilégier une opération mixte.

La commune a ainsi lancé le 25 août 2018 un appel à candidatures en vue de vendre le site, divisé en deux lots : la piste d'athlétisme (lot A – 6000 m<sup>2</sup>) et l'emprise du collège et ses espaces verts (lot B – 29 000 m<sup>2</sup>). Celui-ci indiquait que la commune retiendrait « *la proposition financièrement la plus avantageuse et pouvant aboutir à la réalisation de la vente dans les meilleurs délais* » ; le cahier des charges demeurerait par conséquent ouvert et peu prescriptif sur la nature des projets que les investisseurs pourraient y porter (commerces, entreprises, logements) et imposait seulement de réserver une parcelle de 15 000 m<sup>2</sup> maximum pour la réalisation d'un EHPAD par le centre hospitalier.

En réponse, la commune a reçu trois offres :

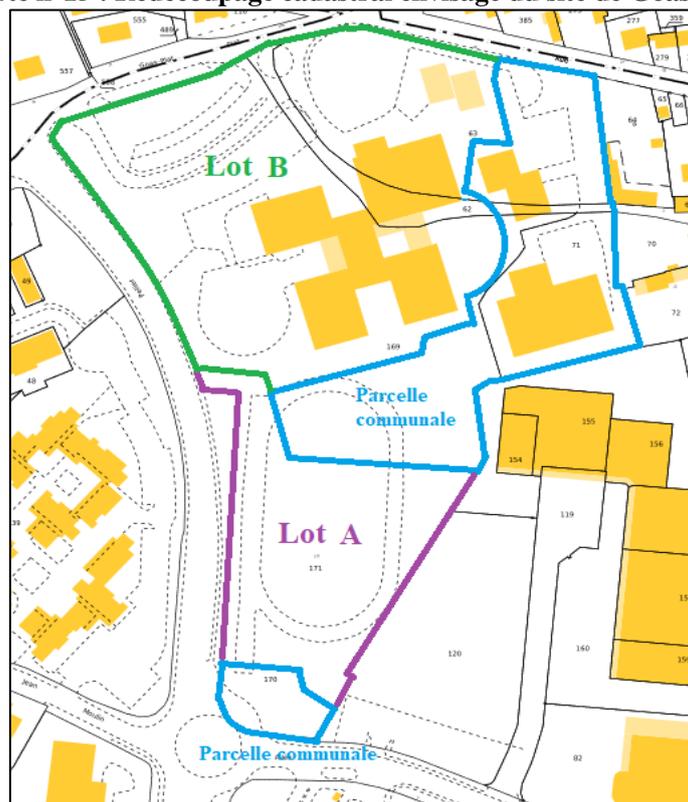
- Une offre globale sur les deux lots, proposant d'acquérir l'ensemble au prix de 250 000 € pour y réaliser une galerie commerciale et de rétrocéder une parcelle de 15 000 m<sup>2</sup> pour la construction d'un EHPAD.
- Une offre sur le lot A au prix de 500 000 €, formulée par le gérant du magasin de sport voisin, pour y construire un nouveau magasin.
- Une offre sur une partie du lot B au prix de 990 000 €, pour y réaliser une galerie commerciale comprenant un magasin d'ameublement de 2 000 m<sup>2</sup> et trois cellules commerciales de 515 m<sup>2</sup> chacune, ainsi qu'un restaurant, un hôtel et des bureaux.

---

<sup>40</sup> 1,4 M€ pour la démolition ; 8,2 M€ pour le désamiantage et la reconversion du bâtiment en un équipement public mixte.

La commune a rapidement écarté l'offre globale compte tenu de son prix bas et a retenu les offres n° 2 et 3, toutes deux conformes aux estimations des Domaines de l'Etat. La vente du lot A a été approuvée par le conseil municipal du 27 juin 2019 et signée le 4 octobre 2019 ; l'acquéreur y a construit un magasin d'articles de sport inauguré en mars 2020. La vente du lot B a été approuvée par le conseil municipal du 13 février 2020 mais n'a toujours pas été signée<sup>41</sup>. Dans le cadre d'un permis d'aménager, il est prévu de redécouper le lot B afin que la commune conserve une parcelle de 11 000 m<sup>2</sup> pour y construire un EHPAD, une crèche et une salle des fêtes.

**Carte n°15 : Redécoupage cadastral envisagé du site de Goas Plat**



Source : cadastre ; CRC d'après projet de plan de division

**Cette approche traduit des choix et une précipitation regrettables dans la gestion d'une friche foncière stratégique, alors que de nombreuses études préalables avaient été menées jusqu'alors. La commune a ainsi renoncé à piloter une opération d'aménagement, a conduit la procédure de façon peu transparente et non concertée et a perdu la maîtrise de l'aménagement des espaces de circulation et de stationnement. De plus, la vente du lot A a été réalisée selon un montage très favorable à l'acquéreur mais porteur de risques pour la commune.**

<sup>41</sup> Le promoteur a obtenu un permis de démolir le 3 septembre 2019 mais les travaux n'ont pas été engagés ; il a déposé une demande de permis d'aménager le 20 décembre 2019.

#### 4.3.3.1 Le renoncement à conduire une opération d'aménagement

En 2018, après avoir réalisé cinq études, la commune a finalement renoncé à piloter un projet d'aménagement et a choisi de concevoir la reconversion de Goas Plat comme une opération de valorisation immobilière ouverte au promoteur le plus offrant. Compte tenu de sa situation financière tendue, sa préoccupation principale était alors d'externaliser le coût de démolition du collège davantage que de procéder à l'aménagement cohérent et concerté d'un secteur pourtant stratégique. Si, en réponse aux observations provisoires, l'ancien maire indique avoir exploré sans succès « *tous les scénarios envisageables* », la chambre souligne qu'il n'a pas envisagé de s'adjoindre les services de l'opérateur public spécialisé dans ce type d'opérations de valorisation du foncier public en vue de procéder à une opération d'aménagement : l'établissement public foncier de Bretagne.

L'appel à candidatures du 25 août 2018 a été lancé par le maire sans autorisation préalable du conseil municipal, en méconnaissance de la loi. Si l'ancien maire conteste l'obligation de faire délibérer le conseil municipal, la chambre rappelle que la mise en vente des biens communaux ne relève pas des compétences que le conseil municipal, qui règle les affaires de la commune, peut déléguer au maire<sup>42</sup> ; la loi prévoit même expressément que le conseil municipal « *délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune* »<sup>43</sup>.

Si le conseil municipal s'était prononcé ainsi qu'il le devait, il aurait été en mesure de définir des orientations pour ce projet, et de manifester une volonté et un effort d'organisation et d'agencement de cette partie du territoire communal, caractérisant une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme<sup>44</sup>.

Il aurait également déterminé l'outil auquel recourir pour réaliser l'opération : une simple vente immobilière, comme le maire l'a fait, ou bien un outil conférant à la commune davantage de maîtrise sur les choix d'aménagement, comme une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) insérée dans le plan local d'urbanisme ou une zone d'aménagement concerté (ZAC). Le maire a d'ailleurs envisagé un temps d'inclure le site de Goas Plat dans la ZAC voisine de Malabry.

De plus, si le conseil municipal avait fait le choix d'une opération d'aménagement, la commune aurait dû en transférer le pilotage et la responsabilité à Guingamp-Paimpol Agglomération, qui dispose d'une compétence exclusive en la matière, *a fortiori* si le projet présente une dimension économique<sup>45</sup>. Une opération d'aménagement sur le site de Goas Plat serait ainsi obligatoirement pilotée par l'intercommunalité, aux termes des statuts de celle-ci.

---

<sup>42</sup> Articles L. 2121-29 et L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales.

<sup>43</sup> Article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>44</sup> « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.* ». Pour les critères de distinction avec une opération de construction, voir Conseil d'Etat, section, 28 juillet 1993, *Commune de Chamonix Mont Blanc*, n° 124099, conclusions Lasvignes.

<sup>45</sup> En vertu de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales et de l'article 5 des statuts de la communauté d'agglomération.

**Après que la commune a réalisé cinq études en cinq ans, le maire a finalement renoncé à réaliser une opération d'aménagement sur le site de Goas Plat mais sans avoir soumis le choix des modalités de réalisation du projet au conseil municipal, et ne s'est pas appuyé sur des partenaires publics compétents en matière d'aménagement urbain (intercommunalité et établissement public foncier de Bretagne).**

#### 4.3.3.2 Une approche peu transparente et non concertée

Saisi pour la première fois le 15 novembre 2018 soit après le lancement de l'appel à candidatures le 25 août, le conseil municipal a autorisé les acquéreurs des lots A et B à « *déposer un permis d'aménager en vue de la cession du terrain correspondant* », mais sans qu'il lui soit demandé de se prononcer sur le projet dans son ensemble ni sur le choix de l'offre, le maire ayant précisé que le conseil était appelé à « *voter sur des intentions mais qu'il n'y a[vait] rien de sûr* ».

Si l'ancien maire souligne à raison que la commune n'était assujettie à aucune obligation en matière de consultation des citoyens, il s'était néanmoins engagé devant le conseil municipal du 15 novembre 2018 « *à ce que le public soit très largement associé à ces éléments lorsqu'ils seront prêts à être donnés* ».

A cette date, il était en tout état de cause trop tard pour recourir au mode de concertation facultative prévu par le code de l'urbanisme, puisque le fait même d'autoriser les promoteurs à déposer la demande de permis d'aménager excluait cette possibilité. La loi exige en effet que lorsqu'une commune engage une concertation sur un projet soumis à permis d'aménager, celle-ci soit « *réalisée préalablement au dépôt de la demande de permis, à l'initiative de l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis* »<sup>46</sup>. Le maire pouvait en revanche organiser une consultation *ad hoc*, non soumise aux règles procédurales du code de l'urbanisme, ce qu'il n'a pas fait. En réponse aux observations provisoires, il a seulement établi que des échanges avaient eu lieu au sein de la majorité municipale.

En définitive, la large association du public annoncée ne s'est pas tenue, sous quelque forme que ce soit, et le conseil municipal a validé la vente des lots : le lot A par délibération du 27 juin 2019 et le lot B par délibération du 13 février 2020, lors du dernier conseil municipal de la mandature 2014-2020.

Par comparaison, dans une procédure de ZAC, le lancement de l'opération aurait été assorti de davantage de garanties. Il aurait été approuvé par le conseil municipal au vu d'un dossier de création présentant le périmètre de l'opération, sa justification, le diagnostic de l'état du site, le programme prévisionnel des constructions et l'insertion de celle-ci dans les règles d'urbanisme<sup>47</sup>. Une concertation avec les habitants et les acteurs concernés aurait de plus été obligatoirement tenue au préalable ; il en aurait été de même en cas de procédure de révision du plan local d'urbanisme, nécessaire à la création d'une OAP ou au classement du site en zone à vocation économique<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

<sup>47</sup> Article R. 311-2 du code de l'urbanisme.

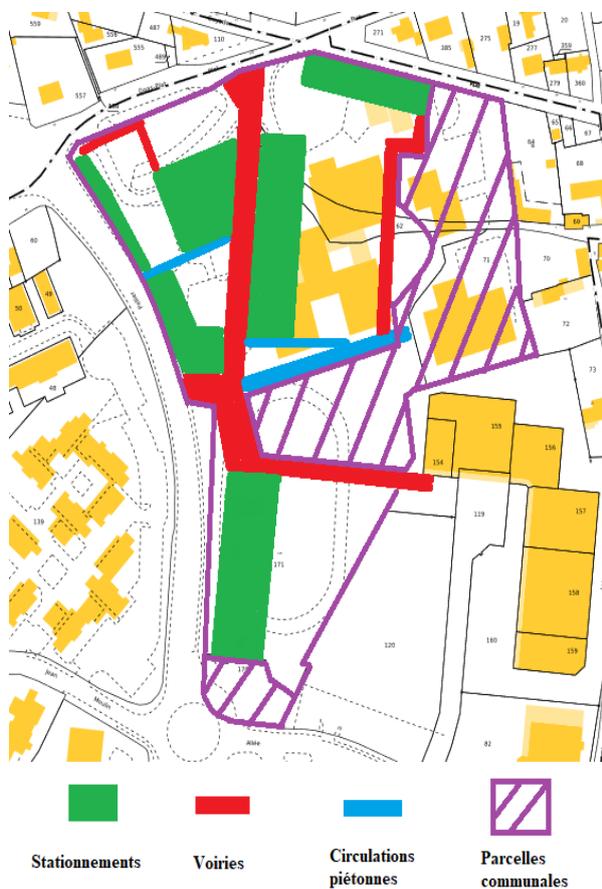
<sup>48</sup> Article L. 103-2 du code de l'urbanisme.

L'absence de consultation publique est d'autant plus regrettable que le collège de Goas Plat ne faisait pas partie des bâtiments publics dont la reconversion était envisagée lors de la concertation préalable à l'élaboration du projet de territoire en 2011.

#### 4.3.3.3 L'absence de maîtrise de l'aménagement des circulations et des stationnements

Le site de Goas Plat s'insère au nord de la principale zone commerciale de la ville. La diversité des constructions envisagées par la commune et leur vocation à accueillir des clients ou du public requièrent la création et l'aménagement de voies d'accès, de circulations automobiles et piétonnes ainsi que de stationnements.

**Carte n°16 : Circulations envisagées sur le site**



Source : cadastre ; CRC d'après promesse de vente

En cédant le site, la commune transfère aux promoteurs la responsabilité de ces aménagements, qu'ils ont prévu en nombre.

Ce montage présente l'avantage de laisser à la charge des promoteurs l'aménagement des voies d'accès, de circulation et de stationnement sur le site. Toutefois, la commune pouvait conserver la maîtrise de leur définition dans le cadre d'une opération d'aménagement tout en associant les promoteurs à leur financement, par exemple sous la forme d'un projet urbain partenarial<sup>49</sup>.

Or, la commune avait besoin de disposer de cette maîtrise dans la mesure où elle souhaite conserver une parcelle enclavée de 11 000 m<sup>2</sup> pour y construire trois équipements destinés à accueillir du public : une salle polyvalente, un EHPAD et une crèche. Elle n'a toutefois toujours pas arrêté de projet précis concernant ces équipements et encore moins concernant les aménagements à réaliser pour y accéder.

