



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

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

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 13 mai 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 LA COMMUNE ET SON ENVIRONNEMENT	7
1.1 Présentation générale	7
1.2 Une démographie marquée par un ralentissement de la croissance et un vieillissement de la population plérinaise	9
1.3 La situation de l'emploi	12
1.4 Le nom de la commune.....	13
2 UNE DYNAMIQUE DE DEVELOPPEMENT FREINEE PAR LES CONTENTIEUX ET LA CARENCE EN LOGEMENTS SOCIAUX.....	15
2.1 Plérin accuse un retard structurel dans la production de logements sociaux.....	15
2.1.1 Plérin et la loi « SRU » du 13 décembre 2000.....	15
2.1.2 Les conséquences du retard dans la production de logements sociaux.....	16
2.1.3 Les contentieux, un frein à la production de logements sociaux dans la commune	18
2.2 Les outils stratégiques mis en place par la commune depuis 2014 n'ont pas suffisamment intégré les objectifs de rattrapage de logements sociaux	19
2.2.1 La commune a mis en place des outils pour optimiser son développement malgré ses contraintes.....	19
2.2.2 Le rattrapage de logements sociaux aurait dû être intégré plus tôt et en tant qu'élément structurant des calculs de besoins en logements de la commune	24
2.3 Une approche territorialisée à l'échelle de l'intercommunalité pourrait être envisagée.....	25
3 LA CREATION DE PLUSIEURS SERVICES EN REGIE SUR LA PERIODE D'EXAMEN DOIT S'ACORDER AVEC LES COMPETENCES DE L'AGGLOMERATION	27
3.1 Le centre municipal de santé.....	27
3.2 La municipalisation du centre nautique plérinaï	28
4 FOCUS SUR TROIS REGIES MUNICIPALES	30
4.1 La régie du marché : une affaire de soustraction de fonds publics.....	30
4.2 L'absence de cautionnement de certains régisseurs.....	32
4.3 Des vérifications sur place des régies restauration et petite enfance ont révélé des faiblesses dans l'organisation et la sécurisation.....	34
4.3.1 Des régies correctement tenues d'un point de vue formel.....	34
4.3.2 Une nouvelle procédure de décaissement nécessitant un accompagnement des régisseurs	34
4.3.3 Un outil informatique à adapter aux besoins organisationnels et de sécurisation des régies.....	35

5	LA FIABILITE DES COMPTES.....	36
5.1	Des opérations nécessitant la mise en place de budgets annexes	36
5.1.1	Des lotissements communaux qui n'ont pas été gérés en budget annexe.....	36
5.1.2	Une future centrale photovoltaïque dont la gestion en régie nécessitera la création d'un budget annexe.....	36
5.2	Les provisions pour risques et charges	37
6	UNE GESTION BUDGÉTAIRE A CONSOLIDER	39
6.1	Les débats d'orientation budgétaires	39
6.2	Les prévisions et réalisations budgétaires : une amélioration nécessaire en matière d'investissement.....	40
6.3	Une publicité des documents budgétaires et financiers à améliorer	42
6.3.1	La publicité des documents budgétaires	42
6.3.2	L'accès aux informations relatives aux marchés publics de la commune	42
6.4	Un bon délai global de paiement	43
7	LA SITUATION FINANCIERE.....	44
7.1	Présentation générale	44
7.2	Le cycle de fonctionnement.....	45
7.2.1	Les recettes de fonctionnement.....	45
7.2.2	Les dépenses de fonctionnement	48
7.2.3	Les soldes intermédiaires de gestion	50
7.3	Le financement des investissements	52
7.4	La situation bilancielle	54
7.4.1	L'endettement	54
7.4.2	Le fonds de roulement et la trésorerie	57
8	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	60
8.1	Des effectifs en augmentation sur la période de contrôle	60
8.2	Une régularisation récente du temps de travail et des correctifs à apporter à la rémunération des agents.....	61
8.2.1	Le temps de travail : une régularisation tardive.....	61
8.2.2	La rémunération : un régime indemnitaire déconnecté de la manière de servir, des correctifs à apporter concernant la prise en compte de l'évolution indiciaire des agents.	61
9	LES MARCHÉS PUBLICS : DES IRRÉGULARITES DÉCELÉES NÉCESSITANT DES ACTIONS CORRECTIVES	64
9.1	L'organisation et les procédures de la commande publique	64
9.2	Les résultats du contrôle d'une sélection de marchés	65
9.2.1	Une absence d'allotissement injustifiée.....	65
9.2.2	La prise en compte d'une offre remise hors délai.....	66
9.2.3	La prise en compte d'offres incomplètes	66
9.2.4	Les travaux de sécurisation des falaises de l'Anse aux Moines : un cas justifié d'urgence impérieuse.....	67
9.2.5	Un enjeu lié aux règles de sécurité des chantiers.....	69
	ANNEXES	74

SYNTHÈSE

Bénéficiant d'un bel environnement littoral balnéaire, de nombreux équipements et services et de la dynamique de l'agglomération briochine, la commune de Plérin dispose d'un potentiel économique favorable qui n'empêche pas un essoufflement récent de sa démographie. La commune connaît des contraintes liées à sa situation littorale, avec les risques naturels notamment de submersion et de recul du trait de côte. Elle a engagé en 2014 une démarche raisonnée visant à limiter les consommations excessives de foncier. Mais elle fait face à de nombreux contentieux dans le domaine de l'urbanisme, et peine depuis de nombreuses années à remplir ses objectifs en matière de logement social ; elle a ainsi fait l'objet de deux arrêtés de carence du préfet en octobre 2015 et en janvier 2021.

Confrontée en 2017 à une affaire de soustraction de fonds publics qui s'est terminée par une condamnation pénale du régisseur, la commune a néanmoins fait le choix de ne pas appliquer de sanction disciplinaire. Le contrôle de quelques régies a permis de déceler un besoin d'accompagnement des régisseurs dans l'utilisation de certains outils numériques, de sécurisation de leurs pratiques et d'ajustements organisationnels pour améliorer le suivi et limiter les risques.

Pour améliorer la fiabilité de ses comptes, la commune doit veiller à gérer en budget annexe les activités qui le nécessitent (lotissements, future centrale solaire), et à constituer les provisions pour risques et charges en adéquation avec ses obligations en matière de travaux présentant un intérêt collectif sur les falaises privées menacées par l'érosion. L'information budgétaire délivrée aux élus et aux citoyens est à compléter sur quelques points : prévision et programmation des investissements, notes de synthèse du compte administratif, subventions versées et marchés publics passés.

La situation financière est correcte sur la période 2015-2020. Les baisses des dotations perçues de l'État ont été compensées par la dynamique des bases fiscales, et par une augmentation régulière des ressources d'exploitation. Les charges courantes sont maîtrisées, mais la part de la masse salariale dans leur total est de plus en plus élevée. Les 25 M€ de dépenses d'investissements cumulées sur la période ont été couvertes en partie par des ressources internes (autofinancement net pour 26 %, recettes d'investissements propres pour 40 % et prélèvement sur le fonds de roulement pour 1 %), et en partie par l'emprunt (pour 33 %). L'encours de la dette atteint plus de 14 M€ au 31 décembre 2021 (985 €/habitant contre 846 € en moyenne pour les communes de la strate démographique) ; il demeure néanmoins soutenable au regard des indicateurs (capacité de désendettement inférieure à 5 ans).

Le centre municipal de santé récemment créé et le centre nautique repris par la commune s'inscrivent dans le cadre de compétences relevant en partie de la communauté d'agglomération. Cette situation présente le risque pour la commune de prendre seule en charge des équipements dont le coût pèse sur son budget, alors que leur rayon d'action excède le périmètre communal ou que leur implantation nécessite une mise en cohérence au niveau intercommunal.

En matière de gestion des ressources humaines, la commune n'a que très récemment (délibération de juin 2021) régularisé la durée du travail appliquée à ses agents, en la portant de 1 543 à 1 607 heures. Elle déconnecte le montant des primes de la manière de servir des agents, en contradiction avec le système mis en place par la réglementation depuis 2014. Elle a annoncé en 2019 l'attribution de primes de soutien au pouvoir d'achat des agents, alors même qu'il existe depuis 2008 un dispositif réglementaire de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) qu'elle n'a appliqué que très partiellement.

Enfin, la passation des marchés publics doit être mieux encadrée, afin de garantir l'application des règles de la commande publique, particulièrement en matière d'égalité de traitement des candidats ; la commune devra également, dans l'exécution des marchés, porter une vigilance accrue à la prise en compte du risque lié à la sécurité des chantiers de travaux en cas d'intervention d'entreprises extérieures.

RECOMMANDATIONS

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

- Recommandation n° 1 :** Assurer aux agents concernés une formation aux fonctions de régisseur incluant la prévention des atteintes à la probité 32
- Recommandation n° 2 :** Respecter les dispositions réglementaires relatives au cautionnement des régisseurs 33
- Recommandation n° 3 :** Gérer en budgets annexes les opérations de lotissements communaux 36
- Recommandation n° 4 :** Appliquer à la future centrale solaire les règles relatives aux régies dotées de l'autonomie financière..... 37
- Recommandation n° 5 :** Constituer des provisions destinées à couvrir le risque de devoir engager des travaux de sécurisation des falaises privées 38
- Recommandation n° 6 :** Compléter le rapport d'orientation budgétaire en faisant figurer les éléments prévus par les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT..... 40
- Recommandation n° 7 :** Respecter les obligations de publicité des informations budgétaires s'imposant à la commune en vertu de l'article L. 2313-1 du CGCT et de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 42
- Recommandation n° 8 :** Appliquer le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat, y compris en effectuant, le cas échéant, des régularisations à titre rétroactif 63
- Recommandation n° 9 :** En matière de commande publique, veiller à un strict respect des règles relatives à la régularité des offres et à l'égalité de traitement des candidats 67
- Recommandation n° 10 :** Renforcer les mesures de prévention et de contrôle relatives à la sécurité dans les chantiers, notamment en cas de co-activité 72

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

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

INTRODUCTION

L'examen de la gestion de la commune de Plérin a été ouvert le 17 mars 2021.

L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 6 octobre 2021.

La chambre a délibéré sur le rapport aux fins d'observations provisoires le 10 novembre 2021.

La chambre a adressé le rapport d'observations provisoires à M. Ronan Kerdraon, maire de la commune de Plérin, le 19 janvier 2022 par voie dématérialisée avec accusé de réception reçu le jour même.

La chambre a adressé un extrait de ce rapport à M. Ronan Kerdraon, en qualité de président de Saint-Brieuc Armor Agglomération, le 19 janvier 2022 par voie dématérialisée avec accusé de réception reçu le 20 janvier 2022, et une communication à la DDFIP des Côtes-d'Armor, le 19 janvier 2022 par voie dématérialisée avec accusé de réception reçu le 19 janvier 2022.

Les réponses de la commune de Plérin et de l'agglomération de Saint-Brieuc sont parvenues à la chambre les 16 et 17 mars 2022.

La DDFIP n'a pas adressé de réponse.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 13 mai 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.

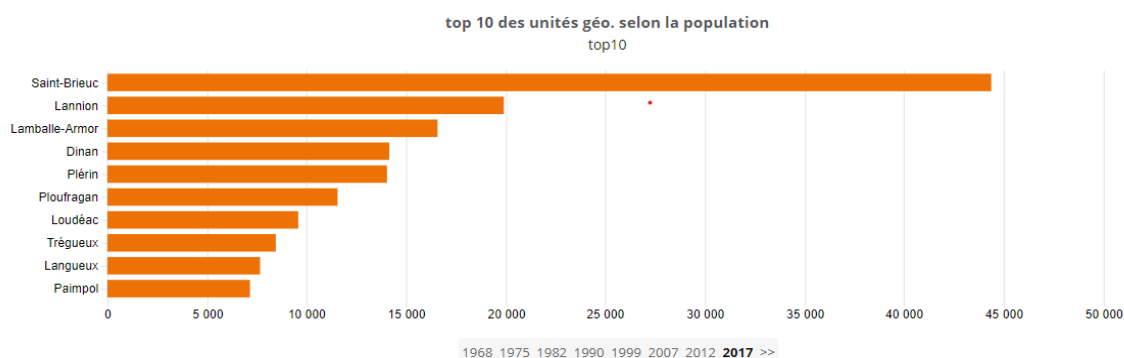
Les possibles incidences de cette forte inflation sur les thématiques abordées, notamment la situation financière, n'ont donc pu être prises en compte dans les observations qui suivent.

1 LA COMMUNE ET SON ENVIRONNEMENT

1.1 Présentation générale

Avec 14 158 habitants en 2018, la commune de Plérin est la deuxième commune la plus peuplée de Saint-Brieuc Armor Agglomération après celle de Saint-Brieuc, et la cinquième commune des Côtes-d'Armor.

Graphique n° 1 : Positionnement de Plérin en nombre d'habitants

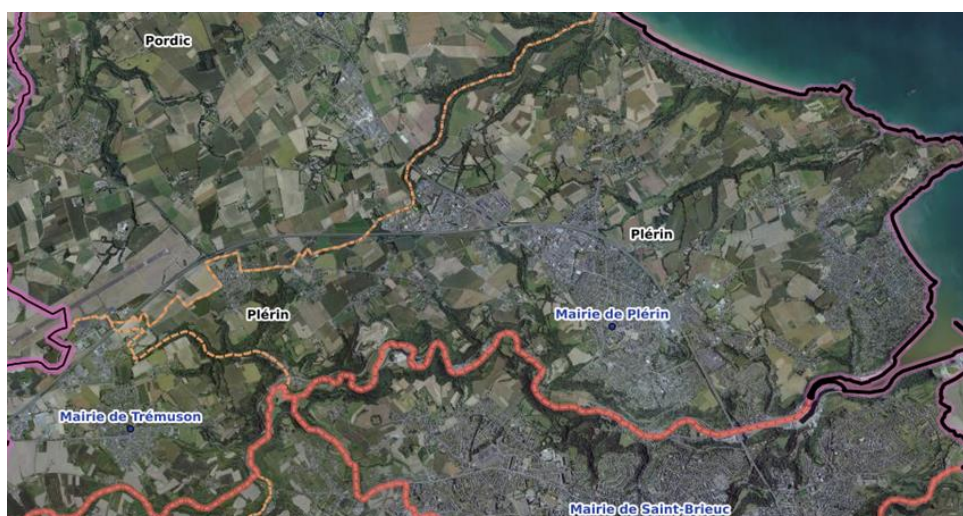


Source : Insee RP 2017.

La commune est située au nord de Saint-Brieuc, dont elle est séparée par le Gouët, fleuve côtier, et est également contigüe avec les communes de Ploufragan, Trémuson et Pordic.

D'une superficie de 27,72 km², elle comporte 13 km de façade littorale, cinq plages et la station balnéaire des Rosaires.

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

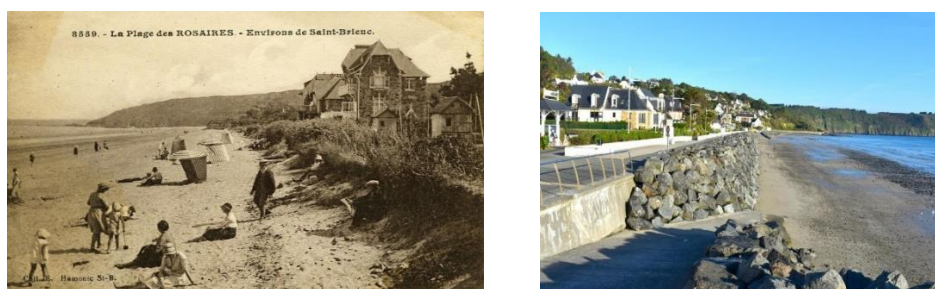


Source : Géoportail – Données cartographiques Planet Observer, DGFIP.

Sur le plan historique, la commune a été occupée dès l'Age de Fer, ainsi qu'en attestent les vestiges de cette époque retrouvés à la Pointe du Roselier.

Le développement de la commune a d'abord été tourné vers l'économie maritime et agricole jusqu'au début du XIX^{ème} siècle, avant l'essor des activités balnéaires et industrielles aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles¹. Le caractère balnéaire de la commune est encore très présent dans l'architecture littorale de Plérin : villas balnéaires des Rosaires, promenade et cabines en bord de plage, tour d'observation. Plusieurs sites remarquables et espaces naturels protégés sont recensés : le belvédère de Saint-Laurent, les pointes du Roselier et de la Horaine, les Rosaires. Une partie de la frange littorale bénéficie d'un classement « Natura 2000 ».

Photo n° 1 : Le littoral plérinais



Source : Cartorum.fr & images-de-Bretagne

Carte n° 2 : Extrait du zonage « Natura 2000 – baie de Saint-Brieuc Est » de l'inventaire national du patrimoine naturel



Source : site de l'INPN.

¹ Source : analyse urbaine et architecturale de la ville de Plérin préalable à l'adoption de son PLU en 2014.

La vallée du Légué, de par sa position stratégique, a été et demeure le siège d'activités portuaires, avec la présence du port régional du Légué.

Photo n° 2 : Bassin à flot au port du Légué aux alentours de 1950



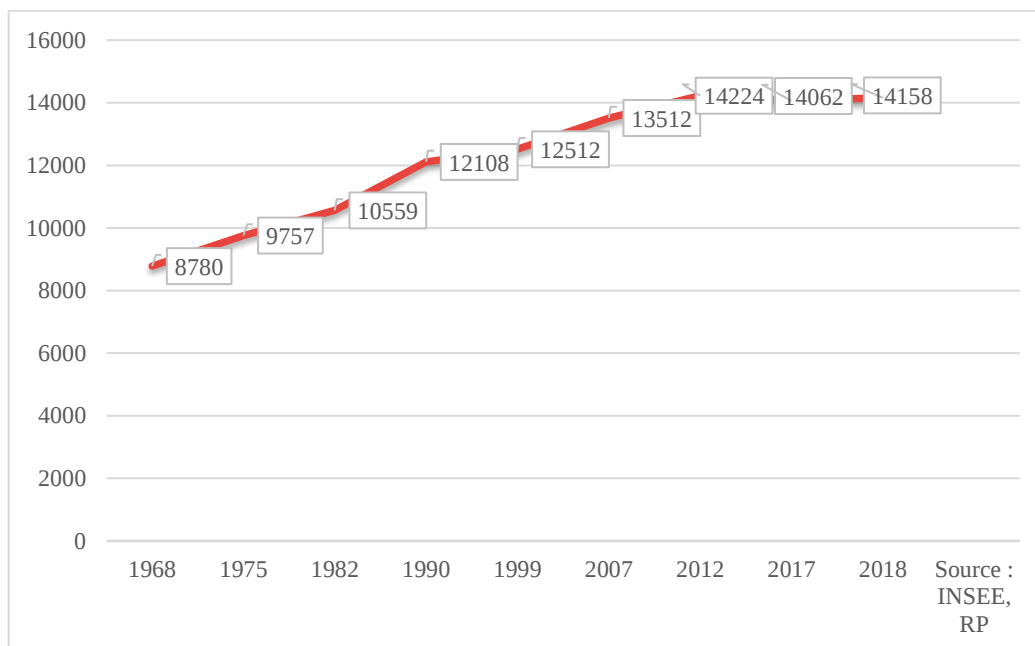
Source : inventaire du patrimoine Région Bretagne

La commune bénéficie de nombreux équipements et services : six écoles maternelles et élémentaires dont deux écoles privées, deux collèges dont un privé, un lycée d'enseignement professionnel, deux centres de formation par alternance, le centre culturel « Le Cap », l'espace Roger-Ollivier (salle polyvalente), une école de musique et de danse, l'espace Part'AgeS (centre social).

La commune comprend également une maison de la petite enfance (halte-garderie, accueil collectif), un relais parents assistants maternelle, trois centres de loisirs, un espace jeune et un point information jeunesse. Elle gère un centre municipal de santé, un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) en cours de restructuration (87 résidents) et accueille l'hôpital privé des Côtes-d'Armor. Sur le plan des équipements sportifs, elle bénéficie d'un centre nautique et gère neuf salles de sport, deux stades, deux halles de tennis couvertes et quatre espaces sportifs extérieurs.

1.2 Une démographie marquée par un ralentissement de la croissance et un vieillissement de la population plérinaise

La commune bénéficie d'une croissance démographique constante depuis 1968. En revanche depuis 2012, la population communale stagne voire décroît légèrement (de 14 224 habitants en 2012 à 14 158 habitants en 2018).

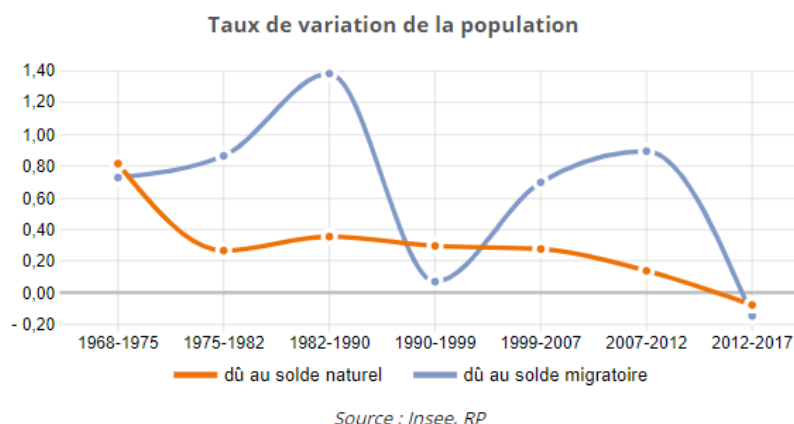
Graphique n° 2 : Évolution de la population de Plérin depuis 1968

Source : Insee, RP.

