



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

Commune de Lorient
(Département du Morbihan)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 25 novembre 2021.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION.....	8
1 Présentation de la commune de Lorient.....	9
1.1 La démographie	9
1.1.1 Une population en baisse.....	9
1.1.2 Les caractéristiques de la population de Lorient	9
1.2 Le contexte socio-économique	10
1.2.1 L'évolution du taux de chômage et du taux d'activité.	10
1.2.2 La concentration des emplois et les catégories d'emploi	10
1.3 Les moyens humains et financiers de la commune.....	11
2 La gouvernance.....	12
2.1 Les organes institutionnels.....	12
2.1.1 Le conseil municipal.....	12
2.1.2 L'exécutif de la commune	12
2.2 Les indemnités et délégations	12
2.2.1 Les indemnités des élus	12
2.2.2 Les délégations accordées au maire et aux adjoints	13
3 Les relations avec les tiers	14
3.1 Les relations avec Lorient agglomération.....	14
3.1.1 Les compétences de Lorient agglomération	14
3.1.2 La mutualisation avec l'EPCI.....	14
3.1.3 Les flux financiers entre l'EPCI et la commune	15
3.2 Les relations avec les associations	16
3.2.1 Les enjeux financiers.....	16
3.2.2 Les modalités d'attribution des subventions	17
3.2.3 Le dispositif conventionnel	18
3.2.4 Le suivi et le contrôle des subventions.....	18
3.2.5 Des obligations d'information non mises en œuvre	19
3.3 La délégation de service public pour la gestion du Palais des congrès	20
3.3.1 Le contrat de délégation de service public	20
3.3.2 Les résultats obtenus entre 2016 et 2019.....	21
3.3.3 Les difficultés rencontrées par le délégataire en 2020 et les effets sur le résultat de la DSP	23
3.3.4 L'avenant à la délégation de service public	24
3.3.5 Le coût de la DSP pour la commune pour la période 2016-2020 et les perspectives	25

3.4	La délégation de service public de la fourrière automobile	26
3.4.1	Le contrat de délégation	26
3.4.2	Les résultats obtenus entre 2015 et 2019.....	27
4	L'information budgétaire et financière.....	29
4.1	La qualité de l'information financière	29
4.1.1	Les débats d'orientation budgétaire.....	29
4.1.2	La qualité de la prévision budgétaire.....	30
4.2	La fiabilité des comptes	30
4.2.1	Le suivi des immobilisations	30
4.2.2	Les provisions.....	30
4.2.3	Le principe d'indépendance des résultats.....	31
4.2.4	L'absence d'autonomie financière pour les budgets annexes SPIC.....	32
5	La situation financière de la commune de Lorient.....	34
5.1	Les éléments de contexte	34
5.2	L'analyse financière du budget principal sur la période 2015-2019.....	35
5.2.1	La section de fonctionnement et la capacité d'autofinancement brute.....	35
5.2.2	Le financement des investissements.....	42
5.2.3	Le niveau de l'endettement	43
5.3	L'impact de la crise sanitaire sur l'exécution budgétaire 2020 et la prévision 2021	45
5.3.1	Les résultats 2020	45
5.3.2	Le budget primitif 2021	46
6	la gestion des parkings.....	49
6.1	La gestion en régie des parkings en ouvrage	49
6.2	Un budget annexe déficitaire financé par le budget principal	50
6.2.1	Un équilibre d'exploitation reposant sur une subvention versée par le budget principal.....	50
6.2.2	Une section d'investissement structurellement déficitaire	52
6.2.3	Un déficit financé par le contribuable et non par l'usager	53
6.3	L'impact insuffisant des mesures prises pour augmenter la fréquentation.....	53
7	Gestion des ressources humaines	56
7.1	Présentation du service RH.....	56
7.1.1	Organisation	56
7.1.2	La démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	56
7.2	L'évolution des effectifs	57
7.2.1	L'information budgétaire.....	57
7.2.2	L'évolution des effectifs.....	57
7.3	Les charges de personnel	58
7.4	Le régime indemnitaire	59
7.4.1	La prime annuelle	59
7.4.2	Le régime indemnitaire antérieur au RIFSEEP.....	60
7.4.3	Le RIFSEEP	60
7.4.4	Prime exceptionnelle Covid 19	62

7.5	Le temps de travail.....	63
7.6	Les autorisations spéciales d'absence	65
7.7	Le bilan social	65
7.8	L'absentéisme	65
7.8.1	Les données relatives à l'absentéisme	65
7.8.2	La prévention des risques professionnels	66
7.9	La formation.....	67
7.9.1	Le nombre de jours de formation	67
7.9.2	Les plans et bilans de formation.....	68
7.10	Les avancements de grade	68
8	La commande publique	70
8.1	L'organisation des services et des procédures	70
8.1.1	L'organisation des services et la formation des agents	70
8.1.2	La politique d'achat et le recensement des besoins.....	71
8.1.3	La formalisation des procédures.....	71
8.2	L'analyse des marchés	72
8.2.1	La passation des marchés	72
8.2.2	L'exécution des marchés	75
9	LA ZAC du Peristyle	77
9.1	Le projet initial.....	77
9.1.1	L'économie initiale du projet : la réalisation d'un quartier de ville	77
9.1.2	Le bilan prévisionnel initial de l'opération	77
9.1.3	Le bilan de trésorerie initial.....	79
9.2	La révision du programme de la ZAC en 2018.....	79
9.3	L'état d'avancement et l'exécution financière par budget.....	80
9.3.1	Le budget annexe.....	80
9.3.2	L'avancement et l'exécution financière du budget principal	81
9.4	L'insuffisante information du conseil municipal	81
	ANNEXES	83

SYNTHÈSE

La chambre a examiné les comptes et la gestion de la commune de Lorient depuis 2015. Ville centre d'une intercommunalité de plus de 200 000 habitants, elle se caractérise sur un plan démographique par une population en baisse continue depuis 1975, à rebours de la tendance constatée aux niveaux régional, départemental et intercommunal. Elle dispose d'un budget de près de 89 M€ en fonctionnement et de 36 M€ en investissement, et emploie 1 005 agents en équivalent temps plein.

La gouvernance et les liens avec Lorient agglomération

Le fonctionnement du conseil municipal de Lorient n'appelle pas d'observations.

Sur la période du contrôle, le transfert de la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines a été le seul à produire des effets sur les flux financiers entre la ville et Lorient agglomération (271 791 € de dépenses d'investissement transférées désormais compensées par la ville).

Les relations avec les tiers

La commune verse des subventions aux associations pour un montant annuel de 3,5 M€. Elle assure un suivi de ces associations, lui permettant d'appréhender leur situation financière et d'évaluer la réalisation des objectifs figurant dans les conventions financières.

La gestion du Palais des congrès fait l'objet d'une délégation de service public. L'exploitation de cet équipement présente un déficit sur toute la période contrôlée, aggravé en 2020 par l'impact de la crise sanitaire. Entre 2016 et 2020, la commune a alloué des subventions qui représentent un coût net cumulé de 0,952 M€.

La gestion financière et comptable

La commune devra améliorer sa prévision budgétaire, faire figurer dans les rapports d'orientation budgétaire la prévision pluriannuelle d'investissement y compris pour les budgets annexes et renforcer le suivi des autorisations de programme. Elle devra par ailleurs doter d'une autonomie financière les services publics industriels et commerciaux (SPIC) gérés dans le cadre de budgets annexes.

