



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE MORLAIX

(Département du Finistère)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRESENTATION DE LA COMMUNE DE MORLAIX.....	7
1.1 Une ville-port à forte dimension patrimoniale	7
1.2 Un défaut d'attractivité.....	7
1.3 Une concentration, toutefois, de services et d'emplois	8
1.4 Des charges de centralité longtemps supportées par la commune	9
2 LA GOUVERNANCE	10
2.1 Le fonctionnement du conseil municipal	10
2.1.1 Des indemnités de fonctions des élus conformes au droit	10
2.1.2 Des délibérations juridiquement fragilisées par une publicité incomplète	12
2.1.3 Une délégation de pouvoir partiellement respectée	12
2.2 La prévention des atteintes à la probité	14
2.2.1 Le référent déontologue de l' élu local.....	14
2.2.2 La nécessité de prévenir les risques de conflits d'intérêts	14
2.3 Les relations avec les associations	15
2.3.1 Des règles d'attribution des subventions non formalisées	15
2.3.2 Des contributions en nature non valorisées.....	16
2.3.3 La nécessité de sécuriser le conventionnement avec l'association La Récré	17
3 LE PATRIMOINE MONUMENTAL ET CULTUREL.....	20
3.1 Le bâti communal à vocation culturelle	20
3.1.1 Des classements et zonages exigeants.....	20
3.1.2 Une absence de stratégie de gestion du patrimoine bâti municipal.....	21
3.2 Le programme « Action cœur de ville ».....	23
3.3 L'opération de réhabilitation du Musée des Jacobins	25
3.3.1 Un projet bâtimementaire et muséographique	25
3.3.2 Une évolution substantielle du coût de l'opération	27
3.3.3 Un financement non stabilisé	27
3.3.4 Des coûts de fonctionnement non anticipés	28

4 LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET BUDGETAIRE	30
4.1 La fiabilité des comptes.....	30
4.1.1 Une connaissance du patrimoine communal à parfaire.....	30
4.1.2 Des anomalies dans la comptabilité de stocks de terrains aménagés	32
4.1.3 Des imputations inappropriées de certains flux entre budgets	32
4.2 L'information et la gestion budgétaires.....	33
4.2.1 Une présentation conforme des orientations et documents budgétaires	33
4.2.2 Un pilotage budgétaire perfectible	33
5 LA SITUATION FINANCIERE	35
5.1 Une contraction du résultat de fonctionnement et de l'autofinancement.....	35
5.1.1 Une faible dynamique des produits de gestion.....	35
5.1.1.1 Une politique fiscale atypique	35
5.1.1.2 Un produit issu de la fiscalité reversée en diminution.....	36
5.1.1.3 Une stagnation des ressources institutionnelles.....	37
5.1.1.4 Des ressources d'exploitation faiblement en hausse	38
5.1.2 Des charges de gestion en augmentation.....	38
5.1.2.1 Une augmentation notable des charges de personnel	39
5.1.2.2 L'effet de l'inflation sur les charges à caractère général	39
5.1.2.3 Un volume de subventions sensible aux besoins des budgets annexes.....	39
5.2 Un programme d'investissement financé massivement par l'emprunt	40
5.3 Une situation bilantielle dégradée par l'alourdissement de la dette	42
5.4 Les perspectives	44
5.4.1 Les perspectives réalisées	44
5.4.2 Le risque financier apparu avec la création d'un centre de santé.....	45
5.4.3 La nécessité de définir une trajectoire budgétaire soutenable.....	45
ANNEXES.....	47
Annexe n° 1. Gouvernance depuis 2020 - points de contrôle	48
Annexe n° 2. Indemnités de fonctions	49
Annexe n° 3. Pilotage budgétaire.....	50
Annexe n° 4. Programme Action cœur de ville – données chiffrées	51
Annexe n° 5. Analyse financière – budget principal.....	53
Annexe n° 6. Réponses des ordonnateurs	57

SYNTHÈSE

La chambre a procédé à l'examen des comptes de la commune de Morlaix sur la période 2018-2022. Ce contrôle a porté sur la gouvernance, la gestion du patrimoine monumental et culturel, la qualité de l'information comptable et budgétaire, ainsi que sur la situation financière.

La gouvernance

La gouvernance pourra être améliorée par la mise en œuvre de modalités adéquates d'information des élus et du public. La commune devra, par ailleurs, s'efforcer de prévenir les risques d'atteinte à la probité. Les relations avec les associations devront être revues, afin d'éviter toute ambiguïté au regard des règles encadrant l'octroi de subventions.

Le pari du développement culturel

Morlaix compte vingt-trois monuments ou parties d'édifices inscrits ou classés au titre des monuments historiques, dont six appartiennent à la commune. Cette dernière mène, depuis plusieurs décennies, une politique de zonage et de labellisation pour préserver et mettre en valeur ce patrimoine. La situation en zone inondable de certains de ces biens renchérit le coût de leur entretien et ajoute des contraintes réglementaires spécifiques à la réglementation du patrimoine.

Le centre ancien fait, par ailleurs, face à un déclin commercial et démographique. À partir de 2018, l'entrée de la commune dans le dispositif « Action cœur de ville » a permis d'engager des opérations de réhabilitation de l'habitat et de dynamisation de l'hypercentre bénéficiant de financements extérieurs. Dans ce contexte, la commune a, notamment, poursuivi sa politique active de développement culturel. Le chantier de réhabilitation bâtementaire et muséographique du site des Jacobins a été lancé et un nouvel équipement, tiers lieu à vocation littéraire, a été créé. Les coûts, en particulier pour l'opération « musée » ont largement dépassé les prévisions initiales. Les effets attendus en termes de levier économique et de dynamisation territoriale devront être évalués.

Une situation financière dégradée en 2022

Le faible dynamisme de ses principales ressources budgétaires et la croissance de ses charges courantes ont conduit à une dégradation de sa capacité d'autofinancement au cours de la période examinée. La commune s'est, pourtant, engagée dans un effort d'investissement conséquent, qu'elle a choisi de financer en privilégiant l'emprunt. Ces choix ont porté l'endettement à un montant proche de niveaux non supportables par le budget communal.

La commune assume les charges d'une ville centre et a longtemps supporté le fonctionnement d'équipements rayonnant au-delà de son seul territoire. Le transfert à l'agglomération de quatre équipements structurants, dont le musée des Jacobins, est de nature à contribuer, à terme, à la restauration de marges de manœuvre. Il n'en reste pas moins que le nécessaire rétablissement de la capacité d'autofinancement impose une maîtrise renforcée des dépenses et recettes de fonctionnement. Il appartient, par ailleurs, à la commune de déterminer les niveaux d'investissement et d'endettement qu'elle estime soutenables.

RECOMMANDATIONS

- Recommandation n° 1.** : Respecter la délégation de pouvoirs consentie au maire par le conseil municipal en application des articles L. 2122-22 et L. 2122-23 du CGCT. 13
- Recommandation n° 2.** : Rendre compte de la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature, conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT. 17
- Recommandation n° 3.** : Sécuriser juridiquement les relations contractuelles avec l'association la Récré, au regard des règles encadrant la commande publique et l'octroi des subventions.. 19
- Recommandation n° 4.** : Définir une stratégie de gestion active du patrimoine bâti communal. 22
- Recommandation n° 5.** : En lien avec le comptable public, achever la mise en concordance de l'état de l'actif et de l'inventaire, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57..... 31
- Recommandation n° 6.** : Mettre en place une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement des opérations présentant un caractère pluriannuel. 34
- Recommandation n° 7.** : Déterminer un plafond d'endettement soutenable en référence à la capacité d'autofinancement..... 43
- Recommandation n° 8.** : Établir une prospective financière en fonctionnement comme en investissement, sur la base d'hypothèses réalistes d'évolution des recettes et de volumes de dépenses d'équipement soutenables..... 46

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 a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Morlaix à compter de l'exercice 2018.

Le contrôle a été ouvert par lettres de la chambre datées du 13 et du 22 juin 2023.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 9 novembre 2023 avec M. Jean- Pierre Vermot, maire et ordonnateur en fonction, et le 14 novembre 2023 avec Mme Agnès Le Brun, sa prédécesseure.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié au maire de Morlaix et à l'ancienne ordonnatrice le 7 juin 2024. Des extraits du rapport ont fait l'objet d'une communication à des tiers mis en cause, en tant que titulaire d'un mandat municipal et en tant que présidents de deux structures associatives. Une communication administrative a été effectuée auprès du préfet du Finistère et du comptable public.

L'ordonnateur en fonction a présenté ses éléments de réponse par un courrier en date du 5 juillet 2024. Le président de l'association Théâtre Morlaix a transmis une réponse aux extraits qui lui avaient été adressés le 8 juillet 2024 et le président de l'association La Récré a adressé une réponse aux extraits transmis, le 15 juillet 2024.

La chambre, lors de sa séance du 17 septembre 2024, a arrêté ses observations définitives.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE DE MORLAIX

1.1 Une ville-port à forte dimension patrimoniale

Située à la frontière entre les territoires historiques du Léon et du Trégor, la commune de Morlaix s'est développée autour d'un port abrité par le relief encaissé d'une vallée. Cette configuration urbaine a nécessité la construction d'un viaduc ferroviaire devenu emblématique de la ville¹.

Distant d'une douzaine de kilomètres de la Manche, le cœur historique, ou « ville basse », est dominé par des côteaux reliant, par des rampes et des venelles, les plateaux aménagés de la « ville haute ». La commune comprend vingt-trois monuments qui sont pour tout ou parties classés ou inscrits aux monuments historiques, dont la Manufacture royale des tabacs, créée en 1736, qui a cessé son activité en 2004.

Fleuve côtier partiellement recouvert, la Rivière de Morlaix passe sous l'hôtel de ville et les places attenantes, aménagées en parkings au cours du XX^e siècle, au gré de remblaiements successifs. La topographie et l'aménagement des lieux exposent le centre ancien à un risque d'inondation. Le territoire communal est, en effet, pour 16 % de sa superficie, soit plus de 400 hectares, situé dans le bassin versant de la rivière de Morlaix. 70 % de la zone exposée sont constitués d'espaces urbanisés comprenant des bâtiments publics². Le plan de prévention des risques, approuvé en 2020, a été révisé en 2004 et un plan d'action de prévention des inondations (PAPI) labellisé en 2015³. Au cours de la période sous contrôle, ce risque s'est matérialisé en juin 2018⁴.

1.2 Un défaut d'attractivité

La commune comptait moins de 15 000 habitants au 1^{er} janvier 2023, contre près de 20 000 en 1968. Cette déprise démographique⁵ s'accompagne d'un vieillissement marqué : l'indice de vieillissement de la population morlaisienne s'établissait à 1,1 en 2019, contre, respectivement, 1,02 et 0,83 aux plans départemental et national⁶.

¹ Inauguré en 1865, l'ouvrage (284 mètres de long, 64 mètres de haut) était alors le plus important de la ligne Paris-Brest.

² Hôtel de ville, musée et son annexe, école primaire de Poan Ben.

³ Porté, depuis 2019, par Morlaix communauté, en partenariat avec l'État, le département et la commune.

⁴ Arrêté du 26 juin 2018 portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

⁵ Trajectoire de diminution continue, pendant plus d'une génération.

⁶ L'indice de vieillissement rapporte la population des 65 ans et plus à celle des moins de 20 ans. Une valeur supérieure à 1 traduit une population âgée supérieure à celle des jeunes.

En 2020, la valeur médiane des revenus de la population domiciliée à Morlaix était inférieure de 9 % à la médiane départementale⁷ et 20 % de la population vivaient en-deçà du seuil de pauvreté⁸.

Le taux des logements vacants (15,8 % en 2020) est de très loin le plus élevé des communes finistériennes de plus de 10 000 habitants⁹. Le parc de logements est globalement inadapté à la configuration des ménages¹⁰. En outre, de nombreux logements, notamment dans le centre historique, sont en inadéquation avec la demande en raison de leur vétusté et de difficultés d'adaptation aux besoins des personnes à mobilité réduite.

1.3 Une concentration, toutefois, de services et d'emplois

Morlaix est l'un des quatre chefs-lieux d'arrondissement du Finistère. Elle est également le siège d'une communauté d'agglomération associant 26 communes et dénombant près de 65 000 habitants.

Au sein d'un bassin de vie de type « rural péri-urbain »¹¹, la commune concentre des fonctions administratives, économiques et culturelles. Certains équipements sportifs et culturels de la commune relèvent de la gamme « supérieure » au sens de l'Insee (parc des expositions de Langolvas, lieux de création et de diffusion du spectacle vivant et lieux d'exposition culturelle comme le théâtre, La Virgule, le Musée des Jacobins, ...) ¹². Morlaix figure parmi les centres structurant d'équipements et de services, selon la typologie établie par l'Agence nationale de cohésion du territoire¹³.

Comptant deux fois plus d'emplois que d'actifs occupés résidents, la commune constitue, enfin, un important pôle d'emploi. Le secteur public est majoritaire ; le centre hospitalier des Pays de Morlaix est le premier employeur de la commune.

⁷ 20 410 € par unité de consommation, contre 22 400 €.

⁸ Taux de pauvreté de 11 % pour l'ensemble du département du Finistère, le seuil de pauvreté correspondant à 60% du niveau médian de revenu de l'ensemble de la population.

⁹ Fouesnant : 4,7 %, Le Relecq-Kerhuon : 3,3 %, Quimperlé : 7,2 %, Plougastel-Daoulas : 6,2 %, Plouzané : 3,3 %, Guipavas : 4,1 %, Landerneau : 5,9 %, Concarneau : 8,2 %, Quimper : 9,2 %, Brest : 6,7 %.

¹⁰ Plus de la moitié des résidences principales comptent au moins quatre pièces, alors que les personnes seules et les couples sans enfants constituent plus 70 % des ménages (source : Insee, dossier complet, 25 juillet 2023).

¹¹ Le bassin de vie est, selon l'Insee, le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Un bassin de vie rural péri-urbain est caractérisé par une faible densité de peuplement et une population dont plus de la moitié est située dans une aire d'attraction de plus de 50 000 habitants.

¹² Classification des équipements en gamme « de proximité », « intermédiaire », « supérieure », à partir d'indicateurs reflétant l'organisation des territoires en termes de services à la population. Base permanente des équipements, Insee, 8 juillet 2022.

¹³ ANCT, La fonction de centralité d'équipements et de services dans les dynamiques territoriales, 2020.

1.4 Des charges de centralité longtemps supportées par la commune

Les charges de centralités sont usuellement définies comme les dépenses supportées par les structures territoriales qui disposent d'équipements ou de services uniques bénéficiant aux habitants, ainsi qu'aux usagers non-résidents, généralement domiciliés dans les communes périphériques. Les établissements publics de coopération intercommunale ont précisément vocation à assumer les compétences génératrices de charges de centralité.

Lors de chacun de ses deux précédents contrôles, en 2009 et 2016, la chambre a constaté que la commune assumait des charges portant sur des équipements structurants présentant un intérêt communautaire et recommandé le transfert à l'intercommunalité des installations concernées.

La présidence de l'agglomération, depuis 2020, par le maire de Morlaix crée un contexte favorable à une coopération plus affirmée entre la ville centre et la structure intercommunale.

Un projet de territoire, adopté en juin 2022, prévoit le transfert d'équipements d'intérêt communautaire. Le conseil municipal a approuvé en septembre 2023 le transfert à la communauté d'agglomération du Théâtre du Pays de Morlaix, du parc des expositions de Langolvas, du Musée des Jacobins et de la piscine de la Boissière, à compter de 2024.

La chambre déplore que quinze années aient été nécessaires pour engager ces démarches.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Morlaix est caractérisée par une topographie singulière et un riche patrimoine historique. Potentiellement attractifs sur le plan touristique, ces éléments constituent également des contraintes urbanistiques. La commune fait face à un déficit d'attractivité résidentielle et à un repli démographique ancien. Ce contexte a nécessairement pesé sur ses ressources budgétaires. La commune a, pourtant, supporté, jusqu'en 2023, des charges de centralité incombant à l'intercommunalité.

2 LA GOUVERNANCE

2.1 Le fonctionnement du conseil municipal

Les modalités de réunion du conseil municipal n'appellent pas d'observation¹⁴.

2.1.1 Des indemnités de fonctions des élus conformes au droit

Les indemnités des membres du conseil municipal sont fixées par délibération, à l'exception de l'indemnité du maire, dont le taux est fixé par barème. La somme des indemnités fixées pour le maire, les adjoints et les conseillers municipaux délégués ne doit pas excéder un plafond défini réglementairement. Dans un deuxième temps, des majorations peuvent être attribuées au maire et aux maires adjoints de certaines communes présentant les caractéristiques limitativement énumérées¹⁵.

Le conseil municipal installé en 2020 a fixé les indemnités des maires et adjoints dans le respect des règles de délai et de forme en vigueur. La délibération correspondante a arrêté un montant inférieur à l'indemnité de droit prévue pour le maire, ainsi qu'un montant inférieur au plafond réglementaire prévu pour les adjoints. Ces minorations permettent d'attribuer une indemnité à l'ensemble des conseillers municipaux, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale.

