



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DU TOUR-DU-PARC

(Département du Morbihan)

Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRESENTATION DE LA COMMUNE.....	7
2 LA GESTION ADMINISTRATIVE	9
2.1 Le fonctionnement du conseil municipal	9
2.2 L'organisation des services	10
2.3 Les ressources humaines	11
3 LA GESTION COMPTABLE	13
3.1 La conformité des comptes annuels	13
3.2 La fiabilité des comptes.....	14
3.2.1 La comptabilisation des engagements et des restes à réaliser	14
3.2.2 Le suivi de l'endettement	15
4 LE SOUTIEN A L'ACTIVITE ECONOMIQUE	17
4.1 La gestion du camping municipal	17
4.1.1 Le mode de gestion	17
4.1.2 L'équilibre économique	18
4.2 Le projet d'aire d'accueil pour camping-cars.....	20
4.3 L'appui à la filière ostréicole.....	23
4.4 Le soutien au logement des foyers actifs.....	24
5 LA CONSTRUCTION DE L'ESPACE PIERRE DERENNES	26
5.1 La réalisation des travaux.....	26
5.2 Le pilotage financier.....	27
5.2.1 Le suivi de l'opération d'investissement sous la forme d'une autorisation de programme.....	27
5.2.2 L'anticipation et le suivi des coûts d'exploitation	28
6 LA SITUATION FINANCIERE	29
6.1 Le cycle de fonctionnement du budget principal	29
6.1.1 Les recettes de fonctionnement	29
6.1.2 Les dépenses de fonctionnement.....	31
6.1.3 Les soldes intermédiaires de gestion	32
6.2 Le financement des investissements du budget principal	33
6.3 La situation bilancielle	35
6.3.1 L'endettement.....	35
6.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie	36
6.4 Perspectives financières	36

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune du Tour-du-Parc pour les années 2017 et suivantes.

Commune littorale située à l'embouchure de la rivière de Penerf à proximité du golfe du Morbihan, le Tour-du-Parc comprend de nombreux espaces naturels remarquables, côtiers et marécageux. Dans cet environnement, elle accueille une importante activité d'ostréiculture et un tourisme estival. Sa population est passée de 800 habitants en 2000 à 1 200 habitants en 2020 mais a sensiblement vieilli, et les résidences secondaires représentent désormais la moitié des logements du territoire.

L'enjeu principal de la gestion communale est donc de maintenir une activité permanente et des services à l'année, notamment en favorisant l'installation des jeunes ménages alors que le foncier se raréfie et que son prix augmente, tout en proposant des services répondant spécifiquement aux besoins de la population âgée.

La commune a ainsi pris des mesures de soutien à la filière ostréicole, d'incitation à l'implantation de résidents permanents et de valorisation de son offre touristique. Elle s'est notamment attachée à régler les conflits d'usage de l'espace public entre résidents, professionnels de la mer et touristes. La chambre observe cependant que la commune doit davantage sécuriser ses interventions au plan juridique, alors que sa situation littorale et en zone naturelle constitue un enjeu sensible et l'expose à des risques contentieux en matière d'urbanisme.

La commune bénéficie d'une aisance financière qui la place dans une situation plus favorable que 90 % des communes bretonnes de moins de 3 500 habitants, du fait de ressources fiscales dynamiques, des excédents du camping municipal et de dépenses de fonctionnement maîtrisées. Depuis 2017, elle a investi un montant significatif, soit 4,5 M€ dont 2,1 M€ pour la construction d'une salle polyvalente haut de gamme de 1 000 m², l'Espace Pierre Derennes.

La conduite de ce projet est restée maîtrisée sur le plan financier mais la chambre observe que la commune s'est dispensée d'une étude d'impact sur les coûts de fonctionnement induits, ce qui ne permet pas d'anticiper l'incidence de ce nouvel équipement sur son budget de fonctionnement. Pour le financer, la commune a emprunté 1,2 M€ et mobilisé 780 000 € de trésorerie, ce qui a porté sa dette à un niveau élevé. Cependant, les conditions d'emprunt favorables obtenues, les réserves de trésorerie accumulées ainsi que l'importante capacité d'autofinancement dégagée garantissent la soutenabilité financière de l'investissement pour le budget communal.

Au vu des hypothèses d'inflation et d'indexation de la fiscalité locale élaborées au cours du contrôle en octobre 2022, la chambre estime que l'impact de la hausse des prix sur les équilibres de fonctionnement de la commune devrait rester limité. À l'horizon 2026, la commune devrait pouvoir financer son programme d'investissement sans recourir à l'emprunt et ainsi atteindre l'objectif fixé par le maire ; elle pourrait même accroître son fonds de roulement de plus de 800 000 € ce qui lui dégagerait des marges de manœuvre pour investir davantage, renforcer les services proposés à la population ou baisser les impôts.

La chambre formule sept recommandations qui ont pour objet de fiabiliser la comptabilité, sécuriser les achats et régulariser la gestion du personnel.

RECOMMANDATIONS

- Recommandation n° 1.** Instaurer un compte épargne-temps pour les agents municipaux..... 12
- Recommandation n° 2.** Régulariser la situation de l'agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM). 12
- Recommandation n° 3.** Présenter au conseil municipal un compte administratif conforme à la réglementation..... 14
- Recommandation n° 4.** Adopter le compte administratif conformément à la procédure prévue à l'article L. 2121-14 du code général des collectivités territoriales..... 14
- Recommandation n° 5.** Tenir une comptabilité des engagements. 15
- Recommandation n° 6.** Procéder à l'achat du gazole pêche conformément aux règles de la commande publique..... 23
- Recommandation n° 7.** Suivre l'exploitation de l'Espace Pierre Derennes sous la forme d'une comptabilité analytique. 28

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

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

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune du Tour-du-Parc à compter de l'exercice 2017. Ce contrôle a été ouvert par une lettre du 5 janvier 2022 adressée au maire de la commune.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 27 octobre 2022 avec M. François Mousset, maire de la commune depuis 2014.

La chambre, lors de sa séance du 22 novembre 2022, a arrêté ses observations provisoires.

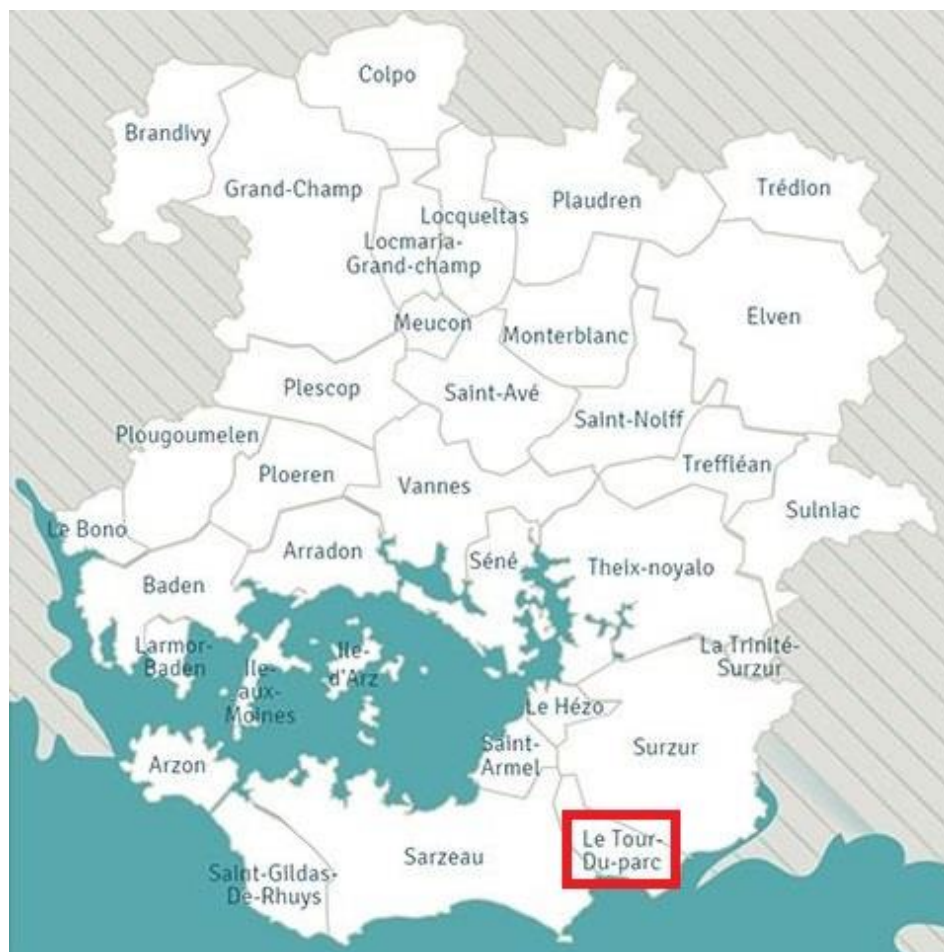
Le rapport d'observations provisoires a été notifié à M. François Mousset le 8 décembre 2022. Celui-ci a répondu par courrier du 3 février 2023, enregistré le 6 au greffe de la chambre.

La chambre, lors de sa séance du 16 mars 2023, a arrêté ses observations définitives.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune du Tour-du-Parc est située dans le département du Morbihan, à une vingtaine de kilomètres au sud-est de Vannes, à l'entrée de la presqu'île de Rhuys. Elle est membre de la communauté d'agglomération de Vannes – Golfe du Morbihan (GMVA).

Carte n° 1 : Situation du Tour-du-Parc au sein de Golfe du Morbihan Vannes Agglomération



Source : CRC d'après GMVA.

Commune littorale située à l'embouchure de la rivière de Penerf, elle comprend de nombreux espaces naturels remarquables, côtiers et marécageux. Dans cet environnement, elle accueille une importante activité d'ostréiculture qui représente le tiers des emplois du territoire. En 2019, elle comptait 32 ostréiculteurs, concentrés sur la presqu'île de Pencadenic à l'est de la commune. Cette activité constitue un marqueur du territoire : GMVA construit actuellement au Tour-du-Parc un centre d'interprétation axé sur l'ostréiculture, dénommé Ostréapolis, qui doit ouvrir en 2023.

Depuis vingt ans, le dynamisme de l'ostréiculture, historique sur la commune, s'est doublé d'une « balnéarisation » liée à l'attractivité du littoral morbihannais. La population communale est ainsi passée de 800 habitants en 2000 à 1 200 habitants en 2020. Elle est toutefois vieillissante, puisque la part des habitants âgés de plus de 60 ans est passée de 33 % en 2008 à 49 % en 2020 ; sur cette même période la part des résidences secondaires est passée de 44 à 50 %. La commune bénéficie, de plus, d'une certaine attractivité touristique estivale et elle dispose de deux campings. Il en résulte notamment une hausse des prix du foncier et de l'immobilier qui complique l'installation des jeunes ménages.

La situation économique des habitants est contrastée. Si leur revenu médian est supérieur aux moyennes régionale, départementale et intercommunale¹, le chômage y est relativement élevé (12 %) et touche fortement les jeunes, pour lesquels il atteint 41 %, soit le double de la moyenne nationale. La commune présente en effet peu d'opportunités d'emploi hors de l'ostréiculture : elle compte deux fois moins d'emplois qu'elle n'a d'habitants et 70 % des actifs parcais travaillent hors de la commune. Les résidences secondaires sont en revanche détenues par des foyers plutôt aisés, ainsi que l'illustre le montant de la taxe d'habitation perçue en 2021 : alors que seuls les 20 % de Français les plus aisés ont continué d'acquitter cet impôt, la commune a perçu 41 % du montant qu'elle aurait perçu si tous les foyers parcais avaient été imposés.

En termes d'équipements publics, la commune dispose d'une maison médicale qu'elle a réhabilitée en 2017, d'une école élémentaire, d'un stade multisports, d'une salle polyvalente et d'une petite bibliothèque municipale. Un relais postal est également ouvert lors de la saison estivale. Pour accéder aux autres équipements et services publics, les habitants doivent se rendre à Sarzeau, dont le bourg est situé à 10 kilomètres.

L'enjeu principal de la gestion communale est dès lors de maintenir une activité permanente et des services à l'année, notamment en favorisant l'installation des jeunes ménages, tout en proposant des services répondant spécifiquement aux besoins de la population âgée.

