



Avis n° 2024-06

Séance du 28 mai 2024

1^{ère} section

AVIS

Article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales

Budget primitif 2024

COMMUNE DE GUEMENE-SUR-SCORFF

LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES BRETAGNE

VU le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1612-5, L. 1612- 19, et R. 1612-8 à R. 1612-25 ;

VU le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 232-1, L. 244-1 et L. 244- 2 ;

VU les lois et règlements relatifs aux budgets des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;

VU l'arrêté de la présidente de la chambre régionale des comptes Bretagne fixant la composition des sections et l'arrêté portant délégation de signature aux présidents de section ;

VU la lettre du 22 avril 2024 enregistrée au greffe le 23 avril 2024, par laquelle le préfet du Morbihan l'a saisie en application de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales, au motif que le budget principal et le budget annexe Lotissement de la Garenne 2024 de la commune de Guémené-sur-Scorff n'ont pas été votés en équilibre réel ;

VU la lettre de la présidente de la chambre en date du 25 avril 2024, informant le maire de la commune de la saisine susvisée et l'invitant à présenter ses observations ;

VU les éléments produits par la commune le 2 et le 14 mai 2024 ;

VU l'ensemble des pièces du dossier ;

Sur le rapport de M. Nicolas BILLEBAUD, premier conseiller ;

VU les conclusions du procureur financier ;

Après avoir entendu le rapporteur en ses observations ;

L'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales dispose que : « Lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté en équilibre réel, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat dans un délai de trente jours à compter de la transmission prévue aux articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1, le constate et propose à la collectivité territoriale, dans un délai de trente jours à compter de la saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande à l'organe délibérant une nouvelle délibération.

La nouvelle délibération, rectifiant le budget initial, doit intervenir dans un délai d'un mois à partir de la communication des propositions de la chambre régionale des comptes.

Si l'organe délibérant ne s'est pas prononcé dans le délai prescrit, ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la chambre régionale des comptes, qui se prononce sur ce point dans un délai de quinze jours à partir de la transmission de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département. Si celui-ci s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite ».

Par lettre du 22 avril 2024 susvisée, le préfet du Morbihan a saisi la chambre régionale des comptes au titre de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales au motif que le budget primitif 2024 et le budget annexe Lotissement de la Garenne de la commune de Guéméné-sur-Scorff n'ont pas été votés en équilibre réel.

1 - SUR LA RECEVABILITÉ DE LA SAISINE

Le préfet du Morbihan, signataire de la saisine, a qualité pour agir en vertu des dispositions précitées.

Le budget primitif 2024 de la commune de Guéméné-sur-Scorff a été voté le 9 avril 2024 et transmis en préfecture le 15 avril 2024. La saisine du 22 avril 2024 est donc intervenue dans le délai de trente jours imparti par la loi.

Aux termes de l'article R. 1612-8 du code précité, le délai dont dispose la chambre régionale des comptes pour formuler des propositions court à compter de la réception au greffe de l'ensemble des documents dont la production est requise ; au cas d'espèce, la chambre a été en possession de l'ensemble des justifications et documents prévus à l'article R. 1612-16 du code précité le 23 avril 2024.

La saisine est donc recevable et complète à compter de cette date. Le délai de 30 jours dont dispose la chambre n'étant pas imparti à peine de nullité ou de dessaisissement, son dépassement ne fait pas obstacle à ce que la chambre rende son avis sur le défaut d'équilibre réel du budget 2024 de la commune de Guéméné-sur-Scorff.

2 - SUR LE DEFAUT D'EQUILIBRE REEL DU BUDGET

L'article L. 1612-4 du CGCT définit l'équilibre réel des budgets locaux de la façon suivante : « *Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice* ».

Le budget de la commune de Guémené-sur-Scorff se compose d'un budget principal et de deux budgets annexes relatifs au lotissement de la Garenne et à l'assainissement, les deux premiers étant expressément visés par la saisine du préfet.

Toutefois, en vertu du principe d'unité budgétaire, il appartient à la chambre d'apprécier l'équilibre de chacun des trois budgets qui forment ensemble le budget de la commune.

2.1 Le budget principal

2.1.1 L'équilibre apparent du budget voté

Le budget principal 2024 a été voté avec un déséquilibre apparent de - 546 633 € dont - 265 526 € en fonctionnement et - 281 107 € en investissement.

La délibération du 9 avril affectant le résultat de l'exercice 2023 reprend les montants du compte administratif voté le même jour, lui-même conforme au compte de gestion. L'excédent de fonctionnement est reporté (R002) de même que le solde négatif d'investissement (D001).

Tableau n° 1 : Equilibre apparent du budget principal voté

en €	Fonctionnement	Investissement
<i>Résultat reporté</i>	26 092	- 316 751
<i>- Restes à réaliser en dépenses</i>	265 526	535 303
<i>+ Restes à réaliser en recettes</i>	-	661 581
<i>- Dépenses 2024 votées</i>	1 549 228	207 650
<i>+ Recettes 2024 votées</i>	1 523 136	117 016
= Equilibre de la section	- 265 526	- 281 107
Equilibre du budget	- 546 633	

Source : budget voté.

Cette situation résulte de l'accumulation d'importants impayés en fonctionnement et en investissement (cf. restes à réaliser), que la commune s'était jusqu'à présent abstenue de faire figurer en comptabilité. Ils n'ont été identifiés, chiffrés et inscrits au budget 2024 présenté par le maire au vote conseil municipal qu'à la suite de l'intervention de la chambre.

2.1.2 Les restes à réaliser

Pour apprécier l'équilibre réel du budget, il convient également d'examiner la sincérité et la complétude des restes à réaliser, c'est-à-dire des dépenses engagées non mandatées et des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre à la clôture de l'exercice. La saisine préfectorale est accompagnée d'un état détaillé des restes à réaliser produit par la commune.

Au cours de l'instruction, la commune a pu justifier de l'intégralité des restes à réaliser en dépenses de fonctionnement. Ils correspondent aux factures impayées qui n'étaient jusqu'alors pas inscrites en comptabilité et qui n'ont pu être rattachées aux comptes de l'exercice 2023 faute de crédits disponibles, ouverts par le conseil municipal. D'un montant de 265 526 €, ils représentent 17% du total des dépenses de fonctionnement de l'exercice 2024.