Le conseil municipal a par ailleurs adopté les majorations prévues pour les communes chefs-lieux d'arrondissement et celles attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU). Ces deux délibérations comportent des erreurs matérielles marginales¹⁶. Les dispositions ainsi adoptées sont, toutefois, conformes au cadre juridique applicable à la commune et aux situations personnelles des intéressés¹⁷. Le cumul de l'indemnisation des mandats électifs détenus par le maire, en particulier, est conforme aux dispositions en vigueur.

¹⁴ Cf. Annexe 1.

¹⁵ Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L. 2123-20 et suivants. Le conseil municipal peut toutefois, à la demande du maire, fixer une indemnité de fonction inférieure au barème.

¹⁶ La délibération portant sur les indemnités de droit commun comporte une discordance entre le taux indiqué pour les adjoints dans le dispositif de la délibération (18,68 % de l'indice 1027, soit 726,54 €) et le tableau annexé (16,68 %). Les montants bruts mensuels majorés annexés à la délibération majorant les indemnités du maire et de ses adjoints diffèrent des montants résultant de la formule fixée par délibération.

¹⁷ Cf. annexe 2.

Une élue municipale, bénéficie, depuis juin 2021, d'une délégation de fonction et de signature. Pour autant, l'indemnité qui lui est versée n'a, à sa demande, pas été majorée en conséquence. La chambre observe que l'alignement de cette situation individuelle sur le régime, adopté en 2020, des conseillers bénéficiaires d'une délégation occasionnerait un dépassement de l'enveloppe réglementaire et nécessiterait, par conséquent, une modification préalable du règlement.

La prise en compte automatique des éventuelles revalorisations du point d'indice dépend de la formulation de la délibération adoptée par le conseil municipal. Les indemnités définies par référence à un pourcentage de l'indice de référence (définition dite dynamique) peuvent être revalorisées sans nouvelle décision de l'organe délibérant à chaque évolution de cet indice. Celles se référant à un montant exprimé en euros (définition dite en valeur absolue) doivent, en toute logique, faire l'objet d'une délibération actualisant ce même montant¹⁸.

Au cas d'espèce, les deux délibérations fixant les taux des indemnités et leur majoration présentent à la fois un calcul dynamique dans le corps des délibérations et une présentation en valeur absolue dans les tableaux qui leur sont annexés. La présence de ces tableaux en valeur en euro qui n'indiquent pas explicitement qu'il s'agirait d'un simple exemple de calcul à la date du vote de la délibération, peu créer une ambiguïté dans la volonté de la collectivité et fragiliser la revalorisation automatique des indemnités.

À la suite du contrôle, l'ordonnateur a présenté au conseil municipal une nouvelle délibération qui explicite l'indemnisation des élus par référence à des pourcentages de l'indice de la fonction publique, et permet par conséquent l'automatisme des revalorisations en fonction de l'évolution du point d'indice.

Un état récapitulatif des indemnités perçues par les élus de la commune dans le cadre de leur mandat doit être communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget¹⁹.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que cette information a été communiquée en amont de l'adoption du budget 2024.

La chambre rappelle que les éléments à communiquer doivent exposer l'ensemble des indemnités et remboursement perçus dans le cadre du mandat, sans limitation aux seules indemnités de fonction. En outre, le procès-verbal de la séance doit mentionner que l'obligation de cette communication a été respectée.

¹⁸ Réponse du ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargés des collectivités territoriales et de la ruralité, Journal officiel du Sénat du 29 décembre 2022.

¹⁹ CGCT, art. L. 2123-24-1-1.

2.1.2 Des délibérations juridiquement fragilisées par une publicité incomplète

La liste des délibérations examinées en séance et le procès-verbal des réunions du conseil municipal doivent faire l'objet d'une publication sous forme électronique, de manière permanente et gratuite. Les modalités de cette mise en ligne sur le site internet de la commune doivent permettre le téléchargement, dans leur intégralité, des actes publiés et préciser leur date de publication²⁰. La date de publication fait courir le délai de recours contentieux. La mise en ligne est devenue la formalité de publicité de droit commun des actes administratifs des collectivités territoriales. Par conséquent, l'absence de datation de la publication électronique d'un acte a pour effet de rendre ce dernier contestable sans limitation de durée²¹.

Le conseil municipal a, en novembre 2022, modifié le règlement intérieur du conseil municipal pour intégrer les nouvelles modalités de publication électronique du procès-verbal.

À l'issue du contrôle, toutes les délibérations n'étaient pas accessibles en ligne. La publicité des actes du conseil municipal n'est donc pas conforme aux dispositions en vigueur. Cette situation affecte l'information du public, rend incertaine la date d'entrée en vigueur des délibérations et les prive, par là même, de caractère exécutoire.

La chambre invite la commune à sécuriser les actes du conseil municipal en en assurant une publicité conforme aux dispositions en vigueur.

2.1.3 Une délégation de pouvoir partiellement respectée

Le maire peut recevoir délégation du conseil municipal dans des domaines précisés réglementairement. De telles délégations accordées au maire par l'organe délibérant dessaisissent ce dernier des compétences concernées, tant qu'il n'a pas été mis fin à la délégation²².

Au cours de la période de contrôle, le maire a, dans ce cadre, bénéficié de délégations du conseil municipal portant sur la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et accords-cadres²³. Le conseil municipal a, pourtant, à plusieurs reprises, adopté des délibérations dont tout ou partie portent sur l'autorisation de passer et de signer des marchés²⁴. Il en a été de même en matière de conclusion d'emprunts. Alors que le maire a été autorisé, en novembre 2022, à octroyer les financements correspondant aux projets retenus par la commission jeunesse au titre du projet éducatif local (PEL), le conseil municipal a, en décembre 2022, attribué des financements accordés dans ce même cadre.

²⁰ CGCT, art. L 2121-15 et R. 2131-1 entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2022. Les actes administratifs doivent, par ailleurs, être transmis au préfet.

²¹ Note DGCL, juin 2022 : point de départ du délai de recours contentieux contre les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

²² Cour administrative d'appel de Paris, Commune de Mitry-Mory, 2 avril 2009, n° 07PA04301.

²³ Délibérations d'avril 2014 et de juillet 2020.

²⁴ Travaux de voirie, fouilles archéologiques préventives, maîtrise d'œuvre portant sur la réhabilitation du musée de Morlaix, en 2018, fournitures administratives et scolaires, mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre d'une liaison entre la ville haute et la ville basse, en 2019, conventions et contrats pour la programmation d'événements, en 2021, notamment.

Le conseil municipal a, ainsi, irrégulièrement délibéré dans des domaines dans lesquels le maire était, par délégation, seul compétent pour agir. Cette situation fragilise juridiquement les décisions ainsi adoptées.

La chambre recommande au conseil municipal de s'abstenir de délibérer dans les domaines pour lesquels il s'est dessaisi de sa compétence au profit du maire, afin de respecter les dispositions précédemment citées.

Recommandation n° 1. : Respecter la délégation de pouvoirs consentie au maire par le conseil municipal en application des articles L. 2122-22 et L. 2122-23 du CGCT.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il veillerait au respect du champ de la délégation de pouvoir qui lui a été consentie par le conseil municipal.

En contrepartie de la délégation de pouvoir qu'il a reçue, le maire est tenu de rendre compte des actes pris dans ce cadre, à chacune des réunions du conseil municipal. Les décisions du maire prises par délégation de l'organe délibérant sont soumises aux mêmes règles que celles applicables aux délibérations des conseils municipaux portant sur les mêmes objets²⁵.

Le règlement intérieur du conseil municipal de Morlaix adopté en décembre 2020 mentionne cette disposition. Les rapports d'information transmis avec la convocation au conseil rendent compte de la mise en œuvre de la délégation. Les éléments précis de la mise en œuvre de la délégation ne sont, toutefois, pas repris dans le compte-rendu de la séance, qui constitue un élément indissociable de la publicité des actes. Il en résulte que les décisions concernées ne sont pas rendues publiques dans les mêmes formes que si elles avaient été prises hors délégation du conseil.

La chambre invite l'ordonnateur à assurer la publicité de la mise en œuvre de la délégation, soit par une délibération spécifique, soit en intégrant les éléments au procès-verbal de la séance.

²⁵ CGCT, art. L. 2122-23.

La mention, dans le procès-verbal, des informations transmises en séance concernant la mise en œuvre des délégations, assure la publicité de celle-ci. La chambre rappelle que pour garantir l'exhaustivité de la publicité, les informations publiées doivent mentionner le montant des engagements financiers contractés dans le cadre de délégations.

2.2 La prévention des atteintes à la probité

2.2.1 Le référent déontologue de l' élu local

Pour accompagner les élus dans la mise en œuvre de la charte prévue au même article, les assemblées sont tenues de désigner un référent déontologue des élus²⁶.

À la suite du contrôle de la chambre, un référent déontologue a été désigné par délibération du conseil municipal.

2.2.2 La nécessité de prévenir les risques de conflits d'intérêts

Les élus locaux exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la charte de l' élu local et sont, notamment, tenus de prévenir ou de faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Les conflits d'intérêts exposent les élus communaux à des risques de sanction pénale et sont, par ailleurs, susceptibles d'affecter la légalité des actes administratifs adoptés en méconnaissance des dispositions applicables.

Le délit de prise illégale d'intérêts est, en effet, constitué dès lors qu'une personne investie d'un mandat électif public, a pris, reçu ou conservé, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle avait, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ; il est passible d'une sanction pénale²⁷.

Les délibérations adoptées du fait de l'influence décisive d'un conseiller intéressé lors du vote ou des débats et discussions ayant précédé ce dernier sont, en outre, présumées illégales. En dépit d'assouplissements récents, sont, notamment, concernées les décisions relatives aux associations dans lesquelles les collectivités ne sont pas représentées en application de dispositions s'imposant à ces dernières. Pour le juge administratif, un élu est dit intéressé à une affaire dès lors qu'il a un intérêt dans cette dernière qui ne se confond pas avec ceux de la généralité des habitants de la commune.

²⁶ CGCT, L. 1111-1, dans sa version issue de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, et art. R. 1111-11-A entré en vigueur le 1^{er} juin 2023.

²⁷ Code pénal, art. 432-12.

Au cours de son contrôle, la chambre avait constaté qu'il arrivait que des élus communaux siégeant au conseil d'administration d'une association prennent part au vote de la délibération accordant une subvention à cette association. Cette situation exposait les élus concernés aux risques de sanctions applicables à la prise illégale d'intérêt. Elle était également de nature à entacher d'irrégularités les délibérations du conseil municipal correspondantes. Afin de prévenir ces risques, le règlement intérieur a été modifié par la mention de l'obligation du déport d'un élu concerné par le vote d'une délibération, dès lors que cet élu détient un autre intérêt professionnel ou personnel l'exposant à une situation de conflits d'intérêts.

2.3 Les relations avec les associations

Les contributions facultatives de toute nature, décidées par une personne publique, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action, d'un projet, d'activités ou au financement global de l'activité d'un organisme de droit privé, constituent des subventions. Les actions, projets ou activités subventionnés doivent être initiés, définis et mis en œuvre par les bénéficiaires. Les subventions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins de la partie versante²⁸.

2.3.1 Des règles d'attribution des subventions non formalisées

Les modalités d'instruction des demandes de subventions ont été définies réglementairement²⁹ ; elles impliquent l'usage d'un formulaire normé.

Le dossier de demande disponible sur le site internet de la mairie est conforme au modèle réglementaire, y compris en ce qui concerne l'obligation de signer le contrat d'engagement républicain³⁰.

Les montants individuellement attribués aux acteurs associatifs sont relativement stables dans le temps. Toutefois, les éléments qui déterminent le soutien aux associations ne sont pas publics. L'adoption d'un règlement par le conseil municipal et sa publication sur le site internet avec le dossier de demande de subvention, sont de nature à permettre une parfaite transparence de l'information.

La chambre invite l'ordonnateur à présenter en conseil municipal un règlement d'attribution des subventions exposant les critères et modalités de soutien de la commune à l'ensemble des associations. Ce règlement pourra utilement être inspiré des éléments transmis au bureau municipal pour le versement des subventions aux associations sportives.

²⁸ Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, art. 9-1.

²⁹ Décret n°2016-1971 du 28 décembre 2016.

³⁰ Annexe au décret n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

Une convention doit être conclue avec chacun des bénéficiaires de subventions supérieures à 23 000 €. Les données essentielles de ces conventions doivent être mise en ligne sur le site de la collectivité versante ou sur le portail interministériel dédié³¹.

Des conventions ont été conclues avec les associations concernées³². La chambre observe, toutefois, que les données essentielles des conventions passées avec les associations ne sont pas mises en ligne, en méconnaissance des dispositions en vigueur³³.

2.3.2 Des contributions en nature non valorisées

Les contributions en nature constituent une possible forme de subvention. Non dépourvues de valeur, elles peuvent utilement faire l'objet d'une valorisation monétaire par l'autorité publique et apparaître dans l'acte d'attribution de la subvention pour parfaire l'information de l'assemblée délibérante et du public³⁴. En tout état de cause, le compte administratif d'une commune doit comporter, en annexe une liste des contributions financières ou en nature attribuées par cette dernière³⁵.

Les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens passées par la commune de Morlaix avec les associations bénéficiant d'une subvention supérieure à 23 000 € mentionnent, le cas échéant, les contributions en nature sous forme de mises à dispositions de locaux, de prise en charge des fluides ou d'entretien par les services municipaux. Ces conventions valent, par ailleurs, autorisation d'occupation du domaine public de la commune.

Tableau n° 1 : Mise à disposition de moyens auprès d'associations conventionnées

	Mise à disposition de locaux	Prise en charge des fluides	Entretien par les services municipaux
<i>Centre social Carré d'As.</i>	1 170 m ² - gratuité	oui	Oui
<i>Maison des jeunes et de la culture</i>	660 m ² - gratuité	non*	non*
<i>La Récré</i>	234 m ² - gratuité	oui	Oui
<i>Morlaix animation jeunesse</i>	798 m ² - gratuité	oui	Oui
<i>Association pour la gestion du théâtre</i>	NC - loyer annuel 273 669 € (valeur 2020)	non	Non

* mais participation financière de la commune aux frais de fonctionnement concernées

Source : conventions.

La chambre observe que le compte administratif 2022 ne fait pas apparaître cette information.

³¹ Décret n°2001-495 du 6 juin 2001.

³² Huit associations étaient concernées en 2022 : Association Carré d'AS, Association Les Moyens du bord, Association Wart, Centre de loisirs La Récré, Coallia, Maison des jeunes et de la culture, Morlaix animation jeunesse, Orpam, Théâtre du Pays de Morlaix.

³³ Décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention

³⁴ Loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie solidaire, art. 59 et Circulaire du Premier ministre n°5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, annexe 1 - Rappel sur les règles encadrant les relations financières des collectivités publiques avec les associations (p.3).

³⁵ Article L. 2313-1 du CGCT. Annexe référencée B1-7.

Recommandation n° 2. : Rendre compte de la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature, conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur indique son intention de mettre en place un suivi des prestations en nature pour renseigner les annexes du compte administratif correspondantes.

2.3.3 La nécessité de sécuriser le conventionnement avec l'association La Récré

La mise en œuvre d'un service public sous forme associative

Les collectivités territoriales peuvent exploiter directement leurs services, dans le cadre d'une régie, ou en confier la gestion à un tiers, par le biais d'un contrat de délégation de service public ou d'un marché public de service. 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, l'association ou tout autre tiers auquel elles s'adressent ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel.

Lorsqu'une personne privée exerce, sous sa responsabilité et sans qu'une personne publique en détermine le contenu, une activité dont elle a pris l'initiative, elle ne peut, en tout état de cause, être regardée comme bénéficiant de la part d'une personne publique de la dévolution d'une mission de service public. Son activité peut cependant se voir reconnaître un caractère de service public, alors même qu'elle n'a fait l'objet d'aucun contrat de délégation de service public procédant à sa dévolution, si une personne publique, en raison de l'intérêt général qui s'y attache et de l'importance qu'elle revêt à ses yeux, exerce un droit de regard sur son organisation et, le cas échéant, lui accorde, dès lors qu'aucune règle ni aucun principe n'y font obstacle, des financements (CE 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, n° 284736).

Lorsqu'une association exerce une activité d'intérêt général, elle est susceptible d'être qualifiée de démembrement de l'administration ou « d'association transparente », s'il s'avère, au regard d'un faisceau d'indices, que ladite association exerce en réalité une mission de service public. Le faisceau d'indices retenus par les juridictions administratives repose sur l'initiative publique de l'association, la composition des organes dirigeants, l'origine majoritairement publique des ressources et le caractère de service public de l'activité. Pour le juge des comptes, une telle confusion des tâches entre une association et une personne publique est incompatible avec les dispositions réservant la manipulation de deniers publics aux seuls comptables publics. Les fonds publics attribués à une association à travers le vote d'une subvention ne perdent leur caractère de denier public que si la subvention est conforme à l'objet associatif, si l'association dispose d'une existence juridique et bénéficie d'une réelle autonomie vis-à-vis de la collectivité qui la subventionne. La méconnaissance de ces dispositions peut entraîner une procédure de « gestion de fait » visant, notamment, les dirigeants de l'association.

La qualification d'association transparente soumet, par ailleurs, l'association aux règles de la commande publique.