Le maire de la commune est depuis 2014 M. François Mousset, également vice-président de GMVA chargé des finances.

¹ 25 850 € contre 23 350 € au sein de GMVA, 21 830 € dans le Morbihan et 21 990 € en Bretagne.

2 LA GESTION ADMINISTRATIVE

2.1 Le fonctionnement du conseil municipal

Les affaires de la commune sont réglées par le conseil municipal. Les délibérations de celui-ci sont préparées et exécutées par le maire, qui est également le chef de l'administration municipale. Le conseil municipal peut déléguer une partie de ses pouvoirs au maire, lequel doit rendre compte des décisions prises dans le cadre de sa délégation lors de séances municipales. Le maire peut lui-même déléguer une partie de ses fonctions à des adjoints ou à des conseillers délégués².

Le conseil municipal du Tour-du-Parc a arrêté un règlement intérieur après son renouvellement en mars 2020, conformément à la loi³.

Le 28 mai 2020, le conseil municipal a accordé au maire une délégation de pouvoir portant sur 22 des 29 domaines ouverts par la loi ; le maire rend bien compte de l'exécution de sa délégation devant le conseil. Cette délégation préserve la compétence du conseil municipal pour lever l'emprunt au-delà de 600 000 € mais confère au maire la signature de l'ensemble des marchés publics, sans limitation de montant. En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué que le conseil municipal ramènerait courant 2023 à 200 000 € le montant d'emprunt au-delà duquel la décision revient à l'assemblée délibérante.

Le conseil municipal gagnerait également à plafonner le montant des marchés publics relevant de la compétence du maire afin de maintenir la compétence de l'assemblée délibérante pour approuver les principaux achats de la commune, qui correspondent en général à des opérations d'investissement.

Sur le mandat 2014-2020, le conseil municipal a désigné trois adjoints au maire soit un de moins que le plafond légal⁴. Ce nombre a été maintenu après les élections municipales de mars 2020 puis a été porté à quatre en septembre 2020 ; le conseil a également désigné trois conseillers délégués, dont l'un est devenu quatrième adjoint. Tous bénéficient d'une délégation effective par arrêté du maire.

Le volume global des indemnités versées aux élus a progressé de 13 % entre 2019 et 2021 à la suite de la désignation d'un quatrième adjoint en septembre 2020. Leur montant global et individuel est conforme à la réglementation⁵, sauf entre mai et septembre 2020. Le 28 mai 2020, le conseil municipal a en effet voté une enveloppe mensuelle de 5 087 €, correspondant au plafond autorisé en présence de quatre adjoints au maire. Or, le quatrième adjoint n'a été désigné que le 3 septembre 2020. Aussi, entre juin et septembre 2020, l'enveloppe devait être calculée sur la base du nombre réel d'adjoints, soit trois, ce qui limitait son montant maximal à 4 317 € par mois⁶.

² Articles L. 2121-29, L. 2122-22 et -18 du code général des collectivités territoriales.

³ Article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Articles L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Articles L. 2123-23 et -24 du code général des collectivités territoriales.

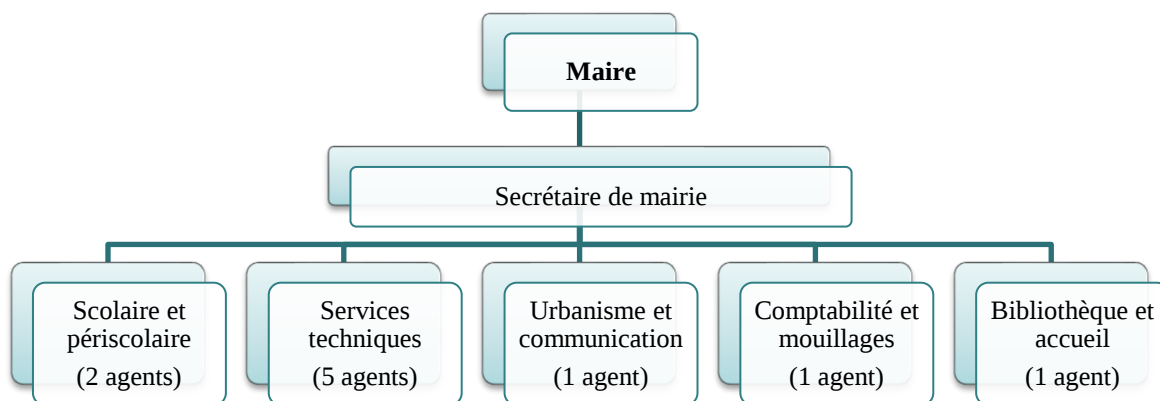
⁶ Article L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales tel qu'interprété par une réponse ministérielle à une question (n°27210) du député JP Delsol, publiée le 22 octobre 2013 (p. 11108).

Sur la période de contrôle, le fonctionnement du conseil municipal est dans l'ensemble conforme à la réglementation, à l'exception du montant des indemnités versées aux élus entre juin et septembre 2020.

2.2 L'organisation des services

Les services communaux comptent onze agents dont cinq agents techniques, deux agents au sein de l'école et trois agents polyvalents qui, compte tenu du caractère resserré de l'équipe administrative, se partagent les autres missions. Ainsi que la loi le lui permet compte tenu de sa taille, la commune a supprimé son centre communal d'action sociale (CCAS) par délibération du 9 février 2018.

Graphique n° 1 : Organigramme des services communaux



Source : CRC d'après commune.

La commune a fait le choix d'externaliser une partie de ses fonctions de gestion :

- La veille et l'assistance juridiques sont confiées à un cabinet d'avocats.
- La police municipale est mutualisée avec la commune voisine de Sarzeau⁷.
- La gestion de la paye des agents et des indemnités des élus est assurée par le centre départemental de gestion de la fonction publique du Morbihan⁸.
- La protection des données personnelles est confiée au délégué à la protection des données mutualisé entre GMVA et ses communes membres. Le registre des traitements prévu par le règlement général sur la protection des données (RGPD) a été mis en place le 3 juin 2021.

⁷ Délibération du 17 janvier 2019.

⁸ Délibération du 22 février 2019.

2.3 Les ressources humaines

Au 31 décembre 2021, l'effectif communal était de 11 agents à temps plein, soit un taux d'administration inférieur à la moyenne nationale des communes de 1 000 à 2 000 habitants, qui s'élève à 13 agents⁹. Cette situation peut notamment s'expliquer par le choix de la commune d'externaliser une partie de ses fonctions de gestion.

Le poste de secrétaire de mairie était occupé jusqu'en 2019 par une attachée territoriale (catégorie A) ; l'actuelle titulaire du poste est rédactrice territoriale (catégorie B)¹⁰. Les autres agents relèvent de la catégorie C.

Tous les agents municipaux bénéficient du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep), instauré par une délibération du 9 février 2018. Les arrêtés individuels d'attribution du régime indemnitaire n'appellent pas d'observations.

Le temps de travail annuel des agents est fixé à la durée légale de 1 607 heures¹¹. Celui des agents administratifs a été aménagé sous la forme de semaines plus longues (36 heures de travail) compensées par 6 jours d'ARTT supplémentaires par an, pour permettre d'élargir à 4,5 jours par semaine l'accueil en mairie des administrés.

Le maire procède à l'évaluation de la valeur professionnelle des agents communaux sous la forme d'un entretien professionnel. Les entretiens sont réalisés chaque année et donnent lieu à un compte-rendu détaillé, conforme aux critères d'évaluation fixés par le conseil municipal et par la réglementation¹².

Par ailleurs, la chambre a relevé trois anomalies dans la gestion du personnel communal.

En premier lieu, les agents publics territoriaux ont droit à un à deux jours de congés de fractionnement s'ils prennent une partie de leurs congés annuels entre le 1^{er} novembre et le 30 avril¹³. Or, la commune du Tour-du-Parc n'accordait pas de jours à ce titre à ses agents, avançant qu'en pratique, aucun agent ne remplissait les conditions. Au cours du contrôle, la commune a élaboré un règlement du personnel, présenté aux agents municipaux le 12 janvier puis au conseil municipal du 22 février 2023. Ce document récapitule les droits et obligations des agents, et rappelle notamment l'existence des jours de fractionnement.

⁹ DGCL, *Les collectivités locales en chiffres, édition 2021*, p.110.

¹⁰ Au plan juridique, la titulaire du poste n'est pas directrice générale des services mais secrétaire de mairie : elle ne dispose pas d'un arrêté de détachement sur emploi fonctionnel, conformément aux dispositions légales et réglementaires qui réservent l'emploi fonctionnel de DGS aux communes de plus de 2 000 habitants (article 53 de la loi du 26 janvier 1984, complété par le décret n°88-546 du 6 mai 1988).

¹¹ Article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, appliqué par délibération du 4 octobre 2019.

¹² Délibération du conseil municipal du 15 janvier 2016 et décret n°2014-1526 du 126 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux.

¹³ Décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.

En second lieu, les agents publics territoriaux bénéficient de droit d'un compte-épargne temps (CET) qui leur permet d'accumuler des droits à congé rémunéré ou de bénéficier d'une indemnisation en contrepartie des périodes de congé ou de repos non prises¹⁴. La commune du Tour-du-Parc n'avait pas instauré le CET lors du contrôle mais a engagé sa mise en œuvre début 2023.

Enfin, la commune a recruté en 2014 un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) pour l'accompagnement des enfants. Sous statut non-titulaire, cet agent a bénéficié depuis cette date de 29 contrats d'une durée de quatre mois. La commune ne souhaite pas le titulariser, au motif qu'il occupe le poste d'un agent placé en disponibilité qui n'a pas manifesté son intention de quitter définitivement la collectivité. La chambre rappelle que la loi limite à six années consécutives au maximum le recrutement d'un agent sous contrat à durée déterminée ; au-delà, la collectivité est tenue de lui proposer un contrat à durée indéterminée¹⁵. **La chambre invite donc la commune du Tour-du-Parc à régulariser la situation de l'ATSEM.** En réponse aux observations provisoires, le maire s'y est engagé pour le mois de septembre 2023.

Recommandation n° 1. Instaurer un compte épargne-temps pour les agents municipaux.

Recommandation n° 2. Régulariser la situation de l'agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM).

¹⁴ Décrets n°2004-878 du 26 août 2004 et n°2010-531 du 20 mai 2010.

¹⁵ Article L. 332-14 du code général de la fonction publique, anciennement article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

3 LA GESTION COMPTABLE

3.1 La conformité des comptes annuels

La commune doit arrêter ses comptes annuels, sous la forme d'un compte administratif approuvé par le conseil municipal¹⁶. Le compte administratif est présenté par le maire, qui ne peut alors ni présider la séance ni participer au vote à peine de nullité de la délibération¹⁷.

Le format du compte administratif est régi par le code général des collectivités territoriales et l'instruction comptable M14. Le document doit retracer l'exécution du budget en fonctionnement et en investissement et comporter des annexes exhaustivement listées par la réglementation, le tout présenté selon une maquette normalisée¹⁸.

La présentation et le vote du compte administratif annuel du Tour-du-Parc présentent deux anomalies.

D'une part, depuis 2016, le maire présente au conseil municipal un document constitué d'extractions du logiciel comptable, non conforme à la maquette réglementaire et ne comportant aucune des annexes prévues, parmi lesquelles figurent pourtant des informations importantes sur la gestion communale (état de la dette, état du personnel, évolution du patrimoine, etc.). Seule la dernière page de la maquette est éditée pour recueillir la signature de l'ensemble des conseillers municipaux présents, qui signent ainsi des comptes annuels largement incomplets. Cette lacune est préjudiciable à la transparence de la gestion communale à l'égard des élus municipaux, du citoyen et des partenaires de la commune, notamment des financeurs.

D'autre part, le maire a présidé les séances, pris part aux votes et signé les délibérations d'adoption des comptes. Il avait pourtant été alerté en 2018 sur l'illégalité encourue : le 26 mars 2018, il a ainsi demandé au conseil municipal de retirer les délibérations approuvant le compte administratif 2017, votées le 9 février 2018, au motif qu'il avait pris part au vote et qu'une fois son vote déduit, le quorum n'était plus atteint. Il a pourtant de nouveau présidé la séance et pris part au vote au cours des exercices suivants, à l'exception de l'approbation des comptes 2019 en février 2020.