En dépenses d'investissement, la commune a justifié les restes à réaliser qu'elle a comptabilisés. Elle a toutefois omis d'inscrire le solde non encore facturé des marchés publics de maîtrise d'œuvre et de travaux conclus dans le cadre de l'opération de création de logements et de commerces dite « Odyssée Customer ». L'exécution de ces marchés publics est interrompue depuis plusieurs mois faute pour la commune d'honorer les factures présentées par les prestataires. Ils n'en constituent pas moins des engagements juridiques qui lient la collectivité et l'intégralité de leur prix doit être inscrite au budget. Il y a donc lieu de comptabiliser à ce titre 26 557 € supplémentaires au chapitre 20 et 476 006 € supplémentaires au chapitre 23.

En recettes d'investissement, l'évaluation de deux restes à réaliser apparaît insincère.

D'une part, la commune a comptabilisé 330 000 € de produits de cession au titre de la vente de deux bâtiments sans avoir encore trouvé d'acquéreur ; cette recette attendue mais non encore certaine ne doit pas être comptabilisée en reste à réaliser mais en recette nouvelle.

D'autre part, la commune a comptabilisé une recette d'immobilisation financière de 109 551 € correspondant au remboursement attendu de l'intégralité de l'avance budgétaire accordée par le budget principal au budget annexe du lotissement de la Garenne. Cette écriture est erronée puisque cette avance, accordée en 2020, a été comptabilisée, à juste titre, à l'actif du budget principal et en dette au passif du budget annexe. Le remboursement de l'avance n'a donc pas à être inscrit en reste à réaliser. En tout état de cause, cette écriture implique que la collectivité entend vendre les quatre lots restants en 2024, les enregistrer sur le budget annexe et utiliser la recette correspondante pour rembourser le budget principal. Or, cette prévision n'apparaît pas réaliste : à la fin du mois de mai 2024, la commune ne justifiait d'aucune perspective sérieuse de vente et aucune recette n'a d'ailleurs été prévue dans le budget annexe voté par le conseil municipal.

Il convient dès lors de comptabiliser les restes à réaliser comme indiqué dans la dernière colonne du tableau suivant :

Tableau n° 2 : Correction des restes à réaliser

en €		Budget voté	A retenir
<i>Dépenses de fonctionnement</i>			
011	Charges générales	194 104	194 104
012	Charges de personnel	14 328	14 328
65	Autres charges de gestion courante	57 093	57 093
TOTAL		265 526	265 526
<i>Dépenses d'investissement</i>			
20	Immobilisations incorporelles	22 176	48 733
21	Immobilisations corporelles	37 843	37 843
23	Immobilisations en cours	475 285	951 291
16	Emprunts	-	-
TOTAL		535 304	1 037 867
<i>Recettes d'investissement</i>			
13	Subventions d'investissement	222 030	222 030
10	Dotations, fonds divers et réserves	-	-
24	Produits de cessions	330 000	-
27	Immobilisations financières	109 551	-
TOTAL		661 581	222 030

Source : CRC d'après état des restes à réaliser.

2.1.3 Les crédits nouveaux

Les crédits nouveaux inscrits au budget voté apparaissent dans l'ensemble évalués de façon sincère.

Il convient toutefois d'apporter les corrections suivantes :

- En dépense de fonctionnement, une subvention du budget principal au budget annexe du lotissement de La Garenne a été inscrite en recette au budget annexe mais pas symétriquement en dépense au budget principal (+11 176 € au chapitre 65).
- En recette de fonctionnement, le produit des services publics municipaux apparaît surévalué. D'une part, il repose sur une augmentation de 26 % des redevances payées par les familles pour le multi-accueil et la cantine scolaire, mais sans qu'une augmentation des tarifs ait été décidée, ni que le nombre d'enfants pris en charge ait significativement évolué. D'autre part, la refacturation de charges de personnel au budget annexe de l'assainissement apparaît surestimée compte tenu du temps de travail effectivement réalisé par les agents municipaux pour le compte de ce service (dont la gestion est déléguée à une entreprise). Le produit est ramené à 62 000 €.
- En dépense d'investissement, l'absence de crédits ouverts au titre des immobilisations incorporelles et des immobilisations en cours n'apparaît pas réaliste dès lors que la collectivité peut rencontrer des besoins imprévus et urgents. Il y a donc lieu par prudence de prévoir un montant minimal de crédits (5 000 € au chapitre 20 et 5 000 € au chapitre 23).

- En recette d'investissement, le produit de cession de patrimoine improprement comptabilisé en restes à réaliser doit être inscrit en crédits nouveaux (330 000 € au chapitre 024).
- En recette d'investissement, le remboursement d'une partie de l'avance budgétaire consentie au budget annexe du lotissement de la Garenne est inscrit en dépense au budget annexe voté mais pas symétriquement en recette au budget principal, ce qu'il y a lieu de corriger (25 655 € au chapitre 27).

Tableau n° 3 : Correction des crédits nouveaux

en €		Budget voté	A retenir
<i>Dépenses de fonctionnement</i>			
65	Autres charges de gestion courante	174 736	185 912
<i>Recettes de fonctionnement</i>			
70	Produit des services et du domaine	82 500	62 000
<i>Dépenses d'investissement</i>			
20	Immobilisations incorporelles	0	5 000
23	Immobilisations en cours	0	5 000
<i>Recettes d'investissement</i>			
24	Produits de cessions	0	330 000
27	Immobilisations financières	0	25 655

Source : CRC d'après état des restes à réaliser.

2.1.4 L'équilibre réel du budget voté

Après correction des restes à réaliser en investissement et des inscriptions nouvelles, le budget principal 2024 voté le 9 avril par le conseil municipal de Guéméné-sur-Scorff apparaît en déficit réel de 1 174 767 € dont 297 202 € en fonctionnement et 877 656 € en investissement.