La commune de Morlaix dispose d'un service d'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) pour les enfants de 3 à 6 ans. Elle subventionne, par ailleurs, l'association La Récré de Morlaix³⁶, qui exerce une activité comparable au bénéfice d'enfants âgés de plus de six ans³⁷.

Jusqu'en 2016, la commune détenait la moitié des dix sièges au conseil d'administration de l'association ; cette proportion a été ramenée à un tiers. La tarification des prestations dispensées par l'association est fixée, chaque année, par délibération du conseil municipal³⁸. Les recettes tarifaires sont encaissées par l'association et les pertes de recettes consécutives à leur dégressivité, fondée sur le quotient familial, donnent lieu à une compensation, par la commune. Ces éléments confèrent à la commune un pouvoir effectif étroit sur l'activité et les finances de l'association nécessairement plus conséquent que celui résultant de ses seuls droits de vote, même réduits, dans les instances décisionnelles de cette dernière. Ce mode de fonctionnement limite significativement l'autonomie de gestion de l'association, ce qui pourrait conduire à regarder l'association comme un démembrement de l'administration communale.

En réponse aux observations provisoires, le président de l'association a fait part de l'intention de l'association de devenir seule décisionnaire de l'application des tarifs. La chambre considère qu'une telle évolution du mode de fonctionnement sera de nature à atténuer le risque de gestion de fait.

Les agents communaux peuvent être mis à disposition d'organismes privés, sous réserve que ces derniers contribuent à la mise en œuvre d'une politique de la collectivité et pour l'exercice des seules missions de service public qui leur sont confiées. Régie par une convention entre la commune et l'organisme d'accueil, une telle mise à disposition doit donner lieu à remboursement³⁹.

La convention portant subvention à l'association La Récré de Morlaix précise que la commune met à la disposition de l'association des agents communaux (coordinateur jeunesse, agents en charge du service des repas et de l'entretien des locaux, collaboration avec les services enseignement de la commune pour traiter les dossiers de tarifs dégressifs).

La chambre observe que la convention ne mentionne pas les conditions de remboursement des frais de personnel mis à disposition de l'association, en méconnaissance des dispositions applicables.

³⁶ Déclarée le 2 mai 2016, par transformation de la structure antérieure dénommée « association de gestion du centre de loisirs enfance de Morlaix ».

³⁷ Pour près de 60 000 €, en 2022.

³⁸ Incidemment, cette délibération est, de manière inappropriée, fondée sur l'article L. 2122-29 du CGCT relatif au pouvoir du maire d'ordonner des mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité.

³⁹ Code général de la fonction publique, art. L. 5126 et suivants.

Recommandation n° 3. : Sécuriser juridiquement les relations contractuelles avec l'association la Récré, au regard des règles encadrant la commande publique et l'octroi des subventions.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique de son côté avoir pris acte de la nécessité d'adapter les relations contractuelles avec l'association, en appliquant le cadre juridique approprié.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le fonctionnement du conseil municipal n'appelle pas d'observations. La correction de quelques points d'irrégularité permettra de prévenir les risques pesant sur la légalité des décisions prises.

Le recours aux associations pour l'exécution ou la gestion de services d'intérêt général doit s'inscrire dans les formes juridiques appropriées.

3 LE PATRIMOINE MONUMENTAL ET CULTUREL

3.1 Le bâti communal à vocation culturelle

La commune dispose de 23 monuments historiques, classés ou inscrits à l'inventaire. Elle est propriétaire de six biens classés monuments historiques, dont trois culturels (églises Saint-Mathieu, Saint-Melaine, et Notre-Dame de Ploujean) et trois culturels (théâtre municipal, musée des Jacobins, maison dite à lanterne).

3.1.1 Des classements et zonages exigeants

Des zonages de protection au site patrimonial remarquable

Anciennement compétence exclusive de l'État, la préservation et la valorisation des monuments historiques et le développement durable des territoires urbains ont été progressivement transférées aux collectivités.

Les **zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)** ont été instaurées en 1983 (loi « Defferre » du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État). Ces outils de protection permettaient notamment de fixer des prescriptions particulières en matière d'architecture et de paysages et soumettaient à autorisation les travaux de construction, démolition, transformation de l'aspect des immeubles compris dans un périmètre institué autour de monuments historiques ou dans les quartiers, sites et espaces à protéger.

Créées en 2010, les **aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP)** avaient vocation à succéder aux ZPPAUP (loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement). En permettant de fixer des règles relatives à la qualité architecturale des constructions et aménagements, elles ajoutaient des objectifs de développement durable aux approches patrimoniale et urbaine antérieures.

ZPPAUP et AVAP avaient le caractère de servitudes d'utilité publique : limitation administrative au droit de propriété, elles avaient vocation à infléchir la constructibilité et, plus largement, l'occupation des sols pour des motifs d'intérêt public.

Ces dispositions du code du patrimoine trouvaient à s'appliquer aux **secteurs sauvegardés** instaurés par la loi Malraux de 1962. Dans un souci de simplification, les ZPPAUP, AVAP et secteurs sauvegardés existants devaient être automatiquement transformés en **sites patrimoniaux remarquables (SPR)** instaurés par la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP).

Depuis 2004, l'acte créant un secteur sauvegardé devait concomitamment prescrire l'élaboration d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), document de planification tenant lieu de plan local d'urbanisme sur le périmètre couvert. Les sites patrimoniaux remarquables font l'objet d'un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) et/ou d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV). L'ensemble des travaux intervenant dans le périmètre du SPR - y compris ceux portant sur l'intérieur des immeubles et la plupart des aménagements de sols et d'espaces publics - sont soumis à l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France (ABF), dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.

En 2022, la Cour des comptes constatait que « fin 2021, on comptait 109 SPR ex-secteurs sauvegardés, 151 SPR ex-AVAP, 670 ex-ZPPAUP et seulement 11 SPR créés en application des nouvelles dispositions de la loi LCAP. »

Source : CEREMA

(Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement)

À la demande de la commune, une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) a été instaurée, en 2003, soit une vingtaine d'années après la création de cet outil réglementaire. Ce premier dispositif ne permettait toutefois pas de prendre les mesures nécessaires à la préservation de l'intérieur des bâtiments et, en particulier, des 150 maisons à pans de bois recensées, comprenant, notamment, les maisons dites à pondalez, typiques du site⁴⁰.

Pour répondre à ce dernier enjeu, la transformation de la ZPPAUP en AVAP a été engagée en 2013 pour aboutir en 2017. La commune s'est dans le même temps, engagée dans la création du premier secteur sauvegardé du Finistère⁴¹. Le secteur sauvegardé morlaisien retenu par arrêté préfectoral, en décembre 2015, s'étend sur 48 hectares, comprenant les anciens faubourgs, le site portuaire, la Manufacture royale des tabacs, la ville médiévale, le coteau du Dossen et les domaines conventuels situés sur les hauteurs. Le secteur sauvegardé déborde du noyau historique pour intégrer les abords du Jarlot et du Queffleuth, et se trouve, pour partie, en zone inondable.

Le secteur sauvegardé est devenu, de plein droit, un site patrimonial remarquable.

Bien que son élaboration doive être prescrite par l'acte de création du secteur sauvegardé auquel il s'applique, le PSMV n'a été initié qu'à partir de 2019. Conduit par le préfet de région et le président de Morlaix Communauté, il était toujours en cours d'élaboration à la fin de l'année 2023.

3.1.2 Une absence de stratégie de gestion du patrimoine bâti municipal

Les données référencées par la commune font état d'un patrimoine immobilier communal composé de plus de 230 biens, couvrant une surface cumulée de plus 9 hectares, (dont 12 % correspondent au seul parc des expositions). Onze biens sont affectés à un usage culturel, soit dans le cadre d'une occupation par les services communaux⁴², soit par leur mise à disposition auprès d'acteurs associatifs⁴³.

⁴⁰ Maisons caractérisées par une ouverture sur toute la hauteur et un escalier boisé en colimaçon qui dessert tous les étages par des passerelles.

⁴¹ Cinq secteurs sauvegardés en Bretagne en 2015 : Dinan, Tréguier, Rennes, Vitré et Vannes.

⁴² Bibliothèque Les ailes du temps, bibliothèque La Boissière, Maison à Pondalez, Kiosque place des Otages, Musée des Jacobins, La Virgule, parc des expositions de Langolvas.

⁴³ Salle socio-culturelle de Poujean, locaux de Morlaix animation jeunesse, locaux de la Maison des jeunes et de la culture, théâtre.

Les propriétaires de bâti à usage tertiaire sont tenus de prendre les mesures nécessaires à la réduction de la consommation d'énergie dans des proportions définies à l'échelle nationale. Les objectifs fixés concernent également les monuments historiques classés ou inscrits ainsi que les sites patrimoniaux⁴⁴.

La mise en œuvre de ces dispositions a donné lieu à l'établissement d'un diagnostic précis par la commune.

Le conseil municipal n'a, en revanche, pas défini de schéma directeur des biens immobiliers fondé sur un état des lieux exhaustif et identifiant les priorités en termes d'entretien, d'utilisation, de cession et d'acquisition, selon le type d'affectation.

La liste des biens communiquée à la chambre par la commune présente une information incomplète : certaines caractéristiques essentielles (établissement recevant du public (ERP), bien inscrit, classé ou localisé au cœur du site patrimonial remarquable) ne sont pas relatées, de même que la qualification de l'état des biens. D'autres informations apparaissent erronées (la commune n'occupe plus, par exemple, le théâtre municipal, mis à disposition à titre onéreux d'une association).

La documentation disponible n'a pas de vocation stratégique ou opérationnelle, en ce qu'elle ne permet pas d'appréhender les besoins en matière d'entretien, maintenance, de mise en sécurité, d'économies d'énergie..., notamment au titre de la réglementation spécifique qui s'applique aux bâtiments situés en site patrimonial remarquable. Les réhabilitations d'envergure effectuées, comme celle du théâtre, entre 2006 et 2012, ne sont pas mentionnées.

Recommandation n° 4. : Définir une stratégie de gestion active du patrimoine bâti communal.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a acté la nécessité de disposer d'une présentation synthétique de l'état du patrimoine et de son évolution dans le temps, qui pourra prendre, le cas échéant, la forme d'un schéma directeur.

⁴⁴ Réduction des consommations d'énergie finale de l'ensemble du parc tertiaire fixée à 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport à 2010. Ces objectifs peuvent être modulés en cas d'implication de monuments historiques classés ou inscrits et de sites patrimoniaux. Code de la construction et de l'habitation, art. L. 174-1, issu de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et R. 174-26.

3.2 Le programme « Action cœur de ville »

Le programme Action cœur de ville

Le programme « action cœur de ville » (ACV), piloté par le Ministère chargé de la cohésion des territoires, a été conçu pour dynamiser les villes moyennes exerçant une fonction de centralité. Cinq axes structurent le programme : logement et habitat, développement économique, accessibilité et mobilité du centre-ville, aménagement de la zone urbaine et développement des services publics, culturel et de loisirs. De nombreuses thématiques d'intervention relevant des compétences intercommunales, les bénéficiaires du programme peuvent être les communes centres et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Initialement programmé pour la période 2018-2022, le programme a été prolongé jusqu'en 2026. Son pilotage est assuré par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Les financements proviennent de concours de l'État, notamment via la dotation de soutien à l'investissement local, ainsi que de participations de la Banque des territoires, de l'Agence nationale de l'habitat et du groupe Action logement. Les contributions financent l'ingénierie financière, l'expertise opérationnelle, l'accès à des prêts spécifiques et le poste de chef de projet dédié au programme.

Ce dispositif a été complété avec la création d'Opération de revitalisation du territoire (ORT) par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. L'ORT, conventionnée entre l'intercommunalité, la commune principale, d'autres communes membres volontaires, l'État et ses établissements publics, a pour objet la mise en œuvre d'un projet global de territoire.

Un bilan annuel des actions entreprises et de leurs incidences financières doit être présenté aux instances délibérantes des collectivités signataires de la convention⁴⁵.

La commune de Morlaix a fait partie des 222 villes moyennes retenues en 2018 pour participer au programme « Action cœur de ville » (ACV).

Dès la signature de la convention cadre, en septembre 2018, une dizaine d'actions ont été identifiées comme pouvant être mises en œuvre avant la réalisation du diagnostic et la finalisation du programme⁴⁶. Quatre concernaient le patrimoine bâti morlaisien à vocation culturelle : réhabilitation du Musée des Jacobins, création d'un troisième lieu de rencontres culturelles à dominante littéraire à partir d'un bâtiment localisé en site patrimonial remarquable, développement de la maison Penanault et reconversion de la Manufacture royale des tabacs en plate-forme culturelle interdisciplinaire. Les deux dernières opérations étaient portées par la communauté d'agglomération.

⁴⁵ Code de la construction et de l'habitation, art. L. 303-2.

⁴⁶ Doter le centre-ville d'un schéma de référence, connecter la ville haute à la ville basse par une liaison mécanique, requalifier la voie d'accès au port, réhabiliter le musée des Jacobins, développer le rayonnement de la maison Penanault, réaménager le parking de la rampe Saint-Nicolas, créer un « troisième lieu » de rencontres culturelles à dominante littéraire, créer un office de commerce et recruter un manager de centre-ville, réhabiliter une friche en « espaces jeunes entreprises », reconverter la Manufacture royale des tabacs.

Ce dispositif a permis d'associer une douzaine de partenaires, pour la réalisation de projets en cours d'étude⁴⁷.

La convention cadre estimait le coût global à 43 M€ TTC. Les opérations sous maîtrise d'ouvrage de la commune, initialement chiffrées à 24,6 M€, ont été réévaluées, par avenant, à 31,2 M€, en mars 2021, après réalisation des études au cours de la première phase conventionnelle⁴⁸.

Le nouvel espace culturel La Virgule
un coût d'investissement non maîtrisé, des charges de fonctionnement non anticipées

En 2017, la commune de Morlaix a acquis, au prix de 85 000 €, un immeuble d'une surface de 330 m², dans l'objectif de la transformation de la bibliothèque municipale Les Ailes du temps, en médiathèque.

Dans le dossier de candidature pour le programme ACV, daté de février 2018, le bâtiment a été présenté comme un futur tiers-lieu à vocation de partage de *« la richesse des fonds documentaires et artistiques de la collectivité grâce aux collections de ses trois bibliothèques et de sa réserve muséale »*. La candidature portait plus précisément sur l'action de réhabilitation de l'intérieur du bâtiment et de sa façade principale, avec une mise en valeur de ses composants d'intérêt patrimonial.

Le degré de maturité de l'action étant estimé suffisant pour sa mise en œuvre, elle a été inscrite dans le programme sous l'intitulé « création d'un troisième lieu de rencontres culturelles ». Pour autant, l'avant-projet définitif exposé au conseil municipal en mai 2019, prévoyait l'aménagement d'une plateforme culturelle proposant une offre multiforme (lecture, écriture, conférences, débats, expositions, concerts, résidences d'artistes, jeux), ainsi qu'une inscription dans le réseau Micro-folie. En 2021, l'action est renommée « accueil de la plateforme culturelle Micro Folies »⁴⁹. Depuis 2021, le lieu, baptisé « La Virgule » propose une offre d'animation culturelle diversifiée et gratuite s'ajoutant à la médiathèque et aux deux bibliothèques communales.

Les dépenses d'investissement prévues sont passées de 1 M€ à 1,56 M€. Un legs à la commune affecté à « une maison de la culture » a, toutefois, permis d'abaisser de 85 % à 36 % le reste à charge effectif pour la commune⁵⁰.

L'impact sur le fonctionnement n'avait pas été préalablement chiffré. En 2020, deux postes de médiateur culturel et d'agent d'accueil ont été créés, auxquels s'est ajouté, en avril 2022, un poste d'adjoint au patrimoine.

La mise en œuvre du projet La Virgule s'est, ainsi, accompagnée d'un saut qualitatif vers un équipement « haut de gamme », sans anticipation des charges de fonctionnement récurrentes déterminant le coût global de la structure, ni ajustement de l'offre existante.

⁴⁷ La convention initiale a associé 12 signataires : État, commune de Morlaix, Morlaix Agglomération, Caisse des dépôts et consignment, Action Logement, Agence nationale de l'habitat (Anah), département du Finistère, région Bretagne, Établissement public foncier de Bretagne, Pôle d'équilibre territorial rural (PETR) du pays de Morlaix, Chambre de commerce et d'industrie de Bretagne occidentale, Chambre des métiers et de l'artisanat du Finistère.

⁴⁸ Selon les données transmises lors de l'instruction.

⁴⁹ Réseau de musées numériques mis en place en 2019 par l'établissement public du parc de la Villette, sous le patronage du ministère de la Culture. L'adhésion au réseau permet d'avoir accès aux collections nationales des établissements culturels fondateurs, « dans tout type d'espace équipé de prises de courant (médiathèque, salle des fêtes, hall de mairie, ...).

⁵⁰ 390 000 € dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), 100 000 € contrat de plan État-Région (CPER), 587 500 € ville et 535 000 € « autre » (source : maquette financière ACV, 26 juin 2023).

Le programme ACV repose sur une gouvernance partenariale entre les parties contractantes. Les collectivités bénéficiaires sont tenues de mettre en place un comité de projet, en charge de la définition de la stratégie, de la validation des documents contractuels, de la coordination des acteurs et du suivi de l'avancement. Un directeur de projet doit également être nommé⁵¹.