Sur la période 2012 à 2017, le taux de variation annuel de la population plérinaise est en recul alors que l'agglomération présente un taux positif (0,13 %), de même que le département des Côtes-d'Armor (0,11 %). Ce recul est surtout lié au solde migratoire (-0,15 % par an).

Tableau n° 1 : Structure des taux de variation de la population plérinaise de 2012 à 2017

Indicateurs démographiques					
Indicateurs	Plérin	Côtes-d'Armor (Département 2019)	Bretagne (Région 2019)		CA Saint-Brieuc Armor Agglomération
taux de variation annuel de la population (%)	- 0,23	0,11	0,50	▼	0,13
tx. de var. du au solde naturel (%)	- 0,08	- 0,22	0,05	▼	0,02
tx. de var. du aux entrées sorties (%)	- 0,15	0,33	0,45	▼	0,11
taux de natalité annuel moyen (pour 1000)	8,27	9,68	10,58	▼	10,52
taux de mortalité annuel moyen (pour 1000)	9,11	11,88	10,11	▼	10,36
1968-1975 1975-1982 1982-1990 1990-1999 1999-2007 2007-2012 2012-2017					
Source : Insee, RP - 2012-2017					

Graphique n° 3 : Taux de variation de la population plérinaise depuis 1968

L'examen des données démographiques montre par ailleurs un vieillissement de la population. À Plérin, la part des 45-59 ans et des 60-74 ans est plus importante qu'au niveau du département des Côtes-d'Armor (20,1 % pour chacune de ces tranches d'âge) et la part des moins de 14 ans, 15-29 ans et 30-34 ans est plus faible.

Tableau n° 2 : Répartition de la population de Plérin par tranche d'âge en 2017

Répartition de la population par tranche d'âge					
Catégorie	Nombre		%		
	Plérin	Côtes-d'Armor	Plérin	Côtes-d'Armor	
<u>0-14 ans</u>	2 275	102 395	16,2	17,1	
<u>15-29 ans</u>	1 861	82 896	13,2	13,8	
<u>30-44 ans</u>	2 237	98 847	15,9	16,5	
<u>45-59 ans</u>	3 147	120 730	22,4	20,1	
<u>60-74 ans</u>	2 906	120 465	20,7	20,1	
<u>75 ans et plus</u>	1 645	74 635	11,7	12,4	
Total	14 072	599 968	100,0	100,0	
1968 1975 1982 1990 1999 2007 2012 2017					
<i>Source : Insee, Données harmonisées du recensement - 2017</i>					

L'indice de vieillissement de la population² est également plus élevé qu'à l'échelle du département des Côtes-d'Armor et de la région Bretagne :

Tableau n° 3 : Indices de vieillissement et de dépendance économique - 2017

Indicateurs	Indicateurs de synthèse							
	Plérin	Côtes-d'Armor (Département 2019)				Bretagne (Région 2019)		
<u>indice de vieillissement (plus de 60 ans)</u>	59,1	58,8				54,1		
<u>indice de dépendance économique</u>	121,1	123,7				108,0 ▼		
	1968	1975	1982	1990	1999	2007	2012	2017

Source : Insee, recensement de la population 2017.

1.3 La situation de l'emploi

La ville de Plérin présente un taux de chômage de 8,7 %, stable entre 2012 et 2017, inférieur à celui de l'agglomération (11,2 % en 2017) et à ceux des Côtes-d'Armor et de la région Bretagne (10,4 % en 2017).

² L'indice de vieillissement est le rapport de la population des 65 ans et plus sur celle des moins de 20 ans. Un indice autour de 100 indique que les 65 ans et plus et les moins de 20 ans sont présents à peu près dans les mêmes proportions sur le territoire ; plus l'indice est faible, plus le rapport traduit la présence de personnes jeunes ; plus il est élevé et plus il indique une proportion importante de personnes âgées.

L'indice de dépendance économique résulte du rapport entre la population généralement (moins de 20 ans et 60 ans et plus) et la population en âge de travailler (20 à 59 ans). Il est défavorable lorsqu'il est supérieur à 100.

Tableau n° 4 : Évolution comparée du taux de chômage

Période	Plérin	CA Saint-Brieuc Armor Agglomération	Côtes-d'Armor (Département 2019)	Bretagne (Région 2019)
1968	1,4 %	1,1 %	0,9 %	1,1 %
1975	2,1 %	2,3 %	2,1 %	2,2 %
1982	6,4 %	6,2 %	5,7 %	5,5 %
1990	8,8 %	10,1 %	9,8 %	9,2 %
1999	8,3 %	9,9 %	9,4 %	9,3 %
2007	6,1 %	8 %	7,7 %	8 %
2012	8,7 %	10,5 %	9,4 %	9,3 %
2017	8,7 %	11,2 %	10,4 %	10,4 %

Source : Insee, Données harmonisées du recensement 2017

1.4 Le nom de la commune

Le nom « Plérin-sur-Mer » figure sur le site internet de la commune et sur des documents de communication, comme le magazine municipal. Ce nom est également utilisé par la commune en en-tête d'arrêtés³ et sur certains documents officiels.

Or, le changement de nom d'une commune relève d'un décret, et la commune utilise le nom de « Plérin-sur-Mer » sans que cette dénomination n'ait été officiellement actée.

L'article L. 2111-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), prévoit que *« Le changement de nom d'une commune est décidé par décret, sur demande du conseil municipal et après consultation du conseil départemental. Toutefois, les changements de noms qui sont la conséquence d'une modification des limites territoriales des communes sont prononcés par les autorités compétentes pour prendre les décisions de modification. »*

La commune explique que ce nom relève d'un usage qui date de nombreuses années, à l'époque où un projet de casino avait été envisagé, et qu'une demande de changement de nom avait été faite mais que la procédure n'avait pas abouti.

³ Arrêté dit « arrêté présidentiel » n°201509001 du 4 septembre 2015 concernant la nomination d'un régisseur pour la régie d'avances « aide à l'insertion » du CCAS de Plérin.

Dans l'hypothèse où la commune souhaite utiliser ce nom composé, il lui appartient d'engager les formalités nécessaires⁴ au changement de son nom, afin de mettre en conformité sa situation administrative et ses usages.

Dans l'attente d'un éventuel décret à intervenir en réponse à l'initiative qui pourrait être prise en ce sens par le conseil municipal sur le fondement de l'article précité, la commune est dans l'obligation d'utiliser son nom officiel de « Plérin ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait part, sans toutefois donner d'échéance, de son intention de soumettre cette question au conseil municipal dans la perspective de relancer les démarches nécessaires au changement de nom de la commune.

⁴ L'initiative du changement de nom appartient exclusivement au conseil municipal de la commune intéressée qui formule une demande au préfet, soumise pour avis au conseil général de son département.

2 UNE DYNAMIQUE DE DEVELOPPEMENT FREINEE PAR LES CONTENTIEUX ET LA CARENCE EN LOGEMENTS SOCIAUX

2.1 Plérin accuse un retard structurel dans la production de logements sociaux

2.1.1 Plérin et la loi « SRU » du 13 décembre 2000

La commune de Plérin est soumise à la loi « solidarité et renouvellement urbains » (SRU) du 13 décembre 2000, qui impose à certaines communes d'avoir une proportion minimale de logements sociaux sur leur territoire (pourcentage du nombre de logements total). Ce taux est de 20 % pour Plérin.

Les communes qui présentent un retard par rapport à la loi SRU se voient fixer par l'État des objectifs triennaux de rattrapage. Plus la commune accuse de retard, et plus les objectifs de rattrapage sont importants et gradués.

Les deux précédents rapports de la chambre régionale des comptes avaient déjà souligné le fait que les dispositions de l'article 55 de la loi SRU n'étaient pas respectées par la commune ; le pourcentage de logements sociaux n'était que de 12,44 % en 2013. À ce jour (chiffres notifiés par la préfecture le 13 décembre 2020), le taux est de 13,78 % et il manque 438 logements sociaux pour atteindre l'objectif de 20 %.

Tableau n° 5 : Objectifs triennaux assignés à Plérin – article 55 de la loi SRU

<i>Période triennale</i>	Objectif fixé	Réalisation (nombre de logements sociaux)	Réalisation En % de l'objectif	Nombre total de logements construits sur la période	Taux de logements sociaux sur la commune en fin de période
2011-2013	70	29	41 %	107	12,44 %
2014-2016	125	107	91 %	255	12,70 %
2017-2019	154	103	66,6 %	265	12,71 %
2020-2022	180	Non encore évalué	-	-	-
2023-2025	282	Non encore évalué	-	-	-

Source : chiffres transmis par la commune.

Ces difficultés ont été évoquées avec le maire : pour atteindre l'objectif de 20 %, la commune ne devrait produire que du logement social pendant plus d'une décennie, ce qui lui paraît irréalisable.

2.1.2 Les conséquences du retard dans la production de logements sociaux

En raison de son retard, Plérin s'est vu opposer deux arrêtés préfectoraux de carence sur la période d'examen : un arrêté du 29 octobre 2015 et un arrêté du 27 janvier 2021. Les arrêtés de carence emportent des conséquences importantes : le transfert du droit de préemption de la commune à l'État et des sanctions financières.

En 2015, le préfet a transféré le droit de préemption de la commune au profit de l'établissement public foncier de Bretagne⁵.

Outre le transfert à l'État du droit de préemption de la commune, l'arrêté de carence de 2021 a, comme en 2015, prononcé des sanctions financières à l'encontre de la commune.

Plérin a engagé devant le tribunal administratif un recours en annulation contre cet arrêté.

Tableau n° 6 : Calcul des pénalités financières « loi SRU »

<i>Année du prélèvement</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Nombre de logements total (au 01/01/N-1)</i>	6 522	6 581	6 631	6 653	6 780	6 896	7 051
<i>Logements HLM recensés</i>	833	836	857	858	862	917	972
<i>Logements manquants calculés</i>	471	480	469	473	494	462	438
<i>Taux logements sociaux</i>	12,77%	12,70%	12,92%	12,90%	12,71%	13,30%	13,79 %
<i>Montant du prélèvement par logement manquant</i>	156 €	156 €	201 €	211 €	212 €	222 €	225 €
<i>Pénalité brute SRU</i>	73 259 €	74 755 €	94 344 €	99 921 €	104 530 €	102 615 €	98 554 €
<i>Versement surcharge N</i>	-	-	-	25 656 €	111 028 €	135 361 €	291 672 €
<i>Dépenses déductibles N-2</i>	5 000 €	72 500 €	120 000 €	185 293 €	128 864 €	258 926 €	315 580 €
<i>Report dépenses déductibles sur N</i>	-	-	25 656 €	111 028 €	135 361 €	291 672 €	508 698 €
<i>Prélèvement net sur Budget</i>	68 259 €	2 255 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €

Source : tableau transmis par la commune.

⁵ Convention quadripartite du 20 avril 2016 conclue entre l'État, l'EPFB, la commune et l'agglomération.

La commune avait jusqu'ici partiellement échappé au prélèvement prévu par la loi⁶ en cas de non atteinte des objectifs, en raison des dépenses réalisées notamment via les aides à la charge foncière versées aux organismes construisant des logements sociaux, qui viennent en déduction du montant à prélever.

Ces aides à la charge foncière visent à favoriser la réalisation d'opérations de logements sociaux. Leur montant actuel résulte du guide des aides à l'habitat 2020 de l'agglomération. Ce montant a augmenté depuis 2014⁷.

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

Tableau n° 7 : Saint-Brieuc Armor Agglomération
Montant, par logement, des aides à la production de logements sociaux

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

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

⁶ Prélèvement annuel prévu par la loi SRU, opéré sur les ressources fiscales de la commune, proportionnel à son potentiel fiscal et au déficit en logement social par rapport à l'objectif légal. Sont déduites de ces pénalités les dépenses réalisées par la commune en faveur du logement social.

⁷ Le guide des aides 2014 prévoyait des aides comprises entre 5 000 € et 9 000 €.

L'État a décidé de doubler le prélèvement opéré sur les ressources de la commune en 2022. Plérin devra donc maintenir un niveau élevé de dépenses en faveur du logement social, pour compenser cette augmentation⁸. La commune a souligné l'alourdissement du poids financier des opérations : la charge foncière, qui représente normalement 5 000 € par logement, atteint désormais plus de 8 000 €. La question du logement social pèse de plus en plus sur les finances communales : 650 491 € pour la période 2017 à 2019, et 1 275 864 € pour la période de 2020 à 2022.

En 2016, suite au premier arrêté de carence, la commune a conclu avec l'État et l'intercommunalité un « contrat de mixité sociale »⁹. Ce contrat repose sur une approche territorialisée, qui vise à déterminer les actions à mettre en place par les parties pour favoriser le rattrapage de production des logements sociaux, pour les périodes 2014-2016 et 2017-2019. Il s'agit d'une démarche facultative, dont l'intérêt a été mis en lumière dans un rapport de la Cour des comptes de février 2021 (développé dans le paragraphe 2-3) et que la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dite loi « 3DS » a généralisée.

Le contrat tripartite conclu en 2016 est assez précis, puisqu'il liste les secteurs pouvant contribuer à la réalisation d'opérations et les actions à mener sur ces secteurs (portage foncier, exercice du droit de préemption). Cependant, la chambre constate que ce dispositif n'a pas suffi à améliorer la situation de la commune.

Ce contrat devait faire l'objet d'un suivi via une évaluation annuelle. Cela n'a pas été le cas¹⁰ et la commune s'est vu opposer un arrêté de carence pour la période 2017-2019 concernée par ce contrat.

2.1.3 Les contentieux, un frein à la production de logements sociaux dans la commune

Interrogée sur les causes de cette carence, la commune a mentionné les difficultés à mener des opérations face aux contentieux qu'elles génèrent. Ce phénomène est naturellement présent dans les territoires littoraux, mais, selon la commune, les oppositions de riverains ou d'associations sont plus fortes dans un contexte de renouvellement urbain, qui est le parti d'aménagement qu'elle a retenu depuis 2014. Les programmes sont plus longs et coûteux (rareté et prix du foncier) ; les phases de concertation avec les habitants, les contestations et les recours allongent les délais de réalisation.

⁸ La loi SRU prévoit, en cas de carence, la possibilité pour l'État de multiplier le montant des pénalités par un facteur allant jusqu'à cinq. Plérin s'est vu infliger un doublement des pénalités. Sont déduites des pénalités les dépenses réalisées par la commune en faveur du logement social.

⁹ Contrat du 9 juin 2016, dont la conclusion a été autorisée par délibération n° 37-2016 du 29 mars 2016.

¹⁰ Réponse de la commune au questionnaire n° 5, question 4-4.

La commune a transmis à la chambre la liste des affaires contentieuses sur la période : sur un total de 83 affaires jugées ou en cours, 42 litiges correspondent à des recours contre des autorisations d'urbanisme ou contre le plan local d'urbanisme (PLU). Ces procédures ont abouti à l'annulation de huit décisions ou actes de construction délivrés par la commune. Trois opérations de logements sociaux ont été ralenties ou annulées suite à des recours ; 22 logements sociaux n'ont pu être réalisés pour ce motif, les projets ayant été abandonnés.

La chambre relève que, s'agissant de contentieux d'urbanisme, les simplifications et assouplissements des procédures juridictionnelles qui sont intervenus ces dernières années n'ont pas permis de résorber les difficultés de la commune. Le législateur, en dernier lieu via la loi Élan du 23 novembre 2018¹¹, a instauré des mesures pour prévenir les contentieux ou limiter les effets des annulations de permis de construire ou d'aménager : lutte contre les recours abusifs¹², annulation partielle de l'acte ou régularisation comme alternative à l'annulation¹³.

Parmi les opérations de logements sociaux abandonnées, l'une aurait ainsi pu bénéficier d'une régularisation du permis dans le cadre du contentieux engagé. Toutefois, la ville et le pétitionnaire, qui avaient pourtant la possibilité de modifier le projet pour échapper à son annulation, n'ont pas régularisé le permis dans le temps accordé par la Cour administrative d'appel. L'opération a donc été annulée¹⁴.

2.2 Les outils stratégiques mis en place par la commune depuis 2014 n'ont pas suffisamment intégré les objectifs de rattrapage de logements sociaux

2.2.1 La commune a mis en place des outils pour optimiser son développement malgré ses contraintes

2.2.1.1 Une commune littorale, dont la physionomie est morcelée

En raison de ses contraintes de nature physique, le développement urbain de Plérin est contraint. En effet, la commune comporte une importante façade littorale. De ce point de vue, elle est soumise à des risques naturels (submersion marine notamment) et astreinte à respecter la loi « littoral » (loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral codifiée aux articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme).

¹¹ Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

¹² Article L. 600-7 du code de l'urbanisme : la rédaction de cet article a été assouplie par la loi Élan, pour élargir les cas où le bénéficiaire d'un permis peut demander des dommages-intérêts au vu du caractère abusif d'une requête, dans le cas où celle-ci lui a causé un préjudice financier.

¹³ Articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme : le juge, en présence d'une irrégularité pouvant être corrigée, peut limiter les effets de l'annulation ou surseoir à statuer pour permettre une régularisation.

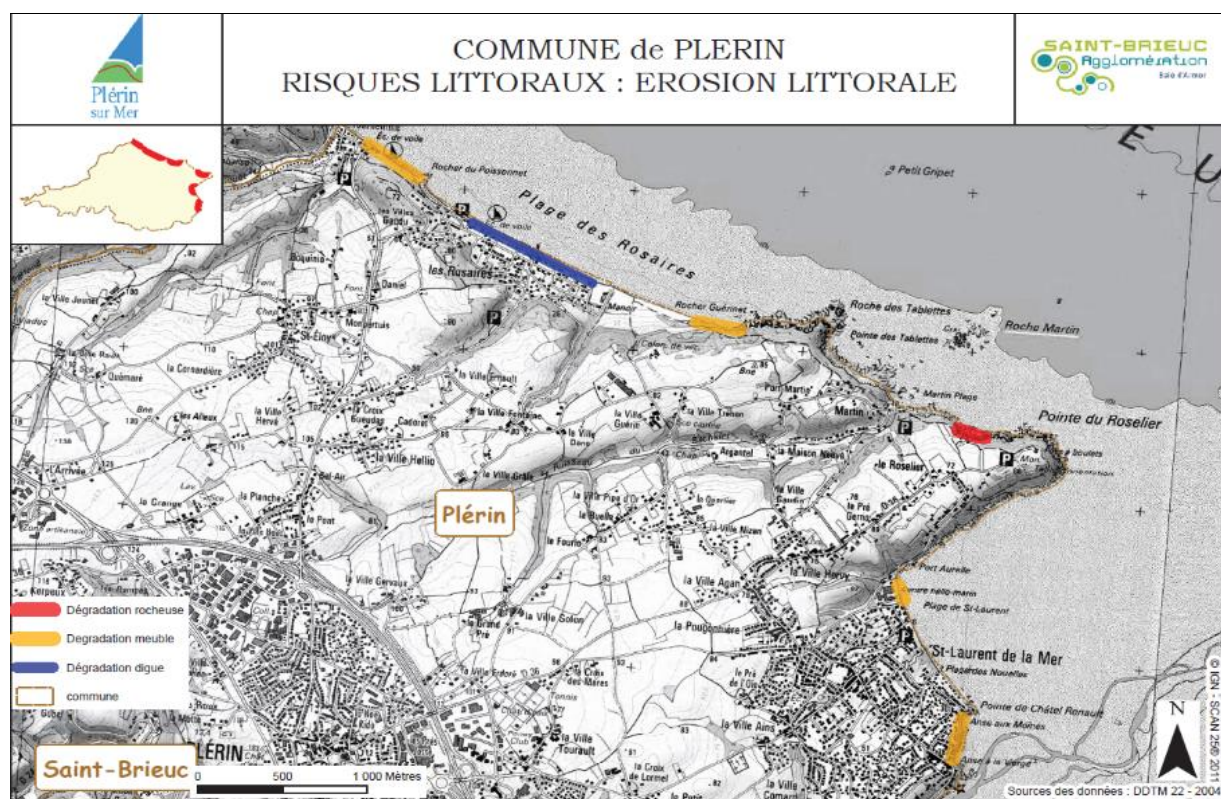
¹⁴ CAA de Nantes, 6 juillet 2021.

Par ailleurs, de nombreuses falaises sont présentes sur la bande littorale et au Légué, dont une partie appartient à des propriétaires privés¹⁵. Celles-ci représentent un enjeu important à ce jour, leur état se dégradant et nécessitant des travaux, dont la prise en charge financière a généré plusieurs contentieux avec les riverains. La commune a été condamnée à ce titre à exécuter 180 000 € de travaux de confortement.

Le maire a également évoqué le sujet du recul du trait de côte, notamment en ce qui concerne l'Anse aux Moines. Ces problématiques concernant plusieurs communes, l'intercommunalité a, depuis 2010, créé un service de gestion des risques naturels.

Ce phénomène physique entraîne une vulnérabilité plus importante de certaines parties du littoral ; il contraint le développement du territoire communal car une partie de ces zones est comprise dans des périmètres urbanisés.

Carte n° 3 : Le recul du trait de côte à Plérin



Source : site de la ville de Plérin.

Les caractéristiques géographiques de l'urbanisation à Plérin ont également été évoquées par le maire, qui relevait que « sur le plan géographique, la commune est articulée autour de plusieurs quartiers, selon une configuration assez « éclatée » : le centre-bourg, les Rosaires, Saint-Laurent, le Légué (qui fait l'objet d'une réflexion sur son réaménagement), le Sépulcre, le quartier des mines (historiquement un lieu d'extraction de plomb argentifère). »

¹⁵ D'autres communes sont concernées par cette problématique (Binic, Saint-Quay-Portrieux notamment).