Tableau n° 4 : Equilibre réel du budget principal

en €	Fonctionnement	Investissement
Résultat reporté	26 092	- 316 751
- Restes à réaliser en dépenses	265 526	1 037 866
+ Restes à réaliser en recettes	-	222 030
- Dépenses nouvelles 2024	1 560 404	217 650
+ Recettes nouvelles 2024	1 502 636	472 671
= Equilibre de la section	- 297 202	- 877 656
Equilibre du budget	- 1 174 767	

Source : CRC d'après budget voté.

Le déficit du budget 2024 représente 60 % des recettes de l'exercice soit l'équivalent de 1 071 € par habitant.

En outre, les ressources propres sont insuffisantes de 857 328 € pour couvrir l'annuité en capital de la dette.

Tableau n° 5 : Couverture de l'annuité en capital de la dette par les ressources propres (en €)

Résultat d'investissement reporté	- 316 751
+ Solde des restes à réaliser 2023 corrigés	- 815 836
+ Fonds de compensation TVA 2024	113 958
+ Produits de cession 2024	330 000
+ Remboursement 2024 avance budgétaire lotissement la Garenne	25 655
TOTAL ressources propres	- 662 974
- Annuité en capital de la dette	194 354
= Excédent (+) ou insuffisance (-) de ressources propres	- 857 328

Source : CRC d'après budget voté.

Le budget principal 2024 de la commune de Guémené-sur-Scorff a donc été voté en déséquilibre réel. Il appartient en conséquence à la chambre de proposer des mesures de rétablissement de l'équilibre budgétaire.

2.2 Le budget annexe du lotissement de la Garenne

Le budget a été voté en équilibre apparent en fonctionnement comme en investissement.

La délibération du 9 avril affectant le résultat de l'exercice 2023 reprend les montants du compte administratif voté le même jour, lui-même conforme au compte de gestion. L'excédent de fonctionnement est reporté (R002) de même que le solde négatif d'investissement (D001).

Tableau n° 6 : Equilibre apparent du budget annexe lotissement voté

en €	Fonctionnement	Investissement
Résultat reporté	- 9 607	- 39 466
- Restes à réaliser en dépenses	-	-
+ Restes à réaliser en recettes	-	-
- Dépenses 2024 votées	149 017	147 448
+ Recettes 2024 votées	158 625	186 914
= Equilibre de la section	0	0
Equilibre du budget	0	

Source : budget voté.

L'existence de déficits reportés en fonctionnement et en investissement traduit un défaut de fiabilité des comptes dès lors qu'un budget annexe de lotissement doit être géré en comptabilité de stock et jusqu'à la fin des cessions en principe exécuté chaque année en équilibre. La chambre n'ayant pas été en mesure dans le cadre du présent avis de reconstituer l'intégralité des écritures depuis la création du budget pour en fiabiliser la comptabilité, il y a lieu de reprendre ces déficits reportés.

Dans le budget primitif voté, la sincérité d'une inscription est contestable : en recette d'investissement, un emprunt de 37 897 € a été prévu au compte 1641 « emprunts bancaires », dont la commune a indiqué au cours de l'instruction qu'il s'agissait d'une inscription fictive visant à équilibrer en apparence la section d'investissement. Il n'y a donc pas lieu de la retenir.

Compte tenu de cette correction, le budget annexe 2024 du lotissement voté le 9 avril par le conseil municipal de Guémené-sur-Scorff apparaît en déficit réel de 37 897 € imputable à la section d'investissement.

Tableau n° 7 : Equilibre réel du budget annexe lotissement

en €	Fonctionnement	Investissement
Résultat reporté	- 9 607	- 39 466
- Restes à réaliser en dépenses	-	-
+ Restes à réaliser en recettes	-	-
- Dépenses 2024 votées	149 017	147 448
+ Recettes 2024 votées	158 625	149 017
= Equilibre de la section	0	- 37 897
Equilibre du budget	- 37 897	

Source : CRC d'après budget voté.

En outre, les ressources propres sont insuffisantes, à hauteur de 65 121 €, pour couvrir l'annuité en capital de la dette.

Tableau n° 8 : Couverture de l'annuité en capital de la dette par les ressources propres (en €)

Résultat d'investissement reporté	- 39 466
- Annuité en capital de la dette	25 655
= Excédent (+) ou insuffisance (-) de ressources propres	- 65 121

Source : CRC d'après budget voté.

Le budget primitif 2024 du lotissement de la Garenne a donc été voté en déséquilibre réel. Il appartient en conséquence à la chambre de proposer des mesures de rétablissement de l'équilibre budgétaire.

2.3 Le budget annexe de l'assainissement

Le budget a été voté en équilibre apparent en exploitation comme en investissement.

La délibération du 9 avril 2024 affectant le résultat de l'exercice 2023 reprend les montants du compte administratif voté le même jour, lui-même conforme au compte de gestion. L'excédent de fonctionnement est reporté (R002) de même que le solde positif d'investissement (D001).

Tableau n° 9 : Equilibre apparent du budget annexe assainissement voté

en €	Exploitation	Investissement
Résultat 2023	160 935	286 178
- Restes à réaliser en dépenses	-	9 537
+ Restes à réaliser en recettes	-	-
- Dépenses 2024 votées	208 822	298 278
+ Recettes 2024 votées	47 887	21 637
= Equilibre de la section	0	0
Equilibre du budget	0	

Source : budget voté.

La commune a justifié les restes à réaliser comptabilisés qui ne comportent qu'une dépense de 9 537,13 € au compte 2031 « frais d'études », relative à la finalisation du schéma directeur.