La chambre demande donc à la commune de respecter la réglementation applicable à l'élaboration et à l'adoption des comptes annuels, afin de les sécuriser juridiquement et d'apporter une information complète aux membres du conseil municipal, dès les comptes de l'exercice 2022. La chambre rappelle qu'au 1^{er} janvier 2023, la comptabilité communale va être soumise à l'instruction M57, nouveau référentiel unique des collectivités locales¹⁹ : il appartiendra à la commune de veiller au respect des nouvelles prescriptions, sur le fond et sur la forme.

¹⁶ Article L. 2121-31 du code général des collectivités territoriales.

¹⁷ Article L. 2121-14 du code général des collectivités territoriales. Voir Conseil d'État, 1^{er} août 1928, *Donadey* ; 18 novembre 1931, *Leclerf et Lepage*.

¹⁸ Articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code ; Instruction M14, tome II, titre 4, chapitre 1, § 6.1. Maquette disponible sur [le site officiel du ministère de l'Intérieur](#).

¹⁹ Délibération du 7 juillet 2022.

En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à respecter la procédure d'adoption et la forme réglementaire des comptes administratifs dès l'adoption des comptes de l'exercice 2022.

Recommandation n° 3. Présenter au conseil municipal un compte administratif conforme à la réglementation.

Recommandation n° 4. Adopter le compte administratif conformément à la procédure prévue à l'article L. 2121-14 du code général des collectivités territoriales.

3.2 La fiabilité des comptes

Selon les principes généraux du droit comptable, les comptes annuels doivent être réguliers, sincères et présenter une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat.

La fiabilité des comptes de la commune du Tour-du-Parc appelle deux observations concernant la comptabilité des engagements et des restes à réaliser et la concordance des états de la dette.

3.2.1 La comptabilisation des engagements et des restes à réaliser

Les comptes annuels de la commune doivent inclure, au-delà des dépenses payées et des recettes perçues, celles qui n'ont pas encore donné lieu à encaissement ou décaissement mais sont certaines du fait de l'existence d'un engagement juridique. Les services communaux doivent à cet effet tenir une comptabilité de ces engagements²⁰.

La commune du Tour-du-Parc n'a pas mis en place une telle comptabilité des engagements.

En fonctionnement, lorsqu'une dépense a donné lieu à un engagement juridique et à la constatation du service fait au 31 décembre mais n'a pas fait l'objet d'un mandat de paiement, ou qu'une recette correspondant à un droit acquis n'a pas fait l'objet d'un titre de recette, elles sont rattachées aux charges ou aux produits de l'exercice concerné²¹. Cette procédure demeure toutefois facultative pour les communes de moins de 3 500 habitants²² et n'est pas appliquée par la commune.

²⁰ Article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

²¹ Instruction comptable M14.

²² Instruction comptable M14, tome 2.

En investissement, lorsqu'une dépense a donné lieu à un engagement juridique mais que la réalisation de la prestation n'a pas encore été constatée par un service fait, ou qu'une recette certaine n'a pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes, elles doivent également figurer dans la comptabilité de l'exercice concerné sous la forme de restes à réaliser (RAR), identifiés distinctement dans le compte administratif et reportés au budget de l'exercice suivant. Ils concernent principalement les opérations d'investissement dont les dépenses s'étalent sur plusieurs années à compter de leur engagement ou qui sont engagées en fin d'année²³. La comptabilisation des RAR doit être justifiée par un état détaillé des dépenses et recettes engagées.

La commune a, conformément à ces règles, comptabilisé ses restes à réaliser jusqu'en 2019, mais n'y procède plus depuis 2020. Cette lacune a pu avoir une incidence non négligeable sur la sincérité de ses comptes. S'agissant par exemple du financement des travaux de l'Espace Pierre Derennes, la commune a souscrit le 15 octobre 2020 un emprunt de 1,2 M€ dont seuls 0,8 M€ ont été mobilisés en 2020 ; les 0,4 M€ restants n'ont été levés qu'en mai 2021. Or, les comptes annuels pour 2020 ne font apparaître qu'un emprunt de 0,8 M€ alors que le montant total de l'engagement souscrit par la commune était de 1,2 M€ ; le solde de 0,4 M€ aurait dû être inscrit en restes à réaliser en recette d'investissement.

La chambre demande donc à la commune de rectifier sa pratique en tenant une comptabilité des engagements, ce qu'elle s'est engagée à faire courant 2023. Au cours du contrôle, elle a également repris la comptabilisation des restes à réaliser, pour l'exercice 2022.

Recommandation n° 5. Tenir une comptabilité des engagements.

3.2.2 Le suivi de l'endettement

Chaque année depuis 2017, lors du vote du compte administratif présenté par le maire, le montant total de la dette communale présenté aux élus était inférieur au montant réel des engagements de la commune tel que retracé dans le compte de gestion tenu par le comptable public.

Tableau n° 1 : Rapprochement des états de la dette en €

<i>Encours de dette au 31/12</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Compte administratif</i>	1 109 395	1 044 448	963 430	950 210	1 543 971
<i>Compte de gestion</i>	1 137 436	1 057 955	1 034 861	1 760 447	1 996 117
<i>Ecart</i>	28 041	13 507	71 431	810 237	452 146
	3%	1%	7%	85%	29%

Source : comptes de gestion et comptes administratifs.

²³ Article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales.

Un premier décalage résulte de l'omission de deux emprunts contractés par le syndicat départemental Morbihan Energies pour financer des travaux d'électrification mais dont les annuités sont payées par la commune. Constaté dès 2017, il a toutefois une incidence mineure.

Depuis 2020 en revanche, le compte administratif omet de comptabiliser les emprunts souscrits en cours d'exercice, à hauteur de 800 000 € en 2020 et de 400 000 € en 2021 pour financer les travaux de la salle Pierre Derennes.

La chambre invite donc la commune à fiabiliser son suivi de la dette, démarche qu'elle pourra conduire en lien avec la mise en conformité de son compte administratif (voir chapitre 3.1).

4 LE SOUTIEN A L'ACTIVITE ECONOMIQUE

4.1 La gestion du camping municipal

La commune possède un camping municipal de 150 emplacements situé à proximité immédiate de la place du Rouvran. Le territoire accueille également un camping privé, situé à un kilomètre du camping municipal.

4.1.1 Le mode de gestion

La commune a confié la gestion de l'équipement à un tiers sous la forme d'un contrat de régie intéressée. Ce type de contrat prévoit que le tiers, qualifié de régisseur intéressé, exploite un ouvrage public en contrepartie d'une rémunération assise totalement ou partiellement sur les résultats d'exploitation de l'ouvrage²⁴. Le contrat de régie intéressée est assimilé soit à une délégation de service public soit à un marché public, selon le niveau de risque d'exploitation assumé par le régisseur. Son attribution doit donc faire l'objet d'une procédure transparente de publicité et de mise en concurrence, telle que prévue par la loi²⁵.

Le camping du Tour-du-Parc est géré en régie intéressée de longue date. La commune renouvelle la désignation du régisseur intéressé tous les deux ans.

Les contrats qu'elle conclut ne précisent pas s'il s'agit d'un marché public ou d'une délégation de service public. Or, leurs caractéristiques ne permettent pas de les classer a priori avec certitude dans l'une ou l'autre des catégories. D'une part, la rémunération du régisseur ne comprend pas de part fixe mais seulement une part variable représentant un pourcentage des droits de camping encaissés, ce qui pourrait assimiler le contrat à une délégation de service public en raison de l'exposition du régisseur à l'aléa commercial de l'exploitation²⁶. D'autre part, le régisseur ne supporte presque aucune charge d'entretien puisque la commune met à sa disposition le matériel d'entretien des espaces verts et des sanitaires, et procède aux travaux de réfection (peinture, sanitaires, etc.), ce qui caractériserait plutôt un marché public.

²⁴ Article R. 2222-5 du code général des collectivités territoriales.

²⁵ Articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales pour les délégations de service public ; articles L. 2120-1 et suivants du code de la commande publique pour les marchés publics. Les procédures d'attribution des délégations de service public et des marchés publics sont régies par le code de la commande publique.

²⁶ Article L. 1121-1 du code de la commande publique : « *La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable* ».

En tout état de cause, il convient avant tout de s'assurer que les obligations de publicité et de mise en concurrence communes aux marchés publics et aux délégations de service public ont été respectées. Dans le cas présent, le renouvellement du contrat de régie intéressée a systématiquement donné lieu à la diffusion d'un avis d'appel public à la concurrence, en réponse auquel plusieurs candidatures ont été déposées²⁷. Les supports utilisés pour la diffusion sont adaptés²⁸. Le choix du régisseur a été examiné en commission municipale puis approuvé par le conseil municipal, sur la base d'un projet de contrat et d'un rapport du maire analysant les candidatures. Les décisions d'attribution ont été publiées et les candidats évincés ont reçu notification du résultat de la consultation.

Par ailleurs, la mise en œuvre du contrat de régie intéressée implique un mandat de gestion de fonds publics, lesquels ne peuvent en principe être encaissés que par le comptable public. La régie intéressée repose ainsi sur une régie d'avances et de recettes au sens de la réglementation²⁹ comptable. Le contrat doit dès lors désigner la personne habilitée à manier les fonds publics (régisseur comptable) et son suppléant, déterminer les modalités de calcul et de paiement de la rémunération du régisseur, régler les modalités de reversement des fonds dans la caisse du comptable public (périodicité et plafond d'encaisse) ainsi que les modalités de contrôle de la régie par la commune et le comptable public³⁰.

Les contrats conclus par la commune du Tour-de-Parc sont conformes aux dispositions réglementaires et la chambre a pu vérifier que le régisseur respectait le plafond d'encaisse de 3 000 € et déposait très régulièrement les fonds dans la caisse du comptable public. La périodicité du versement de la rémunération du régisseur, prévue tous les mois sur les six mois d'exploitation du camping, n'est en revanche pas respectée : elle était plus fréquente jusqu'en 2020 et est moins fréquente depuis 2021³¹.

La commune confie ainsi la gestion du camping municipal à un tiers sous la forme d'un contrat de régie intéressée, mode de gestion qu'elle maîtrise dans l'ensemble.

4.1.2 L'équilibre économique

La comptabilité du camping est retracée dans les comptes de la commune sous la forme d'un budget annexe dédié.

Le camping municipal est classé « 2 étoiles » et la commune applique des tarifs accessibles. Cette modération tarifaire n'empêche pas l'équipement de présenter une situation financière favorable du fait d'une fréquentation élevée. Le chiffre d'affaires dégagé, stable de 2017 à 2019 puis en forte augmentation en 2021 après une année 2020 difficile pour cause d'épidémie de *sars-cov-2*, a permis au budget annexe de dégager un excédent d'exploitation représentant en cumulé 44 % du chiffre d'affaires. En 2022, le chiffre d'affaires attendu est de 211 000 €.

²⁷ 2 ou 3 candidatures lors des mises en concurrence de 2016, 2018 et 2019 ; 10 candidatures en 2021.

²⁸ *Ouest France* et *L'officiel des terrains de camping*.

²⁹ Article 22 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ; articles R. 1617-1 à -18 du code général des collectivités territoriales.

³⁰ Article R. 2222-5 du code général des collectivités territoriales.

³¹ 10 versements en 2017 ; 7 en 2018 ; 7 en 2019 ; 8 en 2020 ; et 4 versements en 2021.

Tableau n° 2 : Situation financière du budget annexe camping

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
Chiffre d'affaires	141 613	140 635	136 734	111 570	170 392	700 943
(-) Charges générales	42 074	37 468	24 395	27 736	40 275	171 948
(-) Charges de personnel	6 850	8 346	7 000	6 956	6 914	36 067
(-) Rémunération du régisseur	37 137	37 126	35 654	25 840	48 740	184 497
(=) Excédent brut d'exploitation	55 552	57 695	69 685	51 037	74 463	308 432
(+) Résultat exceptionnel	43	-	1 275	-	1 184	2 503
(=) Capacité d'autofinancement	55 595	57 695	70 960	51 037	75 646	310 934
(-) Dépenses d'équipement	34 963	2 000	31 187	11 092	32 211	111 452
(-) Reversement au budget principal	50 000	50 000	30 000	50 000	50 000	230 000
(=) Besoin ou capacité de financement	-29 367	5 695	9 773	-10 055	-6 565	-30 518
Fonds de roulement au 31/12	68 619	74 313	84 087	74 665	68 101	
(-) Besoin en fonds de roulement	- 11 602	737	- 2 700	- 5 735	1 041	
(=) Trésorerie au 31/12	80 220	73 576	86 787	80 401	67 060	

Source : CRC d'après comptes de gestion.