L'installation du comité de projet et le recrutement du directeur sont intervenus en 2018.

Bien que la convention ne prévoie qu'une fréquence de réunion a minima trimestrielle, le comité de projet s'est réuni une fois par an.

La convention signée en 2018 prévoit la production d'un état d'avancement déclaratif semestriel soumis au comité de projet et transmis au comité régional d'engagement⁵², ainsi que la production auprès des deux mêmes instances d'un rapport détaillant pour chaque action finalisée, les modalités de mise en œuvre, les résultats atteints et les modalités de pérennisation des résultats.

Des modalités de suivi et d'évaluation opérationnelles ont été ajoutées, en 2021, pour chacune des 14 actions contractualisées, par avenant à la convention. Si le calendrier de certaines actions court jusqu'en 2026, pour d'autres, il aurait été possible de réaliser un point d'étape dès 2023 : opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), restauration des toitures de l'ancienne manufacture, création d'un centre de santé municipal, ... Plusieurs projets achevés (voie d'accès au port, parking Saint-Nicolas ou nouvel espace culturel La Virgule) auraient, par ailleurs, dû faire l'objet d'un rapport détaillé.

La chambre observe que le pilotage du programme ACV n'est pas conforme aux dispositions convenues entre les différents partenaires et que les élus morlaisiens n'ont pas disposé d'une information satisfaisante quant à l'avancement du programme. ∴

3.3 L'opération de réhabilitation du Musée des Jacobins

3.3.1 Un projet bâtiminaire et muséographique

Le musée de Morlaix a ouvert, en 1887, à partir d'une collection de peintures et de fonds en numéraire légués par le comte Paul-Ange de Guernesac. Le site des Jacobins comprenait alors une église désacralisée datant du XII^e siècle et des bâtiments conventuels, transformés au fil du temps, en caserne, puis en logements. Le musée a pris place au XIX^e au premier étage de l'église, aménagée avec un plancher en mi-hauteur. Le rez-de-chaussée du bâtiment accueillait, dans les années soixante, un marché alimentaire.

⁵¹ Guide du programme national Action cœur de ville, édition septembre 2021, page 15.

⁵² Article 8 de la convention signée en 2018.

L'église et l'aile ouest du couvent ont été classées au titre des monuments historiques en 1983, tandis que la collection s'est étoffée grâce à des dons, dépôts et acquisitions. Le musée dispose notamment d'un buste de Rodin, d'un tableau de Monet, d'œuvres de Gustave Courbet, Paul Sérusier... Dès la création du label en 2002, le musée a obtenu la labellisation « Musée de France »⁵³.

Au regard des exigences résultant de la labellisation, les locaux sont progressivement apparus inadaptés à la conservation des œuvres et à la mise en place d'un projet scientifique et culturel. En conséquence, l'église, qui accueillait les collections permanentes, a été fermée au public en 2003.

Après plusieurs actions de restauration localisées, un chantier de réhabilitation globale du site a été envisagé. Un premier projet scientifique et culturel, fondé sur une transformation de la Manufacture des tabacs en musée, a été validé, en 2007, par les services de l'État,⁵⁴. Selon les deux ordonnateurs en fonctions sur la période examinée, les divergences de vue qui ont prévalu pendant deux décennies entre la ville de Morlaix et son agglomération n'ont pas permis de mener à bien ce projet de relocalisation. Les études de diagnostic et de programmation réalisées à partir de 2012 ont conduit à définir une réhabilitation du site comprenant trois phases : la construction de réserves pour les collections, la restructuration de l'église et de l'aile ouest du couvent, l'aménagement muséographique.

En 2017, l'établissement a fermé ses portes dans la perspective d'une réouverture, après travaux, programmée en 2022.

L'opération a été inscrite en 2018 dans la convention ACV comme action « mature ».

La réhabilitation porte sur un projet d'envergure, qui dépasse la conservation patrimoniale au profit d'une restauration exemplaire du site et de son aménagement muséographique, dans le contexte d'un chantier soumis aux exigences propres aux monuments historiques et à sa localisation en zone inondable.

L'évolution du projet s'inscrit dans le temps long. À terme, le site des Jacobins et la Manufacture des tabacs, tous deux monuments historiques, seront érigés en musées⁵⁵.

⁵³ Est considéré comme « Musée de France », toute collection permanente composée de biens dont la conservation et la présentation revêtent un intérêt public et organisée en vue de la connaissance, de l'édition et du plaisir du public. Code du patrimoine, Article L. 4101.

⁵⁴ Voir note du service des musées de France, du 12 octobre 2016, p. 3.

⁵⁵ La Manufacture des tabacs doit, à terme, accueillir un musée de la mémoire industrielle et la seconde plateforme culturelle morlaisienne dédiée aux musiques actuelles, au cinéma et au théâtre adapté.

3.3.2 Une évolution substantielle du coût de l'opération

L'aménagement, programmé sur une surface de 2 135 m², a fait l'objet d'une estimation prévisionnelle passée de 11 M€ en 2014 à 16,8 M€ HT en 2023⁵⁶. Cette augmentation de moitié des coûts est expliquée par l'intégration de différentes recommandations des financeurs : éclairage des vitraux, réalisation de dix-sept baies sous forme de vitraux et création d'une mezzanine pour rendre à l'église son aspect architectural d'origine, à la demande de la direction régionale des affaires culturelles (Drac) (2,5 M€) ; exécution de fouilles archéologiques, à la demande de l'institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap) (0,6 M€) ; création de réserves supplémentaires pour une conservation des œuvres conforme aux exigences scientifiques du label, à la demande du service des musées de France (1,25 M€).

Évoquant un « *irréalisme du financement par la ville* », l'équipe municipale élue en 2020 a souhaité que la Drac expertise l'évolution des coûts du projet. Cette dernière faisait état, en octobre 2020, de nombreuses questions « *éludées ou remises à plus tard dans le processus d'élaboration très long de ce projet* » et, en particulier, la sous-estimation initiale des besoins réels s'agissant du dimensionnement des réserves pour assurer la conservation des œuvres⁵⁷.

Malgré les demandes formulées par la chambre, les conclusions de l'expertise n'ont été communiquées ni par l'ordonnateur, ni par la Drac.

Les travaux ont été suspendus le temps de l'expertise, puis ont repris au cours de l'année 2021. En 2023, les deux premières phases de travaux exécutés portant sur le marché de maîtrise d'œuvre pour la réhabilitation intérieure du bâtiment et l'agencement muséographique, ont représenté un montant de près de 8 M€ HT, soit un dépassement de 1,7 M€ des prévisions.

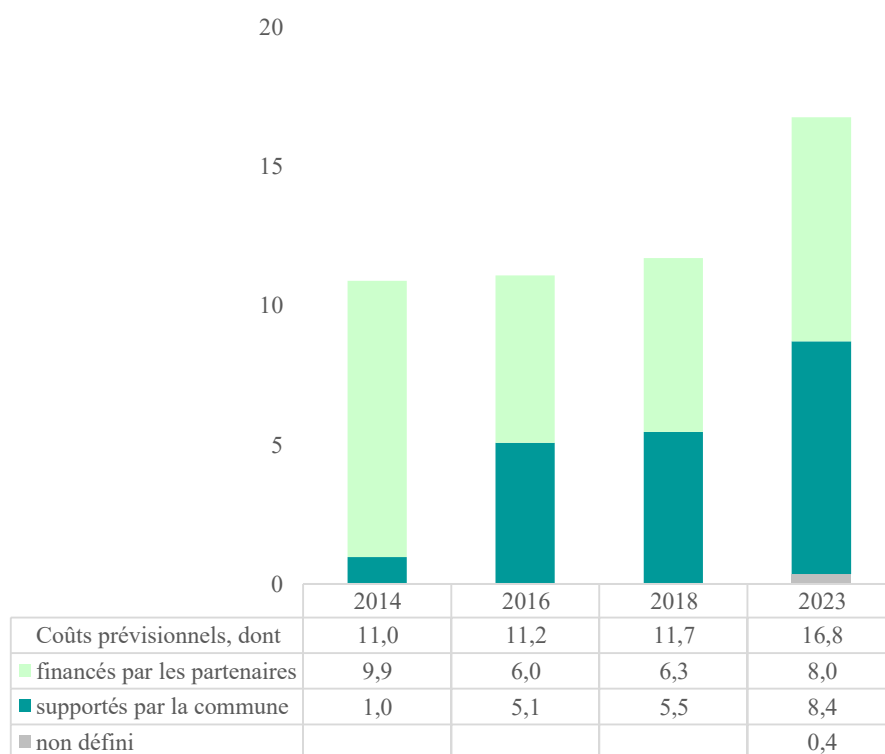
L'aménagement du parvis n'avait, à cette même date, pas fait l'objet de prévisions budgétaires.

3.3.3 Un financement non stabilisé

Les contributions des partenaires couvraient initialement plus de 90 % des dépenses d'investissement, laissant moins d'un million d'euros à la charge de la commune. Le montant total des contributions des financeurs a diminué de 1,6 M€ entre 2014 et 2023, tandis que le coût des travaux augmentait d'environ 5,8 M€. La commune de Morlaix devra, finalement, mobiliser 8,4 M€ de ressources budgétaires pour couvrir les dépenses d'investissement laissées à sa charge, auxquels pourraient s'ajouter, 0,4 M€ non encore financés à l'issue du contrôle.

⁵⁶ Cf. annexe 4 - tableau n°8, évolution des coûts prévisionnels et des financements 2014-2023.

⁵⁷ Compte rendu des réunions entre les représentants de la ville de Morlaix, du service des musées de France, de la Drac, les 19 et 20 octobre 2020 et note du service des musées de France (2016) sur l'urgence d'un calcul de la volumétrie des collections pour valider l'adéquation des surfaces des réserves avec les besoins, citée par l'avis sur avant-projet provisoire.

Graphique n° 1 : Evolutions des financements (en M€)

Source : Chambre régionale des comptes (coûts de l'opération d'après délibérations n° DMA 16.02.02 du 5 avril 2016, n° DF 18.01.02 du 31 janvier 2018, délibération n° DMA 14.09.05 du 18 décembre 2014, plan de financement août 2023).

Contrairement aux prévisions initiales, le projet a, ainsi, sensiblement pesé sur les dépenses d'investissement de la commune, dont le volume annuel s'est établi, en moyenne, à près de 6 M€ au cours de la période examinée.

3.3.4 Des coûts de fonctionnement non anticipés

Depuis 2016, les projets d'opérations d'investissement dont le montant prévisionnel total des dépenses est supérieur à un seuil fixé au regard des recettes réelles de fonctionnement doivent faire l'objet d'une présentation, au conseil municipal, d'une étude de leurs impacts pluriannuels sur les dépenses de fonctionnement⁵⁸.

Le coût initialement envisagé de l'opération n'imposait pas, en droit, la réalisation d'une telle étude d'impact. Cependant, les majorations successives du budget consacré à ce projet et *a fortiori* des montants laissés à la charge de la commune aurait dû conduire l'exécutif à mettre en œuvre cette mesure de bonne gestion des deniers publics.

⁵⁸ CGCT, art. L. 1611-9 et D. 1611-35.

Les coûts de fonctionnement du site, en personnels permanents, en fonctionnement courant et en animation, notamment via les expositions temporaires, n'ont, pourtant, pas fait l'objet d'estimations.

Cet équipement devait faire l'objet d'un transfert à Morlaix Communauté en janvier 2024. La fermeture du site depuis 2017 ne permet pas de fonder l'évaluation des charges ainsi transférées sur les dépenses réalisées au cours des trois années précédant la prise de compétence de l'intercommunalité. Les charges d'exploitation du nouvel équipement n'ont pas fait l'objet de projections.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le patrimoine architectural et monumental de la commune de Morlaix fait l'objet, depuis plusieurs décennies, de mesures de valorisation, dans l'optique du développement économique, touristique et culturel. Dans le même temps, et paradoxalement, le patrimoine municipal bâti ne fait pas l'objet d'une stratégie de gestion active.

Les effets de levier attendus, en particulier sur la revitalisation du centre-ville, ont permis d'inscrire plusieurs opérations dans une convention du programme national « Action cœur de ville » et de bénéficier de financements conséquents. Pour autant, la définition insuffisante des projets et le manque de fiabilité de leur chiffrage initial ont occasionné des retards et des surcoûts. Les charges de fonctionnement de certains équipements n'ont, au surplus, pas été anticipées.

4 LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET BUDGETAIRE

Le budget de la commune est composé du budget principal et de cinq budgets annexes. Le budget consacré au lotissement de l'Orée du bois relève de l'obligation qui s'attache à la comptabilisation des opérations d'aménagement, les autres du choix d'individualiser la gestion de services publics (cuisine centrale, pôle petite enfance, parc des expositions de Langolvas et centre de santé).

4.1 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes constitue, depuis 2008, une obligation de rang constitutionnel, pour les collectivités territoriales⁵⁹.

4.1.1 Une connaissance du patrimoine communal à parfaire

L'amélioration du suivi du patrimoine constituait l'un des principaux attendus de la réforme du cadre budgétaire et comptable du bloc communal opérée en 1997.

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification ; il tient, à cet effet, des inventaires physique et comptable. Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, coïncider⁶⁰. Les collectivités sont, par ailleurs, tenues de contrôler au moins une fois par exercice l'existence et la valeur de leurs actifs⁶¹.

Au cas d'espèce, l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable présentaient, fin 2022, des écarts cumulés d'une quarantaine de millions d'euros, correspondant à plus de 20 % de la valorisation brute des immobilisations inscrites à l'état de l'actif. Cet écart de valorisation dépasse 30 M€ pour les seuls biens mis à disposition, du fait d'erreurs d'écriture passées lors du transfert des compétences « eaux pluviales » et « assainissement » à Morlaix Communauté.

⁵⁹ Second alinéa de l'article 47-2 de la Constitution : « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

⁶⁰ M14. Instruction comptable tome 2, p. 181.

⁶¹ Arrêté du 13 novembre 2023 portant adoption du recueil des normes comptables applicables aux entités publiques locales visées à l'alinéa 2 de l'article 1^{er} du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Des dépenses de travaux achevés sont indument maintenues dans des comptes provisoires. C'était, notamment, le cas de l'équipement La Virgule, pourtant mis en service en 2021. Ce type d'anomalie est susceptible d'affecter le dispositif d'amortissement des biens.

Une quinzaine d'immobilisations présentent une valeur nette comptable négative (0,17 M€, en montants cumulés), signe d'un amortissement supérieur à la valeur d'origine.

Une insuffisante identification des biens inventoriés

Chaque immobilisation est, lors de son entrée dans le patrimoine, consignée sous un numéro d'inventaire librement déterminé par l'ordonnateur. Rappelé à chaque mouvement patrimonial affectant cette immobilisation, cet identifiant doit permettre de suivre l'évolution historique de cette dernière.

Au cas d'espèce, l'attribution des numéros d'inventaire ne répond pas à une méthodologie unique. Plusieurs immobilisations se sont vues attribuer un même numéro d'inventaire, bien qu'imputées à des comptes différents. Certains libellés paraissent devoir être actualisés, à l'instar de la participation au capital social de la Semaeb, dénommée Sembreizh depuis 2017.

Les travaux effectués en régie donnent lieu à l'établissement uniquement de deux fiches d'immobilisation par an, l'une pour la voirie et la seconde pour les bâtiments. L'imprécision des libellés (« Associations » ou « Interventions écoles », par exemple) ne permet pas d'affecter les dépenses réalisées à une immobilisation identifiée.

La chambre constate que des ajustements sont à opérer pour rendre concordants les documents établis par l'ordonnateur et le comptable. L'inventaire physique doit en outre être tenu avec davantage de rigueur. La commune pourra s'inspirer du guide produit à cet effet par le comité national de fiabilité des comptes locaux.

Recommandation n° 5. : En lien avec le comptable public, achever la mise en concordance de l'état de l'actif et de l'inventaire, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que la convention d'engagement conclue, en janvier 2024, avec les services de la direction des finances publiques, porte pour partie sur l'amélioration de la qualité comptable.

4.1.2 Des anomalies dans la comptabilité de stocks de terrains aménagés

Les opérations de lotissement sont suivies dans des budgets annexes. Les terrains aménagés en vue de leur vente n'ont pas vocation à figurer dans le patrimoine de la collectivité. La tenue d'une comptabilité de stocks pour le suivi de telles opérations d'aménagement de terrains est obligatoire. Le schéma comptable de suivi des stocks doit aboutir à une stricte égalité des charges et des produits et, par conséquent, à une neutralité du résultat de fonctionnement, un éventuel excédent ou déficit annuel étant porté par la section d'investissement⁶².

Le budget annexe « lotissement Orée du bois » créé en 2008 comporte plusieurs tranches d'aménagement.

Il a, à plusieurs reprises, fait apparaître un résultat de fonctionnement traduisant une méconnaissance des schémas d'écritures propres à ce type de budget. Cette situation n'a pas permis d'apprécier pleinement les conditions d'équilibre économique de l'opération faisant l'objet d'un suivi spécifique à travers ce budget annexe.