Les inscriptions nouvelles apparaissent en revanche insincères à trois titres :

- En exploitation, les charges générales sont largement surestimées : le montant inscrit (167 185 €) est dix fois supérieur à celui constaté les années précédentes (16 851 € en 2023, moins de 10 000 € les années précédentes). L'inscription de 20 000 € de crédits au chapitre 011 est suffisante en vertu du principe de prudence.
- En exploitation, les charges de personnel refacturées par le budget principal (20 000 €), bien que revues à la baisse par rapport à l'exercice 2023 (50 000 € prévus au budget 2023 et 34 049 € exécutés) restent supérieures à la valorisation du temps de travail effectivement consacré au service public de l'assainissement par les agents municipaux, estimée par la chambre à 8 000 €. Il y a donc lieu de réduire de 12 000 € les crédits ouverts au chapitre 012.
- En investissement, 290 391 € de dépenses d'équipement nouvelles sont inscrites. Elles répondent certes à des besoins urgents, évalués à plus de 3 M€ par le schéma directeur, mais la commune n'est pas en mesure de réaliser ces travaux en 2024. Par prudence, pour faire face à d'éventuels besoins urgents, il y a lieu de limiter à 10 000 € les crédits à chaque chapitre des dépenses d'équipement (20, 21 et 23), soit un total de 30 000 € de dépenses d'équipement.

L'objectif de ces inscriptions fictives était d'équilibrer artificiellement le budget annexe afin de compenser les importants excédents accumulés par le service de l'assainissement, qui servent en pratique à combler le déficit du budget principal.

Le budget annexe de l'assainissement voté le 9 avril 2024 par le conseil municipal de Guémené-sur-Scorff apparaît donc voté en suréquilibre réel, de 159 185 € en exploitation et de 260 391 € en investissement.

Tableau n° 10 : Equilibre réel du budget annexe assainissement voté

en €	Exploitation	Investissement
Résultat 2023	160 935	286 178
- Restes à réaliser en dépenses	-	9 537
+ Restes à réaliser en recettes	-	-
- Dépenses nouvelles 2024	49 637	37 887
+ Recettes nouvelles 2024	47 887	21 637
= Equilibre de la section	159 185	260 391
Equilibre du budget	419 576	

Source : CRC d'après budget voté.

L'article L. 1612-7 du code général des collectivités territoriales dispose que « pour l'application de l'article L. 1612-5, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget de la commune dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent reporté par décision du conseil municipal ou dont la section d'investissement comporte un excédent ». Dès lors, le budget annexe de l'assainissement voté le 9 avril 2024 ne doit pas être regardé comme ayant été voté en déséquilibre. Il n'y a par conséquent pas lieu de proposer des mesures de rétablissement de l'équilibre budgétaire.

3- SUR LES MESURES DE RETABLISSEMENT DE L'EQUILIBRE BUDGETAIRE

Les propositions de la chambre tendant au rétablissement de l'équilibre budgétaire doivent permettre le fonctionnement normal des services, le règlement des dépenses obligatoires, la poursuite des dépenses engagées, ainsi que celles présentant un caractère d'urgence au regard de la sécurité des personnes ou des biens.

En vertu de l'article R. 1612-21 du code général des collectivités territoriales, « les propositions de la chambre régionale des comptes tendant au rétablissement de l'équilibre budgétaire portent sur des mesures dont la réalisation relève de la seule responsabilité de la collectivité ».

3.1. Le budget annexe du lotissement de la Garenne

Le rétablissement de l'équilibre du budget annexe nécessite une augmentation de 37 897 € des recettes d'investissement. La commune étant dans une situation d'endettement excessif et non soutenable, le recours à l'emprunt bancaire initialement prévu n'apparaît pas réaliste. Il y a donc lieu de procéder à une nouvelle avance budgétaire du budget principal, à inscrire en recette d'investissement au budget annexe (chapitre 16) et en miroir en dépense d'investissement au budget principal (chapitre 27).

La chambre propose donc à la commune de Guémené-sur-Scorff de voter un nouveau budget annexe primitif 2024 du lotissement de la Garenne conforme à la dernière colonne du tableau suivant.

Tableau n° 11 : Proposition de budget

en €		Budget voté	Budget voté rectifié après vérification	Proposition CRC pour rétablissement
Fonctionnement				
011	Charges générales	-	-	-
012	Charges de personnel	-	-	-
65	Autres charges de gestion courante	-	-	-
66	Charges financières	-	-	-
042	Opérations d'ordre	149 017	149 017	149 017
D002	Résultat reporté	9 607	9 607	9 607
= Dépenses de fonctionnement		158 624	158 624	158 624
70	Vente de terrains	25 655	25 655	25 655
75	Autres produits de gestion courante	11 176	11 176	11 176
042	Opérations d'ordre	121 793	121 793	121 793
= Recettes de fonctionnement		158 624	158 624	158 624
Résultat de fonctionnement prévisionnel		-	-	-
Investissement				
16	Emprunts	25 655	25 655	25 655
042	Opérations d'ordre	121 793	121 793	121 793
D001 Solde d'exécution reporté		39 466	39 466	39 466
= Dépenses d'investissement		186 914	186 914	186 914
16	Emprunts	37 897	-	37 897
1641	Emprunts bancaires	37 897	-	-
168741	Dette envers la commune	-	-	37 897
042	Opérations d'ordre	149 017	149 017	149 017
= Recettes d'investissement		186 914	149 017	186 914
Solde d'investissement prévisionnel		0	- 37 897	0

Source : CRC d'après budget voté.

3.2 Le budget principal

3.2.1 Le budget primitif 2024

En fonctionnement, les dépenses obligatoires (personnel, intérêts de la dette, participations aux organismes de regroupement) ou indispensables au fonctionnement courant (charges générales relatives aux services à la population et à l'entretien du patrimoine et de la voirie) représentent une très large part du budget communal. En particulier, la chambre n'a pas identifié de gisement d'économie en 2024 sur les dépenses de personnel en l'absence de départs attendus d'agents qui pourraient ne pas être remplacés.