La commune indique que le parking créé sur le lot A pour les clients du magasin de sport a été dimensionné pour être mutualisé et servir également de stationnement aux usagers de la salle polyvalente. Ce parking constitue en effet un parking privé à usage public et d'accès libre, qui le soumet au régime du stationnement sur la voie publique<sup>50</sup>.

Ce montage présente toutefois trois faiblesses.

En premier lieu, le parking (105 places) a été calibré avant que la capacité de la future salle polyvalente ne soit déterminée, donc sans qu'il soit possible d'apprécier le besoin en stationnement qu'elle va générer.

En deuxième lieu, le montage a conduit la commune à accorder un permis de construire illégal au moment de sa délivrance<sup>51</sup>. Le permis obtenu autorise en effet la construction d'un commerce de 2 247 m<sup>2</sup> et d'un parking de 2 905 m<sup>2</sup>, soit 129 % de la surface du commerce. Or, le code de l'urbanisme plafonne la surface des parkings à 75 % de la surface des commerces<sup>52</sup>. En l'absence de recours, le permis de construire est devenu définitif.

En troisième lieu, le partage du parking résulte d'un accord tacite entre la mairie et le propriétaire du magasin de sport. Cet engagement n'est sécurisé pour la commune ni dans l'acte de vente du terrain, ni par une servitude ni par une convention de quelque nature que ce soit. Il reste donc loisible au propriétaire de réglementer l'accès au parking voire de rendre payant le stationnement, au détriment des usagers de la future salle polyvalente.

---

<sup>49</sup> Régi par les dispositions de l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme.

<sup>50</sup> Article R. 110-1 du code de la route.

<sup>51</sup> Permis de construire délivré le 12 juillet 2019 et modificatif le 27 juillet 2020.

<sup>52</sup> Article L. 111-19 du code de l'urbanisme : « *Nonobstant toute disposition contraire du plan local d'urbanisme, l'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées aux aires de stationnement annexes d'un commerce soumises à l'autorisation d'exploitation commerciale (...) ne peut excéder un plafond correspondant aux trois quarts de la surface de plancher des bâtiments affectés au commerce* ». Ce ratio peut être porté à 100% par le plan local d'urbanisme (art. L. 151-37) mais celui de Paimpol n'a pas prévu cette dérogation.

#### 4.3.3.4 La construction d'un magasin de sport et d'un skate-park selon des modalités illégales

A l'inverse du lot B, le projet proposé sur le lot A s'est rapidement concrétisé. La commune a retenu l'offre du gérant du magasin de sport voisin visant à construire un nouvel établissement, plus grand et plus proche de la route donc plus visible. Cette offre présentait la particularité de prévoir qu'une partie du prix sera payée en nature, par la construction d'un skate-park sur le terrain communal situé au sud du lot, dans la continuité du parking du magasin de sport. Contrairement à ce qu'affirme l'ancien maire, et ainsi que le confirme l'acquéreur, l'offre écrite d'achat portait explicitement sur un montant total de 500 000 € incluant la partie en nature. L'ancien maire, par courrier du 2 octobre 2018, avait d'ailleurs répondu à cette offre comme suit : « *J'ai le plaisir de vous informer que votre offre a été retenue pour un montant de 500 000 €* ».

La commune disposait en effet historiquement d'un skate-park situé sur le champ de foire, à l'ouest du port. Elle souhaitait depuis 2012 le déplacer à Goas Plat et avait engagé en 2018 des consultations pour réaliser le projet, qui avait été approuvé par le conseil municipal le 29 mars 2018.

- **Un montage illégal**

A l'instar du projet de reconversion de l'école de Courcy, la commune a eu recours à une procédure d'appel à candidatures, qu'elle était donc tenue de respecter<sup>53</sup>. Il lui appartenait notamment d'assurer l'égalité d'information et de traitement entre les candidats<sup>54</sup>. Le cahier des charges précisait que la commune tiendrait notamment compte de « *la capacité à proposer des aménagements de loisirs* » ce qui pouvait inclure le skate-park. Ce dernier ne figurait toutefois pas explicitement dans le cahier des charges publié en août 2018. Or, ainsi que l'acquéreur l'a indiqué dans son offre, et confirmé en réponse aux observations provisoires, la commune lui a demandé, et à lui seul, de formuler une offre comprenant la création d'un skate-park municipal. Il établit d'ailleurs avoir échangé sur le sujet avec l'ancien maire dès juin 2018.

Le 27 juin 2019, le maire a présenté l'offre au conseil municipal, comme comprenant un prix de 320 000 € et la construction d'un skate-park d'une valeur de 180 000 €, soit un total de 500 000 €. Toutefois, le dispositif de cette délibération, dont l'objet était de valider le principe et le prix de la vente, ne retient que le prix de 320 000 €. De fait, la promesse de vente du 16 juillet 2019 et l'acte de vente du 4 octobre 2019 mentionnent ce prix mais ne font aucune référence à la fraction payable en nature du prix, sous forme de construction du skate-park<sup>55</sup>. Celle-ci ne figure pas davantage comme condition suspensive de la réalisation de la vente.

---

<sup>53</sup> Conseil d'Etat, 10 octobre 1994, *Ville de Toulouse*, n°108691

<sup>54</sup> Conseil d'Etat, 27 mars 2017, *Sociétés Procedim et Sinfimmo*, n°390347

<sup>55</sup> Par comparaison, l'acte de vente de l'école de Courcy, établi deux mois plus tard par le même notaire, retranscrit une modalité particulière de paiement du prix sous la forme d'une « dation en paiement » par la rétrocession de places de stationnement.

Une nouvelle fois, la commune n'a pas respecté la procédure d'appel à candidatures qu'elle avait lancée puisque le cahier des charges prévoyait expressément que le paiement devait « être effectué comptant en totalité le jour de la réalisation de l'acte authentique » et payé « au moyen d'un virement bancaire ». De plus, la commune et l'acquéreur ont méconnu l'obligation, édictée par l'article 1837 du code général des impôts, d'exprimer l'intégralité du prix dans l'acte authentique.

La construction du skate-park pour le compte de la commune a finalement été sortie du périmètre de la vente pour prendre la forme d'une convention de mécénat, signée le 18 mai 2020, par laquelle l'acquéreur fait don de l'ouvrage à la commune.

Les entreprises sont en effet autorisées à effectuer des dons de biens immobiliers aux collectivités locales dans la mesure où celles-ci poursuivent un but d'intérêt général, et peuvent déduire une partie du montant de ces dons de leur impôt sur les sociétés<sup>56</sup>. Toutefois, dans le cas présent, la chambre estime que le recours au mécénat n'a pas préservé au mieux les intérêts de la commune mais constitue un détournement de procédure ayant eu, en outre, pour effet de permettre à l'acquéreur de bénéficier d'un avantage fiscal.

La réglementation définit en effet le mécénat comme un « soutien matériel apporté sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général »<sup>57</sup>. Pour ouvrir droit à la réduction d'impôt, le versement doit « procéder d'une intention libérale de l'entreprise et ne doit pas être la contrepartie d'une prestation que l'organisme a effectuée à son profit ». Il en résulte qu'il doit exister une « disproportion marquée entre les sommes données et la valorisation de la « prestation » rendue par l'organisme bénéficiaire des dons »<sup>58</sup>. Pour retenir la qualification de don, dont le mécénat constitue une variété, le juge recherche ainsi si l'avantage retiré par la société donatrice n'a représenté « qu'une contrepartie très inférieure au montant des versements accordés »<sup>59</sup>.

Or, la construction du skate-park pour le compte de la commune de Paimpol constitue, aux termes mêmes de l'offre d'achat, une modalité du prix de vente de la parcelle sur laquelle l'acquéreur a construit un magasin de sport. Le don couvert par la convention de mécénat ne procède donc pas d'une « intention libérale » mais constitue la contrepartie directe payée en nature de la vente du terrain, pour l'intégralité de son montant, soit 180 000 €.

L'ancien maire a indiqué à la chambre avoir agi en toute bonne foi et saisi une opportunité de faire réaliser gratuitement un équipement public alors que la commune présentait une situation financière tendue.

Outre qu'une opération qui a conduit la commune à ne pas encaisser 180 000 € sur le prix de vente du terrain ne peut être qualifiée de gratuite, le recours impropre à la qualification de mécénat produit trois conséquences.

---

<sup>56</sup> Article 238 bis du code général des impôts tel qu'interprété par le Bulletin officiel des finances publiques du 10 mai 2017 (BOI-BIC-RICI-20-30-10-10).

<sup>57</sup> Arrêté du 6 janvier 1989 relatif à la terminologie économique et financière.

<sup>58</sup> BOFiP du 10 mai 2017, précité.

<sup>59</sup> Conseil d'Etat, 20 mars 2020, *Société M2I Fayard*, n°423664.

Premièrement, le maire a signé la convention alors qu'il n'y était pas habilité par le conseil municipal. La délégation que ce dernier lui a accordée en avril 2014 pour recevoir les dons se limite en effet à ceux dépourvus de contrepartie ; en présence d'une contrepartie, le don devait être approuvé par le conseil municipal.

Deuxièmement, une convention de mécénat « *peut être requalifiée en marché public lorsque la personne publique consent, en contrepartie du mécénat, une contreprestation dont la valeur n'est pas manifestement inférieure à celle de la libéralité obtenue* »<sup>60</sup>. En effet, un marché public « *est un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au code de la commande publique 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* »<sup>61</sup>. Or, d'une part, la convention de mécénat litigieuse portait sur la construction d'un ouvrage répondant à un besoin identifié par le conseil municipal le 29 mars 2018. D'autre part, la réduction fiscale dont a bénéficié le mécène sur la base de ce prétendu don, est assimilable à un « prix ou tout équivalent » au sens des règles de la commande publique dès lors qu'elle est venue de fait réduire pour lui le coût de la fraction payable en nature du prix de vente du terrain acheté à la commune. Elle pouvait donc être requalifiée en marché public. Dès lors, la relation contractuelle devait s'inscrire dans les règles de transparence prescrites par le code de la commande publique, dont la commune s'est dispensée puisqu'elle a directement confié au gérant du magasin de sport la construction du skate-park sans publicité ni mise en concurrence.

Troisièmement, puisqu'il s'agissait bien de construire un ouvrage public sur un terrain communal, la ville a illégalement transféré au gérant la maîtrise d'ouvrage du projet<sup>62</sup>. La convention de mécénat n'a en effet été signée que le 18 mai 2020 soit le jour de la réception des travaux. L'équipement a été inauguré le 26 mai 2020. Les travaux ont donc été réalisés sur un terrain communal et suivis par les services municipaux, qui étaient destinataires des échanges de courriels entre le gérant du magasin de sport et le constructeur du skate-park, mais sans que le gérant du magasin de sport ne dispose d'un titre quelconque ou d'un contrat l'y autorisant.

- **Un montage générateur de surcoûts pour la commune**

Ce montage illégal a eu pour objet de réduire le coût de l'opération pour l'acquéreur et de neutraliser le prix favorable que la commune avait obtenu.

L'offre retenue, déposée le 10 septembre 2018, proposait en effet un prix de 500 000 € comprenant la construction du skate-park. Or, le 18 septembre 2018, les Domaines de l'Etat avaient évalué la valeur du terrain à 384 000 €. L'offre déposée était supérieure à cette estimation, donc favorable à la commune.

---

<sup>60</sup> Fiche technique de la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, « Marchés publics et autres contrats » page 2 ; note de l'Agence du patrimoine immatériel de l'Etat (APIE) « Conduire des actions d'intérêt général avec le concours de financements privés : mécénat, fonds de dotation, parrainage », page 14.

<sup>61</sup> Article 4 de l'ordonnance n°2015-889 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et article L. 1111-1 du code de la commande publique.

<sup>62</sup> Hors procédures prévues par le code de la commande publique, la délégation de maîtrise d'ouvrage publique est proscrite par l'article L. 2411-1 du même code.

Par la suite, le maire a fait évoluer le périmètre et les modalités de la vente, sans en référer au conseil municipal, et ainsi ramené le prix payé par l'acquéreur au niveau de l'évaluation des Domaines.

D'une part, il a progressivement augmenté la superficie du terrain vendu. Celle-ci est passée de 6 000 m<sup>2</sup> dans l'appel à candidatures du 25 août 2018 à 7 272 m<sup>2</sup> dans l'acte de vente du 4 octobre 2019, soit une augmentation de 21 %. Si l'ancien maire conteste la pertinence d'une analyse à partir du prix au m<sup>2</sup> dans la mesure où les Domaines de l'Etat ont proposé un prix global, la chambre souligne que ce prix global correspond à un terrain de 6 000 m<sup>2</sup> et non de 7 272 m<sup>2</sup>.

D'autre part, le montage retenu a permis à l'acquéreur de bénéficier d'un avantage fiscal. Le mécénat ouvre en effet droit, pour l'entreprise qui accorde des dons, « à une réduction d'impôt égale à 60 % de leur montant (...), pris dans la limite de 10 000 € (...). Lorsque cette limite est dépassée au cours d'un exercice, l'excédent de versement donne lieu à réduction d'impôt au titre des cinq exercices suivants (...) »<sup>63</sup>. La société civile immobilière Goas Plat, propriétaire des murs du magasin de sport, a ainsi bénéficié d'une réduction d'impôt de 6 000 € en 2020. Elle pourrait bénéficier de la même réduction chaque année jusqu'en 2025 ce qui représenterait un avantage total de 36 000 €.

Il en résulte que si le prix proposé par l'acquéreur dans son offre était supérieur de 30 % à l'estimation des Domaines de l'Etat, le prix finalement payé correspond à l'estimation.