La chambre invite la commune à fiabiliser la tenue de la comptabilité des stocks de terrains aménagés.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que les services de la collectivité se sont rapprochés de ceux de la DDFIP pour bénéficier d'une formation sur ce point.

4.1.3 Des imputations inappropriées de certains flux entre budgets

Les budgets annexes de services publics à caractère administratif peuvent être équilibrés au moyen de subventions versées par le budget principal.

La commune de Morlaix a mis en œuvre cette faculté. Au cours de la période examinée, certaines des subventions d'équilibre attribuées aux budgets annexes n'ont pas été comptabilisées conformément aux dispositions réglementaires en vigueur⁶³.

Ces erreurs d'imputation comptable nuisent à la lisibilité des comptes et, en particulier, celle des flux réciproques entre les budgets de la commune.

La chambre constate, toutefois, que les différentes anomalies relevées ne sont pas de nature à conditionner l'appréciation de la situation financière à des retraitements préalables des comptes annuels.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que les erreurs d'imputation comptable relevées par la chambre ont été rectifiées au premier semestre 2024.

⁶² Instruction M14, tome 2, titre 1, chapitre 1, § 2.2.1.1 et titre 3, chapitre 4, § 4 et tome 1, annexes n°22 et 23.

⁶³ Les subventions versées aux budgets annexes « cuisine centrale » et « parc des expositions » ont été inscrites à un compte du budget principal réservé aux subventions de fonctionnement exceptionnelles (compte 67441 en lieu et place des comptes 6521 (M14) ou 65821 (M57). La subvention perçue par budget annexe « pôle petite enfance » figure à un compte inapproprié (compte 7474 au lieu du compte 7552 ou 75822 prévu pour la « prise en charge du déficit du budget annexe à caractère administratif par le budget principal).

4.2 L'information et la gestion budgétaires

4.2.1 Une présentation conforme des orientations et documents budgétaires

Le conseil municipal doit débattre des orientations budgétaires dans les deux mois précédant l'adoption du budget. Ce débat est alimenté par un rapport établi par le maire et dont le contenu minimal est fixé par la réglementation⁶⁴.

La chambre constate que, au cas d'espèce, le débat d'orientation budgétaire est organisé selon des modalités conformes aux règles de délai et de forme en vigueur. Elle relève positivement que les dépenses d'investissement donnent lieu, depuis 2021, à la présentation de plusieurs hypothèses assorties de projections pluriannuelles de l'autofinancement et de l'endettement résultant des différentes options.

Le projet de budget primitif est également transmis aux élus dans le respect des règles de délais. Sa présentation formelle est conforme au modèle réglementaire, sous la seule réserve de l'absence de l'annexe censée relater les contributions en nature apportées aux associations.

4.2.2 Un pilotage budgétaire perfectible

Le budget d'une collectivité territoriale doit être adopté en équilibre réel⁶⁵. Cette obligation implique une estimation sincère des dépenses et des recettes.

Depuis 2019, les taux d'exécution des dépenses d'investissement sont relativement élevés. Cette mobilisation effective des crédits inscrits traduit une qualité satisfaisante des prévisions budgétaires.

La comptabilité d'engagement tenue par l'ordonnateur permet d'établir l'état des restes à réaliser et de procéder aux opérations de rattachement des charges et des produits. Ces éléments n'appellent pas d'observations.

De nombreux investissements sont réalisés sur plusieurs années, à l'instar de l'opération de réhabilitation du musée. Dans ses précédents rapports publiés en 2006 et en 2016, la chambre avait recommandé la mise en œuvre d'une comptabilité distincte de ses engagements pluriannuels, fondée sur un régime budgétaire combinant autorisations de programme et crédits de paiement. Les dépenses étalées sur plusieurs exercices sont, pourtant, demeurées autorisées par des décisions budgétaires annuelles.

⁶⁴ CGCT, art. L. 2312-1 et D. 2312-3.

⁶⁵ CGCT, art. L. 1612-4.

La gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (dite AP/CP)

Ce régime permet de dissocier les crédits budgétaires nécessaires à l'engagement de dépenses réalisées sur plusieurs exercices (AP) de ceux nécessaires à leur mandatement, ouverts chaque année (CP). L'équilibre budgétaire de la section d'investissement est assuré par des recettes couvrant les seuls CP inscrits en dépenses au titre de l'exercice. La gestion en AP/CP peut ne porter que sur les opérations pluriannuelles significatives.

Chaque autorisation de programme délivrée est assortie d'un échéancier prévisionnel des crédits de paiement. Les montants inscrits en AP et en CP sont révisables en cours d'exercice.

CGCT, art. L. 2311-3 et R. 2311-9.

La gestion en AP/CP est de nature à améliorer la lisibilité de l'exécution budgétaire au regard des prévisions. La chambre renouvelle, par conséquent, ses précédentes recommandations.

Recommandation n° 6. : Mettre en place une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement des opérations présentant un caractère pluriannuel.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

La gestion budgétaire et comptable est globalement satisfaisante. L'analyse financière peut être réalisée sans retraitement préalable des comptes. L'information présentée aux élus du conseil municipal a crû en pertinence depuis 2021. Les suivis du patrimoine communal, des opérations d'investissement et de lotissement de terrain peuvent, toutefois être améliorés.

5 LA SITUATION FINANCIERE

La chambre a examiné la soutenabilité du programme d'investissement porté par le budget principal au regard, notamment, des évolutions des performances financières annuelles et de l'endettement. Sauf mention contraire, les développements à suivre portent, par conséquent, sur le seul budget principal.

5.1 Une contraction du résultat de fonctionnement et de l'autofinancement

S'il a cumulé plus de 6 M€ d'excédents sur la période examinée, le budget principal a, toutefois, enregistré une réduction de 60% de son résultat annuel. Cette dégradation s'est accélérée à compter de 2020 et a emporté celle de la capacité d'autofinancement, inférieure de près d'un million d'euros à son niveau de début de période.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute a, sur la période, représenté, en moyenne, 10 % des produits de gestion et moins de 7 % en 2022. La persistance de cette situation aurait dû alerter les élus communaux, dans la mesure où cet indicateur est usuellement attendu à plus de 15 %. Compte tenu de la relative stagnation des charges financières supportées par le budget principal, cette situation résulte d'une augmentation des charges de gestion supérieure, en volume, à celle des produits de même nature.

5.1.1 Une faible dynamique des produits de gestion

En 2022, le montant des produits de gestion s'est établi à 23,8 M€, en augmentation de 1,4 M€ par rapport à 2018.

5.1.1.1 Une politique fiscale atypique

Les ressources fiscales propres ont augmenté en moyenne de 1,8 % par an, soit un montant supplémentaire de 0,87 M€ sur la période.

En 2018, l'assiette fiscale imposée au profit de la commune était supérieure de 5 % à la moyenne des communes de population comparable (1 425 €, par habitant, contre 1 351 €). En outre, bien que n'ayant pas été augmentés depuis 2011, les taux d'imposition étaient globalement supérieurs de près de 15 % à la moyenne (de plus de 17 %, s'agissant de la taxe d'habitation, et de près de 13 % pour la taxe sur le foncier bâti).

La commune a choisi de réduire par deux fois la pression fiscale avant la réforme de la fiscalité directe locale survenue au cours de la période examinée ; les taux d'imposition ont été ainsi diminués de 2,2 % entre 2018 et 2020. Les manques à gagner qui en ont résulté ont été exposés au conseil municipal.

La fiscalité directe communale depuis 2020

Depuis 2020, la taxe d'habitation est perçue au titre des seuls résidences secondaires et logements vacants ; le taux d'imposition communal voté en 2019 devait être reconduit jusqu'en 2023.

La part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) a été transférée aux communes en 2021. L'agrégation du taux départemental (15,97 %) à celui de la commune (25,1 %) a ainsi déterminé le taux en vigueur (41,12 %).

Le transfert de la TFPB n'assurant pas nécessairement un produit égal à la perte de taxe d'habitation, un mécanisme de redistribution horizontale entre communes sur-compensées et sous-compensées a été mis en place.

Tableau n° 2 : Évolution des taux d'imposition communaux

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Taxe d'habitation – logements vacants</i>	19,62 %	19,62 %	19,62 %	19,62 %	19,62 %
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	25,66 %	25,4 %	25,1 %	41,12 %	41,12 %
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	72,22 %	72,22 %	71,5 %	71,5 %	71,5 %

Source : état financier 1259, DGFIP.

Pour la commune de Morlaix, le transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties n'a pas intégralement compensé la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. La commune bénéficie, par conséquent, d'un abondement au titre du dispositif de compensation, progressant annuellement en fonction du dynamisme des bases. En 2022, la commune tirait de la fiscalité directe (compensations incluses) une ressource budgétaire supérieure d'un quart à la moyenne des communes de populations comparables.

Une augmentation de 1 % du taux d'imposition de la taxe sur le foncier bâti à l'initiative du conseil municipal générerait un produit supplémentaire d'une centaine de milliers d'euros.

L'évolution des droits de mutation à titre onéreux (0,7 M€, en 2022, contre moins de 0,5 M€ en 2018) a, par ailleurs, contribué, pour près de 30 %, à celle de l'ensemble des ressources fiscales propres. Ces produits supplémentaires résultent d'une augmentation de plus de 20 % des montants des transactions immobilières entre 2018 et 2020⁶⁶. Dépendants de la conjoncture, les volumes atteints ne sont, toutefois, pas acquis.

5.1.1.2 Un produit issu de la fiscalité reversée en diminution

Le montant de la fiscalité reversée a, en moyenne, diminué sur la période de 1,1 % par an.

⁶⁶ Analyse pour les années 2020 et 2021, baromètre de l'immobilier des villes moyennes du programme ACV, Notaires de France, juillet 2022.

La fiscalité reversée correspond à deux types de flux financiers : entre la commune et Morlaix Communauté (attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire) d'une part, dispositif national de péréquation des ressources intercommunales et communales, d'autre part.

L'attribution de compensation (AC) a vocation à neutraliser les effets budgétaires des transferts de compétences à une structure intercommunale. Eventuellement révisée selon des modalités prévues réglementairement, elle ne peut faire l'objet d'aucune indexation⁶⁷.

Le transfert de la compétence du plan local d'urbanisme à la communauté d'agglomération a donné lieu à une révision de l'AC, selon des dispositions prévues en 2016 dont il a résulté une diminution au cours de la période (1,75 M€, en 2022, contre 1,9 M€ en 2018). Le montant de la dotation de solidarité communautaire est, par ailleurs, demeuré inchangé à 0,33 M€.

Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) consiste en une redistribution de ressources prélevées sur les collectivités les mieux dotées en recettes fiscales au bénéfice de celles dont les ressources sont les moins élevées et les charges les plus importantes.

Depuis 2017, la communauté d'agglomération de Morlaix est contributrice au FPIC. Après une période de transition, elle est devenue bénéficiaire nette en 2021. Le produit correspondant s'élevait à 0,18 M€ en 2022. Malgré les mécanismes de garanties, cette recette structurelle demeure sujette aux aléas tenant à ses modalités, complexes, de calcul.

5.1.1.3 Une stagnation des ressources institutionnelles

L'évolution des recettes institutionnelles (0,6 % au cours de la période de contrôle) traduit une situation ponctuellement majorée par des recettes exceptionnelles, alors que les produits structurels sont en stagnation ou en baisse.

Après les minoration de la dotation globale de fonctionnement (DGF), opérées au titre de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques entre 2014 et 2017, le montant de la DGF perçue par la commune de Morlaix n'a plus fait l'objet de refaction. Toutefois, la DGF n'a pas augmenté au cours de la période.

⁶⁷ Code général des impôts, art. 1906 nonies.

Tableau n° 3 : Évolutions de la dotation globale de fonctionnement - détail

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Total	3 942 289	3 906 288	3 866 032	3 901 614	3 943 961
<i>Dotation forfaitaire.</i>	2 770 615	2 725 550	2 658 306	2 651 921	2 644 593
<i>Dotation de solidarité rurale</i>	310 618	322 964	334 406	367 558	391 534
<i>Dotation de solidarité urbaine</i>	598 319	619 582	640 297	660 392	681 691
<i>Dotation nationale de péréquation</i>	260 719	238 192	233 023	221 743	226 143

Source : notifications DGF, direction générale des collectivités (DGCL).

En conséquence de la perte de population morlaisienne, la part forfaitaire est en diminution. La dotation nationale de péréquation, répartie à partir de la richesse fiscale potentielle, est également en diminution. En revanche, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, qui fait intervenir le nombre de logements sociaux, d'ayants-droits des aides au logement, le revenu des habitants et de potentiel financier, est en augmentation. C'est le cas également de la fraction « bourg centre » de la dotation de solidarité rurale, versée aux communes comptant jusqu'à 20 000 habitants, lorsqu'elles exercent des charges de centralité, au titre notamment de chef-lieu d'arrondissement.

Certaines autres ressources institutionnelles ont évolué en fonction d'éléments conjoncturels (fonds solidarité Covid et contributions financières de la Drac correspondant à des pertes de ressources ou à des dépenses subventionnées). *A contrario*, certaines évolutions sont structurelles. Il en est ainsi de la diminution du montant de compensation des exonérations sur les taxes locales (0,49 M€ en 2022, contre 0,63 M€, en 2018), du fait de son intégration dans le périmètre de compensation des effets de la réforme fiscale.

5.1.1.4 Des ressources d'exploitation facialement en hausse

Les ressources d'exploitation ont augmenté de près de 4 % en moyenne annuelle. Toutefois, cette augmentation résulte principalement, pour une part des remboursements de frais des budgets annexes vers le budget principal, d'autre part, d'une modification d'imputation budgétaire ⁶⁸.

5.1.2 Des charges de gestion en augmentation

En 2022, les charges de gestion s'établissaient à près de 21,9 M€, montant supérieur de plus de 2,25 M€ à celui constaté en 2018. Les charges à caractère général et la masse salariale sont à l'origine des trois quarts de cette augmentation.

⁶⁸ Depuis 2019, les recettes de stationnement ne constituent plus des produits du domaine.

5.1.2.1 Une augmentation notable des charges de personnel

Les charges de personnels ont augmenté de 7,5 % (soit 1,8 % en moyenne annuelle), pour atteindre 12,8 M€ en 2022. Ce montant représentait près de 60 % des charges courantes, en 2022, marque d'une rigidité, difficilement soutenable à terme, de la structure des dépenses.

L'augmentation des effectifs (290 agents, en 2022, contre 278, en 2018) constitue le principal motif de cette évolution. Elle tient à la création de nouveaux postes⁶⁹ et, dans une moindre mesure à la remunicipalisation du stationnement à partir de 2019 (deux agents). Les mesures réglementaires statutaires et catégorielles⁷⁰, ainsi que la revalorisation du point d'indice à partir du 1^{er} juillet 2022⁷¹, ont alimenté l'augmentation constatée.

Dans son précédent rapport, la chambre avait rappelé l'obligation de régulariser le régime du temps de travail des agents et relève positivement que la durée annuelle réglementaire de 1 607 heures a été mise en œuvre en 2018.

Au cours du présent contrôle, la chambre a constaté que le régime indemnitaire n'était pas conforme à la réglementation. Depuis, la situation a été régularisée par la mise en œuvre du régime indemnitaire en vigueur dans les fonctions publiques territoriale et de l'Etat⁷².

5.1.2.2 L'effet de l'inflation sur les charges à caractère général

Après une baisse ponctuelle, en 2020, du fait de la crise sanitaire, le contexte inflationniste qui a suivi a eu pour conséquence une augmentation de 0,76 M€ des charges à caractère général sur l'ensemble de la période. À titre d'illustration, la fourniture d'électricité a occasionné une dépense de plus d'1 M€ en 2022, contre 0,7 M€ en 2018. Cette augmentation générale des coûts n'a, toutefois, pas été intégralement supportée par la commune, éligible au dispositif mis en place pour en compenser les effets (0,3 M€).

5.1.2.3 Un volume de subventions sensible aux besoins des budgets annexes

Le nombre d'associations domiciliées à Morlaix peut être estimé à plus de 400. Ces associations interviennent principalement dans l'art, la culture et les sciences (25%), les sports et activités de plein air (17 %) et le cadre de vie, l'éducation populaire et les loisirs (15 %). La commune subventionne plus d'une centaine d'associations morlaisiennes.

⁶⁹ Dont notamment poste d'encadrement du pôle d'action culturelle, postes dédiés au fonctionnement et à l'animation de la plate-forme La Virgule, poste de responsable de la vie associative et démocratique.

⁷⁰ Protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations avec la mise en œuvre entre le 1^{er} janvier 2019 et le 1^{er} janvier 2021 de mesures de revalorisation, de restructuration des grades, de revalorisation indiciaire et de revalorisation de la filière sociale et paramédicale.

⁷¹ + 3,5 % à partir du 1^{er} juillet 2022.

⁷² Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, dit RIFSEEP.

Le montant des subventions versées aux associations et autres personnes de droit privé, en évolution moyenne annuelle de 1,3 %, s'établissait à 1,5 M€ en 2022, soit près de 7 % des dépenses réelles de fonctionnement. En incluant celles destinées au centre communal d'action sociale (CCAS), ce montant par habitant était, en 2021, supérieur de moitié à la moyenne des communes de taille similaire (134 € par habitant, contre 88 €). Cette particularité tient aux modalités de gestion de certains services municipaux ; l'association gestionnaire du théâtre bénéficiait, par exemple, de plus de 0,6 M€ de subventions en 2022.

