Chambre régionale des comptes
Bretagne

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE LOCMINÉ

(Département du Morbihan)

Exercices 2016 et suivants

Chambre régionale des comptes Bretagne
3, rue Robert d'Arbrissel
35042 RENNES CEDEX

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE....4

RECOMMANDATIONS....7

INTRODUCTION....8

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE....9

2 LA GESTION INTERNE....13

2.1 Le fonctionnement du conseil municipal....13

2.1.1 La délégation accordée au maire....13

2.1.2 Les délégations de fonctions accordées par le maire....14

2.2 L'organisation des services et les ressources humaines....14

2.3 Les systèmes d'information....16

2.4 Les achats....18

2.4.1 L'organisation des achats....18

2.4.2 Les travaux de voirie....19

2.4.3 Le marché de restauration scolaire....20

2.4.4 L'entretien des espaces verts....22

2.4.5 Le marché de performance énergétique de la médiathèque....24

2.4.6 Conclusion sur les achats....25

3 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE....27

3.1 La transparence de l'information....27

3.1.1 La complétude des comptes annuels....27

3.1.2 La publication des données financières....27

3.2 Le pilotage budgétaire....28

3.3 La fiabilité des comptes....28

3.3.1 Le suivi du patrimoine....29

3.3.2 L'enregistrement du produit du fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement....29

3.3.3 La comptabilisation des charges relatives aux services techniques mutualisés....29

4 LA SITUATION FINANCIÈRE....32

4.1 Le cycle de fonctionnement du budget principal....32

4.1.1 Les recettes de fonctionnement....32

4.1.2 Les dépenses de fonctionnement....35

4.1.3 Les soldes intermédiaires de gestion....38

4.2 Le financement des investissements....39

4.3 La situation bilancielle....41

4.3.1 L'endettement....41

4.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie....41

4.4 Perspectives financières....42

5 LES INTERVENTIONS ECONOMIQUES 49
5.1 Les zones d'activité 49
5.2 La reconversion de la friche industrielle Doux 51
5.3 Le soutien au commerce de centre-ville 53
5.3.1 La lutte contre la vacance des locaux commerciaux 53
5.3.2 Le marché hebdomadaire 54
6 LE CENTRE ÉNERGÉTIQUE LIGER 57
6.1 Le choix d'une société d'économie mixte mais l'absence de pilotage du service public 57
6.2 L'intervention du conseil municipal dans la gestion de la Sem LIGER 62
6.2.1 L'information sur l'activité de la société 62
6.2.2 La rémunération du PDG 62
6.2.3 Les prises de participations dans d'autres sociétés 63
6.3 La transformation de la Sem LIGER en société commerciale de droit commun 65
6.3.1 La vente de la participation publique majoritaire à un prix inférieur à la valeur connue de la société 65
6.3.2 Une évolution de la gouvernance qui ne garantit pas la préservation des intérêts de la commune 68
6.3.2.1 Un changement de forme de société peu propice à une meilleure transparence 68
6.3.2.2 La sous-représentation de la commune dans la gouvernance 69
6.3.2.3 Une situation de persistante conflit d'intérêts du maire 71
6.3.2.4 L'absence de contractualisation de la mission de service public exécutée par la SAS LIGER pour le compte de la commune 71
7 L'ASSAINISSEMENT COLLECTIF 76
7.1 Le pilotage du service 76
7.1.1 Le financement 76
7.1.2 Les investissements 77
7.1.3 L'exploitation 79
7.1.4 Le contrôle et le suivi du service délégué 79
7.2 Les modalités de tarification 81
7.2.1 Les usagers domestiques 81
7.2.2 Les usagers industriels 82
7.2.2.1 Un dispositif dérogatoire historique et peu transparent 82
7.2.2.2 Des modalités de tarification individualisées et peu incitatives 84
7.3 Le traitement des boues d'épuration 87
7.3.1 La prise en charge des boues extérieures 87
7.3.2 Le changement de mode d'élimination des boues 89
7.4 La préparation du transfert à Centre Morbihan Communauté 91
Annexe n° 1. La gestion budgétaire et comptable 93

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Locminé pour les années 2016 et suivantes.

La commune de Locminé est située au centre du département du Morbihan, au croisement de la route nationale 24, qui relie Rennes à Lorient, et de la route départementale 767, qui relie Vannes à Pontivy. Comptant 4 674 habitants en 2020, la commune est fortement marquée par son activité industrielle prospère et sa situation de ville-centre du territoire. Elle offre à sa population, peu aisée et comportant une forte proportion d'ouvriers, un bon niveau d'équipements publics, dont l'entretien et l'amélioration représentent une part importante de la gestion communale.

Une forte culture du développement économique, aujourd'hui entachée d'illégalités et de conflits d'intérêts.

Locminé accueille un tissu économique dense, comptant plusieurs industries agroalimentaires. Son intervention directe est désormais limitée par le rôle prépondérant de Centre Morbihan Communauté dans ce domaine. La commune n'en a pourtant pas tiré toutes les conséquences puisqu'elle conserve la gestion de trois des sept zones d'activités de son territoire, en méconnaissance de la loi. En particulier, le maire pilote seul la reconversion de la friche industrielle Doux, située dans la zone de Kersorn, alors que ce site de 7,5 hectares est stratégique pour le territoire. Le conseil municipal doit se réapproprier ce projet, qu'il est seul compétent pour arrêter, et y associer Centre Morbihan Communauté, qui élabore actuellement un plan local d'urbanisme intercommunal soumis à l'enjeu de la sobriété foncière.

Carte n° 1 : Zones d'activités économiques de Locminé

Source : commune de Locminé/CRC.

Depuis dix ans, la commune de Locminé a choisi de favoriser les projets de production et de distribution d'énergies renouvelables (LIGER, C.). La chambre a pu constater le succès de ceux qui ont vu le jour et l'atout qu'ils constituent pour le territoire, dans un contexte de volatilité des prix de l'énergie. Toutefois, elle observe également que ces projets ont été conduits dans des conditions peu transparentes, entachées d'illégalités et de conflits d'intérêts.

Le centre énergétique LIGER en particulier doit être repris en main par la commune, dans le cadre d'une délégation de service public, préservant les intérêts patrimoniaux de la collectivité et organisant la transparence de la gestion du service public de production et de distribution de chaleur et d'énergie renouvelable. La chambre a en effet constaté une large méconnaissance des règles et des principes de bonne gestion, ainsi que de nombreux conflits d'intérêts et un risque de démantèlement du service public, dans l'intérêt personnel de dirigeants de la commune et de la société LIGER, alors que les installations ont été financées à 90 % par les acteurs publics[1].

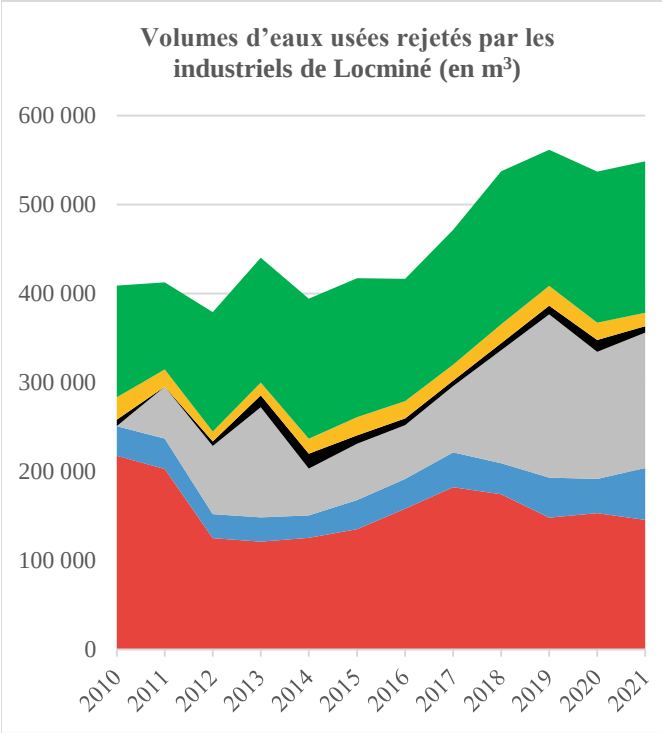
Un service public de traitement des eaux usées avantageux pour les industriels et peu tourné vers la préservation de la ressource en eau

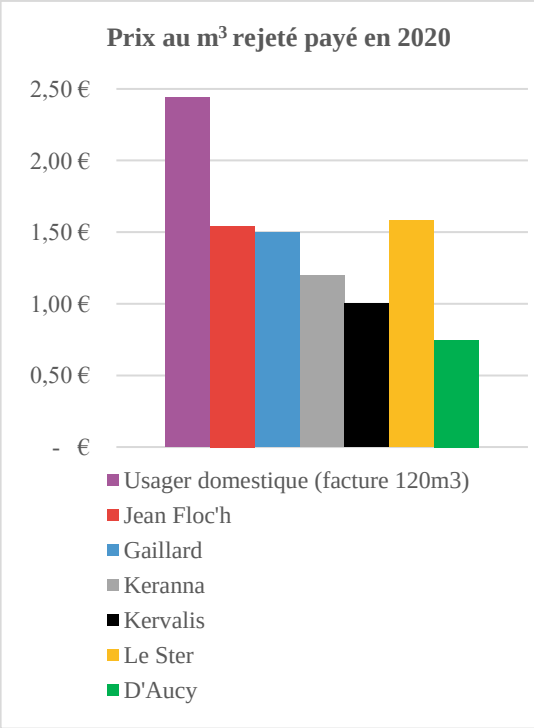
L'activité industrielle détermine fortement les modalités de traitement des eaux usées, puisque la station d'épuration municipale, calibrée dans les années 1970 pour recevoir les effluents de l'équivalent de 90 000 habitants, traite 80 % d'eaux rejetées par les industriels, dont certains sont raccordés depuis les communes voisines. L'exploitation du service est assurée par un exploitant privé, la société Saur, titulaire d'une délégation de service public.

La commune pratique une politique tarifaire différenciée entre les usagers domestiques et les équipements publics d'une part, et les industriels d'autre part. Elle applique aux usagers domestiques une tarification incitant à modérer la consommation et les rejets d'eaux, et dont elle a accru la progressivité en 2019. En revanche, les industriels bénéficient de tarifs dérogatoires, déterminés de façon peu transparente, négociés de gré à gré, fortement dégressifs et qui pour certains neutralisent la facturation des rejets les plus polluants. Cette politique tarifaire est contradictoire avec l'objectif de préservation de la ressource en eau puisqu'elle ne les incite pas à limiter leurs rejets, qui ont progressé de 34 % en dix ans.

Par ailleurs, le conseil municipal n'est pas en mesure de piloter le service dans des conditions satisfaisantes puisque les rapports annuels de la Saur sont incomplets et pas toujours exploitables, le rapport sur la qualité du service ne lui est pas présenté et certains avenants au contrat de délégation de service public ne sont pas soumis à son approbation. Ces anomalies devront être corrigées par Centre Morbihan Communauté, qui est désormais compétente pour le traitement des eaux usées.

[1] Voir également le rapport publié parallèlement par la chambre régionale des comptes sur la société LIGER.





Source : CRC d'après les rapports annuels.

Une situation financière confortable mais un fonctionnement interne qui présente des risques

La commune de Locminé présente une situation financière confortable alors même qu'elle supporte des charges spécifiques liées à son statut de ville-centre du territoire. Sa prospérité économique contribue à abonder ses recettes fiscales et elle a consenti un réel effort de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement. Sa section de fonctionnement présente une situation plus favorable que 90 % des communes bretonnes comparables et, fin 2021, Locminé était l'une des rares communes bretonnes à avoir intégralement remboursé sa dette, sans pour autant négliger ses investissements. Pour les années à venir, ses perspectives financières sont satisfaisantes, dans les deux scénarios d'inflation testés par la chambre : selon les hypothèses retenues, la commune conserverait des performances financières solides et stables et son programme d'investissement serait largement soutenable.

La gestion interne présente cependant deux zones de risques sur lesquelles la chambre appelle la commune à la vigilance. D'une part, le pilotage très rigoureux de la masse salariale, notamment par les effectifs, ne doit pas aboutir à une trop grande mise en tension des services, au risque de dégrader la qualité de la gestion communale. D'autre part, la commune dispose d'une faible culture des règles de la commande publique (publicité, mise en concurrence et archivage) et pratique un certain localisme dans le choix de ses fournisseurs. Les nombreuses anomalies relevées sont sources d'inefficacité et de risques juridiques non négligeables. La chambre recommande à la commune de porter une attention particulière à la conformité de ses achats, à commencer par ceux répondant à des besoins récurrents (voirie, restauration scolaire et espaces verts). Pour remédier à ces risques, la commune gagnerait à mutualiser davantage ses fonctions support avec Centre Morbihan Communauté.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Procéder aux achats communaux dans le respect des règles fixées par le code de la commande publique.

Recommandation n° 2. : Mettre en œuvre le dispositif de prévention des conflits d'intérêts prévu par le décret n°2014-90 du 31 janvier 2014.

Recommandation n° 3. : Compléter le rapport d'orientations budgétaires d'un programme pluriannuel d'investissement.

Recommandation n° 4. : Comptabiliser en charges de personnel les dépenses relatives aux services techniques mutualisés.

Recommandation n° 5. : Dénoncer sans délai la promesse de vente de l'ancien site Doux signée le 7 mars 2022.

Recommandation n° 6. : Rétablir les droits de place facturés aux exposants du marché hebdomadaire

Recommandation n° 7. : Présenter chaque année au conseil municipal le rapport de gestion et les comptes annuels certifiés de la SAS LIGER.

Recommandation n° 8. : Contractualiser sans délai la mission de service public que la SAS LIGER exécute pour le compte de la commune de Locminé.

Recommandation n° 9. : Elaborer un schéma directeur du réseau de chaleur et délimiter ses zones de développement prioritaires.

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

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

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Locminé à compter de l'exercice 2016. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 17 décembre 2021.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 18 novembre 2022 avec M. Grégoire Super, maire.

La chambre, lors de sa séance du 16 décembre 2022, a arrêté ses observations provisoires.

Le 7 avril 2023, la présidente de la chambre a notifié le rapport d'observations provisoires au maire de la commune. M. Super a répondu par courrier enregistré au greffe le 9 mai 2023.

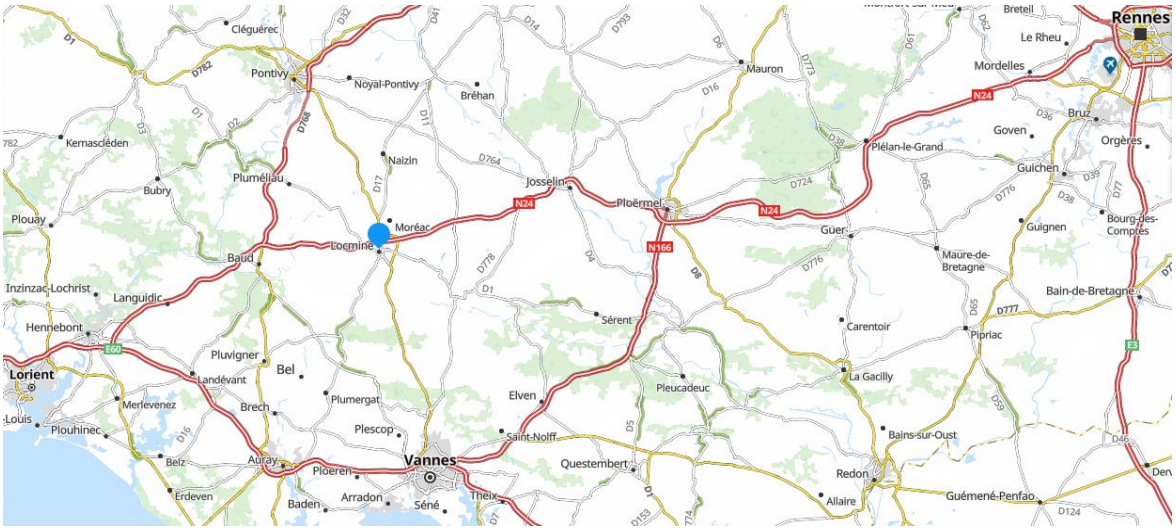
Une communication administrative et six extraits du rapport ont également été notifiés à des tiers mis en cause. Quatre réponses ont été enregistrées au greffe entre le 14 avril et le 16 mai 2023.

La chambre a arrêté ses observations définitives lors de sa séance du 10 octobre 2023.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Locminé est située au centre du département du Morbihan, au croisement de la route nationale 24 qui relie Rennes à Lorient et de la route départementale 767 qui relie Vannes à Pontivy. Elle comptait 4 674 habitants en 2020.

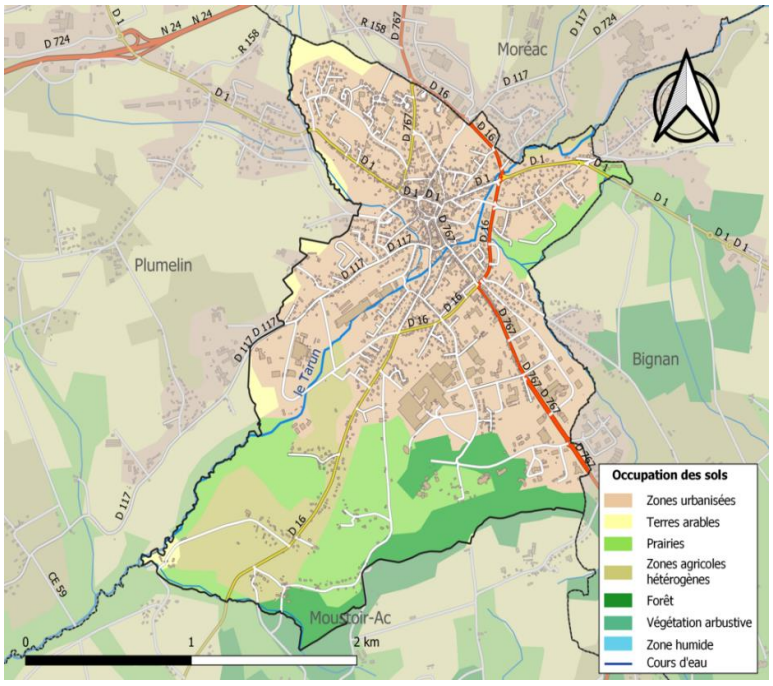
Carte n° 2 : Situation géographique de la commune de Locminé



Source : Via Michelin.

Carte n° 3 : Occupation des sols de la commune de Locminé

D'une superficie de 486 hectares, la commune de Locminé est peu étendue et largement urbanisée ; elle ne conserve que quelques espaces naturels au sud de son territoire. L'aire urbaine, où s'imbriquent secteurs d'habitations, sites industriels et zones commerciales, s'étend au-delà des limites de la commune : elle intègre deux hameaux de la commune de Plumelin à l'ouest, les zones industrielles et commerciales ainsi qu'un hameau de la commune de Moréac au nord, deux hameaux et une zone commerciale de la commune de Bignan à l'est.

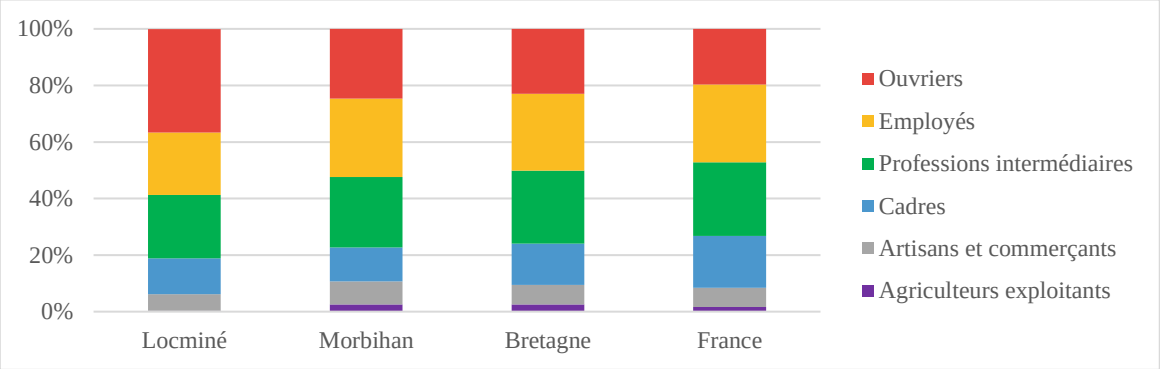


Source : CLC – Agence européenne de l'environnement.

Locminé connaît une prospérité économique notamment liée à la présence sur son territoire de plusieurs petites et moyennes entreprises et de trois importants sites industriels agroalimentaires : une usine de transformation de légumes (D'Aucy) et deux usines de pâtisseries (Gaillard et Le Ster). Elle bénéficie également de la proximité immédiate des usines de charcuterie Jean Floc'h, situées sur la commune de Moréac. Portée par ces activités, la population municipale a presque doublé au cours des 50 dernières années.

Aussi, bien que située en zone rurale, Locminé présente avant tout les caractéristiques d'une commune industrielle dont l'activité économique reste plutôt dynamique : une population dense et relativement jeune, un taux d'activité satisfaisant, une surreprésentation des ouvriers, un revenu médian et des salaires inférieurs à la moyenne, une proportion de retraités modérée et en baisse, une proportion significative d'habitants résidant en appartement et/ou en location. La commune présente de plus le huitième taux de pauvreté le plus élevé du Morbihan (15 %).

Graphique n° 1 : Caractéristiques de la population Locminoise



Source : CRC sur la base de données Insee.

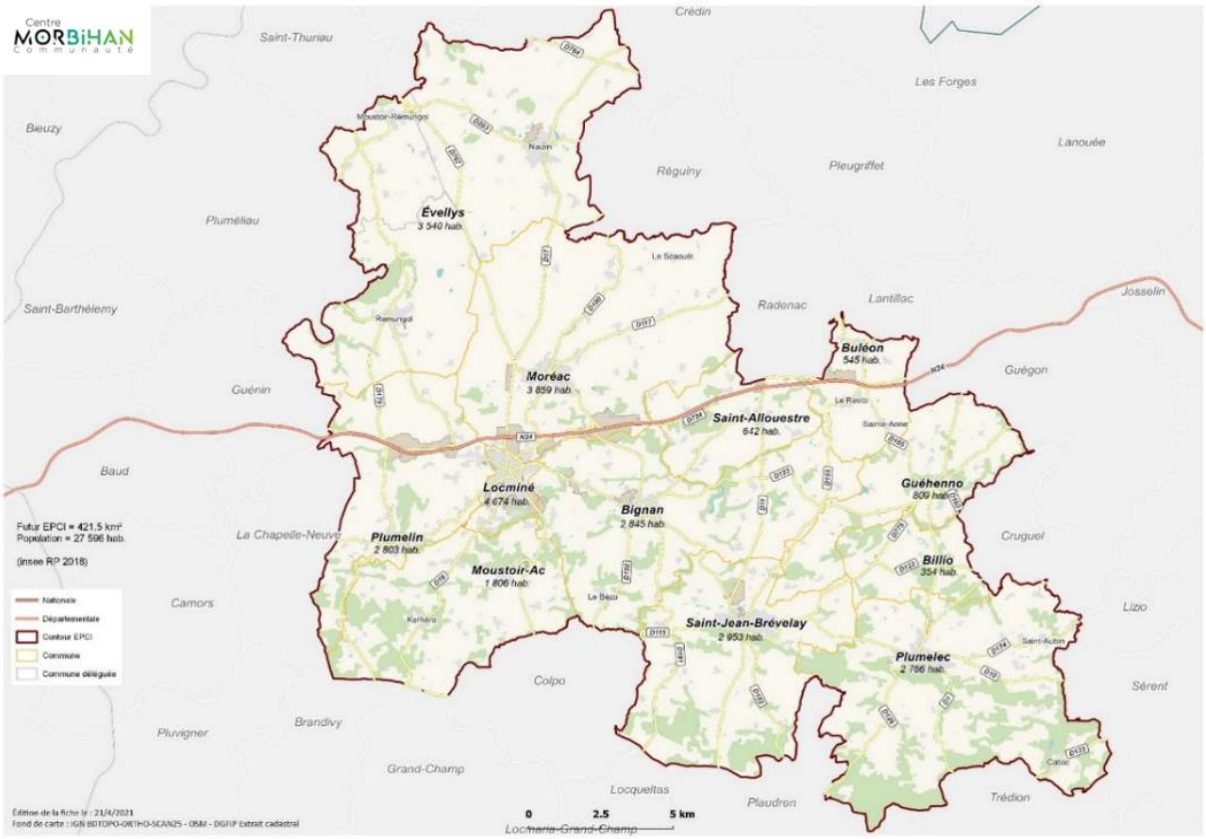
Tableau n° 1 : Caractéristiques comparées

	Locminé	Morbihan	Bretagne	France
Densité de population (habs au km²)	927	111	123	106
Actifs occupés parmi les 15-64 ans	65%	64%	65%	65%
Revenu médian par unité de consommation	20 190 €	21 830 €	21 990 €	22 040 €
Salaire horaire net moyen	12,7 €	13,5 €	13,8 €	15,3 €
Proportion des plus de 60 ans	26%	31%	29%	26%
Proportion de retraités	26%	34%	31%	27%
Logements en appartement	35%	25%	28%	44%
Proportion de locataires	45%	31%	32,5%	40%

Source : CRC sur la base de données Insee.

Locminé est la ville centre de son territoire, la communauté de communes du Centre Morbihan[2]. Elle constitue un gisement d'activité pour les habitants des communes alentour puisqu'elle compte 1,6 emploi pour chaque actif résident.

Carte n° 4 : : Périmètre de Centre Morbihan Communauté

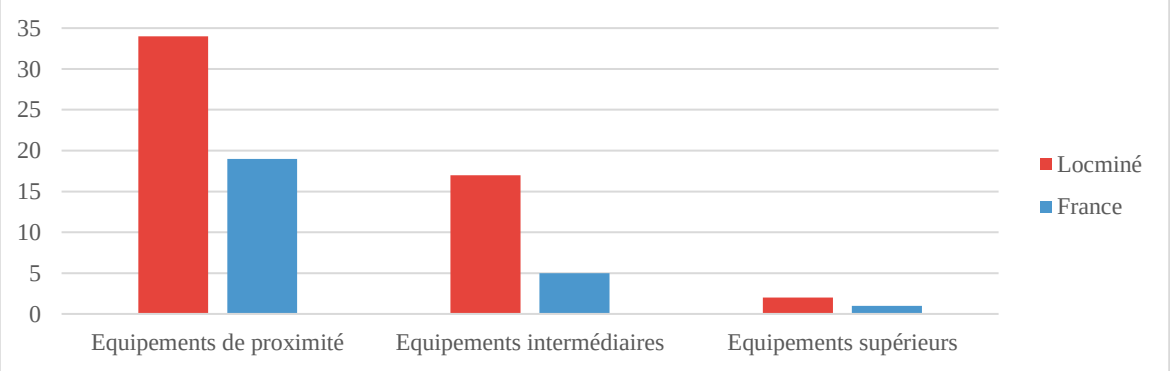


Source : Centre Morbihan Communauté.

Du fait de sa centralité, elle propose des services qui bénéficient également aux communes voisines et dispose d'une densité d'équipements culturels et sportifs sensiblement supérieure à la moyenne. La commune possède ainsi un espace culturel, une médiathèque, une salle omnisports, une halle des sports, trois terrains de tennis, un stade d'athlétisme ainsi que plusieurs terrains de football.

[2] Jusqu'en 2016, Locminé était la ville-centre de Locminé Communauté. Au 1er janvier 2017, cette intercommunalité a fusionné avec Baud Communauté et Saint-Jean-Brévelay Communauté, pour créer Centre Morbihan Communauté. Si le siège a été fixé à Locminé, le nouvel ensemble disposait de deux villes centre, la commune de Baud étant plus peuplée (6 234 habitants). Faute d'accord entre les territoires regroupés, Centre Morbihan Communauté a été scindée au 1er janvier 2022 entre Baud Communauté d'une part et Centre Morbihan Communauté d'autre part, recouvrant les anciens périmètres des communautés de Locminé et Saint-Jean-Brévelay.

Graphique n° 2 : Nombre d'équipements publics pour 10 000 habitants[3]



Source : CRC d'après Observatoire des territoires.

La commune de Locminé est fortement marquée par une activité industrielle prospère et sa situation de ville-centre du territoire. Elle offre à sa population un bon niveau d'équipements publics, dont l'entretien et l'amélioration représentent une part importante de la gestion communale. Si le développement économique relève désormais principalement de Centre Morbihan Communauté, l'activité économique continue de constituer une priorité pour la commune et de déterminer ses interventions, notamment en matière d'aménagement urbain et de traitement des eaux usées.

[3] Selon le classement de l'observatoire des territoires, les équipements de proximité comprennent les boulodromes, les terrains de tennis, les salles ou terrains multisports, les terrains de grands jeux et les bibliothèques ; les équipements intermédiaires comprennent les salles de sport spécialisées, les bassins de natation, les structures d'athlétisme et pistes de roller, skate, vélo bicross ou freestyle ; les équipements supérieurs comprennent les théâtres, cinémas, lieux d'exposition et de patrimoine (musées notamment) et les parcours sportifs et de santé.

2 LA GESTION INTERNE

2.1 Le fonctionnement du conseil municipal

Les affaires de la commune sont réglées par le conseil municipal[4], dont les délibérations sont préparées et exécutées par le maire, qui est également le chef de l'administration municipale.

2.1.1 La délégation accordée au maire

Le conseil municipal peut déléguer une partie de ses pouvoirs au maire[5], lequel doit rendre compte en séance des décisions prises dans le cadre de sa délégation[6].

Le 9 juin 2020, le conseil municipal a accordé au maire une délégation portant sur 21 des 29 domaines ouverts par la loi. Cette délégation s'inscrit dans la continuité de celle accordée sur le mandat 2014-2020, à l'exception de l'approbation des marchés publics qui était intégralement confiée au maire et qui est désormais limitée à ceux d'un montant inférieur à 35 000 €. Cette évolution est de bonne gestion, en ce qu'elle préserve la compétence du conseil municipal pour approuver les principaux achats.