Ces caractéristiques physiques, qui influent directement sur le développement de la commune, sont autant de contraintes prises en compte dans l'actuel plan local d'urbanisme, qui traduit en outre une démarche de consommation plus sobre du foncier.

2.2.1.2 Une planification urbaine qui a intégré en 2014 une réflexion sur l'utilisation sobre des espaces, à l'aune de la loi « Grenelle II » de 2010

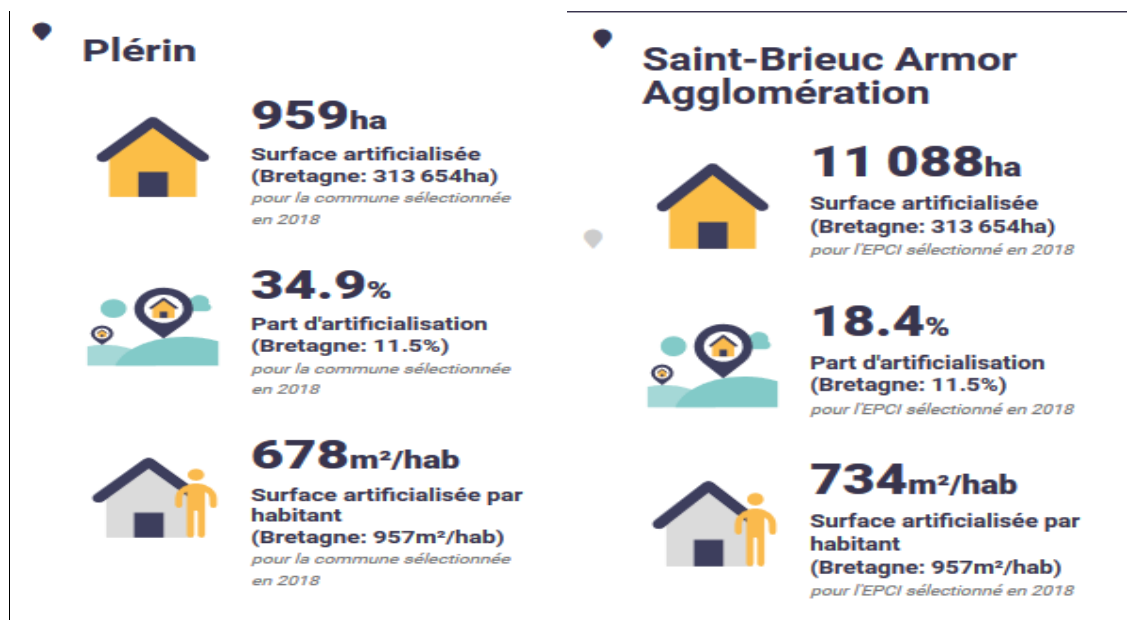
Le Grenelle II de l'environnement (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement) a amené les communes et intercommunalités à chiffrer et justifier davantage, dans leurs documents d'urbanisme, les ouvertures de nouveaux espaces à l'urbanisation, afin de préserver les espaces naturels et agricoles.

En effet, le recul des espaces naturels et agricoles, par le phénomène d'artificialisation des sols, est essentiellement lié aux opérations d'aménagement et d'urbanisation.

La consommation de foncier à Plérin

Plérin est une commune assez fortement artificialisée. La part d'artificialisation (surfaces artificialisées/surface totale de la commune) est supérieure à celle de son agglomération et à celle de la Bretagne. En revanche, la surface artificialisée par habitant est inférieure à celle de l'agglomération, ce qui indique que Plérin est une commune dense.

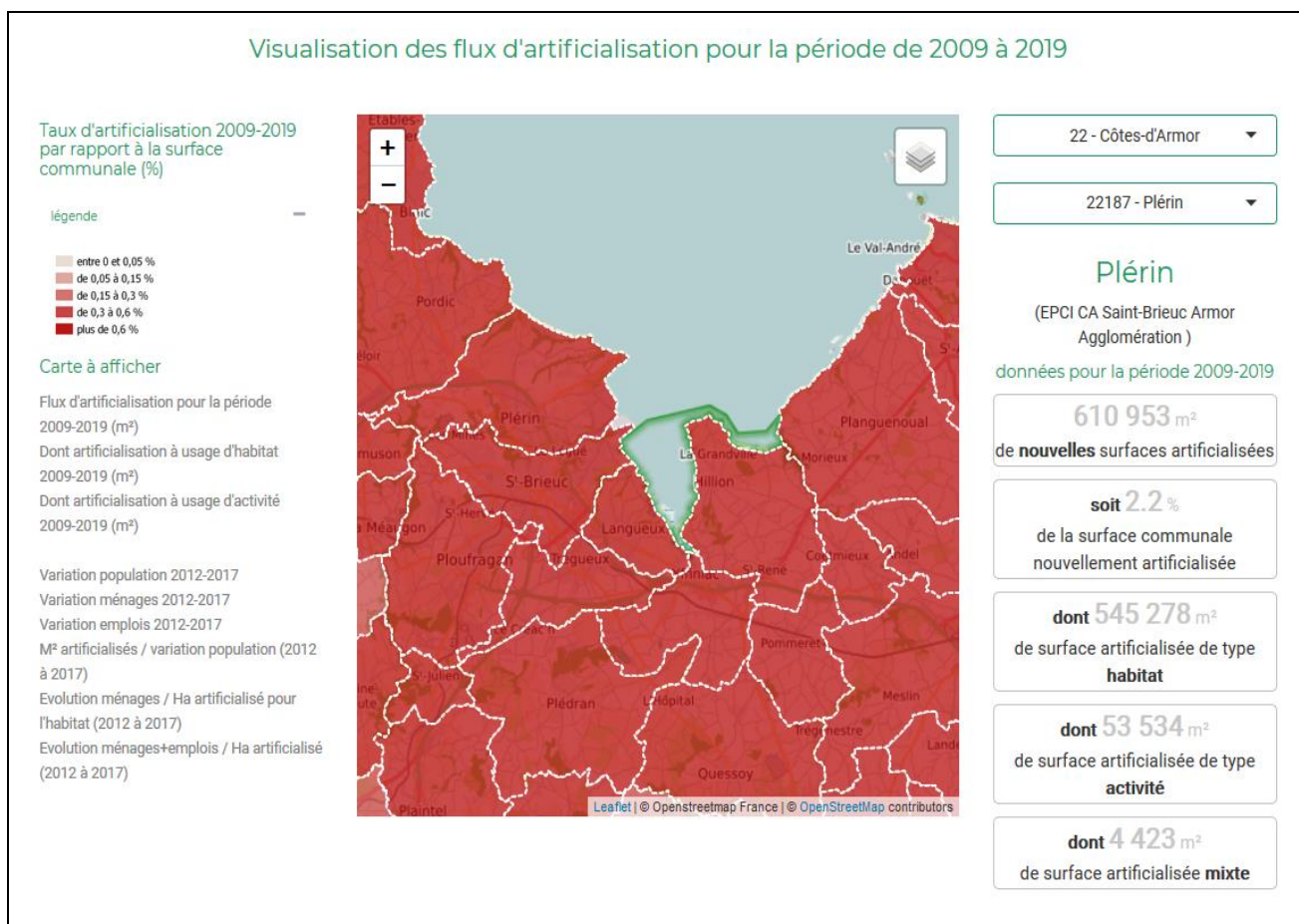
Schéma n° 1 : Données relatives à l'artificialisation des sols à Plérin et Saint-Brieuc Armor Agglomération



Source : observatoire du foncier en Bretagne

Entre 2009 et 2019, un peu plus de 61 hectares ont été consommés, essentiellement pour l'habitat, soit 2,2 % de la surface communale. Cette évolution est sensiblement comparable aux autres communes du territoire de l'agglomération.

Carte n° 4 : La dynamique d'artificialisation du territoire



Source: portail de l'artificialisation des sols

Plérin a approuvé le 17 novembre 2014 un nouveau plan local d'urbanisme (PLU) qui répond aux objectifs fixés par la loi Grenelle II.

Le projet stratégique de la commune est contenu dans le PADD (projet d'aménagement et de développement durables) du PLU, qui constitue la colonne vertébrale de la planification urbaine de la ville.

Le PLU de Plérin contient des mesures visant à préserver les espaces naturels et agricoles, les cours d'eau, le patrimoine bâti. La commune a entrepris une démarche de prise en compte de ces espaces dans ses choix de développement, s'agissant par exemple des activités agricoles, pour lesquelles ont été prises en considération les exploitations existantes et la valeur agricole des terres (le but étant de construire de préférence sur des terres à faible valeur agricole).

Tableau n° 8 : Mesures de préservation des espaces et activités agricoles

3.3.5. Renforcement et développement de l'activité agricole

Le PLU identifie l'ensemble des exploitations agricoles implantées sur la commune et vise à leur assurer un classement permettant l'évolution de leur structure, en garantissant la disponibilité du foncier agricole.

Le PLU fait le choix de limiter la pression urbaine sur le monde agricole, par l'application de deux actions fortes :

- **regrouper l'ensemble des futures zones de développement au contact direct des aires agglomérées**, avec une cohérence et une densité urbaine qui assurent un projet de développement économe de l'espace préservant les terres agricoles. Le projet de PLU vise en effet à réduire la forte pression qui pèse aujourd'hui sur les exploitants en évitant une extension trop importante de l'urbanisation. Ainsi de nombreux secteurs potentiellement constructibles sont supprimés et donc rendus à l'activité agricole. La seule nouvelle extension d'urbanisation porte sur le site à l'ouest de Plérin-centre, sur des terres de faible valeur agricole. Ce projet est conçu pour limiter les surfaces consommées en assurant une densité urbaine importante.
- **limiter l'augmentation du nombre d'habitations en secteur rural**, en limitant la création de nouveaux foyers dans les hameaux et villages déconnectés des pôles urbains, et en réglementant le processus de changement de destination des anciens bâtiments agricoles. Le PLU devra aussi traiter le point particulier des nombreux sièges agricoles qui se trouvent au contact direct de ces hameaux.

Source : extrait du PADD du PLU de Plérin.

Le PADD détaille par ailleurs la démarche entreprise pour limiter la consommation d'espaces.

La commune a adossé ses principes d'urbanisation à une trajectoire démographique (15 150 habitants en 2023), elle-même calée sur le programme local de l'habitat de l'agglomération élaboré en 2012. Elle a évalué par des études les possibilités de densifier l'existant au regard de ses besoins de logement, afin de limiter le recours à l'extension urbaine.

La commune a indiqué que ce PLU lui avait permis de supprimer 50 hectares d'extension urbaine sur les 100 prévus au schéma précédent.

Plérin s'est également dotée d'outils réglementaires pour maîtriser l'espace dans le temps : 33 emplacements réservés et 26 orientations d'aménagement et de programmation (OAP), s'appliquant aux opérations de constructions futures, notamment pour les logements sociaux.

Au-delà de son PLU, la ville porte une partie du processus de renouvellement urbain à travers un urbanisme opérationnel, qui permet d'aménager l'espace globalement et de manière cohérente, en maîtrisant le foncier (sites du centre équestre et de la Cité de l'entreprise notamment, sursis à statuer pour l'opération de construction de logements rue Surcouf).

Elle a mené en 2015 un important travail d'identification du potentiel foncier, en lien avec l'agglomération.

À travers l'examen de ces outils stratégiques de maîtrise de son développement, la commune constate que la commune adapte de manière performante son action aux enjeux de consommation de foncier, depuis 2014.

En revanche, lors de l'adoption de son nouveau PLU en 2014, elle n'a pas intégré suffisamment l'enjeu, qui existait déjà à cette époque, du retard dans la production de logements sociaux.

2.2.2 Le rattrapage de logements sociaux aurait dû être intégré plus tôt et en tant qu'élément structurant des calculs de besoins en logements de la commune

Lors de la procédure d'adoption du PLU communal en 2014, les services de l'État ont été amenés à donner leur avis en tant que « personnes publiques associées ».

Concernant le logement social, la préfecture avait observé que le projet de PLU n'était pas dimensionné sur la base d'une trajectoire intégrant la loi SRU. La préfecture indiquait que : *« le projet prévoit de passer de 12,3 % à 14 % de logements sociaux d'ici 2028, ce qui est insuffisant pour répondre aux exigences de la loi SRU ».*

La commune n'a pas modifié son projet sur ce point et a confirmé, à travers sa réponse à cette observation, que l'objectif de la loi SRU ne serait pas intégré, en tant que tel, comme élément structurant les choix d'aménagement inscrits au PLU :

« Cette prévision inscrite dans le PLU n'intègre que les potentialités des zones AU, pas celles liées aux futurs projets dans les zones U (cf page 26 tome 2), dont le nombre total est impossible à quantifier. On peut toutefois intégrer le chiffre de projets en cours, à savoir : 42 logements sur le Légué, 20 logements dans le centre, et 16 logements sur le terrain Montfort. Ce potentiel s'ajoute au potentiel minimum de 260 logements sociaux produits sur les zones AU, et aux 790 logements sociaux actuels. Le bilan est donc de 1 128 logements sociaux, soit 15 % des 7 500 logements totaux estimés dans 15 ans.

Le PLU répond donc à un objectif de réduction du déficit de logements sociaux, sans toutefois chercher à nécessairement atteindre l'objectif de 20 % fixé par la loi SRU sur une période de 10-15 ans. »

Effectivement, l'examen du PADD et du rapport de présentation du PLU confirme ce choix fait à l'époque et qui conduit à la situation actuellement rencontrée par la commune. Le PADD indique que *« concernant la mixité sociale, le PLU doit prendre des mesures fortes pour rattraper l'actuel déficit de logements sociaux »* et que *« l'objectif est de prolonger le rythme actuel (une trentaine de logements sociaux par an), ce qui permet de répondre au PLH qui demande la réalisation de 140 logements sociaux sur 6 ans (23 logements par an). Cette construction de logements sociaux devra se réaliser à différentes échelles, notamment sous forme de petites unités réparties dans les différents quartiers. »*

L'ossature du PLU a donc été bâtie sur la base du PLH de 2012-2017, dont les objectifs étaient en partie déconnectés de la loi SRU : il prévoyait pour Plérin 23 logements sociaux par an sur 6 ans, alors que la commune était astreinte dès 2014 à réaliser près de 42 logements sociaux par an, au titre de son objectif triennal SRU pour 2014-2016.

En réalité, il n'était, dès cette époque, plus envisageable de suivre la trajectoire de la loi SRU car le retard pris par la commune était déjà trop important ; en revanche, la commune aurait dû au minimum caler ses besoins sur la courbe d'un rattrapage progressif, qui était déjà imposé par les services de l'État en 2014.

2.3 Une approche territorialisée à l'échelle de l'intercommunalité pourrait être envisagée

Un rapport de la Cour des comptes de février 2021 relatif à l'application de l'article 55 de la loi SRU¹⁶ souligne l'intérêt des approches territorialisées. Au sujet de la coordination des différents échelons territoriaux, la Cour rappelle que depuis la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 (dite loi Élan), les intercommunalités qui exercent les compétences « habitat » et « délégation des aides à la pierre » peuvent, à titre expérimental, se substituer aux communes membres au titre de la loi SRU. En revanche, cette possibilité ne bénéficie pas aux communes qui sont très carencées (ce qui est le cas de Plérin).

Ce même rapport souligne par ailleurs l'existence de démarches stratégiques menées par certains EPCI au sein desquels certaines communes sont carencées. Ainsi, la communauté urbaine de Poitiers a élaboré un dossier pour demander l'exemption de dix de ses communes membres¹⁷.

Le rapport précise que : « *Ces communes n'ont pas de réticence face à la construction de logements sociaux. Mais le dossier préparé par la communauté urbaine tend à montrer que l'atteinte des objectifs légaux en respectant l'échéance de 2025 prévue par la loi s'avère impossible pour certaines communes : il faudrait produire pendant 6 ans dans l'ensemble de ces communes 290 logements sociaux par an et pour deux d'entre elles ne construire que des logements sociaux.*

Afin d'éviter le découragement ou le désintérêt des maires face à cette impossibilité, et d'appliquer une stratégie dynamique de production de logements sociaux, la communauté urbaine, et non chaque commune prise séparément, a présenté à l'État une demande d'exemption pour les dix collectivités déficitaires (une demande analogue avait été présentée, puis acceptée, pour la période 2018-2019). Cette demande est assortie d'objectifs quantifiés précis qui concernent autant la communauté urbaine dans son ensemble que chacune des communes, adaptés à leur situation particulière. Elle présente aussi des objectifs pour les communes non assujetties à la loi SRU. Elle est également accompagnée d'objectifs qualitatifs, tels que privilégier la production de logements sociaux dans les centres-villes et les centres-bourgs afin de favoriser la mixité sociale. Il est explicitement précisé dans le dossier que l'objectif SRU, qui ne peut être atteint en 2025, le sera en 2035. »

La Cour considère que ces démarches communes peuvent fonctionner, mais sont conditionnées par une solidarité intercommunale, une véritable stratégie à l'échelle de l'EPCI, et la définition d'objectifs précis et quantifiés pour l'intercommunalité et les communes.

Ainsi, dans le cas de Plérin, une telle initiative nécessiterait une démarche intégrée à l'échelle de l'intercommunalité et de l'ensemble de ses communes-membres.

¹⁶ Ce rapport a été demandé par le Sénat, qui a lui-même réalisé une évaluation de l'article 55 de la loi SRU.

¹⁷ La loi SRU permet aux communes, dans certains cas limitatifs (décalage entre la demande et l'offre de logements, inconstructibilité de la moitié du territoire communal, communes isolées), d'être exemptées de l'atteinte de leur objectif sur une période limitée.

D'ailleurs, la commune analyse la situation actuelle comme paradoxale car consistant à maintenir les communes redevables de la production de logements sociaux, alors que ce sont les intercommunalités qui portent les documents de planification (plan local d'urbanisme intercommunal). Cette configuration plaiderait, selon elle, pour une fixation des objectifs à l'échelle des intercommunalités.

Or, la chambre a relevé des marges de progression dans les relations entre la commune et la communauté d'agglomération, concernant la mise en œuvre du programme local de l'habitat (PLH). Le PLH 2012-2017 prévoyait une contractualisation entre l'agglomération et chaque commune. Le contrat avec Plérin est intervenu seulement en 2016¹⁸, une année avant la fin du PLH, et comporte essentiellement des clauses-types, non adaptées aux enjeux spécifiques que connaît la commune.

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite loi « 3DS » a récemment apporté des évolutions à cet égard. Elle a supprimé l'échéance de 2025 concernant l'atteinte du taux de logements sociaux. Elle a également prévu la possibilité de mutualiser les objectifs de rattrapage des communes déficitaires à l'échelle de leur intercommunalité, par la signature d'un contrat de mixité sociale intercommunal.

La commune, en réponse aux observations, a précisé que « *des échanges ont été engagés avec l'agglomération pour tendre vers ce dispositif* ». Compte tenu des enjeux, cette démarche devra aboutir dans les meilleurs délais.

En conclusion, sur la période contrôlée, Plérin a fait l'objet de deux arrêtés de carence (2015 et 2021) du fait de son retard dans l'atteinte des objectifs de proportion minimale de logements sociaux fixés par la loi SRU (20 %). Si dès 2014, la commune a intégré dans sa planification urbaine une réflexion sur l'utilisation sobre des espaces, elle n'a en revanche pas dimensionné son PLU sur la base d'une trajectoire intégrant les objectifs de la loi SRU. Structurellement carencée, la commune accuse un retard conséquent, donnant lieu à des sanctions qui vont peser de plus en plus fortement sur ses finances. L'enjeu financier devient désormais déterminant, représentant sur l'exercice 2021 un montant de près de 400 000 €, composé des pénalités brutes de 98 554 €, majorées de 291 672 €.

Une approche davantage mutualisée avec l'agglomération, dans une logique de solidarité intercommunale, avec une stratégie portée au niveau de l'EPCI et en lien avec le PLUI, pourrait aider Plérin à se rapprocher des objectifs de la loi SRU.

¹⁸ Délibération n° 06-2016 du 22 février 2016.

3 LA CREATION DE PLUSIEURS SERVICES EN REGIE SUR LA PERIODE D'EXAMEN DOIT S'ACORDER AVEC LES COMPETENCES DE L'AGGLOMERATION

3.1 Le centre municipal de santé

La réglementation des centres de santé

Article L. 6323-1 du code de la santé publique – *« Les centres de santé sont des structures sanitaires de proximité, dispensant des soins de premier recours et, le cas échéant, de second recours et pratiquant à la fois des activités de prévention, de diagnostic et de soins, au sein du centre, sans hébergement, ou au domicile du patient. Ils assurent, le cas échéant, une prise en charge pluri professionnelle, associant des professionnels médicaux et des auxiliaires médicaux. (...) »*

Article L. 6323-1-3 du code de la santé publique – *« Les centres de santé sont créés et gérés soit par des organismes à but non lucratif, soit par des collectivités territoriales, soit par des établissements de coopération intercommunale, soit par des établissements publics de santé, soit par des personnes morales gestionnaires d'établissements privés de santé, à but non lucratif ou à but lucratif. (...) »*

Estimant faire face à une carence dans l'offre de soins de premier recours¹⁹, en raison d'une pénurie de médecins généralistes dans la commune, Plérin a élaboré en 2019 un projet de santé, comportant un diagnostic de son territoire et les lignes directrices de l'établissement d'un centre de santé communal.

Par délibération n° 28-2020 du 10 février 2020, le conseil municipal a décidé la création du centre municipal de santé (CMS). Un règlement de fonctionnement a été adopté. Le CMS a ouvert en octobre 2020.