**Tableau n° 5 : Évolution du prix de vente au m<sup>2</sup>**

	Mode de calcul	Prix au m <sup>2</sup>
<i>Prix au m<sup>2</sup> évalué par les Domaines de l'Etat</i>	Valeur totale (384 000 €) / surface vendue selon l'appel à candidatures (6 000 m <sup>2</sup> )	<b>64 €</b>
<i>Prix au m<sup>2</sup> proposé par l'acquéreur</i>	Prix total (500 000 €) / surface vendue selon l'appel à candidatures (6 000 m <sup>2</sup> )	<b>83 €</b>
<i>Prix au m<sup>2</sup> payé par l'acquéreur</i>	Prix total (500 000 €) – avantage fiscal total (36 000 €) / surface finalement vendue (7 272 m <sup>2</sup> )	<b>64 €</b>

Source : calculs CRC

Le choix de ne pas construire le skate-park sous sa propre maîtrise d'ouvrage a finalement généré des surcoûts pour la commune. Certes, elle a payé le skate-park 180 000 €, sous la forme d'une moins-value consentie sur le prix de vente du lot A. Ce montant correspond à peu près au prix estimé d'une construction directement réalisée par la commune, évaluée à 188 000 € lors du conseil municipal du 29 mars 2018.

<sup>63</sup> Article 238 bis du code général des impôts.

Toutefois, l'acquéreur n'a pas construit seul le skate-park. Les services communaux ont procédé aux travaux préalables de terrassement et sur le réseau d'évacuation des eaux pluviales, pour un montant de 24 000 €. Le coût total de l'ouvrage pour la commune atteint donc 204 000 €. De plus, la délibération du 29 mars 2018 avait autorisé le maire à solliciter des subventions, notamment 37 600 € au titre du contrat départemental de territoire. Celle-ci ne pouvant être versée que si la commune construisait directement l'ouvrage, elle a dû y renoncer<sup>64</sup>. Enfin, l'ouvrage tel qu'il a été réalisé va rapidement engendrer des coûts supplémentaires pour la commune car il est inachevé. En entretien d'abord, car il apparaît déjà dégradé après une année d'utilisation. En sécurisation ensuite, car il est enclavé en contrebas d'un rond-point et d'une route départementale très fréquentée ; or, aucune glissière de sécurité n'a été installée, les talus n'ont pas été consolidés et aucun accès direct à la voie publique n'a été aménagé<sup>65</sup>. La commune devra donc procéder à des travaux de sécurisation.

Le montage retenu conduisait à une dépense fiscale de l'Etat d'un montant de 36 000 € découlant de la réduction d'impôt obtenue par l'acquéreur grâce à la convention de mécénat. En raison de l'illégalité des modalités de recours au mécénat, la chambre estime que cet avantage est indu. À la suite du contrôle de la chambre, l'acquéreur s'est engagé à régulariser la situation. D'une part, il établit avoir renoncé à l'avantage fiscal sur les exercices 2020 et 2021 ; d'autre part, il indique avoir engagé une régularisation de l'acte de vente pour inclure la construction du skate-park dans le prix et payer les droits de mutation dus au titre de cette opération<sup>66</sup>.

**En conclusion, si la construction d'un skate-park répond à un besoin des jeunes de la ville et constitue un projet approuvé par le conseil municipal en mars 2018, le montage élaboré par l'ancien maire de Paimpol en lien avec l'acquéreur du terrain souffre de plusieurs illégalités et a généré des surcoûts pour la commune.**

#### 4.3.3.5 Des risques juridiques qui persistent

Le conseil municipal a autorisé la vente du lot B le 13 février 2020, lors de la dernière séance de la mandature.

Le souhait de l'ancien maire d'engager cette opération avant les élections municipales du 15 mars 2020 l'a ensuite conduit à fragiliser la légalité de la promesse de vente. Le 14 février 2020, le maire a délégué à sa première adjointe la signature de la vente. Toutefois, il ne pouvait consentir une telle délégation qu'après que la délibération soit devenue exécutable, c'est-à-dire après sa transmission à la préfecture<sup>67</sup>. Or, cette transmission a été effectuée le 17 février 2020. Cette illégalité n'étant pas régularisable *a posteriori*<sup>68</sup>, il en résulte que la première adjointe n'était pas valablement habilitée à signer la promesse de vente, ce qu'elle a pourtant fait le 6 mars 2020.

---

<sup>64</sup> La délibération mentionne également 94 000 € de subvention au titre du FEADER mais qui a finalement été réorientée pour financer les travaux de l'école Le Bras. Au cours de l'instruction, l'ancien maire a soutenu que les demandes de subventions avaient toutes été refusées mais n'a pas été en mesure de le prouver.

<sup>65</sup> Seule une servitude de passage traversant le magasin de sport a été convenue avec le gérant.

<sup>66</sup> Le gérant conserve la propriété des murs du magasin mais a cédé son exploitation le 27 septembre 2019.

<sup>67</sup> Article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales. Pour son application, voir Conseil d'Etat, 8 décembre 1954, *Commune de Montreuil-sous-Bois* ; 10 juin 1996, *Préfet de la Côte-d'Or*, n° 176873. Voir également Cour de Cassation, 31 janvier 2018, n° 16-21697.

<sup>68</sup> Conseil d'Etat, 26 juillet 2008, *Commune de Rougon*, n° 299951.

La nouvelle équipe municipale élue le 15 mars 2020 a souhaité suspendre le projet pour le réexaminer.

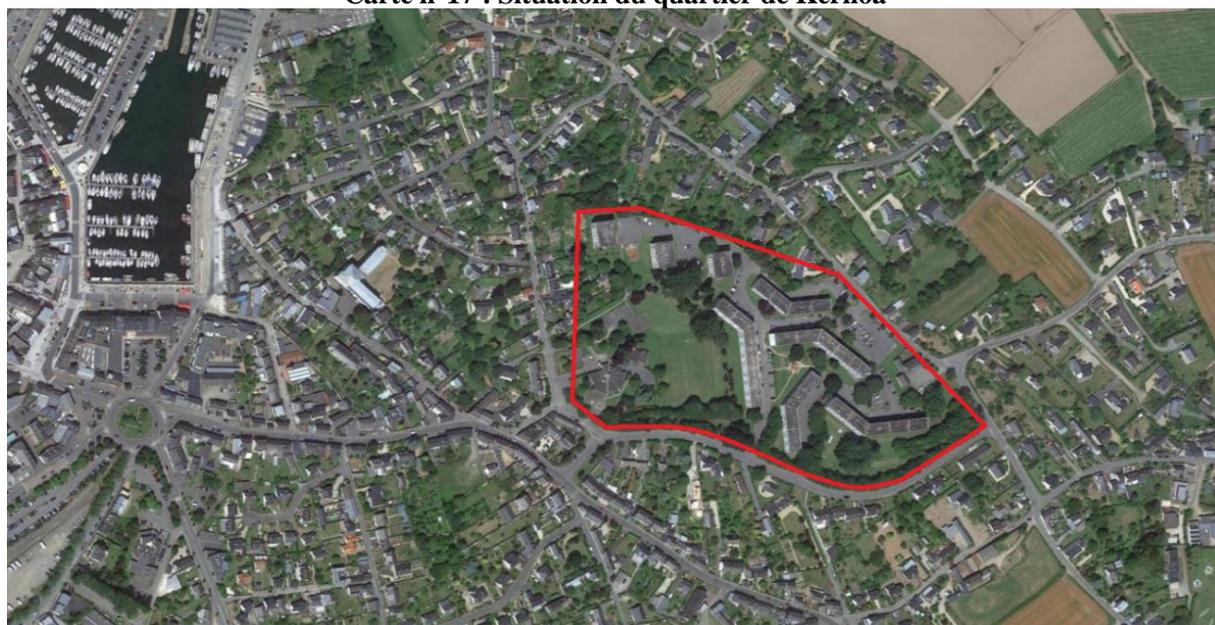
Le 14 septembre 2020, après deux demandes de pièces complémentaires, la commune a notifié au promoteur un refus de permis d'aménager au motif que son dossier était incomplet. Celui-ci n'a pas déposé de nouvelle demande depuis alors que l'obtention de ce permis avant le 31 juillet 2021 constitue, aux termes de la promesse de vente, une condition suspensive de la finalisation de la vente. L'avenir du projet est donc incertain et doit donner lieu à de nouveaux échanges entre le promoteur et la commune.

**Il appartient désormais à cette dernière de se prononcer sur l'opportunité de poursuivre, réorienter ou clôturer ce projet, en prenant en compte toutes les anomalies et insuffisances relevées par la chambre.**

#### 4.3.4 La réhabilitation du quartier de Kernoa

Le quartier de Kernoa est situé à proximité du centre-ville, à l'est du port. Il accueille un ensemble de huit immeubles d'habitations à loyer modéré (HLM), construits en 1968 et regroupant 233 logements.

Carte n°17 : Situation du quartier de Kernoa



Source : GoogleMaps ; CRC

La commune de Paimpol est propriétaire du foncier non bâti, principalement composé des espaces verts et des équipements publics (école élémentaire et locaux associatifs) ; les logements appartiennent à l'office départemental de l'habitat Côtes-d'Armor Habitat<sup>69</sup>. Les immeubles ont connu deux réhabilitations lourdes en 1985 et en 2003.

<sup>69</sup> En janvier 2022, Côtes-d'Armor Habitat fusionnera avec Terre & Baie Habitat, office rattaché à Saint-Brieuc Agglomération, pour créer un nouvel office dénommé Terres d'Armor Habitat.

En 2017, la commune a souhaité engager un remembrement de ce quartier au motif qu'il concentrait les difficultés sociales et qu'il convenait « *de le faire correspondre aux critères actuels de conception des logements d'un point de vue architectural et environnemental et d'adapter la typologie des logements sur critères sociaux aux besoins de l'opérateur Cotes-d'Armor Habitat (notamment sur la taille des logements)* ». De fait, les logements connaissent une vacance élevée<sup>70</sup>, sont inadaptés à la demande actuelle<sup>71</sup>, mal isolés et énergivores.

Toutefois, le projet de territoire et le plan local d'urbanisme ne prévoyaient aucune intervention majeure sur le quartier de Kernoa. Les huit immeubles sont classés dans l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) comme présentant un faible intérêt patrimonial.

En avril 2017, la commune a engagé « *un programme de démolition/reconstruction du plus ancien ensemble de logements sociaux* ». Elle a lancé une étude le 5 septembre 2017, rendue le 17 octobre 2017. Le cahier des charges prévoyait un diagnostic technique de l'état des immeubles et un diagnostic social de leur occupation, que ni la commune ni Côtes-d'Armor Habitat n'ont été en mesure de produire à la chambre.

Dans ces conditions, l'étude s'est inscrite dans les prérequis de la commune : la démolition partielle de cinq bâtiments sur huit ou la démolition totale de l'ensemble. Le scénario du maintien et de la réhabilitation totale ou partielle des bâtiments existants a d'emblée été écarté par la municipalité qui souhaitait percer un cheminement arboré traversant le quartier d'est en ouest. Les orientations définies en février 2018 et le programme présenté en novembre 2018 ne retiennent plus que le scénario de démolition et de reconstruction intégrale des huit bâtiments et éventuellement de l'école.

Entre septembre 2018 et mars 2019, la commune a organisé une concertation avec les habitants, conduite par une agence de communication spécialisée. Il ressort du bilan de cette concertation que si de nombreux sujets ont été abordés avec les habitants, la nature du projet (réhabilitation partielle ou totale, démolition partielle ou totale) n'a jamais été discutée. Sur ce point, la démarche apparaît comme un exercice de conviction sur le projet de la municipalité davantage que comme une réelle concertation.

En définitive, le schéma de réaménagement du quartier, adopté par le conseil municipal le 14 novembre 2019, prévoit le maintien et la réhabilitation de deux immeubles (A et D) et de l'école, ainsi que la démolition des six autres bâtiments et leur remplacement par des logements collectifs plus dispersés et disposés autour d'une traversée arborée d'est en ouest. La commune avait entretemps désigné un maître d'œuvre pour affiner le projet.

---

<sup>70</sup> 7% contre 2,8% en moyenne dans le parc HLM national.

<sup>71</sup> 33% de T3 et 55% de T4+ alors que la demande porte à 46% sur des T1/T2

De manière générale, depuis son lancement, le projet a été exclusivement piloté par la commune. Côtes-d'Armor Habitat a délibéré sur le principe du projet le 21 juin 2018 mais est apparu peu impliqué alors même que le projet représenterait 20 % de son programme de travaux sur dix ans. En particulier, le diagnostic technique et social détaillé demandé par la ville depuis avril 2017 n'a jamais été produit. De plus, Guingamp-Paimpol Agglomération, compétente en matière de politique de l'habitat, et les services de l'Etat ont émis des réserves sur le projet et sur sa compatibilité avec les priorités du programme local de l'habitat<sup>72</sup>. Si l'intercommunalité était représentée à chaque réunion du comité de pilotage, elle ne l'a cependant jamais été par un élu, ce qui traduit l'absence de portage politique du projet au niveau de l'agglomération.

A la suite des élections municipales de mars 2020, le conseil municipal a ajourné le projet et résilié le marché de maîtrise d'œuvre, afin de lancer une nouvelle concertation avec les habitants et le bailleur social. Au total, les études réalisées entre 2017 et 2020 ont coûté 111 210 € à la commune.

**La chambre souligne qu'un projet d'une telle ampleur ne doit pas être porté par la seule ville de Paimpol mais être conçu en étroite coopération avec Côtes-d'Armor Habitat et avec Guingamp-Paimpol Agglomération, compétente en matière d'habitat, en vue de l'insérer dans les orientations du programme local de l'habitat.**

#### **4.4 La nécessité d'adapter la stratégie d'aménagement aux nouvelles contraintes du territoire**

Le projet de territoire arrêté en 2011 a fixé une stratégie cohérente et volontariste d'aménagement du territoire communal pour une décennie, sans pour autant la décliner dans son plan local d'urbanisme. Sa mise en œuvre, limitée par les capacités financières restreintes de la commune, a donné lieu à des opérations de rénovation et de mise en valeur du centre-ville.

La valorisation des friches s'est en revanche avérée laborieuse et demeure un défi à relever. De plus, les perspectives d'urbanisation du sud de la ville se sont heurtées au tassement de la population. Aussi, en 2021, le patrimoine communal reste insuffisamment valorisé et l'utilisation des bâtiments communaux doit encore être rationalisée.