En l'absence de dettes, cet excédent a été utilisé pour alimenter le budget principal à 74 % et pour investir dans le camping à 36 %. La commune a ainsi amélioré les prestations en procédant à la refonte du site internet, à l'implantation de deux bungalows en toile, à la rénovation du bâtiment de l'accueil, à la réfection du réseau des eaux pluviales, à l'acquisition de nouveaux matériels (sanitaires, espaces verts, informatique), à la remise en état des bornes électriques et à la plantation d'arbres et de haies. Elle a puisé 30 000 € dans la trésorerie du budget annexe pour boucler le financement des investissements ; la trésorerie demeure néanmoins à un niveau satisfaisant représentant six mois de charges courantes.

Les modalités de rémunération du régisseur sont inchangées depuis 2016 : 19,5 % des droits de camping collectés HT jusqu'à 90 000 € de recettes, 39 % au-delà. Cette rémunération est exclusive de toute autre indemnité, gratification ou bonus, à l'exception d'un logement gratuitement mis à la disposition du régisseur au sein du camping. Son montant n'apparaît pas excessif même si le seuil de recettes au-delà duquel le taux préférentiel de 39 % s'applique est largement franchi chaque année. La commune a dès lors annoncé au cours du contrôle son intention de prévoir un troisième taux de rémunération intermédiaire entre 19,5 et 39 %.

Enfin, le camping collecte bien la TVA au taux réduit de 10 % ainsi que le prévoit le code général des impôts³².

³² Le camping municipal est assujéti dès lors qu'il exerce une activité concurrentielle (article 256 B) et que son chiffre d'affaires annuel excède la franchise en base de 32 900 € (article 293 B). Le taux réduit de 10 % est prévu à l'article 279.

Le camping municipal du Tour-du-Parc connaît une forte fréquentation durant la belle saison qui lui permet de présenter une situation financière confortable, à même de financer des investissements d'amélioration, d'assurer une rémunération convenable au régisseur et d'alimenter chaque année les ressources du budget principal de la commune.

4.2 Le projet d'aire d'accueil pour camping-cars

La commune a souhaité aménager une aire pour camping-cars afin de renforcer son attractivité touristique à l'année et de canaliser le stationnement de ces véhicules, à l'origine de conflits d'usage.

Le plan local d'urbanisme adopté en 2013 autorise expressément ce type d'activité sur trois sites, classés en espaces naturels à vocation de loisirs (NL)³³ : les deux campings et le site de villégiature de l'établissement public de santé mentale de Saint-Avé. La commune a eu l'occasion d'acquérir ce dernier en 2020 et le conseil municipal a approuvé l'opération le 18 décembre 2020. L'acquisition porte sur deux terrains d'une superficie totale de 6 040 m², au prix de 18 000 €. Seule une parcelle de 3 107 m² va finalement être consacrée à l'aire d'accueil, le reste du terrain (2 933 m²) ayant été aménagé en « *prairie mellifère* » où la commune a implanté des ruches et installé un troupeau de moutons qui sera chargé de tondre les espaces verts municipaux.

Dès le 2 février 2021, la commune a été démarchée par le principal gestionnaire d'aires automatisées pour camping-cars de France, basé en Loire-Atlantique. Le conseil municipal a confié l'exploitation de la future aire à cette société le 23 avril 2021, sous la forme d'une convention d'occupation du domaine public. Cependant, en octobre 2022, la convention n'avait toujours pas été signée et l'aire d'accueil n'était toujours pas aménagée en raison d'un recours contentieux formé contre le projet.

La chambre observe que la commune s'est empressée de répondre favorablement à la manifestation d'intérêt d'un exploitant potentiel alors que le projet n'en était qu'à ses prémices, et n'était pas encore précisément défini ; dans l'attente qu'il le soit, elle aurait pu surseoir à désigner un exploitant.

Le terrain qui était alors en cours d'acquisition n'était, en effet, pas immédiatement exploitable. Il constitue une parcelle arborée comprenant un bâtiment de 54 m² désaffecté, située au bout d'une impasse menant à la mer. La commune doit donc procéder à des travaux et à des aménagements non négligeables pour le transformer en aire d'accueil et en permettre l'accès depuis le centre-bourg : démolition du bâtiment existant, terrassement, plantations et remembrement des espaces verts, aménagements paysagers, adaptation des réseaux et de la voirie, prise en compte du surplus de circulation généré.

Or, en avril 2021, le programme des travaux n'avait pas été établi ni chiffré et le conseil municipal n'avait pas délibéré sur la consistance et les détails du projet. En particulier, le conseil n'avait pas arrêté le nombre d'emplacements, qui conditionne une partie des aménagements à réaliser.

³³ Règlement de la zone NL, article 1^{er}, p. 30 du règlement d'urbanisme.

Ces aménagements doivent pourtant être conçus avec soin et faire l'objet d'une vigilance particulière en matière de droit de l'urbanisme et de respect de l'environnement puisque le site bénéficie d'un emplacement privilégié, à l'extrémité sud du bourg, à 300 mètres de la mer, et doit faire l'objet d'une autorisation d'urbanisme.

Si le règlement du plan local d'urbanisme prévoit expressément que cette parcelle peut accueillir « *un terrain de camping-caravaning* » et « *les constructions et installations nécessaires à son exploitation* », il encadre strictement les aménagements autorisés. L'aire d'accueil devra ainsi s'intégrer dans l'environnement naturel et respecter de nombreuses prescriptions : clôtures prenant un aspect naturel de haies vives bocagères ; grillages éventuels d'une hauteur maximum de 1,5 mètre masqués par une haie plantée ; espaces libres de construction conçus de façon à réduire au maximum l'imperméabilisation des sols et donc engazonnés ou gravillonnés plutôt que recouverts d'une dalle de béton ou de bitume ; plantations existantes maintenues ou remplacées par des plantations équivalentes ; aires de stationnement plantées par au moins un arbre de haute-tige par 100 m² de terrain ; limitation des nuisances pour le voisinage notamment en entourant le site de haies et d'arbres de haute-tige formant écran³⁴.

Le contentieux qui a conduit à ajourner le projet, formé par un collectif de voisins, porte d'ailleurs sur le respect des règles d'urbanisme dans le cadre du permis de démolition du bâtiment existant, délivré par le maire le 1^{er} juillet 2021³⁵.

Le conseil municipal s'est finalement prononcé le 3 septembre 2021 sur un projet détaillé, qui prévoit une aire d'accueil de 24 emplacements et s'efforce de se conformer aux prescriptions du plan local d'urbanisme en matière de végétalisation et de préservation de la perméabilité des sols.

La chambre souligne que cette approbation est tardive.

Elle intervient après la désignation de l'exploitant et alors que le maire et ses adjoints ont sollicité des devis auprès d'entreprises de travaux publics et de paysagistes dès le mois d'avril 2021³⁶.

Si le conseil municipal du 3 septembre 2021 a autorisé le maire à solliciter les autorisations d'urbanisme nécessaires à la réalisation de l'aire d'accueil, cette délibération constitue en réalité une régularisation *a posteriori* puisque le maire avait déjà délivré le permis de démolir le 1^{er} juillet 2021, sans y être préalablement habilité par le conseil municipal.

³⁴ Articles 11 à 13 du règlement de la zone NL, p. 31 du règlement du plan local d'urbanisme.

³⁵ Le collectif, constitué en « comité de sauvegarde des Fosses du Rouvran », a également organisé une manifestation le jour du conseil municipal qui a approuvé la convention d'occupation du domaine public et a diffusé une pétition.

³⁶ Comptes rendus des réunions du bureau municipal des 29 mars et 12 avril 2021.

De plus, la commune a suivi la procédure proposée par la société qui, le 2 février 2021, a spontanément manifesté son intérêt pour exploiter l'aire d'accueil, mais sans expertiser préalablement cette proposition. Or, la société candidate a proposé la procédure qui lui était la plus favorable car la moins exigeante en termes de publicité et de mise en concurrence préalables³⁷, et la moins à même de donner à la collectivité la possibilité de contrôler les modalités de mise en œuvre du service et d'édicter des prescriptions (au-delà de celles relevant de la simple conservation du domaine public occupé). Même dans le cadre de la procédure minimale suivie par la commune³⁸, le cahier des charges annoncé dans l'avis de publicité n'a pas été élaboré.

Une expertise préalable était d'autant plus nécessaire que le projet présente un caractère particulièrement sensible compte tenu de sa localisation, des règles d'urbanisme et de préservation de l'environnement auxquelles il est soumis et des enjeux en termes de circulation routière et de cohabitation entre les touristes et les résidents. Si la commune n'a pas souhaité gérer l'équipement sous la forme d'un service public, elle reste à l'initiative du projet, qui répond à un besoin d'intérêt général, à savoir « *apporter une solution durable (...) à l'augmentation du nombre de camping-cars fréquentant la commune* », qui génère des conflits d'usage³⁹. Elle va d'ailleurs réaliser elle-même les travaux d'aménagement de l'aire d'accueil, qui constituera dès lors un ouvrage public. Il lui appartient donc d'utiliser un outil juridique qui lui permette de fixer des prescriptions quant à l'usage de l'aire d'accueil, en particulier pour s'assurer que le service proposé par l'exploitant répond au besoin exprimé par le conseil municipal.

En l'absence de cahier des charges et de toute prescription fixée quant à la nature et aux modalités du service proposé, la commune a insuffisamment cadré son projet. Compte tenu de son caractère sensible, il en résulte notamment une persistance du risque contentieux.

En conclusion, la commune du Tour-du-Parc souhaite aménager une aire d'accueil pour camping-cars, après avoir réglementé en 2016 leur stationnement sur le territoire. Ce projet peut constituer une réponse adaptée aux conflits d'usage constatés sur la voie publique entre les touristes, les résidents et les professionnels de la mer. Cependant, le conseil municipal ne s'est prononcé sur un projet détaillé que le 3 septembre 2021, après avoir désigné un exploitant dès avril 2021 et alors que l'exécutif municipal avait déjà amorcé les travaux d'aménagement. La chambre estime que la commune a ainsi agi dans la précipitation, sans une réflexion préalable sur l'outil contractuel le plus approprié et sans cadrer suffisamment le service proposé, alors que le projet est sensible, notamment au plan environnemental. Elle lui demande donc de surseoir à signer la convention d'exploitation afin de procéder à une étude approfondie pour déterminer l'outil juridique le plus adapté, pour fixer les prescriptions qu'elle souhaite voir appliquer au service et pour s'assurer de sa bonne insertion dans un environnement sensible.

³⁷ À l'instar d'autres communes du littoral atlantique ayant aménagé une aire de camping-cars ces dernières années, la commune du Tour-du-Parc aurait pu passer un marché public ou une délégation de service public : Locmariaquer (56) en 2021, Pénestin (56) en 2017, Loctudy (29) en 2017, Bouaye (44) en 2021 et Challans (85) en 2022.

³⁸ La procédure d'autorisation d'occupation du domaine public après manifestation spontanée d'intérêt est régie par l'article L. 2122-1-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

³⁹ Délibération du conseil municipal du 18 décembre 2020.

En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué qu'elle procéderait à un appel d'offres courant 2023 pour l'aménagement et l'exploitation de la future aire de camping-cars.

4.3 L'appui à la filière ostréicole

La filière ostréicole tient une place importante au Tour-du-Parc, où elle occupe la majeure partie de la presqu'île de Pencadénic.