La chambre rappelle que lorsque l'assemblée délibérante délègue une partie de ses pouvoirs au maire, elle se dessaisit de ses compétences et ne peut les reprendre au cas par cas sauf à retirer sa délégation au maire[7]. Or, entre 2014 et 2020, le conseil municipal a continué d'approuver certains marchés publics[8] en dépit de la délégation générale accordée au maire ; bien qu'illustrant le souci du maire d'associer l'assemblée délibérante aux principaux achats, cette pratique est irrégulière. À l'inverse, depuis juin 2020, la chambre a identifié au moins un marché public conclu par le maire au-delà du seuil de 35 000 € fixé par le conseil municipal[9].

La chambre invite la commune à approuver les marchés publics conformément à la répartition des compétences entre le maire et le conseil municipal fixée par la délégation accordée par ce dernier.

[4] Article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales.
[5] Article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales.
[6] Article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales.
[7] Voir Conseil d'État, 2 mars 2011, *Commune de Bretignolles-sur-Mer*, n° 315880.
[8] Par exemple la restauration scolaire (8 juin 2016), l'extension du réseau d'assainissement (13 décembre 2016), le marché global de performance énergétique de la médiathèque (9 octobre 2018), des travaux de voirie (11 juin 2019) ou un contrat d'assurance groupe (23 juin 2020).
[9] Travaux d'enrobé d'un montant de 73 382 €, mandatés par le maire le 15 décembre 2020.

2.1.2 Les délégations de fonctions accordées par le maire

Le maire peut déléguer une partie de ses fonctions, sous sa surveillance et sa responsabilité, à un ou plusieurs adjoints ou conseillers municipaux délégués. Les élus concernés peuvent bénéficier d'indemnités de fonction[10].

Le maire de Locminé a accordé une délégation à chacun de ses sept adjoints ainsi qu'à trois conseillers délégués. Or, ces derniers disposent d'une délégation parfois redondante avec celle accordée à un adjoint : il en est ainsi de l'animation de la ville (places en fêtes, spectacles pyrotechniques, etc.), des affaires sportives, de la communication, des affaires sociales et des relations avec les seniors, du développement durable.

Cette superposition, ajoutée à l'absence de délégation de signature aux conseillers délégués, conduit à douter du caractère effectif des délégations de fonction accordées à ces derniers, en ce qu'elles s'apparentent plutôt à une simple suppléance. Or, pour ouvrir droit au versement d'indemnités de fonction, la délégation *« doit porter sur des attributions effectives, identifiées de façon suffisamment précise pour permettre d'en apprécier la consistance »*[11]. À défaut, les indemnités que la commune verse aux conseillers délégués sont dépourvues de fondement juridique.

La chambre invite le maire à confier s'il y a lieu des attributions effectives aux conseillers délégués disposant de délégations redondantes avec celles des adjoints, ou à défaut à rapporter ces délégations. En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée *« à préciser les délégations à ses adjoints et à ses conseillers municipaux délégués »*.

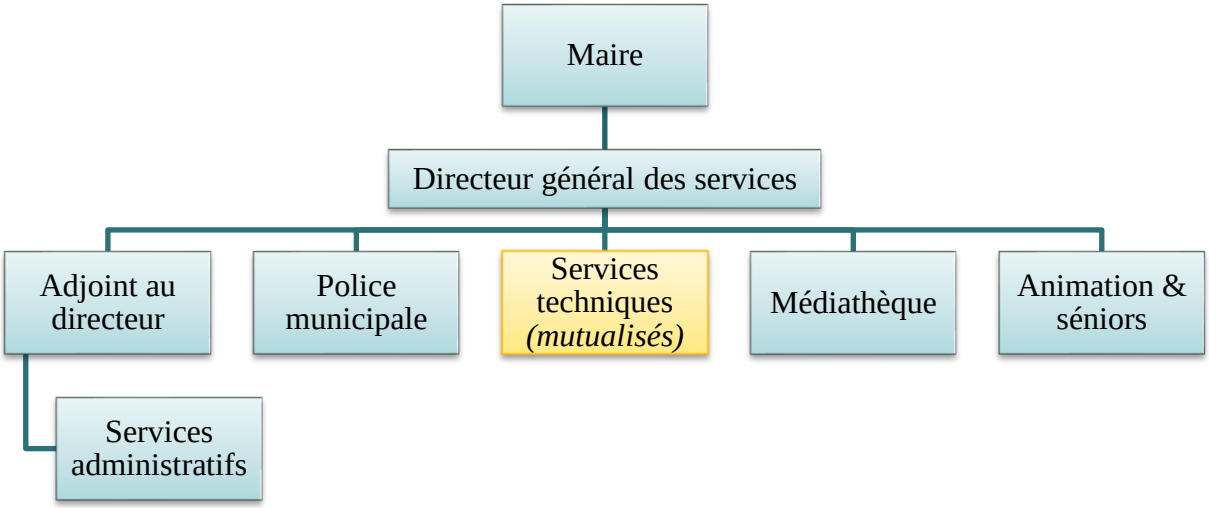
Les montants des indemnités versées aux élus municipaux sont par ailleurs conformes à la réglementation. Leur enveloppe totale est inférieure de 2 % au plafond légal.

2.2 L'organisation des services et les ressources humaines

L'organisation des services est stable depuis 2016 : le directeur général pilote directement l'ensemble des services, à l'exception des services administratifs pour lesquels il est assisté d'une adjointe.

[10] Article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales.
[11] Conseil d'État, 21 juillet 2006, *Commune de Boulogne-sur-Mer*, n° 279504 ; Tribunal administratif de Lille, *Commune de Harnes*, 14 avril 2015, n°1406853.

Organigramme n° 1 : Organigramme des services communaux



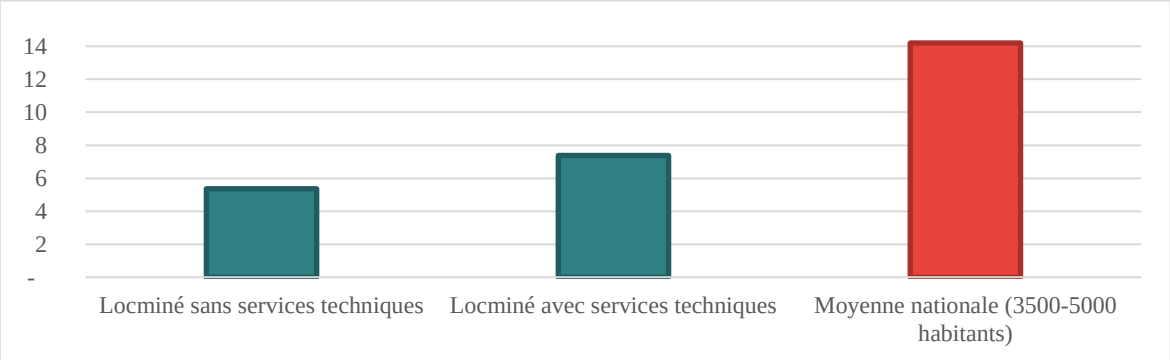
Source : CRC d'après organigramme communal.

L'effectif des agents municipaux était de 22 agents à temps plein fin 2021. Il a fortement diminué en 2018, de près d'un tiers, suite à la mutualisation des services techniques à l'échelle de Centre Morbihan Communauté. Il a ensuite légèrement progressé en 2021 du fait de la reprise par la commune de l'accueil de loisirs sans hébergement.

La commune de Locminé porte une attention particulière à la maîtrise de ses effectifs et de sa masse salariale.

D'une part, son taux d'administration, mesuré par le nombre d'agents municipaux pour 1 000 habitants, est particulièrement bas. Même après réintégration des agents techniques transférés à l'intercommunalité pour permettre une comparaison plus cohérente, il demeure inférieur de moitié à la moyenne nationale. L'application du taux moyen à Locminé correspondrait à un effectif de 58 agents à temps plein. Le faible niveau des effectifs à Locminé s'explique par le choix d'externaliser certains services comme la restauration scolaire, et par la vigilance des élus sur le sujet.

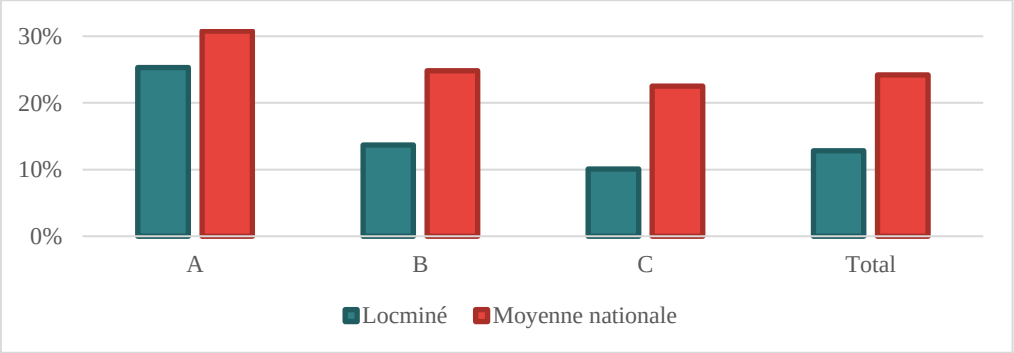
Graphique n° 3 : Taux d'administration comparé (en ‰)



Source : CRC d'après état du personnel et Chiffres clés 2020, DGCL, données Insee, SIASP.

D'autre part, la commune verse à ses agents des rémunérations contenues. En 2021, le régime indemnitaire attribué aux agents municipaux était inférieur de moitié à la moyenne nationale. Ses modalités et sa procédure d'attribution sont conformes à la réglementation.

Graphique n° 4 : Part des primes dans la rémunération brute, par catégorie d'agents



Source : fichiers de paie ; rapport 2021 sur l'état de la fonction publique.

Enfin, le conseil municipal veille à limiter le nombre de postes qu'il autorise à pourvoir. Depuis 2016, le nombre de postes ouverts au budget n'a jamais excédé d'une unité le nombre de postes pourvus.

La chambre souligne l'effort de maîtrise de la masse salariale réalisé par la commune de Locminé. Elle l'invite cependant à veiller à ne pas mettre sous tension le fonctionnement de ses services, au risque de dégrader la qualité de la gestion communale.

Par ailleurs, le règlement du personnel fixe le temps de travail annuel des agents au niveau légal de 1 607 heures, depuis 2011. Le dernier avantage irrégulier, l'existence de jours de congés d'ancienneté[12], est supprimé au 1er janvier 2023. La commune pourra également mettre à jour le règlement du personnel afin de tenir compte de l'allongement du congé de paternité par la loi [13].

2.3 Les systèmes d'information

La commune dispose en mairie d'une salle informatique hébergeant notamment les serveurs. La fenêtre de la salle est grillagée et un extincteur est mis à disposition ; en revanche, l'accès est libre et la porte ne comporte pas de système de fermeture sécurisé. La commune recourt à un prestataire pour assurer la maintenance des installations et du matériel informatique.

[12] Les congés accordés aux agents publics sont limitativement fixés par le code général de la fonction publique et tout autre type de congé accordé sur décision de l'autorité territoriale est dépourvu de base légale (articles L. 621-1 et suivants du code général de la fonction publique).
[13] Articles L. 631-9 du code général de la fonction publique et L. 1225-35 du code du travail.

La sauvegarde des données communales est assurée quotidiennement et dupliquée sur un second serveur. Le niveau de sécurité pourrait encore être renforcé par une sauvegarde sur un serveur virtuel externalisé, démarche que la commune a engagée.

La gestion des systèmes d'information appelle deux observations.

D'une part, la sécurité de l'accès aux postes de travail est insuffisante. Aucune complexité des mots de passe n'est exigée ; ils sont partagés entre les utilisateurs au motif d'assurer la continuité du service et le directeur général des services détient ceux de tous les agents.

La chambre invite la commune à suivre les recommandations de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) en matière d'authentification et de mots de passe[14].

D'autre part, la gestion des données personnelles n'est pas conforme à la réglementation. En décembre 2019, la commune a amorcé sa mise en conformité avec le règlement général sur la protection des données (RGPD), entré en vigueur en mai 2018. Le conseil municipal a alors approuvé le principe d'un recours aux services du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Morbihan, pour accompagner la commune dans sa démarche de sécurisation des données et intervenir comme délégué à la protection des données. Cette option de mutualisation, fréquemment utilisée par les petites communes, est de bonne gestion.

Cependant, le maire n'a pas exécuté cette délibération : aucune convention n'a été signée avec le centre de gestion, dont l'accompagnement n'a jamais été sollicité. Le délégué à la protection des données n'est pas désigné et le registre des traitements de données personnelles, imposé par l'article 30 du RGPD, n'a pas été établi. La commune n'a donc entrepris aucune démarche pour renforcer la protection des données personnelles qu'elle traite.

La chambre rappelle que les collectivités territoriales, y compris les petites communes, compte tenu de leurs missions et de l'exercice de l'autorité publique, doivent particulièrement veiller à la protection des données à caractère personnel qu'elles détiennent. Cette protection s'avère d'autant plus essentielle s'agissant de l'obligation de sécurité, que les systèmes d'information des acteurs publics sont la cible d'attaques informatiques récurrentes[15].

La chambre invite par conséquent le maire à exécuter la délibération du 16 décembre 2019 et à s'appuyer effectivement sur le centre départemental de gestion pour mettre la commune en conformité avec le RGPD.

De manière générale, pour sécuriser ses systèmes d'informations, la commune gagnerait à envisager une mutualisation avec Centre Morbihan Communauté, qui intervient dans ce domaine depuis 2014, et à solliciter l'ANSSI qui dispose de délégués régionaux.

En réponse aux observations provisoires, la commune a pris acte des actions à entreprendre et indiqué que certaines sont en cours (sauvegarde externe, contacts avec le centre de gestion et l'ANSSI).

[14] www.ssi.gouv.fr/guide/recommandations-relatives-a-lauthentification-multifacteur-et-aux-mots-de-passe/.
[15] Termes du communiqué de la Cnil en date du 5 mai 2022.

2.4 Les achats

Pour assurer les services qu'elle offre à la population et satisfaire ses besoins, la commune de Locminé commande des fournitures, des travaux et des prestations de service auprès de tiers. Entre 2016 et 2021, le montant total de ses achats s'est élevé à 18,6 M€ dont 7,4 M€ en fonctionnement et 11,2 M€ en investissement.

Tableau n° 2 : Volume des achats

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Dépenses d'équipement (investissement)	1 192 971	1 721 425	1 556 778	2 532 629	1 858 170	2 380 828	11 242 802
Charges générales (fonctionnement)	1 108 670	1 135 503	1 237 059	1 288 125	1 231 930	1 363 481	7 364 769
Total	2 301 641	2 856 929	2 793 837	3 820 755	3 090 100	3 744 309	18 607 571

Source : CRC d'après comptes de gestion.

2.4.1 L'organisation des achats

La commune doit réaliser ses achats sous la forme de marchés publics dont la conclusion et l'exécution sont régies par une législation spécifique désormais regroupée dans le code de la commande publique, qui a remplacé le code des marchés publics le 1er avril 2019 [16]. 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, la liberté d'accès et l'égalité de traitement des prestataires intéressés[17]. Les exigences réglementaires en matière de publicité et de mise en concurrence sont proportionnelles au montant des marchés conclus.

Entre 2016 et 2021, la commune a conclu 29 marchés publics d'un montant supérieur à 40 000 € et nécessitant à ce titre des mesures de publicité et de mise en concurrence.

Le processus d'achat au sein de la commune de Locminé constitue un point de fragilité. Il n'est pas formalisé sous la forme d'une procédure interne visant à diffuser et harmoniser les règles et les bonnes pratiques et l'effectif communal ne compte pas de personnels disposant d'une expertise particulière en la matière. Les achats sont en pratique définis et réalisés au cas par cas, et suivis par le maire et le directeur général de services, ce dernier bénéficiant d'une délégation pour les achats d'un montant inférieur à 7 500 €.

[16] Le code de la commande publique rassemble les deux derniers textes régissant les achats publics et notamment, s'agissant des marchés publics, l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics.
[17] Article L. 3 du code de la commande publique.

Pour procéder aux consultations d'entreprises, la commune utilise un profil d'acheteur dématérialisé. Toutefois, le site internet de la plateforme ne publie pas en accès libre les données essentielles relatives aux marchés publics de plus de 25 000 €, ainsi que l'exige la réglementation[18]. La chambre invite la commune à se rapprocher de son prestataire pour y remédier, ce à quoi la commune s'est engagée en réponse aux observations provisoires.

La chambre a examiné les marchés publics de travaux d'assainissement pour la période 2016-2020, qui n'appellent pas d'observations. Elle a en revanche relevé des irrégularités dans les marchés de travaux de voirie, de restauration scolaire, d'entretien des espaces verts et de performance énergétique de la médiathèque.

2.4.2 Les travaux de voirie

Depuis 2004, la gestion de la voirie communale de Locminé est répartie entre la commune et l'intercommunalité.

En 2018, Centre Morbihan Communauté s'est engagée à maintenir un effort de travaux de 2 M€ par an sur la voirie communautaire. Par souci d'équilibre territorial, chaque commune s'est vue attribuer un « droit de tirage » en fonction de sa population et de son linéaire de voirie, fixé pour Locminé à 170 000 € par an dont 120 000 € en investissement et 50 000 € en fonctionnement. Il a également été convenu que les communes contribuent au financement de ces travaux par un prélèvement sur leurs attributions de compensation, dégressif jusqu'en 2025. L'intercommunalité passe les marchés publics et planifie les interventions en lien avec les communes, qui définissent les priorités sur leur territoire.

Dans ce contexte, les travaux de voirie commandés par la commune de Locminé appellent deux observations.

D'une part, depuis la création de Centre Morbihan Communauté en 2017, la voirie d'intérêt communautaire n'est plus identifiée en annexe des statuts mais doit être définie par délibération du conseil communautaire. Or, les délibérations successives relatives à l'intérêt communautaire ne traitent pas des voiries. Dès lors, en application de l'article L. 5216-5-III du code général des collectivités territoriales, la gestion de la voirie est réputée relever intégralement de la compétence de Centre Morbihan Communauté depuis le 1er janvier 2019. Or, la commune de Locminé a continué de gérer la voirie précédemment identifiée comme communale, y a réalisé des travaux significatifs (3 M€ entre 2018 et 2021) et conserve à son actif 12 M€ de voiries qui auraient dû être transférées. Au 1er janvier 2022, la scission de Centre Morbihan Communauté a rouvert le délai de deux ans pour définir l'intérêt communautaire. Au cours du contrôle, l'intercommunalité a indiqué qu'elle délibérerait sur la voirie avant la fin de l'année 2023.

[18] Articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique.

D'autre part, pour réaliser ses propres travaux de voirie, la commune de Locminé a directement sollicité le titulaire du marché intercommunal, aux mêmes conditions financières, mais sans publicité ni mise en concurrence, alors que, compte tenu des montants en jeu, il lui appartenait de procéder à un achat distinct conclu après une publicité et une mise en concurrence minimales. Cette pratique contrevient au code de la commande publique.

En conséquence, la chambre demande à la commune de Locminé et à Centre Morbihan Communauté de régulariser la gestion de la voirie communale en définissant l'intérêt communautaire en la matière avant la fin de l'année 2023. À défaut, Centre Morbihan Communauté devra être regardée comme compétente pour la gestion de l'intégralité de la voirie communale située sur son territoire ; il appartiendra alors à la commune de Locminé de lui transférer la gestion de l'ensemble de sa voirie au 1er janvier 2024. En réponse aux observations provisoires, la commune et Centre Morbihan Communauté ont indiqué que l'intérêt communautaire de la voirie serait défini d'ici la fin de l'année 2023.

2.4.3 Le marché de restauration scolaire

La commune recourt à un prestataire pour assurer le service de restauration scolaire.

Cette prestation a fait l'objet en juin 2016 d'un marché public d'une durée d'un an renouvelable trois fois, soit une durée totale maximale de quatre ans. Le marché a été prolongé d'un an par délibération du conseil municipal du 13 février 2020. Il a été renouvelé en avril 2021 pour quatre ans et confié à la même entreprise.

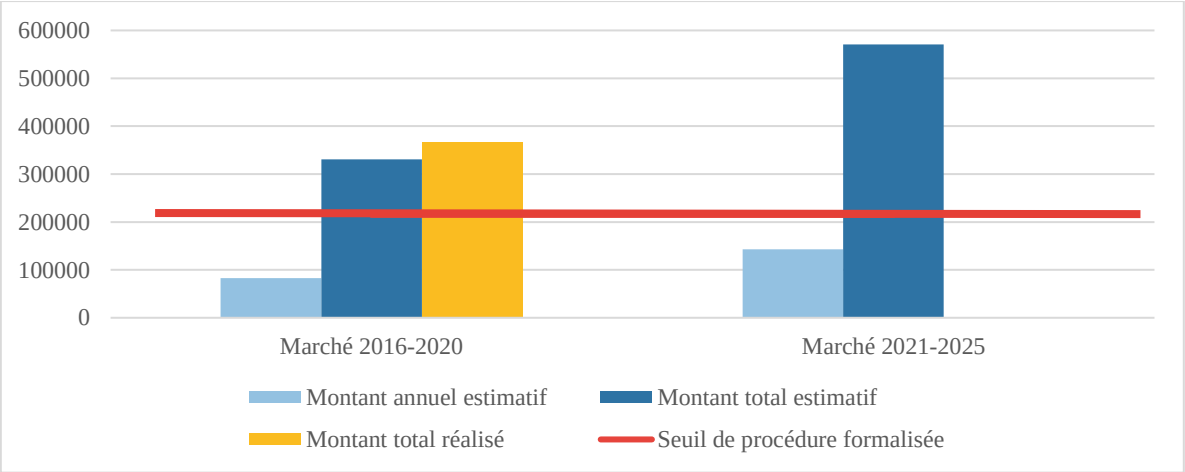
En 2016 comme en 2021, la commune a conclu un marché pluriannuel à bons de commande, désormais intitulé accord-cadre. Si l'acheteur public n'est pas en mesure de connaître précisément à l'avance les quantités à commander et si les prestations attendues sont récurrentes, il peut recourir à ce type de contrat : il désigne alors un ou plusieurs opérateurs économiques et demande l'exécution des prestations par l'émission de bons de commande au fur et à mesure de ses besoins.

Pour conclure ces marchés, la commune de Locminé a procédé à une publicité et à une mise en concurrence selon une procédure dite adaptée, qui lui permet de *« définir librement les modalités de passation du marché »*[19]. Cette procédure peut être retenue pour des achats de prestations d'un montant total inférieur à 215 000 € HT ; au-delà, la collectivité doit procéder à un appel d'offres formalisé dont la procédure est fixée par le code de la commande publique[20]. Or, pour choisir la procédure de passation, la commune a tenu compte du seul coût annuel estimé du marché, ce qui n'est pas conforme à la réglementation.

[19] Article L. 2123-1 du code de la commande publique.
[20] Article L. 2124-1 du code de la commande publique.

D'une part, pour les accords-cadres, *« la valeur estimée du besoin est déterminée en prenant en compte la valeur maximale estimée de l'ensemble des marchés à passer ou des bons de commande à émettre pendant la durée totale de l'accord-cadre »*[21]. Le cahier des charges du marché de 2016 estimait le montant annuel des prestations à 82 670 € ; la valeur totale du besoin sur les quatre années du marché atteignait donc 330 680 € et excédait le seuil de la procédure formalisée. L'exécution du marché a confirmé l'estimation puisqu'entre septembre 2016 et septembre 2020, le prestataire a facturé 365 408 € à la commune. Le dépassement est nettement plus significatif en 2021 du fait d'une augmentation de 73 % du montant des prestations attendues : 142 626 € par an soit 570 504 € sur quatre ans.

Graphique n° 5 : Estimation de la valeur des prestations de restauration scolaire



Source : CRC d'après cahier des charges et fichier des titres et mandats.

D'autre part, les marchés ne prévoient de maximum ni pour le prix ni pour les quantités ; leur conclusion devait donc faire l'objet d'un appel d'offres formalisé. L'absence de mention du montant maximum est désormais proscrite par le code de la commande publique[22]. De plus, le conseil municipal n'a pu se prononcer que sur des tarifs unitaires et non sur un prix global, élément pourtant essentiel du contrat[23].

En 2016 comme en 2021, la commune de Locminé aurait donc dû passer son marché public de restauration scolaire sous la forme d'un appel d'offres formalisé.

Elle a ainsi méconnu plusieurs règles qui s'imposent dans le cadre d'une procédure formalisée :

- diffusion de l'avis d'appel public à concurrence au bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) et au Journal officiel de l'Union européenne[24] ;

[21] Article R. 2121-8 du code de la commande publique.
[22] Voir l'article R. 2162-4 du code de la commande publique, modifié par décret du 23 août 2021 ; voir également Conseil d'État, 28 janvier 2022, *Société COVED*, n° 456418 ; 3 février 2022, *Société Formation accompagnement conseil*, n°457233.
[23] Voir Conseil d'État, *Commune de Montélimar*, 13 octobre 2004, n°254007.
[24] Article R. 2131-12 du code de la commande publique.

- publication d'un avis d'attribution, obligatoire pour les marchés de service d'un montant supérieur à 215 000 € HT[25] ;
- notification adressée aux candidats évincés, les informant du nom de l'attributaire du marché et des motifs qui ont conduit au choix de son offre[26] ;
- choix du prestataire par la commission d'appel d'offres[27] ;
- transmission du marché au contrôle de légalité, condition de son caractère exécutoire[28].

La commune a en revanche accordé un délai de remise des offres de 35 jours, conforme au délai minimal prévu dans le cadre de la procédure formalisée.

La chambre demande à la commune de se mettre en conformité avec le code de la commande publique. Il lui appartiendra, lors de la prochaine échéance annuelle du marché, de relancer une consultation sous la forme d'un appel d'offres formalisé, en fixant un plafond de prix et de quantités. En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à procéder aux achats de restauration scolaire conformément aux procédures prévues par le code de la commande publique.

2.4.4 L'entretien des espaces verts

La commune procède à l'entretien de ses espaces verts et terrains de football de deux façons : en recourant aux services techniques mutualisés de Centre Morbihan Communauté pour un coût d'environ 90 000 € par an[29] et en faisant intervenir une société spécialisée pour 60 à 70 000 € par an. Cette société a également été sollicitée pour créer un pollinarium en 2018 et installer un arrosage intégré sur un terrain de football en 2019.

Tableau n° 3 : Montant payés à l'entreprise (en € HT)

Section	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Fonctionnement	66 254	60 280	53 308	62 237	62 978	67 532	372 589
Investissement	0	0	25 466	11 122	0	1 719	38 307
Total	**66 254**	**60 280**	**78 774**	**73 358**	**62 978**	**69 252**	**410 896**

Source : fichier des titres et mandats.

Les prestations externalisées ne reposent sur aucun contrat écrit, sauf pour l'entretien du terrain de football synthétique, qui a fait l'objet d'un devis signé le 27 septembre 2016.

[25] Article R. 2183-1 du code de la commande publique.
[26] Article R. 2181-1 du code de la commande publique.
[27] Article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales.
[28] Articles L. 2131-2 alinéa 4 et L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales (voir Conseil d'État, 27 avril 1987, *OPHLM des Côtes-du-Nord*, n° 68831 ; *9 mai 2012, Syndicat départemental des ordures ménagères de l'Aude*, n° 355665).
[29] Environ 3 200 heures par an soit l'équivalent de deux postes à temps plein.

Cette situation est irrégulière à quatre titres :

- Tout marché public d'un montant supérieur à 25 000 € HT doit faire l'objet d'un contrat écrit spécifiant l'objet, la durée et le prix de la prestation[30].
- Le contrat signé en septembre 2017 est valable pour une durée d'un an et précise qu'il *« pourra être reconduit tacitement d'année en année, sauf dénonciation par l'une des parties »*, écartant ainsi toute remise en concurrence régulière[31]. De plus, il a été signé par l'adjoint au maire chargé des finances qui n'avait pas reçu délégation en matière de marchés publics.
- Une prestation récurrente dont l'acheteur public ne connaît pas à l'avance les quantités exactes doit faire l'objet d'un accord-cadre d'une durée maximale de quatre ans, dont le montant maximal constitue la valeur de référence pour le choix de la procédure de consultation[32]. Au cours des quatre dernières années, entre 2018 et 2021, les prestations d'entretien des espaces verts ont représenté 284 363 € HT, soit un montant supérieur au seuil de la procédure formalisée (215 000 €). La commune aurait donc dû suivre la procédure la plus exigeante en matière de publicité et de mise en concurrence[33]. Or, depuis 2016, elle n'a pas procédé à la moindre mise en concurrence, à l'exception d'un devis sollicité auprès d'une autre entreprise en janvier 2017.
- Depuis juin 2020, le maire n'a délégation du conseil municipal que pour signer les marchés publics d'un montant inférieur à 35 000 € HT. Depuis cette date, compte tenu des montants en jeu, le choix du prestataire chargé de l'entretien des espaces verts aurait dû être approuvé par le conseil municipal.

La chambre demande à la commune de Locminé de procéder à l'entretien de ses espaces verts et de ses terrains de football dans le respect des règles fixées par le code de la commande publique. Si elle souhaite recourir à un prestataire au fur et à mesure que ses besoins se présentent, il lui appartiendra de conclure un accord-cadre d'une durée maximale de quatre ans après une procédure de publicité et de mise en concurrence adaptée ou formalisée selon le montant maximal des prestations attendues sur la période envisagée. À défaut, la commune s'expose à un risque de poursuites pénales pour favoritisme[34].

Au cours du contrôle, la commune s'est engagée à régulariser la situation, dans un premier temps en concluant un marché annuel pour calibrer son besoin, puis dans un second temps en recourant à un accord-cadre pluriannuel. Elle a confirmé son engagement en réponse aux observations provisoires.