À l'aune de ce bilan, la chambre invite la ville de Paimpol à élaborer une nouvelle stratégie d'aménagement urbain pour les années à venir, qui s'inscrit dans les orientations et prescriptions des documents de planification de Guingamp-Paimpol Agglomération<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Voir le compte rendu du comité technique du 11 juin 2018 et du 10 juillet 2018.

<sup>73</sup> Schéma de cohérence territoriale du Pays de Guingamp arrêté le 15 juillet 2021, Programme local de l'habitat 2020-2025 approuvé le 15 décembre 2020, Plan local d'urbanisme intercommunal en cours d'élaboration.

Celles-ci confortent la stratégie de densification et de dynamisation du cœur de ville suivie depuis dix ans, mais seront assorties d'une incitation accrue à la densification et à la mobilisation des friches, et de contraintes en ce sens. Le plan local d'urbanisme intercommunal en cours d'élaboration prévoit ainsi de limiter à 67 hectares les espaces nouvellement constructibles à fin d'habitat sur l'ensemble de l'agglomération, ce qui correspond aux zones constructibles aujourd'hui ouvertes pour la seule ville de Paimpol<sup>74</sup>. Cette dernière devrait ainsi voir ses zones urbanisables réduites à 1,5 hectare.

En conséquence, la commune sera soumise à une forte exigence de sobriété foncière, qui lui imposera des arbitrages en matière d'utilisation et de reconversion de ses terrains et de ses bâtiments. A ce titre, le site de l'ancien collège de Goas Plat constitue un enjeu majeur. La chambre invite donc la commune à définir dès à présent ses priorités en matière d'aménagement urbain afin de les soumettre à Guingamp-Paimpol Agglomération dans le but de les intégrer dans le plan local d'urbanisme intercommunal en cours d'élaboration.

Par ailleurs, la chambre recommande à la commune de Paimpol d'élaborer un diagnostic précis de l'état et de l'utilisation du patrimoine communal, puis de définir une stratégie pour optimiser son utilisation et sa gestion. Cette stratégie constitue un préalable nécessaire à l'élaboration d'un programme pluriannuel d'investissement (cf. recommandation n° 3), qui prévoira les dépenses d'intervention sur le patrimoine communal et sur l'espace public. En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à finaliser un diagnostic et un schéma directeur du patrimoine bâti d'ici au printemps 2024.

<b>Recommandation n° 2    Elaborer un diagnostic et une stratégie de gestion du patrimoine communal.</b>
--

---

<sup>74</sup> Projet d'aménagement et de développement durables approuvé par le conseil communautaire le 28 octobre 2019, p. 13.

---

**CONCLUSION SUR L'AMENAGEMENT URBAIN**

---

*En novembre 2011, la ville de Paimpol a fixé à l'horizon 2020 une stratégie d'aménagement urbain ambitieuse, axée sur la revitalisation du cœur de ville et l'urbanisation progressive de la ceinture sud du centre-ville.*

*Dans la limite de ses capacités financières contraintes, la commune a investi dans l'espace et les bâtiments publics conformément à sa stratégie. Elle a toutefois peiné à valoriser les friches et à densifier le bâti en centre-ville, notamment dans le quartier clé de la gare, pénalisé par le risque d'inondation, mais est parvenue à valoriser quelques parcelles stratégiques comme l'ancienne école de Courcy. Par ailleurs, l'utilisation des bâtiments communaux a été insuffisamment optimisée alors que cela constituait une préoccupation centrale de la stratégie d'aménagement urbain.*

*Parmi les opérations examinées par la chambre, la reconversion du collège de Goas Plat, précipitée en fin de mandat, contraste avec la stratégie cohérente menée jusqu'alors. Elle est en effet marquée par un renoncement à organiser l'aménagement du secteur, par un pilotage inapproprié et par plusieurs illégalités.*

*L'urbanisation du sud de la ville s'est quant à elle heurtée à la diminution de la population municipale de près de 10 % en dix ans, au point que la seule opération d'aménagement qui y a été lancée, le quartier de Malabry, a été réduite de moitié et continue de rencontrer des difficultés de commercialisation dix ans après son lancement.*

*Au cours des années à venir, la ville de Paimpol va devoir arrêter une nouvelle stratégie d'aménagement urbain plus volontariste en matière de densification urbaine, de valorisation des friches et de rationalisation de son patrimoine. Le plan local d'urbanisme intercommunal en cours d'élaboration va en effet réduire drastiquement les zones qu'elle pourra ouvrir à l'urbanisation. Cela lui imposera de penser plus soigneusement les opérations d'aménagement, en particulier sur le site de Goas Plat, et de mieux se coordonner avec Guingamp-Paimpol Agglomération en matière d'habitat et d'aménagement économique.*

---

## 5 UNE SITUATION FINANCIERE CONTRAINTE ET ASSORTIE DE MARGES DE MANŒUVRE LIMITEES

En 2020, le budget de la commune de Paimpol atteignait 10,2 M€ en fonctionnement et 4,5 M€ en investissement. Il est composé d'un budget principal, qui retrace 95 % des mouvements financiers, et de trois budgets annexes relatifs aux activités portuaires et au camping municipal.

**Tableau n° 6 : Composition du budget communal (2020)**

Budget	Dépenses de fonctionnement	Part du total	Dépenses d'investissement	Part du total
Budget principal	9 575 462	94%	4 244 976	95%
Budget annexe Port de plaisance	439 892	4%	97 899	2%
Budget annexe Mouillages Groupes Poulafret	3 533	0%	0	0%
Budget annexe Camping	199 327	2%	112 372	3%

*Source : comptes administratifs*

Eu égard aux montants en jeu, l'analyse des performances financières sera ciblée sur le budget principal ; l'analyse bilancielle sera en revanche consolidée.

Le précédent rapport de la chambre, qui portait sur la période 2009-2013, jugeait tendue la situation financière de la commune, en raison de recettes peu dynamiques et d'un endettement conséquent. Il soulignait toutefois un effort de maîtrise des charges pour desserrer la contrainte.

### 5.1 Les performances financières

Le cycle de fonctionnement de la commune de Paimpol est stable depuis 2014. Les charges de gestion ont progressé de 0,5 % par an et les produits de gestion de 0,4 %. L'excédent brut de fonctionnement a ainsi oscillé entre 1,5 et 1,9 M€ soit 16 à 20 % des produits de gestion. La capacité d'autofinancement brute a suivi la même trajectoire et oscillé entre 12 et 16 % des produits de gestion soit un niveau correct, dans la moyenne des communes comparables<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Sur la période 2014-2019, la commune a dégagé 1 099 € de CAF brut par habitant, pour une moyenne de 1 092 € dans les communes de 5 000 à 20 000 habitants.

**Tableau n° 7 : Le cycle de fonctionnement et la formation de l'autofinancement**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	5 024 060	5 250 325	5 355 279	5 456 699	5 689 550	5 771 373	5 777 176	2,4%
+ Fiscalité reversée	901 584	712 976	585 110	612 408	677 193	301 687	322 218	-15,8%
= Fiscalité totale	5 925 644	5 963 301	5 940 389	6 069 106	6 366 743	6 073 060	6 099 394	0,5%
+ Ressources d'exploitation	890 999	817 902	811 571	1 105 043	1 132 983	1 107 366	1 165 144	4,6%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 709 757	2 603 338	2 459 699	2 351 000	2 376 475	2 380 124	2 414 506	-1,9%
+ Production immobilisée, travaux en régie	171 700	141 276	190 707	232 660	249 996	282 355	250 065	6,5%
<b>= Produits de gestion</b>	<b>9 698 100</b>	<b>9 525 816</b>	<b>9 402 366</b>	<b>9 757 810</b>	<b>10 126 196</b>	<b>9 842 905</b>	<b>9 929 108</b>	<b>0,4%</b>
Charges à caractère général	1 905 579	1 752 466	1 817 271	1 863 625	2 082 691	2 207 240	1 996 708	0,8%
+ Charges de personnel	5 087 077	4 862 260	4 780 385	5 293 741	5 342 725	5 613 658	5 755 265	2,1%
+ Subventions de fonctionnement	458 045	452 817	379 671	408 075	462 475	349 305	357 229	-4,1%
+ Autres charges de gestion	536 174	546 485	503 066	493 234	500 247	137 787	142 525	-19,8%
<b>= Charges de gestion</b>	<b>7 986 875</b>	<b>7 614 028</b>	<b>7 480 392</b>	<b>8 058 675</b>	<b>8 388 138</b>	<b>8 307 990</b>	<b>8 251 726</b>	<b>0,5%</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>1 711 225</b>	<b>1 911 789</b>	<b>1 921 974</b>	<b>1 699 135</b>	<b>1 738 058</b>	<b>1 534 915</b>	<b>1 677 382</b>	<b>-0,3%</b>
en % des produits de gestion	17,6%	20,1%	20,4%	17,4%	17,2%	15,6%	16,9%	
+/- Résultat financier	-401 206	-389 396	-353 237	-340 606	-263 702	-306 318	-288 548	-5,3%
dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques	0	0	5 400	5 400	59 395	0	0	
+/- Résultat exceptionnel	8 650	-44 800	-4 398	-28 592	-19 360	13 925	14 716	9,3%
<b>= CAF brute</b>	<b>1 318 669</b>	<b>1 477 593</b>	<b>1 564 338</b>	<b>1 329 937</b>	<b>1 454 997</b>	<b>1 242 522</b>	<b>1 403 550</b>	<b>1,0%</b>
en % des produits de gestion	13,6%	15,5%	16,6%	13,6%	14,4%	12,6%	14,1%	

Source : CRC d'après comptes de gestion

### 5.1.1 Les dépenses de fonctionnement

Les charges de gestion ont baissé de 500 000 € (-6 %) entre 2014 et 2016 puis ont progressé de 827 000 € (11 %) entre 2016 et 2019 avant de reculer légèrement en 2020 du fait de la crise sanitaire (-50 000 €). En 2020, elles sont supérieures de 3 % à leur niveau de 2014, soit 265 000 € de plus. Elles se sont surtout rigidifiées : en 2020, les dépenses de personnel représentaient 68 % des dépenses de fonctionnement contre 61 % en 2014 ; par comparaison, ce ratio est de 55 % en moyenne dans les communes de 5 000 à 10 000 habitants.

La baisse des années 2014 à 2016 s'explique par la constitution des services communs, dont la charge a été transférée à l'intercommunalité en contrepartie de la baisse de l'attribution de compensation versée par celle-ci, ainsi que par le non-remplacement du directeur des services techniques parti en 2016. Ainsi, sur cette période, l'effectif communal a baissé de 24 agents et les charges de personnel ont diminué de 300 000 € (6 %). La diminution des charges générales s'explique quant à elle par un effort généralisé sur les charges courantes.

Depuis 2016 en revanche, les dépenses de personnel et les charges générales ont fortement augmenté. Les premières ont progressé de près d'un million d'euros (20 %) ; les secondes de 450 000 € (25 %) avant de diminuer de 200 000 € en 2020 du fait de la crise sanitaire. Sur cette période, ces fortes hausses ont été atténuées par la réduction de 100 000 € de la subvention versée au centre communal d'action sociale (CCAS), et par le transfert à l'intercommunalité de la contribution au financement du service d'incendie et de secours (350 000 €), lequel est toutefois neutre pour le budget communal puisque l'attribution de compensation versée par Guingamp-Paimpol Agglomération a diminué à due proportion.

Dans le détail, la progression des charges de personnel résulte principalement, outre les mesures nationales<sup>76</sup>, d'une double augmentation du régime indemnitaire des agents : en 2017 à hauteur de 250 000 € à l'occasion du passage au RIFSEEP<sup>77</sup> puis en 2020 à hauteur de 150 000 € (prime covid). L'augmentation de 2017 permet aux agents de bénéficier désormais d'un régime indemnitaire situé dans la moyenne nationale de la fonction publique territoriale<sup>78</sup>. De plus, depuis 2017, les personnels affectés au camping et au port sont payés par le budget principal et leur rémunération est refacturée aux budgets annexes, ce qui accroît mécaniquement les dépenses de personnel.

La progression des charges générales depuis 2016 provient à 80 % de huit postes de dépense, qui reflètent principalement l'activité croissante des services techniques communaux pour entretenir la voirie. Si les dépenses d'énergie ont augmenté à la suite d'investissements dans l'éclairage public, la non-réalisation du projet de mise en lumière du port a permis de les contenir à un niveau qui n'apparaît pas excessif (environ 300 000 € par an)<sup>79</sup>. Les dépenses de relations publiques, d'un montant annuel supérieur à 100 000 €, ont en revanche atteint un niveau particulièrement élevé : Paimpol est la deuxième commune bretonne de 5 000 à 20 000 habitants la plus dépensière en la matière<sup>80</sup>.

---

<sup>76</sup> Revalorisation du point d'indice en 2016 et en 2017, protocole de modernisation des parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) depuis 2015.

<sup>77</sup> Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, instaure un régime indemnitaire unifié pour l'ensemble des fonctionnaires.

<sup>78</sup> Entre 2014 et 2019, la part du régime indemnitaire dans la rémunération brute du personnel est passée de 18 à 23%. La moyenne nationale est de 24% (rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations annexé au projet de loi de finances pour 2020).

<sup>79</sup> Paimpol est la septième commune bretonne de 5 000 à 10 000 habitants la plus dépensière en la matière mais ses dépenses d'énergie restent inférieures à la moyenne des communes de 10 000 à 20 000 habitants.

<sup>80</sup> Baisse à 85 000 € en 2020 du fait de la crise sanitaire.