Depuis 2014, la commune a pris quatre mesures d'appui aux professionnels de la mer :

- Elle s'est attachée à résoudre les conflits d'usages entre les ostréiculteurs et les plaisanciers. Une zone de mouillage et d'équipements légers (ZMEL) a été créée en 2015 pour réglementer l'occupation du domaine public maritime bordant le Tour-du-Parc⁴⁰. À cette occasion, la commune a supprimé 21 emplacements et réorganisé les zones de mouillage ; elles comptent désormais une quarantaine de bouées pour les professionnels et une cinquantaine pour les plaisanciers, posées et entretenues par la commune. Parallèlement, la commune a créé un budget annexe dédié aux mouillages afin de retracer les flux financiers correspondant à ce service.
- Elle a rénové en 2017 la chaussée submersible de la Grande Vanne, qui dessert six chantiers ostréicoles, pour un coût total des travaux de 89 000 € HT⁴¹. Les travaux ont été financés pour moitié par le département du Morbihan.
- Elle a rénové en 2015 le poste d'avitaillement qu'elle a installé à la cale de Pencadénic pour vendre du carburant aux professionnels de la mer. La chambre observe toutefois que la commune achète le gazole pêche avitaillé hors de toute procédure de publicité et de mise en concurrence, pour un montant annuel moyen de 95 000 € HT entre 2017 et 2021, largement supérieur au seuil de 40 000 € HT au-delà duquel une telle procédure est obligatoire. **La chambre demande dès lors la commune de procéder à ces achats sous la forme d'un marché public, l'accord-cadre pluriannuel constituant le vecteur le plus adapté à ce besoin récurrent. En réponse aux observations provisoires, elle a indiqué avoir engagé un appel d'offres pour l'achat du gazole pêche.**

Recommandation n° 6. Procéder à l'achat du gazole pêche conformément aux règles de la commande publique.

⁴⁰ Arrêté préfectoral du 26 mars 2015.

⁴¹ Une convention de superposition de gestion, signée entre l'État et la commune en février 2003, a donné à la commune une autorisation d'occupation du domaine public maritime sur une superficie de 1 911 m² correspondant au chemin assurant l'accès aux concessions de cultures marines du secteur de Castel. À ce titre, l'entretien du chemin de la Grande Vanne incombe à la commune.

- Par délibération du 24 février 2022, la commune a approuvé la création d'un « village des saisonniers » destiné à héberger les travailleurs saisonniers employés par les professionnels du tourisme en été et par les ostréiculteurs en hiver. Ce projet fait suite à un recensement des besoins effectué par la mairie auprès des professionnels. Il doit prendre la forme de structures légères de type « *tiny house* » pouvant accueillir au total une quinzaine de saisonniers. Le budget prévisionnel est de 150 000 € HT.

Par ailleurs, la commune souhaite valoriser l'ostréiculture sur le plan touristique. Depuis 1998, elle envisage de construire un « musée de l'huître », centre d'interprétation et de ressources de l'ostréiculture et des produits de la mer. Une étude a été lancée en 2015 par la communauté de communes de la presqu'île de Rhuys et la commune a acquis en 2019 un terrain en centre-ville pour 240 000 €, afin d'accueillir l'équipement. La maîtrise d'ouvrage du projet, renommé « Ostréapolis », a finalement été transférée à GMVA. Les travaux ont débuté en janvier 2022 et l'ouverture du site est prévue en 2023.

4.4 Le soutien au logement des foyers actifs

La commune souhaite favoriser l'implantation sur son territoire de résidents permanents et de ménages actifs. Pour ce faire, elle est intervenue directement de deux façons depuis 2016.

D'une part, en 2019, elle a reconverti des gîtes communaux saisonniers en trois logements locatifs à l'année⁴².

D'autre part, le conseil municipal a fixé les prix et les conditions d'attribution du lotissement communal du Chemin du Roy en cohérence avec cet objectif : le prix des terrains est inférieur de 30 % au prix du marché et seules seront retenues les demandes émanant de particuliers s'engageant à occuper le logement à construire comme résidence principale pour une durée de dix ans⁴³.

En conclusion, la chambre constate que la réglementation et la planification de l'urbanisme constituent un enjeu sensible pour la commune du Tour-du-Parc, dont le territoire est concerné par la loi Littoral, recouvert à 45 % de zones humides et classé à 58 % en zone Natura 2000. De ce fait, la commune a souhaité conserver la maîtrise de son urbanisme. En janvier 2021, après la définition du schéma de cohérence territoriale de GMVA approuvé le 13 février 2020, elle a engagé la révision de son plan local d'urbanisme. Au préalable, le 12 novembre 2020, le conseil municipal avait rejeté le transfert de cette compétence à GMVA, comme la loi le lui permettait⁴⁴.

⁴² Délibération du 4 octobre 2019.

⁴³ Délibérations du 9 décembre 2021 et du 27 janvier 2022. Délai de dix ans sauf exceptions (décès, divorce, mutation professionnelle).

⁴⁴ Article 136 de la loi ALUR du 24 mars 2014. L'élaboration du PLU est demeurée communale au sein de GMVA après que au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y soient opposées.

La chambre observe toutefois que la commune gagnerait à renforcer son expertise en matière de droit de l'urbanisme. En réponse aux observations provisoires, elle a indiqué que l'agent en charge de l'urbanisme suivrait en mars 2023 une formation spécifique sur les risques juridiques et contentieux en matière d'urbanisme.

Le permis d'aménager qu'elle a délivré en juin 2017 pour l'aménagement du secteur du Bois de la Salle, son principal projet d'urbanisation, a en effet été annulé le 4 octobre 2022 par la cour administrative d'appel de Nantes⁴⁵ au motif qu'il méconnaissait à la fois le plan local d'urbanisme en vigueur et la loi Littoral.

Or, si la commune a signé le 18 décembre 2020 une convention avec GMVA pour bénéficier de l'appui du service aménagement et planification de l'agglomération, cette convention exclut explicitement « *l'assistance permettant de garantir la sécurité juridique (...) du contenu du PLU et des études annexes* ».

La chambre l'invite en conséquence à porter une attention toute particulière, lors de la révision du plan local d'urbanisme, à sa compatibilité avec les règles nationales et en particulier avec la loi Littoral, ce à quoi elle s'est engagée en réponse aux observations provisoires.

⁴⁵ Arrêt n° 21NT02546.

5 LA CONSTRUCTION DE L'ESPACE PIERRE DERENNES

La construction d'une salle polyvalente haut de gamme de 1 000 m² pouvant accueillir des réceptions, des spectacles et des séminaires, dénommée « Espace Pierre Derennes », a constitué le principal projet d'investissement du mandat 2014-2020. Les travaux ont été réalisés en 2020 et 2021 et l'équipement a été mis en service le 28 janvier 2022.

5.1 La réalisation des travaux

La commune doit réaliser ses achats sous la forme de marchés publics dont la conclusion et l'exécution sont régis par une législation spécifique désormais regroupée dans le code de la commande publique, qui a remplacé le code des marchés publics le 1^{er} avril 2019. À ce titre, elle est tenue d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics par la transparence des procédures ainsi que la liberté d'accès et l'égalité de traitement des prestataires intéressés⁴⁶.

Le projet a été engagé en 2015. En octobre 2015, la commune a estimé le coût des travaux à 850 000 € HT, puis l'a rapidement réévalué à 1,2 M€. Elle a désigné un maître d'œuvre en mars 2016 puis délivré le permis de construire le 8 novembre 2017. L'avant-projet définitif a été approuvé par le conseil municipal le 9 février 2018 et prévoit un coût des travaux de 1,5 M€ HT.

Le marché public de travaux a été lancé en janvier 2019 sous la forme d'un appel d'offres formalisé décomposé en 18 lots, ce qui apparaît conforme au code de la commande publique et n'appelle pas d'observations. 12 lots ont été attribués tandis que les quatre autres ont été déclarés infructueux. À ce stade, le coût prévisionnel des travaux avait été porté à 1,6 M€ HT.

La commune a ensuite tardé à relancer l'attribution des lots déclarés infructueux, à laquelle elle n'a procédé qu'en février 2020. Les actes d'engagement n'ont ainsi été signés qu'entre janvier et novembre 2020. De ce fait, le délai de validité des offres retenues sur les 12 premiers lots attribués, fixé à 120 jours, avait expiré, et à compter de novembre 2019, la commune avait dû négocier au cas par cas avec les entreprises un ajustement des prix. De même, l'attribution des lots déclarés infructueux a donné lieu à un relèvement des prix initialement prévus⁴⁷. La commune a par ailleurs ajouté des aménagements en décembre 2020, pour 75 628 € HT⁴⁸. Le montant total définitif des travaux à la clôture de l'opération s'est élevé à 1,94 M€, soit plus du double de l'estimation initiale.

⁴⁶ Article L. 3 du code de la commande publique.

⁴⁷ Le lot « bardage », estimé à 70 000 € dans l'appel d'offres de début 2019, a été attribué pour 122 300 € HT en février 2020.

⁴⁸ Un espace bureau et une salle de réunion en open-space. Délibération du 18 décembre 2020.

5.2 Le pilotage financier

5.2.1 Le suivi de l'opération d'investissement sous la forme d'une autorisation de programme

Le conseil municipal peut décider de suivre les projets d'investissement pluriannuels sous la forme d'une autorisation de programme et de crédits de paiement (AP/CP)⁴⁹. Il vote alors une autorisation de programme qui constitue la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour financer cet investissement, sans limite de durée ; chaque année, sont inscrits au budget les crédits de paiement qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées sur l'exercice dans le cadre de l'opération qui fait l'objet de l'autorisation de programme.

La commune du Tour-du-Parc a recouru à cette procédure pour suivre la construction de l'Espace Pierre Derennes⁵⁰. Le conseil municipal a fixé le montant total autorisé à 1 797 721 € TTC sur trois ans, déclinés en crédits de paiement à hauteur de 600 000 € pour 2018, 600 000 € pour 2019 et 597 721 € pour 2020.

La chambre souligne qu'en recourant à une autorisation de programme, la commune a fait un effort notable de transparence et de pilotage pluriannuel pour ce qui fut son projet d'investissement majeur du mandat 2014-2020.

Elle observe toutefois qu'une fois l'autorisation de programme votée, la commune n'en a pas suivi l'exécution et ne l'a pas utilisée comme un outil de pilotage partagé au sein du conseil municipal. Si le conseil municipal a une première fois délibéré, en janvier 2019, pour modifier la répartition des crédits de paiement, l'autorisation de programme n'a pas été révisée par la suite, alors que le coût du marché de travaux a augmenté à deux reprises, en juillet 2019 et en décembre 2020⁵¹. De plus, les travaux n'ont pas été achevés en 2020 mais en 2022 et le conseil municipal n'a pas davantage délibéré pour ajuster le calendrier des travaux et ouvrir des crédits de paiement après 2020. De manière générale, le conseil municipal n'a pas délibéré chaque année sur l'état d'avancement et la révision des AP/CP, ainsi que l'impose la réglementation⁵². L'autorisation de programme a été clôturée par délibération du 8 décembre 2022.

⁴⁹ Article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales.

⁵⁰ Délibération du 9 février 2018.

⁵¹ Avenant n°1 au marché de maîtrise d'œuvre portant à 1,9 M€ TTC le montant des travaux (délibération du 12 juillet 2019) ; avenant n°2 au marché de maîtrise d'œuvre ajoutant la construction d'un espace bureau pour 90 754 € TTC (délibération du 18 décembre 2020).

⁵² Article R. 2311-9 du code général des collectivités territoriales.

5.2.2 L'anticipation et le suivi des coûts d'exploitation

Sur le plan financier, un équipement de la taille de l'Espace Pierre Derennes est susceptible de présenter un coût de fonctionnement non négligeable pour le budget communal. C'est la raison pour laquelle la loi impose aux communes de moins de 5 000 habitants qui réalisent une « *opération exceptionnelle d'investissement* » de procéder à une « *étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement* » lorsque le coût total du projet dépasse 150 % des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité⁵³. Cette étude doit être présentée au conseil municipal,

Or, la commune du Tour-du-Parc n'a pas procédé à une telle évaluation alors que le coût total de l'Espace Pierre Derennes représente 210 % de ses recettes réelles de fonctionnement.

L'aléa sur l'exploitation de la salle est pourtant réel. En 2022, première année d'ouverture, seules 16 utilisations gratuites par des associations parcaises ont été constatées. Au 15 octobre 2022, neuf devis d'occupation payante avaient été réalisés, dont quatre pour 2023, pour un montant total de 5 535 €. Le succès rencontré au lancement de l'exploitation de la salle apparaît donc timide.