[30] Articles L. 2112-1 et R. 2112-1 du code de la commande publique.
[31] Voir CE, 29 novembre 2000, *Commune de Païta*, req. n° 205143.
[32] Articles L. 2125-1 et R. 2121-8 du code de la commande publique.
[33] Régie par les articles L. 2124-1 et suivants et R. 2124-1 et suivants du code de la commande publique.
[34] Article 432-14 du code pénal.

2.4.5 Le marché de performance énergétique de la médiathèque

Le 26 septembre 2017, le conseil municipal a approuvé un projet *« d'installation d'une unité de production d'énergie renouvelable avec système de stockage pour optimiser l'autoconsommation en électricité de la médiathèque »*.

La commune a commandé une étude de faisabilité à la SARL E., au prix de 10 000 €. Elle a procédé à cet achat de gré à gré, sans mise en concurrence, ce qui était autorisé compte tenu de son montant. L'étude lui a été communiquée le 25 février 2018.

La commune a souhaité réaliser ce projet sous la forme d'un marché global de performance[35]. Pour l'appuyer dans la conduite de la procédure, elle a recouru aux services d'un cabinet d'avocat en qualité d'assistant à maîtrise d'ouvrage. Comme le prévoit la réglementation[36], le conseil municipal a désigné le 27 mars 2018 un jury composé des membres de la commission d'appel d'offres et de deux personnalités qualifiées : le conseiller énergie du Pays de Pontivy et le directeur technique de la Sem LIGER[37].

Le montant du marché ayant été estimé à 130 357 €, la commune a suivi la procédure dite adaptée. Elle a publié un avis d'appel à concurrence dans Ouest-France le 17 mai 2018, assorti d'un délai de dépôt des candidatures de 19 jours.

Trois groupements de sociétés se sont portés candidats. Le conseil municipal les a tous autorisés à déposer une offre, alors que le jury avait proposé de n'en retenir que deux, estimant le troisième dossier *« très incomplet »*[38]. Seuls deux groupements ont finalement remis une offre, dont celui que le jury proposait d'écarter au stade des candidatures. Le 9 octobre 2018, le conseil municipal a attribué le marché à l'autre groupement, conduit par l'entreprise P., pour un montant de 170 058 € HT.

Cette procédure appelle cinq observations :

- Le marché a été attribué par le conseil municipal le 9 octobre 2018 alors qu'il relevait de la compétence du maire dans le cadre de sa délégation de pouvoir.
- Le conseil municipal ne s'est pas prononcé au vu de l'avis motivé du jury prévu par la réglementation[39].
- Le marché a été attribué en tenant compte du seul prix proposé par les candidats alors que la réglementation exige que l'acheteur public *« se fonde sur une pluralité de critères parmi lesquels figurent le critère du coût global ainsi qu'un ou plusieurs critères relatifs aux objectifs de performance définis en fonction de l'objet du marché »*[40].

[35] Article L. 2171-3 du code de la commande publique.
[36] Article R. 2171-16 du code de la commande publique.
[37] La Sem LIGER est une société de production d'énergies renouvelables dont la commune de Locminé est le premier actionnaire.
[38] Procès-verbal du jury du 5 juin 2018 ; délibération du 19 juin 2018.
[39] Article R. 2171-18 du code de la commande publique.
[40] Article R. 2171-3 du code de la commande publique.

- La commune n'a pas pu communiquer à la chambre des documents clés de la procédure : le règlement de consultation des entreprises, les candidatures et les offres des entreprises évincées ; les documents retraçant les négociations et les comptes rendus d'audition des candidats par le jury ; le rapport d'analyse des offres ; le procès-verbal du jury du 7 septembre 2018 chargé de sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse. De plus, le procès-verbal de la réunion du jury du 5 juin 2018 consacrée au choix des entreprises admises à remettre une offre n'est pas signé. La chambre rappelle que la commune doit conserver les pièces constitutives du marché, les candidatures et les offres ainsi que les documents relatifs à la procédure de passation au moins cinq ans à compter de la date de signature du marché[41]. En leur absence, la commune ne peut justifier de la régularité de la procédure.
- Le gérant de la SARL E., qui a réalisé l'étude de faisabilité, était à l'époque directeur commercial et actionnaire à 15,3% de la société P., mandataire du groupement attributaire du marché global de performance. En l'absence de traçabilité de la procédure, la chambre n'a pu vérifier que la commune avait assuré l'égalité de traitement des candidats en diffusant les informations techniques de l'étude de faisabilité et en prenant les mesures nécessaires pour éviter que la société P. ne bénéficie d'un avantage injustifié. Or, un marché public marqué par un conflit d'intérêt est conclu en méconnaissance du principe d'impartialité ; il est par conséquent entaché de nullité[42] et expose le maire à un risque de poursuites pénales pour favoritisme[43].

La commune a ainsi attribué le marché global de performance énergétique de la médiathèque selon une procédure irrégulière, insuffisamment traçable et entachée d'un conflit d'intérêts.

2.4.6 Conclusion sur les achats

En conclusion, la chambre souligne que la commande publique constitue une zone à fort risque pour la commune de Locminé (risque financier pour la collectivité et pénal pour les élus et les agents).

Elle a relevé une proportion importante d'anomalies parmi les marchés publics qu'elle a examinés. Ces constats doivent conduire la commune à faire preuve de davantage de vigilance dans son processus d'achat afin d'assurer sa conformité aux règles de la commande publique. Il lui appartient ainsi de renforcer son expertise en la matière et de développer un contrôle interne afin de prévenir les risques juridiques, en s'appuyant par exemple sur le référentiel rédigé à cet effet par le comité national de fiabilité des comptes locaux. Elle peut également envisager une mutualisation de sa fonction achat avec Centre Morbihan Communauté, qui a confirmé en réponse aux observations provisoires qu'elle disposait d'outils en la matière.

[41] Articles R. 2184-12 et -13 du code de la commande publique.
[42] Article L. 2141-10 du code de la commande publique. Conseil d'État, 14 octobre 2015, *Société RevetSens*, n°390968 ; 12 septembre 2018, *Société Otus*, n°420454 ; 25 novembre 2021, *Corsica Networks*, n°454466.
[43] Article 432-14 du code pénal.

Par ailleurs, la chambre observe que la commune pratique un certain localisme dans le choix de ses fournisseurs mais est faiblement sensibilisée à la prévention des conflits d'intérêts. Aucune disposition sur le sujet ne figure dans le règlement intérieur du conseil municipal et le maire n'a pas donné lecture de la charte de l'élu local lors du premier conseil municipal de la mandature le 26 mai 2020, ni remis aux conseillers municipaux une copie de cette charte, ainsi que la loi le lui imposait[44]. La chambre rappelle que les élus locaux doivent s'abstenir de tout conflit d'intérêts dans l'exercice de leur mandat, et qu'un marché public conclu dans un tel contexte serait entaché de nullité. Le décret n°2014-90 du 31 janvier 2014 relatif à la transparence de la vie publique prévoit la procédure de prévention des conflits d'intérêts, qu'il appartient à la commune de mettre systématiquement en œuvre. Suite à l'intervention de la chambre, la charte de l'élu local a été lue lors du conseil municipal du 9 juin 2023.

Recommandation n° 1. : Procéder aux achats communaux dans le respect des règles fixées par le code de la commande publique.

Recommandation n° 2. : Mettre en œuvre le dispositif de prévention des conflits d'intérêts prévu par le décret n°2014-90 du 31 janvier 2014.

CONCLUSION SUR LA GESTION INTERNE

La commune dispose de services peu étoffés. L'effectif et le régime indemnitaire versé aux agents sont tous deux inférieurs à la moyenne des communes comparables, et certains services comme la restauration scolaire et l'entretien des espaces verts sont externalisés. Cette situation résulte à la fois de la volonté politique de contenir la masse salariale et de la mutualisation des services techniques avec Centre Morbihan Communauté.

La chambre alerte toutefois la commune sur le risque de mise sous tension de ses services qui en résulte et qui peut dégrader la qualité de la gestion municipale. Elle a notamment identifié deux zones de fragilité : les achats et les systèmes d'informations. Dans les deux cas, une sécurisation des processus peut passer par la mutualisation de ces fonctions avec Centre Morbihan Communauté.

En particulier, les dysfonctionnements récurrents en matière d'achat, exposent la commune à des risques juridiques non négligeables et sont, en définitive, source d'inefficacité. Ces risques sont accrus par le recours quasi systématique à des fournisseurs de proximité. La chambre demande en conséquence à la commune de faire preuve de la plus grande vigilance en la matière et de se conformer aux règles fixées par le code de la commande publique, ce à quoi elle s'est engagée en réponse aux observations provisoires.

[44] Articles L. 1111-1-1 et L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales.

3 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

3.1 La transparence de l'information

3.1.1 La complétude des comptes annuels

Les budgets et les comptes administratifs des communes doivent présenter des informations détaillées sur la situation de la collectivité, selon une maquette homogène, afin de délivrer une information complète aux élus qui les approuvent et aux citoyens[45].

Les comptes administratifs de la commune de Locminé sont présentés selon le format prévu par la maquette réglementaire, mais ils ne comportent pas toutes les annexes prévues. Manquent en particulier : l'état du personnel en 2017 et en 2020 ; la liste des concours attribués en nature ou en subventions à des tiers, notamment les associations ; les durées retenues pour l'amortissement des immobilisations ; depuis 2017, la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune (intercommunalité, syndicat de gestion du centre de secours, syndicat départemental d'énergies).

La chambre appelle également l'attention de la commune sur les lacunes de ses comptes annuels s'agissant des garanties d'emprunt, alors que les annuités qu'elle garantit pour la société LIGER représentent 4,5 % de ses recettes réelles de fonctionnement, soit un niveau proche du plafond légal.

La chambre invite en conséquence la commune à présenter des comptes annuels comportant toutes les informations et annexes requises.

3.1.2 La publication des données financières

La loi a adapté l'impératif démocratique de diffusion des informations budgétaires et financières aux nouvelles technologies. Les communes ont ainsi l'obligation depuis 2015 de publier chaque année sur leur site internet *« une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles »* et les notes explicatives annexées au budget primitif et au compte administratif[46]. Il en va de même des données essentielles des subventions accordées aux tiers[47].

Ces informations ne figurent pas sur le site internet de la commune de Locminé. **La chambre l'invite à procéder à cette publication pour se conformer à la réglementation.**

---

[45] Article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), précisé par l'instruction codificatrice M14 Tome 2, Titre 1 Chapitre 4 § 1.2.1.4 pour le budget primitif et Titre 4 Chapitre 1 § 6.2 pour le compte administratif.
[46] Articles L. 2313-1, R. 2313-8 et D. 2312-3 du CGCT.
[47] Article 2 du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017.

3.2 Le pilotage budgétaire

Le conseil municipal vote le budget et prend ainsi les principales décisions engageant les finances de la commune, en vertu de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il doit au préalable débattre des orientations budgétaires, sur la base d'un rapport circonstancié du maire présentant notamment *« les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement ; la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes ; des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget ; les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la structure et la gestion de la dette ».* Il doit 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 budget »*[48].

Le rapport d'orientation budgétaire présenté chaque année au conseil municipal par le maire de Locminé présente sommairement les données et hypothèses pour l'année. Il est accompagné d'une analyse financière rétrospective et prospective particulièrement développée, réalisée par un prestataire, mais qui ne porte que sur le budget principal.

L'analyse prospective gagnerait à être complétée d'un programme pluriannuel d'investissement détaillant les projets prévus, leur coût, leur mode de financement et leur calendrier prévisionnel. Le conseil municipal a arrêté un tel programme pour le service de l'assainissement le 7 novembre 2017, à hauteur de 3 M€ pour la période 2017-2021, mais celui-ci n'est pas repris dans le rapport annuel d'orientation budgétaire, pour actualisation et suivi de sa mise en œuvre.

Recommandation n° 3. : Compléter le rapport d'orientations budgétaires d'un programme pluriannuel d'investissement.

3.3 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 de Locminé appelle trois observations concernant le suivi du patrimoine, l'enregistrement du produit du fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation et la comptabilisation des charges relatives aux services techniques mutualisés avec Centre Morbihan Communauté.

[48] Articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

3.3.1 Le suivi du patrimoine

Pour présenter une image fidèle du patrimoine, l'inventaire des biens tenu par la commune doit correspondre à l'état de l'actif établi par le comptable public.

À Locminé, la chambre constate des écarts entre les deux documents[49]. L'écart total est faible : l'inventaire communal présente un actif supérieur de 2 % pour le budget principal et de 0,5 % pour le budget annexe assainissement. Toutefois, dans le détail, les divergences sont plus importantes et aucun compte d'immobilisation (classe 2) ne concorde.

La chambre invite la commune à se rapprocher du comptable public pour mettre à jour son inventaire et assurer sa cohérence avec l'état de l'actif. Cet ajustement pourra intervenir dans le cadre du changement de référentiel budgétaire et comptable prévu au 1er janvier 2024 avec la généralisation du référentiel M57.

3.3.2 L'enregistrement du produit du fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement

Dans les communes de moins de 5 000 habitants autres que celles classées station de tourisme, la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité exigible sur les opérations foncières et immobilières est versée à un fonds géré par le département, qui répartit ensuite la ressource entre les communes selon des critères qu'il fixe[50]. L'instruction comptable M14 prévoit depuis 2017 que ce produit doit être enregistré sur le compte « 73224 », mais la commune de Locminé n'utilise ce compte que depuis 2020 ; elle utilisait auparavant le compte « 7381 » (cf. annexe 1).

La chambre a corrigé cette erreur d'imputation dans l'analyse financière figurant au chapitre 4, pour permettre la comparaison d'un exercice à l'autre.

3.3.3 La comptabilisation des charges relatives aux services techniques mutualisés

Par délibération du 20 février 2018, la commune a transféré à Centre Morbihan Communauté l'intégralité des agents du service technique municipal, pour la création d'un service commun régi par une convention du 8 mars 2019. En pratique, les agents ont été répartis entre un « pôle technique » qui intervient sur l'ensemble du territoire de l'intercommunalité et un « pôle territorial » dédié à la commune de Locminé.

[49] Voir annexe n°1.
[50] Article 1595 bis du code général des impôts.

En suivant cette distinction, la commune comptabilise de deux façons différentes les charges qu'elle acquitte auprès de l'intercommunalité pour le recours aux services mutualisés : celles relatives au pôle technique sont enregistrées sur le compte « 611 - prestations de services » tandis que celles du pôle territorial sont sur le compte « 621 - personnel extérieur ». La commune considère en effet recourir à une prestation de service dans le premier cas mais non dans le second.

Tableau n° 4 : Comptabilisation des charges relatives aux services techniques mutualisés

Compte/en €	2018	2019	2020	2021
611 - Contrats de prestations de services	113 152	169 678	160 281	172 709
6216 - Personnel affecté par le GFP de rattachement	0	223 493	229 708	210 692
6217 - Personnel affecté par la commune membre du GFP	112 963	0	0	0
Total	226 116	393 171	389 989	383 400

Source : fichier des mandats.

Or, la distinction entre le pôle technique et le pôle territorial renvoie à leur fonctionnement pratique et non à un statut juridique. L'ensemble des agents affectés aux services techniques mutualisés doivent être regardés comme intervenant dans le cadre d'un service commun, créé en application de l'article L. 5211-4-2 du CGCT. Il s'agit d'une mutualisation de moyens et non d'une prestation de service régie par l'article L. 5111-1 du même code, qui au demeurant n'est pas applicable aux relations entre une intercommunalité et ses communes membres.

La commune doit dès lors imputer l'intégralité des charges concernées sur le compte « 6216 » pour les dépenses de personnel et sur le compte « 62876 - Remboursements de frais au GFP » pour les autres dépenses (matériel notamment).

Cette erreur d'imputation n'est pas sans incidence sur la fiabilité des comptes. Au vu du décompte pour 2020, il apparaît que 78 % des charges refacturées sont des dépenses de personnel et 22 % des frais autres. En appliquant cette clé de ventilation aux années 2018 à 2021, il apparaît que cette erreur d'imputation conduit à minorer de 10 % les charges de personnel inscrites dans les comptes de la commune.

Tableau n° 5 : Retraitement des charges de personnel

en €	Charges de personnel comptabilisées	Charges de personnel technique mutualisé *	Sous-évaluation des charges de personnel	Charges de personnel retraitées
2018	1 173 027	88 259	8%	1 261 286
2019	1 167 414	132 349	11%	1 299 763
2020	1 122 076	125 019	11%	1 247 095
2021	1 356 993	134 713	10%	1 491 706
TOTAL	4 819 510	480 340	10%	5 299 850

Source : CRC d'après balances des comptes.

** correspond à 78% des charges comptabilisées comme prestations au compte 611 au titre des services techniques mutualisés.*

La chambre a procédé à ce retraitement dans l'analyse financière figurant au chapitre 4. Il appartient à la commune de procéder à cette rectification dans ses futurs budgets et comptes annuels.

Recommandation n° 4. : Comptabiliser en charges de personnel les dépenses relatives aux services techniques mutualisés.

CONCLUSION SUR LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

Le conseil municipal débat des orientations budgétaires au vu d'un rapport du maire, de bonne qualité, mais auquel il conviendra d'ajouter un programme pluriannuel d'investissement. La commune doit également compléter les informations financières qu'elle annexe à ses comptes annuels et qu'elle publie sur son site internet.

Les comptes communaux sont globalement fiables, à l'exception de quelques erreurs d'imputation. La commune devra notamment corriger la comptabilisation des charges relatives aux services techniques mutualisés, dont l'imputation actuelle en prestations de service minore de 10 % sa masse salariale.

La commune s'est engagée à apporter les corrections nécessaires en réponse aux observations provisoires.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

En 2021, la commune de Locminé disposait d'un budget principal et d'un budget annexe retraçant les opérations relatives à l'assainissement. Les enjeux financiers sont concentrés à 91 % sur le budget principal.

4.1 Le cycle de fonctionnement du budget principal

4.1.1 Les recettes de fonctionnement

Les produits de gestion ont progressé de 3,1 % par an en moyenne entre 2016 et 2021. Cette augmentation provient des ressources fiscales pour 62 %, de la fiscalité reversée pour 36 %, et à la marge des ressources d'exploitation et des dotations et participations.

Tableau n° 6 : Structure des produits de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	**2 005 727**	**2 188 642**	**2 167 747**	**2 303 134**	**2 270 094**	**2 413 667**	3,8%
dont impôts locaux	1 904 397	2 085 154	2 064 163	2 201 425	2 186 213	1 913 470	0,1%
dont compensation réforme de la valeur locative des locaux industriels	0	0	0	0	0	392 381	n.s.
dont autres	101 330	103 488	103 584	101 708	83 881	107 816	1,2%
+ Fiscalité reversée	**882 707**	**1 006 943**	**1 171 160**	**1 059 837**	**1 082 072**	**1 121 933**	4,9%
dont attribution de compensation	882 707	881 881	930 677	918 974	25 233	958 344	1,7%
dont dotation de solidarité communautaire	0	26 636	26 636	26 636	26 636	27 651	n.s.
dont fonds départemental droits de mutation	0	49 411	57 425	63 361	79 337	85 073	n.s.
dont FPIC	0	49 015	50 866	50 866	50 866	50 866	n.s.
dont autres	0	0	105 556	0	0	0	n.s.
(=) Fiscalité totale nette	**2 888 434**	**3 195 585**	**3 338 907**	**3 362 971**	**3 352 166**	**3 535 600**	4,1%
+ Ressources d'exploitation	422 623	425 643	407 025	448 270	359 212	431 582	0,4%
+ Ressources institutionnelles	660 438	588 988	588 097	600 363	637 550	663 854	0,1%
+ Travaux en régie	4 972	6 996	0	0	0	0	n.s.
(=) Produits de gestion	**3 976 467**	**4 217 213**	**4 334 029**	**4 411 604**	**4 348 929**	**4 625 655**	3,1%

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

La structure des produits de gestion de Locminé est comparable à la moyenne nationale s'agissant du poids des ressources fiscales mais se caractérise par davantage de fiscalité reversée et moins de dotations. Le poids de la fiscalité reversée s'explique notamment par les importantes recettes de fiscalité professionnelle versées à l'intercommunalité par les industriels du territoire et qui sont pour partie reversées à la commune par l'intermédiaire de l'attribution de compensation.

Tableau n° 7 : Structure comparée des produits de gestion en 2021

	Locminé	Communes de 3 500 à 5 000 habitants	
		Bretagne	France
Ressources fiscales propres	52%	51%	52%
+ Fiscalité reversée	24%	11%	14%
= Fiscalité totale nette	76%	62%	67%
+ Ressources d'exploitation	9%	10%	10%
+ Dotations et participations	14%	27%	23%
+ Travaux en régie	0%	1%	1%
= Produits de gestion	100%	100%	100%

Source : CRC d'après balances des comptes.

La commune perçoit une recette fiscale par habitant qui se situe dans la moyenne nationale. La taxe sur le foncier bâti présente le meilleur rendement, du fait de bases et d'un taux tous deux supérieurs à la moyenne ; elle représentait en 2020 73 % des impôts directs perçus par la commune. Le niveau élevé des bases est notamment dû à la présence de locaux industriels. À l'inverse, la taxe d'habitation présentait un faible rendement du fait de bases et d'un taux inférieurs à la moyenne.

Tableau n° 8 : Éléments de fiscalité

	2016		2020		2021	
	Locminé	**Moyenne**	**Locminé**	**Moyenne**	**Locminé**	**Moyenne**
en € / habitant						**Bases**
Taxe d'habitation	1224	1376	1273	1437	65	226
Taxe foncier bâti	1298	1200	1451	1275	1218	1194
Taxe foncier non bâti	7	22	6	27	6	27
en %						**Taux**
Taxe d'habitation	9,95%	14,24%	9,95%	14,27%	9,95%	14,60%
Taxe foncier bâti	23,95%	19,27%	23,95%	18,97%	39,21%	37,38%
Taxe foncier non bâti	44,55%	52,24%	44,55%	48,55%	44,55%	49,10%
en € / habitant						**Produit**
Taxe d'habitation	122	196	127	205	6	33
Taxe foncier bâti	311	231	350	242	482	446
Taxe foncier non bâti	3	12	3	13	3	13
TOTAL	**436**	**439**	**480**	**460**	**491**	**492**

Source : CRC d'après DGFiP et DGCL.

La réforme de la fiscalité locale intervenue en 2021 a eu trois incidences notables sur les recettes fiscales de la commune :

- L'actualisation de la valeur locative cadastrale des locaux industriels, nombreux à Locminé, a abouti à une diminution sensible des bases de taxe foncière. En contrepartie, la commune perçoit une compensation de l'État.
- Les bases résiduelles de taxe d'habitation sont faibles : cette taxe n'étant plus payée que par les ménages les plus aisés, sa base est nécessairement moindre à Locminé où le revenu moyen est inférieur à la moyenne nationale.
- Il résulte du transfert aux communes de la part départementale de la taxe sur le foncier bâti que les bases et le taux de cette taxe à Locminé se sont rapprochés de la moyenne nationale.

L'effort fiscal consenti par le contribuable locminois était jusqu'à présent dans la moyenne nationale des communes comparables : 1,10 contre 1,12 en moyenne dans les communes de 3 500 à 5 000 habitants. Il devrait évoluer avec la modification de sa formule de calcul à compter de 2022[51].

La fiscalité reversée a sensiblement progressé en 2016 du fait de la création d'une dotation de solidarité communautaire, de l'éligibilité de la commune au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), et de la perception du fonds départemental de péréquation des droits de mutation. Ces ressources se sont maintenues depuis ou ont augmenté s'agissant du fonds départemental, en raison du dynamisme du marché de l'immobilier. Sur la période, l'attribution de compensation a varié sous l'effet de deux facteurs : à compter de 2018, le financement du dispositif de « droit de tirage » pour les travaux de voirie (voir chapitre 2.4.2)[52] et en 2021, la reprise par la commune de la gestion du centre de loisirs qui relevait jusqu'alors de l'intercommunalité.

La dotation globale de fonctionnement versée par l'État a diminué de 17 % en 2017 avant de retrouver progressivement son niveau de 2016, l'augmentation de la part aménagement ayant compensé la baisse de la part forfaitaire. La commune perçoit à ce titre 99 € par habitant soit un montant inférieur à celui perçu par 75 % des communes bretonnes.

Les ressources d'exploitation se composent des redevances versées par les usagers pour l'utilisation des immeubles (occupation du domaine public, location de quelques appartements, locaux et salles ainsi que d'un site de compostage) et des services communaux (services périscolaires, médiathèque). Les ressources d'exploitation perçues par la commune de Locminé sont globalement stables, oscillant entre 400 000 et 450 000 € par an, à l'exception de l'année 2020 marquée par des fermetures de services et d'équipement liées à l'épidémie de *covid*.

[51] L'effort fiscal est le rapport entre le produit des impôts directs locaux (taxe d'habitation, taxes foncières sur le bâti et sur le non bâti) à Locminé 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.

[52] La recette ponctuelle de 105 556 € enregistrée en 2018 correspond à l'application rétroactive du dispositif de « droit de tirage » à l'année 2017.

4.1.2 Les dépenses de fonctionnement

Les charges de gestion courante de la commune ont progressé de 3 % par an en moyenne depuis 2016. Cette augmentation provient des charges générales à 22 %, des charges de personnel à 36 %, des subventions de fonctionnement à 11 % et des autres charges de gestion à 31 %.

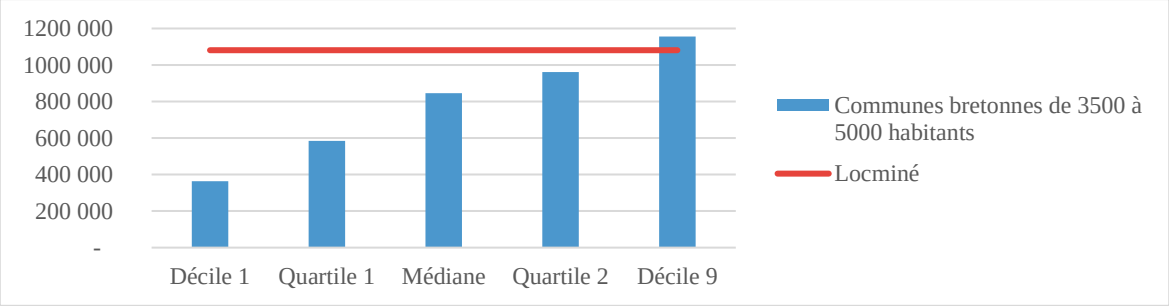
Tableau n° 9 : Structure et évolution des charges courantes

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	995 733	983 213	1 012 026	1 052 505	980 471	1 080 966	2%
+ Charges de personnel	1 291 157	1 252 297	1 236 234	1 281 860	1 233 935	1 430 035	2%
+ Subventions de fonctionnement	113 642	127 395	137 780	142 632	181 488	154 253	6%
+ Autres charges de gestion	391 007	406 878	422 885	460 363	502 172	512 374	6%
+ Charges d'intérêt	11 148	7 104	4 488	2 992	1 455	0	-100%
= Charges courantes	**2 802 687**	**2 776 886**	**2 813 414**	**2 940 353**	**2 899 522**	**3 177 626**	**3%**
Charges de personnel / charges courantes	*46%*	*45%*	*44%*	*44%*	*43%*	*45%*	

Source : CRC d'après compte de gestion.

Les charges générales de la commune représentent plus de 1 M€ par an, soit un niveau supérieur à 85 % des communes bretonnes de 3 500 à 5 000 habitants.

Graphique n° 6 : Niveau comparé des charges générales



Source : CRC d'après balances des comptes 2021.

Ce niveau de charges résulte principalement du rôle de ville centre du territoire assumé par Locminé, qui dispose de nombreux équipements publics dont elle supporte les coûts d'exploitation.

Les dépenses d'énergie

Parmi les charges de centralité assumées par la commune de Locminé figurent notamment des dépenses d'énergie (électricité et chauffage) pour les équipements publics, qui ont atteint 215 979 € en 2021. Parmi les 100 communes bretonnes de 3 500 à 5 000 habitants, elle est la deuxième commune la plus dépensière en la matière.

Les cinq premiers postes de consommation énergétique pour la commune sont l'espace culturel de La Maillette (17 %), l'éclairage public (16 %), le complexe sportif (10 %), la cantine scolaire (8 %) et l'école primaire (7 %). Ils représentent 58 % de la consommation totale.

Consciente des enjeux, la commune a réalisé un audit de performance énergétique en 2016. Elle dispose de trois atouts pour optimiser sa consommation d'énergie. En premier lieu, elle adhère au groupement de commande du syndicat départemental Morbihan Energies pour la fourniture d'électricité et de gaz, notamment pour bénéficier d'un effet de mutualisation sur les prix. En second lieu, la salle polyvalente de La Maillette et le complexe sportif sont alimentés par le réseau de chaleur raccordé au méthaniseur de la société LIGER, créée par la commune en 2011. En troisième lieu, en 2018, la commune a fait installer sur la médiathèque un générateur photovoltaïque couplé à un système de stockage ; la consommation électrique de la médiathèque est ainsi passée de 18 000 € en 2015 à 6 822 € en 2021.

La commune a maîtrisé ses dépenses de personnel entre 2016 et 2020, en les stabilisant autour de 1,25 M€. Celles-ci ont toutefois progressé de 200 000 € en 2021 (16 %) du fait de la reprise du centre de loisirs, jusqu'alors géré par l'intercommunalité.