La commune explique que *« ce projet a été mené avec l'ARS et un cabinet de conseil (« La Fabrique des centres de santé »). Chaque médecin s'est déjà constitué une patientèle de 1 100 à 1 200 personnes. La ville pense à recruter un quatrième médecin et élargir ce service à la ville de Trémuson. Ce service municipal n'atteint pas l'équilibre financier pour l'instant (160 000 € de subventions ont été prévues en 2021). La ville espère arriver à l'équilibre dans 3 à 5 ans. Par ailleurs, un Cabinet médical a été créé à Saint-Laurent, dans un bâtiment communal réaménagé et loué à des médecins (1 740 € par mois, soit un prix attractif). Malgré l'absence de compétence de la commune dans le domaine de la santé, ces projets ont été menés sur la base d'une réflexion et d'une démarche volontaire de la ville, qui souhaite garder la main face aux difficultés à attirer certaines professions de santé ».*

¹⁹ Selon le schéma régional de santé 2018-2022 de l'agence régionale de la santé Bretagne, Plérin est une « zone d'action complémentaire », c'est-à-dire reconnue comme un territoire où un manque d'offre de soins est constaté.

Il n'a pas été décelé d'irrégularité au regard des conditions légales entourant la création de centres de santé (article L. 6323-1-10 du code de la santé publique). Les dépenses et recettes du CMS sont individualisées dans un budget annexe créé en 2020 et une régie a été mise en place.

En revanche, la question se pose de l'articulation de cette démarche communale avec la récente prise de compétence facultative de Saint-Brieuc Armor Agglomération (SBAA) dans le domaine de la santé (délibération DB-191-2019 du 26 septembre 2019). Aux termes de la délibération, la compétence santé recouvre « *l'accessibilité des soins de premiers recours, via l'accompagnement des acteurs et leur mise en réseau* », une « *ingénierie de projet pour accompagner les territoires notamment sur le sujet de la démographie médicale* ». SBAA s'est dotée d'un contrat local de santé avec l'agence régionale de santé, qui prévoit notamment la définition d'une « *politique partenariale et concertée en offre de soins de premier recours* » à l'échelle de l'agglomération.

En réponse à cette question, SBAA a indiqué que sa compétence se limite à une ingénierie de projet, précisant qu'elle accompagne les collectivités membres dans la définition de projets mais que ce sont bien ces dernières qui mettent en œuvre les actions sur les territoires. Elle ajoute qu'une réflexion est en cours sur la stratégie communautaire de santé, dont l'un des objectifs est de définir les champs d'action de l'EPCI en termes de répartition de compétences, ce qui tend à confirmer qu'en l'état actuel cette répartition ne va pas de soi.

La commune indique par ailleurs envisager d'ouvrir une antenne du CMS de Plérin dans d'autres communes du territoire souffrant de l'absence de médecin, notamment Trémuson. Or, aucune disposition du code de la santé publique relative aux centres de santé ne permet de déroger au principe suivant lequel l'intervention d'une commune doit être justifiée par un intérêt communal. Si une mutualisation de moyens au service du fonctionnement de deux centres de santé est envisageable entre les deux communes, un portage au niveau de l'intercommunalité devra être envisagé dès lors que le projet dépasse le périmètre d'action d'une seule commune.

3.2 La municipalisation du centre nautique plérinais

La municipalisation du centre nautique a été entérinée au conseil municipal du 17 mai 2021, par plusieurs délibérations créant le centre nautique municipal, avec cinq emplois permanents (reprise du personnel de l'association) et 21 emplois non permanents, et une régie de recettes. Ces délibérations ont également déterminé les tarifs du centre, et redéfini les liens avec l'association qui le gère initialement, à travers une nouvelle convention.

La ville reprend ainsi à son niveau 82 % des activités de l'association et se voit transférer, à titre gracieux, les biens mobiliers correspondants.

Selon la commune, « *ce projet préfigure le transfert des deux pôles nautiques à l'agglomération (la prise de compétence est en cours). Cette opération n'implique pas d'enjeu financier pour la commune* ». Elle permet aussi de « *clarifier les liens entre la ville et l'association* ».

Outre le poids de ce service sur les finances de la commune (cf. chapitre 7.2.2), la municipalisation de ce centre appelle une remarque de fond, relative à la cohérence de la reprise de ce service par la commune avant son transfert à l'agglomération.

Pour la chambre, cet équipement présente les caractéristiques nécessaires pour justifier d'un intérêt communautaire. Ainsi, la compétence de la commune pour reprendre ce service en régie n'apparaît pas clairement établie ; une démarche pour un transfert à l'agglomération dans les meilleurs délais s'impose.

En réponse aux observations provisoires, tant la commune de Plérin que SBAA ont admis la nécessité de clarifier les compétences respectives de la commune et de l'agglomération dans le domaine du nautisme.

En conclusion, si la création d'un centre municipal de santé géré en régie (dont la commune étudie l'extension à des communes voisines) et la municipalisation du centre nautique de Plérin illustrent le choix de la commune de porter directement des projets structurants, cette dernière prend le risque de s'inscrire en concurrence avec les compétences de l'agglomération à laquelle elle appartient. Un réexamen de ces modalités d'action et une clarification des compétences et périmètres respectifs est nécessaire, dans le respect des notions d'intérêt communal et communautaire, afin d'offrir au citoyen plérinais des services optimisés et une meilleure lisibilité des deux entités intervenant sur le territoire.

4 FOCUS SUR TROIS REGIES MUNICIPALES

4.1 La régie du marché : une affaire de soustraction de fonds publics

L'examen de l'évolution des produits liés aux régies a amené la chambre régionale des comptes à interroger la commune sur les variations des recettes tirées des droits de place du marché de la commune.

La commune a alors informé la chambre d'une affaire, découverte en 2017, de soustraction de fonds publics par l'agent placier de la commune, responsable de la régie des droits de place depuis 1991. Les faits ont été révélés lors du changement de placier début 2017, le nouvel agent ayant constaté d'importantes différences dans l'encaissement des sommes en numéraire, par rapport à la tenue précédente de la régie (consommation des carnets à souche et volumes de recettes).

Les sanctions encourues en cas de manquements au devoir de probité

Historiquement en France, les cas où des fonctionnaires ont utilisé leurs fonctions ou les moyens du service pour satisfaire un intérêt privé ont toujours été considérés comme des manquements graves, en raison de l'importance accordée à la notion de denier public, issu de l'impôt acquitté par les citoyens.

Ce principe est issu de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Découle de ce principe le devoir de probité, inscrit dans le statut de la fonction publique et qui implique de ne pas faire usage de ses fonctions pour en tirer un profit personnel.

Les manquements des agents publics au devoir de probité sont passibles de sanctions disciplinaires, mais aussi dans certains cas du prononcé d'une amende par la Cour de discipline budgétaire et financière, ainsi que le prévoit le code des juridictions financières.

Ils sont aussi réprimés par le code pénal à travers des infractions spécifiques assorties de peines lourdes. Ainsi, pour le délit de détournement ou soustraction de biens ou fonds publics par une personne chargée d'une fonction publique, l'article 432-15 du code pénal, prévoit des peines allant jusqu'à 10 ans d'emprisonnement et 1 000 000 € d'amende.

Jusqu'en 2003, les affaires de probité impliquant le détournement ou la soustraction de fonds publics, ou encore les « démissions à prix d'argent » (exemple de la corruption) entraînaient sur le plan professionnel des révocations assorties d'une déchéance automatique des droits à pension de retraite ou d'invalidité (ancien article L. 59 du code des pensions civiles et militaires de retraite).

Depuis la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le droit à pension ne peut plus être supprimé en cas de révocation pour de tels faits. En revanche, la jurisprudence témoigne toujours de la sévérité des sanctions disciplinaires infligées en cas de manquement au devoir de probité

La commune de Plérin a déposé plainte pour « escroquerie » le 14 avril 2017. Par ordonnance pénale en date du 2 juillet 2018, le tribunal de grande instance de Saint-Brieuc a reconnu l'ancien placier coupable du délit d'abus de confiance commis du 1^{er} janvier 2016 au 31 janvier 2017. Le tribunal l'a condamné à une peine de six mois d'emprisonnement avec sursis et à verser à la commune les sommes de 6 835,54 € au titre du préjudice matériel et de 1 500 € au titre du préjudice moral.

À cet égard, la chambre s'étonne que la commune n'ait pas inclus dans son dépôt de plainte l'intégralité des détournements non prescrits, alors que les données chiffrées étaient disponibles. En effet, par comparaison, en 2019, les encaissements de la régie du marché ont représenté 20 198 €, soit 29 % de plus qu'en 2015 (15 675 €).

Concernant les suites données vis-à-vis de l'agent, la commune a indiqué qu'une enquête interne avait été menée du 20 mars 2017 au 7 avril 2017, mais qu'aucune sanction n'avait été prise car il « *avait déjà quitté ses fonctions au 31 janvier 2017 (départ à la retraite) lorsque les faits ont été découverts* ».

Or, contrairement à ce qu'a indiqué la commune, l'agent en cause n'a quitté la collectivité qu'au 1^{er} août 2017²⁰, après une période de congés ayant précédé son admission à la retraite et sa radiation des cadres, et a de surcroît bénéficié à cette occasion du versement d'une prime de départ égale à un mois de traitement.

Ainsi la commune, en tant qu'employeur, disposait en réalité d'une période suffisante pour prendre des mesures à la hauteur de la gravité des faits, à savoir :

- d'une part, suspendre l'agent pour une durée de 4 mois, mesure qui implique le maintien des éléments de base de la rémunération mais pas des primes ;
- d'autre part, engager des poursuites disciplinaires à son encontre, une telle procédure étant indépendante de la procédure pénale²¹.

Elle n'a pris aucune disposition en ce sens.

Au vu de la gravité des faits, la chambre estime que la réponse de la commune, en tant qu'employeur et victime du détournement, a été très insuffisante. L'indemnisation de l'intégralité du préjudice n'a pas été recherchée, l'agent mis en cause n'a été ni suspendu ni poursuivi sur le plan disciplinaire, et a au contraire été gratifié d'une prime de départ à la retraite d'un montant substantiel.

Interrogée par la chambre sur les mesures internes prises par la suite pour sécuriser la régie, la commune a expliqué qu'aucun audit n'avait été mené mais que la régie avait été sécurisée par la mise en place d'une suite logicielle (permettant de retracer les encaissements, à laquelle les placiers suivants ont été formés), par une nouvelle organisation, assortie de contrôles hiérarchiques (le placier n'encaisse plus que les droits des commerçants passagers, les abonnés acquittant leurs droits auprès du Trésor public) et par la nomination en avril 2021 d'un agent de surveillance de la voie publique (ASVP) assermenté.

En outre, la commune indique que depuis cette affaire, la trésorerie effectue à destination des régisseurs des formations et sensibilisations aux risques, et des contrôles des régies.

²⁰ L'étude de la paye montre qu'il a été payé par la commune jusqu'au mois de juillet 2017 inclus.

²¹ Cette indépendance des procédures découle du statut de la fonction publique (article 19 de la loi « Le Pors » du 13 juillet 1983). La jurisprudence est constante sur le sujet. Voir par exemple Conseil d'État, Juge des référés, 3 septembre 2019, n° 434072 : « *la procédure disciplinaire est indépendante de la procédure pénale. Par suite, l'autorité administrative ne méconnaît pas le principe de la présomption d'innocence, y compris dans l'hypothèse où c'est à raison des mêmes faits, étrangers ou non à l'exercice des fonctions [...], que sont engagées parallèlement les deux procédures, en prononçant une sanction sans attendre que les juridictions répressives aient définitivement statué* ».

Contrairement à cette affirmation, la trésorerie n'avait pas, lors du contrôle de la chambre, effectué de telles actions à destination du personnel de la commune de Plérin. Aucune formation n'a été dispensée par elle aux agents qui ont succédé au régisseur condamné.

En revanche, la trésorerie a effectué un contrôle de la régie le 9 juin 2021 sans relever d'anomalie, étant toutefois précisé que les encaissements sont suspendus depuis 2020, dans le cadre de la crise sanitaire, le conseil municipal ayant décidé d'exonérer les commerçants de droits de place.

Dans ces conditions, la chambre a questionné la commune sur son approche générale en matière de prévention des risques déontologiques et de procédures disciplinaires. Elle n'a apporté aucun élément concernant une démarche de sensibilisation des agents. Pourtant ce risque est avéré, neuf affaires disciplinaires ayant été traitées sur la période d'examen, dont trois manquements au devoir de probité. La dernière affaire, de vols d'un véhicule et de matériaux communaux, a donné lieu à une révocation de l'agent²².

En réponse aux interrogations de la chambre sur les mesures prises afin de prévenir ce type de situation, la collectivité a indiqué, d'une part, qu'une formation est proposée et dispensée aux agents nouvellement nommés dans les fonctions de régisseur afin de les sensibiliser aux risques déontologiques et d'atteinte à la probité, et, d'autre part, que les régisseurs en fonction bénéficieront dans un second temps d'une actualisation sur ce même thème. L'ordonnateur a également précisé qu'il procéderait à des contrôles inopinés des régies.

Ces actions de formation devront être poursuivies jusqu'à ce que l'ensemble des régisseurs et suppléants soient sensibilisés aux risques liés à la fonction, et ainsi prévenir de nouvelles difficultés. La commune est également invitée à renforcer, plus largement, la sensibilisation de ses agents aux risques déontologiques, incluant les atteintes à la probité.

Recommandation n° 1 : Assurer aux agents concernés une formation aux fonctions de régisseur incluant la prévention des atteintes à la probité.

4.2 L'absence de cautionnement de certains régisseurs

Les obligations de constitution de cautionnement²³ sont définies à l'article R 1617-4 §2 du CGCT, dont le IV précise que les régisseurs peuvent en être dispensés en fonction des sommes moyennes mensuellement maniées. Le seuil est fixé par l'arrêté du 28 mai 1993 modifié, à un montant moyen mensuel de recettes encaissées de 1 220 €.

²² Conseil de discipline du 6 novembre 2020.

²³ Les comptables publics doivent constituer un cautionnement lors de leur prise de fonction. Il s'agit d'une garantie donnée à l'État, qui couvre les fonds publics en cas de non-respect des règles de la comptabilité publique (mise en débet du comptable). Le montant du cautionnement dépend de la catégorie et de la nature du poste comptable, et est fixé par arrêté ministériel. Dans l'hypothèse d'une défaillance du comptable l'organisme caution est appelé en garantie.

Les arrêtés de nomination des trois régisseurs ayant succédé à celui mis en cause pour la régie des marchés, pris les 12 janvier 2017, 9 avril 2018 et 20 avril 2021, comportent tous la mention selon laquelle le régisseur « *n'est pas astreint à constituer un cautionnement* ».

Or, le montant total des sommes encaissées annuellement sur la régie marchés (en espèces, chèques, virements, ou tout autre mode de paiement), ramené à une moyenne mensuelle, excède 1 220 € sur les années 2015 à 2019²⁴ : les arrêtés de nomination de ces régisseurs ne sont donc pas en adéquation avec les règles en la matière.

Tableau n° 9 : Montant moyen des encaissements de la régie marchés hebdomadaires

Régie des marchés	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montant annuel des recettes	15 674,65 €	19 756,49 €	25 751,58 €	23 667,19 €	20 198,05 €	Zéro encaissement
Ramené au mois	1 306 €/mois	1 646 €/mois	2 146 €/mois	1972 €/mois	1 683 €/mois	Exonération de la perception des droits du fait de la crise sanitaire

Source : CRC à partir comptes de gestion.

En application de l'article R. 1617-3 du CGCT, l'ordonnateur (le maire) nomme par décision le régisseur et précise la nécessité de constituer ou non un cautionnement. S'il n'appartient pas à la commune de prendre en charge les frais de cautionnement du régisseur, il lui revient de vérifier le montant moyen des recettes mensuelles encaissées au titre de la régie et de prévoir dans l'acte de nomination (ou dans un avenant) un cautionnement dans les formes prévues par l'article R. 1617-4 du CGCT.

Recommandation n° 2 : Respecter les dispositions réglementaires relatives au cautionnement des régisseurs.

²⁴ Le PV de vérification du 9 juin 2021 réalisé par la trésorerie précise qu'en 2020, il n'y a pas eu d'encaissement du fait de la gratuité liée à la crise sanitaire, et que cette situation se poursuit en 2021.

4.3 Des vérifications sur place des régies restauration et petite enfance ont révélé des faiblesses dans l'organisation et la sécurisation

4.3.1 Des régies correctement tenues d'un point de vue formel

Les deux régies contrôlées sur pièces et sur place ont montré que les pièces essentielles relatives à leur création, à la nomination du régisseur et de ses suppléants, et aux cautionnements étaient en ordre. Elles fonctionnent avec un compte de dépôt de fonds au Trésor (compte DFT) dûment suivi. Les montants d'encaisse au moment du contrôle se sont révélés bien en dessous du maximum fixé. Les encaissements en espèces sont enregistrés via un quittancier à souche correctement rempli. La nuit et pendant la fermeture des services, les caisses sont placées dans des coffres.

La commune a produit les procès-verbaux des vérifications de ces deux régies, en date des 10 mai et 2 juin 2021, opportunément réalisées par la direction départementale des finances publiques, qui n'avait pas relevé de dysfonctionnement, mais qui avait néanmoins noté que la comptabilité ne faisait pas l'objet d'un grand livre et qu'une comptabilité manuelle était tenue sous la forme d'un tableau Excel permettant les recoupements avec le compte de dépôt de fonds au Trésor et les suivis avec la mairie.

4.3.2 Une nouvelle procédure de décaissement nécessitant un accompagnement des régisseurs

Depuis le mois de mai 2021, le décaissement des espèces et le dépôt des chèques se réalise via la procédure DIGIFIP²⁵, consistant en la remise des chèques et des espèces par le régisseur, disposant d'un code-barres personnel, dans des enveloppes plastique normées²⁶, déposées dans un bureau de poste contre la remise d'un récépissé. Au moment du dépôt de ces enveloppes, les sommes contenues ne sont pas vérifiées contradictoirement, mais comptées ultérieurement par un transporteur de fonds, dont le comptage fait foi.

Les régisseurs ont fait part de leurs interrogations quant à la potentielle mise en jeu de leur responsabilité en cas d'erreur entre les montants déposés par leur soins et le montant figurant sur le compte DFT après recomptage. Le caractère non contradictoire du recomptage au moment du dépôt des fonds constitue pour eux un facteur d'insécurité.

Cette question se pose d'autant plus, qu'une erreur, certes minime, a déjà eu lieu pour la régie restauration et n'était pas réglée au moment de la vérification sur place de la chambre.

La nouvelle procédure a été diffusée aux régisseurs par la direction départementale des Finances publiques (DDFIP) par mél avec un tutoriel expliquant les différentes étapes, mais les régisseurs ont déploré un manque de formation et expriment le besoin d'un accompagnement dans le déploiement de cette méthode.

²⁵ Dans le cadre d'un marché passé au niveau national entre la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la Banque postale.

²⁶ Appelés « sacs scellés » par la DDFIP.

Compte tenu des enjeux de sécurisation des fonds perçus par les régies et de fiabilité des comptes, il importe que la DDFIP des Côtes-d'Armor fournisse des explications sur la responsabilité du régisseur en cas de discordance entre le montant déposé et celui crédité sur le compte DFT.

4.3.3 Un outil informatique à adapter aux besoins organisationnels et de sécurisation des régies

Ces deux régies fonctionnent avec le logiciel « Technicarte » qui offre aux usagers un espace personnel et permet aux familles d'enregistrer et de payer les inscriptions à la cantine et à la crèche. La régisseuse « restauration » et la suppléante « petite enfance » utilisent ce logiciel avec aisance, tout en continuant à doubler certaines saisies sur des tableaux Excel pour « sécuriser les opérations ». Cependant, à l'occasion du contrôle de la chambre, des faiblesses ont été relevées.

D'une part, lors de la connexion au logiciel pour la régie petite-enfance, la suppléante devra prendre soin d'utiliser ses propres codes et non pas ceux de la régisseuse, laquelle ne doit pas mettre ses codes personnels à disposition des suppléants, afin que les opérations saisies soient identifiées correctement.

D'autre part, le suivi de chaque caisse ne se fait qu'à partir des quittanciers respectifs, sans que soit généré un bordereau des encaissements en espèces sur une période bornée, alors que le logiciel permet aussi d'enregistrer les paiements en numéraire et d'éditer un bordereau dédié.

La chambre suggère que les régisseurs et suppléants soient sensibilisés à une utilisation sécurisée des droits de connexion, et formés à une utilisation optimisée du logiciel s'agissant des encaissements en espèces.

5 LA FIABILITE DES COMPTES

5.1 Des opérations nécessitant la mise en place de budgets annexes

5.1.1 Des lotissements communaux qui n'ont pas été gérés en budget annexe

Sur la période contrôlée la commune a procédé à des écritures d'amortissement fléchées sur des lotissements communaux créés antérieurement, et qui n'avaient pas fait l'objet d'un budget annexe dédié.

Or, les opérations de lotissement consistent en une exploitation du domaine privé de la collectivité, dont la finalité n'est pas la constitution d'un élément de patrimoine, mais la production d'un bien ayant vocation à être vendu. En raison de la nature particulière de cette activité, les opérations ne doivent pas être gérées au sein du budget principal de la collectivité, mais être suivies dans le cadre d'un budget annexe conforme à l'instruction budgétaire et comptable M14 (cf. annexe).