Dès lors, la chambre recommande à la commune de suivre les dépenses et recettes d'exploitation de l'Espace Pierre Derennes sous la forme d'une comptabilité analytique ou d'un budget annexe dédié. La commune pourrait envisager d'y faire figurer le coût complet de l'équipement, en incluant le remboursement de l'emprunt et le cas échéant l'amortissement du bâtiment et du matériel qui l'équipe. La commune n'est certes pas tenue d'équilibrer financièrement l'exploitation de l'équipement, la plupart des salles polyvalentes présentant un déficit d'exploitation ; un tel suivi permettrait cependant aux élus d'ajuster la politique tarifaire et de connaître le niveau du déficit d'exploitation pris en charge par le budget principal. En réponse aux observations provisoires, la commune s'y est engagée.

Recommandation n° 7. Suivre l'exploitation de l'Espace Pierre Derennes sous la forme d'une comptabilité analytique.

Par ailleurs, l'exploitation de l'équipement est directement assurée par la commune, en pratique par les élus et la directrice générale des services. La chambre souligne que si ce mode de gestion peut être adaptée à une utilisation de l'équipement par une clientèle locale (associations, fêtes de familles), la commune gagnerait à s'appuyer sur l'office de tourisme de Vannes Golfe du Morbihan ou sur un prestataire spécialisé, si elle souhaite développer le tourisme d'affaires, notamment en lien avec la future cité de l'huître Ostréapolis.

⁵³ Articles L. 1611-9 et D. 1611-35 du code général des collectivités territoriales.

6 LA SITUATION FINANCIERE

Les finances de la commune du Tour-du-Parc sont suivies dans un budget principal et quatre budgets annexes retraçant les opérations relatives au camping municipal, au poste d'avitaillement, aux mouillages et au lotissement Chemin du Roy. Si les budgets du camping et de l'avitaillement présentent une activité non négligeable, les enjeux financiers restent néanmoins concentrés sur le budget principal.

Tableau n° 3 : Poids relatif des budgets dans les finances communales

<i>Part respective des dépenses de fonctionnement en 2021</i>	<i>en €</i>	<i>en %</i>
<i>Budget principal</i>	649 645	70 %
<i>Budget annexe Camping</i>	145 929	16 %
<i>Budget annexe Avitaillement</i>	110 737	12 %
<i>Budget annexe Mouillages</i>	21 088	2 %
<i>Budget annexe Lotissement Chemin Roy</i>	0	0 %
TOTAL	927 399	100 %

Source : CRC d'après comptes de gestion.

Selon les indicateurs financiers de la Cour des comptes, le Tour-du-Parc faisait partie en 2021 des 30 communes du département du Morbihan (sur 249) présentant la situation financière la plus favorable.

6.1 Le cycle de fonctionnement du budget principal

6.1.1 Les recettes de fonctionnement

Les produits de gestion ont sensiblement progressé depuis 2017, de 3,7 % par an en moyenne. Leur dynamisme est porté par les ressources fiscales et les recettes d'exploitation, qui représentent 80 % du total. À l'inverse, les dotations de l'État sont stables⁵⁴ et la fiscalité reversée a diminué dans le cadre du nouveau pacte financier et fiscal de GMVA.

⁵⁴ La progression constatée en 2021 est liée à une dotation de fonctionnement exceptionnelle. Hors de cette dotation, les ressources institutionnelles atteignent 137 000 €.

Tableau n° 4 : Structure des produits de gestion

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Ressources fiscales propres</i>	635 522	663 651	686 793	710 139	730 227	3,5%
+ <i>Fiscalité reversée</i>	68 276	55 311	61 128	46 695	33 866	-16%
= <i>Fiscalité totale nette</i>	703 798	718 962	747 921	756 834	764 093	2,1%
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	139 791	171 995	154 281	153 761	172 454	5,4%
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	128 667	122 692	113 342	106 144	186 302	9,7%
= Produits de gestion	972 256	1 013 650	1 015 545	1 016 739	1 122 849	3,7%

Source : CRC d'après comptes de gestion.

La commune bénéficie ainsi d'un rendement des impôts directs locaux très favorable, en raison de bases élevées, trois fois supérieures à la moyenne nationale pour la taxe d'habitation et deux fois supérieures à cette moyenne pour la taxe foncière sur le bâti. Ces bases ont augmenté depuis 2017 sous l'effet notamment de la construction de nouveaux logements (+33 entre 2013 et 2019). Cette dynamique de construction finance également les investissements par l'intermédiaire de la taxe d'aménagement qui a rapporté plus de 450 000 € entre 2017 et 2021.

La commune dégage dès lors un produit fiscal par habitant supérieur de 18 % à la moyenne, tout en appliquant des taux d'imposition inférieurs. Le taux de taxe d'habitation est ainsi le plus faible des 35 communes de GMVA, et le taux de taxe foncière le deuxième plus faible du territoire.

Tableau n° 5 : Eléments de fiscalité

	2017		2021	
	Tour-du-Parc	Moyenne	Tour-du-Parc	Moyenne
<i>en € / habitant</i>	BASES			
<i>Taxe d'habitation</i>	2 947	1 109	3 163	1 181
<i>Taxe foncier bâti</i>	1 810	9 34	2 018	1 010
<i>Taxe foncier non bâti</i>	26	63	29	65
<i>en %</i>	TAUX			
<i>Taxe d'habitation</i>	7,27%	12,24%	7,27%	12,41%
<i>Taxe foncier bâti</i>	14,24%	15,42%	14,24%	15,44%
<i>Taxe foncier non bâti</i>	30,56%	43,70%	30,56%	43,64%
<i>en € / habitant</i>	PRODUIT			
<i>Taxe d'habitation</i>	214	136	235	205
<i>Taxe foncier bâti</i>	258	144	286	242
<i>Taxe foncier non bâti</i>	8	27	9	13

Source : DGFIP et DGCL, communes de 500 à 2 000 habitants.

En conséquence, l'effort fiscal⁵⁵ consenti par le contribuable parcais est modéré, inférieur de 20 % à la moyenne nationale des communes comparables. Il est le plus faible des 35 communes membres de GMVA

Tableau n° 6 : Effort fiscal comparé

Effort fiscal	2017	2018	2019	2020	2021
Effort fiscal Le Tour-du-Parc	0,79	0,80	0,8	0,80	0,80
Effort fiscal moyen des communes de 1 000 à 2 000 hab.	n.c.	1,03	1,03	1,03	1,04

Source : DGCL.

La commune a par ailleurs bénéficié de la hausse des prix de l'immobilier sur le littoral morbihannais puisque le produit des droits de mutation à titre onéreux (« frais de notaire ») a presque doublé depuis 2017. Il représente désormais près de 10 % des ressources fiscales.

La progression des ressources d'exploitation et leur niveau élevé sont quant à eux liés à deux facteurs : d'une part, le reversement annuel de 50 000 € en provenance du budget annexe du camping municipal (voir chapitre 4.1.2) ; d'autre part, la mise en location de nouveaux logements communaux dont il a résulté une augmentation de 25 % des revenus locatifs.

6.1.2 Les dépenses de fonctionnement

Les charges courantes de la commune ont progressé en moyenne de 3 % par an entre 2017 et 2021.

Tableau n° 7 : Structure des dépenses de fonctionnement

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	215 930	235 581	239 130	195 542	250 169	3,7%
+ <i>Charges de personnel</i>	263 167	278 689	274 557	283 390	284 882	2,0%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	15 087	11 240	11 950	10 260	8 210	-14,1%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	83 850	85 857	85 377	89 430	108 226	6,6%
= Charges de gestion	578 034	611 366	611 014	578 622	651 487	3,0%
+ <i>Charges d'intérêts</i>	29 796	33 414	28 770	26 601	30 100	0,3%
= Charges courantes	607 830	644 781	639 784	605 223	681 587	2,9%
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	43%	43%	43%	47%	42%	ns

Source : CRC d'après comptes de gestion.

⁵⁵ L'effort fiscal est le rapport entre le produit des impôts directs locaux (taxe d'habitation, taxes foncières sur le bâti et sur le non bâti) au Tour-du-Parc, et le produit théorique qui résulterait de l'application aux bases fiscales de la commune des taux moyens nationaux d'imposition. Pour l'avenir, la loi de finances pour 2022 a modifié la définition de l'effort fiscal en y intégrant de nouvelles recettes telles que les droits de mutation à titre onéreux et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Si les charges générales ont augmenté de 35 000 € (3,7 %/an), leur montant de 2021 n'était supérieur que de 10 000 € à celui de 2014. En effet, entre 2014 et 2017, la commune a produit un effort de réduction de 25 000 € de ses charges générales. Celles-ci restent ainsi maîtrisées : elles représentent 153 € par habitant tandis que la moyenne nationale des communes de 500 à 2 000 habitants est de 195 €.

L'évolution des charges de personnel, de 2 % par an, est de même demeurée maîtrisée. L'effectif municipal étant contenu (voir chapitre 2.3) et le personnel municipal plutôt jeune, la masse salariale est contrôlée. Les dépenses de personnel représentent ainsi 229 € par habitant soit un niveau inférieur à la moyenne nationale des communes de 500 à 2 000 habitants (275 €). De même, leur part dans les charges courantes, qui atteignait 42 % en 2021, est légèrement inférieure à la moyenne des communes bretonnes de moins de 3 500 habitants (46 %). Un recrutement opéré fin 2021 va infléchir cette tendance, sans pour autant porter la masse salariale communale à un niveau injustifié.

Les autres charges ont progressé de 25 000 €, principalement sous l'effet de la désignation d'un quatrième adjoint au maire en 2020 et de son indemnisation.

6.1.3 Les soldes intermédiaires de gestion

La commune dégage en conséquence d'importants excédents de fonctionnement. Son excédent brut de fonctionnement et sa capacité d'autofinancement brute ont progressé de 20 % entre 2017 et 2020, les recettes de fonctionnement ayant augmenté plus vite que les dépenses. La part de l'excédent brut de fonctionnement dans les produits de gestion a ainsi dépassé 40 % ; la part de la capacité d'autofinancement brute atteint presque le même niveau à la faveur de charges financières limitées. Parmi les communes bretonnes de moins de 3 500 habitants, ces niveaux placent Le Tour-du-Parc dans les 10 % présentant la situation la plus favorable.

Tableau n° 8 : Soldes intermédiaires de gestion

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Produits de gestion</i>	972 256	1 013 650	1 015 545	958 043	1 181 580
<i>(-) Charges de gestion</i>	578 034	611 366	611 014	578 622	651 487
<i>(=) Excédent brut de fonctionnement</i>	394 221	402 284	404 531	438 118	471 362
<i>en % des produits de gestion</i>	41%	40%	40%	43%	42%
<i>Moyenne régionale communes < 3 500 habitants</i>	27%				
<i>+/- Résultat financier</i>	-29 796	-33 414	-28 770	-26 601	-30 100
<i>+/- Résultat exceptionnel</i>	119	9 743	2 000	-1 882	152
<i>(=) Capacité d'autofinancement brute</i>	364 544	378 614	377 761	409 635	441 414
<i>en % des produits de gestion</i>	38%	37%	37%	40%	39%
<i>Moyenne régionale communes < 3 500 habitants</i>	26%				
<i>(-) dotations aux amortissements</i>	1 572	1 572	1 572	1 572	1 572
<i>= Résultat de fonctionnement</i>	362 972	377 042	376 189	408 063	439 842

Source : CRC d'après comptes de gestion.