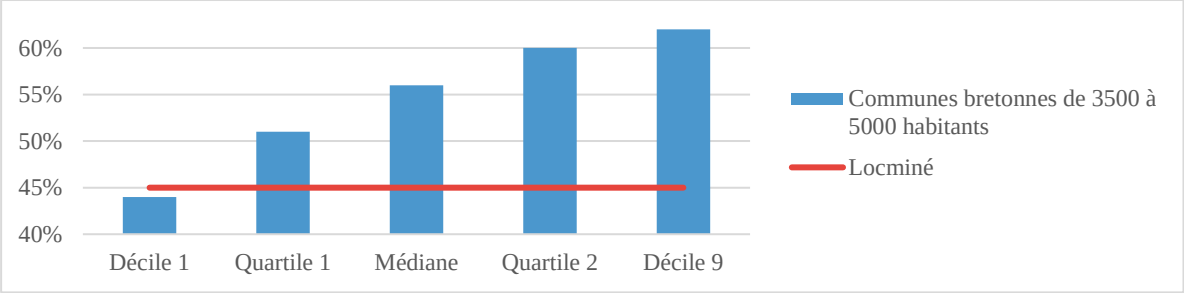
Tableau n° 10 : Détail des charges de personnel

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	*Variation annuelle moyenne*
Rémunérations du personnel titulaire	750 040	730 580	572 969	559 798	536 519	618 498	-3,8%
+ Rémunérations du personnel non titulaire	77 641	72 439	94 305	77 303	80 079	151 483	14,3%
+ Autres rémunérations	36 268	45 750	28 900	9 899	6 280	22 523	-9,1%
- Atténuations de charges	25 122	42 335	25 051	17 901	13 159	61 671	19,7%
+ Charges sociales	417 951	419 046	344 237	312 982	297 774	358 019	-3,0%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	22 508	22 246	18 263	16 997	15 827	20 801	-1,6%
+ Autres charges de personnel	10 311	0	0	0	0	0	-100,0%
= Charges de personnel interne	1 289 597	1 247 725	1 033 623	959 078	923 319	1 109 652	-3,0%
+ Charges de personnel externe	1 560	4 571	202 612	322 781	310 617	320 382	190,1%
= Charges totales de personnel	**1 291 157**	**1 252 297**	**1 236 234**	**1 281 860**	**1 233 935**	**1 430 035**	2,1%

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Cette maîtrise résulte d'une forte mobilisation des équipes, de niveaux de rémunération peu élevés et de la mutualisation des services techniques au niveau de l'intercommunalité. La gestion du personnel est en effet particulièrement intégrée au sein de Centre Morbihan Communauté, qui consacre une part importante de ses charges courantes aux dépenses de personnel[53]. Il en résulte que le poids des charges de personnel dans le budget communal reste limité : il est inférieur à celui constaté dans près de 90 % des communes bretonnes de 3 500 à 5 000 habitants.

Graphique n° 7 : Part des dépenses de personnel dans les charges courantes



Source : CRC d'après balances des comptes 2021.

La hausse significative des autres charges de gestion s'explique par la forte augmentation (110 000 €) de la contribution au fonctionnement de l'école privée Notre-Dame, définie par référence au coût d'un élève à l'école publique. Cette hausse résulte de celle du coût d'un élève à l'école maternelle publique[54], de l'inscription de 30 élèves supplémentaires à l'école maternelle privée et d'une augmentation de la part des élèves résidant à Locminé, dont le coût est pris en charge à 100 % par la commune contre 50 % pour les élèves extérieurs.

Tableau n° 11 : Subventions de fonctionnement et autres charges de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Autres charges de gestion	391 007	406 878	422 885	460 363	502 172	512 374	5,6%
dont contribution au service incendie	79 388	79 989	80 109	82 663	87 038	90 519	2,7%
dont contribution OGEC Ecole Notre-Dame	181 595	194 824	215 091	233 436	277 512	291 163	9,9%
dont indemnités des élus	119 950	124 013	116 483	103 488	108 118	114 913	-0,9%
Subventions de fonctionnement	113 642	127 395	137 780	142 632	181 488	154 253	6,3%
dont CCAS et foyer logement	15 276	19 170	18 944	17 030	28 634	28 163	13,0%
dont personnes droit privé	98 366	107 745	118 836	125 602	152 854	126 090	5,1%

Source : CRC d'après balances des comptes et fichier des mandats.

[53] 72%, ce qui la situe au 10ème rang des 1 225 intercommunalités françaises pour le ratio charges de personnel / charges courantes. En Bretagne, elle est l'intercommunalité qui présente le ratio le plus élevé.
[54] Passé de 1 013 € en 2016 à 1 242 € en 2020.

Les subventions aux associations ont progressé de près de 30 000 €. En 2020, dans le contexte de l'épidémie de Covid, la commune a attribué deux subventions exceptionnelles à l'office municipal des sports (30 000 €) et à l'association Locminé Commerce pour financer la distribution de bons d'achats aux habitants (25 000 €).

4.1.3 Les soldes intermédiaires de gestion

Depuis 2017, la commune a stabilisé son excédent brut de fonctionnement autour de 1,45 M€, ce qui représente environ un tiers des produits de gestion. Dans la mesure où elle était intégralement désendettée en 2020 sur le budget principal, ses charges financières ont diminué et sont devenues nulles en 2021. Elle a donc dégagé un autofinancement brut équivalent à son excédent de fonctionnement, et même supérieur en 2018 et 2021 grâce à l'encaissement de recettes exceptionnelles.

Tableau n° 12 : Soldes intermédiaires de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	*Variation annuelle moyenne*
Produits de gestion	3 976 467	4 217 213	4 334 029	4 411 604	4 348 929	4 625 655	*3,1%*
- Charges de gestion	2 791 538	2 769 782	2 808 926	2 937 360	2 898 066	3 177 626	*2,6%*
= Excédent brut de fonctionnement	**1 184 928**	**1 447 431**	**1 525 103**	**1 474 243**	**1 450 862**	**1 448 029**	*4,1%*
en % des produits de gestion	*30%*	*34%*	*35%*	*33%*	*33%*	*31%*	
+ Résultat financier	-11 121	-7 080	-4 461	-2 963	-1 433	22	
+ Résultat exceptionnel	7 618	-2 847	16 082	-2 822	-47 137	37 914	*37,8%*
= CAF brute	**1 181 425**	**1 437 496**	**1 536 703**	**1 468 459**	**1 402 292**	**1 485 965**	*4,7%*
en % des produits de gestion	*30%*	*34%*	*35,5%*	*33%*	*32%*	*32%*	
- Dotations aux amortissements	182 047	192 112	197 382	282 079	312 853	337 760	*13,2%*
+ Quote-part des subventions d'investissement	0	1 469	1 769	2 683	7 018	56 417	*n.s.*
= Résultat de fonctionnement	**999 378**	**1 246 853**	**1 341 090**	**1 189 062**	**1 096 458**	**1 204 622**	*3,8%*

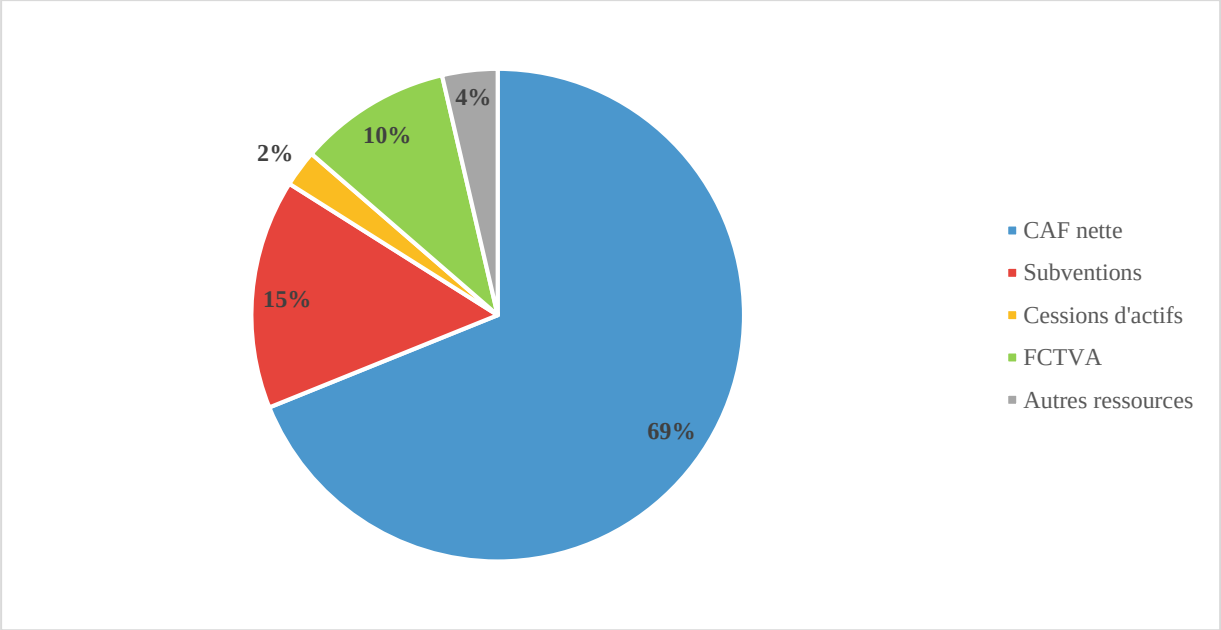
Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Ses performances en fonctionnement placent la commune de Locminé dans une situation plus favorable que 90 % des communes bretonnes de 3 500 à 5 000 habitants.

4.2 Le financement des investissements

La commune a investi 11,2 M€ entre 2016 et 2021 : 9,2 M€ sur le budget principal et 2 M€ sur le budget annexe de l'assainissement. Les principales réalisations ont concerné des travaux de voirie (1,9 M€), la modernisation des stades avec la création d'un bloc vestiaire au stade Belveaux et la création d'un terrain de football synthétique (1,3 M€), la création d'une maison des solidarités (1 M€), les interventions économiques avec la démolition de l'ancienne usine Doux et la reprise du centre de compostage (0,72 M€) et l'aménagement d'une aire de loisirs au plan d'eau (0,4 M€).

Graphique n° 8 : Le financement des investissements



Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 13 : Le financement des investissements

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	*Cumul*
CAF brute	**1 181 425**	**1 437 496**	**1 536 703**	**1 468 459**	**1 402 292**	**1 485 965**	*8 512 340*
- Annuité en capital de la dette	221 570	126 606	87 080	79 345	81 327	0	*595 928*
= CAF nette ou disponible	**959 855**	**1 310 889**	**1 449 623**	**1 389 114**	**1 320 965**	**1 485 965**	***7 916 411***
+ TLE et taxe d'aménagement	70 858	60 588	72 377	53 847	45 043	51 301	*354 014*
+ Fonds de compensation de la TVA	113 145	171 991	124 374	171 976	344 034	224 215	*1 149 735*
+ Subventions d'investissement	225 490	177 612	104 765	530 989	369 611	322 764	*1 731 231*
+ Fonds affectés à l'équipement	0	17 000	2 136	8 731	22 715	12 795	*63 377*
+ Produits de cession	0	0	78 200	105 001	1 435	92 036	*276 672*
= Financement propre disponible	**1 369 348**	**1 738 081**	**1 831 475**	**2 259 657**	**2 103 804**	**2 189 077**	***11 491 440***
Financement propre disponible / dépenses d'équipement							*125%*
- Dépenses d'équipement	1 075 028	1 204 476	1 041 366	2 299 997	1 519 181	2 067 343	*9 207 392*
- Subventions d'équipement	37 956	21 968	4 572	44 894	235 900	75 743	*421 032*
+/- Dons, subventions reçus ou donnés	0	0	0	0	- 131 027	24 000	*-107 027*
- Investissements financiers nets	0	0	0	0	0	-24 000	*-24 000*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**256 363**	**512 106**	**784 617**	**-85 234**	**479 750**	**45 991**	***1 993 593***
Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0	0	*0*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	**256 363**	**512 106**	**784 617**	**-85 234**	**479 750**	**45 991**	***1 993 593***

Source : CRC d'après compte de gestion.

La commune a ainsi investi 371 € par habitant et par an, soit un niveau supérieur à la moyenne des communes de 3 500 à 5 000 habitants (318 €).

70 % des ressources d'investissement dégagées par la commune entre 2016 et 2021 ont été constituées par l'autofinancement net. Au total, ses financements propres ont dépassé de 25 % les besoins d'investissement, ce qui lui a permis d'abonder son fonds de roulement de près de 2 M€. Dans ces conditions, il n'a pas été nécessaire de lever un emprunt.

4.3 La situation bilancielle

4.3.1 L'endettement

La commune s'était intégralement désendettée fin 2022. Le remboursement des emprunts du budget principal s'est achevé en 2020[55] et la dernière échéance du dernier emprunt du budget annexe assainissement a été acquittée en 2022.

Tableau n° 14 : L'endettement communal

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Encours de dette au 31 décembre (A)	**480 408**	**309 062**	**174 334**	**201 319**	**70 037**	**18 369**
dont budget principal	222 204	96 067	8 067	83 362	2 036	2 036
dont budget assainissement	258 204	212 995	166 266	117 957	68 002	16 333
CAF brute consolidée (B)	1 289 294	1 547 209	1 644 689	1 649 076	1 626 697	1 811 891
Capacité de désendettement en années (A/B)	**0,4**	**0,2**	**0,1**	**0,1**	**0,0**	**0,0**

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

Au 31 décembre 2021, la commune de Locminé était l'une des onze communes de Bretagne dont l'endettement était nul.

4.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie

L'accumulation continue d'excédents a abondé le fonds de roulement et, partant, la trésorerie communale, qui a presque doublé entre 2016 et 2021. Fin 2021, elle représentait neuf mois de charges courantes d'avance, soit un niveau confortable et supérieur de 40 % à la moyenne des communes bretonnes comparables.

[55] Les 2 036 € figurant au compte 165 correspondent à des dépôts et cautionnements reçus.

Tableau n° 15 : La constitution de la trésorerie

au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement	623 894	1 136 001	1 916 326	1 831 092	2 310 842	2 356 833
- Besoin en fonds de roulement	-635 538	-173 486	230 773	-96 846	20 139	4 037
= Trésorerie	**1 259 432**	**1 309 487**	**1 685 553**	**1 927 938**	**2 290 704**	**2 352 797**
en nombre de jours de charges courantes	*164*	*172*	*219*	*239*	*288*	*270*
Moyenne des communes bretonnes de 3 500 à 5 000 habitants					*208*	*191*

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

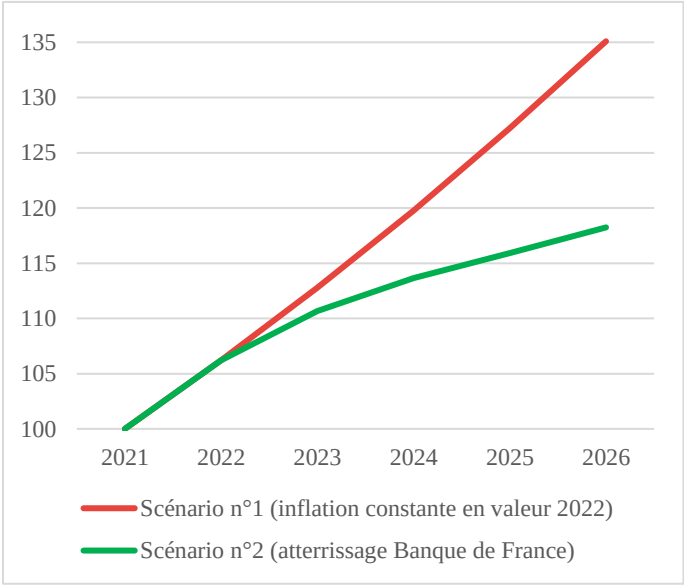
4.4 Perspectives financières

Le rapport d'orientations budgétaires présenté chaque année au conseil municipal est accompagné d'une analyse financière prospective réalisée par un consultant externe. La chambre a procédé à une projection actualisée de la version présentée au conseil du 1er mars 2022, en dialogue avec la commune. Cette projection n'intègre pas l'impact financier des transferts d'actifs à Centre Morbihan Communauté auxquels la chambre demande à la commune de procéder.

Les travaux de la chambre consistent 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 qui en résulte à établir des projections, la chambre a élaboré deux scénarios : l'un pessimiste tablant sur un maintien de l'inflation constatée en octobre 2022 soit 6,2 %, 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° 9 : Scénarios d'évolution de l'indice des prix (base 100 en 2021)



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

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

Tableau n° 16 : Perspectives financières – hypothèses

Dépense / recette	Hypothèses	
Ressources fiscales propres	Scénario n°1 : +2,3% en 2022 ; +7,4% en 2023 ; +6,9% en 2024 ; +6,9% en 2025 ; +6,9% en 2026. Scénario n°2 : +2,3% en 2022 ; +6,3% en 2023 ; +5,0% en 2024 ; +3,5% en 2025 ; +2,9% en 2026.	Augmentation des bases fiscales, de l'allocation compensatrice et de la surcompensation due au titre de la suppression de la taxe d'habitation, assise sur l'inflation n-1. Produit des autres impôts stable à 100 000 € soit le montant moyen constaté des années 2016 à 2020. Le maire n'envisage pas d'augmentation des taux d'imposition.
Ressources d'exploitation	Scénario n°1 : +3,4% en 2022 ; +6,2% en 2023 et 2024 ; -1,9% en 2025 ; +6,2% en 2026. Scénario n°2 : +3,4% en 2022 ; +6,2% en 2023 ; +4,2% en 2024 ; -4,9% en 2025 ; + 2,0% en 2026.	Indexation sur l'inflation n-1. En 2025, fin de la refacturation au budget annexe assainissement du personnel mis à disposition.
Dotations	-2,6% en 2022 ; -3,4% en 2023 ; Stabilité ensuite.	La dotation globale de fonctionnement devrait diminuer, d'une part sous l'effet d'un écrêtement défavorable en 2022 et 2023 lié à l'évolution de la communauté de communes (-8 000€ en 2022 et -15 000 € en 2023) ; d'autre part sous l'effet d'une baisse de la part aménagement dont la commune bénéficiait jusqu'alors en tant que Zone de Revitalisation Rurale (-19 000 € en 2022 et - 20 000 € en 2023).
Fiscalité reversée (État + EPCI)	Stabilité en valeur 2021	Pas de perspective de modification de l'attribution de compensation ou de la dotation de solidarité communautaire. Hypothèse fondée sur une stabilisation en valeur 2021 des droits de mutation reversés par le département.
Charges générales	Scénario n°1 : +6,2% par an. Scénario n°2 : +6,2% en 2022 ; +4,2% en 2023 ; +2,7% en 2024 ; +2,0% ensuite.	Stabilité en volume donc évolution résultant du seul effet de l'inflation. Hausse du coût de l'énergie limitée dans la mesure où la commune adhère au contrat groupé de Morbihan Energies et a engagé l'installation d'ampoules à LED sur les candélabres.

<table>
<tr><th>Dépense / recette</th><th colspan="2">Hypothèses</th></tr>
<tr><td>Charges de personnel</td><td>+ 3% en 2022 ; + 5,7% en 2023 ;
puis + 2% par an ensuite</td><td>Prise en compte de la hausse du point d’indice en 2022 (portant sur 85 % de la rémunération sur 6 mois) et en 2023, du recrutement en 2023 d’un agent de catégorie B et d’un effet glissement vieillissement technicité (GVT) standard à 1,5 % par an.
<table>
<tr><th>En €</th><th>2022</th><th>2023</th><th>2024</th><th>2025</th><th>2026</th></tr>
<tr><td>Hausse point d'indice</td><td>21 272</td><td>21 272</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>GVT</td><td>21 451</td><td>22 091</td><td>23 342</td><td>23 809</td><td>24 285</td></tr>
<tr><td>Recrutement</td><td></td><td>40 000</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Autres mesures</td><td></td><td></td><td>7 781</td><td>7 936</td><td>8 095</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>Subventions de fonctionnement</td><td><u>Scénario n°1</u> : -4,4% en 2022 ; +6,2% par an ensuite.

<u>Scénario n°2</u> : -4,4% en 2022 ; +6,2% en 2023 ; +4,2% en 2024 ; +2,7% en 2025 ; + 2,0% en 2026.</td><td>Neutralisation en 2022 de la période 2020-2021, atypique.

Indexation ensuite sur l’inflation n-1.</td></tr>
<tr><td>Autres charges de gestion</td><td><u>Scénario n°1</u> : +3,9% en 2022 ; +5,8% en 2023 ; +4,7% en 2024 ; +4,7% en 2025 ; +4,8% en 2026.

<u>Scénario n°2</u> : +3,9% en 2022 ; +5,8% en 2023 ; +3,3% en 2024 ; +2,1% en 2025 ; +1,5% en 2026.</td><td>Pour les indemnités des élus, prise en compte de la hausse du point d’indice en 2022-2023 puis stabilité.

Indexation sur l’inflation des autres charges (participations au SDIS et l’OGEC).</td></tr>
<tr><td>Dépenses d’équipement</td><td colspan="2">
<table>
<tr><th>Objet/en €</th><th>2022</th><th>2023</th><th>2024</th><th>2025</th><th>2026</th></tr>
<tr><td>Restauration scolaire</td><td></td><td>1 000 000</td><td>500 000</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Salle de sports</td><td></td><td>750 000</td><td>1 500 000</td><td>750 000</td><td></td></tr>
<tr><td>Travaux rue M^{al} Leclerc</td><td>100 000</td><td>1 700 000</td><td>200 000</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Travaux Halle des sports</td><td></td><td></td><td></td><td>500 000</td><td>500 000</td></tr>
<tr><td>Plan d'eau</td><td></td><td>500 000</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Investissements courants</td><td>450 000</td><td>450 000</td><td>450 000</td><td>450 000</td><td>450 000</td></tr>
<tr><td>Restes à réaliser 2021</td><td>629 537</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Total</td><td>1 179 537</td><td>4 400 000</td><td>2 650 000</td><td>1 700 000</td><td>950 000</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

Dépense / recette	Hypothèses
Ressources propres d'investissement	Taxe locale d'équipement stable à 50 000 € par an, montant constaté depuis 2019. Fonds affectés à 12 000 € par an (moyenne 2017-2021). Pas de cession d'actifs envisagée.
Subventions d'investissement	Une subvention notifiée pour 2022. En 2023, la commune escompte 62 500 € de subventions au titre des travaux sur la cantine scolaire. En 2024, elle anticipe trois subventions de 187 500 € pour la restauration scolaire, 20 000 € pour la salle de sports et 400 000 € pour le plan d'eau.
Emprunts nouveaux	Emprunts sur 15 ans au taux de 3%.

Source : CRC.

La différence entre les 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, qui compense largement l'effet de l'inflation sur les dépenses, est maintenue par le Parlement. La validité des hypothèses retenues serait donc remise en cause si le Parlement, au cours des prochaines années, revenait sur cette indexation.

Le scénario n°1, qui repose sur une inflation durablement élevée, serait légèrement plus favorable à la commune de Locminé que le scénario n°2 prévoyant un atterrissage progressif de l'inflation.

Dans les deux cas, la commune dégagerait un excédent brut de fonctionnement et une capacité d'autofinancement brute stables représentant 27 ou 28 % des produits de gestion. Elle autofinancerait 60 % de ses investissements et ne devrait recourir à l'emprunt que pour financer le pic de dépenses d'équipements prévu en 2023. Cette année-là, elle pourrait financer ses 4,4 M€ d'investissements en mobilisant le fonds de roulement dégagé en 2022 (0,95 M€) et en empruntant 1,8 M€. À compter de 2024, elle dégagerait un excédent de financement croissant qui lui permettrait de disposer en 2026 d'un fonds de roulement de plus de 3 M€.

Tableau n° 17 : Perspectives financières – Scénario n°1

en €	2022	2023	2024	2025	2026	Cumul
Produits de gestion	4 683 964	4 872 367	5 084 731	5 270 775	5 510 491	
- Charges de gestion	3 300 744	3 495 896	3 638 803	3 788 866	3 946 483	
= Excédent brut de fonctionnement	**1 383 220**	**1 376 471**	**1 445 928**	**1 481 909**	**1 564 008**	7 251 536
en % des produits de gestion	*30%*	*28%*	*28%*	*28%*	*28%*	
Capacité d'autofinancement brute	**1 383 220**	**1 350 210**	**1 394 818**	**1 433 665**	**1 518 716**	**7 080 630**
en % des produits de gestion	*30%*	*28%*	*27%*	*27%*	*28%*	
- Remboursement en capital de la dette	0	0	94 131	96 955	99 863	290 948
= Capacité d'autofinancement nette	**1 383 220**	**1 350 210**	**1 300 687**	**1 336 711**	**1 418 853**	6 789 682
+ TLE et taxe d'aménagement	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	250 000
+ Fonds de compensation de la TVA	339 127	193 491	721 776	434 706	278 868	1 967 968
+ Subventions d'investissement	350 000	62 500	607 500	0	0	1 020 000
+ Fonds affectés à l'équipement	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000	60 000
= Financement propre disponible	**2 134 347**	**1 668 201**	**2 691 963**	**1 833 417**	**1 759 721**	10 087 650
Financement propre disponible / dépenses d'équipement						93%
- Dépenses d'équipement	1 179 537	4 400 000	2 650 000	1 700 000	950 000	10 879 537
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	954 810	-2 731 799	41 963	133 417	809 721	- 791 887
- Nouveaux emprunts	-	1 776 989	-	-	-	1 776 989
= Variation du fonds de roulement	**954 810**	**- 954 810**	**41 963**	**133 417**	**809 721**	985 102
Fonds de roulement au 31 décembre	**3 311 643**	**2 356 833**	**2 398 796**	**2 532 213**	**3 341 935**	
Encours de dette au 31 décembre	**2 036**	**1 779 024**	**1 684 894**	**1 587 939**	**1 488 076**	
Capacité de désendettement (en années)	**0**	**1,3**	**1,2**	**1,1**	**1,0**	

Source : calculs CRC.

Tableau n° 18 : Perspectives financières – Scénario n°2

en €	2022	2023	2024	2025	2026	Cumul
Produits de gestion	4 683 964	4 845 206	4 996 347	5 068 609	5 160 722	
- Charges de gestion	3 300 744	3 472 936	3 561 535	3 634 490	3 704 210	
= Excédent brut de fonctionnement	**1 383 220**	**1 372 270**	**1 434 812**	**1 434 119**	**1 456 512**	7 080 933
en % des produits de gestion	*30%*	*28%*	*29%*	*28%*	*28%*	
Capacité d'autofinancement brute	**1 383 220**	**1 345 946**	**1 383 579**	**1 385 759**	**1 411 112**	6 909 617
en % des produits de gestion	*30%*	*28%*	*28%*	*27%*	*27%*	
- Remboursement en capital de la dette	-	-	94 357	97 187	100 103	291 647
= Capacité d'autofinancement nette	**1 383 220**	**1 345 946**	**1 289 223**	**1 288 572**	**1 311 010**	6 617 971
+ TLE et taxe d'aménagement	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	250 000
+ Fonds de compensation de la TVA	339 127	193 491	721 776	434 706	278 868	1 967 968
+ Subventions d'investissement	350 000	62 500	607 500	-	-	1 020 000
+ Fonds affectés à l'équipement	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000	60 000
= Financement propre disponible	**2 134 347**	**1 663 937**	**2 680 499**	**1 785 278**	**1 651 878**	9 915 939
Financement propre disponible / dépenses d'équipement						91%
- Dépenses d'équipement	1 179 537	4 400 000	2 650 000	1 700 000	950 000	10 879 537
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	954 810	- 2 736 063	30 499	85 278	701 878	- 963 598
- Nouveaux emprunts	-	1 781 253	-	-	-	1 781 253
= Variation du fonds de roulement	**954 810**	**- 954 810**	**30 499**	**85 278**	**701 878**	817 655
Fonds de roulement	**3 311 643**	**- 379 230**	**2 387 332**	**2 442 111**	**3 058 711**	
Encours de dette au 31 décembre	**2 036**	**1 783 289**	**1 688 932**	**1 591 745**	**1 491 642**	
Capacité de désendettement (en années)	**0**	**1,3**	**1,2**	**1,1**	**1,1**	

Source : calculs CRC.

Selon ces hypothèses, le programme d'investissement de la commune de Locminé apparaît réaliste à l'horizon 2026. Ses performances financières demeureraient solides et stables, et le recours à l'emprunt pour financer les investissements serait limité à 1,8 M€ en 2023, niveau largement soutenable dès lors que la commune n'était plus endettée au 31 décembre 2021.

CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIÈRE

La commune de Locminé présente une situation financière confortable a*lors même qu'elle supporte des charges spécifiques liées à son statut de ville-centre du territoire. Elle doit cette situation à sa prospérité économique, qui abonde les recettes fiscales, et à un réel effort de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement. Elle présente ainsi une situation en fonctionnement plus favorable que 90 % des communes bretonnes comparables et était, fin 2021, l'une des rares d'entre-elles à avoir intégralement remboursé sa dette, sans pour autant négliger ses investissements.*

Pour les années à venir, les perspectives financières de la commune sont satisfaisantes, dans les deux scénarios d'inflation testés par la chambre : selon les hypothèses retenues, la commune conserverait des performances financières solides et stables et son programme d'investissement serait largement soutenable, sans qu'il soit nécessaire de puiser dans la trésorerie.

Dans ces conditions, la commune pourrait envisager de contribuer davantage à la solidarité au sein de Centre Morbihan Communauté ou de diminuer sa pression fiscale, qui se situe dans la moyenne nationale alors que la population locminoise est dans l'ensemble peu aisée.

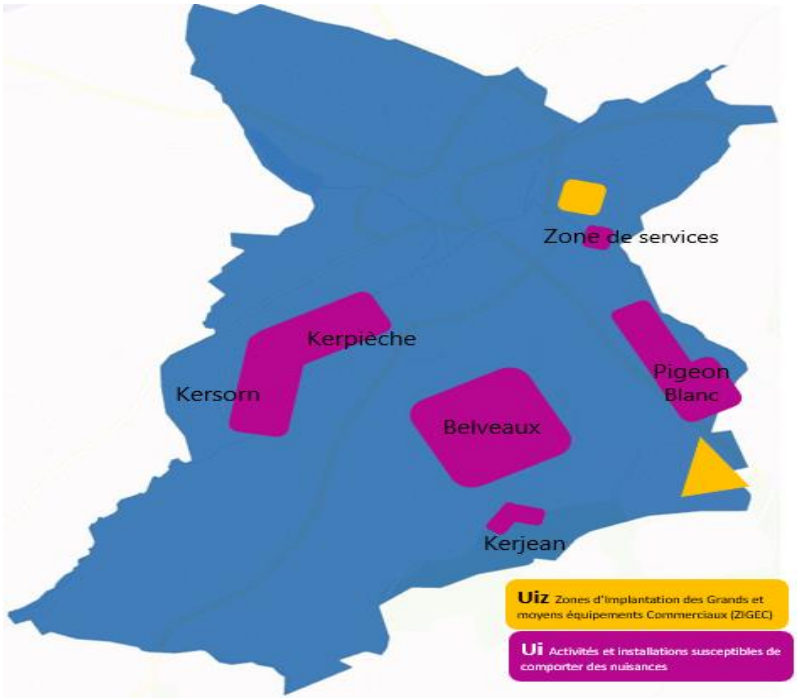
5 LES INTERVENTIONS ECONOMIQUES

L'histoire de Locminé témoigne d'une longue tradition marchande, notamment en matière de commerce des bestiaux. L'industrie agroalimentaire a pris le relais au XX^{ème} siècle et le territoire accueille toujours l'un des principaux marchés hebdomadaires du Morbihan. La commune est marquée par une forte culture du développement économique ; son intervention directe dans ce domaine est cependant désormais limitée par le rôle prépondérant que la loi confère à Centre Morbihan Communauté.