La situation financière de la commune

La situation financière de la commune de Lorient ne présente pas de difficultés particulières. Elle a respecté les conditions du contrat financier signé avec l'État, qui fixe le plafond d'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement à 1,2 %, jusqu'à la suspension en 2020 de cette contractualisation. Elle a reconstitué sa capacité d'épargne à un niveau représentant en 2020 plus de 12,3 % des produits de gestion, en agissant à la fois pour une réduction de ses charges à caractère général et une stabilisation de sa masse salariale. Elle a ainsi financé des investissements pour un montant cumulé de 85 M€ entre 2015 et 2020, en ayant un recours mesuré à l'emprunt, comme en témoigne la stabilité de l'encours de sa dette autour de 40 M€, sans exposition à des produits à risque. Sa capacité de désendettement était inférieure à 4 ans fin 2020.

La gestion des parkings en ouvrage

Depuis 2018, la commune gère ses trois parkings publics en ouvrage en régie, dans le cadre d'un budget annexe. Dans un contexte de large gratuité du stationnement sur voirie, en dépit des actions menées pour augmenter la fréquentation des parkings en ouvrages (1 100 places), les recettes de ces derniers stagnent et la situation sanitaire depuis 2020 a aggravé cette tendance. L'exploitation de ces équipements apparaît structurellement déficitaire, ce qui conduit la commune à voter chaque année une subvention élevée du budget principal (représentant en 2019 plus de 65 % des recettes d'exploitation), sans pour autant la justifier dans les conditions prévues par la loi. La subvention a représenté sur la période de contrôle un financement annuel compris entre 627 € (en 2020) et 827 € (en 2018 et 2019) par place de parking. Ces équipements sont ainsi largement financés par le contribuable, et non par l'utilisateur comme c'est la règle.

La gestion des ressources humaines

La commune de Lorient a réduit ses effectifs sur la période sous revue ; cette baisse s'explique principalement par la mise en place d'une démarche de gestion prévisionnelle (GPEEC), qui a conduit au réexamen de l'organisation des services, au redéploiement d'agents à la suite des nombreux départs en retraite et à la suppression nette de postes. Toutefois, la masse salariale est restée stable.

La durée du travail, de 1 547 heures, est inférieure de 60 heures à la durée légale, ce qui est irrégulier, et coûteux pour la commune (surcoût estimé à environ 1,79 M€ en 2019). Les mesures prises par la commune pour une application au 1^{er} janvier 2022 n'ont pas complètement régularisé la situation.

La commune a mis en place le nouveau régime indemnitaire de la fonction publique (RIFSEEP) à partir de 2019. Sa part variable (complément indemnitaire annuel, tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir) a été fixée pour chaque agent à un euro par les arrêtés du maire, sans aucune modulation, ce qui n'est pas conforme à la délibération du conseil municipal.

La commande publique

L'examen d'un échantillon de marchés publics montre que la procédure de passation et de notification, comme les conditions d'exécution, sont globalement satisfaisantes. Elles restent toutefois perfectibles sur certains aspects porteurs de risques juridiques tels que la définition du besoin, la rédaction du cahier des charges ou encore la publication. La commune a également établi des avenants insuffisamment précis quant à leur chiffrage financier, ou portant atteinte au principe d'intangibilité des prix unitaires des bordereaux. Enfin, quelques carences ont été constatées dans l'exécution, portant sur le dépassement des délais d'exécution et l'omission de documents essentiels à la bonne exécution du marché (avenants, procès-verbaux de réception et décomptes définitifs).

La ZAC du Péristyle

Le projet lancé en 2010 (initialement 70 000 m² de surface hors œuvre nette -SHON-, et un budget de 14,5 M€ HT pour les îlots à commercialiser et de 21,12 M€ nets pour les équipements publics) est réalisé en régie par la commune. Il a été redimensionné en 2018 (ramené à 44 500 m², pour un budget de 8,53 M€ et 17,97 M€) sans que le conseil municipal ait été saisi pour délibérer de cette importante évolution. Les travaux et la commercialisation des îlots ont pris du retard par rapport aux échéances initiales, ce qui devrait alourdir les frais financiers. Des incertitudes demeurent sur les recettes des cessions et sur leur étendue (réduction des lots à vendre à nouveau envisagée et implantation d'un nouvel équipement public), ce qui affecterait l'équilibre final de l'opération, dont le déficit éventuel serait supporté par la commune. Cette dernière assume par ailleurs la totalité du coût des équipements publics (dont le parking de la Place d'Armes), compte tenu de leur envergure excédant les seuls besoins du nouveau quartier.

RECOMMANDATIONS

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels au respect des lois et règlements suivants :

Recommandation n° 1	Mentionner dans les conventions le montant de la subvention accordée, conformément à l'article 10 de la loi 2000-321 du 12 avril 2000.....	18
Recommandation n° 2	Se conformer aux obligations définies par le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention	19
Recommandation n° 3	Inclure dans le rapport d'orientation budgétaire une programmation pluriannuelle des investissements répondant aux exigences fixées par les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT et couvrant le budget principal et les budgets annexes.	29
Recommandation n° 4	Assurer l'autonomie financière du budget annexe crématorium en le dotant de son propre compte au trésor	32
Recommandation n° 5	Assurer l'autonomie financière du budget annexe parking en le dotant de son propre compte au trésor.....	32
Recommandation n° 6	En cas de subvention du budget annexe parking, adopter une délibération répondant aux exigences fixées par l'article L. 2224-2 du CGCT.....	52
Recommandation n° 7	Mettre en œuvre le complément indemnitaire annuel (CIA) dans des conditions répondant aux exigences légales	62
Recommandation n° 8	Appliquer la durée légale du temps de travail de 1 607 heures par an	64
Recommandation n° 9	Supprimer les congés d'ancienneté pour tous les agents bénéficiaires	65
Recommandation n° 10	Soumettre à la délibération du conseil municipal la modification des programmes globaux de construction et d'équipements publics de la ZAC du Péristyle.	79
Recommandation n° 11	Mettre en place un compte rendu annuel présenté au conseil municipal pour la ZAC du Péristyle.....	82

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

Procédure

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Lorient à compter de l'exercice 2015. Ce contrôle a été ouvert par lettres du 1^{er} et 12 octobre 2020.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 22 mars 2021 avec M. Loher, maire depuis 2020 en présence de M. Tonnerre, premier adjoint et de M. Barrier le directeur général des services.

La chambre, lors de sa séance du 6 mai 2021, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 6 août 2021 au maire et à son prédécesseur, M. Métairie. Des extraits ont été également adressés aux tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 25 novembre 2021 a arrêté ses observations définitives.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE DE LORIENT

1.1 La démographie

1.1.1 Une population en baisse

Tableau n° 1 : Évolution comparée depuis 2007

	Population			Évolution annuelle moyenne (en %)		Évolution (en nombre)		Part dans la population régionale (en %)	
	2007	2012	2017	2007-2012	2012-2017	2007-2012	2012-2017	2007	2017
Lorient	58 135	57 706	57 149	-0,1	-0,2	-429	-557	1,9	1,8
Lorient agglomération	197 846	199 841	203 309	0,2	0,3	1 995	3 468	6,3	6,2
Morbihan	702 487	732 372	750 863	0,8	0,5	29 885	18 491	22,5	22,6
Bretagne	3 120 288	3 237 097	3 318 904	0,7	0,5	116 809	81 807	100	100

Source : INSEE.