Tableau n° 8 : Principales augmentations de charges générales

Poste de dépense	Evolution 2014/2019	Explication de l'augmentation
Fournitures entretien et petit équipement	81 275 €	Accroissement des travaux en régie
Relations publiques	76 403 €	Multiplication des manifestations culturelles (concerts, spectacles, feux d'artifice) à partir de 2016
Fournitures de voirie	47 713 €	Réaménagement de la place du champ de foire en 2019
Locations mobilières	46 997 €	Matériel de chantier pour les travaux en régie
Autres services extérieurs	39 133 €	Augmentation des animations pour les jeunes (TAP, orchestre, vacances)
Entretien de voirie	32 182 €	Recours plus important à des organismes d'insertion (ANRH, CASCI) à partir de 2018
Energie et électricité	27 070 €	Hausse des dépenses d'éclairage public entre 2016 et 2018
Etudes et recherches	20 463 €	Réaménagement de la scénographie du musée de la mer
<b>TOTAL</b>	<b>371 236 €</b>	

Source : CRC d'après balance des comptes

La baisse enregistrée en 2020 apparaît conjoncturelle car principalement liée à une moindre activité du fait de la crise sanitaire. En effet, les postes de dépense les plus concernés ont trait aux évènements publics, aux services collectifs, aux déplacements et à la communication. Dans le même temps, l'achat de fournitures de protection (masques et gel hydroalcoolique) a coûté 30 000 €.

Tableau n° 9 : Évolution des charges générales en 2020

Poste de dépense	Évolution 2019-2020	
Petit équipement et fournitures d'entretien	- 72 810 €	-17%
Relations publiques	- 29 279 €	-26%
Carburants	- 23 843 €	-22%
Autres services extérieurs	- 18 802 €	-25%
Catalogues et imprimés	- 17 419 €	-59%
Réceptions	- 15 039 €	-81%
Transports collectifs	- 14 179 €	-49%
Prestations de service	- 10 524 €	-11%
Formation	- 9 753 €	-26%
Honoraires	- 8 195 €	-21%
Etudes et recherches	- 8 031 €	-39%
Fêtes et cérémonies	- 4 023 €	-17%
Séminaires	- 3 485 €	-73%
<b>TOTAL</b>	<b>- 235 382 €</b>	

Source : balances des comptes

### 5.1.2 Les recettes de fonctionnement

Les produits de gestion de la commune sont passés de 9,7 à 9,4 M€ entre 2014 et 2016 avant de remonter à 9,8 M€ en 2017 et de se maintenir autour de 10 M€ depuis.

L'augmentation des produits de gestion de 300 000 € constatée en 2017 provient en premier lieu d'un effet de périmètre comptable : les rémunérations des personnels affectés aux services retracés dans des budgets annexes étaient jusqu'alors comptabilisées sur ces budgets ; depuis 2017, elles sont supportées par le budget principal et refacturées aux budgets annexes. Il en résulte une augmentation des dépenses de personnel du budget principal (cf. supra) ainsi que à, due proportion, des ressources d'exploitation, au sein desquelles sont imputées les refacturations.

L'augmentation du produit des impôts, de 750 000 € (11 %), a en partie compensé la baisse des dotations de l'Etat, de 350 000 € entre 2014 et 2017, et la diminution de l'attribution de compensation versée par l'intercommunalité, de 630 000 €. Cette dernière résulte en 2015 et 2016 de la création des services communs et en 2019 du transfert de la contribution au financement du service d'incendie et de secours.

Les ressources fiscales ont progressé du fait de l'augmentation régulière du produit des impôts directs locaux (+500 000 €)<sup>81</sup> et de la taxe additionnelle aux droits de mutation (« frais de notaire » ; +230 000 €), la commune profitant ainsi de l'augmentation des prix de l'immobilier.

La progression du produit des impôts directs locaux résulte de la hausse des bases fiscales, c'est-à-dire de la valeur locative cadastrale des propriétés foncières et immobilières de la commune<sup>82</sup> ; à Paimpol, les bases sont supérieures à la moyenne des communes de taille comparable<sup>83</sup>. Les taux d'imposition sont inchangés depuis 2005 mais restent supérieurs à la moyenne, en particulier pour la taxe sur le foncier bâti. Le produit fiscal par habitant, c'est-à-dire le rendement des impôts locaux, est dès lors élevé. Il est supérieur à la moyenne, de 23% pour la taxe d'habitation et de 32% pour la taxe foncière.

---

<sup>81</sup> Les impôts directs locaux sont la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti et la taxe sur le foncier non bâti.

<sup>82</sup> La valeur locative cadastrale représente le niveau de loyer annuel théorique que la propriété concernée pourrait produire si elle était louée. Elle est calculée à partir des conditions du marché locatif de 1970 pour les propriétés bâties et de 1961 pour les propriétés non bâties, et actualisée chaque année. Elle peut également évoluer au fil des années en fonction des changements, constatés par l'administration, comme l'agrandissement de la surface habitable, l'accomplissement de gros travaux ou l'achat ou construction d'équipement(s) supplémentaire(s) (garage, piscine, véranda, etc.).

<sup>83</sup> Communes de 5 000 à 10 000 habitants.

Tableau n° 10 : Eléments de fiscalité

Bases nettes par habitant (en € / habitant)	Paimpol 2014	Paimpol 2019	Evolution 2014/2019	Moyenne 2019
Taxe d'habitation	1 486	1 697	+14%	1 393
Taxe sur le foncier bâti	1 185	1 368	+15%	1 302
Taxe sur le foncier non bâti	20	21	+5%	17
Taux d'imposition		Taux Paimpol 2020		Taux moyen 2019
Taxe d'habitation		15,46 %		15,29 %
Taxe foncière sur le foncier bâti		26,42 %		20,96 %
Taxe foncière sur le foncier non bâti		90,48 %		52,45 %
Produit par habitant (en € / habitant)		Paimpol		Moyenne 2019
Taxe d'habitation		262		213
Taxe foncière sur le foncier bâti		361		273
Taxe foncière sur le foncier non bâti		19		9

Source : DGFIP

La commune dispose toutefois de peu de marges de manœuvres pour activer le levier fiscal car l'effort fiscal consenti par les Paimpolais est d'ores et déjà nettement supérieur à la moyenne des communes comparables<sup>84</sup>. Par comparaison au sein de GPA, l'effort fiscal du contribuable guingampais est de 1,29.

Tableau n° 11 : Effort fiscal du contribuable paimpolais

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Effort fiscal Paimpol</i>	1,44	1,43	1,41	1,42	1,45	1,44	1,44
<i>Moyenne des communes comparables (5000-10000 hab.)</i>	1,16	1,16	1,15	1,16	1,17	1,18	1,19

Source : DGCL ; DGFIP

En dépit des effets de périmètre liés au changement d'intercommunalité, la ville de Paimpol a donc stabilisé son cycle de fonctionnement et présente des soldes intermédiaires de gestion d'un niveau correct. En cas de besoin, elle dispose toutefois de marges de manœuvre limitées car ses dépenses sont rigides et sa pression fiscale déjà non négligeable.

## 5.2 Le financement des investissements

La commune a élaboré en décembre 2014, à l'issue d'un séminaire des élus, un programme pluriannuel d'investissement de 12,3 M€ pour le mandat 2014-2020. En volume, ce programme a été réalisé à hauteur de 88 % ce qui traduit un bon calibrage initial.

<sup>84</sup> L'effort fiscal est le rapport entre le produit des impôts directs locaux (taxe d'habitation, taxes foncières sur le bâti et sur le non bâti) à Paimpol, et le produit théorique qui résulterait de l'application aux bases fiscales de la commune des taux moyens nationaux d'imposition.

**Tableau n° 12 : Mise en œuvre du programme pluriannuel d'investissement**

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Programme pluriannuel d'investissement	2,05	2,05	2,05	2,06	2,07	2,07	12,3
Dépenses d'équipement	1,12	1,53	1,96	1,68	2,06	2,48	10,8
<b>Taux d'exécution</b>							<b>88%</b>

Source : PPI 2014 : comptes administratifs

La commune a ainsi réalisé un effort d'investissement modéré, de 1 418 € par habitant contre 1 840 € en moyenne dans les communes de 5 000 à 20 000 habitants.

Dans le détail, l'effort d'investissement a principalement porté sur la rénovation de la voirie et de l'espace public, l'entretien des écoles et l'acquisition de véhicules et matériel de chantier pour les services techniques.

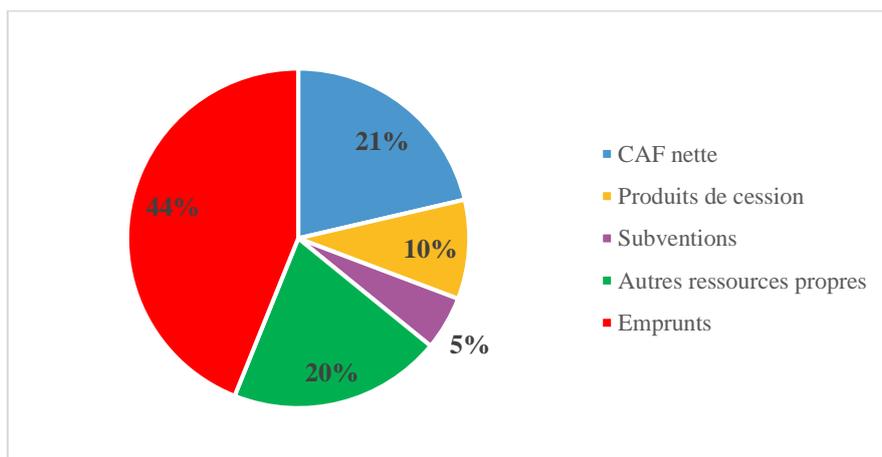
**Tableau n° 13 : Principales opérations d'équipement 2015-2020**

en milliers d'€	PPI	Rétrospective	Taux d'exécution
<i>Véhicules et matériel de chantier</i>	277	1 109	400%
<i>Entretien bâtiments scolaires</i>	1 053	1 019	97%
<i>Voirie</i>	3 825	3 440	90%
<i>dont entretien</i>	1 785	2 230	125%
<i>dont place de Kéryty</i>	440	163	37%
<i>dont place du Martray</i>	800	682	85%
<i>dont quai Duguay Trouin</i>	800	200	25%
<i>dont rue Feutren</i>	0	165	s.o.
<i>dont avenue Le Bras</i>	100	0	0%
<i>dont rue Le Deut</i>	300	0	0%
<i>Eclairage public</i>	1 046	469	45%
<i>dont mise en lumière du port</i>	800	0	0%
<i>dont divers</i>	246	469	191%
<i>Equipements publics Malabry</i>	403	199	49%
<i>Réseaux eaux pluviales</i>	124	444	358%
<i>Edifices cultuels</i>	62	285	460%
<i>Opération Cœur de ville</i>	0	880	s.o.

Source : CRC d'après PPI et comptes administratifs

Pour financer ces investissements, la commune a principalement recouru à l'emprunt, à hauteur de 5,1 M€ soit 44 % des ressources mobilisées entre 2015 et 2020. Elle y a été incitée par un financement propre contraint : le remboursement de sa dette a consommé 70 % de l'autofinancement brut dégagé et les investissements ont été trois fois moins subventionnés par l'Etat et les autres collectivités locales que pour la moyenne des communes de 5 000 à 20 000 habitants<sup>85</sup>. La commune a également cédé du patrimoine pour boucler son financement, notamment en 2019 l'ancienne école de Courcy et une partie du site de Goas Plat.

**Graphique n° 2 : Budget principal – financement des investissements**



*Source : CRC d'après comptes de gestion*

<sup>85</sup> Les subventions ont représenté 5% du financement des investissements contre 14% en moyenne. Elles ont représenté 118 € par habitant contre 372 € pour les communes de 5 000 à 20 000 habitants.

**Tableau n° 14 : Financement des investissements**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
<b>CAF brute</b>	<b>1 477 593</b>	<b>1 564 338</b>	<b>1 329 937</b>	<b>1 454 997</b>	<b>1 242 522</b>	<b>1 403 550</b>	<b>8 472 937</b>
- Annuité en capital de la dette	987 540	998 086	1 004 672	924 214	997 215	1 061 255	5 972 982
<b>= CAF nette ou disponible</b>	<b>490 052</b>	<b>566 252</b>	<b>325 265</b>	<b>530 782</b>	<b>245 307</b>	<b>342 296</b>	<b>2 499 955</b>
+ TLE et taxe d'aménagement	42 823	95 698	158 325	142 329	118 226	146 333	703 734
+ Fonds de compensation de la TVA	389 655	198 446	92 950	138 662	183 735	231 883	1 235 330
+ Subventions d'investissement	51 368	76 244	121 830	79 223	207 927	63 502	600 094
+ Fonds affectés à l'équipement	5 855	90 366	33 434	112 835	23 915	154 947	421 352
+ Produits de cession	34 000	44 985	103 525	126 598	759 924	39 582	1 108 614
<b>= Financement propre disponible</b>	<b>1 013 753</b>	<b>1 071 991</b>	<b>835 328</b>	<b>1 130 429</b>	<b>1 539 035</b>	<b>978 543</b>	<b>6 569 079</b>
Financement propre disponible / dépenses d'équipement	61%						
- Dépenses d'équipement	1 116 453	1 533 150	1 961 925	1 678 419	2 061 078	2 482 653	10 833 679
- Subventions d'équipement versées	6 141	31 805	88 708	101 017	123 839	26 228	377 738
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	18 500	0	0	0	0	0	18 500
- Participations et inv. financiers nets	-1 319	0	90 528	90 528	0	0	179 737
- Charges à répartir	0	104 527	0	0	0	0	104 527
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-357	-447	0	-4	408	600	200
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-125 665</b>	<b>- 597 938</b>	<b>-1 305 833</b>	<b>-739 531</b>	<b>-646 291</b>	<b>-1 530 938</b>	<b>- 4 946 195</b>
Nouveaux emprunts de l'année	980 600	850 000	966 500	750 000	800 000	800 000	5 147 100
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	854 935	252 062	-339 333	10 469	153 709	-730 938	200 905

Source : CRC d'après comptes de gestion

## 5.3 La situation bilancielle

### 5.3.1 L'endettement

La commune de Paimpol est endettée à hauteur de 11 M€, soit un niveau légèrement moindre qu'en 2014. Fin 2020, son endettement représentait 1 409 € par habitant soit un niveau supérieur à 90 % des communes bretonnes de 5 000 à 10 000 habitants, mais dans la moyenne des communes de 10 000 à 20 000 habitants.

Tableau n° 15 : Evolution de l'endettement communal

en M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution
<b>Encours de dettes au 31 décembre</b>	<b>11,8</b>	<b>11,8</b>	<b>11,8</b>	<b>11,7</b>	<b>11,5</b>	<b>11,3</b>	<b>11,0</b>	-7%
dont budget principal	11,3	11,3	11,2	11,2	11,0	10,8	10,6	-6%
dont camping	0,03	0,02	0,04	0,06	0,05	0,05	0,04	97%
dont port de plaisance	0,48	0,52	0,49	0,46	0,43	0,39	0,36	-31%
<b>CAF brute tous budgets</b>	<b>1,41</b>	<b>1,62</b>	<b>1,68</b>	<b>1,44</b>	<b>1,66</b>	<b>1,39</b>	<b>1,51</b>	-6%
<b>Capacité de désendettement (en années)</b>	<b>8,4</b>	<b>7,3</b>	<b>7</b>	<b>8,1</b>	<b>6,9</b>	<b>8,1</b>	<b>7,3</b>	

Source : comptes de gestion ; calculs CRC

Ce niveau d'endettement limite les marges de manœuvre de la commune pour emprunter davantage, mais reste soutenable. La capacité de désendettement de la commune, c'est-à-dire le nombre d'années qu'il lui faudrait pour rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement, est stable depuis 2015 et oscille entre 7 et 8 années ; elle demeure en-deçà du seuil prudentiel de douze ans utilisé comme référence par la loi de programmation des finances publiques<sup>86</sup>.

Par ailleurs, les emprunts souscrits ne présentent pas de risque. Après un refinancement opéré en 2016, le taux d'intérêt moyen est passé de 4,1 % à 2,7 %. Tous les contrats présentent un taux d'intérêt fixe ou variable simple et sont classés comme peu risqués selon la nomenclature de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales<sup>87</sup>.

### 5.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie

Après avoir connu des difficultés de trésorerie fin 2014 qui l'ont contrainte à mobiliser une ligne de trésorerie, la commune a stabilisé son fonds de roulement et sa trésorerie au-delà d'un million d'euros entre 2015 et 2019. Elle a notamment bénéficié de la clôture du budget annexe de la ZAC de Malabry, qui bénéficiait d'avances de la part du budget principal. Depuis, les budgets annexes et notamment le port de plaisance contribuent structurellement à la trésorerie communale.

<sup>86</sup> Article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

<sup>87</sup> Charte du 7 décembre 2009 reprise par la circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers des collectivités territoriales.

**Tableau n° 16 : Formation de la trésorerie**

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement	226 554	1 081 489	1 462 628	1 123 295	1 133 764	1 287 473	556 535
- Besoin en fonds de roulement	288 379	366 465	330 544	303 841	221 147	159 845	242 978
<b>= Trésorerie structurelle</b>	<b>- 61 825</b>	<b>715 024</b>	<b>1 132 083</b>	<b>819 454</b>	<b>912 617</b>	<b>1 127 628</b>	<b>313 557</b>
en nombre de jours de charges courantes	-2,7	32,6	52,1	35,6	38,5	47,8	13,4
prélèvement (+) ou contribution (-) du budget principal aux budgets annexes	- 333 057	- 170 234	-220 324	69 805	109 262	199 748	137 248
+ Ligne de trésorerie	400 000	0	0	400 000	400 000	0	200 000
<b>= Trésorerie totale</b>	<b>338 175</b>	<b>715 024</b>	<b>1 132 083</b>	<b>1 219 454</b>	<b>1 312 617</b>	<b>1 127 628</b>	<b>513 557</b>

Source : comptes de gestion ; calculs CRC

Le pic d'investissement enregistré en 2020 (2,5 M€) a conduit la commune à prélever 0,73 M€ sur son fonds de roulement, et en conséquence à mobiliser de nouveau une ligne de trésorerie pour sécuriser ses liquidités.

#### 5.4 Perspectives financières

La commune avait réalisé une prospective financière et un programme pluriannuel d'investissement sur la période 2014-2020, dont elle a suivi l'exécution tout au long du mandat. La nouvelle municipalité élue au printemps 2020 n'a pas encore réalisé cet exercice, dans l'attente du diagnostic du patrimoine qui permettra de recenser les principaux besoins d'investissement. Aussi, la chambre a réalisé une analyse prospective pour identifier les marges de manœuvre dont la commune devrait disposer sur la période 2021-2026. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur les données provisoires de l'exercice 2021 et a retenu les hypothèses d'évolution suivantes :

Tableau n° 17 : Perspectives financières - hypothèses

<i>Poste</i>	<i>Hypothèses</i>	<i>Remarques</i>
<i>Ressources fiscales propres</i>	+ 3% par an	Evolution plus rapide que sur la période 2014-2020 (+1,9 %/an) pour tenir compte de la revalorisation automatique des bases liée à l'inflation. En cas de faible dynamique fiscale, la commune n'exclut pas une augmentation du taux de la taxe sur le foncier bâti.
<i>Ressources d'exploitation</i>	+2,5% par an	Stabilité depuis 2017 mais volonté forte de la commune de systématiquement facturer aux associations le loyer et les charges pour l'utilisation des locaux communaux.
<i>Dotations</i>	+0% par an	Stabilité, basée sur une hypothèse de stabilisation de la population.
<i>Fiscalité reversée (Etat + EPCI)</i>	+0% par an	Perspective de continuité du pacte financier et fiscal de GPA. En cas de remise en cause des services communs, l'augmentation de l'attribution de compensation qui en résulterait serait neutralisée par la hausse des dépenses de personnel.
<i>Charges générales</i>	+3% par an	Stabilité en volume, prise en compte d'une inflation durable autour de 3%.
<i>Charges de personnel</i>	+2% par an	Léger effort de maîtrise par rapport à la tendance 2014-2020 (+2,1%/an), compte tenu de la revalorisation annoncée du point d'indice. En cas de remise en cause des services communs, la hausse des dépenses de personnel qui en résulterait serait neutralisée par l'augmentation de l'attribution de compensation.
<i>Subventions de fonctionnement</i>	+0% par an	Stabilité en volume.
<i>Autres charges de gestion</i>	+2% par an	Léger effort de maîtrise avec une hypothèse d'inflation autour de 3%.
<i>Fonds affectés à l'équipement</i>	Comprend notamment les amendes de police. Montant moyen des cinq dernières années soit 100 000 €.	
<i>Subventions d'investissement</i>	Au fil de l'eau : montant annuel moyen perçu entre 2017 et 2021 soit 120 000 € par an.	
<i>Emprunts nouveaux</i>	Emprunts sur 20 ans au taux de 2%.	

Source : commune et CRC

L'analyse prospective repose sur des comptes 2021, en amélioration par rapport aux exercices précédents. Cette amélioration s'explique principalement par une forte progression des ressources fiscales, de 600 000 € sur un an, enregistrée sur les taxes foncières (300 000 €) et les droits de mutation immobilière (160 000 €).

Selon les hypothèses de la chambre, à partir de 2022, la commune conserverait ainsi des performances financières stables. Son excédent brut de fonctionnement représenterait 19 à 20 % des produits de gestion et son autofinancement brut entre 17 et 18 % de ceux-ci.

**Tableau n° 18 : Perspectives financières – les performances financières**

<i>en milliers d'euros</i>	2021*	2022	2023	2024	2025	2026	<i>Evolution annuelle 2022- 2026</i>
<i>Ressources fiscales propres</i>	6 350	6 541	6 737	6 939	7 147	7 362	3,0%
+ <i>Fiscalité reversée</i>	352	352	352	352	352	352	0,0%
<b>= <i>Fiscalité totale</i></b>	<b>6 706</b>	<b>6 893</b>	<b>7 089</b>	<b>7 291</b>	<b>7 499</b>	<b>7 714</b>	<b>2,9%</b>
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	1 031	1 057	1 083	1 110	1 138	1 167	2,5%
+ <i>Dotations et participations</i>	2 161	2 161	2 161	2 161	2 161	2 161	0,0%
+ <i>Travaux en régie</i>	298	298	298	298	298	298	0,0%
<b>= <i>Produits de gestion (a)</i></b>	<b>10 192</b>	<b>10 409</b>	<b>10 631</b>	<b>10 860</b>	<b>11 096</b>	<b>11 339</b>	<b>2,2%</b>
<i>Charges à caractère général</i>	1 979	2 039	2 100	2 163	2 228	2 295	3,0%
+ <i>Charges de personnel</i>	5 734	5 849	5 966	6 085	6 207	6 331	2,0%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	336	336	336	336	336	336	0,0%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	132	135	137	140	143	146	2,0%
<b>= <i>Charges de gestion (b)</i></b>	<b>8 182</b>	<b>8 359</b>	<b>8 540</b>	<b>8 725</b>	<b>8 914</b>	<b>9 108</b>	<b>2,2%</b>
<b><i>Excédent brut de fonctionnement (a-b)</i></b>	<b>2 010</b>	<b>2 049</b>	<b>2 091</b>	<b>2 135</b>	<b>2 182</b>	<b>2 231</b>	<b>2,1%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	19,7%	19,7%	19,7%	19,7%	19,7%	19,7%	
+ <i>Résultat financier réel</i>	-251		-242	-241	-237	-232	-0,9%
<i>dont intérêts d'emprunts dette ancienne</i>	317	226	203	179	154	129	-13%
<i>dont intérêts d'emprunts dette nouvelle</i>	0	14	40	62	83	103	65%
+ <i>Résultat exceptionnel</i>	51	0	0	0	0	0	s.o.
<b>= <i>CAF brute</i></b>	<b>1 810</b>	<b>1 809</b>	<b>1 849</b>	<b>1 895</b>	<b>1 945</b>	<b>1 999</b>	<b>2,5%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	17,8%	17,5%	17,5%	17,6%	17,6%	17,7%	

Source : calculs CRC ; \*données provisoires pour 2021

Dans ces conditions, la chambre a estimé le montant des dépenses d'équipement que la commune pourrait engager d'ici à 2026 tout en maintenant sa capacité de désendettement au niveau de 2021, soit 5,6 années.

La commune pourrait ainsi investir 2,8 M€ par an soit un total de 14 M€ d'ici à 2026. Pour financer ces dépenses, il lui faudrait emprunter 6,2 M€ ce qui représenterait 44 % des ressources d'investissement mobilisées.

Pour investir davantage ou moins recourir à l'emprunt, elle dispose de deux marges de manœuvre principales : obtenir davantage de subventions d'investissement que sur la période précédente et vendre une partie de son patrimoine.

Tableau n° 19 : Perspectives financières – le financement des investissements<sup>88</sup>

<i>en milliers d'euros</i>	2021*	2022	2023	2024	2025	2026	<i>Cumul 2022- 2026</i>
<b>CAF brute</b>	<b>1 810</b>	<b>1 809</b>	<b>1 849</b>	<b>1 895</b>	<b>1 945</b>	<b>1 999</b>	<b>9 497</b>
- Remboursement de la dette en capital ancienne	929	1 002	1 020	966	961	977	4 926
- Remboursement de la dette en capital nouvelle	0	0	57	109	160	211	537
<b>= CAF nette ou disponible</b>	<b>883</b>	<b>807</b>	<b>772</b>	<b>820</b>	<b>824</b>	<b>810</b>	<b>4 033</b>
en % des produits de gestion	8,7%	7,8%	7,3%	7,6%	7,4%	7,1%	
+ Taxes locales d'équipement	134	110	110	110	110	110	550
+ FCTVA	289	257	459	459	459	459	2 094
+ Subventions d'investissement	116	120	120	120	120	120	600
+ Fonds affectés à l'équipement	134	100	100	100	100	100	500
+ Produits de cessions	358	0	0	0	0	0	0
<b>= Financement propre disponible</b>	<b>1 914</b>	<b>1 395</b>	<b>1 561</b>	<b>1 609</b>	<b>1 613</b>	<b>1 600</b>	<b>7 778</b>
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement</i>							56 %
<b>- Dépenses d'équipement</b>	<b>1 569</b>	<b>2 800</b>	<b>14 000</b>				
- Charges à répartir	65	0	0	0	0	0	0
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>280</b>	<b>-1 405</b>	<b>-1 239</b>	<b>-1 191</b>	<b>-1 187</b>	<b>-1 200</b>	<b>- 6 222</b>
<b>Nouveaux emprunts</b>	<b>484</b>	<b>1 405</b>	<b>1 239</b>	<b>1 191</b>	<b>1 187</b>	<b>1 200</b>	<b>6 222</b>
Reconstitution (+) du fonds de roulement	764	0	0	0	0	0	0
Fonds de roulement au 31/12	1 396	557	557	557	557	557	
<b>Encours de dette au 31/12</b>	<b>10 211</b>	<b>10 615</b>	<b>10 777</b>	<b>10 893</b>	<b>10 959</b>	<b>10 970</b>	
dont dettes antérieurement contractées	9 727	9 210	8 190	7 224	6 262	5 285	
dont dettes nouvellement contractées	484	1 405	2 587	3 669	4 696	5 686	
<b>Capacité de désendettement (encours dette/CAF, en années)</b>	<b>5,6</b>	<b>5,9</b>	<b>5,8</b>	<b>5,7</b>	<b>5,6</b>	<b>5,5</b>	

Source : calculs CRC ; \*données provisoires pour 2021

Avec la souscription des emprunts nécessaires au financement de 2,8 M€ de dépenses d'équipement par an, la dette se stabiliserait entre 10,5 et 11 M€.

<sup>88</sup> La chambre a retraité le refinancement d'un emprunt de 1,77 M€, opéré le 1<sup>er</sup> août 2021.

En conclusion, la commune de Paimpol présentait jusqu'en 2020 une situation financière tendue car contrainte par des dépenses de fonctionnement rigides, une fiscalité déjà élevée et un endettement conséquent pour quelques années encore. Sa situation s'est améliorée en 2021 à la faveur d'une forte progression des recettes fiscales ; si elle parvient à maintenir les équilibres constatés cette dernière année, elle devrait dégager une capacité d'investissement satisfaisante.

Afin de prioriser les investissements à financer, elle devra élaborer un programme pluriannuel d'investissement cohérent avec la stratégie patrimoniale que la chambre lui recommande également de définir (cf. recommandation n°2). En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à élaborer courant 2022 un programme pluriannuel d'investissement pour le mandat en cours.