5.1 Les zones d'activité

La commune de Locminé accueille huit zones d'activités économiques dont cinq industrielles (Kerpièche, Kersorn, Kejrean, Belveaux, Pigeon Blanc) et trois commerciales et tertiaires.

Carte n° 5 : Localisation des zones d'activités de Locminé



Source : site internet de la commune.

Les statuts de Locminé Communauté, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2016, prévoyaient que les communes conservent la gestion des zones d'activités existantes, à l'exception de celles identifiées d'intérêt communautaire. Aucune des zones de Locminé n'était qualifiée comme telle. Les nouvelles zones d'activité relevaient en revanche de la compétence de l'intercommunalité.

Entrés en vigueur au 1er janvier 2017, les statuts de Centre Morbihan Communauté tirent les conséquences de la loi du 7 août 2015 et transfèrent en bloc à l'intercommunalité la compétence *« création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique portuaire ou aéroportuaire »*[56].

Ces statuts n'ont que partiellement été appliqués, puisque la commune a conservé la gestion de trois zones industrielles de Belveaux, Kerpièche et Kersorn. La première comprend principalement l'usine D'Aucy, la seconde accueille l'usine Gaillard et la dernière la station municipale d'épuration et l'ancienne usine volaillère Doux.

La commune continue ainsi d'investir dans la voirie de ces zones[57] et d'y percevoir la taxe d'aménagement alors que Centre Morbihan Communauté la perçoit sur les autres zones d'activités[58].

Au-delà de l'aspect financier, le transfert effectif de ces zones à Centre Morbihan Communauté présente un enjeu pour le pilotage du développement économique du territoire, qui relève de la compétence exclusive de l'intercommunalité depuis le 1er janvier 2017. Les zones de Kerpièche et Kersorn comptent en effet 13 hectares de terrains restant à bâtir, inscrits au plan local d'urbanisme avec une vocation économique (zone Ui ou AUi), dont la friche industrielle de l'ancienne usine Doux (voir chapitre suivant). Le devenir de ces terrains relève en premier lieu de Centre Morbihan Communauté qui a engagé une révision du plan local d'urbanisme désormais géré à l'échelle intercommunale.

La chambre rappelle que *« le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence »* ; cette mise à disposition intervient à titre gratuit[59]. Par exception, s'agissant des zones d'activités économiques, la commune et l'intercommunalité peuvent convenir d'un transfert en pleine propriété à un prix convenu à l'amiable[60].

Aussi, dès le 1er janvier 2017, la commune de Locminé était tenue de transférer à Centre Morbihan Communauté les biens utilisés pour la gestion des zones industrielles de Belveaux, Kerpièche et Kersorn, et notamment la voirie, ce qu'elle n'a pas fait.

Au cours du contrôle, le maire a indiqué assumer cette absence de transfert et précisé qu'il s'y était opposé en 2017 en invoquant l'absence de pacte financier et fiscal au sein de Centre Morbihan Communauté pour en régler les modalités financières.

---

[56] L'article 68 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 a modifié la rédaction de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.

[57] 232 624 € de travaux à Belveaux enregistrés le 5 novembre 2019, 36 489 € de travaux à Kerpièche enregistrés le 6 avril 2021.

[58] Délibération du conseil communautaire du 8 février 2018 et délibération du conseil municipal du 24 septembre 2019.

[59] Article L. 1321-1 et -2 du code général des collectivités territoriales.

[60] Article L. 5211-17 alinéa 6 du code général des collectivités territoriales.

La chambre souligne qu'il en résulte que toutes les décisions prises par la commune depuis 2017 pour la gestion de ces zones sont entachées d'illégalités. En réponse aux observations provisoires, Centre Morbihan Communauté a confirmé que la gestion de ces zones relève bien de sa compétence. Elle a par ailleurs précisé que le partage de la taxe d'aménagement sur les zones d'activité entre communes et intercommunalité a été acté par délibération du conseil municipal du 22 novembre 2022 et réaffirmé par le pacte fiscal et financer adopté par délibération du 15 décembre 2022.

Il appartient donc à la commune de Locminé de tirer toutes les conséquences du transfert à Centre Morbihan Communauté de la gestion de l'intégralité des zones d'activités économiques, en vigueur depuis le 1er janvier 2017.

5.2 La reconversion de la friche industrielle Doux

La zone industrielle de Kersorn comprend une friche industrielle, d'une superficie totale de 7,5 hectares. À la suite de la fermeture de l'usine de production de volailles Doux en 2008, la commune a en effet racheté le site à l'euro symbolique en 2013.

Le 1er mars 2016, le conseil municipal a validé les travaux de démolition de l'ancienne usine, nécessaires pour sécuriser le site. Ceux-ci ont été réalisés entre octobre 2016 et décembre 2017 pour un coût de 248 170 €.

Le 20 septembre 2016, le conseil municipal a décidé de céder 5,5 des 7,5 hectares du site à la société C, au prix de 138 040 € majoré du coût de la démolition net des subventions reçues, pour y construire une unité de production d'électricité par gazéification de déchets industriels. Ce projet a été autorisé par arrêté préfectoral du 27 octobre 2016.

Mais la vente n'a jamais été finalisée, d'une part en raison du placement en redressement judiciaire de la société porteuse du projet en mars 2019, d'autre part en raison de la contestation en justice de l'arrêté préfectoral par une association de riverains[61]. Le projet a finalement été suspendu par la société en 2020[62]. La commune envisage désormais un projet alternatif, toujours dans le domaine des énergies renouvelables, par exemple une ferme photovoltaïque. Aucun projet n'a toutefois encore été acté.

Cependant, le 7 mars 2022, le maire a consenti à l'une des entreprises actionnaires de C, la SARL E., qui était également intervenue dans le cadre du marché global de performance énergétique de la médiathèque, une promesse de vente portant sur 5,5 des 7,5 hectares du site Doux, aux mêmes conditions financières que celles fixées en septembre 2016.

[61] Le 12 février 2020, le tribunal administratif de Rennes a rejeté la requête de l'association de riverains.
[62] Rapport financier annuel pour 2020 de la société E., à l'origine du projet C.

Cette promesse de vente a été conclue illégalement puisque le maire n'y a pas été habilité par le conseil municipal ainsi que la loi l'exige[63] ; elle est donc frappée de nullité[64] et n'a créé aucun droit pour son bénéficiaire[65].

Par ailleurs, le document est une promesse unilatérale dont il résulte que le bénéficiaire ne prend aucun engagement quant à la nature du projet à réaliser. De fait, le conseil municipal n'a jamais délibéré pour décider du projet alternatif qui se substituerait à celui de la société C., alors que lui seul est compétent pour la gestion des biens et des opérations immobilières menées par la commune[66]. De plus, le maire n'a pas associé Centre Morbihan Communauté, pourtant compétente sur le territoire communal pour les projets de développement économique, ainsi que pour le plan local d'urbanisme qui réglemente l'utilisation des sols et est en cours d'élaboration. En réponse aux observations provisoires, l'intercommunalité a indiqué n'avoir *« eu aucune information sur cette promesse de vente »*.

Le maire a donc consenti à la vente d'une propriété foncière stratégique pour le territoire à un prestataire habituel de la commune, sans qu'un projet y ait été défini en concertation avec l'intercommunalité et sans autorisation du conseil municipal.

En conclusion, la chambre constate que depuis septembre 2016, le maire pilote seul le projet de reconversion de la friche industrielle Doux alors qu'il s'agit d'un site de 7,5 hectares stratégique pour le territoire. Le 7 mars 2022, il a consenti en toute illégalité à un prestataire habituel de la commune une promesse unilatérale de vente n'imposant aucune condition à l'acquéreur et sans que le conseil municipal ait approuvé un projet au préalable. Il appartient donc à la commune de dénoncer cette promesse de vente et de définir un projet en toute transparence, la décision finale revenant au conseil municipal. Ce projet devra nécessairement être bâti en concertation avec Centre Morbihan Communauté, qui élabore actuellement un plan local d'urbanisme qui réglementera l'utilisation du foncier de la commune, dans un contexte de sobriété foncière. S'il présente une vocation économique, le projet devra être piloté par l'intercommunalité.

En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué avoir *« pris acte de l'impossibilité de céder le site Doux »* mais n'a pas produit à la chambre d'acte de dénonciation de la promesse de vente. Centre Morbihan Communauté a confirmé que *« toute cession doit être validée par le conseil communautaire »*. Elle a par ailleurs précisé avoir lancé les travaux d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal dans le cadre de la compétence aménagement qu'elle exerce depuis le 1er janvier 2022.

Recommandation n° 5. : Dénoncer sans délai la promesse de vente de l'ancien site Doux signée le 7 mars 2022.

[63] Article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales.

[64] *« Un contrat de droit privé qui ne remplit pas les conditions requises pour sa validité est nul ; que la méconnaissance des dispositions d'ordre public relatives à la compétence de l'autorité signataire d'un contrat conclu au nom d'une commune est sanctionnée par la nullité absolue »* (Cour de cassation, 1ère chambre civile, 31 mars 2010, n°09-10936 ; 16 janvier 2013, n°11-27837).

[65] Voir Conseil d'État, *Commune de Case-Pilote*, 2 avril 2015, n°364539.

[66] Article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales.

5.3 Le soutien au commerce de centre-ville

5.3.1 La lutte contre la vacance des locaux commerciaux

La commune de Locminé intervient afin de favoriser l'implantation du commerce de détail en centre-ville et de lutter contre la vacance des locaux commerciaux. À cette fin, elle a mobilisé deux outils.

D'une part, elle a défini un périmètre de protection du linéaire commercial, ainsi que le permet le code de l'urbanisme[67]. Le règlement du plan local d'urbanisme (PLU) prévoit ainsi que les rez-de-chaussée à usage de commerces ou de bureaux situés dans ce périmètre devront conserver une superficie commerciale de 70 m² minimum, visible et accessible depuis la façade du bâtiment.

D'autre part, le conseil municipal a instauré le 19 juin 2018 un dispositif d'aide à la reprise des locaux commerciaux en centre-ville, consistant à prendre en charge, sous la forme d'une subvention, la moitié des loyers acquittés la première année par les commerçants qui reprennent un local vacant.

La loi reconnaît aux communes et aux intercommunalités une compétence exclusive pour octroyer des *« aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles »*. Ces aides, qui peuvent prendre la forme de subventions, « *donnent lieu à l'établissement d'une convention et sont versées directement à l'entreprise bénéficiaire »*[68]. Centre Morbihan Communauté est compétente pour le seul *« soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire »*, dont la définition par une délibération du 8 novembre 2018 exclut expressément *« les dispositifs d'aide à destination des commerces mis en place par les communes »*. La commune de Locminé était donc bien compétente pour instaurer un tel dispositif.

Le conseil municipal l'a assorti de critères objectifs et de garanties de procédure, en vue de cibler l'aide communale et d'éviter toute atteinte au droit de la concurrence et à la liberté du commerce et de l'industrie. Les subventions sont ainsi réservées aux commerçants qui reprennent un local vacant dans le périmètre du linéaire commercial défini au PLU ; elles sont limitées à certaines natures de commerces de détail et excluent notamment les professions médicales et les agences de services ; les commerçants doivent justifier d'un bail non précaire et s'engager à ouvrir au moins cinq jours par semaine ; l'aide est attribuée par une commission sur présentation d'un dossier de demande normalisé.

La commune a conclu avec les bénéficiaires les conventions prévues par la loi. Entre juillet 2018 et mai 2022, elle a engagé 34 301 € dans l'opération, au bénéfice de 17 commerces.

La chambre constate que le dispositif communal de soutien au commerce de centre-ville, peu coûteux, a atteint son objectif, puisque sur les 17 nouvelles enseignes soutenues, 15 ont pérennisé leur activité.

[67] Article L. 151-16 du code de l'urbanisme.
[68] Article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales.

5.3.2 Le marché hebdomadaire

La commune accueille un marché hebdomadaire en centre-ville, qui réunit 70 commerçants tous les jeudis matin. La gestion de ce marché relève de sa compétence, en vertu de la loi[69]. Le règlement du marché a été valablement arrêté. Le tarif des droits de place que doivent acquitter les commerçants est fixé par délibération du conseil municipal.

Après plusieurs années de stabilité, la commune a augmenté les tarifs en 2021 puis les a pour la plupart supprimés quelques mois plus tard.

Tableau n° 19 : Evolution du tarif des droits de place du marché hebdomadaire

en €	*2016-2020*	*2021*	*2022*
< 5 mètres linéaires	*3,5*	*5*	*Gratuit*
> 5 mètres linéaires	*4,5*	*6*	*Gratuit*
Abonnement trimestriel <5 mètres linéaires	*36*	*36*	*Gratuit*
Abonnement trimestriel >5 mètres linéaires	*48*	*48*	*Gratuit*
Forfait démonstrateurs	*20*	*20*	*20*
Industriels forains (semaine)	*46*	*46*	*Gratuit*
Spectacles et cirques	*81*	*81*	*81*

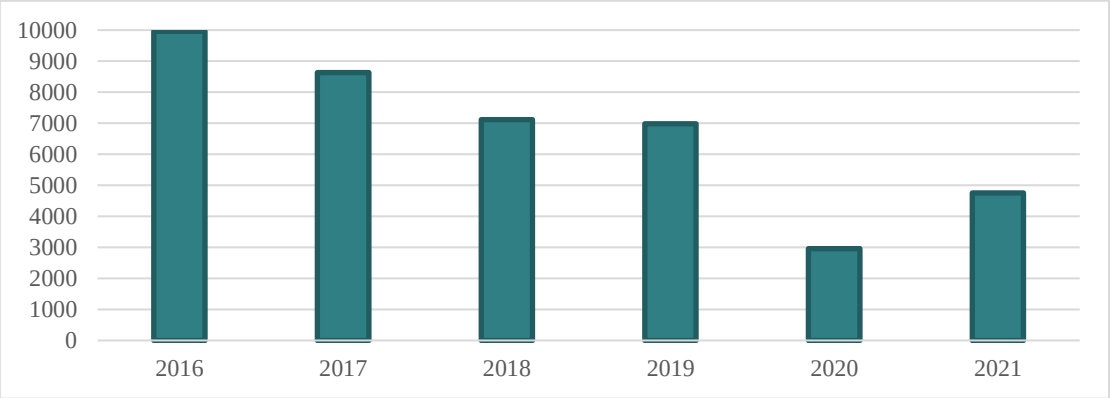
Source : délibérations tarifaires.

Les droits de place étaient perçus par l'intermédiaire d'une régie de recettes créée par arrêté du maire du 24 mars 2013. L'arrêté imposait au régisseur de ne pas conserver plus de 1 000 € d'encaisse et de verser les fonds à la caisse du comptable public au moins une fois par mois. La chambre constate que ces règles n'ont pas toujours été respectées puisque, sur la période 2016-2021, plusieurs versements ont dépassé le montant de l'encaisse[70]. Lors d'un contrôle effectué le 1er septembre 2020 à l'occasion d'un changement de régisseur, le comptable public a constaté que la manipulation des fonds était peu sécurisée et que seuls les paiements en numéraire ou par chèque étaient acceptés.

Le produit des droits de place a baissé de plus de 30 % entre 2016 et 2019, du fait de la diminution du nombre d'exposants. L'année 2020 est atypique dans la mesure où, par délibération du 9 juin, la commune a exonéré les commerçants de droits de place, comme mesure de soutien en réponse à l'épidémie de Covid.

[69] Article L. 2224-18 du code général des collectivités territoriales.
[70] 1 312 € le 11 mai 2016, 1 201 € le 14 novembre 2017, 1 180 € le 8 novembre 2019.

Graphique n° 10 : Recettes des droits de place (en €)



Source : fichier des titres et mandats.

Le 6 octobre 2021, le conseil municipal a décidé de supprimer la régie, *« de supprimer le recouvrement des droits de place auprès des commerçants du marché hebdomadaire à compter du 1er octobre 2021 »* et de modifier le règlement intérieur du marché pour indiquer que désormais *« l'occupation du domaine public est consentie à titre gratuit »*. Au cours du contrôle, la commune a justifié cette décision par la baisse du nombre de commerçants, à laquelle elle souhaite remédier, et par la lourdeur de gestion que représentait la régie des droits de place. Elle a souligné qu'en contrepartie de la gratuité, les commerçants devraient désormais évacuer leurs déchets.

Si la commune a ainsi entendu soutenir le dynamisme de son marché hebdomadaire, la chambre rappelle que, selon la loi, *« toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique* (…) *donne lieu au paiement d'une redevance »*[71]. Lorsque l'occupation du domaine a une vocation économique, comme c'est le cas en l'espèce, aucune des dérogations prévues par la loi ne peut s'appliquer. S'agissant des droits de place, la loi prévoit expressément leur facturation dans la mesure où il s'agit d'une prérogative de puissance publique[72]. Ceux perçus au titre des marchés communaux constituent une recette fiscale[73]. La décision du conseil municipal d'accorder la gratuité aux exposants du marché hebdomadaire est donc entachée d'illégalité.

La commune devra donc rétablir les droits de place pour le marché hebdomadaire. À cette occasion, la commune pourra mettre en place une gestion plus sécurisée de la régie de recettes, notamment en favorisant le paiement numérique.

Recommandation n° 6. : Rétablir les droits de place facturés aux exposants du marché hebdomadaire

En réponse aux observations provisoires, la commune s'y est engagée pour 2024.

[71] Article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques.
[72] Article L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales ; Conseil d'État, 19 janvier 2011, n°337870.
[73] Article L. 2331-3 du code général des collectivités territoriales.

CONCLUSION SUR LES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES

La commune de Locminé est marquée par une forte culture du développement économique, liée à la présence sur son territoire d'un tissu économique dense et notamment de plusieurs industries agroalimentaires.

Depuis le 1er janvier 2017, la responsabilité de cette politique relève de Centre Morbihan Communauté. La commune n'en a toutefois pas tiré toutes les conséquences et continue en pratique de gérer trois des sept zones d'activités de son territoire, en méconnaissance de la loi.

En particulier, le maire pilote seul le projet de reconversion de la friche industrielle Doux, située dans la zone de Kersorn, alors qu'il s'agit d'un site de 7,5 hectares stratégique pour le territoire. En mars 2022, il a consenti en toute illégalité à un prestataire habituel de la commune une promesse unilatérale de vente n'imposant aucune condition à l'acquéreur et sans que le conseil municipal ait approuvé un projet au préalable. La chambre demande en conséquence à la commune de dénoncer cette promesse de vente et de définir un projet en toute transparence, la décision finale revenant au conseil municipal. Ce projet devra nécessairement être bâti en concertation avec Centre Morbihan Communauté, qui élabore actuellement un plan local d'urbanisme qui réglementera l'utilisation des terrains de la commune, dans un contexte de sobriété foncière. S'il présente une vocation économique, le projet devra être piloté par l'intercommunalité.

La commune conduit par ailleurs une politique volontariste de soutien au commerce de détail en centre-ville, dont la chambre a pu constater l'efficacité. L'une des mesures mises en œuvre est toutefois illégale au regard des règles régissant l'occupation du domaine public : la gratuité du marché hebdomadaire pour les commerçants.

6 LE CENTRE ÉNERGÉTIQUE LIGER

La commune de Locminé et Centre Morbihan Communauté ont créé le 1er juillet 2011 la société d'économie mixte Locminé Innovation Gestion des Energies Renouvelables (Sem LIGER) pour porter un projet de centre de production et de distribution d'énergies renouvelables.

En fonctionnement depuis 2017 et implanté dans la zone d'activités de Kerjean, ce centre combine une chaudière à bois et un méthaniseur pour produire de la chaleur, de l'électricité et du biogaz. L'électricité et le biogaz sont injectés dans le réseau public, tandis que la chaleur est distribuée à proximité. Le centre énergétique alimente notamment en chauffage et en eau chaude six équipements publics ou collectifs : le centre aquatique, la salle de spectacle La Maillette, la halle des sports, le collège Jean Moulin, le lycée Louis Armand et la pépinière d'entreprises.

La commune et l'intercommunalité ont respectivement apporté 42 % et 16 % du capital de la Sem. Le maire de Locminé, Grégoire Super, a exercé les fonctions de président-directeur général à compter de 2011.

La Sem a perdu son statut de société publique le 13 décembre 2021, après que les collectivités actionnaires ont cédé leur participation majoritaire au capital. La commune de Locminé, qui détient toujours 36 % du capital, demeure le seul actionnaire public.

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la Sem LIGER parallèlement à celui de la commune de Locminé. Ce contrôle donne lieu à un rapport distinct.

6.1 Le choix d'une société d'économie mixte mais l'absence de pilotage du service public

La création et l'exploitation par une commune ou une intercommunalité d'un réseau de chaleur et d'une installation de production d'énergie renouvelable par valorisation de biomasse constituent un service public industriel et commercial par détermination de la loi[74]. Le projet LIGER associe indissociablement ces deux équipements en un service public unique puisque l'unité de méthanisation a notamment pour objet d'alimenter le réseau de chaleur.

[74] Pour le réseau de chaleur : le « service local optionnel de distribution d'énergie calorifique » résulte de la loi n°80-531 du 15 juillet 1980 puis, depuis 2015, de l'article L. 2224-38 du code général des collectivités territoriales. Sur la production d'énergies renouvelables : article L. 2224-32 du code général des collectivités territoriales et Ministère de la cohésion des territoires, JO Sénat du 14 février 2019, p. 830.

Lorsque des collectivités publiques sont responsables d'un service public, elles peuvent, dès lors que la nature de ce service n'y fait pas par elle-même obstacle, décider de confier sa gestion à un tiers. À cette fin, sauf si un texte en dispose autrement, elles doivent en principe conclure avec un opérateur, quel que soit son statut juridique et alors même qu'elles l'auraient créé ou auraient contribué à sa création ou encore qu'elles en seraient membres, associées ou actionnaires, un contrat de délégation de service public ou, si la rémunération de leur cocontractant n'est pas substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service, un marché public. Elles peuvent toutefois ne pas passer un tel contrat lorsque, eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions particulières dans lesquelles il l'exerce, le tiers auquel elles s'adressent ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel[75].

Par délibérations du 25 novembre 2010 et du 22 février 2011, la commune de Locminé a souhaité déployer ces services sous la forme d'une société d'économie mixte (Sem). Elle a associé au projet Locminé Communauté, qui en a délibéré le 3 mars 2011.

Les Sem sont des sociétés anonymes dont le fonctionnement est régi par le livre II du code de commerce et par des dispositions spécifiques du code général des collectivités territoriales[76]. Majoritairement détenues par un ou plusieurs actionnaires publics, elles ont pour objet, dans le cadre des compétences qui sont reconnues à ces derniers, *« d'exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou toute autre activité d'intérêt général »*[77].

La Sem constituait donc un outil adapté pour exploiter le « centre énergétique » souhaité par la commune de Locminé et son intercommunalité. Son objet statutaire s'appuie d'ailleurs sur l'intitulé des compétences dévolues à ces deux collectivités : il porte sur *« la production d'énergies renouvelables, la gestion des déchets, la production et la distribution de chaleur »*. Les collectivités ne peuvent en effet participer au capital d'une Sem que dans la mesure où la société exerce une activité rattachable à leurs compétences.

Une Sem constitue un opérateur économique du secteur concurrentiel en raison de la présence d'actionnaires privés à son capital[78]. Aussi, même si elle est créée spécifiquement pour l'exploitation d'un service à déléguer, une Sem ne peut se voir confier ce service qu'après avoir participé à une mise en concurrence organisée selon les procédures légales[79]. Seule la création d'une société publique locale (SPL), au capital intégralement public, permet de se dispenser d'une mise en concurrence[80]. La délégation prend la forme d'un contrat qui fixe les obligations et engagements des parties ainsi que les conditions d'exécution du service.

---

75 Conseil d'État, Section, 6 avril 2017, *Commune d'Aix-en-Provence*, n°284736.

76 Partie I, livre V, titre II.

77 Article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales.

78 Voir Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), 11 janvier 2005, *Stadt Halle*, C-26/03 ; 19 juin 2014, *Centro Hospitalar de Setubal EPE c/Eurest Portugal*, C-574-12.

79 Voir notamment Conseil d'État, 16 octobre 2000, *Compagnie méditerranéenne d'exploitation des services d'eau*, n°212054. Guide des Sem locales, Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités territoriales, La Documentation française 2007, p.79. La procédure de passation d'une délégation de service public est régie par les articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

80 Sociétés créées par la loi du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales, et régies par les articles L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales.

Or, la commune de Locminé, porteuse du projet LIGER, n'a pas conclu de contrat de délégation de service public avec la Sem LIGER.

Au cours du contrôle, les dirigeants de la Sem ont contesté la qualification du centre énergétique et du réseau de chaleur en service public municipal. Ils ont soutenu qu'il s'agissait d'une prise de participation financière dans un projet d'initiative privée ; que *« le réseau de chaleur ne répond pas aux besoins des personnes publiques mais constitue le prolongement de l'objet social de la Sem »* ; que *« ce réseau, créé à l'initiative de la Sem ne constitue donc pas un service public et n'avait pas à faire l'objet d'une quelconque convention avec les autorités locales »* ; que *« la Sem exploitant directement le réseau de chaleur qu'elle a librement décidé de créer, aucun contrat de délégation de service public n'était nécessaire »*. Dans le même sens, en réponse aux observations provisoires, la commune de Locminé et la société LIGER ont estimé que le réseau de chaleur ne constituait qu'une activité accessoire car le projet consistait à créer *« une société industrielle de production d'énergie par méthanisation »* visant à *« répondre aux besoins des industriels du secteur agro-alimentaire implantés en nombre sur le territoire »*.

Or, cette position est contredite pas d'autres affirmations des parties prenantes puisque la société LIGER a elle-même confirmé que *« la dimension d'intérêt général du projet était incontestable »,* tandis que Centre Morbihan Communauté a précisé qu'elle avait été associée au projet *« en raison du réseau de chaleur auquel pourraient être accordés certains équipements présents ou futurs de l'intercommunalité (centre aquatique notamment) »*. Elle est également contredite par les statuts de la Sem qui font de la distribution de chaleur l'un des trois objets principaux de la société : un seul groupe industriel agroalimentaire figure d'ailleurs au nombre des actionnaires fondateurs.

Quand bien même le maire de Locminé et le futur directeur de la Sem auraient été à l'origine du concept LIGER, ils s'en sont dessaisis dès lors que leur intention a été d'associer des actionnaires publics et privés sous la forme d'une Sem. Le portage public était alors incontournable, puisque la loi dispose qu'une Sem ne peut exercer que des missions d'intérêt général pour le compte de ses collectivités actionnaires ; elle ne peut donc être créée dans un intérêt privé et dans un but lucratif[81]. Il s'ensuit que le projet LIGER devenait automatiquement un service public municipal relevant de la responsabilité de la commune de Locminé. La chambre observe en outre que le brevet du centre énergétique et la marque LIGER ont été déposés par la Sem et non au nom de son directeur et du maire de Locminé. Ces derniers n'étaient d'ailleurs pas actionnaires de la société à titre personnel.

[81] Voir Conseil d'État, 23 décembre 1994, *Commune de Clairvaux d'Aveyron*, n°97449 ; CAA Paris, 11 mai 2004, *Commune d'Ozoir-la-Ferrière*, n°00PA00781.

C'est ainsi que les assemblées délibérantes des deux collectivités actionnaires ont clairement délibéré sur le portage public du projet. Le 25 novembre 2010, le conseil municipal de Locminé a approuvé *« la création d'un pôle énergie renouvelable permettant notamment de satisfaire les besoins en chaleur de nos collectivités pour la salle multifonctions et le centre aquatique, tout en produisant de l'électricité.* (…) *pour construire et gérer ce pôle d'énergie,* [le maire] *souhaite la création d'une Sem locale, qui semble être un outil performant pour réaliser ce projet. La Sem sera alors le moyen pour atteindre l'objectif de cohésion et de développement de notre territoire et un pari sur l'efficacité publique »*. Le 3 mars 2011, le conseil communautaire de Locminé Communauté a approuvé le projet au motif que *« la commune de Locminé avance dans son projet de création d'un pôle énergétique méthanisation et chaufferie bois appelé LIGER, qui alimentera en chaleur le futur centre aquatique de Locminé Communauté* (…) *le Président précise qu'il est nécessaire de créer une structure pour porter le projet sous la forme d'une société d'économie mixte »*.

La chambre rappelle qu'une Sem n'est pas une société privée quelconque soutenue par les collectivités mais un opérateur des collectivités actionnaires chargé d'exercer une ou plusieurs missions pour leur compte. Il est en effet interdit aux communes et aux intercommunalités de prendre une participation au capital d'une société commerciale, à de rares exceptions[82] près ; seule la région est autorisée à prendre des participations dans le cadre d'une politique de développement économique[83]. Au cours du contrôle, les dirigeants de la Sem ont indiqué qu'ils auraient préféré que l'intervention des collectivités s'inscrive dans l'une de ces exceptions, relative aux sociétés de production d'énergie renouvelables. Toutefois, cette dérogation n'a été ouverte qu'en 2015, et la Sem LIGER n'a finalement été transformée en une telle société que le 13 décembre 2021 [84]. La nature juridique de la société était en tout état de cause sans incidence sur l'obligation pour les collectivités de s'inscrire dans le cadre d'une délégation de service public, dès lors qu'elles portaient le projet.