Recommandation n° 3 : Gérer en budgets annexes les opérations de lotissements communaux

5.1.2 Une future centrale photovoltaïque dont la gestion en régie nécessitera la création d'un budget annexe

La commune a prévu de s'engager dans un projet de production d'électricité à partir de panneaux photovoltaïques. À ce titre, le budget 2021 a identifié dans le programme 20110005 « travaux de bâtiments », dont l'enveloppe globale est fixée à 931 331€, des travaux de rénovation énergétique et d'environnement, comprenant l'installation de panneaux photovoltaïques.

Dans l'hypothèse où ce projet de production d'électricité par la commune se concrétiserait sous la forme d'une gestion en régie, il lui appartiendra, pour gérer cette activité de service public industriel et commercial (SPIC), de prévoir l'assujettissement à la TVA et de créer un budget annexe dédié, qui comprendra l'ensemble des recettes et des dépenses liées à l'activité de production et de vente de l'électricité. L'éventuel emprunt lié au financement des investissements initiaux devra être adossé à ce budget annexe et il conviendra de prévoir également, en application des dispositions des articles L. 1412-1 et L. 2221-4 du CGCT de le doter d'un compte au Trésor dédié.

Les budgets annexes des SPIC doivent être votés en équilibre²⁷ et financés par les seules recettes liées à l'exploitation de leur activité. Les subventions sont interdites sauf exceptions législatives, qui ne prévoient pas le cas présent de l'exploitation d'une centrale photovoltaïque.

Recommandation n° 4 : Appliquer à la future centrale solaire les règles relatives aux régies dotées de l'autonomie financière.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que la création d'un budget annexe, l'assujettissement à la TVA et le vote du budget primitif afférent seraient soumis à un prochain conseil municipal.

5.2 Les provisions pour risques et charges

La commune est partie prenante dans de nombreux contentieux en cours, engagés à son encontre par des riverains ou associations de riverains, sur des problématiques d'urbanisme.

Les provisions constituées par la commune et figurant à son bilan ont été préalablement autorisées par délibérations et correspondent aux litiges pour lesquels elle a identifié des enjeux financiers forts.

Cependant, les « contentieux des falaises », qui présentent des risques financiers, ne font pas l'objet d'une provision.

Pourtant, la commune a été condamnée par les juridictions administratives à faire réaliser les travaux de sécurisation des falaises du Légué, appartenant à des propriétaires privés, dont la dégradation menaçait plusieurs habitations situées en contrebas²⁸. Le juge a estimé que la commune y était tenue en application de l'article L. 2212-4 du CGCT qui précise que : « *en cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. / Il informe d'urgence le représentant de l'État dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites* ».

La commune est donc amenée à ordonner l'exécution de travaux sur des falaises privées, dès lors qu'ils présentent un intérêt collectif. En cas de risque pour les riverains, elle est tenue d'exécuter les travaux au titre des pouvoirs de police du maire. Elle peut ensuite exercer une action civile contre les propriétaires, si elle estime que la situation de risque est due en tout ou partie à un manquement à leurs obligations, notamment d'entretien. Une telle action est en cours au tribunal de grande instance de Saint-Brieuc.

²⁷ Les articles L. 222-4 et L. 3241-4 du CGCT disposent que les budgets des SPIC communaux, exploités en régie, affermés, ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses.

²⁸ En dernier lieu par une décision de la Cour administrative d'appel de Nantes du 25 janvier 2017.

Cette affaire révèle l'existence d'un risque financier potentiel (180 000 € à ce jour) auquel la commune gagnerait à faire face de manière anticipée en constituant volontairement des provisions sans attendre un contentieux, qui ne peut être exclu avec la présence de 13 km de falaises parfois très fragilisées sur son territoire.

Recommandation n° 5 : Constituer des provisions destinées à couvrir le risque de devoir engager des travaux de sécurisation des falaises privées.
--

En conclusion, la chambre relève que la commune aurait dû créer un budget annexe lorsqu'elle a procédé à la création de lotissements, qui se sont terminés au tout début de la période contrôlée. Dans la perspective de l'exploitation d'une centrale solaire photovoltaïque en régie, elle devra veiller à la création d'un budget annexe et préparer avec soin la formalisation de la gestion de ce service industriel et commercial (équilibre, autonomie financière).

Les provisions pour risques gagneraient à être renforcées au regard des possibles travaux d'office de sécurisation des falaises dangereuses à réaliser par la commune.

Nonobstant ces quelques remarques, il n'a pas été relevé de dysfonctionnement pouvant remettre en cause la fiabilité des comptes de la commune.

6 UNE GESTION BUDGÉTAIRE A CONSOLIDER

6.1 Les débats d'orientation budgétaires

La chambre s'est attachée à vérifier le respect des obligations légales et réglementaires lors des débats d'orientations budgétaires de la période soumise à examen.

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

En outre, depuis 2016, l'article D. 2312-3 du code précise que : « A. – *Le rapport prévu à l'article L. 2312-1 comporte les informations suivantes :*

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

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

3° Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. »

L'article prévoit en outre des obligations d'information renforcées pour les communes de plus de 10 000 habitants, concernant les effectifs et la durée du temps de travail.

Sur la période d'examen, la qualité des rapports d'orientations budgétaires (ROB) de la commune de Plérin a progressé, mais demeure insuffisante au regard des éléments requis par le code.

Les éléments de rémunération des heures supplémentaires sont absents. En ce qui concerne les investissements, le contenu des ROB est très incomplet : aucun des rapports ne présente les dépenses et recettes d'investissements de manière suffisante et chiffrée, alors que la commune s'est dotée par ailleurs d'une programmation pluriannuelle de ses investissements (PPI) qu'elle met à jour.

La commune doit en conséquence compléter ses rapports d'orientations budgétaires, sur les volets annuel et pluriannuel.

Recommandation n° 6 : Compléter le rapport d'orientation budgétaire en faisant figurer les éléments prévus par les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

6.2 Les prévisions et réalisations budgétaires : une amélioration nécessaire en matière d'investissement

Tableau n° 10 : Exécution des dépenses d'investissement sur la période d'examen

<i>Taux d'exécution du budget de la commune de Plérin (section d'investissement en €)</i>						
<i>En €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Dépenses réelles d'investissement en €</i>						
<i>Prévu</i>	11 405 198	13 078 863	10 301 457	5 164 376	6 602 049	7 564 880
<i>Réalisé</i>	8 366 700	8 883 128	7 869 126	4 460 616	5 082 362	6 340 049
<i>Taux d'exécution des dépenses d'investissement</i>	73,4 %	67,9 %	76,4 %	86,4 %	77,0 %	83,8 %
<i>Recettes réelles d'investissement en €</i>						
<i>Prévu</i>	8 462 545	9 251 508	8 195 631	3 042 879	5 276 065	5 861 553
<i>Réalisé</i>	6 760 144	5 476 055	5 502 687	1 562 189	4 299 120	5 839 475
<i>Taux d'exécution des recettes d'investissement</i>	79,9 %	59,2 %	67,1 %	51,3 %	81,5 %	99,6 %

Source : Comptes administratifs 2015 à 2020.

Lors du dernier contrôle, la chambre avait noté un taux convenable de réalisation des dépenses d'investissement, à l'exception d'une année.

L'examen des comptes administratifs depuis 2016 montre que les taux de réalisation des dépenses d'investissement sont corrects (moyenne de 77,5 %), à l'exception de l'année 2016, qui totalise 32,1 % de crédits annulés. Ces annulations correspondent en grande partie à des crédits de paiement liés à la construction de la salle polyvalente, opération donnant lieu à un suivi en autorisation de programme et crédits de paiement (AP/CP)²⁹. Leur importance (2,8 M€) révèle un problème de fiabilité et de cohérence dans le suivi des investissements : ainsi, le total des crédits inscrits au budget en 2016 pour cette opération est de 6,29 M€ (comprenant une décision modificative de juin 2016 à hauteur de 1,6 M€), soit un montant supérieur à celui alloué par l'autorisation de programme, qui est de 6 M€³⁰.

La commune est invitée à renforcer ses prévisions d'investissement, en particulier pour les opérations faisant l'objet d'AP/CP.

Les taux de réalisation des recettes d'investissement sont inconstants (entre 51,3 % et 99,6 %) et dus en partie à la mobilisation de l'emprunt, variable d'ajustement visant à équilibrer le budget primitif. Une meilleure prévision des dépenses d'investissement permettra à la commune de fiabiliser parallèlement ses prévisions de recettes.

En fonctionnement, les taux d'exécution n'appellent pas d'observation. Les prévisions de dépenses sont réalisées à hauteur de 95,8 % à 97,6 %.

Tableau n° 11 : Exécution des dépenses de fonctionnement sur la période d'examen en €

<i>Taux d'exécution du budget de la commune de Plérin (section de fonctionnement en €)</i>						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses réelles de fonctionnement en €						
<i>Prévu</i>	17 232 008	17 303 412	17 681 789	17 597 803	17 341 299	17 469 928
<i>Réalisé</i>	16 516 265	16 787 839	17 264 979	16 946 342	16 780 068	16 932 472
Taux d'exécution des dépenses de fonctionnement	95,8 %	97,0 %	97,6 %	96,3 %	96,8 %	96,92 %
Recettes réelles de fonctionnement en €						
<i>Prévu</i>	18 390 374	18 224 098	18 157 162	18 581 710	19 149 964	19 184 852
<i>Réalisé</i>	19 686 528	19 592 114	19 220 855	19 621 471	20 290 391	19 774 807
Taux d'exécution des recettes de fonctionnement	107,0 %	107,5 %	105,9 %	105,6 %	106,0 %	103,1 %

Source : Comptes administratifs 2015 à 2020.

²⁹ L'autorisation de programme correspond à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à un investissement. Le vote d'une AP permet à la collectivité de ne pas faire supporter au budget d'un seul exercice l'intégralité d'une dépense pluriannuelle. Les dépenses à régler au cours de chaque exercice font l'objet d'un vote de crédits de paiement. Ces derniers correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées durant l'exercice budgétaire annuel, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP.

³⁰ Délibération du 17 décembre 2012 créant l'autorisation de programme n° 20130010 intitulée « Salle Polyvalente », modifiée seulement en 2017 par délibération 34-2017 du 26 mars 2017 ayant porté le montant de l'AP à 7,9 M€.

6.3 Une publicité des documents budgétaires et financiers à améliorer

6.3.1 La publicité des documents budgétaires

La commune met en ligne sur son site les ordres du jour et comptes rendus des conseils municipaux, ainsi que les documents budgétaires de l'année (ROB et rapport relatif au budget primitif).

Au regard des obligations de diffusion des informations budgétaires et financières des collectivités fixées par les textes, cette publication doit être complétée. Il conviendrait ainsi de mettre en ligne la note explicative de synthèse annexée au compte administratif et les données essentielles relatives aux subventions accordées aux tiers³¹.

Cette publication devrait, pour une meilleure information des citoyens, être élargie aux documents budgétaires des années précédentes.

Recommandation n° 7 : Respecter les obligations de publicité des informations budgétaires s'imposant à la commune en vertu de l'article L. 2313-1 du CGCT et de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

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

L'article R. 2196-1 du code de la commande publique prévoit la mise en ligne par l'acheteur sur son profil des données essentielles des marchés conclus, dont la valeur est supérieure à 25 000 € hors taxes.

En l'espèce, la commune publie sur son site internet la liste des marchés passés³² depuis l'année 2013. En revanche, les données essentielles des marchés ne sont pas accessibles sur son profil d'acheteur, hébergé sur le site Megalis.

La commune est donc invitée à corriger cette omission auprès de la plateforme Megalis, ce à quoi elle s'est engagée.

³¹ Article 2 du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 pris pour l'application de l'article 18 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

³² Ce qui était conforme à l'ancien article 133 du code des marchés publics.

6.4 Un bon délai global de paiement

Les règles en matière de délai de paiement

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

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

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

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

Sur la période contrôlée, le délai global de paiement de la commune est de 17,56 jours en moyenne, c'est-à-dire un peu plus de la moitié du délai global maximum de 30 jours. Il est stable et varie peu (de 16,65 jours à 18,65 jours).

L'ordonnateur a réalisé ses mandatements dans un délai moyen de 13,36 jours (le délai réglementaire est de 20 jours au maximum) et le comptable a procédé aux paiements dans un délai moyen de 4,21 jours, (délai de 10 jours maximum).

S'agissant de 2021, la tendance est identique à celle constatée les années précédentes.

En conclusion, s'agissant de la conformité et de qualité de la gestion budgétaire et de l'information délivrée aux élus et aux citoyens, la commune devra compléter le rapport d'orientations budgétaires avec des données plus précises en matière de programmation d'investissement, améliorer les prévisions de recettes et de dépenses en investissement, et inclure à la publication en ligne des documents budgétaires la note synthétique annexée au compte administratif. Pour renforcer cette information, les documents budgétaires relatifs aux années précédentes devraient, en outre, être maintenus sur le site. Enfin, la commune doit veiller à la mise en ligne des données essentielles des subventions accordées aux tiers, ainsi que celles relatives aux marchés publics.

7 LA SITUATION FINANCIERE

Il convient de préciser au préalable que les éléments relevés au titre de la gestion budgétaire et de la fiabilité des comptes n'impactent pas l'analyse financière de la commune.

Le précédent contrôle, réalisé en 2014 et portant sur les exercices 2009 et suivants, faisait état d'une situation financière correcte et d'un endettement stable, mais relevait des points d'attention dans l'évolution des indicateurs financiers, notamment un effet de ciseaux dans l'évolution des produits et charges, ainsi que des taux de fiscalité élevés.

7.1 Présentation générale

La commune de Plérin est dotée d'un budget principal et d'un budget annexe « centre municipal de santé » ouvert en 2020, mais dont l'activité a été largement réduite du fait de la crise sanitaire. Pour la même raison, les masses mouvementées au cours de l'exercice 2020 sont inférieures à celles des années précédentes.

Le budget principal total (fonctionnement + investissement) s'élève à 25 M€ en moyenne annuelle sur la période contrôlée, sachant qu'en 2015, 2016 et 2017, des investissements plus importants que les années suivantes ont été programmés, au titre de la construction et des équipements de l'Espace Roger-Ollivier.

Tableau n° 12 : Budgétisation des dépenses de fonctionnement et d'investissement

Dépenses	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Fonctionnement	18 857 728 €	19 083 359 €	18 800 173 €	18 333 940 €	18 665 555 €	17 814 793 €	18 592 591 €
Investissement	8 154 934 €	8 858 550 €	7 690 222 €	4 339 079 €	4 749 110 €	5 758 408 €	6 591 717 €
Budget total	27 012 662 €	27 941 909 €	26 490 395 €	22 673 019 €	23 414 665 €	23 573 201 €	25 184 309 €

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

Les dépenses de fonctionnement se situent en moyenne à 18,6 M€ et les recettes de fonctionnement à 19,9 M€. Les investissements représentent en moyenne 6,6 M€ par an.

Tableau n° 13 : Situation générale de la commune : chiffres clés de l'analyse financière

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne ou cumul
Produits de gestion	18 729 093 €	18 538 614 €	18 787 290 €	19 190 953 €	19 337 555 €	19 452 810 €	0,8%
-Charges de gestion	15 647 356 €	15 841 573 €	16 365 089 €	15 825 717 €	15 888 424 €	16 181 978 €	0,7%
=Excédent brut de fonctionnement	3 081 737 €	2 697 041 €	2 422 202 €	3 365 236 €	3 449 131 €	3 270 831 €	1,2%
+/- Résultat financier	- 511 930 €	- 500 173 €	- 486 513 €	- 435 489 €	- 385 272 €	- 350 063 €	-7,3%
+/- solde opérations exceptionnelles	- 53 513 €	19 364 €	57 943 €	-131 989 €	29 419 €	-17 284 €	-20,2%
= CAF brute	2 516 293 €	2 216 232 €	1 993 632 €	2 797 758 €	3 093 278 €	2 903 484 €	2,9%
-annuité en capital de la dette	1 627 852 €	1 416 753 €	1 598 931 €	1 552 318 €	1 276 940 €	1 378 862 €	8 851 657 €
= CAF nette	888 441 €	799 479 €	394 700 €	1 245 441 €	1 816 338 €	1 524 622 €	6 669 02 €1
+Recettes d'investissement hors emprunt	2 480 688 €	1 866 055 €	1 353 195 €	1 638 241 €	2 051 054 €	728 367 €	10 117 6 €00
= Financement propre disponible	3 369 129 €	2 665 535 €	1 747 896 €	2 883 682 €	3 867 392 €	2 252 988 €	16 786 €621
- Dépenses d'équipement	4 186 422 €	5 601 873 €	5 303 191 €	2 258 206 €	2 772 348 €	2 332 066 €	22 454 € 106 €
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 290 274 €	-3 360 646 €	-4 214 863 €	131 381 €	576 332 €	-492 430 €	-8 650 501
Nouveaux emprunts de l'année	2 000 000 €	0 €	5 000 000 €	0 €	0 €	1 330 000 €	8 330 000 €
Variation du fonds de roulement	709 726	-3 360 646	785 137	131 381	573 419	837 570	-323 414
Encours de dette au 31/12	15 182 192 €	13 782 944 €	17 248 004 €	15 675 413 €	14 375 990 €	14 322 150 €	-1,2%
Capacité de désendettement (encours dette/CAF) en années	6,0	6,2	8,7	5,6	4,7	4,9	

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

7.2 Le cycle de fonctionnement

7.2.1 Les recettes de fonctionnement

Globalement, les produits de gestion de la commune ont stagné entre 2015 et 2017, et ont augmenté à partir de 2018. En moyenne annuelle, l'augmentation a été de 0,8 % de 2015 à 2020, grâce au dynamisme des recettes fiscales (2,7 % par an) ; les ressources d'exploitation ont baissé de 1,6 %, et les dotations de l'État³³ de 3,1%.

³³ Diminution liée notamment aux mesures de redressement des finances publiques appliquées à l'ensemble des collectivités territoriales, décidées au niveau national en 2013.

Tableau n° 14 : Structure des produits de gestion

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	10 334 274	10 628 192	10 980 178	11 353 113	11 579 644	11 835 254	2,7%
+ Ressources d'exploitation	1 633 890	1 789 005	1 678 916	1 901 811	1 880 786	1 509 255	-1,6%
= Produits flexibles (a)	11 968 164	12 417 196	12 659 095	13 254 923	13 460 430	13 344 509	2,2%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 139 898	3 583 518	3 636 230	3 383 006	3 439 945	3 543 494	-3,1%
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	2 429 695	2 412 303	2 327 124	2 394 072	2 220 760	2 490 058	0,5%
= Produits rigides (b)	6 569 593	5 995 821	5 963 354	5 777 078	5 660 705	6 033 552	-1,7%
+ Production immobilisée, travaux en régie (c)	191 336	125 596	164 842	158 951	216 420	74 749	-17,1%
= Produits de gestion (a+b+c)	18 729 093	18 538 614	18 787 290	19 190 953	19 337 555	19 452 810	0,8%

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

La commune a bénéficié d'une bonne dynamique de ses ressources fiscales propres. Celles-ci sont en progression continue et régulière sur la période contrôlée (2,7 % en moyenne annuelle) du fait de l'évolution des bases d'imposition³⁴, mais également des droits de mutation, qui ont augmenté de 9,5 % par an sur la période.

Tableau n° 15 : Détail des ressources fiscales de Plérin

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	9 490 949	9 731 791	9 885 425	10 169 839	10 486 199	10 720 827	2,5%
+ Taxes sur activités de service et domaine	16 914	21 015	27 205	24 862	20 198	4 143	-24,5%
+ Taxes sur activités industrielles	352 254	340 451	337 193	343 004	356 521	362 465	0,6%
+ Autres taxes (dont DMTO)	474 158	534 935	730 355	815 407	716 726	747 819	9,5%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	10 334 274	10 628 192	10 980 178	11 353 113	11 579 644	11 835 254	2,7%

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

³⁴ Entre 2015 et 2020 : Taxe d'habitation : +9,16 %; taxe foncière : + 19,33 %.

Au 1^{er} janvier 2017, suite à la création du nouvel EPCI Saint-Brieuc Armor Agglomération, le système de neutralisation financière mis en place dans le cadre du pacte financier et reposant sur un taux unique de la part intercommunale des impôts « ménages » (taxe d'habitation et taxes foncières) a conduit à modifier à la marge les taux appliqués par la commune de Plérin. Ces ajustements à la baisse n'ont pas eu d'influence négative sur les sommes perçues puisque celles-ci ont régulièrement augmenté.

Tableau n° 16 : Variations des taux suite à l'application du pacte financier

2016	Taux SBA	Taux Plérin	Cumul
Taxe d'Habitation	13,20	20,49	33,69
Taxe sur le Foncier bâti	0,429	25,87	26,299
Taxe sur le Foncier non bâti	6,40	108,37	114,77

2017	Taux SBAA	Taux Plérin	Cumul	Variation Plérin
Taxe d'Habitation	13,30	20,39	33,69	-0,10
Taxe sur le Foncier bâti	0,89	25,42	26,31	-0,45
Taxe sur le Foncier non bâti	7,35	107,45	114,80	-0,92

Source : Délibération n°33-2017 commune de Plérin.

Les taux sont restés inchangés en 2020 et 2021. Ils sont supérieurs aux moyennes nationales de la strate.

Tableau n° 17 : Taux des contributions directes de Plérin en 2020 (en €)

D1 – TAUX DE CONTRIBUTIONS DIRECTES

Libellés	Bases notifiées (si connues à la date de vote)	Variation des bases/(N-1)	Taux appliqués par décision de l'assemblée délibérante	Variation de taux/N-1	Produit voté par l'assemblée délibérante	Variation du produit/N-1 (%)
Taxe d'habitation	24 434 000	2,31%	20,39	0%	4 982 093	2,31%
TFPB	19 602 000	3,02%	25,42	0%	4 982 828	3,02%
TFPNB	146 600	-0,30%	107,45	0%	157 522	-0,30%
CFE						
TOTAL	44 182 600	2,62%			10 122 443	2,62%

Source : Compte administratif 2020.