La population de Lorient (57 149 habitants) a diminué de 18 % depuis 1975.

Depuis 2007, cette évolution apparaît à rebours des tendances constatées dans l'agglomération, dans le département du Morbihan et dans la région Bretagne, qui connaissent une progression de leur population. Entre 2012 et 2017, la baisse annuelle de 0,2 % résulte du solde migratoire (-0,3 %), partiellement compensé par un solde naturel de 0,1 %.

1.1.2 Les caractéristiques de la population de Lorient

Depuis 2007, la structure de la population a évolué, marquant un vieillissement. Toutefois, si la part des plus de 60 ans a augmenté (de 23,9 % en 2007 à 26,9 % en 2017), son niveau reste inférieur à celui constaté dans l'agglomération (30,4 % en 2017) et dans le département (30,6 %).

Dans un mouvement inverse, la part des moins de 30 ans a diminué de 37,5 % en 2007 à 36,9 % en 2017, taux néanmoins supérieur à la proportion constatée dans l'agglomération (32,1 %), le département (31,6 %) et la région (34,1 %).

Le taux de pauvreté¹ de la population communale atteint 21 % (contre 14,6 % au niveau national), indicateur à mettre en lien avec la part des ménages imposés (44 %). Il est de 32 % pour les moins de 30 ans (pour des moyennes départementale et régionale d'environ 19 % et nationale de 22 %).

Sur un ensemble de 36 044 logements, 88 % sont des résidences principales, 3,2 % des résidences secondaires² et 8,8 % sont vacants.

¹ Le taux de pauvreté représente le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, correspondant à 60 % du revenu médian.

² Niveau plus faible que ceux de l'agglomération (8,1 %), du département (18 %) et de la région (13,3 %).

La proportion de locataires (56,8 %) dépasse celle des propriétaires (42 %). Le taux de locataires de logement sociaux (23,9 % de la population) est significativement plus important que celui constaté dans le département et la région (autour de 10 %).

1.2 Le contexte socio-économique

1.2.1 L'évolution du taux de chômage et du taux d'activité.

Depuis 2016, le taux de chômage du bassin d'emploi de Lorient³ a amorcé une décrue, pour atteindre fin 2019 7,4 % de la population active, taux inférieur à la moyenne nationale (7,9 %) mais supérieur au niveau constaté dans le département (7 %) et la région (6,7 %). Ces données ne présagent pas des évolutions liées à la crise sanitaire.

En 2017, le taux d'activité de la population de plus de 15 ans (69,1 %) était inférieur à la moyenne constatée au niveau intercommunal, départemental et régional (71,2 %, 73,2 % et 73,5 %). La commune se caractérise par un nombre plus élevé d'inactifs autres que les élèves, étudiants ou retraités et non retraités (11,6 %).

1.2.2 La concentration des emplois et les catégories d'emploi

L'indicateur de concentration⁴ d'emplois de la commune est élevé, il reflète le nombre élevé de travailleurs résidant hors de la commune.

Tableau n° 2 : Concentration des emplois et taux d'activité

	Lorient	CA Lorient	Morbihan	Bretagne
Nombre d'emplois dans la zone	33 959	79 897	279 834	1 309 091
Actifs ayant un emploi résidant dans la zone	20 631	75 223	288 253	1 322 888
Indicateur de concentration d'emploi	165 %	106 %	97 %	99 %

Source : INSEE.

Les catégories professionnelles les plus représentées sont les employés et les professions intermédiaires, devant les ouvriers dont la proportion décline et les cadres dont le nombre a progressé.

Les emplois sont surtout concentrés dans le secteur du commerce, des transports et des services, devant les administrations publiques, l'enseignement et la santé. Les emplois dans l'industrie et la construction sont plus marginaux.

³ Source : Pôle Emploi.

⁴ L'indice de concentration de l'emploi mesure le rapport entre le nombre d'emplois total proposés sur un territoire et le nombre d'actifs occupés qui y résident, cet indice permet d'apprécier la fonction de pôle d'emploi ou la fonction résidentielle d'un espace.

1.3 Les moyens humains et financiers de la commune

La commune dispose d'un budget qui atteignait 125 M€ en 2019, dont 88,8 M€ en fonctionnement (hors services publics industriels et commerciaux) et 36,4 M€ en investissement.

Les principales politiques publiques qui ont mobilisé le budget de fonctionnement ont été l'enseignement et la formation (19,34 M€), l'aménagement et les services urbains (17,86 M€), la culture (11,82 M€), la jeunesse et le sport (8,31 M€), la famille (4,26 M€), les interventions sociales et la santé (2,61 M€)⁵.

Les dépenses d'investissements ont été principalement consacrées aux aménagements et services urbains (10,74 M€), à la jeunesse et au sport (2,26 M€), à l'enseignement et à la formation (2,03 M€), et à l'action économique (1,06 M€)⁶.

La commune employait fin 2020, 1 000 agents en équivalent temps plein, principalement dans les filières technique, administrative, sociale et culturelle.

⁵ 22,76 M€ ont en outre été affectés aux services généraux ou imputés sur des opérations non ventilables.

⁶ Plus 18,28 M€ imputés aux opérations non ventilables et aux services généraux.

2 LA GOUVERNANCE

2.1 Les organes institutionnels

2.1.1 Le conseil municipal

Les délibérations et procès-verbaux du conseil municipal n'appellent pas d'observations et sont accessibles sur le site internet de la commune.

Un règlement intérieur a été adopté en 2014 puis en décembre 2020, conformément à l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il fixe les conditions de fonctionnement du conseil, des commissions et comités consultatifs.

2.1.2 L'exécutif de la commune

Le nombre d'adjoints est limité par l'article L. 2122-2 du CGCT à 30 % de l'effectif légal du conseil municipal.

Avec 45 conseillers municipaux, le nombre d'adjoints (13) désignés en 2014 respectait cette limite. Il n'a pas évolué lors du renouvellement du conseil municipal en 2020, mais ce dernier a décidé en octobre 2020 de déroger au plafond sur le fondement de l'article L. 2122-2-1 du CGCT⁷, en créant deux postes d'adjoints supplémentaires, chargés de la vie de quartier et de la démocratie participative.

2.2 Les indemnités et délégations

2.2.1 Les indemnités des élus

L'article L. 2123-20-1 du CGCT prévoit que « *lorsque le conseil municipal est renouvelé, la délibération fixant les indemnités de ses membres en application de la présente sous-section intervient dans les trois mois suivant son installation* ». Les indemnités sont versées par référence au montant du traitement de la fonction publique correspondant à l'indice brut 1027, auquel est appliqué un taux variable selon la population de la commune. Par délibérations de 2014, modifiées en 2018 et 2019, le conseil municipal avait décidé d'arrêter l'indemnité de fonction du maire à 71,025 % du plafond légal (2 742 € bruts par mois), et celles des 13 adjoints à 47,537 % (1 849 €), des 6 conseillers délégués à 19 % (739 €), et des conseillers municipaux à 6 % (233 €).

⁷Dans les communes de 80 000 habitants et plus, la limite fixée à l'article L. 2122-2 peut donner lieu à un dépassement en vue de la création de postes d'adjoints chargés principalement d'un ou plusieurs quartiers, sans toutefois que leur nombre excède 10 % de l'effectif total du conseil municipal.