Le choix du statut de Sem n'était pas neutre dans la mesure où il induisait des obligations en matière de gouvernance, de transparence de l'information et de prévention des conflits d'intérêts, plus exigeantes que celles auxquelles sont assujetties les sociétés commerciales ordinaires. Il a de plus grandement facilité, voire conditionné l'obtention des financements publics qui ont viabilisé le projet LIGER.

La méconnaissance du cadre juridique dans lequel le projet LIGER devait s'insérer dès lors qu'il était porté par des collectivités locales s'est traduite par l'absence de pilotage du réseau de chaleur. La commune n'a pas élaboré de schéma directeur du réseau de chaleur, ni délimité ses zones de développement prioritaire, ainsi que la loi le lui prescrit[85]. Il est apparu au cours du contrôle qu'elle n'était pas consciente de sa responsabilité d'autorité organisatrice du réseau de chaleur[86].

---

82 Article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales. Outre les Sem et les SPL, les exceptions sont les sociétés aéroportuaires (art. L. 6322-2 du code des transports), les sociétés portuaires (article 35 de la loi du 5 janvier 2006 relative au développement des transports) et les sociétés de production d'énergies renouvelables (article L. 2253-1 alinéa 3 du code général des collectivités territoriales).

83 Article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales.

84 Article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales tel que modifié par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV).

85 Article L. 2224-38 alinéas II et III du code général des collectivités territoriales.

86 Au cours du contrôle, celle-ci a indiqué : *« La commune n'a pas créé ni exploité ce type de réseau. (...) le réseau n'appartient pas à la ville »*.

Si la commune s'est affranchie des obligations procédurales et formelles auxquelles sont soumises les délégations de service public, elle n'en a pas moins noué avec la Sem une relation contractuelle prenant la forme d'un contrat tacite ayant pour objet de lui confier l'exécution d'une mission de service public, dès 2011. De ce fait, les règles de fond régissant les relations entre une autorité délégante de service public et son délégataire trouvaient à s'appliquer. Il en résulte en particulier que les investissements correspondant à la création ou à l'acquisition des biens nécessaires au fonctionnement du service public constituent des biens de retour, ce qui signifie qu'ils ont appartenu à la commune dès leur réalisation et continuent de lui appartenir[87]. Tel est notamment le cas des installations industrielles du centre énergétique et du réseau de chaleur.

Enfin, le caractère tacite du contrat entre la commune et la Sem a privé les collectivités actionnaires, leurs organes délibérants et le contribuable Locminois de leurs droits d'information et de contrôle sur l'activité de la société publique, qui reposent normalement sur :

- un contrat écrit formalisant les engagements de la commune et du délégataire ; ce contrat, conclu pour une durée limitée à celle nécessaire à l'opérateur pour rentabiliser ses investissements, doit s'appuyer sur un plan d'affaires et un programme pluriannuel d'investissement[88] ;
- une grille tarifaire publique pour les usagers du réseau de chaleur[89] ;
- un rapport annuel incluant notamment le compte de résultat, le suivi du programme contractuel d'investissements et une analyse de la qualité du service[90] ; ce rapport est présenté au conseil municipal et joint au compte administratif de la collectivité[91].

La commune de Locminé a donc déployé depuis 2011, avec l'appui de son intercommunalité, un service public de chauffage urbain et de production d'énergie renouvelable associant un réseau de chaleur et une unité de valorisation de déchets et de biomasse. La commune a confié ce service à une société publique constituée pour l'occasion, la Sem LIGER, dont les deux collectivités étaient conjointement actionnaires majoritaires jusqu'en décembre 2021. Elle l'a toutefois fait en l'absence d'un contrat exprès et en méconnaissance totale des règles de délégation d'un service public, ce qui a privé la collectivité d'outils et d'informations pour piloter et suivre l'activité de la société. Les règles de fond auxquelles sont soumises les délégations de service public demeurent néanmoins applicables aux relations ainsi nouées entre la commune et la Sem, en présence d'un contrat tacite ; il en résulte en particulier que les installations industrielles nécessaires à l'exploitation du service public sont et restent la propriété de la collectivité.

87 Voir Conseil d'État, Assemblée, 21 décembre 2012, *Commune de Douai*, n°342788.

88 Article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales alors en vigueur.

89 Articles L. 1411-2 et L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales tels qu'interprétés par CAA Lyon, 20 mai 1999, n°95LY00795 ; CAA Nantes, 3 février 2012, n°10NT00378 ; CAA Marseille, 7 novembre 2016, n°14MA04055.

90 Articles L. 1411-3 et -13 et R. 1411-7 du code général des collectivités territoriales alors en vigueur.

91 Article R. 1411-8 du code général des collectivités territoriales.

6.2 L'intervention du conseil municipal dans la gestion de la Sem LIGER

6.2.1 L'information sur l'activité de la société

Compte tenu de leur participation majoritaire au capital des Sem locales, les collectivités territoriales doivent veiller à la bonne gestion de ces sociétés. La loi prévoit que *« les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, et qui porte notamment sur les modifications des statuts qui ont pu être apportées à la société d'économie mixte »*[92]. Contrairement à ce qu'a affirmé la commune en réponse aux observations provisoires, ce rapport ne doit pas seulement porter sur les modifications statutaires mais doit également informer les élus *« des résultats de la gestion administrative, financière et comptable de la société »*. Le conseil municipal doit par ailleurs délibérer sur ce rapport[93].

Les élus représentant la commune de Locminé au conseil d'administration de la Sem LIGER n'ont présenté un rapport au conseil municipal qu'en 2014, 2016 et 2020.

6.2.2 La rémunération du PDG

Un élu exerçant les fonctions de président directeur général (PDG) d'une Sem ne peut percevoir une rémunération à ce titre que sur autorisation de son assemblée délibérante, qui en fixe le montant maximal[94].

Le 22 février 2011, le conseil municipal de Locminé a autorisé le maire à percevoir une rémunération en sa qualité de PDG de la Sem LIGER, dans la limite d'une enveloppe annuelle de 25 000 €. Mais la loi prévoit que la rémunération des représentants d'une commune au sein d'une Sem doit être autorisée *« par l'assemblée qui les a désignés »* [95]. Aussi, dans la mesure où le conseil municipal doit désigner ses représentants après chaque élection municipale, il doit également autoriser de nouveau les rémunérations[96]. Or, après les élections municipales de 2014 et 2020, le conseil municipal de Locminé n'a pas renouvelé l'autorisation pour son maire de percevoir une rémunération en qualité de PDG de la Sem, ni a fortiori fixé le plafond de celle-ci. Depuis 2014, le PDG perçoit donc de la Sem une rémunération illégale puisque non autorisée par le conseil municipal.

---

[92] Article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales en vigueur jusqu'au 1er août 2022.
[93] Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, réponse parue au Journal officiel de l'Assemblée Nationale du 11 avril 2006, page 3989.
[94] Article L. 1524-5 alinéa 10 du code général des collectivités territoriales.
[95] Article L. 1524-5 alinéa 10 du code général des collectivités territoriales.
[96] Article R. 1524-3 du code général des collectivités territoriales.

Tableau n° 20 : Rémunération du président-directeur général

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Rémunération nette annuelle	18 000		6 000			0				14 400	

Source : conseils d'administration de mai 2011, avril 2013, juin 2014, juin 2016 et juillet 2020 ; fichier des écritures comptables (FEC).

Le montant de cette rémunération est demeuré inférieur au plafond fixé en 2011. Le PDG a demandé à ce qu'elle soit réduite en 2013, alors que la société connaissait des difficultés, puis supprimée en 2016 ; elle a été rétablie en 2020. La chambre estime ainsi le montant total de l'indu à 37 800 €.

6.2.3 Les prises de participations dans d'autres sociétés

Entre 2018 et 2020, le conseil d'administration de la Sem a voté quatre créations de filiales ou prises de participations dans des sociétés :

- le 22 mars 2018, la création d'une filiale dénommée Acterre afin de lui confier l'exploitation du centre énergétique ;
- le 22 mars 2018, la création d'une société dénommée « Ploërmel Services GNV » afin de créer et d'exploiter une station de distribution de biocarburant à Ploërmel. Pilotée par les collectivités publiques, cette société devait être détenue à 40 % par la Sem ainsi que par Ploërmel Communauté et par la Sem 56 Energies, rattachée au syndicat départemental Morbihan Energies ;
- le 27 avril 2018, la prise d'une participation au sein d'une société à créer, dénommée Liger Bioconcept, pour déployer ses activités de recherche et de développement notamment en matière de valorisation des digestats ;
- le 17 juillet et le 4 septembre 2020, la création d'une société « Karrgreen Locminé 1 » pour porter la station de distribution de biocarburant *Karrgreen* située à Locminé.

La loi exigeait que le conseil municipal de Locminé approuve ces décisions[97]. S'il s'est bien prononcé le 19 juin 2018 sur les sociétés Acterre, Karrgreen Ploërmel et Liger Bioconcept, il n'a pas été saisi en 2020 au sujet de la société Karrgreen Locminé.

[97] Article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales.

S'agissant de Liger Bioconcept, la chambre constate que le conseil municipal s'est prononcé sans connaître l'objet réel de cette prise de participation et sans que le maire ne l'informe des conflits d'intérêts qui entachaient l'opération. En effet, Liger Bioconcept n'a pas été créée comme une filiale de la Sem LIGER mais à titre personnel par les dirigeants ainsi que des cadres de la Sem et de la commune de Locminé : le maire de Locminé et PDG de la Sem, l'ancien directeur général des services de la commune, le directeur et l'ancien directeur technique de la Sem. Ils ont apporté un capital social d'un montant symbolique et désigné le directeur de la Sem en qualité de président de la société. En réponse aux observations provisoires, l'ancien directeur technique de la Sem et l'ancien directeur général des services de la commune de Locminé ont fait valoir qu'ils étaient des actionnaires passifs et ne disposaient d'aucun pouvoir de décision.

Tableau n° 21 : Actionnariat de la société Liger Bioconcept lors de sa création le 9 novembre 2018

Fonctions	Montant de la participation	Part du capital
Directeur de la Sem LIGER, Président de la SAS Liger Bioconcept	525 €	50%
Président directeur général de la Sem LIGER	175 €	17%
Ancien directeur technique de la Sem LIGER	175 €	17%
Ancien directeur général des services de la commune de Locminé	175 €	17%

Source : statuts du 9 novembre 2018.

La prise de participation de la Sem, d'un montant de 50 000 €, est intervenue le 12 février 2019 selon des modalités qui limitent son influence sur la société et permettent aux associés fondateurs de conserver un pouvoir prépondérant. Ceux-ci ont donc fait financer par la Sem le lancement de leur activité personnelle consistant à s'approprier les débouchés du projet LIGER en s'appuyant sur les installations de la société publique.

En agissant ainsi, le maire de Locminé et l'ancien directeur général des services se sont placés en situation de conflit d'intérêts dans la mesure où leurs intérêts personnels ont interféré avec leurs fonctions publiques. La délibération du 19 juin 2018 par laquelle le conseil municipal a autorisé la prise de participation de la Sem dans Liger Bioconcept est ainsi entachée d'illégalité puisque le maire a présidé la séance, ne s'est pas déporté et a pris part au vote alors qu'il était personnellement intéressé[98].

La chambre constate que les trois autres délibérations n'ont pas été appliquées puisque les sociétés n'ont pas été créées par la Sem mais à titre personnel par son directeur.

Les modalités d'intervention des sociétés personnelles des dirigeants dans l'activité de la Sem sont détaillées dans le rapport que la chambre consacre à la Sem LIGER.

En conclusion, la chambre observe que le conseil municipal a été insuffisamment associé à la gestion de la Sem LIGER, alors que la commune de Locminé en est le premier actionnaire. Il a notamment été laissé à l'écart lorsqu'il s'est agi de prendre des décisions en présence d'un intérêt personnel du maire, que ce soit sur sa rémunération en tant que PDG de la Sem depuis 2014 ou sur la prise de participation de la Sem dans une société qu'il a personnellement créée avec l'ancien directeur général des services.

[98] Article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales.

6.3 La transformation de la Sem LIGER en société commerciale de droit commun

6.3.1 La vente de la participation publique majoritaire à un prix inférieur à la valeur connue de la société

Le 13 décembre 2021, l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires a approuvé la cession par les collectivités territoriales de leur participation majoritaire au capital et la transformation de la Sem LIGER en société par actions simplifiée (SAS). Par dérogation à l'interdiction faite aux communes de prendre des participations dans des sociétés commerciales, Locminé demeure le premier actionnaire bien que minoritaire, dès lors que la société LIGER a pour objet la production d'énergies renouvelables[99].

Tableau n° 22 : Evolution du capital de la société LIGER

Actionnaires	Juillet 2011 à septembre 2020	Septembre 2020 à décembre 2021	Depuis décembre 2021
Commune de Locminé	42%	42%	36%
Communauté de communes de Locminé / Centre Morbihan Communauté	16%	16%	0%
TOTAL actionnaires publics	**58%**	**58%**	**36%**
SAS Saur	8%	8%	8%
SAS Forestis / Boralex	8%	8%	8%
SAS Planète Breizh Environnement (PBE)	8%	0%	0%
Groupe Jean Floc'h	8%	11%	33%
Société civile Sigle Business 1	7%	7%	7%
SARL Travaux publics du Blavet (TPB)	3%	3%	3%
Coopérative Eureden	0%	5%	5%
TOTAL actionnaires privés	**42%**	**42%**	**64%**
TOTAL	**100%**	**100%**	**100%**

Source : statuts ; délibérations du 30 mars 2021 (Locminé) et 25 mars 2021 (CMC).

Après avoir une première fois augmenté sa participation au capital de la Sem en septembre 2020, le groupe Jean Floc'h a formulé le 5 novembre 2020 une proposition d'achat des titres de Centre Morbihan Communauté et d'une partie de ceux de la commune de Locminé. Cette offre est intervenue alors que le pacte d'actionnaires conclu pour dix ans le 18 novembre 2011, lors de la création de la Sem, arrivait à échéance. Elle est motivée par le succès du projet LIGER qui, *« devenu réalité industrielle, répond parfaitement aux enjeux »* du groupe Jean Floc'h et *« s'inscrit comme une relation stratégique de long terme sur le territoire de Locminé »*[100]. L'industriel souhaite ainsi maîtriser la valorisation énergétique de ses déchets, dans un contexte réglementaire favorable à la méthanisation.

[99] Article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales.
[100] Offre du groupe Jean Floc'h datée du 5 novembre 2020.

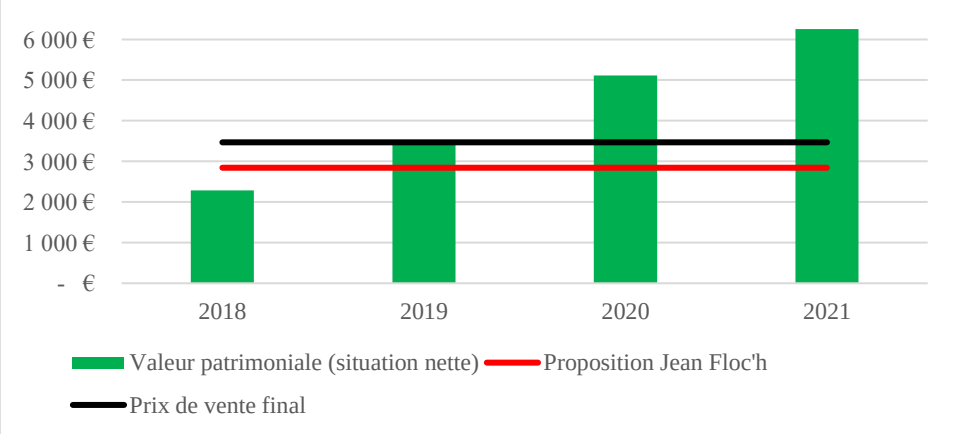
L'offre du groupe Jean Floc'h est intervenue alors que les risques techniques et financiers auxquels le projet LIGER était exposé, assumés par les acteurs publics, s'éloignaient et que le succès industriel du centre énergétique commençait à se traduire dans les comptes de la Sem.

Centre Morbihan Communauté a accepté de céder sa participation au motif qu'une *« communauté de communes n'a pas vocation à rester en gestion des sujets économiques et commerciaux dès lors que des acteurs privés peuvent prendre le relai »* et que la proposition du groupe Jean Floc'h, *« premier employeur local »*, était *« intéressante »*[101].

La société Porcis (groupe Jean Floc'h) a formulé une proposition d'achat au prix de 2 843,75 € par action, prix auquel elle avait acquis les actions de la société Planète Breizh Environnement (PBE) quelques mois plus tôt. Pour proposer son prix initial, la société Porcis était en droit de s'appuyer sur le prix convenu lors de l'acquisition des actions de la société PBE quelques mois plus tôt dans la mesure où cette opération était récente [102]. Cette circonstance n'interdisait toutefois pas aux collectivités de demander une actualisation du prix au vu des performances les plus récentes de la Sem, afin de valoriser au mieux le risque qu'elles ont porté et la réussite qui en a découlé.

Le conseil municipal de Locminé a accepté le prix proposé dès le 15 décembre 2020, sans en débattre. La commission du développement économique de Centre Morbihan Communauté, réunie le 24 février 2021, en a, en revanche, demandé une révision à la hausse. En effet, le prix proposé reposait sur les résultats comptables 2018 et sur une estimation des résultats 2019, assortis d'une décote[103]. Centre Morbihan Communauté a demandé et obtenu la prise en compte des résultats 2019 définitifs, ce qui a porté le prix de l'action à 3 469 € soit une réévaluation de 22 %. Ce prix a été approuvé le 25 mars 2021 par le conseil communautaire. Le conseil municipal de Locminé s'est aligné par délibération du 30 mars 2021.

Graphique n° 11 : Estimation de la valeur de l'action LIGER



Source : CRC d'après compte annuels.

[101] Courrier du président de Centre Morbihan Communauté du 7 septembre 2022.
[102] Voir notamment Cour de cassation, chambre commerciale, pourvoi n°95-22.256, 2 décembre 1997, arrêt n° 2382 D, Petitjean.
[103] La société d'ingénierie financière qui est intervenue dans l'opération s'est appuyée sur la seule méthode dite patrimoniale (valeur mathématique ou situation nette). Si les services fiscaux préconisent de combiner cette méthode notamment avec celles de la marge brute d'autofinancement et de l'excédent brut d'exploitation, elles aboutissent s'agissant de la Sem LIGER à des résultats similaires.

La chambre rappelle que la valeur des titres d'une société commerciale s'apprécie à la date à laquelle les parties expriment leur consentement[104]. Or, lorsque les collectivités actionnaires ont approuvé la vente en mars 2021 sur la base des comptes 2019 de la Sem, elles pouvaient disposer des résultats comptables provisoires 2020 et ainsi demander une actualisation du prix de vente. La valorisation de l'action aurait alors atteint 5 117 €.

A fortiori, les statuts des sociétés exigeaient que toute cession d'actions soit soumise à un agrément préalable. Or, si la cession des actions de Centre Morbihan Communauté a été agréée par le conseil d'administration de la Sem le 8 avril 2021, celle des actions de la commune de Locminé n'a été validée par l'assemblée générale des actionnaires de la SAS que le 13 décembre 2021[105]. À cette date, les comptes 2020 définitifs étaient disponibles et, à l'instar de ce qui s'est fait lors de la vente des actions de la société PBE quelques mois plus tôt, un réexamen du prix au vu des résultats provisoires pour 2021était possible. Un tel réexamen aurait abouti, par application de la même méthode de calcul (situation nette), à une nouvelle augmentation de la valorisation de l'action à 6 258 €, soit le double du prix effectivement payé par la société Porcis.

Les actes de cession conclus entre les collectivités locales et la société Porcis mentionnent d'ailleurs que le *« prix de vente a été arrêté sur la base des comptes clos au 31 décembre 2020 »* et que *« les comptes sur la base desquels ont été négociées les présentes sont ceux de l'exercice clos le 31 décembre 2020 »*, ce qui est faux.

Au cours du contrôle, la Sem a indiqué que *« les assemblées délibérantes disposaient, à [sa] connaissance, de l'ensemble des informations nécessaires »*. La chambre observe cependant que l'expert qui a procédé à la valorisation des titres est le gérant de la société F., partenaire privilégié des activités personnelles du directeur de la Sem, ce qui est de nature à créer un doute sur l'objectivité de l'évaluation. Contrairement à ce qu'il a affirmé au cours du contrôle, il a joué un rôle actif dans l'opération. Centre Morbihan Communauté a d'ailleurs indiqué au cours du contrôle qu'elle *« n'avait aucune indication sur l'évolution des comptes de la Sem LIGER »*, ce que la chambre a pu vérifier, et que le gérant de la société F. avait été son principal interlocuteur pour estimer la valeur de ses actions.

En s'abstenant d'exiger les informations auxquelles elles avaient droit sur la situation financière de la Sem, de demander une actualisation de la valeur des titres au vu des comptes 2020 et de négocier un ajustement du prix en conséquence, les collectivités ont minoré de 145 075 € le prix auquel elles pouvaient valoriser leurs actions, ce qui représente 48 % du montant total qu'elles ont finalement encaissé.

[104] Voir Cour de cassation, chambre commerciale, 7 décembre 1993, n°91-21.795 ; 28 janvier 1992, n°90-11.459.
[105] Les statuts de la SAS, adoptés le même jour, prévoient la même procédure d'agrément préalable à l'article 15.1.

Tableau n° 23 : Calcul du manque à gagner pour les collectivités actionnaires

	Prix convenu en mars 2021	Actualisation du prix avec les résultats 2020	Différence
Prix unitaire de l'action	3 469 €	5 117 €	1 649 €
Actions CMC	64		
Prix CMC	222 008 €	327 517 €	105 509 €
Actions Locminé	24		
Prix Locminé	83 253 €	122 819 €	39 566 €
Prix total	**305 261 €**	**450 336 €**	**145 075 €**

Source : CRC d'après les comptes.

Dans le même temps, la société Porcis (groupe Jean Floc'h) a également acquis la majorité du capital de la société Liger Bioconcept.

Centre Morbihan Communauté et la commune de Locminé ont donc cédé leur participation majoritaire dans la SEM dans des conditions peu transparentes et à un prix inférieur de 48 % à celui qu'elles auraient pu demander à la société Porcis à la date à laquelle l'opération a été conclue.

6.3.2 Une évolution de la gouvernance qui ne garantit pas la préservation des intérêts de la commune

Après la transformation de la Sem LIGER en société commerciale de droit commun, les dispositions propres aux sociétés d'économie mixte ne s'appliquent plus[106] et le fonctionnement de la société n'est plus régi que par le code de commerce. Les choix de gouvernance effectués dans ce cadre ne sont pas les mieux à même de garantir les intérêts de la commune de Locminé, qui demeure premier actionnaire.

6.3.2.1 Un changement de forme de société peu propice à une meilleure transparence

La société LIGER aurait pu conserver le statut de société anonyme même après la vente de la participation publique majoritaire. À cette occasion, son assemblée générale a néanmoins souhaité la faire passer sous statut de société par actions simplifiée (SAS), évolution motivée par *« le souci d'adopter une structure juridiquement plus souple et de fonctionnement plus simple que la structure de Sem »* [107].

[106] Partie I, livre V, titre II du code général des collectivités territoriales.
[107] Procès-verbal de l'assemblée générale du 13 décembre 2021.

Or, les assouplissements et simplifications ainsi mis en avant sont de nature à amplifier les dysfonctionnements identifiés par la chambre dans la gouvernance de la Sem, qui demeurent préjudiciables au bon emploi des fonds publics dès lors que la commune de Locminé reste le premier actionnaire de la société.

Le statut de SAS présentait en effet, selon le président de la société, l'avantage *« de ne conserver qu'un organe exécutif réduit composé d'un président, le conseil d'administration étant purement et simplement supprimé [et] d'éviter d'avoir à se soumettre aux obligations et exigences propres à l'exercice des mandats sociaux au sein d'une société anonyme »*[108]. En d'autres termes, il permet aux dirigeants de la société de réduire leurs obligations de transparence et d'information, notamment à l'égard de la commune de Locminé.

En revanche, la société LIGER a décidé de continuer à soumettre sa comptabilité à la certification d'un commissaire aux comptes alors que cette certification est facultative pour une SAS, ce qui constitue un gage de maintien de certains contrôles externes[109].

Parallèlement à la cession de la participation publique majoritaire, les dirigeants et les actionnaires de la Sem LIGER ont choisi de passer sous statut de société par actions simplifiées pour bénéficier de davantage de souplesse et limiter les obligations des mandataires, notamment de transparence. Pour garantir un minimum de transparence sur l'usage des fonds publics investis dans la société, la commune de Locminé devra veiller à disposer du rapport de gestion écrit que le président doit établir en vertu de l'article 41 des statuts de la SAS LIGER et des comptes annuels certifiés, et présenter chaque année ces documents au conseil municipal.

Recommandation n° 7. : Présenter chaque année au conseil municipal le rapport de gestion et les comptes annuels certifiés de la SAS LIGER.

6.3.2.2 La sous-représentation de la commune dans la gouvernance

Le conseil municipal a délibéré *a minima* sur la transformation de la Sem. Il en a autorisé le principe le 15 décembre 2020 et a approuvé la vente d'une partie des actions de la commune le 30 mars 2021. Il n'a toutefois pas désigné ses représentants au sein des nouveaux organes dirigeants[110].

Les nouveaux statuts de la société LIGER confèrent le pouvoir de direction au président[111]. Le 13 décembre 2021, l'assemblée générale des actionnaires a confié cette fonction à M. Grégoire Super, qui était PDG de la Sem, et lui a attribué une rémunération mensuelle de 1 200 € nets. Toutefois, M. Super n'avait pas au préalable été désigné par le conseil municipal pour représenter la commune et a donc été nommé président de la SAS LIGER en son nom propre, sans qu'il soit fait mention de sa qualité de maire de Locminé.

[108] *Ibid*.
[109] Procès-verbal de l'assemblée générale du 21 juin 2022.
[110] Article L. 2121-33 du code général des collectivités territoriales.
[111] En vertu de l'article L. 227-6 du code de commerce, le président est le représentant légal d'une SAS.

Le 31 mars 2022, une nouvelle assemblée générale des actionnaires lui a adjoint un conseil stratégique qui se saisit de toute question intéressant la bonne marche de la société et règle par des délibérations les affaires qui le concernent[112]. Ce conseil se compose de cinq membres dont le président, deux représentants de la société Porcis, le directeur et une personne qui reste à désigner.

La commune de Locminé n'était donc plus représentée dans les organes dirigeants de la SAS LIGER alors qu'elle en reste le premier actionnaire.

Par ailleurs, les sociétés de production d'énergies renouvelables ne bénéficient pas des aménagements aux règles de prévention des conflits d'intérêts et d'éligibilité prévus par la loi pour les Sem[113]. Aussi, en acceptant les fonctions rémunérées de président de la SAS LIGER, M. Super devenait le dirigeant d'une société commerciale de droit commun et se trouvait placé dans une situation de conflit d'intérêts passible de poursuites pénales[114]. De plus, dans la mesure où la SAS LIGER exerce, ainsi que l'a montré la chambre, une mission de service public pour le compte de la commune de Locminé, M. Super s'exposait à être qualifié d'entrepreneur de service public municipal et, partant, à être démis de son mandat municipal par le préfet du Morbihan[115].

La chambre a par conséquent invité M. Super à mettre fin à cette situation en quittant dans les meilleurs délais ses fonctions de président de la SAS LIGER. En réaction aux observations provisoires qui lui ont été notifiées le 6 mars 2023, M. Super a démissionné de la présidence le 22 mars 2023. Le 28 mars 2023, le conseil municipal de Locminé l'a désigné comme son représentant à l'assemblée générale des associés et membre du conseil stratégique de la SAS LIGER. Dans la foulée, les associés de la SAS LIGER ont désigné en qualité de présidente la société Porcis, représentée par son président.

Si ce mode de représentation de la commune de Locminé apparaît plus conforme à la législation en vigueur, la préservation de ses intérêts n'est pas pour autant garantie : en effet, il n'appartenait pas au conseil municipal de désigner son représentant comme membre du conseil stratégique, compétence qui relève de la seule assemblée générale de la société.

Surtout, il apparaît que la commune de Locminé n'a pas été suffisamment attentive à ce que le mode de gouvernance fixé par les statuts de la SAS LIGER lui permette de veiller à la préservation de ses intérêts. Bien que second actionnaire, la société Porcis détient l'essentiel des pouvoirs de décision puisqu'elle préside la SAS et désigne trois des cinq membres du conseil stratégique, tandis que la commune ne dispose que d'un représentant, dont l'appartenance à cette instance n'est au demeurant pas garantie par les statuts.

La chambre constate que le mode de gouvernance de la SAS LIGER confère l'essentiel des pouvoirs de décision à la société Porcis, second actionnaire, au détriment de la commune de Locminé, premier actionnaire.

---

[112] Article 26 des statuts, ajouté par l'assemblée générale du 31 mars 2022.

[113] Article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales. Elles ne bénéficient pas davantage des aménagements introduits à l'article L. 1111-6 du même code par la loi du 21 février 2022 dite 3DS.

[114] Au titre du délit de prise illégale d'intérêts prévu à l'article 432-12 du code pénal.