Tableau n° 4 : Subventions versées (subventions exceptionnelles incluses)

<i>En M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Total	2,98	3,01	3,29	3,46	3,83
<i>Organismes privés</i>	1,42	1,44	1,36	1,41	1,50
<i>Organismes publics</i>	0,65	0,59	0,71	0,63	0,82
<i>dont CCAS</i>	0,64	0,59	0,70	0,62	0,82
<i>Budgets annexes</i>	0,16	0,17	0,62	0,30	0,28
<i>Parc des expositions</i>	0,08	0,09	0,14	0,16	0,09
<i>Cuisine centrale</i>	0,08	0,08	0,48	0,14	0,19
<i>Pôle petite enfance</i>	0,75	0,80	0,60	1,03	0,95
<i>Centre de santé</i>				0,09	0,03
<i>Lotissements</i>					0,13

Source : CRC (données compte de gestion).

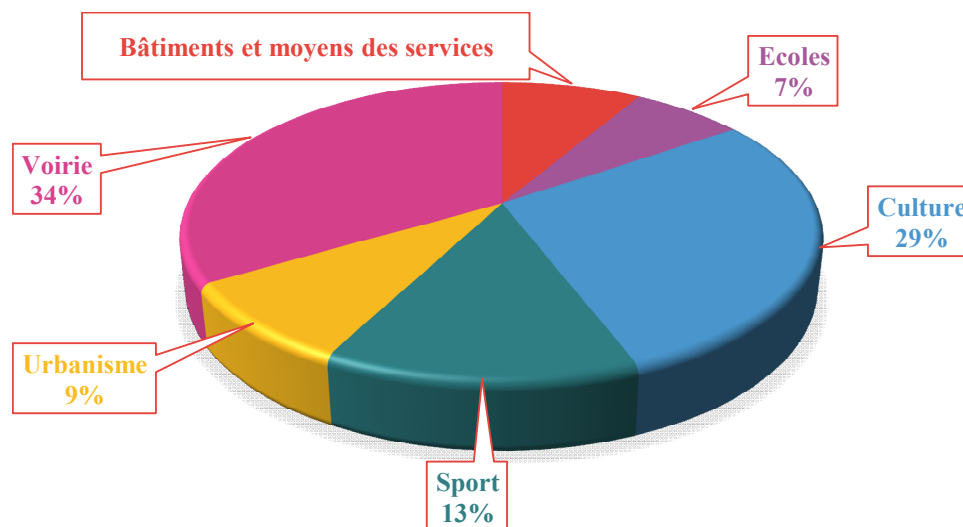
Ce poste de dépenses évolue principalement au gré des besoins des budgets annexes et du CCAS. L'activité réduite pendant les confinements de 2020 et 2021 a ainsi nécessité des augmentations ponctuelles des subventions d'équilibre de certains services pour compenser les pertes de recettes tarifaires (cuisine centrale, parc des expositions, pôle petite enfance). Les mesures de revalorisation de cadres d'emploi de la filière médico- sociale ont, par ailleurs, contribué à augmenter plus durablement les dépenses de personnels du pôle petite enfance.

5.2 Un programme d'investissement financé massivement par l'emprunt

Au cours de la période de contrôle, les dépenses d'équipement ont représenté 30,1 M€ au budget principal et 30,8 M€, tous budgets compris, soit une moyenne de 6 M€ par an sur la période.

Les dépenses d'équipement du budget principal sont passées d'un montant inférieur à 4 M€ en 2018, à plus 8 M€ en 2021, point d'acmé de la période sous contrôle.

L'évolution correspond pour partie à un effet « rattrapage » : en 2018, les dépenses d'équipement s'élevaient à 252 € par habitant, comparativement à un ratio de 324 € pour les communes de même strate. L'accélération donnée s'est toutefois traduite par un volume de dépenses d'équipement supérieur aux moyennes de référence. En 2021, le ratio a représenté 561 € par habitant pour la commune de Morlaix, comparativement à un ratio de 324 € par habitant pour la moyenne des communes de même strate.

Graphique n° 2 : Répartition des dépenses d'équipement du budget principal⁷³

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs.

Les principales opérations nouvelles ont porté sur le musée des Jacobins (6,4 M€), la plate-forme culturelle La Virgule (2,2 M€), la voie d'accès au port (2,1 M€) – ces trois opérations étant par ailleurs inscrite au programme ACV, et le terrain synthétique de football Coat Serho (2,8 M€).

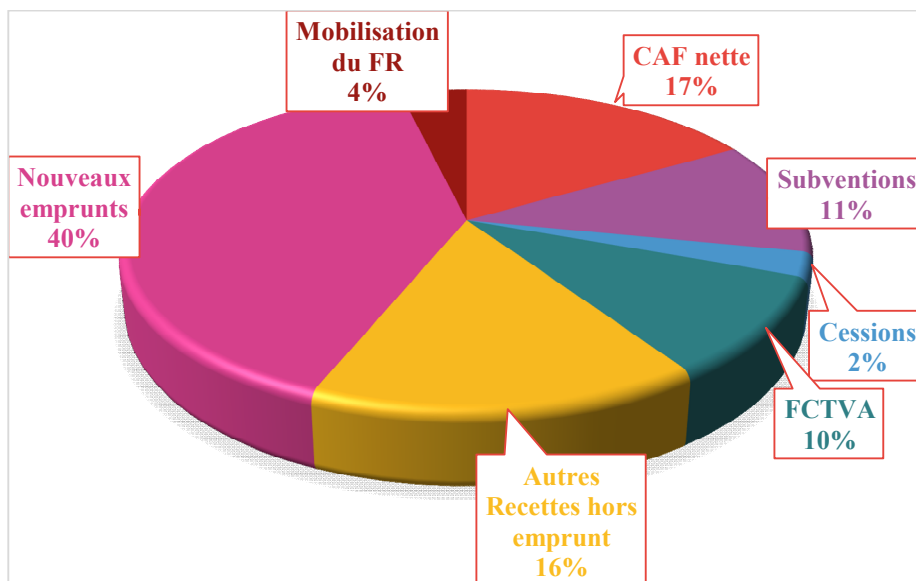
Si un effet « rattrapage » s'observe à partir du début de la période sous contrôle, l'année 2021 a concrétisé la réalisation d'une partie du programme ACV, avec un montant « hors norme » de dépenses d'équipement.

Depuis 2019, la politique d'investissement mise en œuvre n'est pas adaptée aux ressources. La contraction de la capacité d'autofinancement brute a coïncidé avec une augmentation de l'amortissement du capital emprunté. Il en a résulté une baisse de 1,4 M€ de l'autofinancement affecté annuellement à la couverture des dépenses d'équipement⁷⁴. L'ensemble des financements propres disponibles n'a couvert que 60 % des dépenses d'équipement, le solde étant principalement couvert par l'emprunt.

Le besoin de financement est passé de 0,4 M€ en 2018 à 5 M€ en 2020, année à partir de laquelle les emprunts souscrits ont toujours été supérieurs à 3 M€.

⁷³ En l'absence de vote des dépenses d'investissement par opérations, la ventilation a été reconstituée à partir des éléments présentés par opération dans les notes d'information des élus transmises en amont de la délibération annuelle portant sur le compte administratif.

⁷⁴ Cf. annexe 5, tableau n° 10.

Graphique n° 3 : Financement des investissements au budget principal 2018-2022

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion [autres recettes hors emprunt : dotations Etat : DISL, dotation d'équipement des territoires ruraux -DETR].

Pour autant, le volume de ressources mobilisées est inférieur de 1,3 M€ aux dépenses réalisées sur la période. Cet écart a été comblé par une mobilisation des excédents antérieurement constitués.

La chambre observe que la commune a réalisé un important effort d'investissement au regard de sa capacité de financement. Cette politique ne peut être soutenue dans le temps sous peine de déséquilibrer le bilan, compte tenu du peu de dynamisme des ressources budgétaires courantes et de l'insuffisante maîtrise des charges de fonctionnement.

5.3 Une situation bilantielle dégradée par l'alourdissement de la dette

Les performances financières annuelles et les modalités de financement des investissements ont fait évoluer le bilan de la commune. Le patrimoine valorisé approchait 175 M€, fin 2022, soit une cinquantaine de millions d'euros de plus qu'en début de période. L'insuffisance des ressources mobilisées pour faire face à l'effort d'investissement s'est traduite par une contraction du fonds de roulement (1,2 M€, fin 2022, contre 2,5 M€). La reconstitution amorcée après l'atteinte d'un point bas en 2020 tient au recours à l'emprunt qui apparaît, néanmoins, insuffisant au regard des besoins liés au fonctionnement de la commune : le fonds de roulement ne représentait, en effet, qu'une vingtaine de jours de dépenses courantes du seul budget principal.

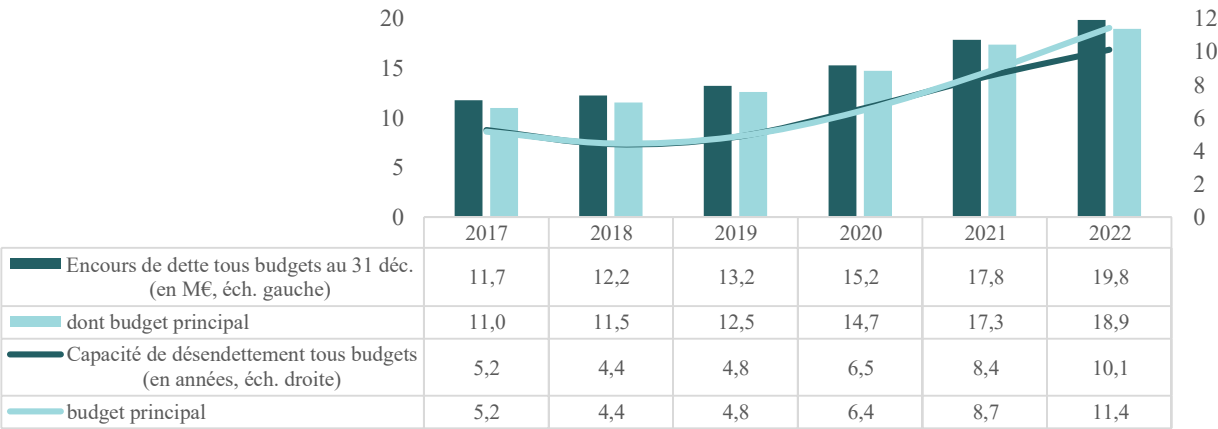
Cette insuffisance du fonds de roulement est, en partie, compensée par la persistance de dettes d'exploitation supérieures aux créances du même cycle. Cette situation, matérialisée, au bilan, par un besoin en fonds de roulement négatif, tient à l'accumulation, en fin d'exercice de dettes fournisseurs en attente de règlement. Elle permet à la commune de disposer d'un niveau de trésorerie plus conforme à ses besoins (près de deux mois de charges courantes, fin 2022).

L'encours de dette du budget principal est passé de 10,7 M€ à 18,9 M€, soit une progression de 72 %, auxquels s'ajoutent, à la marge, ceux des budgets annexes (0,9 M€ fin 2022). Seul le centre de santé a donné lieu à la mobilisation d'un nouvel emprunt sur la période examinée, les autres budgets enregistrant un désendettement tendanciel.

La capacité de désendettement de la commune, définie comme le nombre d'années nécessaire pour rembourser la dette si cette dernière affectait la totalité de son épargne brute à ce seul emploi, est un indicateur de solvabilité synthétisant la situation financière.

Cet indicateur, pour le budget principal, comme pour l'ensemble des budgets s'est nettement dégradé pour atteindre un niveau supérieur à dix ans en 2022.

Graphique n° 4 : Capacité de désendettement



Source : chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

Au vu des comptes 2022, le modèle de financement des investissements n'était pas soutenable. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que la capacité de désendettement a été ramenée en deçà de 8 ans, fin 2023. En outre, le budget primitif 2024 a été adopté avec des montants prévisionnels de dépenses d'équipement et d'autofinancement déterminés dans l'objectif de stabiliser l'encours de dette à un niveau inférieur à 20 M€. La chambre considère qu'il appartient à la commune de définir objectivement les limites qu'elle entend donner à sa politique d'investissement au-delà d'un horizon annuel.

Recommandation n° 7. : Déterminer un plafond d'endettement soutenable en référence à la capacité d'autofinancement.

Fin 2022, les emprunts contractés au titre du budget principal étaient adossés à des taux fixes et ne portaient pas de risque financier susceptible de résulter d'une dégradation des conditions d'accès au crédit. Ils présentaient, en outre, un taux apparent moyen de 1,4 %, plutôt favorable à la commune.

5.4 Les perspectives

5.4.1 Les prospectives réalisées

Les projections exposées lors des débats d'orientation budgétaire 2018, 2019 et 2020 étaient fondées sur une stabilisation des recettes et dépenses de fonctionnement. Les contractions de l'épargne nette attendues faisaient reposer le financement des dépenses d'investissement sur l'emprunt. En l'absence de plans d'action nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés, ces scénarios étaient, toutefois, peu réalistes.

La stratégie présentée dans le rapport d'orientations budgétaires 2021 a défini comme objectif le maintien d'un volume annuel de dépenses d'investissement de 6,3 M€ (hors remboursement d'emprunt), en moyenne, pour la période 2022-2026. Ce montant a, toutefois, été ramené à 5,85 M€ en 2023.

Ces dernières projections reposaient également sur une stabilisation du niveau des charges courantes entre 2023 et 2026. La collectivité n'a pas développé d'analyse des coûts permettant de chiffrer les économies de fonctionnement susceptibles de résulter du transfert attendu de quatre équipements (théâtre, musée, piscine et parc des expositions). Elle tablait sur une compensation partielle des charges transférées à Morlaix Communauté pour redresser son épargne brute. Ce scénario suppose que la communauté d'agglomération choisisse de ponctionner la fiscalité qu'elle reverse à la commune de montants inférieurs aux charges transférées à l'intercommunalité par la ville-centre.

La chambre observe que, si Morlaix Communauté a la faculté de fixer le montant de l'attribution de compensation indépendamment du montant des charges transférées telles qu'évaluées par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), un tel scénario n'était pas acquis à l'issue du contrôle. En outre, le seul transfert de quatre équipements n'est pas de nature à garantir une stabilité durable des dépenses de fonctionnement.

Les projections budgétaires réalisées font, par ailleurs, état d'un accroissement de l'épargne nette, entre 2023 et 2026. Elles apparaissaient caduques dès 2023, au regard des montants d'emprunt effectivement mobilisés (3 M€, en 2023, contre 1,3 M€ projetés). Le profil d'extinction de la dette fait apparaître une augmentation des remboursements en capital jusqu'en 2025 inclus et une capacité d'autofinancement brute insuffisante pour couvrir cette charge budgétaire (1,79 M€, en 2023, 2024 et 2025).

L'augmentation de l'annuité contraindra la formation de l'autofinancement disponible. Compte tenu de la structure de la dette, l'incidence de la hausse des taux d'intérêt sera, toutefois, limitée aux seuls nouveaux emprunts.

5.4.2 Le risque financier apparu avec la création d'un centre de santé

Le centre de santé

En 2018, la candidature au programme Action cœur de ville comprenait le projet de création d'une maison de santé médicale, au sein de laquelle les praticiens exercent une activité libérale. C'est, finalement, la création d'un centre de santé municipal accueillant des praticiens salariés qui a été intégrée, en mars 2021, au programme « opération de requalification du territoire »⁷⁵.

Les locaux devant, à terme, abriter le centre sont une propriété communale. Compte tenu de leur indisponibilité, pour cause de travaux, jusqu'au début 2024, des locaux ont été acquis par la commune pour permettre le fonctionnement provisoire du centre dès septembre 2023.

En avril 2023, l'exploitation du centre a été confiée à la Fondation Ildys dans le cadre d'une convention. Cette convention prévoit la mise à disposition, à titre gratuit, des locaux par la commune. La commune s'est engagée, dans le cadre d'un avenant conclu en septembre 2023, à prendre en charge le tiers d'un éventuel déficit d'exploitation.

La chambre observe que l'absence de plafonnement de l'engagement consenti par la commune fait naître un risque financier pour cette dernière, dont l'incidence sur la trajectoire budgétaire à venir n'a pas été évaluée.

5.4.3 La nécessité de définir une trajectoire budgétaire soutenable

L'évolution du contenu de l'intérêt communautaire pourrait déboucher sur de nouveaux transferts d'équipements et ouvrir des réflexions portant sur d'autres compétences relevant actuellement de l'échelon communal. Au vu de son rayonnement territorial⁷⁶, la cuisine centrale en constitue l'illustration la plus parlante. Une définition de l'action sociale communautaire pourrait également être envisagée.

Dans l'immédiat, le transfert d'équipements communaux à Morlaix Communauté devait s'accompagner, dès 2024, de celui des agents affectés à leur exploitation, dont le nombre a été estimé à dix-neuf. La diminution de plusieurs centaines de milliers d'euros de la masse salariale occasionnée par ce mouvement de personnel coïncide avec la mise en conformité du régime indemnitaire et la première révision des lignes directrices de gestion⁷⁷. Il appartiendra à l'ordonnateur de mettre à profit ces circonstances pour prendre les mesures nécessaires à la maîtrise des charges de personnel.