<b>Recommandation n° 3    Elaborer un programme pluriannuel d'investissement.</b>
---

---

### **CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIERE**

---

*La situation financière de la ville de Paimpol est à peu près stable depuis dix ans. Elle n'inspire pas de préoccupation mais est structurellement contrainte et assortie de peu de marges de manœuvre. En effet, si les soldes de gestion sont corrects, les dépenses de personnel sont élevées et les Paimpolais consentent un effort fiscal déjà non négligeable pour financer le fonctionnement communal.*

*Entre 2014 et 2016, la commune s'est efforcée de réduire ses dépenses de personnel en mutualisant une partie des services avec l'intercommunalité. Couplée à une maîtrise des charges générales, cette mesure a généré une diminution des dépenses de fonctionnement de 0,5 M€ entre 2014 et 2016. Cet effort a été neutralisé depuis puisque les dépenses de fonctionnement ont progressé de 0,7 M€ entre 2017 et 2020, du fait d'une revalorisation de la rémunération des agents et d'importants achats d'équipements pour les services techniques. Les services communs, mal adaptés aux besoins de la commune depuis la fusion des intercommunalités en 2017, ont pris fin en 2021.*

*La situation de la commune s'est améliorée en 2021 à la faveur d'une forte progression des recettes fiscales. Pour desserrer encore la contrainte, la commune conserve des gisements d'économies : maîtrise des achats des services techniques, facturation de l'utilisation des locaux communaux, application du temps de travail légal des agents.*

*La commune a concentré ses investissements sur la rénovation de la voirie et le réaménagement de l'espace public, et est demeurée dans l'enveloppe de son programme pluriannuel pour les années 2014-2020. Sur cette période, elle a ainsi stabilisé sa capacité de désendettement à un niveau soutenable.*

*Si cette tendance se poursuit, la commune pourra investir environ 2,8 M€ par an jusqu'en 2026. Elle pourra dégager davantage de marges de manœuvres en privilégiant des projets mieux subventionnés que ces dernières années, et en vendant une partie de son important patrimoine.*

---

## 6 LE FESTIVAL DU CHANT DE MARIN : UN EVENEMENT RESILIENT FACE A LA CRISE SANITAIRE

### 6.1 Présentation du festival et de l'association

#### 6.1.1 La manifestation

La commune de Paimpol accueille tous les deux ans depuis 1989 un grand festival dédié aux chants de marins et aux musiques des mers du monde, qui constitue un évènement culturel majeur du territoire.

L'évènement adopte à chaque édition un thème lié aux mers du monde<sup>89</sup> et réunit plus de 160 groupes de musique soit environ 2 000 musiciens. Organisé sur les quais du port de Paimpol, il rassemble près de 200 vieux gréements amarrés au port et servis par 1 000 marins. Il attire plus de 150 000 spectateurs sur trois jours au cœur du mois d'août, ce qui le place dans le trio de tête des festivals bretons après le Festival Interceltique de Lorient et les Vieilles charrues de Carhaix<sup>90</sup>.

**Tableau n° 20 : Fréquentation du festival**

	Edition 2015	Edition 2017	Edition 2019	Evolution
Entrées payantes	47 738	46 957	48 415	1,4%
Fréquentation	155 000	160 000	165 000	6,5%

Source : association du Festival ; études de fréquentation Région, Côtes-d'Armor Développement, Armorstat et Office du tourisme

Sur la période contrôlée, trois éditions ont été organisées en 2015, 2017 et 2019. La dernière a attiré environ 165 000 personnes. L'édition 2021 a été reportée à 2023 du fait de la crise sanitaire, l'association organisatrice estimant que les modalités d'organisation imposées par les autorités publiques n'étaient pas compatibles avec l'esprit du festival (jauge de 5 000 personnes, interdiction des buvettes, pass sanitaire).

L'agence de développement des Côtes-d'Armor et l'office du tourisme de Paimpol estiment à environ 10 M€ les retombées économiques de chaque édition pour le territoire.

#### 6.1.2 L'association organisatrice

L'organisation du festival est portée par une association créée en 1997, dont c'est le seul objet.

L'association se compose uniquement de membres actifs. Pour en faire partie, il faut être parrainé par au moins deux autres membres actifs et être agréé par le conseil d'administration sur demande écrite. Le bureau est composé d'un président, d'un trésorier et d'un secrétaire, accompagnés de leurs adjoints. Le président de l'association depuis 1996 était jusqu'en 2020 conseiller municipal de Paimpol.

<sup>89</sup> « Cap aux suds » en 2015, « Routes de l'Orient » en 2017, « Best Of » en 2019 ».

<sup>90</sup> Le festival du chant de marin sort du podium dans le périmètre de la Bretagne historique, devancé par le Hellfest de Clisson.

Les statuts prévoient que l'assemblée générale doit se réunir une fois tous les deux ans, pour approuver le bilan moral et financier du dernier festival, dans les six mois qui suivent le festival. Or, l'association ne respecte pas ce délai statutaire et organise son assemblée générale un an après chaque festival<sup>91</sup>. La chambre l'invite dès lors à mettre ses statuts et ses pratiques en cohérence, d'autant que les conventions conclues avec la région Bretagne prévoient que l'association adresse à la collectivité un bilan financier du festival dans les six mois qui suivent la manifestation. En réponse aux observations provisoires, l'association s'est engagée à adapter prochainement ses statuts.

Les ressources de l'association sont principalement constituées des produits de la manifestation, des subventions de collectivités publiques et de donations. Depuis 2016, l'association est par ailleurs propriétaire de locaux dans le centre-ville de Paimpol, qui hébergent ses bureaux.

L'association n'emploie pas de salarié permanent et s'appuie sur l'implication de nombreux bénévoles. Pour chaque édition, elle recrute des salariés en contrat à durée déterminée, sur des engagements allant d'un an (octobre à octobre) à quelques semaines. Lors de la manifestation, son effectif peut ainsi atteindre dix salariés et elle reçoit l'appui de bénévoles d'autres associations paimpolaises.

## 6.2 Le soutien financier des collectivités publiques

L'association, et à travers elle le festival du chant de marin, sont subventionnés par les collectivités locales, à hauteur de 225 000 € pour les deux dernières éditions. Elle est soutenue par les quatre échelons publics locaux : la commune, l'intercommunalité, le département et la région. Les subventions publiques ont progressé de 17 % depuis 2015 mais ne représentaient en 2019 que 10 % des charges d'exploitation de l'association.

**Tableau n° 21 : Subventions publiques versées au Festival du chant de marin**

en €	Festival 2015	Festival 2017	Festival 2019	Evolution
Région Bretagne	57 000	72 000	80 000	40%
Département des Côtes-d'Armor	70 000	80 000	80 000	14%
Intercommunalité	40 000	40 000	40 000	0%
Commune de Paimpol	25 000	25 000	25 000	0%
Autres (réserve parlementaire et consulat du Québec)	0	9 100	0	n.s.
<b>Total</b>	<b>192 000</b>	<b>226 100</b>	<b>225 000</b>	<b>17%</b>

Source : conventions de subvention ; grands livres des comptes

<sup>91</sup> Sur la période de contrôle : juillet 2016, juillet 2018 et septembre 2020

Les subventions versées par la région et le département, qui sont les plus élevées en montant, font l'objet de conventions qui comportent peu de contreparties. Seule la mention de l'implication de la collectivité dans les supports de communication du festival y est exigée. La convention avec le département prévoit également des actions en faveur du développement durable et du handicap ainsi que l'attribution d'entrées gratuites au bénéfice d'une association de lutte contre l'exclusion.

L'association conclut pour chaque édition une convention-cadre avec la commune de Paimpol et l'intercommunalité, qui règle les modalités du soutien que ces collectivités accordent au festival. Elle ne comporte pas de contreparties autres que la fourniture d'invitations pour les élus et l'association des collectivités aux actions de communication.

### **Un circuit de financement par l'intercommunalité illégal jusqu'en 2017**

La commune de Paimpol et l'intercommunalité versent respectivement 25 000 € et 40 000 € de subventions par édition du festival. La communauté d'agglomération de Guingamp-Paimpol (GPA), créée le 1<sup>er</sup> janvier 2017, s'est inscrite dans la continuité de l'ancienne communauté de communes de Paimpol-Goëlo (CCPG).

Toutefois, pour les éditions 2015 et 2017, la convention cadre conclue entre l'association, la commune et la CCPG prévoyait un engagement financier de la commune « *avec le concours de l'intercommunalité* ». La CCPG versait ainsi un fonds de concours de fonctionnement à la commune, laquelle le reversait à l'association. Or, en vertu de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, le mécanisme du fonds de concours est exclusivement destiné au financement de la réalisation ou du fonctionnement d'un équipement public. Son utilisation pour financer indirectement un événement culturel était dès lors illégale<sup>92</sup>.

La CCPG a donc recouru à un mécanisme contournant la réglementation alors que ses statuts lui permettaient, au titre de sa compétence touristique, de subventionner directement les « *activités et projets associatifs contribuant par leur contenu et/ou leur dimension à l'animation et la promotion touristique du territoire* », ce qui incluait le festival du chant de marin.

La situation a été régularisée lors de l'édition 2019 dans la mesure où les statuts de Guingamp-Paimpol Agglomération l'autorisent désormais à soutenir les associations par des conventions de partenariats, et où le festival du chant de marin a été déclaré d'intérêt communautaire en mai 2019 en tant que « vitrine du territoire ». L'intercommunalité verse donc désormais sa contribution directement à l'association.

La commune de Paimpol verse une subvention d'un montant limité mais accorde à l'association d'importants avantages en nature : l'occupation gratuite de l'espace public, comprenant les quais du port, les pontons et le champ de foire ; la mise à disposition de locaux municipaux ; la mise à disposition de personnel technique communal.

<sup>92</sup> Voir Conseil d'Etat, 5 juillet 2010, *Communauté d'agglomération de Saint-Etienne métropole*, n°315551, à propos du financement du festival *Jazz de Rive-de-Gier* par la métropole de Saint-Etienne.

## 6.2.1 L'occupation gratuite du domaine public communal

La commune accorde à l'association la gratuité de l'occupation du domaine public sur l'ensemble du territoire communal nécessaire à l'organisation et à la tenue du festival.

Cela représente une surface d'environ 51 000 m<sup>2</sup> qui comprend l'ensemble des quais et pontons du port ainsi que le champ de foire au nord de celui-ci. Ces espaces sont mis à dispositions sept jours dont trois pour la manifestation et quatre pour le montage et le démontage des installations.

Carte n°18 : Périmètre du festival



Source : site internet du Festival - Plan du Festival 2019

En vertu de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, « l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général ». L'association du festival du chant de marin répond à cette définition en ce que ses dirigeants sont bénévoles, qu'elle n'intervient pas dans un champ concurrentiel et que son activité lucrative imposable est marginale (les buvettes)<sup>93</sup>. La commune de Paimpol est donc en droit de l'autoriser à occuper gratuitement son domaine public.

<sup>93</sup> Voir bulletin officiel des finances publiques (BOFIP) n° BOI-IS-CHAMP 10-50-20

Dans ses comptes, la commune doit toutefois valoriser le montant de l'avantage ainsi procuré, ce qu'elle ne fait pas. Il est vrai que la grille des tarifs municipaux ne permet pas de valoriser l'occupation de la voirie des quais et du parc du champ de foire, en l'absence de catégorie adéquate. Celle-ci ne comprend en effet que des droits de voirie en cas de travaux, des droits d'étalage pour les terrasses et des tarifs pour commerçants ambulants. La mise à disposition des pontons pour l'amarrage des vieux gréements peut en revanche être valorisée à partir de la grille tarifaire du port de plaisance. L'avantage procuré à l'association peut être estimé à 11 214 €<sup>94</sup>.

### 6.2.2 La mise à disposition de locaux

La commune met gratuitement à disposition de l'association des équipements municipaux pour accueillir l'organisation et la logistique de la manifestation. Il s'agit principalement de la salle des fêtes, de la maison des plaisanciers, de l'enceinte de l'ancien collège de Goas-Plat et des espaces au stade de Bel Air.

L'avantage procuré à l'association peut être estimé à 2 855 € pour sept jours d'occupation de la maison des plaisanciers (salle Mauffray) et de la salle des fêtes. Les espaces extérieurs ne sont en revanche pas valorisables à partir de la grille tarifaire.

### 6.2.3 La mise à disposition de moyens techniques

La commune met à disposition de l'association les moyens humains, matériels et logistiques dont disposent les services municipaux pour l'organisation du festival. En cas de besoin, la convention-cadre prévoit ainsi que l'association peut solliciter l'intervention du personnel technique communal et le prêt de matériels ou de moyens logistiques. Ces prestations sont refacturées seulement si l'édition du festival s'avère bénéficiaire et même dans ce cas, la commune pratique une remise forfaitaire de 15 000 €.

Ainsi, aucune refacturation n'a été opérée en 2015 et la commune a refacturé environ 50 000 € en 2017 et en 2019, soit un coût réel hors remise forfaitaire d'environ 65 000 €.

**Tableau n° 22 : Prestations communales refacturées**

En €	Festival 2015	Festival 2017	Festival 2019
Prestations des services techniques	0	48 670,00 €	49 336,95 €
Fournitures	0	2 369,92 €	0

Source : grands livres des comptes

Les prestations assurées par la commune portent sur l'aménagement, la remise en état et le nettoyage de la voirie et des espaces verts. Leur coût est calculé sur la base d'un taux horaire<sup>95</sup>.

<sup>94</sup> 200 places occupées sur trois jours, avec application de la grille tarifaire. Un rabais de 50% est appliqué car les services habituellement proposés aux plaisanciers (fluide, énergie, sanitaires, etc.) ne sont pas compris dans la mise à disposition.

<sup>95</sup> 25 € de l'heure de main d'œuvre, 30 à 35 € de l'heure en moyenne pour les engins.

Ainsi, le montant total de la participation de la commune de Paimpol à l'organisation du festival du chant de marin peut être estimé, pour l'édition 2019, à 54 000 €.

Cette estimation exclut la mise à disposition de l'espace public et des équipements publics de plein air. En cas d'édition déficitaire comme en 2015, elle doit être majorée du coût total de la prestation des services techniques, qui n'est alors pas refacturée.