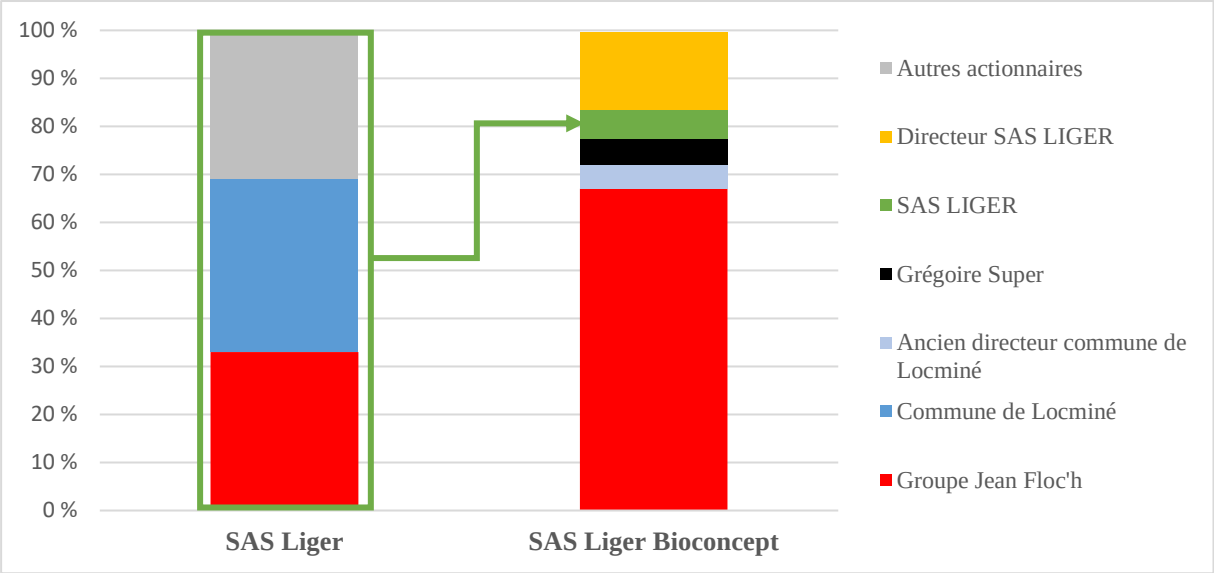
[115] En vertu des articles L. 231-6 et L. 236 du code électoral.

6.3.2.3 Une situation de persistante conflit d'intérêts du maire

La démission du maire de Locminé de ses fonctions de président de la SAS LIGER le 22 mars 2023 a écarté le risque le plus manifeste d'inéligibilité et de conflits d'intérêts.

Toutefois, il reste que la désignation de M. Super et non d'un autre élu comme représentant de la commune au sein de la SAS LIGER le maintient dans une situation de conflit d'intérêts puisqu'il conserve un intérêt personnel dans la société Liger Bioconcept dont sont aussi actionnaires la SAS LIGER, son directeur et la société Porcis (groupe Jean Floc'h).

Graphique n° 12 : Actionnariat comparé des SAS LIGER et Liger Bioconcept (mars 2022)



Source : CRC d'après statuts.

Pour pleinement régulariser la situation de conflit d'intérêts du maire de Locminé, il appartiendra donc à ce dernier soit de céder sa participation au capital de la société Liger Bioconcept, soit de quitter ses fonctions de représentant de la commune de Locminé au sein de la SAS LIGER et de s'abstenir de toute intervention dans les affaires communales liées à la SAS LIGER, aux sociétés de son directeur et aux sociétés du groupe Jean Floc'h.

6.3.2.4 L'absence de contractualisation de la mission de service public exécutée par la SAS LIGER pour le compte de la commune

La société LIGER assure une mission de service public dont la commune de Locminé est à l'initiative et qu'elle exécute pour son compte : l'exploitation d'un réseau de chaleur alimenté par une unité de production d'énergie renouvelable par valorisation de biomasse (voir chapitre 6.1).

Ainsi que la chambre l'a rappelé, si la commune s'est affranchie des obligations procédurales et formelles auxquelles sont soumises les délégations de service public, elle n'en a pas moins noué avec la Sem une relation contractuelle, en vertu d'un contrat tacite. De ce fait, les règles de fond régissant les relations entre une autorité délégante de service public et son délégataire trouvaient à s'appliquer entre la commune de Locminé et la Sem. Ces relations se poursuivent aujourd'hui entre la collectivité et la SAS qui a succédé à la Sem, la composition du capital et le statut de la société étant sans incidence sur la mission de service public.

La chambre demande en conséquence à la commune de Locminé et à la SAS LIGER de régulariser leurs relations en concluant un contrat de délégation du service public municipal de production d'énergies renouvelables et de distribution de chaleur.

Ce contrat devra garantir les intérêts patrimoniaux de la collectivité et organiser la transparence de la gestion du service, en respectant les règles et modalités suivantes :

- Le contrat devra fixer une durée de validité assise sur un compte d'exploitation prévisionnel et un programme d'investissement. En effet, sa durée ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le délégataire pour amortir les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat[116]. Cette durée devra tenir compte de celle déjà exécutée, soit la période 2011-2022.
- Les biens nécessaires au fonctionnement du service public, et en particulier le centre énergétique et le réseau de chaleur, constituent des biens de retour, ce qui signifie qu'ils ont appartenu à la commune de Locminé dès leur réalisation et continuent de lui appartenir[117]. Le contrat devra donc comporter un inventaire des biens conforme à cette classification.
- Le centre énergétique et le réseau de chaleur constituant une propriété communale affectée à un service public, le contrat devra acter leur appartenance au domaine public communal[118].
- La commune demeurant propriétaire des installations, elle seule peut autoriser le transfert de leur exploitation à une autre société. Or, le 23 décembre 2021, dix jours après la transformation de la Sem en SAS, cette dernière a créé la société par actions unipersonnelle (SASU) Liger Organic, dont elle est l'unique associée et à laquelle elle a l'intention de transférer la propriété du centre énergétique. La chambre constate que l'objet de cette société est illicite puisqu'il porte sur *« l'acquisition de l'actif lié à la méthanisation actuellement détenu par la société LIGER en vue de le louer à cette société »,* alors que le méthaniseur appartient au domaine public de la commune de Locminé. Seule son exploitation pourrait à la rigueur être transférée à cette société, mais après décision du conseil municipal dans le cadre du contrat de délégation.

[116] Article R. 3114-2 du code de la commande publique.
[117] Conseil d'État, Assemblée, 21 décembre 2012, *Commune de Douai*, n°342788.
[118] Article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

- Il appartient au conseil municipal d'arrêter une grille tarifaire publique pour les usagers du réseau de chaleur[119]. La SAS LIGER devra facturer la chaleur conformément à cette grille et l'appliquer à tous les usagers, faute de quoi ses dirigeants s'exposeront à un risque de poursuites pénales pour concussion[120].
- La SAS LIGER devra produire chaque année *« un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services »*, dont le contenu est précisément défini par la réglementation[121], pour être présenté au conseil municipal[122].

Le contrat conclu entre la commune et la société LIGER devra par ailleurs décliner une stratégie de développement à court et moyen terme du centre énergétique, répondant à l'objectif fixé par les personnes publiques en lançant le projet LIGER : produire une énergie locale, renouvelable et distribuée à un prix maîtrisé au bénéfice des habitants du territoire. Cet objectif se double aujourd'hui d'un intérêt économique pour les équipements publics et collectifs raccordés au réseau de chaleur, dans un contexte de volatilité des prix de l'énergie.

Cette stratégie devra s'inscrire dans le cadre légal applicable aux réseaux de chaleur[123]. Celui-ci prévoit que la commune chargée de ce service public doit élaborer un schéma directeur comportant une évaluation de la qualité du service fourni, des possibilités de densification et des possibilités de développement de la part des énergies renouvelables et de récupération dans l'approvisionnement. Il doit être accompagné d'une délimitation des zones de développement prioritaires du réseau de chaleur au sein desquelles le raccordement est obligatoire. La commune de Locminé devait réaliser ce schéma directeur avant le 31 décembre 2021 ; une fois arrêté, il est révisable tous les dix ans.

Le développement du réseau de chaleur constitue un enjeu central. Dans son avis sur le projet LIGER, l'autorité environnementale avait considéré le réseau de chaleur comme le principal atout environnemental du centre énergétique. La Cour des comptes a également récemment rappelé que d'une manière générale les réseaux de chaleur constituent *« une contribution efficace à la transition énergétique insuffisamment exploitée »* [124].

Sur le plan technique, l'extension du réseau de chaleur LIGER est possible puisque l'actuel facteur limitant du centre énergétique est la saturation des deux moteurs de cogénération, qui tournent à plein régime alors que la capacité maximale du méthaniseur n'est pas atteinte. Pour lever cette limite, les dirigeants de la Sem ont évoqué au cours du contrôle le remplacement de la chaudière à bois par un troisième moteur de cogénération.

---

[119] Articles L. 1411-2 et L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales tels qu'interprétés par CAA Lyon, 20 mai 1999, n°95LY00795 ; CAA Nantes, 3 février 2012, n°10NT00378 ; CAA Marseille, 7 novembre 2016, n°14MA04055.

[120] Article 432-10 du code pénal.

[121] Articles L. 3131-5, R. 3131-3 et -4 du code de la commande publique.

[122] Article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales.

[123] Article L. 2224-38 alinéas II et III du code général des collectivités territoriales.

[124] Voir Cour des comptes, septembre 2021, *Le chauffage urbain ; une contribution efficace à la transition énergétique insuffisamment exploitée*.

La création dès le 23 décembre 2021 d'une société destinée à racheter le méthaniseur à la SAS LIGER constitue un risque de démantèlement du service public que la SAS exécute de fait pour le compte de la commune de Locminé. La chambre demande donc à la commune et à la SAS LIGER de régulariser la situation en contractualisant cette mission de service public sous la forme d'une convention de délégation de service public présentant les caractéristiques et comportant les clauses rappelées par la chambre.

Ni la commune ni la SAS LIGER n'ont répondu aux observations provisoires sur ce point alors même qu'en s'abstenant de régulariser la situation, la collectivité porte atteinte à ses propres intérêts patrimoniaux.

Il appartiendra parallèlement à la commune d'arrêter un schéma directeur du réseau de chaleur pour envisager son extension et ainsi amplifier la dynamique de transition énergétique portée par le projet LIGER, qui a justifié qu'il soit largement financé par les acteurs publics.

Recommandation n° 8. : Contractualiser sans délai la mission de service public que la SAS LIGER exécute pour le compte de la commune de Locminé.

Recommandation n° 9. : Elaborer un schéma directeur du réseau de chaleur et délimiter ses zones de développement prioritaires.

CONCLUSION SUR LE CENTRE ENERGETIQUE LIGER

La commune de Locminé et Centre Morbihan Communauté ont créé en juillet 2011 la société d'économie mixte Locminé Innovation Gestion des Energies Renouvelables (Sem LIGER) pour porter un projet innovant de centre de production et de distribution d'énergies renouvelables. En fonctionnement depuis 2017 et implanté dans la zone d'activités de Kerjean, ce centre combine une chaudière à bois et un méthaniseur pour produire de la chaleur, de l'électricité et du biogaz. Il alimente notamment en chauffage et en eau chaude six équipements publics ou collectifs : le centre aquatique, la salle de spectacle La Maillette, la halle des sports, le collège Jean Moulin, le lycée Louis Armand et la pépinière d'entreprises.

Alors que la Sem est un opérateur des collectivités chargée de fait pour leur compte d'une mission de service public prévue par la loi, la commune présente son intervention comme un soutien financier à un projet industriel d'initiative privée. Parmi les multiples dysfonctionnements et dérives qui ont résulté de cette méconnaissance du cadre d'intervention des collectivités, la chambre constate que le conseil municipal a été insuffisamment associé à la gestion de la société et a notamment été tenu à l'écart lorsqu'il s'est agi de prendre des décisions dans lesquelles le maire avait un intérêt personnel, ce dernier exerçant également les fonctions de PDG de la société LIGER.

Les actionnaires publics se sont partiellement désengagés de la Sem en décembre 2021, en cédant 22 % du capital au groupe agroalimentaire Jean Floc'h. Le capital public devenant minoritaire, la société a alors perdu son statut de Sem, donc de société publique. La commune de Locminé y a conservé une participation représentant 36 % du capital ; elle demeure ainsi le premier actionnaire devant le groupe Jean Floc'h (33 %). Cette opération est intervenue alors que les risques techniques et financiers auxquels le projet LIGER était exposé, assumés par les acteurs publics, s'éloignaient et que le succès industriel du centre énergétique commençait à se traduire dans les comptes de la Sem. Elle a été réalisée à un prix qui, bien que réévalué à la demande de Centre Morbihan Communauté, demeure inférieur de 48 % à celui que les actionnaires auraient pu demander compte tenu des performances de la Sem.

La commune de Locminé doit désormais s'impliquer dans le pilotage de l'activité de la société LIGER pour s'assurer qu'elle répond à l'objectif premier des collectivités, au service des usagers : produire une énergie locale, renouvelable et distribuée à un prix maîtrisé. Pour prévenir le risque de démantèlement d'un service public largement financé par les acteurs publics, la chambre demande à la commune de se conformer à la législation sur les délégations de service public en formalisant la relation contractuelle qui la lie à la société LIGER. Cette régularisation est indispensable pour préserver la propriété publique des installations industrielles, conserver le bénéfice des 7,8 M€ d'emprunts souscrits auprès des banques publiques, qui représentent 80 % de la dette de la société LIGER, et garantir la transparence de la gestion du service public.

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la Sem LIGER parallèlement à celui de la commune de Locminé. Ce contrôle donne lieu à un rapport distinct.

7 L'ASSAINISSEMENT COLLECTIF

La commune de Locminé assure l'assainissement des eaux usées produites par les particuliers et les entreprises de son territoire, par l'intermédiaire d'un réseau de 36 kilomètres de conduites comportant 2 500 branchements, de six postes de relèvement et d'une station d'épuration.

Le réseau d'assainissement communal présente deux particularités.

D'une part, il est dimensionné non en fonction de la population communale mais des quantités d'eaux usées traitées. Construite en 1973, la station d'épuration dispose d'une capacité de 90 000 équivalents habitants mais est néanmoins utilisée à 90 % de sa capacité. 80 % des eaux traitées sont en effet produites par les installations industrielles raccordées au réseau.

D'autre part, compte tenu de la configuration géographique de la commune, le réseau de Locminé traite également les eaux usées d'industriels et de particuliers situés sur les communes voisines de Moréac, Bignan et Plumelin.

Les performances sanitaires et environnementales du réseau constituent un enjeu majeur dans la mesure où le milieu récepteur des eaux traitées, le ruisseau du Tarun, présente un faible débit. Les eaux rejetées n'y sont donc que faiblement diluées ce qui accroît la vulnérabilité à une éventuelle pollution. Le dernier contrôle inopiné réalisé par les services de l'État en septembre 2021 a relevé les performances d'épuration satisfaisantes de la station de Locminé.

La commune a choisi de conserver la responsabilité des investissements importants, de modernisation du réseau et des installations, et de confier l'exploitation et l'entretien du service à un opérateur privé par délégation de service public (DSP).

7.1 Le pilotage du service

7.1.1 Le financement

Le service public d'assainissement est financé par une redevance facturée aux usagers, fixée à un niveau suffisant pour couvrir les dépenses du service[125]. Le tarif est fixé par le conseil municipal. Il comporte une part variable déterminée en fonction du volume d'eau prélevé et une part fixe sous forme d'abonnement. L'exploitation du service étant déléguée à un prestataire, la redevance comprend une part qui revient à ce dernier et une part destinée à la commune, pour financer les dépenses qui demeurent à sa charge.

[125] Articles R. 2224-19 et suivants et L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales.

Tableau n° 24 : Répartition du produit de la redevance

en €		2017	2018	2019	2020	2021
Industriels	Redevance collectivité	134 121	142 556	155 857	136 554	138 127
	Redevance délégataire	477 487	523 274	587 046	583 763	612 178
	Sous-total	611 608	665 830	742 903	720 318	750 305
Particuliers	Redevance collectivité	127 638	133 936	210 675	252 756	248 909
	Redevance délégataire	180 668	177 329	105 753	100 677	99 772
	Sous-total	308 306	311 265	316 427	353 433	348 680
Total	**Redevance collectivité**	**261 759**	**276 492**	**366 532**	**389 311**	**387 036**
	Redevance délégataire	**658 155**	**700 603**	**692 799**	**684 440**	**711 949**
	Total	**919 914**	**977 096**	**1 059 331**	**1 073 751**	**1 098 985**
	part collectivité	*28%*	*28%*	*35%*	*36%*	*35%*
	part délégataire	*72%*	*72%*	*65%*	*64%*	*65%*

Source : données communales.

La redevance totale versée par les usagers a progressé de 19 % entre 2017 et 2021. L'essentiel de l'augmentation est intervenu en 2019 à la suite d'une révision des tarifs à la hausse, au bénéfice de la commune, pour financer le programme d'investissement. La redevance est donc désormais perçue à 35 % par la collectivité et à 65 % par l'exploitant.

7.1.2 Les investissements

La commune a élaboré en 2017 un programme pluriannuel d'investissements sur ses installations d'assainissement pour la période 2018-2021, qui a été réalisé à 71 %.

Tableau n° 25 : Exécution du programme d'investissement du service de l'assainissement

en €	2018	2019	2020	2021	Cumul
Prévisions	511 280	695 000	536 000	230 000	1 972 280
Réalisations	515 412	232 632	338 989	313 485	1 400 518
Taux d'exécution	101%	33%	63%	136%	71%

Source : CRC d'après compte de gestion.

La chambre relève toutefois que ce programme d'investissement a été approuvé le 7 novembre 2017, soit avant la réalisation du schéma directeur des eaux usées par le prestataire désigné à cet effet le 23 octobre 2017.

Les investissements réalisés sont financièrement soutenables pour la commune. Le budget annexe dégage en effet un autofinancement important, qui représente plus de la moitié des recettes depuis l'augmentation tarifaire de 2019. Le programme d'investissement a ainsi été financé à 64 % par des ressources propres, le solde étant couvert par un prélèvement sur la trésorerie. En l'absence d'emprunts nouveaux, le service de l'assainissement s'était presque intégralement désendetté au 31 décembre 2021.

Tableau n° 26 : Performances financières du budget annexe de l'assainissement

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
Excédent brut d'exploitation	117 201	115 873	116 010	185 344	220 246	326 841	
CAF brute	107 869	109 714	107 986	180 617	224 405	325 926	1 056 517
Part des recettes	*40%*	*36%*	*37%*	*55%*	*59%*	*64%*	
CAF nette	64 118	64 504	61 258	132 308	174 450	274 258	770 895
+ Subventions	8 143	53 620	2 864	9 783	56 436	47 858	178 704
+ Cession d'actifs	-	-	-	336 985	19 000	-	355 985
-Dépenses d'équipement	117 943	516 949	515 412	232 632	338 989	313 485	2 035 410
= Variation du fonds de roulement	- 45 682	- 398 825	- 451 290	246 444	- 89 104	8 631	- 729 825
Fonds de roulement au 31/12	786 698	387 873	- 63 417	183 026	93 923	102 554	
- Besoin en fonds de roulement	129 786	186 932	191 036	144 916	169 137	244 259	
= Trésorerie	656 912	200 941	- 254 453	38 110	- 75 214	- 141 705	
Encours de dette au 31/12	258 204	212 995	166 266	117 957	68 002	16 333	
Capacité de désendettement (en années)	2,39	1,94	14	0,65	0,3	0,05	

Source : CRC d'après comptes de gestion.

La commune a ainsi choisi de financer son programme d'investissement dans le réseau d'assainissement par une augmentation des tarifs plutôt que par le recours à l'emprunt.

7.1.3 L'exploitation

La commune a confié l'exploitation du service à un opérateur privé, la société Saur, sous la forme d'une délégation de service public.

Dans la mesure où la commune conserve la responsabilité des investissements de modernisation des ouvrages, le contrat constitue un affermage : l'entreprise est chargée de l'exploitation, de l'entretien et du renouvellement des installations. Le contrat lui confie également la réalisation de menus investissements d'amélioration des ouvrages pour 269 000 €[126]. Entré en vigueur au 1er janvier 2010, le contrat est d'une durée de douze ans ; il a été prolongé de deux ans en 2018 et expire le 31 décembre 2023.

Si la durée du contrat est inférieure au plafond légal de 20 ans alors en vigueur [127], la chambre rappelle qu'elle ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par l'exploitant pour amortir les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat[128]. De ce fait, la durée d'un contrat d'affermage ne peut désormais excéder 5 ans[129]. Si la collectivité choisit de nouveau de passer un contrat d'affermage, il lui appartiendra donc d'en limiter la durée à cinq années au maximum.

7.1.4 Le contrôle et le suivi du service délégué

L'exploitant doit chaque année produire à la commune un rapport annuel, qui est présenté au conseil municipal afin qu'il apprécie l'exécution du service public[130]. Le rapport doit comporter le compte annuel de résultat du service, un état des dépenses d'investissement et d'évolution des installations exploitées ainsi qu'une analyse de la qualité du service et des ouvrages[131].

Les rapports transmis par la Saur à la commune de Locminé sont incomplets. Le rapport pour 2021 ne comprenait pas de compte de résultat et, chaque année, manquent l'état de variation du patrimoine, l'inventaire des biens et le compte rendu technique et financier comportant les informations utiles relatives à l'exécution du service, notamment les tarifs pratiqués, leur mode de détermination et leur évolution. En particulier, ne figure aucune présentation des modalités dérogatoires de tarification appliquées aux industriels, qui représentent pourtant 80 % de l'activité du service public de l'assainissement.

---

[126] Diminution des eaux parasites, couverture de la zone de stockage de compost, mise en place d'un circuit pédagogique, mise en place d'une télésurveillance sur le poste de relèvement du Pigeon Blanc, étude prospective bilan carbone.
[127] Article 40 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 alors en vigueur.
[128] Article R. 3114-2 du code de la commande publique.
[129] Article R. 3114-2 du code de la commande publique.
[130] Articles L. 3131-5 du code de la commande publique et L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales.
[131] Article R. 3131-3 et -4 du code de la commande publique.

Par ailleurs, les indicateurs de base sont variables et parfois faux. Depuis 2019, les volumes d'eau assujettis à la redevance additionnent des m^3 d'eau et des kilogrammes de demande chimique en oxygène (DCO). Les volumes par commune ne retracent que ceux relatifs à Locminé dans le rapport 2018 tandis qu'ils retracent également ceux des communes de Bignan et Moréac dans le rapport 2020. De plus, si ces volumes sont indiqués sur plusieurs années, ils ne sont pas toujours les mêmes d'un rapport à l'autre pour une même année. Au vu des données communiquées, la commune n'est donc pas en mesure de connaître les volumes d'eau traités et de les comparer sur la durée. La chambre n'a ainsi pas été en mesure d'obtenir des données fiables sur les volumes d'eaux usées rejetés par les Locminois.

Pour l'assister dans le contrôle de l'exécution du service, la commune a recouru entre 2015 et 2019 aux services d'une société de conseil spécialisée, ce qui constitue une bonne pratique. Cette société procédait notamment à une analyse des principales dispositions contractuelles, calculait des indicateurs de performance et réalisait un contrôle de cohérence sur la gestion technique et la gestion financière. Elle avait notamment relevé l'absence de certaines informations obligatoires. La prestation n'a pas été reconduite depuis 2020, ce qui est regrettable compte tenu des anomalies persistantes relevées dans les informations communiquées par la Saur.

Enfin, la commune doit établir chaque année un rapport sur le prix et la qualité du service public de l'assainissement (RPQS). Ce rapport, dont le contenu est normé, doit être présenté au conseil municipal, transmis au préfet, publié et transmis à l'Observatoire national de l'eau et de l'assainissement[132]. La commune n'a plus respecté ces obligations à compter de 2017, alors même qu'elle a désigné un prestataire à cet effet en 2020 ; le rapport pour 2021 a finalement été présenté au conseil municipal du 22 novembre 2022.

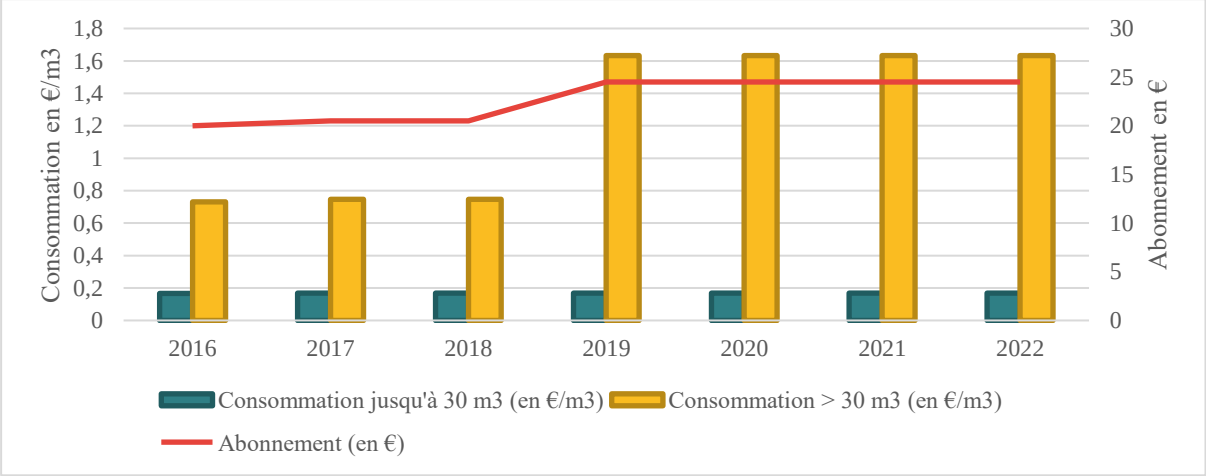
Au 1er janvier 2022, la compétence assainissement a été transférée à Centre Morbihan Communauté, qui l'a immédiatement redéléguée à la commune. Cette dernière conserve donc la responsabilité du suivi de la délégation de service public. La chambre invite par conséquent la commune à renforcer son suivi du service en obtenant de la Saur des rapports annuels complets. Elle devra les transmettre à Centre Morbihan Communauté appuyés d'un bilan d'activité qualitatif permettant à celle-ci d'établir les rapports sur la qualité du service public de l'assainissement collectif. Ces rapports devront être soumis au conseil communautaire, en application de la convention de délégation conclue entre les deux collectivités.

[132] Articles L. 2224-1 et D. 2224-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

7.2 Les modalités de tarification

7.2.1 Les usagers domestiques

Graphique n° 13 : Evolution du tarif de la part communale de la redevance



Source : délibérations du conseil municipal.

La commune applique aux usagers domestiques un tarif progressif, qui augmente fortement au-delà de 30 m^3 d'eaux usées rejetées par an. Lors de la révision des tarifs intervenue en 2019, elle a renforcé cette progressivité, ce qui est de nature à inciter les usagers à une utilisation plus parcimonieuse de l'eau.

La chambre appelle l'attention de la commune sur le prix de l'abonnement tel que fixé par le conseil municipal depuis 2017 : celui-ci est indiqué non en € mais en €/m^3, en méconnaissance de la réglementation qui impose un tarif forfaitaire[133]. Il semble s'agir d'une erreur matérielle, que la chambre invite la commune à rectifier.

Le tarif de la part revenant au délégataire est prévu au contrat de délégation et actualisé selon une formule d'indexation prévue au contrat. Celui de la part collectivité est fixé annuellement par le conseil municipal.

Le prix de l'assainissement pour l'usager domestique de Locminé est inférieur aux moyennes départementale et régionale, la Bretagne étant, avec les Hauts-de-France, la région où le prix moyen de l'assainissement collectif est le plus élevé[134].

[133] Arrêté interministériel du 6 août 2017 relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé.
[134] Source : Observatoire national des services d'eau et d'assainissement (SIPSEA), données 2017.

Tableau n° 27 : Prix total comparé de l'assainissement collectif pour l'usager[135]

	Locminé	Morbihan	Bretagne	France
Prix annuel moyen pour une facture type de 120 m³	2,44 €/m³	2,75 €/m³	2,67 €/m³	2,06 €/m³

Source : calculs CRC ; données Observatoire national des services d'eau et d'assainissement (SIPSEA).

7.2.2 Les usagers industriels

Les eaux usées rejetées par les industriels dans le réseau d'assainissement collectif représentent 80 % des volumes traités et 68 % des redevances versées.

7.2.2.1 Un dispositif dérogatoire historique et peu transparent

Les tarifs applicables aux usagers non domestiques, dont font partie les industriels, sont en principe fixés par l'article 8.4 du contrat de délégation. Cependant, ces tarifs ne sont pas appliqués aux industriels qui bénéficient de longue date de conventions individuelles de déversement d'effluents, signées avec la commune et la Saur, fixant pour chacun un tarif différent pour la part délégataire ainsi que le permet la réglementation[136]. Six conventions ont ainsi été signées avec quatre usines situées à Locminé (D'Aucy, Gaillard, Le Ster et Kervalis) et deux usines situées sur des communes voisines à proximité immédiate de Locminé (Jean Floc'h à Moréac et Keranna à Plumelin) ; une septième a été signée avec un équipement public, le centre aquatique intercommunal de Locminé[137].

En vertu de l'article 1.2 du contrat, les conventions de déversement sont, au même titre par exemple que le règlement du service, annexées au contrat de délégation. Elles en font donc partie intégrante. À ce titre, leur modification doit intervenir dans les mêmes conditions que le contrat lui-même : par voie d'avenant, approuvé par le conseil municipal et transmis au contrôle de légalité[138], *a fortiori* lorsque la modification consiste à réviser les tarifs de la redevance, ce qui constitue une prérogative exclusive du conseil municipal[139].

[135] Ces données comparatives sont tirées des données 2020 disponibles pour la France entière sur le portail https://www.services.eaufrance.fr/donnees/telechargement. Les données par territoire géographique présentent un biais important résultant du fait que certaines collectivités ne transmettent pas de données à l'observatoire et qu'un nombre encore très significatif (4 996 sur 9 410) n'a pas validé de saisie en 2020.
[136] Article R. 2224-19-6 du code général des collectivités territoriales.
[137] Les conventions avec Jean Floc'h et Keranna sont également signées par les communes d'implantation des usines (Moréac et Plumelin).
[138] Articles L. 1411-6 alinéa 1 et L. 2131-2 aliéna 4 du code général des collectivités territoriales.
[139] Article L. 2224-12-2 du code général des collectivités territoriales.