La tarification des services proposés et la fiscalité constituent également des leviers mobilisables en vue du rétablissement de la capacité d'autofinancement.

Le volume des investissements devra, en tout état de cause, être adapté à la capacité de financement de la commune pour assurer une trajectoire budgétaire soutenable dans la durée.

⁷⁵ Les deux dispositifs sont encadrés par le code de la santé publique (art. L. 6323-1-5 de ce code).

⁷⁶ Repas produits pour des structures publiques et privées de Morlaix ainsi que de Carantec, Guerlesquin, Henvic, Plourin-lès-Morlaix, Plougonven, Plouenan, Poueneour-Menez, Saint-Martin-des-champs, Sainte-Sève, Taulé, Brest, Pouigneau.

⁷⁷ Précédent document couvrant la période 2021-2023.

Le pilotage budgétaire à partir de la technique des autorisations de programme et des crédits de paiement est de nature à adapter la mobilisation des financements pour les projets pluriannuels. De même, le développement d'outils d'analyse des coûts complets permettrait d'améliorer la connaissance des différents postes de dépenses et contribuer utilement à la maîtrise des charges. À titre d'exemple, l'exploitation des données relatives à la consommation d'énergie suivies dans le cadre du décret tertiaire permettrait de moduler les horaires d'ouverture des lieux ouverts au public.

Au regard de la situation observée à l'issue de son contrôle, la chambre préconise la mise en œuvre de toute mesure pour rétablir la capacité d'autofinancement, dans le cadre d'une programmation d'investissement soutenable.

Recommandation n° 8. : Établir une prospective financière en fonctionnement comme en investissement, sur la base d'hypothèses réalistes d'évolution des recettes et de volumes de dépenses d'équipement soutenables.

Dans ses réponses aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué avoir pris en compte des hypothèses adossées aux prévisions nationales et aux trajectoires antérieures constatées pour établir la prospective présentée pour le vote du budget primitif 2024.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le faible dynamisme des principales ressources budgétaires et la croissance des charges courantes ont conduit à une dégradation de la capacité d'autofinancement. La commune s'est, pourtant, engagée dans un effort d'investissement conséquent, qu'elle a choisi de financer en privilégiant l'emprunt. Ces choix ont porté l'endettement à un niveau difficilement supportable par le budget communal.

Le modèle de financement des investissements n'est pas soutenable, au vu de l'endettement de la collectivité susceptible d'en résulter. Pour l'avenir, il appartient à la commune de définir sans délai une stratégie de maîtrise des charges et d'évaluer le volume d'investissements soutenable.

ANNEXES

Annexe n° 1. Gouvernance depuis 2020 - points de contrôle	48
Annexe n° 2. Indemnités de fonctions	49
Annexe n° 3. Pilotage budgétaire.....	50
Annexe n° 4. Programme Action cœur de ville – données chiffrées	51
Annexe n° 5. Analyse financière – budget principal.....	53
Annexe n° 6. Réponses des ordonnateurs	57

Annexe n° 1. Gouvernance depuis 2020 - points de contrôle

Point de contrôle	Référence	Délibération le cas échéant	Commentaire
Lecture de la charte de l' élu local	L. 11111-1 et L. 2121-7	Procès-verbal du 4 juillet 2020	
Dispositions relatives au règlement intérieur	L. 2121-8	Délibération 17 décembre 2020 modifiée par délibération 17 novembre 2022	
Convocations au conseil municipal	L. 212112		Délai de 5 jours francs
Information des élus en préalable des délibérations	L.212113	Note explicative de synthèse jointe au projet de délibération	
Élection membres CAO	L.212121	Délibération 24 juillet 2020	Représentation proportionnelle aux deux listes
Formation de commissions	L.212122	Délibérations 24 septembre 2020 (affaires sociales et solidarités, enseignement et culture, vie associative, jeunesse et sport, aménagement et transition écologique)	Représentation proportionnelle aux deux listes
Élection de la commission consultative des services publics locaux	L. 1413-1	Délibération 24 juillet 2020	
Droit de l'opposition	L. 2121271 L. 2143-3		Articles 33 et 34 du règlement intérieur du conseil municipal
Nombre d'adjoints	L. 21222	Délibération 4 juillet 2020	9 adjoints : conforme aux dispositions
Délégation du conseil municipal au maire	L. 212222	Délibération 4 juillet 2020	Délégation : 28 sur 28 possibles en 2020, avec précision des montants maximum, le cas échéant
Droit à la formation des élus	L. 2123-12	Délibération 24 juillet 2020	Annexe C1.2 du compte administratif 2020 et 2021 renseignée, 2022 conforme (infos nominatives + coût formation)
Indemnités de fonction des adjoints et conseillers délégués	L. 2123-20 et suivants (L.2123-24-1)	Délibération 24 juillet 2020	Minoration maire et adjoints pour indemnisation conseillers délégués et conseillers municipaux

Source : CRC.

Annexe n° 2. Indemnités de fonctions

<i>En valeur 2020 avec IB 1027 = IM 820 soit 3 889,40 €</i>	Maximum Art. L. 2123-22 CGCT	Voté Délibération du 24 juillet 2020 fixant le taux d'indemnité de fonction du maire, des adjoints et des conseillers municipaux	Maximum de la majoration Art. R. 2123-23 CGCT	Voté Délibération du 24 juillet 2020 portant majoration des indemnités
<i>Maire</i>	65 % de l'indice 1027 Soit 2 528,11 €	57,74 % soit 2 245,74 €	Jusqu'à 90% (DSU), 20 % (chef-lieu arrondissement)	79,95 % de l'indice 1027, majoré de 20 % des 57,74 % de l'indice 1027 soit 3 558,72 €
<i>Adjoints (9)</i>	27,5 % de l'indice 1027 Soit 1 069,59 €	18,68 % soit 726,54 €	Jusqu'à 33 % (DSU), 20 % (chef-lieu d'arrondissement)	22,42 % de l'indice 1027, majoré de 20 % des 18,68 % de l'indice 1027 soit 1017,31 €
<i>Conseillers délégués (16)</i>	Jusqu'à 27,5 % de l'indice, en fonction du reliquat de l'enveloppe disponible	4,40 % soit 171,13 €	-	
<i>Conseillers (7)</i>	6 % de l'indice 1027 au maximum en fonction du reliquat de l'enveloppe disponible	2,32 % soit 90,23 €	-	
<i>Total</i>	Enveloppe indemnitaire maximale = indemnité maximale du maire + indemnités maximales des adjoints en exercice soit = 12 154,38 €	Montant total des indemnités votées : soit 12 154, 375 €		

Source : chambre régionale des comptes, à partir des délibérations du 24 juillet 2020.

Annexe n° 3. Pilotage budgétaire

Tableau n° 5 : Taux d'exécution du budget principal

Taux d'exécution du budget principal	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses réelles de fonctionnement	94%	96%	92%	95%	94%
Recettes réelles de fonctionnement	103%	100%	100%	101%	99%
Dépenses réelles d'investissement	52%	70%	84%	80%	75%
Recettes réelles d'investissement	67%	80%	78%	84%	77%
Avec les restes à réaliser					
Dépenses réelles d'investissement	56%	81%	93%	89%	82%
Recettes réelles d'investissement	72%	88%	88%	94%	83%

Source : CRC (données : comptes administratifs).

Tableau n° 6 : Investissements pluriannuels

Tableau des investissements pluriannuels (K€)	2023	2024	2025	2026
Projets spécifiques	5 963	5 285	5 285	5 285
Réhabilitation du Musée de Morlaix (phase 2+ fouilles en 2023)	1 080	700	700	700
Travaux de construction et réhabilitation de l'école Corentin Caër	1 217			
Travaux divers dans les écoles (Gambetta, Jean Jaurès, etc.)	329	400	400	400
Réaménagement de la rampe Saint-Nicolas	1 213			
Réfection de la voirie rue Guy Le Normand	670			
Restructuration de l'îlot du Dossen (études, déconstruction)	322			
Opérations spécifiques de voirie (route de Paris, avenue de Truro, etc.)		2 100	1 900	900
Rénovation thermique des bâtiments publics		1 000	1 200	2 200
Remboursement îlot Gambetta (EPF)	93			
Opérations diverses "Action Cœur de Ville" (parkings, etc.)	109	300	300	300
Dispositifs d'aide à la rénovation (OPAH Copropriétés, etc.)	45	150	150	150
Travaux divers des équipements sportifs (vestiaires Aurégan, Kéranroux, etc.)	283	300	300	300
Solde des travaux du plateau footballistique de Coat Serho	258			
Aménagements et équipements cyclables (transition écologique)	110	100	100	100
Mobilier et matériel scolaire	38	40	40	40
Budget d'investissement participatif	100	100	100	100
Travaux dans les cimetières	23	45	45	45
Projets informatiques spécifiques (migration autocom, espace citoyen, etc.)	72	50	50	50
Dépenses permanentes (minimales)	2 237	2 237	2 237	2 237
Travaux en régie	90	90	90	90
Espaces publics (travaux de voirie)	745	750	750	750
Espaces verts	185	200	200	200
Patrimoine bâti	540	600	600	600
Informatique	116	90	90	90
Moyens des services	329	350	350	350
Urbanisme	232	300	300	300
Ajustement 75% du BP	6 150	5 750	5 750	5 750

Source : CRC (données ; rapport d'orientation budgétaire 2023).

Annexe n° 4. Programme Action cœur de ville – données chiffrées

Tableau n° 7 : Évolution du coût total du programme Action cœur de ville

<i>Actions, en € TTC</i>	2018	2023
<i>Liaison funiculaire</i>	8 000 000	supprimé
<i>Concession multisite Dossen</i>	-	1 822 473
<i>Etude pré op RU gare</i>	-	49 000
<i>Requalification accès port</i>	1 900 000	1 686 000
<i>Recharge véhicule électrique</i>	-	226 000
<i>Etude liaison verticale</i>	-	35 000
<i>Parking rampe Saint-Nicolas</i>	1 800 000	1 198 300
<i>Rayonnement de la maison de Penanault</i>	157 250	-
<i>Aménagement parking Léon Blum</i>	-	20 000
<i>Aménagement parking rue de Brest</i>	-	20 000
<i>Equipements stationnement vélos</i>	-	200 000
<i>Schéma de référence</i>	60 000	59 637
<i>Entrée de ville : route de paris</i>	-	1 650 000
<i>Eclairage viaduc de Morlaix</i>	-	105 000
<i>Eclairage cœur de ville</i>	-	95 000
<i>Jardins éphémères</i>	-	200 000
<i>La Virgule</i>	1 010 522	1 612 500
<i>Musée des jacobins</i>	11 706 039	18 272 056
<i>MJC ilot Dossen</i>	-	2 248 000
<i>Centre de santé</i>	-	1 002 607
<i>Rénovation énergétique école maternelle</i>	-	665 000
Total	24 633 811	31 166 573

Source : CRC (données : maquette financière validée par le comité de pilotage ACV juin 2023).

Tableau n° 8 : : Évolution du projet de réhabilitation du Musée des Jacobins

<i>Plans de financement</i>	2014	2016	2018	2023
<i>Coût prévisionnel de l'opération en € HT</i>	10 958 952	11 157 797	11 706 040	16 752 463
<i>Dont Intercommunalité</i>	2 721 376	800 000	814 690	814 690
<i>Dont Pays de Morlaix</i>	1 088 550	600 000	600 000	0
<i>Dont État (Drac)</i>	3 131 936	2 789 449	2 793 338	2 793 338
<i>Dont État (DSIL)</i>			500 000	1 380 000
<i>Dont Département</i>	2 177 100	1 025 000	1 033 361	1 033 361
<i>Dont Région</i>	800 000	800 000	511 018	2 011 018
<i>Total financements (hors commune)</i>	9 918 962	6 014 449	6 252 407	8 032 407
<i>Commune</i>	966 540	5 069 898	5 453 635	8 361 757
<i>Autres</i>			0	359 400

Source : délibérations n° DMA 16.02.02 du 5 avril 2016, n° DF 18.01.02 du 31 janvier 2018, délibération n° DMA 14.09.05 du 18 décembre 2014, plan de financement août 2023.

Annexe n° 5. Analyse financière – budget principal

Tableau n° 9 : Performances financières annuelles

<i>En M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	11,80	11,59	11,63	12,19	12,67
+ <i>Fiscalité reversée</i>	2,37	2,30	2,12	2,28	2,27
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	14,18	13,90	13,75	14,47	14,95
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	3,17	3,87	3,10	3,59	3,71
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	4,89	4,82	4,88	4,70	5,01
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	0,09	0,10	0,09	0,08	0,09
= Produits de gestion (A)	22,33	22,69	21,83	22,85	23,75
<i>Charges à caractère général</i>	4,05	4,30	3,50	4,05	4,81
+ <i>Charges de personnel</i>	11,91	11,96	12,06	12,61	12,80
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	2,07	2,04	2,07	2,04	2,32
+ <i>Autres charges de gestion</i>	1,43	1,40	1,14	1,65	1,53
= Charges de gestion (B)	19,45	19,70	18,77	20,35	21,46
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2,87	2,99	3,06	2,50	2,29
<i>en % des produits de gestion</i>	12,9%	13,2%	14,0%	11,0%	9,6%
+/- <i>Résultat financier</i>	-0,28	-0,28	-0,27	-0,28	-0,27
- <i>Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux</i>	0,16	0,17	0,62	0,30	0,28
+/- <i>Autres produits et charges excep. réels</i>	0,16	0,05	0,13	0,06	-0,09
= CAF brute	2,59	2,59	2,30	1,99	1,65
<i>en % des produits de gestion</i>	11,6%	11,4%	10,5%	8,7%	7,0%

<i>En M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022
- Dotations nettes aux amortissements	0,95	0,92	1,01	0,98	1,01
- Dotations nettes aux provisions	-0,09	0,01	0,01	0,00	-0,06
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00
= Résultat section de fonctionnement	1,73	1,66	1,28	1,01	0,70

Source : chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

Tableau n° 10 : Financement des investissements

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
= CAF brute	2,59	2,59	2,30	1,99	1,66
- Annuité en capital de la dette	0,92	0,89	1,01	1,21	1,41
=CAF nette (A)	1,67	1,70	1,28	0,78	0,25
TLE et taxe d'aménagement	0,05	0,05	0,04	0,06	0,05
+ FCTVA	0,23	0,48	0,54	0,72	1,41
+ Subventions d'investissement	0,61	0,04	0,70	1,85	0,70
+ Fonds affectés à l'équipement	0,36	0,58	0,88	1,25	0,85
+ Produits de cession	0,00	0,12	0,39	0,26	0,07
+ Autres recettes	0,56	0,03	0,34	0,10	0,11
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	1,81	1,30	2,88	4,25	3,19
= Financement propre disponible (A+B)	3,48	3,00	4,16	5,03	3,44
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	90,30%	58,20%	59,40%	62,60%	56,60%
- Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	3,86	5,16	7,00	8,03	6,08
- Subventions d'équipement (y c. subventions en nature)	0,03	0,69	1,26	0,32	0,30
- Subventions versées (attributions compensation)			0,05	0,05	0,05
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés			0,34		0,11
- Participations et inv. financiers nets	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02
- Charges à répartir			0,52		
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0,05	0,06	0,06	0,06	0,01
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-0,43	-2,88	-5,04	-3,42	-3,10
+/- Solde des opérations pour compte de tiers		0,00	0,00		0,01
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-0,43	-2,88	-5,05	-3,42	-3,09
Nouveaux emprunts de l'année	1,50	2,00	3,20	3,90	3,00
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1,07	-0,88	-1,85	0,48	-0,09

Source : chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

Tableau n° 11 : Bilan fonctionnel

<i>en M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Ressources stables, dont</i>	127,76	132,25	136,15	142,23	165,58	170,93
<i>Réserves</i>	60,05	61,07	61,64	64,76	77,72	78,39
<i>Résultat N</i>	1,26	1,73	1,66	1,28	1,01	0,72
<i>Report à nouveau (excédent N-1)</i>	2,07	2,30	3,47	2,01	1,07	1,40
<i>Subventions d'investissement reçues</i>	20,50	21,46	22,07	23,64	27,13	28,68
<i>Provisions</i>	0,17	0,08	0,10	0,11	0,11	0,05
<i>Dettes financières</i>	10,97	11,50	12,55	14,67	17,31	18,89
<i>Emplois immobilisés (F), dont</i>	125,24	128,67	133,45	141,38	164,24	169,70
<i>Immobilisations propres nettes (hors en cours)</i>	112,37	114,95	123,83	127,23	130,65	133,09
<i>dont subventions d'équipement versées hors attributions de compensation</i>	0,81	0,67	1,19	2,25	2,33	2,43
<i>dont immobilisations corporelles</i>	109,91	112,39	120,54	123,76	126,82	129,08
<i>dont immobilisations financières</i>	0,18	0,16	0,14	0,12	0,10	0,08
<i>Immobilisations en cours</i>	5,77	6,61	2,51	6,62	11,02	14,15
<i>Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition</i>	7,10	7,10	7,10	7,10	22,24	22,24
<i>Opérations sous mandats</i>	0,01			0,01	0,01	
<i>Charges à répartir</i>				0,41	0,31	0,21
= <i>Fonds de roulement net global (E-F)</i>	2,51	3,58	2,70	0,86	1,34	1,23
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	46,1	66,3	49,4	16,4	23,7	20,7
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	-0,21	-0,80	-0,73	-1,91	-1,26	-2,19
= <i>Trésorerie nette</i>	2,73	4,38	3,43	2,76	2,59	3,42
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	50,0	81,0	62,7	53,0	45,9	57,5

Source : chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

Annexe n° 6. Réponses des ordonnateurs

REÇU

Par GREFFE , 08:32, 13/11/2024



VILLE DE MORLAIX

Pôle Direction Générale

Madame la Présidente

Chambre Régionale des Comptes de Bretagne

3, rue Robert d'Arbrissel

CS 64231

35042 RENNES Cedex

Morlaix, le 12 novembre 2024

**Objet : Rapport d'observations définitives au contrôle des comptes et de la gestion
Exercice 2018 et suivants**

Madame la Présidente,

Je fais suite à votre correspondance, en date du 17 octobre 2024, portant communication du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de gestion de la commune de Morlaix, pour la période 2018 et suivantes, arrêté par la Chambre, lors de sa séance du 17 septembre 2024.