Tableau n° 18 : Taux d'imposition 2021 comparés à ceux de la strate

	Taux Plérin	Taux moyen de la strate
Taxe d'habitation y compris taxe sur les logements vacants	20,39 %	16,68 %
Foncier bâti	25,42 %	22,56 %
Foncier non bâti	107,45 %	53,13 %

Source : DGCL.

Les ressources d'exploitation ont connu une hausse régulière de 2015 à 2019. Si les revenus locatifs de la commune ont connu une baisse régulière (de 185 534 € en 2015 à 66 476 € en 2020), elle a été compensée par la dynamique des ventes et recettes propres (cantine, petite enfance, culture). La crise sanitaire de 2020 a toutefois réduit ces recettes de 19,75 % par rapport à 2019.

Les ressources institutionnelles, qui comprennent les dotations de l'État et les participations de la région et du département essentiellement, ont baissé de près de 600 000 € entre 2015 et 2020. À elle seule, la dotation globale de fonctionnement versée par l'État a baissé de près de 881 000 € sous l'effet de la contribution au redressement des finances publiques.

S'agissant des versements reçus de l'intercommunalité, le montant des attributions de compensation a connu des fluctuations sur la période contrôlée, et est revenu en 2020 à un niveau proche de celui de 2015, tandis que la dotation de solidarité communautaire a augmenté de 6,8 %. La commune bénéficie du fonds de péréquation et de solidarité pour un montant proche de 217 000 €, qui a peu évolué depuis 2015.

7.2.2 Les dépenses de fonctionnement

Dans le même temps, les charges de gestion ont augmenté de 0,7 % en moyenne annuelle.

Tableau n° 19 : Structure des charges de gestion courante

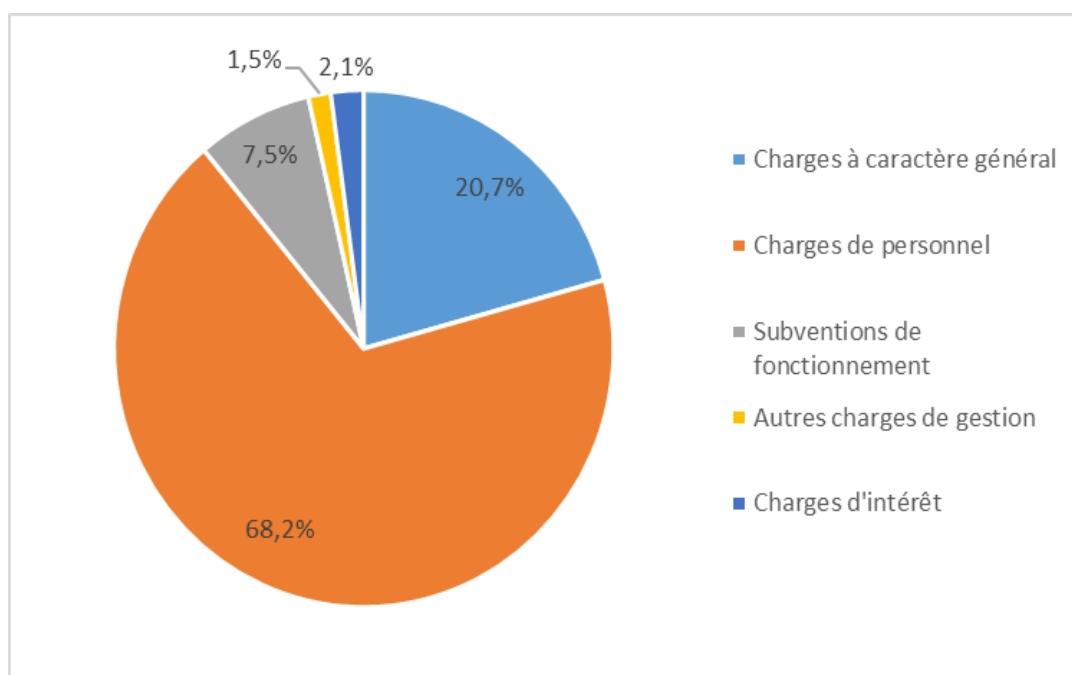
<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var annuelle moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	3 187 846	3 257 502	3 304 129	3 260 706	3 333 267	3 424 952	1,45%
+ <i>Charges de personnel</i>	10 964 287	11 095 546	11 618 874	11 228 643	11 243 756	11 279 556	0,57%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	1 247 430	1 247 851	1 187 017	1 063 964	1 042 670	1 237 602	-0,16%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	247 793	240 673	255 069	272 404	268 731	239 869	-0,65%
= <i>Charges de gestion</i>	15 647 356	15 841 573	16 365 089	15 825 717	15 888 424	16 181 978	0,7%
+ <i>Charges d'intérêt et pertes de change</i>	511 930	500 173	486 513	435 489	385 272	350 063	-7,32%
= <i>Charges de gestion courante</i>	16 159 287	16 341 746	16 851 601	16 261 206	16 273 696	16 532 042	0,46%
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	67,9%	67,9%	68,9%	69,1%	69,1%	68,2%	—
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	3,2%	3,1%	2,9%	2,7%	2,4%	2,1%	—

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

Ces charges n'ont pas toutes évolué de la même manière.

Les charges à caractère général ont augmenté de 7,44 % entre 2015 et 2020. Leur variation annuelle moyenne est de +1,45 %, avec des nuances selon leur nature : +10,4 % pour les dépenses d'entretien et réparations, +11,2 % pour les déplacements et missions, - 10,6 % pour la publicité et les relations publiques, - 46,4% pour les transports collectifs. Les frais des élus sont passés de 850 € en 2015 à 10 049 € en 2020, correspondant à la période d'installation et de formation des nouveaux conseillers.

Graphique n° 4 : Structure des charges de gestion courante en 2020



Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

La chambre avait déjà relevé lors du dernier contrôle le poids important des charges de personnel. Elles atteignent, sur la présente période d'examen, entre 68 % et 69 % des charges courantes de la commune, ce qui peut limiter ses marges de manœuvre pour d'autres dépenses.

Entre 2015 et 2020, les charges de personnel ont augmenté de 3 %, avec un pic en 2017. La commune justifie cette augmentation par le glissement vieillesse technicité³⁵ et la revalorisation du point d'indice. On constate une progression pour le personnel titulaire (6,5 %), et une baisse pour le personnel non titulaire (-10,5 %).

³⁵ Rapport d'orientations budgétaires (ROB) 2020.

Ce poids de la masse salariale dans la structure des dépenses de fonctionnement va augmenter à nouveau, dans le contexte de la création d'un centre municipal de santé et de la municipalisation du centre nautique Plérinais (cf. chapitre 3), gérés tous deux en régie. S'agissant du centre nautique Plérinais, son transfert à la commune en 2021 implique la reprise de cinq agents à temps complet et de 20 saisonniers. La création du centre municipal de santé en 2020 (géré au sein d'un budget annexe) a nécessité le recrutement de 5,5 ETP, dont trois médecins, et la commune envisage d'en recruter un quatrième.

7.2.3 Les soldes intermédiaires de gestion

Tableau n° 20 : Soldes intermédiaires de gestion

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<i>Produits de gestion</i>	18 729 093	18 538 614	18 787 290	19 190 953	19 337 555	19 452 810	0,8%
<i>(-) Charges de gestion</i>	15 647 356	15 841 573	16 365 089	15 825 717	15 888 424	16 181 978	0,7%
(=) Excédent brut de fonctionnement	3 081 737	2 697 041	2 422 202	3 365 236	3 449 131	3 270 831	1,2%
<i>en % des produits de gestion</i>	16,5%	14,5%	12,9%	17,5%	17,8%	16,8%	
<i>+/- Résultat financier</i>	-511 930	-500 173	-486 513	-435 489	-385 272	-350 063	-7,3%
<i>+/- Résultat exceptionnel</i>	-53 513	19 364	57 943	-131 989	29 419	-17 284	-20,2%
(=) Capacité d'autofinancement (CAF) brute	2 516 293	2 216 232	1 993 632	2 797 758	3 093 278	2 903 484	2,9%
<i>en % des produits de gestion</i>	13,4%	12,0%	10,6%	14,6%	16,0%	14,9%	13,6%
<i>(-) Annuités en capital de la dette</i>	1 627 852	1 416 753	1 598 931	1 552 318	1 276 940	1 378 862	-3,27%
(=) CAF Nette	888 441	799 479	394 700	1 245 441	1 816 338	1 524 622	11,41 %
<i>en % des produits de gestion</i>	5%	4%	2%	6%	9%	8%	

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

7.2.3.1 L'excédent brut de fonctionnement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF)³⁶ de Plérin représente 17 % des produits de gestion en 2020. En comparaison, la moyenne des communes de Bretagne pour la strate de 10 000 à 20 000 habitants est de 20 %³⁷.

En 2016, l'excédent brut de fonctionnement a chuté de 12,5 % par rapport à 2015, les produits de gestion ayant évolué légèrement à la baisse (du fait notamment de la baisse des ressources institutionnelles), et les charges de gestion (dépenses de personnel et charges à caractère général) à la hausse. Depuis, à la faveur de ressources d'exploitation qui se maintiennent et de ressources fiscales propres en hausse régulière, l'EBF de Plérin a augmenté de 1,2 %.

7.2.3.2 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) brute³⁸ s'est quelque peu dégradée en milieu de période (2016 et 2017) puis s'est rétablie pour atteindre (voire dépasser en 2019) le seuil de 15 %³⁹ des produits de gestion, y compris en 2020 malgré le contexte de crise sanitaire. En comparaison, la moyenne de ce ratio pour les communes de la strate 10 000 à 20 000 habitants en Bretagne est de 18 %⁴⁰.

Chaque année, la commune de Plérin enregistre de forts mouvements au titre des charges et produits exceptionnels. Ainsi, en 2015, les opérations relatives à la cession de la maison de la gendarmerie ont pesé sur les charges exceptionnelles ; en 2017, plus de 150 000 € de produits exceptionnels liés à la vente de terrains et de matériels ainsi que le remboursement d'un trop-perçu par la CAF ont eu un impact positif ; inversement, en 2018, la commune a versé une indemnité d'éviction de 150 000 € en application d'un protocole d'accord intervenu à la suite d'une procédure judiciaire, dans le cadre de l'opération d'urbanisme de la cité de l'entreprise.

Le remboursement de l'annuité de la dette ayant diminué (de 3,27 % moyenne par an), la capacité d'autofinancement nette⁴¹ de Plérin a progressé de façon significative (67 %), passant de 0,9 M€ en 2015 à 1,5 M€ en 2020. En 2020, elle représente 8 % de ses produits de gestion. En comparaison, la moyenne de la CAF nette (sur les produits de gestion) des communes de Bretagne sur la strate de 10 000 à 20 000 habitants est de 9 %⁴².

³⁶ EBF : différence entre produits courants et charges courantes, dont on retire le résultat financier (essentiellement des charges, c'est à dire les intérêts des emprunts). Il permet de vérifier la capacité de la commune à générer un excédent de fonctionnement, hors incidence de sa dette.

³⁷ Le pourcentage le plus haut pour cette strate est de 28 %, et le plus faible de 8 %.

³⁸ CAF brute : excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement.

³⁹ Un ratio supérieur à 15 % est généralement considéré comme satisfaisant.

⁴⁰ Le pourcentage le plus haut pour cette strate est de 26 %, et le plus faible de 5 %.

⁴¹ CAF brute diminuée du remboursement en capital de la dette.

⁴² Avec un pourcentage le plus haut de 22 % et le plus faible de zéro, voire négatif pour une commune.

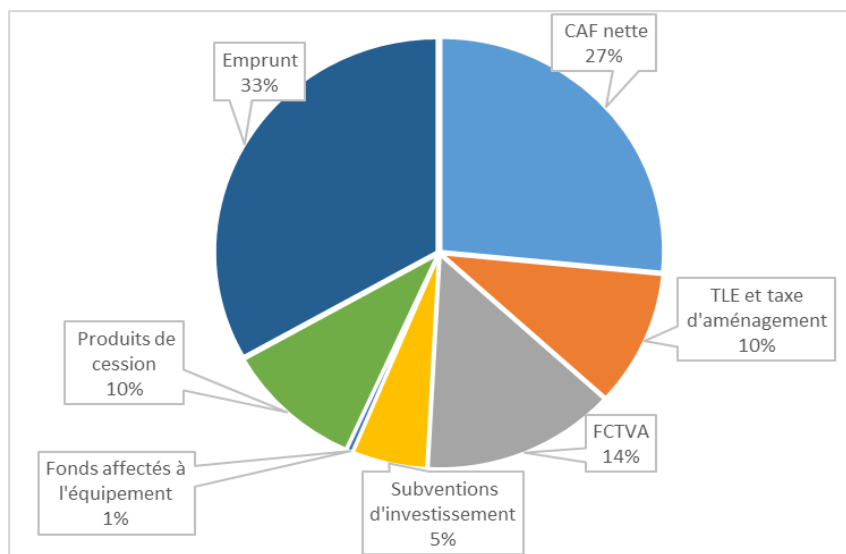
7.3 Le financement des investissements

La commune a investi près de 25,5 M€ au total sur la période, couverts par l'autofinancement net à 27 %, les recettes d'investissement (taxes, compensation TVA, subventions reçues, produits de cessions...) à 39 %, les emprunts à 33 % et pour le solde (1 %) par un prélèvement sur le fonds de roulement.

Tableau n° 21 : Financement des investissements 2015-2020

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Cumul</i>	<i>évolution 2015-2020</i>
CAF brute	2 516 293	2 216 232	1 993 632	2 797 758	3 093 278	2 903 484	15 520 678	
- Annuité en capital de la dette	1 627 852	1 416 753	1 598 931	1 552 318	1 276 940	1 378 862	8 851 657	
= CAF nette ou disponible	888 441	799 479	394 700	1 245 441	1 816 338	1 524 622	6 669 021	
+ Recettes d'inv. hors emprunt	2 480 688	1 866 055	1 353 195	1 638 241	2 051 054	728 367	10 117 600	-71%
= Financement propre disponible	3 369 129	2 665 535	1 747 896	2 883 682	3 867 392	2 252 988	16 786 621	-33%
-Dépenses d'équipement et subv + dons et autres	4 659 403	6 026 181	5 962 759	2 752 300	3 291 061	2 745 418	25 437 122	-44%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 290 274	-3 360 646	-4 214 863	131 381	573 419	-492 430	-8 653 414	
Nouveaux emprunts de l'année	2 000 000	0	5 000 000	0	0	1 330 000	8 330 000	
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	709 726	-3 360 646	785 137	131 381	573 419	837 570	-323 414	

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

Graphique n° 5 : Financement des investissements 2015-2020

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

Deux phases se distinguent : après avoir investi en moyenne 5,5 M€ par an de 2015 à 2017, la commune n'a plus investi que 2,9 M€ par an les trois dernières années, soit une baisse de 44 %.

Tableau n° 22 : Montants des investissements sur la période 2015-2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Dépenses d'équipement	4 186 422	5 601 873	5 303 191	2 258 206	2 772 348	2 332 066	22 454 106
Subventions d'équipement (hors attributions de compensation)	434 960	441 814	723 558	473 822	496 230	395 644	2 966 027
Total	4 621 382	6 043 687	6 026 750	2 732 028	3 268 577	2 727 710	25 420 133
Total	16 691 818			8 728 315			25 420 133
Moyenne	Moyenne : 5 563 939			Moyenne : 2 909 438			Moy : 4 236 688

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

- Entre 2015 et 2017, un financement majoritairement par l'emprunt

Sur ces trois années, la commune a porté la moitié de ses investissements sur le projet structurant de la période, la construction et l'aménagement de la salle polyvalente, à hauteur de 7,06 M€. Elle a également investi plus de 2 M€ pour les projets importants comme les écoles et les travaux de couverture du centre UCPA. S'y ajoutent les travaux de voirie (près de 3,1 M€), de réseaux (0,9 M€), bâtimentaires (près de 2 M€), de maintenance (0,91 M€), et de consolidation de falaises (0,33 M€), ainsi que 0,4 M€ pour des opérations foncières.

Sur ces trois exercices, le remboursement de la dette a consommé 70 % de l'autofinancement brut. Le solde (autofinancement net) a couvert seulement 13 % des investissements ; les autres recettes propres d'investissement⁴³ en ont couvert 34 %. La commune a donc fortement recouru à l'emprunt, qui a représenté 42 % des ressources. Un emprunt de 2 M€ en 2015 et un autre de 5 M€ en 2017 ont ainsi été mobilisés. Enfin, pour 11 % du financement, la commune a puisé dans son fonds de roulement (1,9 M€).

- Entre 2018 et 2020, un recours au financement propre

Sur cette deuxième période, Plérin a quasiment diminué ses investissements de moitié par rapport aux trois années précédentes. Ils ont porté sur la voirie (4 M€) et sur des opérations de maintenance bâtementaire (2 M€), mais également sur des travaux de réseaux (0,9 M€), des équipements (0,9 M€), le schéma cyclable (0,12 M€) et des aides pour surcharge foncière (0,5 M€).

Sur ces trois exercices, le remboursement de la dette a consommé 48 % de l'autofinancement brut. Compte tenu de l'amélioration de l'épargne et de la forte diminution des dépenses d'investissement, ces dernières ont pu être entièrement couvertes par l'autofinancement net et les autres ressources propres. L'emprunt de 1,33 M€ contracté en 2020 a reconstitué le fonds de roulement, qui avait été fortement sollicité en 2016.

7.4 La situation bilancielle

7.4.1 L'endettement

Le précédent rapport de la chambre avait relevé que les investissements ayant été majoritairement autofinancés, le niveau d'endettement de la commune était maîtrisé (815 € par habitant en 2012 contre 955 € pour la moyenne de la strate).

Au 31 décembre 2020, date du dernier compte administratif disponible lors du contrôle, l'endettement par habitant était de 985 € contre 846 € en moyenne : les indicateurs se sont inversés du fait notamment des trois emprunts contractés sur la période de contrôle, pour un total de 8,330 M€ : 2 M€ en 2015, 5 M€ en 2017 et 1,33 M€ en 2020.

Le ratio de capacité de désendettement⁴⁴ a globalement baissé, après avoir atteint plus de 8 années en 2017. Au 1^{er} janvier 2021, il est de 4,9 années, très proche de la moyenne des communes de Bretagne situées dans la strate des 10 000 à 20 000 habitants, qui est de cinq ans.

⁴³ Les ressources propres de la commune ont été alimentées ces trois années par des produits de cession élevés (1,7 M€), le FCTVA (1,6 M€), et des taxes locales d'équipement et d'aménagement (1,6 M€), ces dernières en baisse toutefois après le transfert de compétence à l'intercommunalité.

⁴⁴ Ratio qui mesure le rapport entre l'épargne et la dette, la première finançant la seconde. Se calcule en rapportant l'encours de la dette à la capacité d'autofinancement brute. Exprimé en nombre d'années, il est une mesure de la solvabilité financière, permettant de déterminer le nombre d'années (théoriques) nécessaires pour rembourser intégralement le capital de la dette, en supposant que la collectivité y consacre la totalité de son épargne brute.

Tableau n° 23 : L'endettement communal

<i>En €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Encours de dette au 31 décembre (A) en €</i>	14 760 075	15 182 192	13 782 944	17 248 004	15 675 413	14 375 990	14 322 150
<i>CAF brute (B) en €</i>	2 319 256	2 516 293	2 216 232	1 993 632	2 797 758	3 093 278	2 903 484
<i>Capacité de désendettement en années (A/B)</i>	6,4	6,0	6,2	8,7	5,6	4,7	4,9
<i>Encours dette/habitant au 31 décembre</i>	1 008	1 024	919	1 172	1 075	1 004	985

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

7.4.1.1 Structuration de la dette communale.

La commune est actuellement redevable d'un encours de dette de 14,32 M€, se répartissant sur 18 emprunts contractés entre 2002 pour le plus ancien et le 1^{er} décembre 2020 pour le plus récent.

Trois emprunts, représentant un montant nominal de 5 M€, sont adossés à une ligne de trésorerie, à hauteur d'1 M€.