Après avoir précisé que *« le délégataire accepte sans réserve de poursuivre l'exécution des contrats joints au présent contrat »*, l'article 4.2 du contrat stipule que le délégataire *« peut renégocier ces contrats dans le but d'optimiser les charges du service. Tous les contrats passés par le délégataire avec des tiers et utiles à la continuité du service sont communiqués à la collectivité. »*. Cette clause est illicite dès lors qu'elle ne reconnaît à la commune qu'un droit d'information *a posteriori* alors que la loi attribue au conseil municipal le pouvoir de fixer le tarif de la redevance.

Depuis l'entrée en vigueur du contrat de DSP en 2009, la Saur a renégocié l'ensemble des conventions et en particulier leurs conditions tarifaires[140]. Au cours du contrôle, l'exploitant a confirmé qu'*« en début de contrat, une révision du mode de calcul financier des conventions a été décidée afin de rééquilibrer les recettes entre domestiques et industriels pour tenir compte des contributions réelles en pollution alors que les anciennes conventions favorisaient surtout les gros consommateurs. La demande émanait de tous les partenaires, les industriels étant intéressés à travailler à la réduction de pollution à la source pour limiter leur facture »*.

Quatre des sept nouvelles conventions ont été conclues dans des conditions illégales puisqu'elles ont été signées par le maire sans approbation du conseil municipal et n'ont pas été transmises au contrôle de légalité. Seules ont été approuvées par le conseil municipal les conventions conclues avec les sociétés Gaillard et Le Ster, par délibération du 19 mars 2011, et avec le groupe Jean Floc'h, par délibération du 29 septembre 2015.

Par ailleurs, si le tarif de base fixé dans le contrat de DSP de 2009 n'est de fait jamais appliqué aux industriels historiquement installés sur le territoire, un nouvel industriel qui s'implanterait se verrait appliquer ce tarif de base, moins avantageux que ceux négociés dans le cadre des conventions de déversement. Si au cours du contrôle, la commune a indiqué que la signature d'une convention de déversement pourrait dans un tel cas être sollicitée, cette faculté ne ressort pas du contrat de DSP dont l'article 8.6 précise au contraire qu'il n'existe aucun tarif spécial.

La chambre constate que le mécanisme des conventions de déversement annexées au contrat de délégation de service public revient à rendre inopérant le tarif prévu au contrat. Ce dispositif historique est peu transparent et difficilement compatible avec le principe d'égalité des usagers devant le service public. Il expose l'ordonnateur à un risque pénal lorsque ces conventions ne sont pas approuvées par l'assemblée délibérante ainsi qu'elles le devraient en application de la réglementation relative au service public de l'assainissement et relative aux contrats de concession[141].

[140] Gaillard le 25 février 2011, Keranna le 20 juillet 2012, Kervalis le 22 novembre 2012, Centre aquatique le 30 novembre 2012, D'Aucy le 25 avril 2014, Jean Floc'h le 9 décembre 2015, Le Ster le 17 mars 2016.
[141] Délit de concussion (article 432-10 du code pénal).

7.2.2.2 Des modalités de tarification individualisées et peu incitatives

La réglementation confère au conseil municipal le pouvoir de déterminer si la redevance d'assainissement facturée aux industriels doit être assise sur « *une évaluation spécifique déterminée à partir de critères prenant en compte notamment l'importance, la nature et les caractéristiques du déversement, ainsi que, s'il y a lieu, la quantité d'eau prélevée* », ou « *selon les modalités prévues pour les usagers domestiques. Dans ce cas, la partie variable peut être corrigée pour tenir compte du degré de pollution et de la nature du déversement ainsi que de l'impact réel de ce dernier sur le service d'assainissement. Les coefficients de correction sont fixés par [le conseil municipal]* »[142].

En approuvant le contrat de DSP, le conseil municipal de Locminé a opté pour le second mécanisme dès lors que le tarif fixé à l'article 8.4 comprend une part fixe (abonnement) et une part variable liée à la consommation, et s'applique aux abonnés domestiques et industriels. Pour ces derniers, le même article prévoit seulement une fraction variable supplémentaire liée au degré de pollution de leurs eaux usées.

Or, les six conventions de déversement conclues avec les industriels ont pour objet de déroger au mode de calcul contractuel.

D'une part, elles prévoient que la facturation est assise non pas sur les volumes d'eaux usées réellement traités par la station d'épuration municipale, mais sur un volume corrigé par l'application de quatre coefficients non prévus dans le corps du contrat :

- un coefficient de rejet pour tenir compte du fait que le volume d'eau rejeté est inférieur au volume d'eau prélevé sur le réseau d'eau potable, sur lequel est basé la facturation ;
- un coefficient de dégressivité ;
- un coefficient de pollution pour tenir compte de la nature des effluents ;
- un coefficient d'ajustement justifié par le maintien d'une situation antérieure, « *afin de permettre le passage de l'ancienne à la nouvelle facturation* » [143].

L'application de ces coefficients aboutit à des volumes facturés sensiblement différents des volumes réels : en 2021, ils en ont représenté 62 %.

[142] Article R. 2224-19-6 du code général des collectivités territoriales.
[143] Source : convention de déversement des effluents des établissements Le Ster.

Tableau n° 28 : Effet des coefficients de correction des volumes en 2021 (en m³)

Usager	Volume réel	Volume corrigé				Volume retenu / volume réel
		Après coefficient de rejet	Après coefficient de dégressivité	Après coefficient de pollution	Après coefficient d'ajustement (volume retenu)	
Jean Floc'h	511 476	511 476	130 795	145 609	145 609	28%
Gaillard	10 470	7 329	7 063	91 261	58 407	558%
Keranna	65 179	65 179	37 069	89 454	152 073	233%
Kervalis	2 985	2 985	2 985	2 985	7 164	240%
Le Ster	11 980	8 386	7 909	42 093	15 995	134%
D'Aucy	285 585	285 585	85 176	85 176	170 352	60%
TOTAL	**887 675**	**880 940**	**270 997**	**456 578**	**549 600**	**62%**

Source : CRC d'après conventions et données d'activité du délégataire.

Dans leur principe, les coefficients de rejet, de dégressivité et de pollution apparaissent conformes aux corrections tarifaires autorisées par la réglementation. En revanche, le maintien de situations antérieures n'en fait pas partie : le coefficient d'ajustement est donc irrégulier.

La chambre observe que lorsque le conseil municipal a été saisi des conventions de déversement des usines Le Ster et Gaillard le 19 mars 2011, le principe du coefficient d'ajustement ne lui a pas été présenté. Or, il a notamment pour effet de neutraliser l'effet du coefficient de pollution à hauteur de 76 % pour Le Ster et de 39 % pour Gaillard, alors que ces deux industriels rejettent les effluents les plus pollués. L'assemblée délibérante s'est donc prononcée sans être informée du fort enjeu de sa décision en matière de tarification de la pollution.

D'autre part, les conventions de déversement appliquent aux volumes corrigés des tarifs sensiblement différents de ceux prévus au contrat de délégation, plus avantageux pour les gros consommateurs.

Tableau n° 29 : Tarif des usagers industriels pour la part revenant au délégataire

	Contrat initial	Conventions de déversement
Abonnement	25,00 €	25,00 €
Consommation de 0 à 31 m³	0,20 €	0,20 €
Consommation de 31 à 6 000 m³	1,00 €	1,00 €
Consommation > 6 000 m³	1,20 €	0,60 €
Au titre des abonnés industriels		
Par kg de DCO	0,10 €	0,20 €

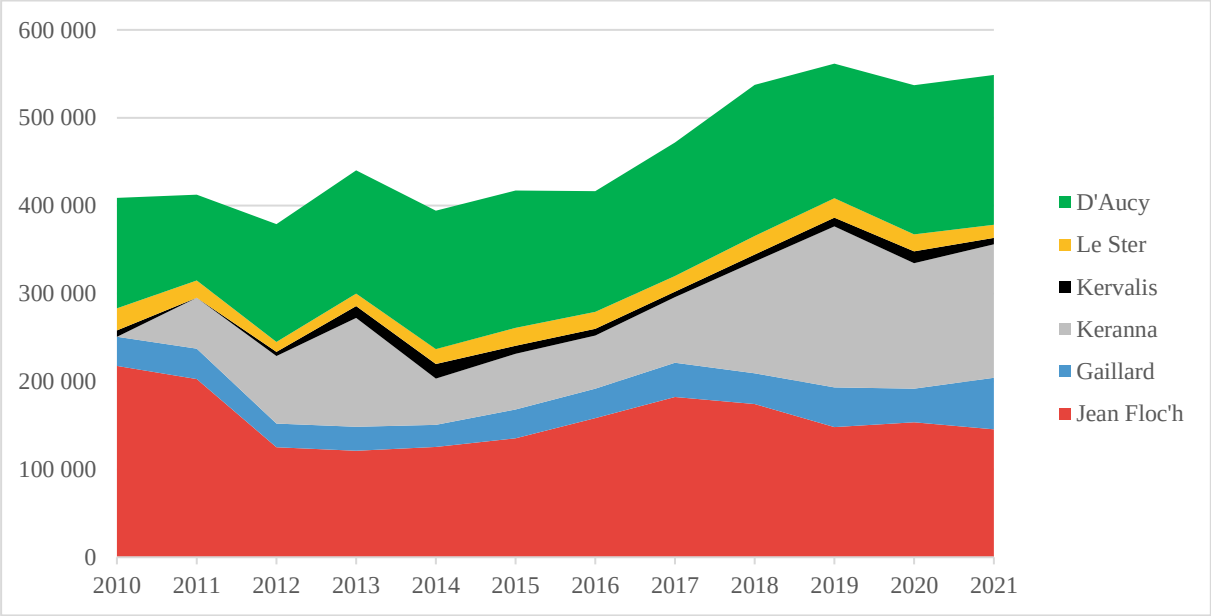
Source : Article 8.4 du contrat, avenant n°1 et conventions de déversement en vigueur.

Cette dégressivité s'explique par un effet d'économie d'échelle : les charges occasionnées par la collecte des effluents industriels, rapportées au m^3, sont d'autant plus faibles que les volumes collectés sont importants. Elle ne tient toutefois pas compte de l'objectif de préservation de la ressource en eau, que la commune a pourtant intégré dans la tarification aux particuliers.

L'application d'une telle dégressivité tarifaire, peu incitative à la maîtrise des volumes rejetés, est obsolète et n'est plus adaptée aux enjeux environnementaux auxquels sont confrontés les services publics d'eau et d'assainissement, alors que le département du Morbihan a connu des restrictions continues d'eau pour cause de sécheresse du 18 mars au 15 novembre 2022 et que le pays de Pontivy, dont fait partie Locminé, a présenté le déficit hydrique le plus important du département. Le conseil municipal n'a cependant pas saisi l'opportunité de la révision annuelle des tarifs pour adapter sa politique.

La chambre constate d'ailleurs une corrélation entre ce « signal prix » défavorable et une progression de 34 % des volumes d'eaux industrielles rejetées depuis 2010. Parmi les industriels, seules les usines Jean Floc'h ont réduit leurs rejets sur cette période (-33 %).

Graphique n° 14 : Volumes d'eaux usées industrielles rejetées dans les réseau communal (en m^3)

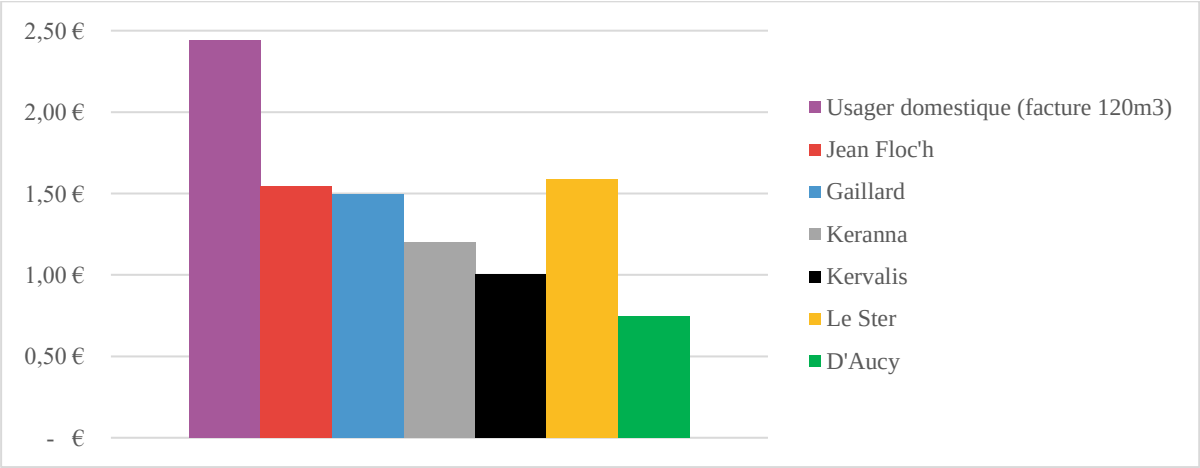


Source : CRC d'après rapports annuels du délégataire.

Le centre aquatique, équipement public, est le seul usager non domestique à ne pas bénéficier de coefficients de correction et d'un tarif préférentiel puisque sa convention de déversement fixe un tarif identique à celui du contrat de DSP. Cet équipement serait pourtant le seul pour lequel un avantage tarifaire pourrait se justifier, dans la mesure où il héberge un service public.

La combinaison des coefficients correctifs appliqués à l'assiette et des tarifs fixés dans les conventions spéciales aboutit à un prix effectivement payé par m^3 variable d'un industriel à l'autre, mais toujours nettement inférieur au prix moyen payé par les particuliers.

Graphique n° 15 : Prix au m³ rejeté effectivement payé en 2020



Source : CRC d'après facturations et données d'activités du délégataire.

En conclusion, la chambre constate que la commune de Locminé pratique une politique tarifaire différenciée entre les usagers domestiques et les équipements publics d'une part, et les industriels d'autre part. Elle applique aux usagers domestiques une tarification incitant à modérer la consommation et les rejets d'eaux, dont elle a accru la progressivité en 2019. Parmi les usagers non domestiques, le centre aquatique public acquitte le tarif voté par le conseil municipal, sans avantages particuliers. À l'inverse, des tarifs spécifiques sont appliqués aux industriels dans le cadre d'un dispositif historique peu transparent et modifié dans des conditions pas toujours légales. Ces tarifs sont fortement dégressifs, donc avantageux pour les gros producteurs d'eaux usées, qui ont d'ailleurs pour la plupart accru leurs rejets ces dix dernières années, en contradiction avec l'objectif de préservation de la ressource en eau.

7.3 Le traitement des boues d'épuration

7.3.1 La prise en charge des boues extérieures

Le site de la station d'épuration municipale comprend un centre de compostage de grande capacité, aménagé pour préparer et stocker les boues d'épuration avant leur épandage à des fins de fertilisation agricole.

Pour optimiser l'utilisation de l'équipement, le contrat de délégation de service public prévoit que la Saur doit y valoriser 2 500 tonnes de boues extérieures à Locminé, en provenance de stations d'épuration qu'elle exploite dans d'autres communes du Morbihan (article 6.8). Cette stipulation contractuelle est toutefois laconique et ne précise pas les conditions du traitement des boues extérieures. Ces conditions ont été fixées en parallèle du contrat, par des conventions *ad hoc* signées pour chaque commune. Le traitement des boues extérieures a pris fin en 2018.

Tableau n° 30 : Provenance des boues extérieures (en tonnes)

Commune	Date de la convention	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bignan	Pas de convention	364,12	316,18	342,8	0	0	Pas de données	0
Carnac	4 décembre 2009	92,08	0	0	0	0		0
CGS	Pas de convention	0	0	0	928,04	1 772,34		82,78
Elven	Pas de convention	0	42,64	322,46	137,78	168,72		0
Ploërmel	Pas de convention	0	0	0	7,52	0		183,56
Questembert	Pas de convention	0	0	0	4,14	0		0
Quiberon	4 décembre 2009	685,66	769,02	60,82	929,7	351,72		1 321,90
La Gacilly	17 février 2010	1 054,86	1 031,84	1 355,68	1 117,02	1 049,07		1 197,30
La Vraie Croix	4 décembre 2009	8,84	0	0	0	191,24		0
Sérent	Pas de convention	0	0	0	0	0		178
Saint-Philibert	Pas de convention	0	0	0	172,28	0		0
Pontivy	4 décembre 2009	411,46	986	671,6	295,92	259,48		0
Pleucadeuc	4 décembre 2009	31,8	211,32	0	0	0		14,58
Vannes	19 novembre 2010	0	0	0	0	0		0
TOTAL		**2649**	**3357**	**2753**	**3592**	**3793**		**2978**
Part des boues hors convention		**14%**	**11%**	**24%**	**35%**	**51%**		**15%**

Source : rapports annuels du délégataire (en vert, boues couvertes par une convention ; en rouge, boues non ouvertes par une convention).

La Saur a respecté l'objectif quantitatif fixé puisqu'elle a traité chaque année plus de 2 500 tonnes de boues extérieures au sein du centre de compostage de Locminé. En moyenne, entre 2011 et 2017, elles ont représenté la moitié du tonnage total des boues traitées, l'autre moitié provenant de la station d'épuration de Locminé exploitée par la Saur en vertu du contrat de DSP.

Ce dispositif appelle cependant trois observations :

- Dans la mesure où elles constituent des accessoires du contrat de délégation de service public, ces conventions auraient dû être approuvées par le conseil municipal et non simplement signées par le maire ou son adjoint[144].

[144] Leur durée de validité est expressément liée au contrat d'affermage liant la commune et la SAUR.

- Les conventions contredisent le contrat de délégation en transférant à la commune la responsabilité des boues extérieures. L'article 6.8 du contrat de délégation stipule que la Saur étant le producteur des boues au sens de la réglementation, elle *« fait son affaire du traitement des boues et de leur évacuation »*. Or, à l'inverse, les conventions particulières ont pour objet *« de confier à la collectivité le traitement de tout ou partie des boues »* des autres communes. C'est pourtant la Saur, et non la commune, qui aux termes du contrat de délégation s'engage à traiter les boues extérieures sur le site de Locminé ; en pratique, c'est bien cette dernière qui opère le traitement.

- La Saur valorisait à Locminé les boues d'épuration en provenance de 14 communes. Or, elle n'a signé de convention que pour 7 d'entre-elles ; pour les autres, les mêmes clauses financières et d'organisation du service ont été appliquées mais hors de toute formalisation par écrit. Si les volumes couverts par une convention représentaient 86 % du total en 2011, ils n'en représentaient plus que 49 % en 2015.

De 2010 à 2017, la Saur a, comme prévu par le contrat de DSP, utilisé le centre de compostage municipal pour traiter les boues d'épuration qu'elle produisait dans d'autres communes du Morbihan. Cette utilisation permettait d'optimiser l'équipement, mais a été réalisée en l'absence de conventions dans la moitié des cas. Ses modalités, convenues en marge de la délégation de service public et potentiellement contradictoires avec ses stipulations, étaient insuffisamment transparentes. Le traitement des boues extérieures ne concerne plus la commune depuis 2018 dans la mesure où le centre de compostage a été sorti du périmètre de la délégation de service public pour être confié à la société LIGER.

7.3.2 Le changement de mode d'élimination des boues

À l'origine, l'exploitant éliminait les boues d'épuration sous la forme d'une valorisation agricole par épandage sur des champs, après une phase de compostage. Fin 2016, la commune a mis en service un méthaniseur, construit et exploité par la société d'économie mixte (Sem) LIGER dont elle est le principal actionnaire. Depuis cette date, les boues d'épuration sont livrées à la Sem LIGER pour alimenter le méthaniseur. En conséquence, la commune et la Saur ont convenu de sortir le centre de compostage municipal du périmètre de la délégation du service public de l'assainissement et de le confier à la Sem LIGER afin qu'elle y valorise à des fins agricoles les digestats que son méthaniseur produit. Cet accord a donné lieu à une « lettre-avenant » du 22 décembre 2017.

Il a été repris dans un avenant n°1 du 24 septembre 2018, validé par le conseil municipal du 18 septembre 2018, qui modifie également les tarifs et confie à la Saur les travaux de remplacement du pont racleur du clarificateur et allonge de deux années la durée du contrat de délégation, qui expire désormais le 31 décembre 2023. L'avenant procède également à divers aménagements et actualisations de moindre importance.

L'exploitation du centre de compostage engendrerait pour l'exploitant un déficit de 90 000 € : la redevance perçue par la Saur a donc été réduite à due concurrence.

Le nouveau mode d'élimination des boues d'épuration constitue un atout pour la commune, à deux titres : d'une part, il lui permet de les valoriser énergétiquement ; d'autre part, les techniques d'hygiénisation développées par la Sem LIGER ont été agréées par les autorités sanitaires dans le cadre de l'épidémie de Covid.

Ses modalités de mise en œuvre appellent toutefois trois observations :

- La « lettre-avenant » de décembre 2017 constitue un avenant à part entière, en ce qu'elle produit des effets juridiques. Or, elle n'a pas été approuvée par le conseil municipal alors que *« tout projet d'avenant à une convention de délégation de service public ne peut intervenir qu'après un vote de l'assemblée délibérante »*[145].
- L'avenant n°1 prolonge de deux ans la DSP d'une durée initiale de douze ans, ce qui représente une augmentation de son montant global de 17 %, supérieure au seuil de 5 % ; la commission de délégation de service public aurait dû être saisie et son avis communiqué au conseil municipal du 18 septembre 2018 [146].Or, cette commission n'a pas été instituée par le conseil municipal, en méconnaissance de la loi[147].
- Si la commune a indiqué au cours du contrôle que la prolongation de la durée du contrat était justifiée par la perspective du transfert de la compétence à Centre Morbihan Communauté, le motif figurant dans l'avenant est la mise à la charge de la Saur des travaux de remplacement du pont racleur du clarificateur, pour un montant 117 918 €. Or, le contrat de DSP initial met à la charge du délégataire les travaux de renouvellement des installations nécessaires, y compris ceux non programmés à l'avance ; seul le renouvellement des canalisations et le génie civil demeurent à la charge de la commune (article 7.2). La chambre estime que le remplacement du pont racleur relevait déjà de la responsabilité de la Saur dans le cadre de l'exploitation du service à ses risques et périls : la contrepartie consentie par la commune sous la forme d'une prolongation du contrat n'est pas justifiée. Elle l'est d'autant moins que les travaux exécutés ont finalement coûté 83 177 €, soit 30 % de moins que prévu.

La chambre constate que la commune de Locminé a amélioré l'élimination de ses boues d'épuration en les valorisant par méthanisation, par l'intermédiaire de son opérateur, la Sem LIGER. Elle relève toutefois que l'avenant au contrat de délégation de service public n'a pas été conclu dans des conditions régulières et qu'à cette occasion, la commune a accordé à l'exploitant une prolongation injustifiée.

[145] Article L. 1411-6 alinéa 1 du code général des collectivités territoriales.
[146] Article L. 1411-6 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales.
[147] Article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales.

7.4 La préparation du transfert à Centre Morbihan Communauté

La loi prévoit qu'au 1er janvier 2020, le service public de l'assainissement est obligatoirement transféré à l'intercommunalité[148]. Cette échéance pouvait être repoussée jusqu'au 1er janvier 2026 si 25 % des communes membres représentant 20 % de la population intercommunale le demandaient, ce qui a été le cas pour Centre Morbihan Communauté. Cette dérogation n'est cependant plus applicable puisque la scission en deux communautés, intervenue au 1er janvier 2022, a emporté le transfert de la compétence assainissement, acté dans l'arrêté préfectoral du 23 novembre 2021 portant création de la nouvelle intercommunalité.

La commune de Locminé a donc transféré le service à Centre Morbihan Communauté au 1er janvier 2022.

Centre Morbihan Communauté ne s'est toutefois pas pleinement approprié la compétence et, dès le 18 décembre 2021, elle a approuvé la signature de conventions avec chacune des communes pour leur en déléguer l'exercice pour l'année 2022. Cette faculté lui est ouverte jusqu'en 2026. Concernant Locminé, la convention a été signée le 12 avril 2022 et stipule que *« la commune de Locminé exerce l'intégralité de la compétence déléguée par Centre Morbihan Communauté strictement comme elle l'exerçait jusqu'au 31 décembre 2021 (avant son transfert obligatoire) »*. C'est toutefois l'intercommunalité qui perçoit la redevance auprès des usagers, en conserve une fraction pour financer le pilotage stratégique du service et reverse le reste aux communes ; elle va également progressivement récupérer le suivi financier du service, à compter de 2023, après la clôture des budgets annexes communaux.

La chambre souligne que cette organisation ne saurait être que transitoire sous peine de complexifier à l'excès la gestion du service public de l'assainissement. Centre Morbihan Communauté anticipe le plein exercice de cette compétence puisqu'elle est chargée de préparer et conclure un nouveau contrat de délégation de service public qui couvrira 8 des 12 communes membres, dont Locminé, au 1er janvier 2024 ; cette date devrait donc marquer le transfert intégral de la compétence.

Dans ce contexte, Centre Morbihan Communauté devra saisir l'opportunité de cette phase transitoire pour remédier aux anomalies constatées dans la gestion de l'assainissement à Locminé : tarification opaque et dégressive des industriels, avenants signés sans l'approbation du conseil municipal, incomplétude du rapport du délégataire, absence de rapport sur la qualité du service. La chambre souligne en particulier la nécessité d'adapter la tarification des industriels à l'objectif de préservation de la ressource en eau.

En réponse aux observations provisoires, Centre Morbihan Communauté a indiqué qu'un *« travail d'harmonisation des tarifs et des pratiques »* serait réalisé après *« une étude de transfert »*. La chambre souligne que la négociation et la conclusion du nouveau contrat de délégation de service public, qui entrera en vigueur au 1er janvier 2024, constitue le moment adéquat pour revoir les tarifs appliqués aux industriels.

[148] Article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.

CONCLUSION SUR L'ASSAINISSEMENT COLLECTIF

Le service public de traitement des eaux usées est atypique à Locminé : alors que la population municipale est inférieure à 5 000 habitants, la station d'épuration a été calibrée dans les années 1970 pour recevoir les effluents de l'équivalent de 90 000 habitants. Elle traite en effet 80 % d'eaux rejetées par les industriels, dont certains sont raccordés depuis les communes voisines. L'exploitation du service est assurée par un exploitant privé, la société Saur, titulaire d'une délégation de service public (DSP).

La commune pratique une politique tarifaire différenciée entre les usagers domestiques et les équipements publics d'une part, et les industriels d'autre part. Elle applique aux usagers domestiques une tarification incitant à modérer la consommation et les rejets d'eaux, dont elle a accru la progressivité en 2019. Le centre aquatique acquitte le tarif voté par le conseil municipal. En revanche, les industriels bénéficient de tarifs dérogatoires, déterminés de façon peu transparente, négociés de gré à gré, fortement dégressifs et qui pour certains neutralisent la facturation des rejets les plus polluants. Cette politique tarifaire est contradictoire avec l'objectif de préservation de la ressource en eau puisqu'elle n'incite pas les industriels à limiter leur consommation d'eau et leurs rejets, alors que ces derniers ont progressé de 34 % en dix ans.

Par ailleurs, le conseil municipal n'est pas en mesure de piloter le service dans des conditions satisfaisantes puisque les rapports annuels de la Saur sont incomplets et pas toujours exploitables, le rapport sur la qualité du service ne lui est pas présenté et certains avenants au contrat de DSP n'ont pas été soumis à son approbation.

Centre Morbihan Communauté, qui est désormais compétente pour le traitement des eaux usées et prépare et un nouveau contrat de DSP pour le 1er janvier 2024, devra veiller à corriger ces anomalies. Elle devra en particulier instaurer une tarification des industriels répondant à l'objectif de préservation de la ressource en eau.

Annexe n° 1.La gestion budgétaire et comptable

Tableau n° 31 : Comparaison de l'inventaire et la balance des comptes au 31 décembre 2021

en €	Budget principal		Budget assainissement	
	Inventaire	**Balance des comptes**	**Inventaire**	**Balance des comptes**
	Montant initial	**Solde Débit**	**Montant initial**	**Solde Débit**
Compte 202	50 628	50 628		
Compte 203	124 326	47 880	119 423	120 013
Compte 204	608 741	478 456		
Compte 205	42 595	45 662		
Total immobilisations incorporelles	***826 290***	***622 625***	***119 423***	***120 013***
Compte 211	3 898 928	3 466 607	64 285	62 768
Compte 212	1 342 914	1 355 093		
Compte 213	25 631 335	22 317 522	3 254 743	3 308 877
Compte 215	14 527 911	13 332 930	5 091 825	5 105 918
Compte 216	50 359	50 359		
Compte 217		8 821		
Compte 218	855 754	1 338 698		
Total immobilisations corporelles	***46 307 201***	***41 870 031***	***8 410 853***	***8 477 563***
Compte 231	1 366 295	3 155 577	291 134	282 791
Compte 238	5 304	5 274		
Total immobilisations en cours	***1 371 599***	***3 160 851***	***291 134***	***282 791***
Compte 242		1 819 499		
Compte 248		17 047		
Total immobilisations affectées, mises à disposition	***0***	***1 836 545***		
Participations financières (compte 26)	***168 000***	***144 000***		
Compte 272	*2 190*	*2 190*		
Compte 275	3 394	2 312		
Compte 276	402	402	110 605	
Autres immobilisations financières	***5 987***	***4 904***	***110 605***	
Total général	**48 679 077**	**47 638 957**	**8 932 014**	**8 880 367**

Source : CRC d'après balance des comptes et inventaire (version de février 2022).

Tableau n° 32 : Versements du fonds départemental de péréquation

en €	2017	2018	2019	2020	2021
Montant attribué à Locminé	57 125	63 361	79 337	85 073	
Date de la décision	21/09/2018	22/11/2019	20/11/2020	11/06/2021	
Imputation au compte 7381	49 411	57 425	63 361		
Imputation au compte 73224				79 337	85 073

Source : délibérations du conseil départemental ; balances des comptes.

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

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