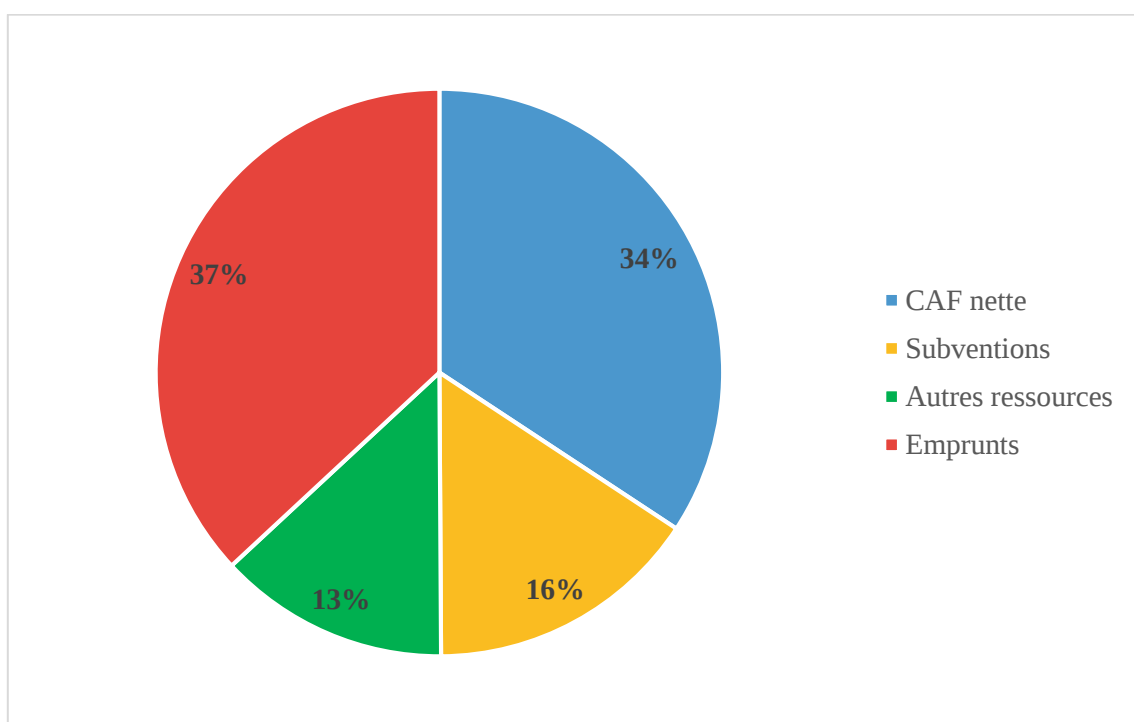
6.2 Le financement des investissements du budget principal

Entre 2017 et 2021, la commune a investi 4,5 M€ dont près de la moitié (2,1 M€) dans la construction d'une salle polyvalente, l'Espace Pierre Derennes. Cela représente 722 € par habitant et par an, soit plus du double de la moyenne des communes comparables (300 € par habitant).

Les autres investissements significatifs sont la réhabilitation de la maison de santé (688 000 €), des travaux de voirie (292 000 €), la réfection de chemins et sentiers (137 000 €), des travaux sur les réseaux d'eaux pluviales (172 000 €), la rénovation des toilettes publiques (92 000 €), des achats de matériel pour les services techniques (122 000 €), l'aménagement de terrains de sport (83 000 €) et la modernisation de l'hôtel de ville (57 000 €).

Son endettement étant maîtrisé, la commune a pu consacrer 80 % de son autofinancement à la couverture de ses investissements. Elle les a ainsi financés de façon équilibrée entre l'autofinancement (34 %), l'emprunt (37 %) et d'autres recettes (29 %) dont un niveau modéré de subventions de l'État et des autres collectivités locales.

Tableau n° 9 : Le financement des investissements



Source : CRC d'après comptes de gestion.

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Cumul</i>
CAF brute	364 544	378 614	377 761	409 635	441 414	1 972 003
- Annuité en capital de la dette	49 440	64 947	62 616	63 501	153 402	393 906
= CAF nette ou disponible	315 105	313 667	315 145	346 1348	288 012	1 578 097
+ TLE et taxe d'aménagement	67 368	64 447	76 213	74 280	175 464	457 773
+ Fonds de compensation de la TVA	22 973	22 978	47 058	0	0	93 009
+ Subventions d'investissement reçues	86 405	103 219	2 826	118 491	409 200	720 140
+ Produits de cession	0	600	0	0	40 000	40 600
+ Autres recettes	9 002	0	0	0	6 466	15 468
= Financement propre disponible	500 852	504 911	441 242	539 905	919 142	2 905 087
<i>Financement propre disponible / Dépenses d'équipement</i>						65%
- Dépenses d'équipement	614 331	391 008	119 895	1 236 339	2 106 404	4 467 977
- Investissements financiers	0	0	4 896	9 180	0	14 076
+/- Variation dettes et cautionnements	18 706	14 534	12 561	10 913	10 929	67 643
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-132 185	99 368	303 890	-695 702	-1 183 066	-1 651 341
Nouveaux emprunts de l'année	500 000	0	0	800 000	400 000	1 700 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	367 815	99 368	303 890	104 298	-783 066	48 659

Source : CRC d'après comptes de gestion.

6.3 La situation bilancielle

6.3.1 L'endettement

Fin 2021, l'encours de dette total de la commune s'élevait à un peu plus de 2 M€ soit 1 626 € par habitant, près de trois fois la moyenne nationale des communes comparables. Parmi les communes bretonnes de moins de 3 500 habitants, le Tour-du-Parc fait partie des 10 % les plus endettées. Cet endettement a progressé de 67 % par rapport à 2017 du fait de la souscription en 2020 et 2021 de 1,2 M€ d'emprunts pour financer la construction de l'Espace Pierre Derennes.

Tableau n° 10 : L'endettement communal consolidé

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
Encours de dette consolidé au 31 décembre (A)	1 269 743	1 175 237	1 138 998	1 851 113	2 069 546
<i>dont budget principal</i>	1 137 436	1 057 955	1 034 861	1 760 447	1 996 117
<i>dont budget annexe Avitaillement</i>	64 497	56 729	50 910	42 978	35 058
<i>dont budget annexe Mouillages</i>	67 810	60 552	53 227	47 688	38 371
CAF brute consolidée (B)	394 689	402 924	442 752	367 697	490 544
Capacité de désendettement consolidée en années (A/B)	3,2	2,9	2,6	5,0	4,2
<i>Encours de la dette consolidée par habitant</i>	1 017	933	899	1 494	1 685
<i>Encours de la dette par habitant (budget principal)</i>	911	840	817	1 421	1 626
<i>Moyenne de l'encours de la dette par habitant (communes 1 000-2 000 habitants – BP seul)</i>	610	615	612	600	n.c.
<i>Taux d'intérêt apparent</i>	2,6%	3,2%	2,8%	1,5%	1,5%

Source : CRC d'après comptes de gestion et DGCL.

Bien qu'élevée, la dette communale apparaît cependant soutenable.

D'une part, la commune présente une capacité de désendettement satisfaisante. Cet indicateur représente le nombre d'années qu'il lui faudrait pour rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement. Il atteignait 4,2 années fin 2021, soit un niveau inférieur au plafond de référence de douze ans⁵⁶ et à la moyenne des communes bretonnes de moins de 3 500 habitants.

⁵⁶ Article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

D'autre part, l'encours de dette est peu risqué. Il se compose de dix emprunts à taux fixe ou variable simple, et présente un taux d'intérêt apparent compétitif, de 1,5 %.

La commune procède à plusieurs consultations de banques lorsqu'elle envisage de souscrire un emprunt, mais diversifie finalement peu ses créanciers puisque 78 % de l'encours de dette est détenu par le même organisme bancaire.

6.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie

Entre 2017 et 2019, la commune a chaque année consolidé son fonds de roulement et sa trésorerie du fait de sa politique d'investissement mesurée, au point qu'ils ont atteint des niveaux confortables. Fin 2019, la trésorerie couvrait ainsi deux années de charges courantes. La commune a encore accru son niveau en 2020 en dépit de la première phase des travaux de l'Espace Pierre Derennes, en mobilisant 800 000 € d'emprunt.

La commune a finalement puisé 780 000 € dans sa trésorerie en 2021 pour financer le solde des travaux. Fin 2021, elle conservait néanmoins un niveau de trésorerie satisfaisant représentant huit mois de charges courantes.

Tableau n° 11 : La constitution de la trésorerie

au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement	427 483	795 298	898 511	1 202 401	1 306 699	523 633
- Besoin en fonds de roulement	-128 677	-36 709	-35 532	-54 167	-72 043	30 842
=Trésorerie	556 160	832 007	934 043	1 256 568	1 378 742	492 791
<i>en jours de charges courantes</i>	<i>379</i>	<i>500</i>	<i>529</i>	<i>717</i>	<i>783</i>	<i>241</i>

Source : CRC d'après comptes de gestion.

La commune a disposé jusqu'en 2020 d'un contrat de ligne de trésorerie pour faire face à ses besoins à court terme. Compte tenu de sa situation confortable, elle a renoncé à le renouveler en 2021.

6.4 Perspectives financières

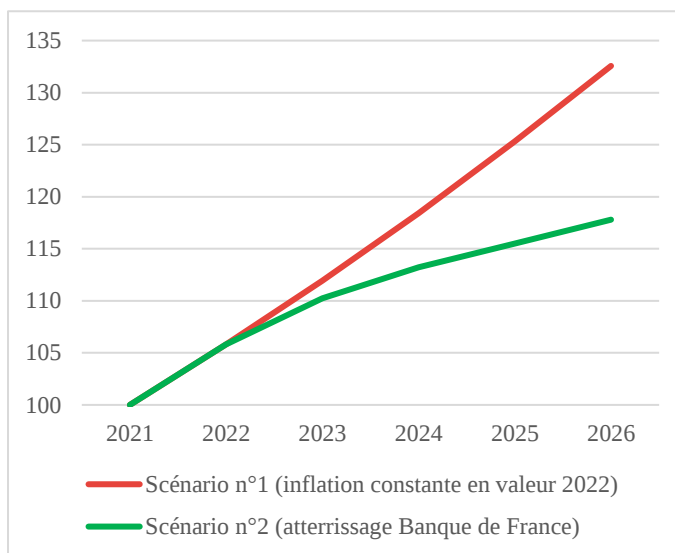
Le conseil municipal n'a pas approuvé de programme pluriannuel d'investissement en bonne et due forme mais la commune s'est fait accompagner par un cabinet de conseil spécialisé dans les finances locales, avec lequel elle a élaboré une analyse financière prospective pour la période 2021-2026.

L'analyse livrée par le cabinet le 29 septembre 2021 devait toutefois être actualisée dans la mesure où les données et perspectives d'inflation ont fortement évolué à la hausse et où la commune a modifié son programme de travaux. La chambre a donc réalisé une analyse financière prospective actualisée pour la période 2022-2026, en dialogue avec la commune.

L'analyse de la chambre consiste en une extrapolation à partir des indicateurs financiers résultant de l'analyse rétrospective et de la prise en compte de l'impact des choix de gestion de la commune (projets d'investissement, tarification, politique fiscale, etc.). Sans avoir de dimension prédictive, elle permet d'anticiper les tendances à venir et les risques qui y sont liés.

Pour tenir compte de la volatilité de l'inflation et de la difficulté à établir des projections qui en résulte, la chambre a élaboré deux scénarios : l'un pessimiste, tablant sur un maintien de l'inflation constatée en 2022 soit 5,8 % ; l'autre optimiste, s'appuyant sur la trajectoire d'atterrissage anticipée par la Banque de France avec pour objectif le retour à une inflation annuelle à 2 % en 2025.

Graphique n° 2 : Scénarios d'évolution de l'indice des prix (base 100 en 2021)



Source : CRC d'après Banque de France (septembre 2022)

L'analyse de la chambre repose sur les hypothèses suivantes :

Tableau n° 12 : Perspectives financières – hypothèses

Dépense / recette	Hypothèses	Remarques
Ressources fiscales propres	Scénario n°1 : +9,4% en 2022 ; +4,9% en 2023 ; +5,2% en 2024 ; +5,3% en 2025 ; +5,4% en 2026.	Augmentation des bases fiscales et de la surcompensation due au titre de la suppression de la taxe d'habitation, assise sur l'inflation n-1 et majorée de 1% pour tenir compte de la dynamique propre à la commune (constructions nouvelles et agrandissements).
	Scénario n°2 : +9,4% en 2022 ; +4,9% en 2023 ; +4,0% en 2024 ; +3,2% en 2025 ; + 2,4% en 2026.	Droits de mutation notifiés à 92 000 € en 2022 ; retour à 70 000 € par an ensuite. Le maire n'envisage pas d'augmentation des taux d'imposition.