Tableau n° 24 : Détail des emprunts en cours au 31 décembre 2020

N°	Références	Organisme prêteur	Date signature	Nominal	Index	Niveau de tx au moment du vote	Catégorie	Charges d'intérêts	Durée résiduelle en années	K payé en 2020	K restant du au 31/12/2020
1641 Emprunts en euros											
1	3264	DEXIA	30/04/2002	2 089 507 €	Fixe	5,75%	A1	17 373,56 €	2,25	157 394,64 €	209 529,94 €
2	3273	SFIL CAFFIL	01/01/2009	300 000 €	Fixe	4,82%	A1	6 320,55 €	9,00	15 000,00 €	123 750,00 €
3	0421 01604351 07	ARKEA	03/05/2011	1 250 000 €		4,47%	A1	31 281,26 €	11,66	62 500,00 €	671 875,00 €
4	0421 01604351 06	ARKEA	16/05/2011	1 250 000 €	Variable	0,25%	A1	2 029,31 €	13,16	62 500,00 €	765 625,00 €
5	1210664	CDC	19/12/2011	600 000 €	Fixe	4,51%	A1	16 624,02 €	7,00	39 282,68 €	329 320,93 €
6	1211923	CDC	28/12/2011	600 000 €	Variable	1,64%	A1	4 616,69 €	7,25	40 000,00 €	260 000,00 €
7	8220831	Caisse d'épargne	11/09/2012	1 000 000 €	Fixe	4,82%	A1	23 305,00 €	7,73	66 666,68 €	449 999,89 €
8	1233220	CDC	13/11/2012	1 000 000 €	Fixe	3,95%	A1	23 884,98 €	7,92	65 741,95 €	538 941,16 €
9	8375391	Caisse d'épargne	14/05/2013	2 000 000 €	Fixe	4,17%	A1	62 550,00 €	14,32	100 000,00 €	1 400 000,00 €
10	MS282100EUR 1 (EX MPH275195EUR)	SFIL	13/01/2014	2 021 041 €	Fixe	4,56%	A1	52 950,30 €	5,92	170 155,62 €	987 227,99 €
11	MS282100EUR 2(ex MPH275195EUR)	SFIL	13/01/2014	2 000 000 €	Fixe	3,65%	A1	54 455,65 €	9,67	118 291,62 €	1 369 567,56 €
12	MON 516329EUR	SFIL CAFFIL	18/04/2017	3 000 000 €	Fixe	0,71%	A1	18 280,20 €	17,33	150 000,00 €	2 475 000,00 €
13	DD17211248	CREDIT MUTUEL	01/12/2020	1 330 000 €	Fixe	0%	A1	0,00 €	14,98		0,00 €
16441 Emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie											
14	3272	CACIB ex BFT Crédit A	28/12/2005	1 000 000 €	Fixe	0%	A1	0,00 €	6,37	50 000,00 €	300 000,00 €
15	0035721B	CREDIT FONCIER	18/06/2015	2 000 000 €	Fixe	1,64%	A1	23 897,31	10,81	126 669,73 €	1 386 762,72 €
16	C09392 Consolidation	Crédit agricole corporate & investment Bank	04/01/2017	2 000 000 €	Fixe	1,51%	A1	25 405,88	17,01	100 000,00 €	1 625 000,00 €
Sous total Emprunts auprès établissements de crédits				23 440 548 €				362 974,71 €		1 324 202,92 €	12 892 600,19 €
17	CAF-75K€	CAF	23/01/2015	75 000 €	Fixe	0%	A1	0,00 €	5,85	7 500,00 €	37 500,00 €
18	CAF-75750K€	CAF	19/01/2017	75 750 €	Fixe	0%	A1	0,00 €	7,50	7 575,00 €	53 025,00 €
Sous total autres emprunts				150 750 €				0,00 €		15 075,00 €	90 525,00 €
TOTAL GENERAL				23 591 298 €				362 974,71 €		1 339 277,92 €	12 983 125,19 €

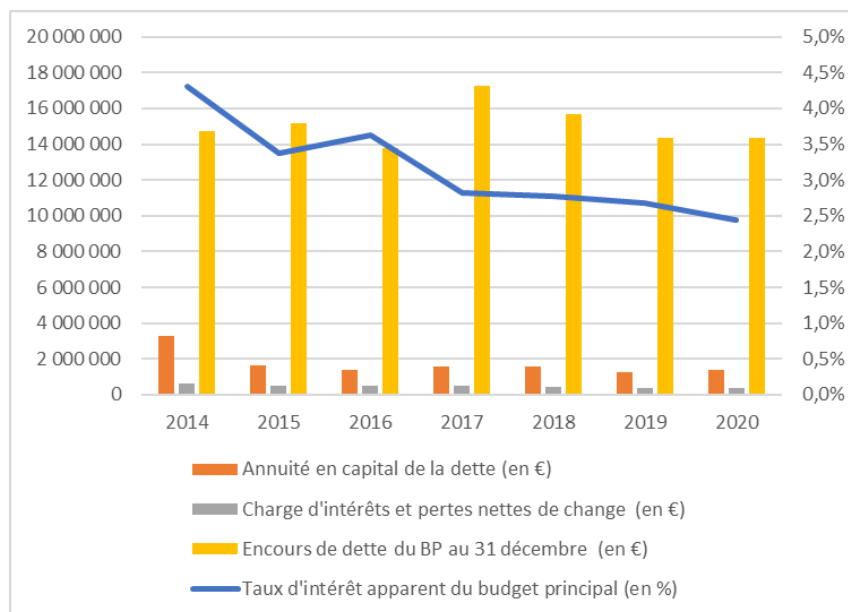
Source : Comptes administratifs.

Un emprunt à risque est présent sur la période (n°11 dans le tableau) : il a fait l'objet d'un protocole transactionnel en 2016 pour en neutraliser les risques. La commune a bénéficié d'une aide du fonds de soutien aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux ayant contracté des produits structurés (décret n° 2014-444 du 29 avril 2014).

Hormis ce cas identifié et traité, l'encours de la dette de Plérin est sans risque, entièrement qualifié en 1A, c'est-à-dire en dette non complexe tant au niveau de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt (noté de 1 à 6 pour le risque maximum) que du degré de complexité de la formule de calcul des intérêts (A à F pour le risque maximum).

7.4.1.2 L'encours de la dette communale.

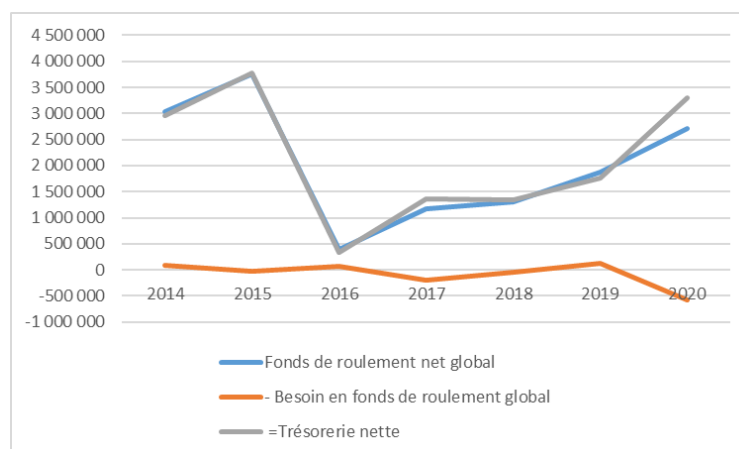
Au 1^{er} janvier 2021 l'encours de la dette était de 14,332 M€, contre 14,76 M€ au 1^{er} janvier 2015, soit une baisse de 3 %. Il demeure néanmoins important. Logiquement, les charges d'intérêts diminuent, de 7,3 % en moyenne par an, passant de 511 930 € en 2015 à 350 063 € en 2020.

Graphique n° 6 : Encours, annuités et charges d'intérêts de la dette

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

7.4.2 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement et la trésorerie ont subi des fluctuations importantes au cours de la période contrôlée.

Graphique n° 7 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie sur la période

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

En 2016, le financement propre disponible pour les investissements (2,7 M€) était en diminution de plus de 20 % par rapport à 2015, alors même que les dépenses d'investissement ont été les plus fortes de la période (6 M€) et qu'aucun emprunt n'a été contracté : cette situation a fortement impacté le fonds de roulement, qui a été mobilisé à hauteur de 3,4 M€ pour couvrir les besoins. Il a été reconstitué les années suivantes, en particulier en 2020, avec un emprunt de 1,33 M€ alors que le strict besoin de financement des investissements était inférieur à 500 000 €.

Tableau n° 25 : Fonds de roulement et trésorerie

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement	3 043 373	3 753 098	392 453	1 177 589	1 308 970	1 882 389	2 719 959
<i>En nombre de jours de charge courante</i>	68,8	84,8	8,8	25,5	29,4	42,2	60,1
-Besoin en fonds de roulement	88 533	-29 792	59 644	-188 423	-43 043	130 443	-571 586
=trésorerie nette	2 954 839	3 782 890	332 809	1 366 013	1 352 014	1 751 946	3 291 545
<i>En nbre de jours de charge courante</i>	66,8	85,5	7,4	29,6	30,4	39,3	72,7

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

La trésorerie en 2016 ne représentait plus que 7,4 jours de charges courantes, contre 85,5 jours en 2015 et 72,7 jours en 2020.

Hormis en 2015, la trésorerie de Plérin n'a jamais été très importante, mais elle s'est toujours inscrite dans les bornes usuellement admises, au-dessus du seuil plancher de 30 jours et en-dessous du plafond optimal de 90 jours. À titre de comparaison, les communes de la strate disposaient en moyenne, en 2018, de 78 jours de trésorerie.

Trois emprunts dits « crédits revolving » ont été assortis d'une ligne de trésorerie, qui doit être soldée au 31 décembre. Elle n'a pas été mobilisée en 2020. La consolidation de la ligne de trésorerie en emprunt lorsqu'elle n'est pas remboursée en fin d'année est effectuée par l'émission d'un titre de recette sur le compte 16, donnant ainsi une visibilité accrue sur l'endettement de la commune.

En conclusion, Plérin dispose d'une situation financière correcte dans la mesure où la dynamique de ses ressources fiscales propres et de ses produits d'exploitation avant la crise sanitaire, a compensé la baisse des dotations versées par l'État. Les charges de gestion courantes ont été contenues, mais la part de la masse salariale dans le total est élevée et peut devenir préoccupante au regard des municipalisations à venir de la maison de santé et du centre nautique, qui induiront une hausse d'effectifs.

La commune a réalisé des investissements importants en 2016 et 2017 (salle polyvalente essentiellement), mais a diminué ses dépenses depuis 2018. Les 25 M€ de dépenses d'investissements cumulées sur la période 2015-2020 ont été couverts en partie sur des ressources internes (autofinancement net pour 26 %, recettes d'investissements propres pour 40 % et prélèvement sur le fonds de roulement pour 1%), et en partie sur des ressources externes (emprunt pour 33 %).

L'encours de la dette est de plus de 14 millions au 31 décembre 2021, réparti sur 18 produits, avec des taux pour certains élevés. Cette dette (représentant 985 €/habitant contre 846 € en moyenne pour les communes de la strate démographique) demeure néanmoins soutenable au regard des indicateurs (capacité de désendettement inférieure à 5 ans) et de la situation actuelle. La trésorerie a été fortement impactée en 2016 par la mobilisation du fonds de roulement pour le financement des investissements, mais a été depuis reconstituée à un bon niveau (73 jours de charges courantes fin 2020).

8 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

8.1 Des effectifs en augmentation sur la période de contrôle

Selon les comptes administratifs, les emplois budgétaires (votés par le conseil municipal et qui constituent les supports juridiques des recrutements) ont augmenté sur la période d'examen, passant de 306 à près de 324,7, soit une augmentation de plus de 6 %. Ces chiffres ne tiennent pas compte des reprises de services en régie opérées en 2020 et 2021 (5 emplois permanents pour le centre nautique et 5,5 pour le centre municipal de santé).

Toutefois, les effectifs pourvus (qui correspondent aux agents effectivement employés par la commune) décroissent sur la même période.

Tableau n° 26 : Évolution des emplois et effectifs sur la période d'examen d'après les comptes administratifs

<i>Emplois budgétaires et effectifs pourvus au 31 décembre de chaque année (dont temps non complets) de 2015 à 2020</i>						
COMPTES ADMINISTRATIFS						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Emplois budgétaires</i>	306,06	328,55	283,94	287,46	281,53	324,70
<i>Dont temps non complet</i>	27,06	28,55	20,94	19,46	21,53	25,7
<i>Effectifs pourvus</i>	259,93	262,93	253,05	252,73	257,21	251,55

Source : comptes administratifs.

Ainsi qu'indiqué dans l'analyse financière (cf. § 7.2.2.), la masse salariale va augmenter suite à la création du centre de santé municipal en 2020 (5,5 agents + 1 médecin à venir) et à la reprise en régie du centre nautique de Plérin en 2021 (5 temps complets + 20 saisonniers).

Dans son rapport d'orientation budgétaire 2021, la commune prévoit des dépenses de personnel à hauteur de 406 850 €⁴⁵ pour le centre municipal de santé, qui seront imputées sur le budget annexe dédié, qui n'est pas encore prévu à l'équilibre puisqu'une subvention du budget général de 160 000 € pour l'année 2021 et de 130 000 € pour les années 2022 et suivantes est prévue.

Pour le centre nautique, la commune ne fournit pas les chiffres relatifs aux traitements et salaires des personnels qui sont affectés.

⁴⁵ 79 % des dépenses de fonctionnement, prévues à 515 000 €.

La chambre invite la commune à réaliser une prospective sur les prochaines années pour mesurer la soutenabilité de ces deux projets sous l'angle de la charge de personnel notamment, afin d'en mesurer l'impact financier à long terme. La mise en place d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines s'avère également pertinente, afin de piloter l'évolution de la masse salariale.

8.2 Une régularisation récente du temps de travail et des correctifs à apporter à la rémunération des agents

8.2.1 Le temps de travail : une régularisation tardive

Le dernier contrôle avait mis en lumière des dispositifs extrêmement favorables aux agents, avec des congés au-delà des dispositions légales et une durée du travail de 1 543 heures, bien inférieure à la durée légale de 1 607 heures. Ce point avait fait l'objet d'une recommandation lors du dernier contrôle, qui n'avait pas été suivie d'effet.

Au cours du présent contrôle de la chambre, la commune a adopté un protocole d'aménagement de la durée annuelle du travail à 1 607 heures⁴⁶.

8.2.2 La rémunération : un régime indemnitaire déconnecté de la manière de servir, des correctifs à apporter concernant la prise en compte de l'évolution indiciaire des agents.

En ce qui concerne les primes, la commune de Plérin a adopté le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) par délibération 128-2016 du 12 décembre 2016 puis l'a étendu par des délibérations intervenues en 2017, 2018 et 2019.

La collectivité a bien introduit des plafonds de référence concernant le montant de la part fixe, l'IFSE⁴⁷. En revanche, elle a fait le choix de ne pas moduler l'indemnité en fonction de la manière de servir, par le versement d'une part variable, le CIA⁴⁸.

Début 2019, dans le contexte de crise nationale en lien avec le mouvement des « Gilets jaunes », le maire a annoncé par voie de presse le versement d'une prime de soutien au pouvoir d'achat pour les agents de la ville à la rémunération la plus faible (inférieure à 1 750 € nets mensuels). Une enveloppe de 100 000 € a été annoncée à ce titre.

La chambre s'est attachée à vérifier les conditions de versement de cette prime. En effet, si les collectivités bénéficient, en vertu du principe constitutionnel de libre administration, d'une latitude pour décider, par leurs conseils élus, des conditions de travail et de rémunération de leurs agents, elles sont néanmoins tenues de respecter le cadre légal. S'agissant d'une indemnité, la création d'une prime non prévue par la réglementation est ainsi illégale.

⁴⁶ Délibération n° 85-2021 du 28 juin 2021.

⁴⁷ Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE).

⁴⁸ Complément indemnitaire annuel (CIA).

En réalité, la prime annoncée a consisté simplement à revaloriser certains plafonds de l'IFSE et à créer une enveloppe de complément indemnitaire annuel de 50 € par agent (CIA), qui n'avait pas été prévue à l'origine. La mesure mise en place est ainsi éloignée de l'effet d'annonce : aucune prime n'a été créée et une légère revalorisation de plafonds indemnitaires est un acte courant dans la gestion des ressources humaines d'une collectivité.

Tableau n° 27 : Revalorisation des plafonds indemnitaires du RIFSEEP de Plérin en 2019

	IFSE	CIA	Gain annuel	Nombre d'agents
<i>Cat. B et C Revenu net <1 750€</i>	Revalorisation de 350€ net	50€ (42,50 nets)	456,10€ bruts (392,10 nets)	159 agents 60,22 % des permanents
<i>Cat. B et C Revenu net > 1 750€</i>	Montant inchangé	50€ (42,50 nets)	50€ (42,50 nets)	48 agents 18,19 % des permanents
<i>Cat A</i>	Montant inchangé	50€ (42,50 nets)	50€ (42,50 nets)	7 titulaires + 2 contractuels (3,40 % des permanents)

Source : commune de Plérin

En outre, cette mesure appelle deux remarques de fond.

En premier lieu, malgré la mise en place du RIFSEEP, la ville a maintenu son choix de ne pas moduler le versement des primes en fonction de la manière de servir. Or, aux termes du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 qui a instauré le RIFSEEP, une part variable, le CIA, « *tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir* ». Cet engagement professionnel est, en application de l'article 4 de ce décret, apprécié dans le cadre de l'entretien professionnel des agents, qui doit se tenir chaque année en application des textes relatifs à la fonction publique⁴⁹. L'attribution d'un montant forfaitaire et uniforme de 50 € bruts à l'ensemble des agents évalués est contestable, car il constitue un dévoiement du décret.

En second lieu, il existe déjà un dispositif légal que la commune est tenue d'appliquer. Le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) prévoit en effet que, lorsque le traitement indiciaire d'un agent titulaire ou contractuel n'a pas évolué dans les mêmes proportions que l'inflation, la collectivité doit compenser cette perte en versant une indemnité.

Sur la période d'examen, la collectivité a versé la GIPA à cinq agents, pour un montant total de 6 700 €.

La chambre a examiné les évolutions indiciaires des agents titulaires et contractuels pour une année de référence de versement de la GIPA (année 2020) afin de vérifier la bonne application du dispositif. Ce contrôle des indices entre le 31 décembre 2015 et le 31 décembre 2019, période sur laquelle est déterminée l'évolution indiciaire pouvant ouvrir droit à la GIPA en 2020, a montré que 26 agents étaient théoriquement éligibles.

⁴⁹ Depuis le 1er janvier 2015, en application du décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux

Aucun versement à ce titre n'était intervenu avant le contrôle de la chambre. À la suite du contrôle, la commune a admis que la GIPA n'avait pas été calculée pour l'année concernée et a indiqué qu'elle avait pu régulariser certaines situations. Elle devra vérifier les conditions de versement au titre de chaque année de référence, le contrôle de la chambre sur ce point n'ayant porté que sur une seule année.

Recommandation n° 8 : Appliquer le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat, y compris en effectuant, le cas échéant, des régularisations à titre rétroactif.

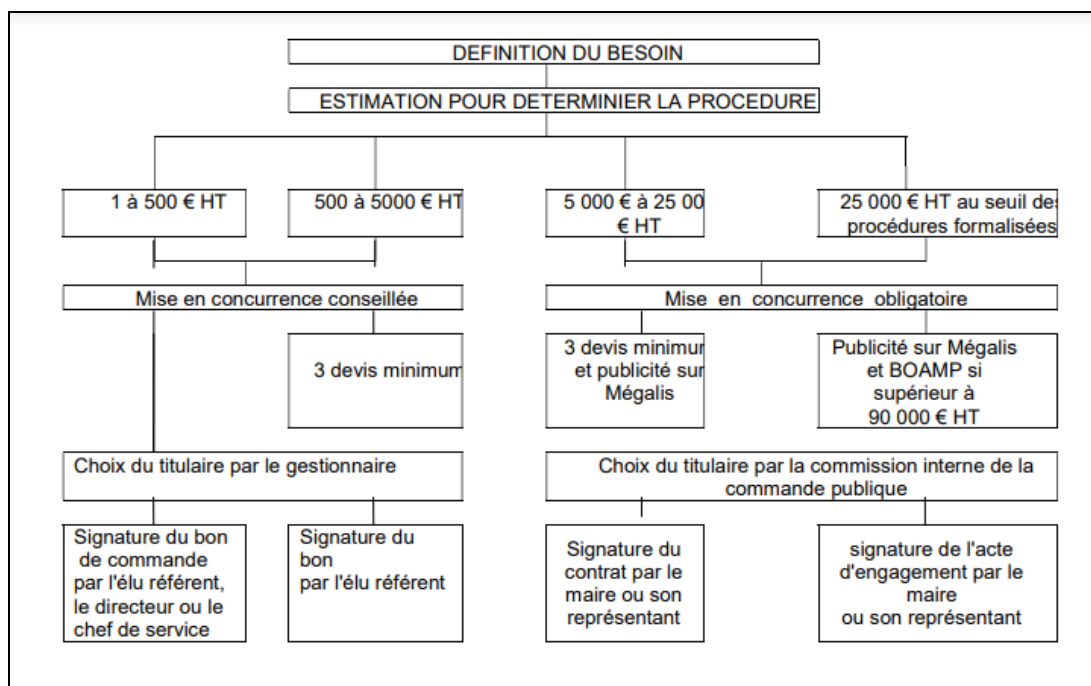
En conclusion, il ressort des quelques éléments examinés en matière de ressources humaines que la commune doit mettre en place des éléments de gestion prévisionnelle pour anticiper et piloter les évolutions de sa masse salariale, dans un contexte de hausse des effectifs (municipalisation du centre de santé et du centre nautique) et de rigidité croissante des charges courantes (désormais constituées à plus de 68 % de dépenses de personnel).

Après l'adoption en 2021 d'une délibération régularisant tardivement la durée annuelle du travail, restent à appliquer quelques mesures correctrices dans le domaine de la rémunération en liant le versement d'une fraction des primes des agents à leur manière de servir et en appliquant pleinement le dispositif règlementaire de garantie individuelle du pouvoir d'achat des fonctionnaires.

9 LES MARCHÉS PUBLICS : DES IRRÉGULARITÉS DÉCELÉES NÉCESSITANT DES ACTIONS CORRECTIVES

9.1 L'organisation et les procédures de la commande publique

Schéma n° 2 : Organisation et circuits des commandes en fonction des seuils internes



Source : commune

Le précédent rapport de la chambre avait relevé la fragilité de l'organisation, reposant sur une seule personne et empêchant, de fait, une réelle continuité de service. Ce constat est réitéré.

La passation des marchés reste centralisée au niveau du service des affaires financières et assurée par une personne, responsable des marchés publics. Cette dernière assure la rédaction des pièces administratives, le conseil et le suivi administratif et financier des marchés, y compris les procédures et l'organisation des commissions internes et d'appels d'offres.