**Tableau n° 23 : Estimation exhaustive des concours de la commune à l'organisation du festival**

en €	2015	2017	2019
Subvention	25 000	25 000	25 000
Non facturation de l'intervention des services techniques (estimation)	50 000	0	0
Réduction forfaitaire de la prestation de services	0	15 000	15 000
Mise à disposition des locaux communaux	2 855	2 855	2 855
Mise à disposition des pontons du port	11 214	11 214	11 214
<b>Total</b>	<b>89 069</b>	<b>54 069</b>	<b>54 069</b>

Source : CRC

Or, seule la subvention directe est comptabilisée dans les comptes administratifs de la commune, alors qu'elle devrait également y faire figurer l'ensemble des concours en nature. La chambre invite donc la commune à procéder à la valorisation de l'ensemble de ces concours et à les faire figurer en annexe de ses documents comptables, ce que la commune s'est engagée à faire.

**Recommandation n° 4 Valoriser dans les comptes administratifs de la commune les subventions en nature accordés à l'association du festival du chant de marin.**

Cette valorisation permettra à l'association d'opter le cas échéant pour une inscription en comptabilité (classe 8) de ces concours en nature reçus, allant ainsi au-delà de la simple mention pour information dans l'annexe des comptes.

## 6.3 La situation financière de l'association

### 6.3.1 La fiabilité des comptes

Les comptes de l'association sont tenus par un cabinet d'expertise comptable et présentés conformément au règlement relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif. L'expert-comptable présente chaque année les comptes à adopter devant l'assemblée générale.

Les comptes ne sont pas certifiés par un commissaire aux comptes au motif que le montant annuel des subventions publiques perçues est inférieur au seuil de 153 000 € au-delà duquel la loi impose une telle certification<sup>96</sup>. En effet, si chaque édition du festival est financée au-delà de ce seuil, les subventions sont réparties sur deux exercices ; leur montant annuel reste donc arithmétiquement inférieur au seuil.

**Tableau n° 24 : Versement des subventions publiques**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Commune et intercommunalité	0	65 000	0	65 000	52 500	32 500	32 500
Département	0	70 000	1 200	80 000	28 000	52 000	0
Région	0	57 000	0	72 000	20 000	60 000	40 000
Autres	0	0	0	8 200	900	0	0
<i>Concours en nature (cf. chapitre 7.2.3)</i>	0	64 069	0	29 069	0	29 069	0
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>256 069</b>	<b>1 200</b>	<b>254 269</b>	<b>101 400</b>	<b>173 569</b>	<b>72 500</b>
<b>TOTAL PAR ÉDITION</b>	<b>256 069</b>	<b>255 469</b>	<b>274 969</b>				
<b>Total annuel par édition</b>	<b>128 035</b>	<b>127 735</b>	<b>137 485</b>				

Source : comptes de résultat ; grand livre des comptes

Les comptes retracent les opérations financières d'un exercice correspondant à l'année civile. Le périmètre de l'exercice a toutefois changé sur la période de contrôle : jusqu'en 2016, l'exercice comptable était défini du 1<sup>er</sup> octobre au 31 septembre. L'association a justifié ce changement de méthode par la persistance jusqu'à la fin de l'année civile de factures à payer rattachables au festival du mois d'août. Toutefois, ce changement de méthode n'a pas été indiqué en annexe des comptes 2017, ainsi qu'il le devait pour assurer la comparabilité des exercices<sup>97</sup>, ce que l'association a admis. L'annexe des comptes 2020 mentionne bien, en revanche, la mise en œuvre du nouveau règlement comptable applicable aux associations<sup>98</sup>.

Le principal enjeu de la lecture des comptes de l'association est le décalage entre la réglementation comptable qui requiert l'adoption de comptes annuels et la périodicité de l'activité associative, qui prend la forme d'un festival bisannuel. Depuis 2015, la lecture comparative a encore été compliquée par la modification de l'exercice comptable et le recours à un exercice transitoire du 1<sup>er</sup> octobre 2016 au 31 décembre 2017. Enfin, des opérations de régularisation intervenant en fin d'année ont parfois été rattachées par erreur au festival suivant<sup>99</sup>.

Aussi, par souci de lisibilité, la chambre a agrégé les comptes par festival, soit deux exercices par édition : l'année de la manifestation et l'année précédente<sup>100</sup>. Elle a également utilisé l'année civile comme période de référence depuis 2015 et corrigé les rattachements inappropriés à l'aide du grand livre des comptes.

<sup>96</sup> Articles L. 612-4 et D. 612-5 du code de commerce.

<sup>97</sup> Article 123-17 du code de commerce et articles 121-2 et 122-1 du plan comptable général.

<sup>98</sup> Mise en œuvre et mention obligatoires en application de l'article 611-1 de ce règlement, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 en application du règlement n°2018-06 du 5 décembre 2018.

<sup>99</sup> Refacturation de charges, remboursements, paiement de droits SACEM, annulation de la refacturation par les services techniques de la commune suite à l'édition 2015.

<sup>100</sup> 2014 et 2015 pour le festival 2015 ; 2016 et 2017 pour le festival 2017 ; 2018 et 2019 pour le festival 2019.

### 6.3.2 Les résultats financiers

Tableau n° 25 : Compte de résultat

En €	Festival 2015	Festival 2017	Festival 2019	Variation moyenne
Vente de marchandises	354 377	380 659	486 373	17%
Production vendue de services	1 344 448	1 529 151	1 769 169	15%
Subventions d'exploitation	193 200	226 100	225 000	8%
Autres	17 002	10 957	0	-100%
<b>Total des produits d'exploitation</b>	<b>1 909 027</b>	<b>2 146 866</b>	<b>2 480 542</b>	<b>14%</b>
Achats de marchandises	243 126	247 884	293 663	10%
Autres achats et charges externes	1 538 885	1 503 036	1 827 903	8%
dont artistes et techniciens	873 078	714 410	947 755	15%
Impôts, taxes et versements assimilés	56 057	43 181	43 943	-11%
Salaires et charges sociales	141 023	170 350	169 043	9%
Autres	5 715	3 723	6 456	6%
<b>Total des charges d'exploitation</b>	<b>1 984 805</b>	<b>1 968 174</b>	<b>2 341 008</b>	<b>9%</b>
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>-75 778</b>	<b>178 692</b>	<b>139 534</b>	<b>108%</b>
Résultat financier	7 081	-267	-567	-108%
Résultat exceptionnel	1 887	4 556	-3 866	-305%
Impôts sur les sociétés	4 562	7 323	33 159	170%
<b>TOTAL PRODUITS</b>	<b>1 919 215</b>	<b>2 173 701</b>	<b>2 483 669</b>	<b>14%</b>
<b>TOTAL CHARGES</b>	<b>1 990 587</b>	<b>1 998 043</b>	<b>2 381 726</b>	<b>9%</b>
<b>BENEFICE OU PERTE</b>	<b>-71 372</b>	<b>175 659</b>	<b>101 943</b>	<b>85%</b>
<b>Part des produits</b>	<b>-3,7%</b>	<b>8,2%</b>	<b>4,1%</b>	

Source : grands livres, retraitements CRC

L'augmentation des produits d'exploitation reflète le succès croissant du festival. Ceux-ci ont progressé de 30 % (570 000 €) entre 2015 et 2019, sous l'effet conjugué de la hausse des entrées payantes (4 %), du sponsoring et du mécénat (31 % à chaque édition) et des recettes des buvettes (50 %).

Les charges d'exploitation sont demeurées stables entre 2015 et 2017. L'augmentation des charges salariales (30 000 €) et le paiement des prestations techniques des services municipaux (49 000 €) ont compensé la baisse des cachets des artistes et techniciens (- 100 000 €). L'édition 2019 s'est en revanche avérée plus coûteuse de 400 000 € (20 %), principalement du fait de l'augmentation des cachets (+ 230 000 €). De plus, l'augmentation sensible du produit des buvettes (+ 100 000 €) a généré un surcroît d'impôt sur les sociétés (+ 27 000 €), seule cette activité étant imposable.

Il apparaît dès lors que la principale variable d'ajustement des charges d'exploitation est la rémunération des intervenants : artistes, techniciens, bateaux et équipages. Celle-ci est notamment fonction de la notoriété des artistes, qui conditionne l'attractivité de la manifestation donc la fréquentation et les recettes. De ce point de vue, l'association dispose d'une bonne visibilité puisque les recettes et dépenses réalisées sont proches du budget prévisionnel. En moyenne sur les trois éditions, les recettes perçues représentent 104 % de celles prévues, et les dépenses 101 %.

Si l'édition 2015 a présenté une légère perte, les éditions 2017 et 2019 ont dégagé un bénéfice cumulé de 275 000 €.

### 6.3.3 La capacité de l'association à surmonter la crise sanitaire

La situation financière de l'association à la clôture de la dernière édition du festival était satisfaisante.

Son seul actif immobilisé est son siège, acquis en 2016 et financé par un emprunt dont le capital restant dû était de 64 819 € fin 2019. L'association finance donc son activité principalement à l'aide de sa trésorerie, qui représente 85 % de son actif. Celle-ci atteignait 800 000 € fin 2019, ce qui représente un tiers du coût d'une édition. L'association la place sur des livrets d'épargne qui lui rapportent environ 1 000 € par an.

**Tableau n° 26 : Bilan de l'association au 31/12/2019**

	Montant en €	Part du total		Montant en €	Part du total
Immobilisations (corporelles)	97 077	10,4%	Fonds propres	643 903	68,8%
Stocks et en-cours (marchandises)	5 831	0,6%	Dettes financières	64 819	6,9%
Créances	33 596	3,6%	Dettes fournisseurs et comptes rattachés	178 667	19,1%
Disponibilités	799 060	85,4%	Dettes fiscales et sociales	43 544	4,7%
<b>TOTAL ACTIF</b>	<b>935 564</b>	<b>100%</b>	<b>TOTAL PASSIF</b>	<b>935 564</b>	<b>100%</b>

Source : comptes annuels certifiés 2019

Les disponibilités permettent à l'association de gérer les décalages de trésorerie inhérents à la forte saisonnalité de son activité. Sur le plan financier, elles constituent une réserve qui est reconstituée, voire accrue à l'issue de chaque festival lorsque celui-ci dégagé un résultat positif, ce qui fut le cas en 2017 et 2019.

Aussi, pour apprécier la résilience de l'association face à la crise sanitaire du Covid, il y a lieu d'apprécier si la trésorerie disponible au 31 décembre 2019 sera suffisante pour couvrir les charges engagées en 2020 et 2021, en l'absence de festival en 2021. Dès 2022 en effet, l'association entrera dans le cycle financier de l'édition 2023.

**Tableau n° 27 : Estimation des coûts fixes de fonctionnement et des frais engagés pour le festival 2021**

Postes	Montant en €
Achats de prestations de services	92 131,82
Achats non stockés matière et fournitures	5 643,72
Achat de marchandises (produits dérivés)	1 300,50
Entretien et réparations	2 905,65
Assurances	1 066,07
Rémunérations intermédiaires et honoraires	14 796,93
Publicité et relations publiques	9 010,57
Déplacements, missions et réceptions	1 845,11
Frais postaux et télécommunication	4 200,50
Services bancaires	114,71
Autres services extérieurs	6 849,90
Impôts, taxes et versements assimilés	2 171,49
Charges de personnel	46 418,83
Charges d'intérêts	1 156,50
Impôt sur les sociétés	187,00
<b>Total des charges</b>	<b>193 935,37</b>

*Source : grands livres 2020 et 2021 (arrêtés au 15/06/2021)*

Le report de l'édition 2021 a entraîné une reprogrammation des artistes et des bateaux sur l'édition suivante, ce qui implique un report de 55 050 € des dépenses déjà engagées sur le compte de charges de l'édition 2023.

Par ailleurs, l'association avait déjà encaissé pour 127 808 € de produits, principalement constitués du versement d'une subvention de 40 000 € en décembre 2020 et des préventes de billets pour 85 589 € entre décembre 2020 et avril 2021. L'annulation du festival a entraîné des demandes de remboursement à hauteur de 37 258 €, les autres billets étant reportés sur l'édition 2023.

Ainsi, au 15 juin 2021, le montant total de la trésorerie de l'association était de 627 253 €. Ces disponibilités permettront à l'association d'engager l'organisation du prochain festival, prévu en 2023, après avoir organisé une manifestation le 14 août 2021 en lieu et place du festival 2021. Cette dernière, qui devrait présenter un déficit de 15 000 € environ, sera en partie financée par la ville de Paimpol et Guingamp-Paimpol Agglomération qui ont maintenu en 2021 la moitié de leur subvention habituelle, respectivement à hauteur de 12 500 et 20 000 €.

---

**CONCLUSION SUR LE FESTIVAL DU CHANT DE MARIN**

---

*La ville de Paimpol accueille tous les deux ans sur le port un grand festival dédié aux chants de marins et aux musiques des mers du monde, qui accueille plus de 150 000 spectateurs et constitue un évènement culturel majeur du territoire.*

*La manifestation est organisée par une association créée en 1997, qui s'appuie sur un large réseau de bénévoles et recrute une petite dizaine de salariés à durée déterminée les années de festival.*

*Le budget d'un festival, étalé sur deux ans, est passé de 1,9 M€ en 2015 à 2,5 M€. L'association est largement autonome des financements publics : les recettes sont principalement issues des ventes de billets et des buvettes ; les concours publics (région, département, intercommunalité et ville) représentent entre 255 000 et 275 000 € selon les éditions, soit 10 % des recettes totales.*

*En raison des contraintes sanitaires liées au Covid, l'édition 2021 du festival a été annulée et remplacée par un évènement de moindre ampleur organisé le 14 août 2021. Les financeurs publics ont toutefois maintenu une partie de leur soutien ; compte tenu des réserves de trésorerie dont dispose l'association, la crise sanitaire ne devrait pas compromettre sa pérennité financière. Celle-ci se projette d'ailleurs déjà dans l'organisation de la prochaine édition, prévue en 2023.*

---



Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne  
sont disponibles sur le site :  
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>