La chambre s'est attachée à préserver les crédits alloués au fonctionnement des services publics obligatoires ou indispensables (petite enfance et cantine scolaire notamment). Aussi, elle propose de baisser les dépenses facultatives sur lesquelles la commune n'a pas encore réalisé d'effort de maîtrise suffisant :

Tableau n° 12 : Propositions de baisse des dépenses de fonctionnement

<i>Mesure</i>	<i>Chapitre</i>	<i>Article</i>	<i>Incidence financière</i>	<i>Commentaire</i>
<i>Baisse de moitié des indemnités des élus</i>	65	6531 6533 6534	- 37 250 €	Le conseil municipal avait décidé d'une telle mesure en 2014 avant de fixer de nouveau les indemnités au plafond légal en 2020. En pratique, les indemnités versées au mois de juin seraient les dernières de l'année 2024.
<i>Baisse des dépenses de relations publiques</i>	011	623	- 18 983 €	Limitation des crédits ouverts aux dépenses déjà exécutées au 16 mai 2024. Cette mesure revient notamment à supprimer les divers événements festifs organisés par la commune au second semestre (feu d'artifice de la fête nationale, Jeudis de Guéméné, repas et festivités, etc.).
<i>Suppression des subventions aux personnes de droit privé non encore mandatées.</i>	65	6574	- 34 755 €	Cette mesure revient à supprimer les subventions aux associations.
<i>Baisse des frais de carburant</i>	011	60622	- 2 000 €	Suppression de la carte de carburant du maire.
<i>Baisse de 10% des dépenses de combustibles</i>	011	60621	- 4 674 €	Implique la baisse du chauffage dans les bâtiments municipaux.
<i>Baisse des achats autres matières et fournitures</i>	011	6068	- 10 000 €	Recouvre des fournitures diverses et variées dont toutes n'apparaissent pas indispensables, notamment l'embellissement et le fleurissement.
TOTAL			- 107 662 €	

Source : CRC d'après état de consommation des crédits au 16 mai 2024.

L'incidence financière totale de ces mesures est de 107 662 €.

En l'absence d'autres marges de manœuvre pour réduire les dépenses de fonctionnement, la section de fonctionnement ne peut être équilibrée que par une augmentation des recettes, le seul levier significatif dont dispose la commune en la matière étant la fiscalité. Pour tenir compte de la capacité contributive limitée de nombreux guémenois, la chambre propose de limiter au strict nécessaire l'augmentation de la fiscalité, soit un relèvement de six points du taux des trois impôts directs locaux. Les taux résultant d'une telle augmentation resteraient très inférieurs aux plafonds légaux.

Tableau n° 13 : Proposition d'augmentation du taux des impôts directs locaux

	Taux 2023	Taux voté 2024	Proposition de taux CRC	Taux plafond légal 2023
Taxe sur le foncier bâti	35,1 %	36,1 %	42,1 %	89%
Taxe sur le foncier non bâti	38,4 %	38,4 %	44,4 %	120%
Taxe d'habitation	10,2 %	10,2 %	16,2 %	33,5%

Source : CRC d'après données DGFIP.

Cette augmentation génèrerait un produit fiscal supplémentaire de 111 066 €, soit en moyenne un supplément de 101 € par habitant. Elle constitue en réalité un rattrapage puisque la commune a doublé ses dépenses de fonctionnement par habitant entre 2012 et 2023 mais n'avait pas augmenté les taux des impôts depuis 2017.

En investissement, la commune dispose à court terme de marges de manœuvre limitées dans la mesure où les dépenses d'équipement sont déjà réduites au strict minimum (20 000 €). Sur proposition de la collectivité, il peut être ajouté le produit attendu de la mise en vente de garages auprès du département du Morbihan et d'une longère (+75 000 € au chapitre 024). Cette recette est toutefois pour moitié consommée par l'inscription de l'avance budgétaire nécessaire à l'équilibre du budget annexe du lotissement de la Garenne (+37 897 € au chapitre 27).

Par ailleurs, l'opération de création de logements et de commerces dite « Odyssée Customer » étant en tout état de cause à l'arrêt en raison de son incapacité à honorer les dettes envers les entreprises, la commune devra procéder, en bonne et due forme, à une résiliation des marchés, pour motif d'intérêt général, et à une indemnisation des entreprises¹. Cette démarche permettrait d'ajuster le montant de ses engagements en fonction des sommes dues.

La chambre propose donc à la commune de Guémené-sur-Scorff de voter un nouveau budget principal primitif 2024 conforme à la dernière colonne du tableau suivant :

¹ Cf. CAA de Toulouse, 3^{ème} chambre, 17 octobre 2023, n° 21TL23381.

Tableau n° 14 : Proposition de budget

en €		Budget voté			Budget rectifié			Proposition CRC		
		Restes à réaliser	+ Crédits nouveaux	= Total	Restes à réaliser	+ Crédits nouveaux	= Total	Restes à réaliser	+ Crédits nouveaux	= Total
Fonctionnement										
011	Charges générales	194 104	553 333	747 437	194 104	553 333	747 437	194 104	517 675	711 779
012	Charges de personnel	14 328	736 250	750 578	14 328	736 250	750 578	14 328	736 250	750 578
014	Atténuations de produits	-	50	50	-	50	50	-	50	50
65	Autres charges de gestion courante	57 093	174 736	231 829	57 093	185 912	243 005	57 093	113 907	171 000
66	Charges financières	-	55 800	55 800	-	55 800	55 800	-	55 800	55 800
67	Charges exceptionnelles	-	25 000	25 000	-	25 000	25 000	-	25 000	25 000
68	Amortissements et provisions	-	4 059	4 059	-	4 059	4 059	-	4 059	4 059
= Dépenses de fonctionnement		265 526	1 549 228	1 814 754	265 526	1 560 404	1 825 930	265 525	1 452 741	1 718 266
013	Atténuations de charges	-	77 180	77 180	-	77 180	77 180	-	77 180	77 180
70	Produits des services et du domaine	-	82 500	82 500	-	62 000	62 000	-	62 000	62 000
73	Impôts et taxes	-	795 524	795 524	-	795 524	795 524	-	906 590	906 590
74	Dotations et participations	-	415 132	415 132	-	415 132	415 132	-	415 132	415 132
75	Autres produits de gestion courante	-	147 800	147 800	-	147 800	147 800	-	147 800	147 800
77	Produits exceptionnels	-	5 000	5 000	-	5 000	5 000	-	5 000	5 000
R002 Résultat reporté				26 092			26 092			26 092
= Recettes de fonctionnement		-	1 523 136	1 549 228	-	1 502 636	1 528 728	-	1 613 702	1 639 794
Résultat de fonctionnement prévisionnel				- 265 526			- 297 202			- 78 472
Investissement										