Dépense / recette	Hypothèses	Remarques
Ressources d'exploitation	+6,7 % en 2022 ; +6,3 % en 2023 ; puis +1 % par an ensuite.	En 2022, augmentation de 10 000 € du reversement du budget annexe camping en 2022 ; puis à compter de 2023 ajout de 10 000 € de recettes issues de la location de l'Espace Pierre Derennes. Par ailleurs, politique tarifaire ne répercutant pas l'inflation sur les redevances et les loyers des logements communaux, donc augmentation de 1% par an.
Dotations	-41 % en 2022 puis stabilité en valeur 2022	En 2022, niveau de 2021 minoré de la dotation exceptionnelle versée par le département cette année-là. Ne tient pas compte de l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) annoncée par le Gouvernement pour 2023, en l'absence de publication des critères de répartition. La commune n'est pas éligible à la dotation de compensation de la hausse du point d'indice et de l'inflation (décret n°2022-1314 du 13 octobre 2022).
Fiscalité reversée (Etat + EPCI)	Stabilité en valeur 2021	Pas de perspective d'évolution des compétences et du pacte financier et fiscal de GMVA.
Charges générales	<u>Scénario n°1</u> : +6,8% en 2022 ; +10,8% en 2023 ; +6,8% ensuite. <u>Scénario n°2</u> : +6,8% en 2022 ; +9,2% en 2023 ; +3,7% en 2024 ; +3% ensuite.	+1% par an en volume, majoré de l'inflation. Coûts de fonctionnement de l'Espace Pierre Derennes : +10 000 € à compter de 2023. Hausse du coût de l'énergie limitée dans la mesure où la commune adhère au contrat groupé de Morbihan Energies et installe progressivement de l'éclairage public à LED.
Charges de personnel	+ 17,5% en 2022 ; + 4,5% en 2023 ; puis + 2% par an ensuite	En 2022, effet en année pleine du recrutement d'un agent d'accueil en octobre 2021 (+43 000 € bruts/an) et de la revalorisation du point d'indice au 1 ^{er} juillet 2022. En 2023, effet en année pleine de la revalorisation du point d'indice. Application d'un glissement vieillesse-technicité de 2% compte tenu de la jeunesse et de la faible ancienneté des agents, dont les perspectives de progression indiciaires sont rapides. Pas de recrutement nouveau ni de suppression de poste envisagés.
Subventions de fonctionnement	+3 % en 2022 ; +2 % en 2023 ; puis +1 % par an ensuite	Volonté du maire de maîtriser ce poste de dépense et de ne pas revenir au niveau de subventionnement de 2019, antérieur à l'épidémie de sars-cov-2. Augmentation de 3 % en 2022 liée à la revitalisation du comité des fêtes puis progression inférieure à l'inflation.
Autres charges de gestion	<u>Scénario n°1</u> : +2,9 % par an <u>Scénario n°2</u> : +2,9% en 2022, +2,1% en 2023, +1,4% en 2024, +1% ensuite	Principalement les indemnités des élus et la contribution au service départemental d'incendie et de secours (SDIS). Évolution limitée à la moitié de l'inflation.

Dépense / recette	Hypothèses	Remarques			
Produits de cession	Cession en 2023 d'une parcelle communale constructible au prix de 300 000 €. Acquisition par un promoteur pour construire sept logements.				
Dépenses d'équipement (en €)	Trois principaux postes d'investissements envisagés : la réhabilitation de la bibliothèque municipale en médiathèque (1 M€), la construction d'une salle de sports sans ballon (0,5 M€) et des travaux de voirie (0,55 M€). Soit un total de 2,7 M€ de dépenses d'équipement entre 2022 et 2026 en ajoutant de menus travaux et des dépenses courantes.				
	2022	2023	2024	2025	2026
	230 000	565 000	845 000	750 000	300 000
Subventions d'investissement (en €)	La commune n'a pas encore reçu de notification de subventions pour les projets envisagés. Elle estime pouvoir en obtenir pour 454 000 € d'ici à 2026.				
	2022	2023	2024	2025	2026
	80 000	44 000	230 000	50 000	50 000

Source : CRC.

L'application des deux scénarios d'inflation n'a qu'une incidence marginale sur les perspectives financières de la commune dès lors que l'indexation des bases fiscales sur l'inflation aboutit à une augmentation des recettes qui compense l'effet de l'inflation sur les dépenses. La chambre souligne que la validité des hypothèses retenues serait remise en cause si le Parlement, au cours des prochaines années, revenait sur cette indexation.

En appliquant les hypothèses retenues, la commune dégagerait un excédent de fonctionnement et un autofinancement brut croissants. Le premier augmenterait plus vite que les recettes et représenterait en 2026 environ 40 % des produits de gestion ; le second se stabiliserait à 38 % des produits de gestion. Cela placerait le Tour-du-Parc parmi les 10 % des communes bretonnes présentant la situation la plus favorable.

La commune dégagerait ainsi un financement supérieur de 33 % à ses besoins d'investissement. Elle serait alors en mesure de mener à bien son programme d'investissement sans emprunter, objectif fixé par le maire. Elle se désendetterait ainsi de 40 % entre 2021 et 2026 et retrouverait un niveau de dette similaire à celui des années 2017 à 2019, avant qu'elle ne lève l'emprunt pour financer la construction de la salle Pierre Derennes. Son endettement par habitant demeurerait supérieur à la moyenne des communes comparables mais dans une moindre mesure qu'en 2021, et sa capacité de désendettement s'améliorerait encore.

Tableau n° 13 : Perspectives – Performances financières selon le scénario n°1

<i>En €</i>	2022	2023	2024	2025	2026	Cumul
<i>Produits de gestion</i>	1 190 913	1 244 798	1 293 836	1 346 294	1 402 450	-
<i>(-) Charges de gestion</i>	721 738	769 056	799 592	831 734	865 580	-
(=) Excédent brut de fonctionnement	423 415	461 253	495 928	533 508	574 214	2 488 318
<i>en % des produits de gestion</i>	36%	37%	38%	40%	41%	-
Capacité d'autofinancement brute	469 175	475 743	494 244	514 560	536 869	2 490 591
<i>en % des produits de gestion</i>	39%	38%	38%	38%	38%	-
Capacité d'autofinancement nette	262 175	292 743	320 244	355 560	381 869	1 612 591
<i>(+) TLE et taxe d'aménagement</i>	140 000	100 000	74 000	74 000	74 000	462 000
<i>(+) Fonds de compensation de la TVA</i>	345 000	38 000	93 000	139 000	123 000	738 000
<i>(+) Subventions d'investissement</i>	80 000	44 000	230 000	50 000	50 000	454 000
<i>(+) Cessions d'actifs</i>	-	300 000	-	-	-	300 000
(=) Financement propre disponible	827 175	774 743	717 244	618 560	628 869	3 566 591
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement</i>						133%
<i>(-) Dépenses d'équipement</i>	230 000	565 000	845 000	750 000	300 000	2 690 000
<i>(-) Variation des autres dettes et cautionnements</i>	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
(=) Besoin (-) ou capacité (+) de financement	587 175	199 743	-137 756	-141 440	318 869	826 591
<i>(-) Nouveaux emprunts</i>	-	-	-	-	-	-
(=) Variation du fonds de roulement	587 175	199 743	-137 756	-141 440	318 869	826 591

Source : CRC.

Perspectives – Performances financières selon le scénario n°2

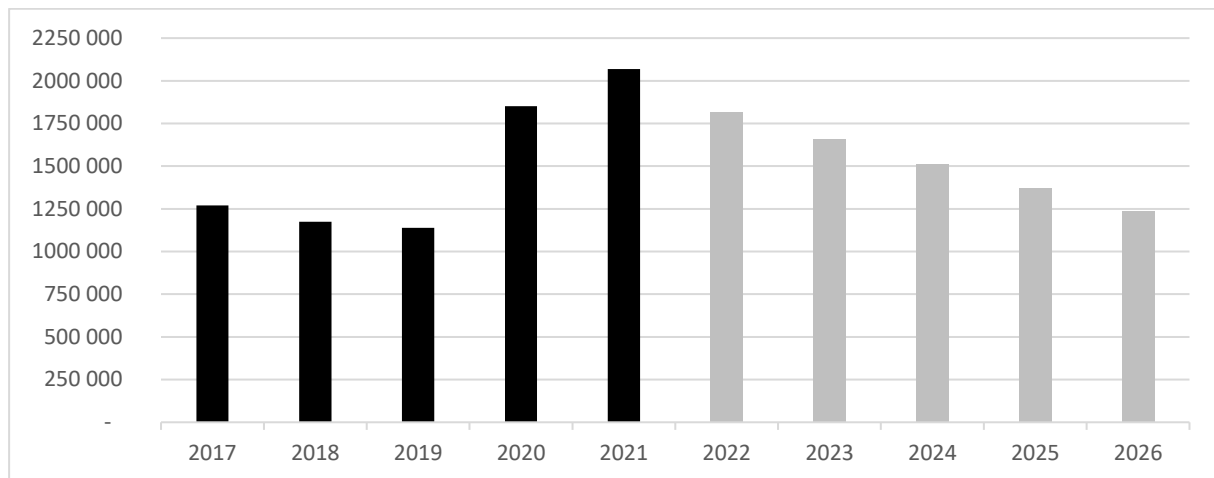
<i>En €</i>	2022	2023	2024	2025	2026	Cumul
<i>Produits de gestion</i>	1 190 913	1 244 798	1 282 971	1 315 079	1 340 396	-
<i>(-) Charges de gestion</i>	721 738	763 890	783 359	800 812	818 692	-
(=) Excédent brut de fonctionnement	469 175	480 908	499 612	514 267	521 704	2 485 666
<i>en % des produits de gestion</i>	39%	39%	39%	39%	39%	-
Capacité d'autofinancement brute	440 175	455 908	476 612	493 267	502 704	2 368 666
<i>en % des produits de gestion</i>	37%	37%	37%	38%	38%	-
Capacité d'autofinancement nette	262 175	297 908	325 612	355 267	366 704	1 607 666
<i>(+) TLE et taxe d'aménagement</i>	140 000	100 000	74 000	74 000	74 000	462 000
<i>(+) Fonds de compensation de la TVA</i>	345 000	38 000	93 000	139 000	123 000	738 000
<i>(+) Subventions d'investissement</i>	80 000	44 000	230 000	50 000	50 000	454 000
<i>(+) Cessions d'actifs</i>	-	300 000	-	-	-	300 000
(=) Financement propre disponible	827 175	779 908	722 612	618 267	613 704	3 561 666
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement</i>						132%
<i>(-) Dépenses d'équipement</i>	230 000	565 000	845 000	750 000	300 000	2 690 000
<i>(-) Variation des autres dettes et cautionnements</i>	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
(=) Besoin (-) ou capacité (+) de financement	587 175	204 908	-132 388	-141 733	303 704	821 666
<i>(-) Nouveaux emprunts</i>	-	-	-	-	-	-
(=) Variation du fonds de roulement	587 175	204 908	-132 388	-141 733	303 704	821 666

Source : CRC.

Tableau n° 14 : Perspectives financières – Evolution de l'endettement communal

<i>En €</i>		2022	2023	2024	2025	2026
<i>Encours de dette consolidé</i>		1 818 000	1 660 000	1 509 000	1 371 000	1 235 000
<i>Dette par habitant</i>		1 459	1 312	1 175	1 057	943
<i>Moyenne 2020 des communes comparables (1 000 à 2 000 hab.)</i>		600				
<i>Capacité de désendettement (CAF brute / dette, en années)</i>	Scénario n°1	3,9	3,5	3,1	2,7	2,3
	Scénario n°2	4,1	3,6	3,2	2,8	2,5

Source : calculs CRC.

Graphique n° 3 : Perspectives financières – Profil d’amortissement de la dette communale

Source : CRC d'après tableaux d'amortissement.

La chambre conclut que les perspectives financières de la commune du Tour-du-Parc sont satisfaisantes. Selon les hypothèses retenues, le programme d'investissement prévu par la commune d'ici à 2026 est soutenable sans emprunt, dans les deux scénarios d'inflation appliqués. La commune abonderait même son fonds de roulement de plus de 800 000 € en cinq ans. À besoin en fonds de roulement constant (en valeur 2021), elle disposerait fin 2026 d'une trésorerie qui peut être estimée à 1,3 M€, soit un niveau très confortable lui conférant des marges de manœuvre pour investir davantage, accroître le niveau de service qu'elle propose à la population ou baisser les impôts. La commune a indiqué qu'elle pourrait notamment mobiliser ces marges de manœuvre pour une opération d'enfouissement des réseaux en lien avec Morbihan Energies.



Chambre régionale des comptes Bretagne

3 rue Robert d'Arbrissel
CS 64231
35042 Rennes Cedex

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