Les procédures internes sont définies par un règlement de la commande publique, qui a été mis à jour le 17 mai 2021. La commande publique est bien organisée en amont, par des fiches de recensement des besoins qui permettent de justifier, cadrer et contrôler en interne les achats. Une fiche annuelle de recensement sert à établir une prévision des marchés sur l'année.

9.2 Les résultats du contrôle d'une sélection de marchés

Quatre marchés passés sur la période d'examen (sur un total de 79 conclus) ont fait l'objet d'un contrôle.

De manière générale, les dossiers sont bien tenus et relativement complets, témoignant d'un suivi administratif de bonne qualité et d'une traçabilité des procédures. La commune a recours à la négociation dans ses marchés, ce qui montre une utilisation performante des outils de l'achat pour rechercher de meilleurs tarifs, et elle conserve une trace des échanges intervenus dans ce cadre avec les entreprises. Les pièces manquantes ont pu être récupérées pour la plupart.

Cependant, les dossiers contrôlés appellent plusieurs remarques de fond.

9.2.1 Une absence d'allotissement injustifiée

Le marché (n° 19-07) relatif au programme de voirie 2019-2020 a été passé sous la forme d'un accord-cadre avec émission de bons de commande, assorti d'un minimum de 500 000 € HT par an et d'un maximum de 1 800 000 € HT pour 2019 et de 1 500 000 € HT pour 2020.

Il appelle une observation principale concernant l'absence d'allotissement. Malgré la présence de prestations distinctes (voirie, réseaux, signalisation verticale et horizontale, mobilier urbain), le marché n'a pas été alloté, ce qui n'est pas justifié dans le dossier. Or, la justification de l'absence d'allotissement est obligatoire, en vertu de l'article L. 2113-11 du code de la commande publique, qui précise que « *lorsqu'un acheteur décide de ne pas alloter le marché, il motive son choix en énonçant les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de sa décision* »⁵⁰.

L'absence de justification constitue en soi une irrégularité pouvant justifier l'annulation de la procédure de passation⁵¹.

En réponse à la chambre, le maire de Plérin, admettant que l'intérêt de l'allotissement est de permettre aux petites entreprises de répondre à des appels d'offres, a indiqué qu'une attention particulière serait désormais portée sur la justification d'une décision de ne pas alloter.

⁵⁰ L'allotissement des marchés est obligatoire, car il favorise une plus large ouverture à la concurrence, et permet notamment l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique.

⁵¹ Conseil d'État, 11 août 2009 Communauté urbaine de Nantes.

9.2.2 La prise en compte d'une offre remise hors délai

Le marché de travaux (n° 19-14) relatif au chauffage du centre technique municipal (CTM) et de la salle de boxe appelle une observation principale concernant le classement des offres après négociation.

Il comporte deux lots : un pour les travaux du CTM et un pour ceux de la salle de boxe. Trois entreprises ont remis des offres, chacune pour les deux lots.

Le marché a donné lieu à une négociation menée avec les trois entreprises candidates via le maître d'œuvre de l'opération, documentée dans le dossier et appuyée par des pièces relatives aux échanges avec les entreprises.

L'examen de ce dossier a montré qu'une des trois entreprises candidates avait pu remettre une offre finale en dehors des délais autorisés par la commune. Il n'y a donc pas eu, dans ce dossier, égalité de traitement entre les entreprises candidates.

L'égalité de traitement entre les candidats aux contrats de la commande publique est un principe général prévu par l'article L. 3 du code de la commande publique, qui s'applique également à la phase éventuelle de négociation. Ainsi, selon la jurisprudence, le pouvoir adjudicateur ne peut par exemple demander à deux candidats de remettre leurs offres définitives puis, avant de clore les négociations, demander à un seul des deux candidats de modifier son offre⁵². Les candidats admis à remettre une offre doivent par ailleurs disposer de délais identiques pour remettre de nouvelles offres⁵³.

9.2.3 La prise en compte d'offres incomplètes

L'examen du marché (n° 21-03) de mise en page, gestion d'une régie publicitaire, et impression de documents de communication révèle un problème principal dans le cadre de l'analyse des offres.

Le marché comportait deux lots et a été passé selon une procédure adaptée :

- Lot 1 : « création, mise en page et gestion en régie des ventes d'espaces publicitaires » ;
- Lot 2 : « impression ».

L'analyse du lot 1 a été effectuée, pour le critère prix pondéré à 40 %, sur la base d'une grille de tarifs figurant dans le dossier du marché, remplie par les entreprises à l'appui de leur offre. Or, sur les quatre entreprises candidates, trois n'avaient pas rempli tous les tarifs requis. La commune a néanmoins opéré une moyenne des tarifs à partir des grilles incomplètes pour pouvoir les comparer.

⁵² CE, 15 juin 2001, n° 223481, SIAEP Saint-Martin-de-Ré, publié au Recueil.

⁵³ CE, 18 juin 2010, n° 336120, Communauté urbaine de Strasbourg et Sté Seche Eco Industrie, mentionné au Recueil.

Or, les offres pour lesquelles des tarifs manquaient étaient irrégulières car incomplètes. La commune, à défaut d'avoir demandé aux entreprises leur régularisation, comme l'article 7-2 du règlement de la consultation le lui permettait, aurait dû les rejeter sans les analyser (articles L. 2152-1 et R. 2152-1 du code de la commande publique).

En l'espèce, le rejet de ces offres n'aurait pas modifié l'attribution de ce marché, l'entreprise attributaire ayant bien rempli tous les tarifs de la grille imposée par la commune. Mais ce type d'irrégularité peut potentiellement remettre en cause la procédure et exposer la commune à un risque juridique et financier.

Au vu des irrégularités décelées dans les marchés n° 19-14 et 21-03, la chambre recommande à la commune de se mettre en conformité avec les règles de la commande publique concernant l'examen des offres des candidats.

Recommandation n° 9 : En matière de commande publique, veiller à un strict respect des règles relatives à la régularité des offres et à l'égalité de traitement des candidats.

9.2.4 Les travaux de sécurisation des falaises de l'Anse aux Moines : un cas justifié d'urgence impérieuse

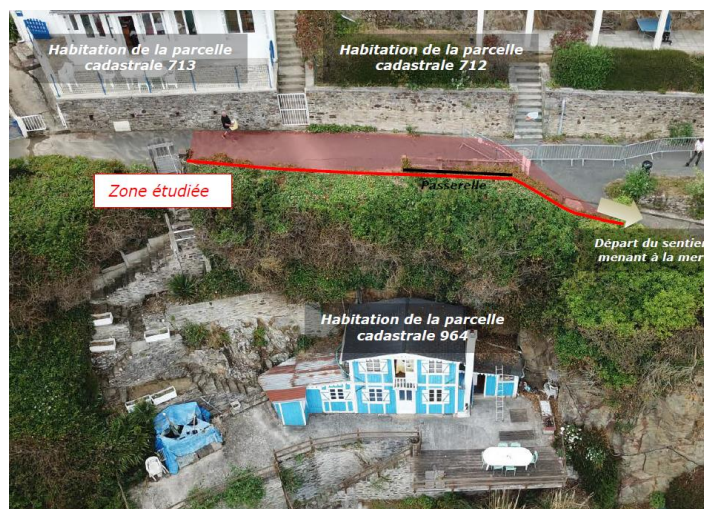
Ce marché de travaux a été passé sans publicité ni mise en concurrence préalables, pour motif d'urgence impérieuse, en application des articles L. 2122-1 et R. 2122-1 du code de la commande publique. Ces travaux de confortement font suite à un glissement de terrain au niveau d'une falaise située à l'Anse aux Moines, entraînant un affaissement de la chaussée surplombant une parcelle privée.

L'enjeu principal de l'examen de ce dossier concernait la réalité et la matérialité de l'urgence « impérieuse » invoquée, qui seule justifie une absence de publicité et de mise en concurrence. Dans un tel cas, les travaux doivent être limités aux réparations strictement nécessaires à la résolution du problème.

En octobre 2020, suite au passage de la tempête ALEX, des fissures sont apparues au niveau du sentier surplombant une parcelle privée, entraînant un risque imminent de glissement de terrain. La maison située à l'aplomb de cette fissure a fait l'objet d'un arrêté de péril le 22 octobre 2020 et un arrêté du maire a interdit l'accès et la circulation sur ce sentier. L'état de catastrophe naturelle a été reconnu par arrêté ministériel du 7 octobre 2020.

L'examen des pièces du dossier ne laisse pas de doute concernant la réalité de l'urgence, ainsi qu'en témoigne le rapport du maître d'œuvre qui a précédé le marché.

Photo n° 3 : Extrait de l'étude réalisée par le maître d'œuvre de l'opération



Source : dossier du marché transmis par la commune.

Photo n° 4 : Extrait de l'étude réalisée par le maître d'œuvre de l'opération



Source : dossier transmis par la commune.

Ce type de situation entre dans le cadre de la jurisprudence relative à l'urgence impérieuse⁵⁴ et n'appelle dès lors aucune observation.

La commune a d'ailleurs pris le soin, malgré l'urgence impérieuse, de solliciter des offres auprès de deux entreprises, avant d'attribuer le marché pour un montant de 180 588 € HT.

⁵⁴ Exemple : CAA de Marseille, 12 juillet 2007, Commune de Bollène, n° 04MA00643 pour des travaux sur des voies présentant un risque d'affaissement suite à des inondations.

9.2.5 Un enjeu lié aux règles de sécurité des chantiers

Les obligations légales en matière de sécurité des chantiers

Les maîtres d'ouvrage publics sont, comme les entreprises privées, soumis à des obligations strictes en matière de sécurité des chantiers. Ces obligations sont prévues par les articles L. 4511-1 et L. 4531-1 et suivants du code du travail. Elles visent à prévenir les risques générés par l'intervention d'entreprises extérieures dans les chantiers, situation dénommée « co-activité ». Les mesures à adopter sont graduées, en fonction du nombre d'intervenants extérieurs (y compris les sous-traitants), de l'importance du chantier et de la dangerosité des travaux. Dès lors que deux entreprises ou plus interviennent sur un chantier, la collectivité doit initier, selon le cas, l'élaboration d'un plan de prévention ou désigner un « coordonnateur SPS » (sécurité protection de la santé).

L'enjeu est important : les maîtres d'ouvrage publics sont responsables de l'initiative et du suivi des mesures de sécurité à mettre en place dans leurs chantiers de bâtiment ou de génie civil. Le fait de ne pas mettre en œuvre les mesures relevant de ses missions expose le maître d'ouvrage à voir engagée sa responsabilité pénale et pécuniaire. L'article L. 4744-4 du code du travail prévoit dans ce cas le prononcé d'une amende de 10 000 € et la collectivité peut être condamnée à indemniser les victimes⁵⁵.

Les collectivités publiques sont donc tenues d'intervenir et d'assurer leurs missions en matière de sécurité et protection de la santé sur les chantiers. Seules les communes ou groupements de communes de moins de 5 000 habitants peuvent légalement confier ces missions à un maître d'œuvre⁵⁶, car le législateur a considéré que ces dernières ne disposaient pas nécessairement des moyens humains et techniques pour assurer ces missions.

La chambre a relevé, à travers les stipulations des cahiers des clauses administratives particulières (CCAP) de deux marchés de travaux contrôlés (marché de voirie n° 19-07 et marché chauffage, ventilation et réseaux divers du centre technique municipal et de la salle de boxe n° 19-14), la présence de clauses stéréotypées, écartant par avance toute mesure relative à la sécurité et à la protection de la santé (SPS) : « *Aucune coordination sécurité et protection de la santé, ni aucun plan de prévention ne sont à prévoir pour cette opération.* »

En l'absence de mesure de prévention dans les clauses de deux marchés de travaux sur les trois contrôlés, et ne trouvant trace d'aucun contrat confiant la coordination SPS à un tiers dans la liste des marchés transmis, la chambre a interrogé la commune quant à son approche sur les mesures liées à la co-activité.

⁵⁵ Exemple d'affaire jugée par les tribunaux : la ville de Nancy, condamnée sur le plan pénal à une amende de 10 000 € et à l'indemnisation de la victime, pour ne pas avoir assuré au coordonnateur de sécurité l'autorité et les moyens indispensables à sa mission, dans le cadre d'un chantier sous maîtrise d'ouvrage de la ville. Cour d'appel de Nancy, 27 mai 2015, 13/00578.

⁵⁶ Article L. 4531-2 du code du travail.

La commune a indiqué que pour les deux marchés mentionnés, « seule une entreprise intervenait sur chaque chantier, il n'y avait pas de co-activité ». Elle n'a toutefois apporté aucun élément sur la manière dont elle a assuré l'initiative et le suivi des mesures de sécurité sur ces marchés.

En outre, contrairement à ce qu'affirme la commune, le marché « chauffage, ventilation et réseaux divers du centre technique municipal (CTM) et de la salle de boxe » a fait intervenir deux entreprises, car les travaux d'électricité ont été réalisés par une entreprise sous-traitante⁵⁷. Le planning de réalisation prévoyait une intervention simultanée du sous-traitant et de l'entreprise titulaire.

En revanche, il apparaît que la commune met bien en œuvre des mesures de coordination dans le cas des marchés à lots multiples ; elle a ainsi produit des devis de coordination SPS pour deux chantiers comportant plusieurs lots (salle polyvalente et centre municipal de santé).

D'une manière plus générale, l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité, que la collectivité doit réaliser à travers un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), inclut la co-activité⁵⁸. Le DUERP de la commune mentionne bien ce risque, mais les actions préconisées pour y faire face se situent bien en-deçà des obligations légales incombant au maître d'ouvrage public, dont le non-respect peut être sanctionné par une responsabilité pénale et financière en cas d'accident.

⁵⁷ Actes de déclaration de sous-traitance des 4 décembre 2019 et 16 juillet 2020 présents au dossier.

⁵⁸ Articles L. 4121-1 et suivants du code du travail et décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

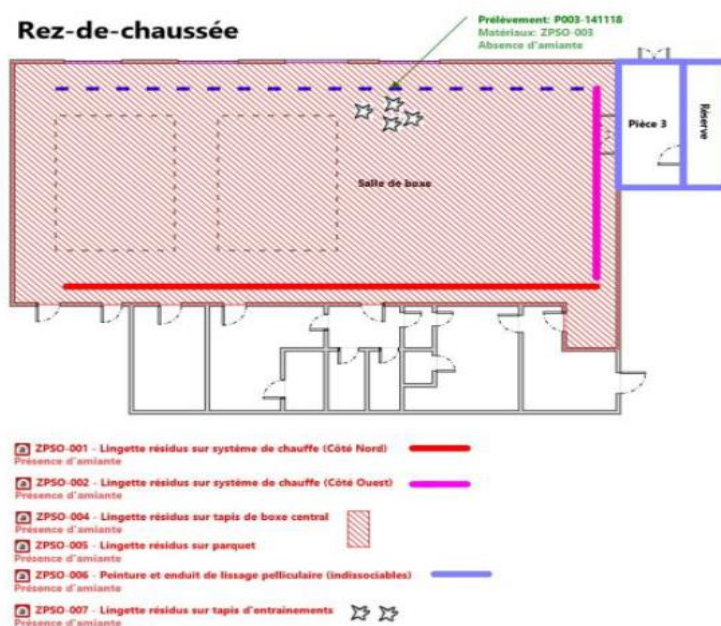
Tableau n° 28 : Extrait et analyse du DUERP de Plérin

Service/unité concerné	Descriptif du risque	Moyens de maîtrise mis en œuvre	Action préconisée	Analyse CRC
<i>Service technique/unité métiers du bâtiment</i>	Intervention de différents corps de métier sur un même chantier	- Visite de chantier en amont - Intervention ponctuelle sur des petits chantiers	Néant	Le code du travail impose au maître d'ouvrage de réaliser une analyse systématique, à travers : - une inspection commune avec les entreprises - la détermination d'un plan de prévention en cas de risque d'interférences entre les activités - la formalisation écrite d'un plan de prévention pour les travaux d'une certaine durée ou travaux dangereux.
<i>Service technique/unité entretien accotements</i>	Intervention en co-activité avec d'autres entreprises	Mise en place d'une coordination sur les gros chantiers	Favoriser la mise en place de plans de prévention dès lors qu'il y a 2 entreprises en même temps	Les mesures sont insuffisamment précises au regard des exigences du code du travail.
<i>Service technique/unité voirie chantiers</i>	Intervention en co-activité avec d'autres entreprises	Mise en place d'une coordination sur les gros chantiers	Favoriser la mise en place de plans de prévention dès lors qu'il y a 2 entreprises en même temps	Les mesures sont insuffisamment précises au regard des exigences du code du travail.

Source : commune.

Par ailleurs, le dossier du marché de chauffage du CTM et de la salle de boxe fait apparaître la présence d'amiante. Un rapport daté du 25 octobre 2018, réalisé en vue de ces travaux de chauffage, indiquait la présence d'amiante à de nombreux emplacements à l'intérieur du bâtiment (notamment sur les systèmes de chauffe côtés nord et ouest) et concluait à la nécessité d'évacuer les matériaux amiantés avant les travaux.

Schéma n° 3 : Extrait du rapport du 25 octobre 2018



Source : pièces du dossier du marché de chauffage du CTM et de la salle de boxe, fourni par la commune

La commune a précisé que « l'ancien chauffage a été conservé et qu'une nouvelle installation autonome a été installée par l'entreprise » et que « durant cette phase de travaux, les locaux ont été fermés (appareillage de contrôle et extraction d'air) ». La commune n'a cependant produit aucun élément formalisant la prise en compte du risque amiante pour ce chantier, vis-à-vis des entreprises qui sont intervenues. Au vu du peu d'éléments transmis, il n'est pas possible de conclure à une complétude et une traçabilité des actions menées par la commune.

Au regard des faiblesses décelées et du risque associé, la chambre recommande à la commune de renforcer les mesures de prévention et de contrôle liées à la sécurité des chantiers, ce à quoi le maire s'est engagé.

Recommandation n° 10 : Renforcer les mesures de prévention et de contrôle relatives à la sécurité sur les chantiers, notamment en cas de co-activité.

En conclusion, l'examen de la gestion de la commande publique montre que l'organisation actuelle présente des risques, de rupture de la continuité du service (qui repose sur une seule personne).

Même si les procédures internes sont écrites et actualisées et que dans leur globalité les dossiers sont bien tenus, les contrôles ont mis en lumière certaines défaillances et irrégularités : absence d'allotissement non justifiée et acceptation d'offres hors délai ou incomplètes dérogeant au principe d'égalité de traitement des entreprises candidates. De telles pratiques présentent des risques juridiques, ce qui doit conduire la commune à corriger les écarts par rapport aux règles de la commande publique en encadrant mieux la passation de ses marchés.

En outre, la chambre a relevé des insuffisances qui imposent une vigilance accrue à la prise en compte du risque lié à la sécurité des chantiers de travaux, notamment en cas d'intervention d'entreprises extérieures.

ANNEXES

Annexe n° 1. Règles régissant les budgets annexes lotissement.....	75
--	----

Annexe n° 1. Règles régissant les budgets annexes lotissement

Les opérations de lotissement réalisées par les communes consistent en l'exploitation du domaine privé de la collectivité. Ces budgets annexes sont soumis à l'instruction budgétaire et comptable de la collectivité de rattachement, en l'espèce la M 14.

La finalité économique de l'activité de la collectivité n'est pas la constitution d'un élément de patrimoine mais la production d'un bien ayant vocation à être vendu.

En raison de la nature spécifique de l'activité d'aménagement, le cadre budgétaire est le suivant :

D'une part, les opérations d'aménagement ne doivent pas être gérées au sein du budget principal de la collectivité mais être suivies dans le cadre d'un budget annexe. En effet, au-delà des motifs de budgétisation distincte liés au mode de financement (l'activité doit se financer par elle-même et ne pas faire appel au contribuable), ainsi qu'à l'assujettissement à TVA de ce type d'opération, la prise en compte du risque inhérent à la réalisation d'une telle activité (risques liés aux coûts de production, risque de commercialisation), rend nécessaire la tenue d'un budget annexe permettant ainsi d'assurer un suivi très précis de l'opération.

D'autre part, en application de ces dispositions, l'activité consistant pour la commune de Plérin à créer des lotissements communaux suppose la mise en place d'un budget annexe par lotissement, géré en M14, permettant de répondre à la fois aux trois impératifs suivants :

➤ **Connaitre le coût final de l'opération et isoler les risques** : aux termes de l'annexe 11 de la M 14, un budget annexe doit être créé par la commune, afin de connaître le coût final de l'opération. Le budget annexe retrace l'intégralité des dépenses et des recettes de l'opération d'aménagement et permet de déterminer la perte ou le gain financier réalisés par la collectivité.

➤ **Identifier la TVA** : Les aménagements de lotissements à usage d'habitation peuvent être soumis à la TVA sur option (le régime fiscal de droit commun est celui des droits de mutation). Dès lors qu'il y a assujettissement à la TVA, il est nécessaire de tenir une comptabilité dédiée à ces opérations.

➤ **Comptabiliser les stocks de terrains** : les terrains aménagés ne sont pas retracés dans des comptes d'immobilisations (comptes 211 ou 23). Ces terrains destinés à la vente n'ont pas à être intégrés dans le patrimoine de la commune. L'objectif d'une opération de lotissement n'est justement pas d'immobiliser des terrains, mais au contraire de les vendre le plus rapidement possible. Dès lors la valeur de ces terrains (prix d'achat augmenté des travaux de viabilisation) est décrite dans des comptes de stocks (comptes de la classe 3).



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

www.ccomptes.fr