20	Immobilisations incorporelles	22 176	-	22 176	48 733	5 000	53 733	48 733	5 000	53 733
21	Immobilisations corporelles	37 843	10 146	47 988	37 843	10 146	47 988	37 843	10 146	47 989
23	Immobilisations en cours	475 285	-	475 285	951 291	5 000	956 291	951 291	5 000	956 291
16	Emprunts	-	194 354	194 354	-	194 354	194 354	-	194 354	194 354
26 et 27	Immobilisations financières	-	3 150	3 150	-	3 150	3 150	-	41 047	41 047
D001 Solde d'exécution reporté				316 751			316 751			316 751
= Dépenses d'investissement		535 303	207 650	1 059 704	1 037 866	217 650	1 572 267	1 037 867	255 547	1 610 165
13	Subventions d'investissement	222 030	-	222 030	222 030	-	222 030	222 030	-	222 030
16	Emprunt	-	1 500	1 500	-	1 500	1 500	-	1 500	1 500
10	Dotations, fonds divers et réserves	-	113 958	113 958	-	113 958	113 958	-	113 958	113 958
1068	Excédents de fonctionnement capitalisés	-	-	-	-	-	-	-	-	-
024	Produits de cessions	330 000	-	330 000	-	330 000	330 000	-	405 000	405 000
27	Immobilisations financières	109 551	-	109 551	-	25 655	25 655	-	25 655	25 655
28	Amortissements et provisions	-	1 559	1 559	-	1 559	1 559	-	1 559	1 559
= Recettes d'investissement		661 581	117 016	778 598	222 030	472 671	694 701	222 030	547 671	769 702
Solde d'investissement prévisionnel				- 281 106			- 877 565			- 840 463
Résultat cumulé				- 546 633			- 1 174 767			- 918 936

Source : CRC d'après budget voté

La conjonction de ces mesures en dépenses et en recettes reste insuffisante pour rétablir l'équilibre budgétaire sur un seul exercice. En dépit de l'augmentation sensible de la fiscalité, le déficit cumulé du budget communal ne serait réduit que de 255 831 € et demeurerait supérieur à 900 000 € (en moyenne 837 € par habitant). Il y a donc lieu d'inscrire le redressement budgétaire de la commune dans un plan pluriannuel.

3.2.2 Les perspectives de redressement sur les exercices 2025 et 2026

Les impayés accumulés en fonctionnement, ayant été reportés de 2023 à 2024 sous la forme de restes à réaliser, devraient avoir été largement apurés sur l'exercice 2024.

À partir de la proposition de budget pour 2024, la chambre a procédé à une simulation des budgets 2025 et 2026 au fil de l'eau, c'est-à-dire à périmètre constant de l'action communale et sans restructuration ou suppression de services.

Elle s'est appuyée sur les hypothèses suivantes :

- En dépenses de fonctionnement :
 - Aux chapitres 011 (charges générales) et 65 (autres charges de gestion), maintien des mesures mises en œuvre en 2024 (baisse de moitié des indemnités des élus, suppression des dépenses de relations publiques et des subventions aux associations, économies sur le chauffage, maîtrise des dépenses de carburants et des autres fournitures et matières).
 - Baisse de 25 000 € des dépenses de personnel (chapitre 012) pour tenir compte du départ en retraite non remplacé d'un agent prévu fin 2024.
 - Absence de subvention d'équilibre au CCAS.
- En recettes de fonctionnement :
 - Augmentation du taux des trois impôts directs locaux de 2 points par an, soit une recette annuelle supplémentaire d'environ 55 000 € (chapitre 73), ce qui représente un effort moyen supplémentaire d'environ 50 € par habitant et par an.
 - Stabilité des dotations et participations reçues.
- Évolution des autres dépenses de fonctionnement et des recettes de loyers (chapitre 75) selon l'inflation attendue estimée par la Banque de France (2,5 % en 2024 et 1,70 % ensuite).
- En investissement, dépenses d'équipement maintenues au strict minimum (20 000 € par an).

Selon ces hypothèses, la commune devrait être en mesure de dégager un excédent de fonctionnement en 2025 et en 2026. Cet excédent pourra être viré à la section d'investissement pour financer une partie de l'important déficit d'investissement accumulé. Il devrait toutefois s'avérer nettement insuffisant pour le résorber : celui-ci devrait encore représenter plus de 580 000 € à la clôture de l'exercice 2026.

Tableau n° 15 : Projection de la trajectoire de redressement 2024-2026

<i>en €</i>		Budget 2024 (proposition CRC)	Budget 2025 (projection)	Budget 2026 (projection)
Fonctionnement				
011	Charges générales	711 780	514 710	523 290
012	Charges de personnel	750 578	729 656	742 060
014	Atténuations de produits	50	50	50
65	Autres charges de gestion courante	171 000	112 662	114 577
66	Charges financières	55 800	50 000	44 000
67	Charges exceptionnelles	25 000	5 000	5 000
68	Amortissements et provisions	4 059	4 059	4 059
<i>D002 Résultat reporté</i>		-	78 474	-
023	Virement à la section d'investissement	-	177 629	293 371
= Dépenses de fonctionnement		1 718 267	1 672 240	1 726 407
.013	Atténuations de charges	77 180	77 180	77 180
70	Produits des services et du domaine	62 000	62 000	62 000
73	Impôts et taxes	906 590	961 433	1 011 813
74	Dotations et participations	415 132	415 132	415 132
75	Autres produits de gestion courante	147 800	151 495	155 282
77	Produits exceptionnels	5 000	5 000	5 000
<i>R002 Résultat reporté</i>		26 092	-	-
= Recettes de fonctionnement		1 639 794	1 672 240	1 726 407
Résultat de fonctionnement prévisionnel		- 78 474	-	-

Investissement				
20	Immobilisations incorporelles	53 733	5 000	5 000
21	Immobilisations corporelles	47 988	10 146	10 000
23	Immobilisations en cours	956 291	5 000	5 000
16	Emprunts	194 354	194 441	189 463
26 et 27	Immobilisations financières	41 047	-	-
<i>D001 Solde d'exécution reporté</i>		316 751	840 462	840 342
= Dépenses d'investissement		1 610 164	1 055 049	1 049 805
13	Subventions d'investissement	222 030	-	-
16	Emprunt	1 500	-	-
10	Dotations, fonds divers et réserves	113 958	9 864	173 556
1068	Excédents de fonctionnement capitalisés	-	-	-
024	Produits de cessions	405 000	-	-
27	Immobilisations financières	25 655	25 655	-
28	Amortissements et provisions	1 559	1 559	1 559
021	Virement de la section de fonctionnement	-	177 629	293 371
= Recettes d'investissement		769 702	214 707	468 486
Solde d'investissement prévisionnel		-840 462	- 840 342	-580 319

Source : CRC.

La poursuite des mesures préconisées sur l'exercice 2024 conjuguée à des mesures complémentaires notamment une nouvelle augmentation annuelle du taux des impôts directs locaux doit impérativement être mise en œuvre en 2025 et 2026. Elle restera néanmoins encore insuffisante pour permettre un rétablissement de l'équilibre budgétaire dans un délai de trois ans.

La commune de Guémené-sur-Scorff se trouve donc aujourd'hui dans une impasse et son budget ne peut être équilibré à court terme. Cette impasse résulte de l'accumulation sur plusieurs années, en dépit des alertes de la chambre et des services de l'État, d'un niveau de dépenses de fonctionnement comme d'investissement qu'elle n'était pas en mesure de financer et qui l'a amenée à se placer en situation de défaut de paiement à l'égard de nombreux fournisseurs au point de compromettre la continuité du service public. Elle va désormais devoir prendre des mesures structurelles fortes pour parvenir à redresser sa situation dans un délai raisonnable, sous le contrôle du préfet du Morbihan et de la chambre.

3.2.3 Les mesures structurelles nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire

L'élaboration d'un plan de redressement assis sur des mesures de restructuration des services, de rationalisation du patrimoine et d'optimisation de la gestion doit constituer une priorité pour la commune de Guémené-sur-Scorff².

Au-delà du rétablissement de l'équilibre budgétaire, elles sont indispensables pour que la collectivité soit de nouveau en mesure de dégager des marges de manœuvre en investissement. Elle présente en effet d'importants besoins : d'une part, son patrimoine est globalement en mauvais état ; d'autre part, elle doit procéder à des travaux d'amélioration énergétique car ses dépenses d'énergie sont très élevées (140 000 € par an) et grèvent son budget de fonctionnement. Or, selon les projections de la chambre, son niveau d'investissement doit être réduit au strict minimum pendant au moins trois ans, pour rétablir l'équilibre.

La chambre préconise de mettre en œuvre les mesures suivantes :

- **Le transfert obligatoire de la maison France Services à Roi Morvan Communauté**, cette compétence ayant été transférée à l'intercommunalité depuis le 7 janvier 2019.
- **L'intégration du multi-accueil dans le futur pôle enfance de Roi Morvan Communauté** permettra de réduire les dépenses de fonctionnement (énergie, fluides, entretien, maintenance) et de céder le bâtiment dans lequel le service est actuellement installé.
- **L'optimisation de l'utilisation des équipements scolaires** en concentrant l'école maternelle, l'école primaire et la garderie dans un seul bâtiment pour céder le second actuellement utilisé dégagerait des économies de fonctionnement (énergie, fluides, entretien, maintenance).
- **La restructuration du centre communal d'action sociale** conduira à limiter voire supprimer la subvention de fonctionnement versée.

² Déjà recommandées par la Chambre dans son rapport d'observations définitives du 19 février 2019.

- **La cession du patrimoine immobilier non essentiel** doit permettre de réduire les dépenses d'entretien des bâtiments et de dégager des ressources pour couvrir le déficit d'investissement cumulé. Peuvent par exemple être rapidement mis en vente le rez-de-chaussée du bâtiment dit Coustumer au 1 place Joseph Loth et le bâtiment du Café Pointu au 17 rue des Frères Trebuil.
- **Le recours aux accords-cadres pluriannuels pour les achats récurrents** (prestations informatiques, télécommunication, combustible, restauration scolaire, etc.) doit permettre à la commune de réduire ses dépenses de fonctionnement en obtenant des conditions tarifaires plus favorables auprès de ses fournisseurs, ainsi qu'elle l'a fait s'agissant des assurances.

Par ces mesures, la commune doit viser un niveau de dépenses de fonctionnement compatible avec ses moyens financiers et avec la capacité contributive de ses habitants.

Leur mise en œuvre est d'autant plus urgente qu'à compter de 2026, la commune ne pourra plus compenser le déficit du budget principal par l'excédent du budget annexe de l'assainissement, dès lors que celui-ci devrait être transféré à Roi Morvan Communauté à l'occasion du transfert à l'intercommunalité du service public de l'assainissement collectif.

Jusqu'au rétablissement de l'équilibre budgétaire, la chambre sera saisie chaque année en application de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales et assurera ainsi le suivi de la mise en œuvre de la trajectoire de rétablissement de l'équilibre budgétaire et des mesures de restructuration préconisées.

PAR CES MOTIFS

- Article 1** **DECLARE** recevable la saisine du préfet du Morbihan au titre de l'article L. 1612- 5 du code général des collectivités territoriales.
- Article 2** **CONSTATE** que le budget primitif 2024 de la commune de Guémené-sur-Scorff n'a pas été voté en équilibre réel.
- Article 3** **PROPOSE** d'apporter au budget voté les modifications consignées dans les tableaux joints en annexe.
- Article 4** **DEMANDE** au conseil municipal de prendre, dans le délai d'un mois à compter de la communication du présent avis, une nouvelle délibération rectifiant le budget initial conformément aux dispositions de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales.
- Article 5** **RAPPELLE** que ladite délibération doit être adressée dans le délai de huit jours au représentant de l'État et à la chambre régionale des comptes.

Article 6 DEMANDE à la commune de Guémené-sur-Scorff d'arrêter rapidement un plan de redressement pluriannuel, afin de rétablir l'équilibre de son budget dans un délai raisonnable ; ce plan devra comporter des mesures fortes de restructuration des services, de rationalisation du patrimoine et d'optimisation de la gestion, telles que celles préconisées dans le présent avis.

Article 7 DIT que le présent avis sera notifié au préfet du Morbihan, au maire de Guémené-sur-Scorff ainsi qu'au comptable public de la commune, sous couvert du directeur départemental des finances publiques du Morbihan.

Article 8 RAPPELLE que le conseil municipal doit être tenu informé du présent avis dès sa plus proche réunion, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-19 susvisé du code général des collectivités territoriales, et que cet avis doit, par ailleurs, faire l'objet d'une publicité immédiate.

Fait et délibéré en la chambre régionale des comptes Bretagne, le vingt-huit mai deux mille vingt et quatre.

Présents : Mme Francine Dosseh, présidente de section, présidente de séance, Mmes Brigitte Talpain et Emmanuelle Borel, premières conseillères, M. Thomas Roche, premier conseiller, et M. Nicolas Billebaud, premier conseiller rapporteur.

La présidente de séance,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Francine', with a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.

Francine Dosseh

ANNEXE : PROPOSITION DE BUDGET 2024

BUDGET PRINCIPAL

en €		Restes à réaliser	+ Crédits nouveaux	= Total
Fonctionnement				
011	Charges générales	194 104	517 675	711 780
012	Charges de personnel	14 328	736 250	750 578
014	Atténuations de produits	-	50	50
65	Autres charges de gestion courante	57 093	113 907	171 000
66	Charges financières	-	55 800	55 800
67	Charges exceptionnelles	-	25 000	25 000
68	Amortissements et provisions	-	4 059	4 059
= Dépenses de fonctionnement		265 526	1 452 741	1 718 267
013	Atténuations de charges	-	77 180	77 180
70	Produits des services et du domaine	-	62 000	62 000
73	Impôts et taxes	-	906 590	906 590
74	Dotations et participations	-	415 132	415 132
75	Autres produits de gestion courante	-	147 800	147 800
77	Produits exceptionnels	-	5 000	5 000
R002 Résultat reporté				26 092
= Recettes de fonctionnement		-	1 613 702	1 639 794
Résultat de fonctionnement prévisionnel				- 78 474
Investissement				
20	Immobilisations incorporelles	48 733	5 000	53 733
21	Immobilisations corporelles	37 843	10 146	47 988
23	Immobilisations en cours	951 291	5 000	956 291
16	Emprunts	-	194 354	194 354
26 et 27	Immobilisations financières	-	41 047	41 047
D001 Solde d'exécution reporté				316 751
= Dépenses d'investissement		1 037 866	255 547	1 610 164
13	Subventions d'investissement	222 030	-	222 030
16	Emprunt	-	1 500	1 500
10	Dotations, fonds divers et réserves	-	113 958	113 958
1068	Excédents de fonctionnement capitalisés	-	-	-
024	Produits de cessions	-	405 000	405 000
27	Immobilisations financières	-	25 655	25 655
28	Amortissements et provisions	-	1 559	1 559
= Recettes d'investissement		222 030	547 671	769 701
Solde d'investissement prévisionnel				- 840 462
Résultat cumulé				- 918 936

BUDGET ANNEXE DU LOTISSEMENT LA GARENNE

en €		Crédits nouveaux
Fonctionnement		
011	Charges générales	-
012	Charges de personnel	-
65	Autres charges de gestion courante	-
66	Charges financières	-
042	Opérations d'ordre	149 017
D002	Résultat reporté	9 607
= Dépenses de fonctionnement		158 625
70	Vente de terrains	25 655
75	Autres produits de gestion courante	11 176
042	Opérations d'ordre	121 793
= Recettes de fonctionnement		158 625
Résultat de fonctionnement prévisionnel		0
Investissement		
16	Emprunts	25 655
042	Opérations d'ordre	121 793
D001 Solde d'exécution reporté		39 466
= Dépenses d'investissement		186 914
16	Emprunts	37 897
1641	<i>Emprunts bancaires</i>	-
168741	<i>Dette envers la commune</i>	37 897
042	Opérations d'ordre	149 017
= Recettes d'investissement		186 914
Solde d'investissement prévisionnel		0
Résultat cumulé		0

BUDGET ANNEXE DE L'ASSAINISSEMENT

en €		Restes à réaliser	+ Crédits nouveaux	= Total
Exploitation				
11	Charges générales	-	20 000	20 000
12	Charges de personnel	-	8 000	8 000
14	Atténuations de produits	-	-	-
65	Autres charges de gestion courante	-	-	-
66	Charges financières	-	-	-
67	Charges exceptionnelles	-	-	-
68	Amortissements et provisions	-	21 637	21 637
= Dépenses de fonctionnement		-	49 637	49 637
13	Atténuations de charges	-	-	-
70	Produits des services et du domaine	-	40 000	40 000
73	Impôts et taxes	-	-	-
74	Dotations et participations	-	-	-
75	Autres produits de gestion courante	-	-	-
77	Produits exceptionnels	-	-	-
777	Quote-part des subventions d'investissement transférée	-	7 887	7 887
R002 Résultat reporté				160 935
= Recettes de fonctionnement		-	40 000	208 822
Résultat de fonctionnement prévisionnel				159 185
Investissement				
20	Immobilisations incorporelles	9 537	10 000	19 537
21	Immobilisations corporelles	-	10 000	10 000
23	Immobilisations en cours	-	10 000	10 000
16	Emprunts	-	-	-
26 et 27	Immobilisations financières	-	-	-
139	Quote-part des subventions d'investissement transférée		7 887	7 887
= Dépenses d'investissement		9 537	37 887	47 424
13	Subventions d'investissement	-	-	-
16	Emprunt	-	-	-
10	Dotations, fonds divers et réserves	-	-	-
1068	Excédents de fonctionnement capitalisés	-	-	-
24	Produits de cessions	-	-	-
27	Immobilisations financières	-	-	-
28	Amortissements et provisions	-	21 637	21 637
R001 Solde d'exécution reporté		-	-	286 178
= Recettes d'investissement		-	21 637	307 815
Solde d'investissement prévisionnel				260 391
Résultat cumulé				419 575