C'est avec une grande attention que j'ai pris connaissance des observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes.

Je tenais, en tout premier lieu, à vous remercier pour le travail important débuté en juillet 2023, travail effectué par votre rapporteur et sa collaboratrice, qui a permis de conduire à une analyse approfondie, de nos comptes et de la gestion de notre collectivité. La présente période d'examens a malheureusement été contrainte par l'épisode de cyberattaque, qui a paralysé l'administration communale, dès le 21 septembre 2023, avec des perturbations jusqu'à la mi-novembre 2023, contraignant nos échanges et la communication des questionnaires.

Je tire pour ma part un constat tout à fait positif de ce contrôle, qui permettra à l'assemblée délibérante de conforter les résultats déjà obtenus et d'atteindre, via un plan d'actions, les améliorations de la gestion de la collectivité. Par ailleurs, la mission réalisée par la Chambre apporte une valeur ajoutée à l'administration communale qui a, d'ores et déjà, mis en œuvre plusieurs des observations et recommandations formulées.

Conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, je souhaite porter à votre connaissance plusieurs remarques et précisions, qu'il me semble opportun de formuler.

Tout d'abord, j'ai pu apprécier la prise en compte par la Chambre, lors de son contrôle, de la forte dimension patrimoniale et la concentration des services publics et équipements structurants (parc des expositions de Langolvas, La Virgule, le musée des Jacobins, le théâtre, les équipements sportifs...), qui

pèsent *de facto* sur les ressources budgétaires de la commune ainsi que les charges de centralité supportées jusqu'au 1^{er} janvier 2024, date marquant le transfert d'équipements d'intérêt communautaire.

Je me félicite, également, qu'aucune recommandation n'ait été formulée dans les domaines de la commande publique et des ressources humaines, preuve de l'expertise de l'administration communale.

Par ailleurs, j'ai pu noter la décision de la Chambre de prendre en considération plusieurs des éléments formulés par la Ville, dans le cadre de sa réponse au rapport d'observations provisoires (courrier en date du 5 juillet 2024) et d'ajuster son rapport d'observations définitives. Ainsi :

- Les risques de conflits d'intérêts pour les élus siégeant au sein de conseils d'administration de certaines associations ont été levés par l'adoption de délibérations du conseil municipal, actant le retrait de ses représentants de ces instances associatives. Mesure qui s'est également accompagnée par la désignation d'un référent déontologue de l' élu local.
- La publicité des actes et documents administratifs ou budgétaires selon les modalités prévues réglementairement a été corrigée par l'administration communale, dès l'exercice budgétaire 2024.
- La mise en place sans délai du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), en lieu et place des régimes indemnitaires existants, a été régularisée par délibération du conseil municipal du 11 avril 2024.
- Les comités de pilotage « Action Cœur de Ville », réunis en 2022 et 2023, les comités de pilotage *ad hoc* en 2022 et en 2023, pour l'ensemble des projets, ainsi que l'ensemble des réalisations soulignent que des points d'étape ont bien été réalisés, au niveau programme ou au niveau projet. Le dispositif de suivi et d'évaluation a bien été mis en œuvre au travers de l'avenant de prolongation 2023-2026 et annexé à la délibération approuvée en conseil municipal du 16 novembre 2023. L'ensemble des opérations du programme a été saisi sur la plateforme en ligne GRIST de l'ANCT, conformément au guide national et aux dispositions de l'avenant à la convention. L'ensemble de ces données confirme que les projets sont donc bien pilotés par les élus et les partenaires. Aussi, ces éléments portés à votre connaissance, suite à la recommandation relative à l'insuffisance du dispositif de suivi et d'évaluation du programme « Action cœur de ville » ont bien été retenus par la Chambre. Malgré tout, celle-ci maintient que le pilotage dudit programme n'est pas en adéquation avec les dispositions initialement convenues entre les différents partenaires et que les élus morlaisiens n'ont pas disposé d'une information suffisante, quant à l'avancement du projet.

Je me permets néanmoins de revenir sur quelques points du rapport sur lesquels je voudrais apporter des éléments complémentaires :

1. Le fonctionnement du conseil municipal

La Chambre a convenu que le fonctionnement du conseil municipal n'appelle pas d'observations et que la correction de quelques points d'irrégularité permettra de prévenir les risques pesant sur la légalité des décisions prises.

Ainsi, les erreurs matérielles marginales des délibérations, relatives aux indemnités de fonction (taux des indemnités et majoration) relevées par la Chambre, ainsi que la prise en compte automatique des éventuelles revalorisations du point d'indice ont été régularisées par une délibération du conseil municipal, en date du 26 septembre 2024.

La Ville convient de l'observation formulée par la Chambre concernant les éléments de l'ensemble des indemnités perçues par les élus dans le cadre de leur mandat, qui doivent être diffusés, chaque année, avant l'examen du budget. Un tableau récapitulatif desdites indemnités a bien été communiqué en amont de l'adoption du budget 2024. La Commune prend acte que ce tableau devra également apparaître dans le procès-verbal de séance, comme rappelé par la Chambre.

La Chambre invite la collectivité à sécuriser les actes du conseil municipal en assurant une publicité conforme aux dispositions en vigueur, en précisant en l'espèce que toutes les délibérations n'étaient pas accessibles en ligne. La Ville indique que, depuis le 15 février 2024, chaque délibération peut être téléchargée sur le site internet de la commune. Cette publication sous forme électronique était également disponible avant 2024, mais ne mentionnait pas la datation de la publication électronique de l'acte assurant une publicité non conforme aux dispositions en vigueur, élément qui a depuis été rectifié par la commune.

- **Recommandation n° 1 : Respecter la délégation de pouvoirs consentie au maire par le conseil municipal, en application des articles L.2122-2 et L.2122-23 du CGCT**

La collectivité s'engage à respecter de manière complète la délégation de pouvoirs consentie au maire sur l'ensemble des domaines dans lesquels le maire, par délégation, est seul compétent pour agir. Les éléments de la mise en œuvre de la délégation devront être repris de manière plus précise dans un tableau détaillé, intégré au procès-verbal de séance, et notamment le montant des engagements financiers. Cette procédure a d'ores-et-déjà été intégrée dans la gestion du conseil municipal.

2. Les relations aux associations

La collectivité prend acte de la demande de la Chambre de présenter au conseil municipal un règlement d'attribution des subventions, exposant les critères et modalités de soutien de la commune, ainsi que la publication des données essentielles des conventions signées avec les associations. Ce règlement pourra être inspiré des éléments et critères retenus pour le calcul et le versement des subventions aux associations sportives, en vigueur.

Dans la continuité, les données essentielles des conventions passées pour les associations bénéficiaires d'une subvention supérieure à 23 000 € doivent être mises en ligne sur le site de la municipalité ou sur le portail interministériel dédié. La démarche sera inscrite par la municipalité, dès l'exercice 2025.

- **Recommandation n° 2 : Rendre compte de la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature, conformément à l'article L.2313-1 du CGCT**

Concernant les concours attribués à des tiers, en nature, la Ville a bien pris acte de la recommandation relative au manque de complétude des informations, relatives aux contributions en nature attribuées à des tiers (mise à disposition des locaux, prise en charge des fluides, charges d'entretien par les services municipaux...), aux comptes administratifs. Des outils de suivi annuel seront à élaborer par la collectivité, afin de compléter la maquette budgétaire du compte administratif. Les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens passées par la commune avec les associations feront mention des valorisations monétaires accordées par l'autorité publique.

- **Recommandation n° 3 : Sécuriser les relations contractuelles avec les associations, au regard des règles encadrant la commande publique et l'octroi des subventions**

La Chambre souligne les risques de gestion de fait au regard du mode de fonctionnement de l'association La Récré, limitant son autonomie de gestion, ce qui pourrait conduire à regarder l'association comme un démembrement de l'administration communale.

La collectivité prend acte que le recours à l'association La Récré, pour la gestion d'un service public local de type « Accueil de Loisirs Sans Hébergement », doit s'inscrire dans les formes juridiques appropriées. Tant sur le formalisme des conventions d'objectifs et la valorisation monétaire des contributions en nature (mise à disposition des locaux, entretien, fluides...) que sur le remboursement des frais de personnel mis à disposition de l'association.

3. La gestion du patrimoine bâti communal

- **Recommandation n° 4 : Définir une stratégie de gestion active du patrimoine bâti communal**

La commune entend la recommandation de la Chambre de définir un schéma directeur des biens immobiliers permettant d'identifier les priorités en termes d'entretien, d'utilisation, de cession et d'acquisition, selon le type d'affectation des propriétés. Je souhaite néanmoins souligner que, forte de sa politique culturelle et patrimoniale, la collectivité est engagée dans la préservation et la mise en valeur de son patrimoine immobilier, dont vingt-trois monuments ou parties d'édifices sont inscrits ou classés au titre des monuments historiques (six appartenant à la commune).

Qu'à ce titre, les objectifs poursuivis par la collectivité s'inscrivent dans la pérennité du bâti et le bon fonctionnement des systèmes techniques, la sécurité du bâtiment et de ses utilisateurs, la diminution des coûts de fonctionnement, l'optimisation des usages, la flexibilité des locaux et l'exemplarité des actions environnementales, dans le respect des réglementations (dont le décret tertiaire).

L'audit énergétique des bâtiments, effectué par la société ATIS, le conseil en énergie partagé, conventionné avec l'agence HEOL et les outils de suivi sur la consommation des fluides (gaz, électricité et eau), par la chargée de mission en transition écologique et énergétique, participent à la stratégie de la collectivité en matière de réhabilitation du patrimoine communal et de la recherche de performance.

Toutefois, la commune prend acte de la remarque de la Chambre indiquant que les outils de suivi, mis en place par la collectivité, ne permettent pas pleinement de présenter de manière synthétique l'état du patrimoine et son évolution dans le temps, notamment en ce qui concerne la stratégie et la mise en œuvre opérationnelle, et qu'un schéma directeur des biens immobiliers doit être défini par le conseil municipal.

4. La qualité comptable et budgétaire

Les observations de la Chambre témoignent que la gestion budgétaire et comptable est globalement satisfaisante et que l'analyse financière a pu être réalisée sans retraitement préalable des comptes. Les erreurs d'imputation comptable constatées par la Chambre ont à ce jour déjà fait l'objet de rectifications par l'administration communale, au premier semestre 2024.

La Chambre note que l'information présentée aux élus du conseil municipal a crû en pertinence depuis 2021.

- **Recommandation n° 5 : En lien avec le comptable public, achever la mise en concordance de l'état de l'actif et de l'inventaire, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57**

Conformément à la recommandation de la Chambre, les services financiers de la ville travaillent à la mise en concordance de l'inventaire comptable de la commune et l'état de l'actif du comptable public.

Cette démarche de fiabilisation et d'amélioration de la qualité d'exécution des missions et de maîtrise des procédures, ainsi que le développement de l'expertise fiscale, financière et domaniale de la collectivité s'inscrit dans le partenariat renforcé avec le service de gestion comptable et la Direction Départementale des Finances - comme indiqué dans la convention d'engagement partenarial signée entre la ville de Morlaix et le service de gestion comptable de Morlaix, le conseiller aux décideurs locaux et la Direction départementale des finances, en date du 24 janvier 2024.

- **Recommandation n° 6 : Mettre en place une gestion des autorisations de programme et de crédits de paiement des opérations présentant un caractère pluriannuel**

La Chambre renouvelle ses recommandations 2006 et 2016, quant à la mise en œuvre d'une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement pour des opérations pluriannuelles.

La commune indique que, comme précisé par la Chambre, la gestion en AP/CP ne peut porter que sur des opérations pluriannuelles significatives. Or, seule l'opération de réhabilitation du musée aurait dû bénéficier de ce régime, les autres projets d'investissement de la collectivité s'inscrivant majoritairement dans un calendrier budgétaire circonscrit à deux exercices.

5. La situation financière

- **Recommandation n° 7 : Déterminer un plafond d'endettement soutenable, en référence à la capacité d'autofinancement**

Le budget primitif 2024 porte une programmation des opérations d'investissement et des dépenses d'équipement pour un montant de 5,8 M€, avec une hypothèse d'emprunt de 3,15 M€. Il s'agit pour la fin du mandat de stabiliser cet encours à ce niveau de plafond inférieur à 20 M€.

Le plafond d'endettement correspond à 9,8 années de désendettement. Compte tenu de la capacité d'autofinancement de la commune qui doit se stabiliser à 2M€ et suite au transfert des équipements de centralité et des charges inhérentes, la collectivité se fixe un niveau de désendettement maximal inférieur à 10 années. En l'espèce, le ratio de désendettement 2023 est de 7,9 années.

Par ailleurs, le plan de financement du programme d'investissement sur la durée du mandat prévoit le recours à des emprunts, dont la durée de remboursement est prévue entre 20 et 25 ans. Cela se traduira par une durée de vie moyenne sur la période 2020-2026 de 12 années.

Le délai de désendettement du budget principal de la commune devrait donc, dans ce cadre, se stabiliser en dessous de 10 années (encours de dette de 20 M€ et CAF brute de 2 M€), ce qui le place en dessous du plafond national de référence, dont le dépassement appelle la définition de mesures correctives. Il le positionne surtout à un niveau inférieur à la durée de vie moyenne de la dette à 12 ans, ce qui est conforme au canon de la gestion financière, qui préconise un délai de désendettement inférieur à la durée de la dette.

- **Recommandation n°8 : Etablir sans délai une prospective financière en fonctionnement comme en investissement, sur la base d'hypothèses réalistes d'évolution des recettes et de volumes de dépenses d'équipement soutenables**

La prospective financière s'établit au regard du budget primitif 2024 et de la décision modificative avec une hypothèse de réalisation de 97,2 %, conforme au taux de réalisation constaté en 2023 et les années précédentes. Cette prospective tient compte de la réévaluation des charges de transfert de la CLECT du 2 juillet 2024 et de la dernière hypothèse d'évaluation de remboursement.

Ce nouveau périmètre de charges a été projeté en reprenant l'évolution moyenne des charges constatées entre 2016 et 2023, soit - 0,5 % en dessous de l'inflation pour le personnel. En ce qui concerne les charges de gestion courante et compte tenu d'une pression inflationniste encore visible sur ce chapitre, ces charges ont été projetées au rythme de l'inflation.

Il est à noter que ces hypothèses sont conformes aux recommandations de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2024-2027, qui préconise une évolution des charges de -0,5 % en dessous de l'inflation pour le redressement des comptes publics.

En recettes, la commune a émis l'hypothèse réaliste de la fin de la croissance de l'enveloppe de la DGF nationale et de la perte du FPIC en 2024, avec la mise en place du dispositif dégressif sur la fin de période. Quant à la prospective fiscale, elle est basée sur une projection conforme aux évolutions physiques constatées ces dernières années et une stabilité des taux.

Enfin, la prospective des ressources s'appuie sur une hypothèse de forte baisse des droits de mutation en 2024, qui se stabilisent à un niveau inférieur à plus de 200 K€ par rapport au pic de 2022.

Telles sont, Madame la Présidente, les quelques précisions complémentaires que je souhaitais porter à votre connaissance.

La commune de Morlaix s'engage à donner suite aux différentes recommandations et observations formulées dans le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes aux fins de fiabilisation de la gestion des comptes de la collectivité.

Conformément à la réglementation en vigueur, la Ville présentera, dans un délai d'un an à compter de la présentation dudit rapport à l'assemblée délibérante, dans un rapport de suites, les actions entreprises dans le cadre des recommandations et observations de la Chambre.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de ma respectueuse considération.

Le Maire,

Jean-Paul VERMOT



Réponse aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières :

Concernant l'ancienne ordonnatrice, aucune réponse écrite destinée à être jointe au présent rapport n'a été adressée à la chambre régionale des comptes.



Chambre régionale des comptes Bretagne
3, rue d'Arbrissel
C.S. 64231
35042 Rennes Cedex

www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne