



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

Association « Vivre à Brest »  
(Département du Finistère)

Exercices 2014 à 2018

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 22 avril 2021.

## TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES .....	1
INTRODUCTION.....	2
1 L'ASSOCIATION « VIVRE À BREST » : ÉLÉMENTS DE CONTEXTE DU CONTROLE PAR LA CRC.....	3
1.1 Rappel des faits à l'origine du contrôle .....	3
1.2 La compétence de la chambre régionale des comptes sur l'association « Vivre à Brest » .....	4
2 LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSOCIATION : UNE OPACITE ENTRETENUE DEPUIS L'ORIGINE .....	6
2.1 Des statuts lacunaires et figés dans le temps .....	6
2.2 Une activité presque entièrement extrastatutaire .....	7
2.3 Une gouvernance informelle et opaque .....	8
2.3.1 L'assemblée générale .....	8
2.3.2 Le conseil d'administration et le bureau .....	9
3 UNE GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE INEXISTANTE AYANT CONDUIT À D'IMPORTANTES DÉRIVES .....	10
3.1 Des comptes annuels qui n'ont jamais été établis.....	10
3.2 Les comptes bancaires et leur tenue.....	11
3.2.1 Le rôle du président .....	11
3.2.2 La tenue des comptes par le trésorier .....	12
3.2.3 L'opacité entourant les opérations bancaires .....	12
3.3 Les mouvements sur le compte courant actif de l'association et le calcul des montants redistribués .....	13
3.3.1 Les recettes et les dépenses de l'association .....	13
3.3.2 Comparaison entre les indemnités versées par la commune et la métropole, et les sommes allouées par l'association après redistribution .....	15
3.4 Les effets de la redistribution.....	15
3.4.1 Un détournement au profit personnel du président de l'association .....	16
3.4.2 Un système de redistribution permettant de contourner la réglementation relative aux indemnités des élus .....	17
3.4.3 Un système de redistribution ne répondant plus à sa finalité .....	18
ANNEXE .....	19

## INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de l'association « Vivre à Brest », de l'exercice 2014 à l'exercice 2018. Il a été ouvert par lettre de la présidente de la chambre adressée le 1<sup>er</sup> février 2019 à M. Alain Masson, président de l'association.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 23 juillet 2019 avec les membres du conseil d'administration en l'absence de désignation d'un représentant légal.

La chambre, lors de sa séance du 18 septembre 2019, a arrêté ses observations provisoires.

L'association a transmis sa réponse au rapport provisoire le 26 février 2021. Les autres destinataires n'ont pas répondu<sup>1</sup>.

La chambre, lors de sa séance du 22 avril 2021, à l'issue de l'audition demandée par l'association en application de l'article L. 243-33 du code des juridictions financières, a arrêté ses observations définitives.

---

<sup>1</sup> M. Alain Masson est décédé le 5 novembre 2020.

# 1 L'ASSOCIATION « VIVRE À BREST » : ÉLÉMENTS DE CONTEXTE DU CONTRÔLE PAR LA CRC

## 1.1 Rappel des faits à l'origine du contrôle

L'association « Vivre à Brest » a été créée en janvier 1985. Son principal objet, tel qu'il ressort de ses statuts, consistait à éditer le journal des élus socialistes dénommé *Vivre à Brest*, objet élargi quelques années plus tard à la promotion d'actions et d'informations au niveau de la culture socialiste. Elle a donc agi de facto comme la structure associative du groupe des élus PS.

La chambre régionale des comptes avait inscrit à son programme le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Brest, ouvert le 7 février 2018.

Ce contrôle, qui a abouti à la publication d'un rapport d'observations définitives le 21 juin 2019, a confirmé l'existence, révélée par la presse le 1<sup>er</sup> mars 2018, d'un mécanisme atypique de versement des indemnités des élus PS. Ce mécanisme consistait à verser à chaque élu du groupe PS ses indemnités non pas sur son compte personnel, comme cela aurait dû être le cas, mais directement sur le compte de l'association « Vivre à Brest », qui se chargeait ensuite de reverser ces indemnités après un mécanisme de redistribution, destiné en principe à compenser les pertes de revenu des élus les moins aisés du fait de l'exercice de leur mandat<sup>2</sup>.

L'instruction a tout d'abord permis de constater que le montant des indemnités, telles que votées par le conseil municipal puis calculées par les services de la commune, n'appelait pas d'observations critiques, ce montant étant strictement conforme et même inférieur aux plafonds prévus par la loi.

En revanche, la chambre a relevé que le circuit de paiement contrevenait aux règles de la dépense publique. Il reposait en effet sur l'ordre donné aux services de la commune et de la métropole de virer les indemnités des élus PS sur le compte de l'association « Vivre à Brest », par la voie d'un mandat dématérialisé inclus dans le fichier de paie transmis au comptable, exécuté par celui-ci.

Pour justifier de ce versement, le comptable ne disposait que d'un engagement de chacun de ces élus, signé au moment de sa candidature sur la liste PS pour les municipales, de verser, s'il était élu, l'intégralité de ses indemnités au groupe des élus socialistes (sans autre précision sur le nom de la structure concernée). En aucun cas, cet engagement n'ouvrait la possibilité de virer directement les sommes de la commune de Brest et de Brest Métropole vers l'association « Vivre à Brest ».

En réponse aux observations provisoires, les dirigeants actuels de « Vivre à Brest » ont indiqué que « *l'association ne pouvait douter de la régularité comptable des montants que le Trésor public lui versait depuis 28 ans* ».

---

<sup>2</sup> À noter que, durant la mandature 2014-2020, deux adjoints ont manifesté le souhait de percevoir directement leurs indemnités sans passer par l'association, ce qui a bien été le cas. Les intéressés ne les ont pas versées ensuite au groupe des élus socialistes, malgré l'engagement qu'ils avaient souscrit au moment de leur candidature, sans que cela n'entraîne aucune conséquence sur l'exercice de leurs fonctions électives.

Ce circuit de versement des indemnités a pris fin en 2018, dernier exercice de la période contrôlée par la chambre, dès lors que plus aucun transfert financier n'a été opéré entre les collectivités et l'association. Sa gouvernance a également été entièrement modifiée, suite à l'adoption, en juin 2019, de nouveaux statuts transformant « Vivre à Brest » en association collective, dirigée par un conseil d'administration, en conservant le même nom.

## **1.2 La compétence de la chambre régionale des comptes sur l'association « Vivre à Brest »**

En vertu de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, *« la chambre régionale des comptes peut contrôler les organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales, les établissements publics locaux ou les autres organismes relevant de sa compétence apportent un concours financier supérieur à 1 500 € ou dans lesquels ils détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou sur lesquels ils exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion »*.

Dans leur réponse aux observations provisoires, les dirigeants de l'association ont contesté la compétence de la chambre à contrôler « Vivre à Brest », estimant que les dispositions de l'article L. 211-8 ne sont pas applicables à l'association. Ils font notamment valoir que *« l'association Vivre à Brest n'a pas [...] perçu de prêts ou d'avances remboursables de la part de collectivités »* et que *« aucun concours financier au sens de l'article L. 211-8 du Code des juridictions financières n'a été versé à l'association Vivre à Brest par la ville de Brest ou par Brest-Métropole »*. Ils soutiennent également que le Conseil d'État cantonne la notion de concours financier *« aux subventions, prêts et avances remboursables, fonds d'investissement et garanties »*.

Telle n'est pas l'analyse de la chambre.

En effet, ni le code des juridictions financières ni la doctrine ne définissent la notion de concours financier. Néanmoins, ses contours ont été précisés par la pratique et à la lumière des règles du droit public général. Il s'en déduit qu'un concours financier revêt trois formes principales : le financement direct de l'organisme dont l'archétype est la subvention ; le transfert de risques (garanties diverses) ou de charges (mises à disposition de locaux, de personnels, etc.) ; l'octroi d'avantages divers, revêtant un caractère spécifique ou individualisable. Par ailleurs, les jurisprudences nationale et européenne, en précisant les notions de subvention et de rémunération de prestations, permettent d'éclairer la notion de concours financier, dont l'existence se déduit également du caractère facultatif et discrétionnaire de la dépense dans son principe.

De plus, la source du Conseil d'État évoquée dans la réponse aux observations provisoires de la chambre provenait de son ouvrage « Guide des outils d'action économique », et concernait les concours financiers en lien avec le développement économique. Il ne s'agissait donc aucunement de définir cette notion de manière générale, notamment au regard de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières (CJF), ni d'une décision de la juridiction administrative suprême faisant jurisprudence.

Ainsi, le fait que les sommes versées ne soient pas des subventions ne fait pas obstacle à ce qu'elles puissent être considérées comme des concours financiers au sens de l'article L. 211-8 du CJF, dès lors que les versements ne s'imposaient pas aux deux collectivités qui y ont consenti.

Dans ces conditions, la chambre est bien compétente pour contrôler l'association « Vivre à Brest ».

En revanche, ainsi que mentionné précédemment, dès lors que les versements des deux collectivités (et de toute autre collectivité publique) vers l'association ont été abandonnés, la compétence de la chambre n'est plus établie à compter de l'exercice 2019, au cours duquel aucun mouvement de plus de 1 500 € n'est intervenu.

S'agissant du début de la période contrôlée, la chambre a fait le choix de remonter à l'exercice 2014 plutôt que de faire porter son instruction sur toute la durée d'existence de l'association. En effet, outre la difficulté à accéder aux informations, faute de documents écrits et en l'absence de tout formalisme, une cohérence avec les autres contrôles menés notamment sur la ville de Brest et Brest-Métropole a été recherchée.

En définitive, l'objectif de ce contrôle, qui porte sur une situation passée, consiste à la fois à déterminer l'usage qui a été fait des sommes ainsi versées directement et de manière irrégulière à l'association par des collectivités locales, et d'autre part, à appréhender les modalités de gouvernance et de gestion des fonds ayant permis à ce mécanisme de perdurer sur une période aussi longue. La chambre, en formulant les observations qui suivent, se situe dans le cadre posé par le code des juridictions financières qui lui fait obligation de rendre celles-ci publiques, et dans sa mission d'information aussi bien des citoyens que des membres passés ou présents de l'association.

## **2 LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSOCIATION : UNE OPACITE ENTRETENUE DEPUIS L'ORIGINE**

L'examen du fonctionnement de l'association a mis en lumière des lacunes importantes en termes d'activité, de gouvernance, de finances et d'information de ses adhérents, qui ont permis à une véritable culture de l'opacité de perdurer et d'empêcher tout contrôle de s'exercer.

En réponse aux observations provisoires, l'association a déclaré que « (...) *La loi de 1901 n'oblige pas les associations à adopter un mode de fonctionnement démocratique, elle promeut avant tout la notion de contrat associatif collégial, qui peut parfois être en contradiction avec l'expression démocratique. (...)* ».

La chambre estime qu'en tout état de cause, le contrat associatif collégial, qui reposait en l'espèce sur la confiance, n'a pas permis à l'ensemble des adhérents de disposer de l'information minimale sur les conditions et les critères de redistribution de leurs indemnités. En réponse, l'association indique en effet que les élus « *ont été à l'évidence trop confiants sur la personnalité des deux dirigeants de la structure* ».

### **2.1 Des statuts lacunaires et figés dans le temps**

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association et son décret d'application du 16 août 1901 constituent les deux textes fondateurs du régime juridique applicable aux associations. Ils ont depuis lors été complétés à de très nombreuses reprises<sup>3</sup>. En particulier, l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 prévoit que « (...) *les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration ou direction, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts*<sup>4</sup>. / *Ces modifications et changements ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour où ils auront été déclarés*<sup>5</sup> »

---

<sup>3</sup> Peuvent être notamment cités à ce titre le règlement n° 1999-01 du 16 février 1999 relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et des fondations, la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative au droit des citoyens dans leurs relations avec l'administration, l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations ainsi que le décret n° 2017- 908 du 6 mai 2017 simplifiant l'accès des usagers associatifs aux services de l'État assurant les missions d'enregistrement et de contrôle, d'information et de conseil.

<sup>4</sup> En cas d'absence de déclaration, les dirigeants encourent une amende pouvant aller jusqu'à 1 500 €, et 3 000 € en cas de récidive.

<sup>5</sup> La déclaration s'effectue en ligne, par courrier postal ou sur place, au greffe des associations du département dans lequel se trouve le siège de l'association.

L'article 3 du décret d'application du 16 août 1901 précise pour sa part que « *Les déclarations relatives aux changements survenus dans l'administration de l'association mentionnent [entre autre] : 1° Les changements de personnes chargées de l'administration ; (...)* ». S'agissant des modifications apportées aux statuts (changements de nom, d'activité, de disposition statutaire), un exemplaire de la délibération, et le cas échéant des nouveaux statuts, doivent être joints à la déclaration. Enfin, pour les changements de dirigeants, la déclaration doit être effectuée par les nouveaux, et non ceux qui ont cessé d'exercer leurs fonctions.

La déclaration de l'association « Vivre à Brest » à la sous-préfecture de Brest remonte au 15 janvier 1985. Les statuts, dactylographiés sur une seule page, comportent deux parties et six articles. Une seule modification a été enregistrée en sous-préfecture, en décembre 1988<sup>6</sup>.

Aucune déclaration modificative n'a été réalisée jusqu'à une date récente puisque le président de l'association a certifié conformes les statuts de 1985 auprès de la banque le 5 juin 2015. Cette initiative tardive d'informer l'établissement bancaire sur les évolutions statutaires et la qualité des personnes habilitées à mouvementer les comptes de l'association<sup>7</sup>, aurait dû être l'occasion d'actualiser les statuts, ce qui n'a pas été fait. Faute d'une adaptation des statuts, la réalité de l'activité comme du fonctionnement de Vivre à Brest s'est déployée, sur l'ensemble de son existence, en dehors de toute disposition statutaire et plus généralement, de tout cadre formel.

Ainsi, non seulement les obligations déclaratives s'imposant à toute association n'ont pas été respectées, mais en laissant perdurer des statuts lacunaires et sans rapport avec la réalité du fonctionnement de l'association, les dirigeants de celle-ci ont favorisé la généralisation de pratiques informelles à tous les niveaux, qui ont permis les dérives constatées ultérieurement.

## 2.2 Une activité presque entièrement extrastatutaire

L'article 1<sup>er</sup> dans la version initiale des statuts précisait que l'association « [avait] *pour objet d'éditer la publication « VIVRE À BREST », journal des élus socialistes du Conseil Municipal de Brest* ». Après la modification statutaire de 1988, cet objet est désormais de « *promouvoir toutes les formes d'action, d'information et de formation au niveau de la culture socialiste. [L'association] édite la publication « Vivre à Brest », journal des élus socialistes du Conseil Municipal, et toute autre publication* ».

Dans la pratique, et malgré l'élargissement de l'objet en 1988, les activités de l'association sont restées étrangères à ce qui était prévu par les statuts, sur presque toute sa durée d'existence.

En effet, l'activité prévue par les statuts, c'est-à-dire la publication du journal *Vivre à Brest* ou « *de toute autre publication* », dont aucun exemplaire n'a au demeurant pu être produit, n'a été exercée que de 1985 à 1989.

---

<sup>6</sup> Récépissé de la préfecture du 29 décembre 1988.

<sup>7</sup> Le premier président de l'association, a quitté cette fonction en 1989 lorsqu'il est devenu maire de Brest.



La seule activité véritablement exercée par l'association, à savoir la perception et la redistribution des indemnités des élus du groupe PS de la commune et de la métropole de Brest, n'est mentionnée ni dans les statuts, ni dans aucun autre document lié au fonctionnement de l'association. Cette activité a donc été menée en toute opacité, sans aucune formalisation de la finalité et des critères de répartition, ni approbation par l'assemblée générale.

Elle a pris la forme d'entretiens particuliers entre chaque élu PS concerné et le trésorier, auxquels s'adjoignait parfois le président quand le cas le nécessitait. Aucun document n'a exposé les modalités de cette redistribution et aucune trace de ces entretiens entre l'élus concerné et le trésorier n'a été conservée. Aucune information n'a jamais été donnée aux autres élus du groupe leur permettant de comprendre comment fonctionnait le dispositif, comment chacun se situait par rapport à ses collègues.

## 2.3 Une gouvernance informelle et opaque

L'article 5 des statuts évoque succinctement les organes de gouvernance de l'association : *« un conseil composé de 3 membres élus au scrutin secret pour 6 ans par l'assemblée générale. Le renouvellement du conseil a lieu intégralement tous les 6 ans. Les membres sortants sont rééligibles. Le conseil choisit parmi ses membres un bureau composé des président, secrétaire, trésorier. Le bureau est élu pour 6 ans. »*

### 2.3.1 L'assemblée générale

Les réunions du groupe des élus PS tenaient lieu d'assemblée générale de l'association. Les convocations assorties d'un ordre du jour et procès-verbaux ou comptes rendus n'ont jamais été produits, ni a fortiori transmis en préfecture. En tout et pour tout, deux documents seulement ont pu être portés à la connaissance de la chambre.

Le premier est une pièce qui acte la tenue, le 13 mars 2017 à 18h, de l'assemblée générale de l'association « Vivre à Brest », et qui précise les points inscrits à l'ordre du jour, dont le renouvellement du bureau, ainsi que les titulaires des trois fonctions de président, de secrétaire et de trésorier.

En réponse aux observations provisoires, les dirigeants actuels de l'association ont estimé que ce document serait un « faux en écriture » et qu'aucune assemblée générale ne se serait tenue le 13 mars 2017.

Le second est un courriel adressé par le secrétariat des élus de la commune de Brest à tous les élus socialistes, informant les destinataires de la tenue d'une réunion le 6 décembre 2017, et mentionnant simplement « Assemblée Générale Vivre à Brest », sans la moindre indication d'ordre du jour.

Ainsi, sur les six années de la période examinée, deux documents seulement font état de la tenue d'une assemblée générale, tous deux datés de 2017, soit la dernière année de fonctionnement du dispositif de redistribution des indemnités des élus de Brest et de la métropole.

### **2.3.2 Le conseil d'administration et le bureau**

Le conseil d'administration, élu par l'assemblée générale, comporte trois membres. Il élit parmi ses membres un bureau composé du président, du secrétaire et du trésorier. La rédaction même des statuts implique donc une identité parfaite entre conseil d'administration et bureau, puisqu'elle présuppose que ces trois responsables font partie du conseil d'administration, lequel ne peut dépasser trois membres. Le contrôle exercé normalement sur le second par le premier ne peut donc trouver à s'appliquer et rend inutile la précision faite par l'article 6 selon lequel « *la présence du tiers des membres du conseil d'administration est nécessaire pour la validité des délibérations* ».

C'est ainsi que sur toute la période contrôlée, les trois mêmes personnes ont été les seuls membres à la fois du conseil d'administration et du bureau, ce qui explique la même absence totale de formalisme que pour le fonctionnement de l'assemblée générale.

### **3 UNE GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE INEXISTANTE AYANT CONDUIT À D'IMPORTANTES DÉRIVES**

Si la loi de 1901 ne définit aucune obligation comptable pour les associations en général, certaines d'entre elles doivent néanmoins établir des documents comptables, soit parce qu'ils sont prévus par leurs statuts, soit par des dispositions législatives, réglementaires, conventionnelles ou contractuelles.

L'absence totale de formalisme dans la tenue des comptes et dans l'utilisation des fonds n'a ainsi jamais permis aux adhérents de l'associations de connaître l'usage qui était fait des fonds versés par la commune de Brest et par Brest Métropole, seuls le président et le trésorier de l'association ayant accès aux comptes en banque et décidant des montants à affecter à chaque élu.

C'est donc à partir des seuls documents bancaires que la chambre a pu retracer l'ensemble des mouvements financiers effectués en dépenses comme en recettes, et établir que sur la période contrôlée, les fonds avaient en effet été affectés à la redistribution des indemnités aux élus, tout en permettant au président de l'association d'en détourner à son profit une part substantielle. La chambre a pu également comparer les montants effectivement versés par l'association aux élus avec les indemnités telles que légalement prévues, et identifier contributeurs et bénéficiaires de ce mécanisme.

#### **3.1 Des comptes annuels qui n'ont jamais été établis**

L'article L. 2313-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) fait obligation à tout organisme bénéficiaire d'une subvention publique supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % des produits figurant à son compte de résultat de transmettre à la collectivité ses comptes annuels. Par ailleurs, les dispositions du code de commerce (articles L. 612- 4 et D. 612-5) imposent aux associations recevant annuellement de personnes publiques des subventions d'un montant global supérieur à 153 000 € l'obligation de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes.

Les montants perçus annuellement par « Vivre à Brest » dépassent largement ces seuils. Toutefois, compte tenu du fait que les versements des collectivités sont imputés dans leurs propres comptes en tant qu'indemnité des élus, les recettes de l'association échappent à la notion de subvention telle que définie par l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000<sup>8</sup>, laquelle est plus restrictive que la notion de concours financiers qui fonde la compétence de la chambre régionale des comptes.

Le système ainsi utilisé a eu pour effet de soustraire « Vivre à Brest » à l'obligation de publication et de certification des comptes applicable aux associations subventionnées. De plus, et malgré l'absence d'obligation légale, la production de comptes à l'assemblée générale relève d'une exigence de transparence et de bonne gestion. Or, en l'espèce, aucun compte de l'association n'a jamais été établi.

## 3.2 Les comptes bancaires et leur tenue

En l'absence de comptabilité, seuls les relevés de banque ont permis à la chambre de retracer l'ensemble des opérations effectuées par « Vivre à Brest ». L'association a disposé au cours de la période sous revue de six comptes, tous domiciliés au sein du même établissement bancaire.

Ils se décomposent en trois comptes courants, un compte titres et deux livrets d'épargne. Les six comptes étaient domiciliés à l'adresse du titulaire, soit le domicile personnel du trésorier d'octobre 1991 à décembre 2018. Un seul de ces comptes a été réellement actif depuis 2007.

Si le maniement de ces comptes relevait avant tout du trésorier de l'association, le président y jouait également un rôle.

### 3.2.1 Le rôle du président

Le président intervenait au début de la mandature, ainsi qu'en atteste un courriel qu'il a adressé le 14 avril 2014 à la directrice des ressources humaines de la commune et de la métropole<sup>9</sup>, ainsi libellé : « *Pour faire suite aux divers éléments demandés en début de mandat, concernant le versement des indemnités d'élus, pour les élus dont les noms suivent le versement est à faire sur le compte du crédit agricole comme précédemment.* » La liste des 21 élus concernés suivait, avec la mention conclusive : « *Soit 21 élus socialistes* ».

---

<sup>8</sup> Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, **justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires.**

<sup>9</sup> Cette DRH a été en poste entre novembre 2013 et décembre 2017.

Il peut être ici relevé que l'ancienneté du dispositif l'a inscrit dans une logique de reconduction qui a sans doute contribué à sa banalisation, tant pour les services de l'ordonnateur que ceux du comptable, alors même que cet ordre, donné par un président d'association cumulant les fonctions d'adjoint au maire et de vice-président de la métropole, était dépourvu de tout fondement juridique.

Le second cas d'intervention du président de l'association, dont il n'existe a priori aucune trace, correspond aux situations où soit il s'associait, soit le trésorier lui demandait de s'associer, à son échange avec tel ou tel élu en vue de déterminer le montant précis de la « retenue » ou du « supplément » estimé nécessaire, compte tenu du cas d'espèce. Une telle intervention a, semble-t-il, été l'exception par rapport à la règle d'un entretien entre l'élu demandeur et le trésorier de l'association.

### **3.2.2 La tenue des comptes par le trésorier**

Le rôle du trésorier consistait d'une part à recevoir les relevés de la banque et, d'autre part, à procéder au paiement des indemnités après les avoir recalculées.

La tenue des comptes consistait à recevoir et vérifier, en les annotant, les relevés mensuels envoyés par la banque. Le trésorier a fait état de la tenue de cahiers dans lesquels il répertoriait les événements non récurrents, relatifs aux virements et aux achats. Ces cahiers ne constituaient pas une comptabilité en bonne et due forme mais plutôt une sorte de memento, réellement exploitable et lisible par son seul auteur.

Les relevés bancaires montrent que la quasi-totalité des indemnités étaient payées par « virement web », c'est-à-dire via internet, du compte courant de l'association au compte personnel dont l'élu avait fourni le RIB au trésorier. Il en allait différemment pour le président de l'association qui recevait son indemnité via un virement effectué en agence, sur un compte libellé au nom de son épouse ou de lui-même.

Les virements web étaient des virements permanents (souvent avec une récurrence mensuelle), ce qui signifie que, dès lors que la situation de l'élu concerné était fixée par le trésorier et le président de l'association en termes de « prélèvement » ou de « supplément », les virements étaient automatisés, jusqu'à ce qu'intervienne le cas échéant une modification de l'ordre de virement permanent.

### **3.2.3 L'opacité entourant les opérations bancaires**

Les opérations sur les comptes bancaires étaient effectuées par le trésorier, auquel revenait également le soin d'assurer leur suivi ainsi que la comptabilité, alors qu'un principe de bonne gestion consiste à séparer les fonctions de tenue des comptes et de manipulation des fonds. Par ailleurs, le trésorier agissait sur demande du président, sans effectuer de contrôle ou de calcul de cohérence entre les mouvements auxquels il procédait et les principes supposés présider à la répartition, principes qui justifiaient l'ensemble du mécanisme de redistribution.

Enfin, il convient de relever que le président faisait virer sa propre indemnité par la commune et la métropole de Brest directement sur son compte personnel et non à l'association, et qu'il cumulait cette indemnité avec une compensation que lui versait également « Vivre à Brest » (voir *infra*).

### **3.3 Les mouvements sur le compte courant actif de l'association et le calcul des montants redistribués**

Entre avril 2014 et décembre 2018, période correspondant aux exercices contrôlés par la chambre, près de 2 M€ ont été crédités sur le compte courant actif de l'association, soit un niveau équivalent aux dépenses enregistrées.

La structuration des recettes et des dépenses de l'association est très similaire : plus de 90 % des opérations concernent les indemnités des élus.

#### **3.3.1 Les recettes et les dépenses de l'association**

Selon l'article 6 des statuts, les ressources de l'association « (...) se composent :

- *des produits des cotisations ;*
- *des ressources des animations, fêtes, etc. ;*
- *des ventes d'ouvrages concernant la culture socialiste ;*
- *des dons effectués à l'occasion des campagnes électorales. »*

En réalité, les recettes sont constituées à près de 94 % par le versement, par le comptable de la commune et de la métropole de Brest, des indemnités des élus du groupe PS.

Les collectivités ont également versé à l'association des sommes très résiduelles (10 431 € en 4 ans et demi, soit 2 318 € par an, soit sur la base de 20 bénéficiaires, 115 € par bénéficiaire) correspondant à des frais de mission exposés par certains élus<sup>10</sup> n'ayant pas transmis leur RIB personnel aux collectivités.

---

<sup>10</sup> L'article L. 2123-18 du CGCT prévoit les cas dans lesquels les élus peuvent recevoir des frais de missions (mandat spécial, formation, réunion en dehors du territoire de la collectivité).

**Tableau n° 1 : Montants versés au crédit du compte-courant de l'association entre avril 2014 et décembre 2018**

<i>Flux financiers compte courant VAB avril 2014-décembre 2018</i>	<i>Virements au crédit du compte courant VAB en €</i>	<i>Répartition en %</i>
<i>Indemnités (Trésor public)</i>	1 872 120,07	93,66
<i>Frais de mission (Trésor public)</i>	10 431,17	0,52
<b><i>Total Trésor public</i></b>	<b>1 882 551,24</b>	<b>94,19</b>
<b><i>Autres contributeurs</i></b>	<b>116 196,42</b>	<b>5,81</b>
<b><i>Total des Recettes</i></b>	<b>1 998 747,66</b>	<b>100</b>

Source : comptes de l'association.

Les recettes des autres contributeurs (5,81 %) proviennent à titre principal de mouvements internes à partir du livret A de l'association (4,45 %) et pour le solde de versements individuels des élus du groupe PS (1,36 %).

Le dernier versement d'indemnités a été effectué en janvier 2018. Il concerne un élu dont la direction des ressources humaines par les collectivités avait oublié de substituer le RIB personnel à celui de l'association (indemnités dues au titre de décembre 2017).

La majorité des autres versements à l'association correspond au règlement par des élus, entre février et mai 2018, sans concours des collectivités, de leur cotisation à la fédération du parti socialiste (8 % de leur indemnité), opération désormais réalisée directement (depuis mai 2018).

Il apparaît par ailleurs que lorsque les indemnités n'ont plus été virées par la commune et la métropole sur le compte de l'association, le système de redistribution a pris fin. Les élus n'ont en effet pas alimenté, à partir de leur compte personnel respectif, le compte de l'association afin de maintenir la redistribution.

En ce qui concerne les dépenses, 98 % des opérations débitrices sont constituées de versements aux élus qui ont accepté que leurs indemnités soient versées au groupe, et donc à l'association. Il s'agit donc bien d'une nouvelle répartition de ces indemnités.

Les autres opérations, très minoritaires (2,15 % du total), regroupent des dépenses de nature variée (avance remboursée, remboursements d'achats de denrées destinées aux réunions du groupe, remboursements d'impôts prélevés à la source sur des indemnités non perçues), dont la plus importante, près de 5 000 €, consiste en honoraires d'avocats liés à la procédure pénale en cours visant les anciens dirigeants de l'association.

Il est à noter que les versements au profit des élus socialistes ont majoritairement pris fin en février 2018, un seul élu ayant bénéficié d'un versement en janvier 2018<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Il s'agit de l'élu dont les indemnités avaient été versées sur le compte de l'association en janvier 2018.

Hors redistribution des indemnités, les flux sont très limités : ils représentent 5,81 % des recettes et 2,15 % des dépenses. De plus, la majorité de ces flux sont constitués de virements entre les différents comptes bancaires de l'association.

La question se pose en dernier lieu du devenir des avoirs bancaires de l'association. En effet, le solde des différents comptes représente un montant positif de 45 666,96 € au 31 décembre 2018. Il correspond au reliquat des sommes versées irrégulièrement pendant de nombreuses années et il appartiendra aux nouvelles instances de l'association de régler cette question.

### **3.3.2 Comparaison entre les indemnités versées par la commune et la métropole, et les sommes allouées par l'association après redistribution**

À partir des relevés bancaires, la chambre a recalculé pour chaque élu, les indemnités versées par la commune et la métropole à l'association ainsi que les montants reversés par cette dernière sur les comptes personnels des élus. La différence permet de faire apparaître les « bénéficiaires nets » et les « contributeurs nets » de ce système, sur la période en contrôle.

Sur la période 2014-2018, 16 élus ont été bénéficiaires nets, en recevant de l'association des montants supérieurs à l'apport constitué par le versement par les collectivités à l'association de leurs indemnités légales, pour un « supplément » cumulé allant de 200 € à 150 000 € environ. À l'inverse, 12 élus, dont le trésorier et la secrétaire, ont été contributeurs nets, en percevant des sommes inférieures à leur apport, pour une différence comprise entre environ 700 € et 85 000 €.

Globalement sur la période, l'association a versé plus d'argent aux élus qu'elle n'a perçu d'indemnités, avec un différentiel de plus de 79 000 €. L'association a financé cette somme grâce aux soldes créditeurs de ses autres comptes bancaires<sup>12</sup>.

En réponse aux observations provisoires, les dirigeants actuels de l'association ont précisé que le financement de ce différentiel sur la période 2014-2018 a été rendu possible par les excédents constitués sur la période antérieure, résultant du renoncement des élus des mandats précédant la période de contrôle à percevoir la totalité de leur indemnité.

## **3.4 Les effets de la redistribution**

En conformité avec son objectif revendiqué, le dispositif de redistribution des indemnités a conduit à retirer aux uns pour donner plus aux autres. Ainsi, une partie des élus (59 %) a reçu plus d'argent que ce qui leur était dû au titre de leurs indemnités.

---

<sup>12</sup> La ventilation annuelle de ces opérations est jointe en annexe.



En effet, l'association remboursait aux élus un manque à gagner lié à l'exercice de leur mandat. Lorsque certains élus subissaient une perte de revenu professionnel suite à un passage à temps partiel afin de pouvoir exercer leur mandat, le système de redistribution avait pour objectif de compenser ces pertes.

D'autres élus pouvaient être amenés à engager des frais liés à la garde de leurs enfants durant les réunions des instances municipales et métropolitaines et, là encore, l'association compensait ces dépenses.

Enfin, des élus pouvaient être pénalisés sur le plan fiscal lorsque le montant versé par l'association était inférieur à celui versé par les collectivités. Payant des impôts sur le revenu en proportion des montants déclarés par les collectivités, les élus demandeurs pouvaient alors faire l'objet d'un remboursement de la différence par l'association.

### **3.4.1 Un détournement au profit personnel du président de l'association**

La situation du président de l'association jusqu'en 2018 est la plus singulière. Alors qu'il avait souscrit à l'engagement du formulaire de déclaration de candidature (de mettre ses indemnités à disposition du groupe PS, et donc dans les faits de « Vivre à Brest »), il recevait en réalité ses indemnités sur son compte personnel (272 500 € entre avril 2014 et décembre 2018, soit en moyenne 4 954 € par mois), et a également bénéficié de virements de l'association pour un montant égal à 155 911 € (soit en moyenne 2 838 € par mois). L'ancien président a justifié ces versements par la compensation de sa perte de salaire et par la rémunération du travail effectué pour le groupe socialiste.

Afin de financer ces dépenses, l'association versait à d'autres élus (soit 41 %) une somme inférieure à celle attribuée par les assemblées délibérantes des collectivités concernées (commune de Brest et Brest métropole). C'est le cas par exemple des retraités qui recevaient une somme forfaitaire de 1 150 € par mois, soit environ la moitié de la somme devant être en principe reçue.

Entre avril 2014 et janvier 2018, le président a donc perçu à la fois des indemnités versées par la commune et par la métropole, ainsi que des sommes allouées par l'association « Vivre à Brest », ce qui lui a permis de contourner les plafonds indemnitaires légaux.

Selon le CGCT, l'indemnité versée à un adjoint ne peut dépasser l'indemnité fixée pour le maire<sup>13</sup> et la même limite est fixée pour un vice-président d'EPCI<sup>14</sup>. De même, le cumul des indemnités versées à un élu à la fois par la commune et par la métropole est soumis à plafonnement<sup>15</sup>.

À l'inverse, la chambre relève que non seulement les deux autres membres dirigeants (trésorier et secrétaire) n'ont pas bénéficié du mécanisme, mais qu'ils ont fait partie des principaux « contributeurs nets ».

### **3.4.2 Un système de redistribution permettant de contourner la réglementation relative aux indemnités des élus**

En application des articles L. 2123-20 et L. 5211-12 du CGCT (respectivement pour les communes et les métropoles), les instances délibératives de Brest et de Brest Métropole ont adopté au début de la mandature une délibération, conforme à la réglementation, fixant le montant des indemnités auxquelles ont droit les membres des conseils municipal et métropolitain<sup>16</sup>.

Les montants des indemnités des élus municipaux, prévus par l'article L. 2123-24 du CGCT, sont déterminés en pourcentage du traitement correspondant à l'indice brut terminal (IBT) de l'échelle indiciaire de la fonction publique, majorés le cas échéant à un ou plusieurs titres.

Ainsi, la commune de Brest a choisi d'utiliser la possibilité d'augmenter l'enveloppe globale de 20 % en tant que chef-lieu d'arrondissement mais elle n'a pas retenu les deux autres possibilités de majoration, à savoir celle de station touristique classée et celle liée à la perception de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS). L'enveloppe globale des indemnités des élus municipaux n'atteint donc pas le montant légal maximum.

---

<sup>13</sup> Article L. 2122-17 IV du CGCT : « *En aucun cas l'indemnité versée à un adjoint ne peut dépasser l'indemnité fixée pour le maire* ».

<sup>14</sup> Article L. 5211-12 du CGCT : « *De manière dérogatoire, l'indemnité versée à un vice-président peut dépasser le montant de l'indemnité maximale prévue au premier alinéa du présent article, à condition qu'elle ne dépasse pas le montant de l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au président et que le montant total des indemnités versées n'excède pas l'enveloppe indemnitaire globale définie au deuxième alinéa* ».

<sup>15</sup> En effet, l'élu local qui détient d'autres mandats électoraux ou qui représente sa collectivité au sein de divers organismes et établissements publics, ne peut recevoir pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunération et d'indemnités de fonction supérieur, déduction faite des cotisations sociales obligatoires, à une fois et demie l'indemnité parlementaire dite de base, telle qu'elle est définie par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce montant total est égal, au 1<sup>er</sup> janvier 2019, à 8 435 € mensuel. Lorsque ce plafond est dépassé, les indemnités font l'objet d'un écrêtement.

<sup>16</sup> Délibération C 2014-04-024 du 5 avril 2014 pour la commune de Brest et délibération C 2014-04-045 du 16 avril 2014 pour Brest métropole.

Quant aux montants des indemnités des élus intercommunaux, ils sont prévus par l'article R. 5215-2-1 du CGCT. De plus, l'article L. 5211-12 dudit code autorise les majorations des indemnités du président et des vice-présidents. En l'espèce, les taux retenus par l'EPCI sont réguliers et aucune majoration n'a été retenue.

Les montants accordés aux élus indemnisent l'exercice de fonctions et de responsabilités, ce dont il résulte que les indemnités du maire et du président sont supérieures à celle des adjoints et des vice-présidents, lesquelles sont supérieures à celle des conseillers. En appliquant des critères différents se traduisant par des indemnités supérieures ou inférieures aux montants des délibérations votées, le mécanisme mis en place via l'association « Vivre à Brest » a permis de contourner la réglementation relative aux indemnités des élus.

### **3.4.3 Un système de redistribution ne répondant plus à sa finalité**

Au fil des années, les revenus professionnels des élus ont globalement augmenté, ce qui a eu pour effet mécanique d'accroître le manque à gagner entraîné par le passage d'un plein temps à un temps partiel, et donc le montant du défraiement destiné à compenser ce manque à gagner (cf. *supra*).

C'est ainsi que la différence entre le montant des indemnités versées à l'association par la commune et la métropole et le montant reversé aux élus s'est fortement réduite. Les retraités ou les titulaires d'emplois moins rémunérés ont été de plus en plus mis à contribution pour compenser les manques à gagner des titulaires d'emplois mieux rémunérés.

Irrégulier et opaque, le système n'avait plus de rapport avec son objet redistributif initial.

**ANNEXE**

Montants versés par les collectivités territoriales et l'association au titre des indemnités des élus (avril 2014-décembre 2018).

<i>En €</i>	<i>Montant total versé par la ville et la métropole entre avril 2014 et décembre 2018 au titre des indemnités des élus (fichiers paye)</i>	<i>Total versé aux élus par l'association entre avril 2014 et décembre 2018 (flux financier compte courant)</i>	<i>Différence entre les sommes versées par l'association et les sommes versées par les CT</i>
<i>Avril-décembre 2014</i>	352 195,01	389 331,76	-37 136,75
<i>2015</i>	466 304,16	511 988,57	-45 684,41
<i>2016</i>	511 316,94	507 564,19	3 752,75
<i>2017</i>	540 633,13	490 940,92	49 692,21
<i>Janvier-décembre 2018</i>	1 670,83	51 789,77	-50 118,94
<i>Total</i>	1 872 120,07	1 951 615,21	-79 495,14

Sources : chambre régionale des comptes à partir des fichiers paye et flux financier du compte courant.

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

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