Ces indemnités ont été modifiées par un vote du conseil municipal en juillet 2020, qui porte les taux à 91,614 % pour le maire (3 563 € bruts mensuels), 56,1 % pour les deux premiers adjoints (2 182 €), 39,1 % pour les autres adjoints (1 521 €), 16,8 % pour les sept conseillers délégués (653 €) et 6 % pour les autres conseillers municipaux (233 €). Ces montants ont de nouveau été modifiés en octobre 2020 avec la désignation de deux adjoints supplémentaires, se substituant à deux conseillers délégués et la limitation à 39,1 % des indemnités du premier adjoint.

Les montants successivement votés au cours de la période examinée respectent les plafonds légaux et n'appellent pas d'observations.

2.2.2 Les délégations accordées au maire et aux adjoints

Par une délibération du 6 avril 2014, le conseil municipal avait délégué au maire un certain nombre d'attributions relatives à la réalisation des emprunts, la passation et l'exécution des marchés publics, la création des régies comptables, et aux actions en justice. Une délibération du 22 février 2018 avait redéfini le cadre des délégations, en indiquant notamment qu'en matière d'emprunt, le maire est autorisé à passer les actes nécessaires, précisés par la délibération soumise annuellement au conseil municipal sur la politique d'endettement.

Par une délibération du 5 juillet 2020, le conseil municipal a délégué les mêmes attributions au nouveau maire, en y ajoutant le dépôt des demandes d'autorisation d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édification des biens municipaux et l'ouverture et l'organisation de la participation du public par voie électronique.

L'obligation pour le maire de rendre compte des décisions prises en vertu de cette délégation lors du conseil municipal est bien mise en œuvre lors de chaque réunion conformément aux dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT.

Par ailleurs, les adjoints et délégués bénéficient de la part du maire de délégations de compétences et de signature dans les domaines qui leur sont réservés.

3 LES RELATIONS AVEC LES TIERS

3.1 Les relations avec Lorient agglomération

3.1.1 Les compétences de Lorient agglomération

Les compétences de Lorient agglomération sont définies dans ses statuts⁸.

Sur la période sous revue, les statuts ont été modifiés à de multiples reprises, pour intégrer les évolutions législatives en matière de transfert de compétences, mais également pour prévoir la mise en place d'une centrale d'achat communautaire permettant une coopération territoriale en matière d'achat public, ou encore d'une coopération en matière de gestion des eaux pluviales urbaines. Pour cette dernière, les communes, par le biais de conventions conclues avec Lorient agglomération, assurent la gestion, l'exploitation et l'entretien du patrimoine affecté à l'exercice de la compétence transférée, en étant rémunérées par l'agglomération pour cette mission.

3.1.2 La mutualisation avec l'EPCI

Le schéma de mutualisation adopté par Lorient agglomération en février 2016 est composé de 12 fiches actions, répertoriant les possibilités de mutualisation avec l'ensemble des communes membres, à mettre en œuvre ou à étudier.

Les orientations du schéma sont regroupées en 4 axes stratégiques, qui tiennent compte du degré d'avancement des actions en cours, et des thématiques abordées :

- « *optimiser les modalités de la mutualisation* » (transformation de mises à disposition en prestation de services, et de prestations de services en services communs) ;

- « *organiser de nouveaux services communs ou de nouvelles prestations* » (gestion des archives, plans communaux de sauvegarde, hygiène et sécurité et médecine du travail, contrôle sur le bâti) ;

- « *développer l'acquisition et le partage des matériels* » (outils de référencement pour les groupements de commande, les besoins en matériel...) ;

⁸ Elle exerce des compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), accueil des gens du voyage, prévention et traitement des déchets ménagers, eau, assainissement des eaux usées, gestion des eaux pluviales, mais également des compétences optionnelles (voirie et parcs de stationnement d'intérêt communautaire, environnement et cadre de vie, équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire). Enfin, elle détient des compétences facultatives (promotion du territoire ; développement de l'enseignement supérieur, de la recherche et transfert de technologie ; développement des nouvelles technologies d'intérêt communautaire ; participation aux schémas régionaux de formation ; fourrière ; surveillance des zones de baignade d'intérêt communautaire ; contribution au service départemental d'incendie et de secours).

- « évaluer le dispositif et engager une démarche d'approfondissement » (mise en place d'indicateurs partagés et de clés de répartition des coûts justes, lisibles et simples à mettre en œuvre).

Seules quatre actions présentaient une traduction effective en 2020 :

- le service commun d'hygiène et de sécurité et de médecine au travail ;
- la prestation d'accompagnement à la gestion d'archives ;
- la définition des clés de répartition des coûts ;
- la mise en place d'indicateurs partagés.

La démarche de mutualisation n'a pas connu d'évolution significative depuis 2019, telle qu'analysée dans le rapport d'observations définitives sur Lorient agglomération⁹.

La commune de Lorient considère toutefois qu'il est prématuré en début de mandat de préjuger des évolutions en termes de mutualisation, au regard notamment du projet de territoire restant à examiner au niveau de l'agglomération.

3.1.3 Les flux financiers entre l'EPCI et la commune

3.1.3.1 L'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire

La commune est bénéficiaire d'une attribution de compensation¹⁰, de 5 208 552 € depuis 2018, soit une diminution de 93 400 € par rapport à 2017, liée au transfert de la compétence en matière de gestion des eaux pluviales urbaines. La commune verse chaque année à l'agglomération une attribution de compensation d'un montant de 271 791 € pour financer les investissements relevant désormais de la communauté d'agglomération.

Depuis 2015, le montant de l'attribution de compensation (AC) a évolué comme suit.

Tableau n° 3 : Évolution de l'attribution de compensation

en €	2015	2016	2017	2018/2019/2020
Attribution de compensation brute	5 336 911	5 319 432	5 301 952	5 208 552

Source : *Compte de gestion.*

⁹ Lien : [Lorient agglomération \(Morbihan\) | Cour des comptes \(ccomptes.fr\)](http://Lorient%20agglom%C3%A9ration%20(Morbihan)%20|%20Cour%20des%20comptes%20(ccomptes.fr)).

¹⁰ L'attribution de compensation est un transfert financier positif ou négatif qui a pour finalité d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de charges entre l'EPCI à fiscalité professionnelle unique et ses communes membres. Pour chaque commune, elle est égale à ce que la commune « apporte » en termes de fiscalité économique, moins ce qu'elle coûte en raison des charges correspondant aux compétences transférées à l'EPCI.

La commune a également bénéficié d'une dotation de solidarité communautaire¹¹ (DSC) versée par Lorient agglomération, d'un montant de 804 000 € resté stable sur la période. Cette DSC devrait toutefois évoluer avec l'obligation pour l'agglomération de se conformer aux conditions légales (article 1609 *nonies* C du code général des impôts) qui imposent une répartition selon des critères de péréquation, en fonction de l'écart entre les moyennes de la commune et celles de l'ensemble de l'intercommunalité, en matière de revenu moyen et de potentiel fiscal ou financier par habitant.

3.1.3.2 La facturation croisée de prestations de service

Des prestations de services donnent lieu à des facturations croisées entre la commune et Lorient agglomération. Des conventions définissent les prestations mises en œuvre par la commune (gestion et entretien de la voirie communautaire du Triskell, accueil du personnel de Lorient agglomération au restaurant administratif municipal, coopération en matière de service social, mise à disposition des images du système de vidéo protection, gestion et exploitation des eaux pluviales urbaines) et par Lorient agglomération (coopération défense incendie, conseil en énergie partagée¹² et valorisation des certificats d'énergie, instruction des autorisations du droit des sols, missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage).

3.2 Les relations avec les associations

3.2.1 Les enjeux financiers

Les subventions de fonctionnement versées aux personnes de droit privé représentaient en 2020 un montant de 3,32 M€.

Tableau n° 4 : Évolution des subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé	3 992 705	3 737 648	3 503 922	3 469 416	3 581 060	3 323 833

Source : *Compte de gestion.*

¹¹ Le but de la DSC est de reverser aux communes une partie de la croissance du produit fiscal communautaire, selon des critères répondant à une logique de péréquation.

¹² Depuis 2011, Lorient agglomération réalise une prestation de service de conseil en économie d'énergie en faveur des communes membres, cette prestation comprend la réalisation d'un bilan annuel de consommations et de dépenses sur les bâtiments communaux, la proposition et la présentation de plan d'actions hiérarchisées pour réduire la consommation d'énergie et l'accompagnement des projets de construction ou de réhabilitation d'équipement.

Le montant total a diminué significativement entre 2015 et 2017 en raison d'une évolution de périmètre avec la suppression partielle puis définitive de la subvention versée à la SARL CDDB pour la gestion du centre dramatique (395 000 € en 2015 et 197 500 € en 2016), désormais financée via une subvention attribuée à l'établissement public devenu le gestionnaire du Théâtre et imputée sur un autre compte budgétaire.

La part des subventions versées aux 10 principales associations apparaît assez stable, elles ont mobilisé plus de 60 % des montants versés en 2019.

Tableau n° 5 : Liste des 10 principales subventions accordées aux associations

	2015	2016	2017	2018	2019
Festival interceltique de Lorient	493 750 €	479 750 €	500 850 €	475 750 €	485 750 €
Maison pour tous - Centre social de Kervénanec	303 380 €	290 321 €	294 186 €	294 166 €	328 307 €
animation gestion centre social du bois château	261 356 €	258 630 €	260 354 €	278 202 €	297 463 €
association d'animation sociale et culturelle de Keryado	228 587 €	220 740 €	223 902 €	236 184 €	249 614 €
Comité des œuvres sociales	241 150 €	239 714 €	237 001 €	240 119 €	229 648 €
Association animation nouvelle ville Escale Brizeux	172 437 €	178 219 €	178 630 €	179 294 €	180 496 €
Salopette et pate à sel	137 621 €	132 127 €	134 166 €	130 000 €	160 865 €
Bureau information jeunesse	97 490 €	96 000 €	93 000 €	93 000 €	93 000 €
Espace des science Maison de la Mer	73 500 €	69 500 €	68 000 €	66 600 €	66 000 €
Plateau en toute liberté	46 000 €	45 000 €	44 000 €	43 100 €	43 100 €
Total 10 principales associations	2 055 271 €	2 010 001 €	2 034 087 €	2 036 415 €	2 134 242 €
Total subventions ville	3 596 772 €	3 531 845 €	3 503 922 €	3 469 916 €	3 581 560 €
Part relative des 10 principales subventions	57%	57%	58%	59%	60%

Source : Comptes administratifs.

Les comptes administratifs indiquent qu'en 2019, la commune a consacré 1,32 M€ en faveur de la jeunesse (37 % du total), 0,73 M€ pour les actions culturelles (20,4 %) et 0,72 M€ pour le sport et les animations sportives (20,1 %) ; le solde se répartit entre les associations réalisant des interventions sociales (8,7 %) ou en faveur de la politique de la ville (3,1 %) et des crèches (3,6 %).

3.2.2 Les modalités d'attribution des subventions

Depuis 2017, la commune de Lorient a mis en place un espace dématérialisé pour les demandes de subventions, qui repose sur une double démarche de création d'un compte et de dépôt en ligne des demandes de subvention pendant l'été.

La gestion de cet espace est prise en charge par le service budget, qui s'assure de la complétude des demandes et établit un état récapitulatif par secteurs d'activités en rappelant les montants attribués l'année précédente.

Les demandes sont examinées par les services instructeurs (culture, jeunesse enfance, sports) qui proposent les attributions de subventions, en lien avec les élus, qui réalisent les arbitrages sur les montants, avec pour préoccupation le respect de l'enveloppe globale. Les propositions sont ensuite avalisées par le bureau municipal avant le vote par le conseil municipal des décisions d'attribution dans le cadre du budget primitif.

3.2.3 Le dispositif conventionnel

La commune établit des conventions avec les associations bénéficiaires de subventions supérieures à 23 000 €, dont la durée et le contenu apparaissent très hétérogènes. Certaines conventions de subvention de fonctionnement sont dépourvues d'objectifs (SELLIT ...) quand d'autres détaillent précisément les objectifs attendus et leurs modalités d'évaluation.

La commune gagnerait à davantage de cohérence et d'harmonisation dans la rédaction de ses conventions, en mettant en place un cadre commun prévoyant notamment des objectifs et des indicateurs qui permettraient de mieux évaluer les partenariats.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué que la ville veillera à réexaminer la rédaction des conventions dans un souci d'harmonisation.

En outre, des conventions de mise à disposition sont établies le cas échéant et des conventions pluripartites portent sur des objets spécifiques (politique de la ville...).

À une exception près¹³, les conventions examinées ne mentionnent pas le montant de la subvention accordée et renvoient cette précision au vote du conseil municipal sur le budget. Cette pratique ne répond pas aux obligations introduites par la loi du 12 avril 2000 qui prévoit que les conventions définissent l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention.

La commune pourra à cet effet s'appuyer sur les modèles de conventions pluriannuelles annexées à la circulaire n°5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, quant au caractère prévisionnel des montants pluriannuels de subventions prévus (respect du principe d'annualité budgétaire) et aux conditions suspensives de réalisation, tenant à leur vote annuel au budget de la collectivité (respect des prérogatives de l'assemblée délibérante).

Recommandation n° 1 Mentionner dans les conventions le montant de la subvention accordée, conformément à l'article 10 de la loi 2000-321 du 12 avril 2000

3.2.4 Le suivi et le contrôle des subventions

Pour les associations bénéficiaires de conventions ou qui emploient des salariés, une réunion annuelle est organisée à la fin du printemps, avec les services instructeurs, et celui du contrôle de gestion externe.

17 associations sont systématiquement contrôlées ; elles mobilisaient en 2019, un total de 2,65 M€ soit plus de 76 % du total des subventions versées par la commune. En 2019, neuf autres associations ont été contrôlées en complément.

¹³ Convention avec l'association Plateau en liberté.

Le service du contrôle de gestion externe¹⁴ procède à une analyse de la situation financière des associations sur la base des comptes annuels produits, qui fait ensuite l'objet d'une diffusion aux participants et aux élus référents. Les services instructeurs effectuent à partir des documents produits par les associations une évaluation de leur activité, qui permet un échange sur la réalisation des objectifs contenus dans les conventions. Pour celles dépourvues d'objectifs, les analyses portent davantage sur le fonctionnement global de l'association et les relations avec la commune.

3.2.5 Des obligations d'information non mises en œuvre

L'obligation résultant du dernier alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention n'est pas mise en œuvre par la commune de Lorient.

Ces textes imposent en effet pour les subventions supérieures à 23 000 €¹⁵ la diffusion par les administrations des données essentielles figurant dans les conventions de subvention (attributaire, objet, montant, nature, date, conditions de versement...) et en fixent les modalités (mise à la disposition du public, au plus tard trois mois à compter de la date de la signature, en consultation ou en téléchargement, sur le site internet de la collectivité¹⁶ ou sur le portail unique interministériel).

Recommandation n° 2 Se conformer aux obligations définies par le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire de Lorient indique qu'à compter du 4^{ème} trimestre 2021, les données relatives aux conventions seront publiées sur le site internet de la collectivité, et actualisées trimestriellement.

¹⁴ Depuis 2011, les missions de la direction des instances et des affaires juridiques ont été renforcées concernant le contrôle de gestion externe (CGE) des organismes de droit privé percevant des fonds publics. Elles consistent notamment à mettre en place des procédures en lien avec les directions concernées afin de les accompagner dans la formalisation des relations financières et juridiques avec les associations subventionnées, et à procéder à l'analyse des bilans financiers et des comptes de résultat afin de contrôler l'usage des subventions.

¹⁵ La loi du 12 avril 2000 dispose que « l'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. ». Le décret d'application du 10 juin 2001 a fixé ce seuil à un montant annuel de 23 000 € de subventions.

¹⁶ Cette obligation est levée si l'autorité attribuant la subvention adresse dans le même délai, les données essentielles à l'autorité compétente pour leur publication sur le portail unique interministériel destiné à rassembler l'ensemble des informations publiques, dès lors qu'elle met à disposition, sur son site un lien vers les données ainsi publiées.

De même, les obligations résultant des dispositions de l'article L. 2313-1-1 du CGCT n'ont pas été mises en œuvre par la commune de Lorient. Elles prévoient que la commune transmet au représentant de l'État et au comptable, à l'appui du compte administratif, les comptes certifiés des organismes non dotés d'un comptable public pour lesquels la commune détient au moins 33 % du capital, a garanti un emprunt ou a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme et dépassant le seuil prévu par l'alinéa 3 de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

Dans sa réponse, le maire de Lorient indique que la commune se conformera à cette obligation à compter de l'adoption du compte administratif 2021.

3.3 La délégation de service public pour la gestion du Palais des congrès

3.3.1 Le contrat de délégation de service public

Conformément aux dispositions de l'article L. 1411-1 et suivants du CGCT, la ville confie à la SEM SEGEPEX l'exploitation du Palais des congrès, équipement de 5 740 m², qui propose des infrastructures permettant l'organisation d'événements. Il est constitué des éléments suivants :

- des espaces d'accueil collectif (hall, circulation) ;
- un auditorium de 780 places maximum ;
- un espace d'exposition de 1 000 m² ;
- sept salles de réunions / conférences ;
- des bureaux.

Les missions du délégataire sont les suivantes :

- la gestion et l'exploitation du Palais des congrès sous forme d'organisation ou d'accueil de manifestations telles que des congrès, séminaires, salons et toute autre réunion ;
- l'accueil de spectacles et manifestations associatives, culturelles et sportives d'envergure ;
- la promotion de l'équipement par une politique commerciale dynamique destinée à accroître sa renommée et son rayonnement géographique avec pour objectif un rôle moteur dans l'attractivité du centre-ville ;
- l'entretien de l'équipement pendant la durée de la convention.

La délégation est prévue pour une durée de six ans, du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2021. Le mode de gestion retenu est l'affermage. Le délégataire assure à ses risques et périls la gestion du service public, et à ce titre, est autorisé à en percevoir les recettes, en contrepartie des charges d'exploitation qu'il supporte.

3.3.2 Les résultats obtenus entre 2016 et 2019

L'analyse des rapports d'activités produits chaque année permet de constater une exécution financière inférieure aux prévisions et des résultats négatifs.

Tableau n° 6 : Exécution financière de la DSP

DSP Palais des congrès	Prévision 2016	Réalisé 2016	Prévision 2017	Réalisé 2017	Prévision 2018	Réalisé 2018	Prévision 2019	Réalisé 2019
Chiffre d'affaires	655 000 €	694 536 €	679 880 €	654 279 €	706 158 €	624 877 €	721 097 €	730 618 €
Autres produits	222 800 €	235 148 €	234 333 €	242 652 €	246 331 €	246 884 €	256 640 €	255 476 €
Total produits exploitation	877 800 €	931 279 €	914 213 €	908 185 €	952 489 €	871 761 €	977 737 €	992 833 €
Achats non stockés de matière et fournitures	62 200 €	60 915 €	64 380 €	51 865 €	66 675 €	56 937 €	68 907 €	55 122 €
Services extérieurs	138 000 €	151 636 €	141 960 €	147 022 €	145 979 €	165 278 €	150 058 €	190 696 €
QP frais généraux	54 000 €	54 000 €	56 000 €	56 567 €	58 000 €	58 000 €	60 000 €	60 000 €
Entretien et réparation	16 000 €	8 637 €	16 500 €	11 863 €	17 000 €	6 526 €	17 500 €	15 031 €
Contrats d'entretien et maintenance	12 000 €	12 196 €	12 400 €	15 195 €	12 800 €	13 740 €	13 200 €	15 302 €
Personnel intérimaire	15 000 €	32 348 €	15 300 €	20 169 €	15 606 €	42 116 €	15 918 €	48 772 €
Assurances	21 000 €	20 446 €	21 400 €	19 771 €	21 800 €	19 897 €	22 250 €	20 071 €
Locations matériels	8 000 €	10 362 €	8 160 €	10 372 €	8 323 €	9 879 €	8 490 €	8 706 €
Autres services	12 000 €	13 647 €	12 200 €	13 085 €	12 450 €	15 120 €	12 700 €	22 814 €
Autres services extérieurs	62 500 €	65 122 €	56 500 €	63 684 €	57 600 €	79 579 €	63 500 €	61 399 €
Rémunération intermédiaires	15 500 €	15 751 €	15 800 €	16 502 €	16 100 €	18 903 €	16 400 €	18 657 €
Publicité relations publiques	12 000 €	6 475 €	5 000 €	12 336 €	5 100 €	19 652 €	10 200 €	9 087 €
Déplacement missions	10 000 €	8 159 €	10 200 €	9 453 €	10 400 €	14 047 €	10 600 €	10 707 €
Frais postaux et télécom	15 000 €	23 667 €	15 300 €	18 133 €	15 600 €	19 372 €	15 900 €	15 423 €
Cotisations et dons	10 000 €	11 070 €	10 200 €	7 260 €	10 400 €	7 605 €	10 400 €	7 525 €
Prestations refacturées	140 000 €	151 362 €	142 800 €	147 220 €	145 600 €	149 389 €	148 450 €	189 630 €
Locations matériels	8 000 €	24 630 €	8 200 €	10 213 €	8 350 €	14 958 €	8 500 €	20 214 €
Personnel extérieur	60 000 €	69 175 €	61 200 €	68 613 €	62 400 €	59 398 €	63 600 €	88 699 €
Divers refacturé	72 000 €	57 557 €	73 400 €	68 394 €	74 850 €	75 033 €	76 350 €	80 717 €
Impôts et taxes	23 000 €	24 201 €	23 500 €	23 153 €	23 950 €	21 752 €	24 400 €	22 738 €
Charges de personnel	360 000 €	379 416 €	367 200 €	398 976 €	374 544 €	383 314 €	382 035 €	366 306 €
Salaires et traitements	250 000 €	276 425 €	255 000 €	300 491 €	260 100 €	276 908 €	265 302 €	262 031 €
Charges sociales	110 000 €	102 991 €	112 200 €	98 485 €	114 444 €	106 406 €	116 733 €	104 275 €
Dotations et amortissements sur immobilisations	15 483 €	33 785 €	41 308 €	52 677 €	61 800 €	59 252 €	59 274 €	70 457 €
Dotations aux provisions pour risques et charges	5 000 €	3 006 €	5 100 €		5 200 €		5 300 €	125 €
Redevance forfaitaire	67 500 €	67 500 €	69 500 €	69 500 €	71 500 €	71 500 €	73 500 €	73 500 €
Autres charges d'exploitation	1 500 €	9 356 €	1 500 €	11 523 €	1 550 €	1 213 €	1 550 €	182 €
Total charges d'exploitation	875 183 €	946 299 €	913 748 €	965 621 €	954 398 €	988 214 €	976 974 €	1 030 155 €
Résultat exploitation	2 617 €	- 15 020 €	465 €	- 57 436 €	- 1 909 €	- 116 453 €	763 €	- 37 323 €
Résultat exceptionnel		272 €		1 775 €				1 125 €
Résultat délégation	2 617 €	- 14 748 €	465 €	- 55 660 €	- 1 909 €	- 116 453 €	763 €	- 36 198 €
Redevance complémentaire	1 309 €		233 €				382 €	
Résultat délégation après redevance complémentaire	1 309 €		233 €				382 €	

Source : Rapports annuels de la DSP.

Les déficits constatés (de 14 748 € à 116 453 € par an sur la période), empêchent le versement de la redevance complémentaire (50 % de l'excédent) au délégant.

Le chiffre d'affaires réalisé a dépassé la prévision en 2016 et 2019, mais les objectifs prévisionnels n'ont pas été réalisés en 2017 et 2018. Les autres produits constatés ont été supérieurs à la prévision en 2016 et 2017, mais cette situation résulte pour partie de la reprise au résultat de quotes-parts des subventions d'investissement versées antérieurement à la DSP¹⁷ et de reprises sur les amortissements et provisions¹⁸, non initialement prévues dans le contrat.

Au niveau des charges d'exploitation, les réalisations sont systématiquement supérieures aux prévisions¹⁹. Les écarts s'expliquent principalement par les dépassements de charges de personnels, y compris extérieurs et intérimaires.

Le nombre total d'événements organisés a progressé de 149 en 2016 à 195 en 2019, ce qui se traduit par une progression du taux d'occupation et du nombre de personnes accueillies.

En revanche, l'estimation des retombées économiques a diminué du fait d'une baisse du nombre de nuitées d'hôtels.

De même, la progression de l'activité n'a pas provoqué une hausse des recettes, du fait d'une baisse du chiffre d'affaires par événement pour les congrès et les salons, et de l'accroissement du nombre des événements qui génèrent un plus faible chiffre d'affaires (conventions, séminaires, réunions d'entreprise).

Tableau n° 7 : Chiffres clés sur la DSP

	2016		2017		2018		2019	
Evénements organisés								
	Nombre	CA (en milliers d'€)	Nombre	CA (m€)	Nombre	CA (m€)	Nombre	CA (m€)
Congrès	5	102	7	76	4	76	5	82
Conventions et séminaires	19	102	30	80	28	98	42	126
Assemblées générales et CA	20	47	15	15	15	20	19	20
Réunions entreprises	14	15	5	15	26	12	20	4
Déjeuner et dîner de gala	30	62	29	79	23	51	27	74
Vœux et cérémonies	4	17	6	13	6	13	6	23
Divers	3	4	6	18	5	2	5	6
Salons	7	221	12	245	11	219	13	244
Forums et expositions	8	26	8	32	7	42	8	48
Concerts et spectacles	35	91	29	77	32	84	45	100
Conférence	4	8	4	4	4	5	5	5
Total	149	695	151	654	161	622	195	731
Nombre de personnes accueillies								
Total	110 771		108 454		108 525		125 902	
Taux occupation de l'équipement								
en %	69 %		63 %		65 %		70 %	
Retombées socio-économiques								
Nuitées d'hôtel	6 907		2 481		2 376		2 984	
Nombre de repas	12 298		14 938		14 016		20 019	
Retombées socio-économiques (en M€)	1,174		0,422		0,456		0,512	

Source : Rapports annuels de la DSP.

¹⁷ 13 333 € en 2016, 10 423 € en 2017 et 4 202 € en 2018.

¹⁸ 1 595 € en 2016, 11 254 € en 2017 et 6 739 € en 2018.

¹⁹ De 71 116 € en 2016, 51 873 € en 2017, 33 816 € en 2018 et 53 181 € en 2019.

Les investissements à réaliser par le délégataire ont été justifiés dans les rapports annuels transmis à la collectivité et les indicateurs énoncés dans le contrat de DSP sur le volet exploitation ont été renseignés, tout comme les indicateurs relatifs à la situation patrimoniale.

3.3.3 Les difficultés rencontrées par le délégataire en 2020 et les effets sur le résultat de la DSP

Les restrictions sanitaires liées à l'épidémie de COVID 19 ont réduit significativement l'activité du Palais des congrès liée pour l'essentiel à l'événementiel. Au 20 novembre 2020, 100 événements programmés avaient ainsi été annulés ou reportés depuis le début de l'année (soit environ la moitié des événements organisés en 2019).

Pour pallier ces difficultés, la SEGEPEX a mis en place plusieurs actions visant à alléger ses charges : demande de reports de charges auprès de l'État, mesures de chômage partiel pour les salariés jusqu'au 31 décembre 2020, obtention d'un prêt garanti par l'État, non recrutement d'un CDI et non renouvellement d'un CDD, lancement d'une étude par la Banque des territoires.

L'impact de la réduction de l'activité sur le résultat 2020 a été chiffré par le délégataire. Le chiffre d'affaires du Palais des congrès pour l'année 2020 devrait diminuer à 363 558 €, contre une prévision établie à 735 600 €. Les autres produits, correspondant à la participation reçue de la ville pour sujétions de service public et à la reprise des quotes-parts de subventions d'investissement ont été maintenus. Il en résulte une baisse des produits d'exploitation de 37 % par rapport à la prévision initiale.

Les charges d'exploitation devraient atteindre 778 850 € contre une prévision de 997 580 €, soit une baisse de 22 %, due principalement à des prestations refacturées²⁰ moins élevées que prévu et à une réduction des charges de personnel (318 000 € pour une prévision de 389 676 €). D'autres postes de charges ont également diminué pour des montants moins significatifs. La proportion élevée de charges fixes explique une baisse des dépenses moindre que celle des recettes.

²⁰ Du fait du moindre recours au personnel extérieur (23 450 € contre un montant prévu de 64 900 €), et d'une baisse des charges diverses refacturées (22 000 € contre 76 350 € prévu) et des locations de matériels (8 000 € contre 20 214 € prévus).

Tableau n° 8 : Réalisation 2020 de la DSP

DSP Palais des congrès	Exécution 2019	BP 2020	Exécution 2020	Ecart
Chiffre d'affaires	730 618 €	735 600 €	363 558 €	-51%
Autres produits	255 476 €	263 292 €	263 292 €	0%
Total produits exploitation	992 833 €	998 892 €	626 850 €	-37%
Achats non stockés de matière et fournitures		71 263 €	43 500 €	-39%
Services extérieurs	190 696 €	154 145 €	143 900 €	-7%
Autres services extérieurs	61 399 €	59 600 €	51 000 €	-14%
Prestations refacturées	189 630 €	151 450 €	53 450 €	-65%
<i>Locations matériels</i>	20 214 €	8 650 €	8 000 €	
<i>Personnel extérieur</i>	88 699 €	64 900 €	23 450 €	
<i>Divers refacturé</i>	76 350 €	77 900 €	22 000 €	
Impôts et taxes	22 738 €	24 850 €	18 000 €	-28%
Charges de personnel	366 308 €	389 676 €	318 000 €	-18%
<i>Salaires et traitements</i>	262 031 €	270 608 €	220 000 €	
<i>Charges sociales</i>	104 275 €	119 068 €	98 000 €	
Dotations et amortissements sur immobilisations	70 457 €	64 096 €	70 000 €	9%
Dotations aux provisions pour risques et charges	125 €	5 400 €	5 000 €	-7%
Redevance forfaitaire	73 500 €	75 500 €	75 500 €	0%
Autres charges d'exploitation	182 €	1 600 €	500 €	-69%
Total charges d'exploitation	1 030 155 €	997 580 €	778 850 €	-22%
Résultat exploitation	-37 323 €	1 312 €	- 152 000 €	
Résultat exceptionnel	1 125 €			
Résultat délégation	-36 198 €	1 312 €	- 152 000 €	
Redevance complémentaire				
Résultat délégation après redevance complémentaire	-36 198 €	1 312 €	- 152 000 €	

Source : Avenant n°1 DSP 2016-2021.

Il résulte de ces éléments un déficit estimé à 152 000 €.

3.3.4 L'avenant à la délégation de service public

Un avenant à la délégation de service public a été adopté par le conseil municipal le 17 décembre 2020.

Il prévoit d'exonérer le délégataire du paiement de la redevance forfaitaire due au titre de l'exercice 2020 en contrepartie de l'utilisation de l'équipement mis à sa disposition, soit 75 500 €.

Cet avenant prévoit également au titre de l'exercice 2021 le versement au délégataire d'un acompte de la participation pour sujétions de service public pour un montant de 247 612 €. Il correspond au montant total attribué en 2020, alors que la participation est habituellement versée trimestriellement. Le solde, soit 7 428 €, doit être versé suite au vote du budget primitif 2021 par le conseil municipal.

En dernier lieu, l'avenant prévoit la modification de la durée du contrat pour le prolonger d'un an, jusqu'au 31 décembre 2022. Cette prolongation est justifiée par la commune par le contexte d'incertitude sur l'évolution du secteur événementiel, qui ne lui permet pas de se prononcer sur la poursuite du mode de gestion sous forme de délégation de service public, ni d'être en capacité d'élaborer un cahier des charges pour un contrat qui prendrait effet au 1^{er} janvier 2022. La commune considère que le lancement d'une procédure de consultation en 2021 aurait été préjudiciable, en raison de la difficulté à obtenir des offres de candidats potentiels.

L'avenant détaille dans ses annexes les événements annulés en 2020, la projection des budgets prévisionnels 2020 et 2021 et un compte d'exploitation prévisionnel pour 2021 et 2022. Pour 2021, trois hypothèses y figurent, en fonction de trois scénarios de réalisation par rapport à 2019 (scénario favorable à 70 % du chiffre d'affaires, moyen à 50 % et dégradé à 25 %). Ces scénarios prévoient des déficits respectifs de 116 529 €, 210 063 € et 344 698 €.

3.3.5 Le coût de la DSP pour la commune pour la période 2016-2020 et les perspectives

Le coût net cumulé pour la commune correspond au solde des subventions versées au délégataire (au titre des sujétions de service public et pour financer des investissements) sur les redevances effectivement perçues par elle. Il représente un total de 952 610 € entre 2016 et 2020.

Tableau n° 9 : Coût cumulé de la DSP

	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Flux pour délégant						
(1) Subvention pour sujétions	220 000 €	226 000 €	233 398 €	240 400 €	247 612 €	1 167 410 €
(2) Subventions d'investissement	16 800 €	12 800 €	18 400 €	15 200 €	4 000 €	67 200 €
Flux pour délégataire						
(3) Redevance	67 500 €	69 500 €	71 500 €	73 500 €		282 000 €
Total pour commune						
(4)=(1)+(2)-(3)	169 300 €	169 300 €	180 298 €	182 100 €	251 612 €	952 610 €

Source : Rapports DSP, retraitement CRC.

L'analyse de la gestion du Palais des congrès fait ainsi apparaître un déficit structurel, au-delà des difficultés conjoncturelles liées à la crise sanitaire depuis mars 2020. Compte tenu de la vétusté de cet équipement et de l'accroissement de la concurrence dans le secteur du tourisme d'affaires, la question de la viabilité d'un tel mode de gestion doit être posée.

La perspective du renouvellement de la DSP à la fin de l'année 2022 doit constituer une opportunité de mener une réflexion sur le portage de cet équipement par l'intercommunalité, en lien avec ses compétences, et sur ses modalités de gestion.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire de Lorient indique qu'une réflexion a d'ores et déjà été engagée sur l'avenir de cet équipement. À ce titre, la contribution de la ville de Lorient au projet de territoire de Lorient agglomération évoque le portage du centre des congrès par l'agglomération, car un tel équipement contribue à l'attractivité de l'ensemble du territoire et non de la seule commune.

3.4 La délégation de service public de la fourrière automobile

3.4.1 Le contrat de délégation

Conformément aux dispositions de l'article L. 1411-1 et suivants du CGCT, la ville confie la gestion et l'exploitation d'une fourrière pour les véhicules et engins motorisés à la Société de dépannage automobile du Morbihan (DAM).

Un contrat de cinq ans allant du 1^{er} juillet 2013 au 30 juin 2018 a été signé avec cette société, et renouvelé pour une durée de 5 ans et 6 mois²¹ à compter du 1^{er} juillet 2018. Le contrat en vigueur expire le 31 décembre 2023.

Les missions du délégataire sont les suivantes :

- opérations d'enlèvement de véhicules en vue de leur mise en fourrière conformément aux articles L. 325- 1, L. 417-1 et L. 121-4 et suivants du code de la route ;
- gardiennage 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 et 365 jours par an des véhicules remisés sur les sites de la fourrière ;
- restitution des véhicules 7 jours sur 7 et 365 jours par an²² ;
- Remise, pour aliénation au service des domaines ou pour destruction à une entreprise de démolition, des véhicules non retirés par leur propriétaire dans les conditions et délais réglementaires.

Ces missions sont incompatibles avec une quelconque activité de destruction et de retraitement des véhicules usagés (article R. 325-24 du code de la route).

²¹ Selon le code de la commande publique, la durée du contrat est déterminée en fonction de la nature et du montant des investissements à réaliser (investissements initiaux et investissements réalisés pendant la durée du contrat) et ne peut excéder le temps raisonnablement escompté par le délégataire pour l'amortissement des investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis.

²² Extension des horaires jusqu'à 2 heures du matin à l'occasion de 5 nuits au mois d'août pendant le festival Interceltique de Lorient.

3.4.2 Les résultats obtenus entre 2015 et 2019

Tableau n° 10 : Résultats DSP fourrière automobile (en €)

	ancien contrat				nouveau au 1/07	Total 2018	Total 2019
	2015	2016	2017	2018 1er sem	2018 2e sem		
Chiffre d'affaires	84 259	70 201	96 468	54 484	89 014	143 498	129 643
Dont Enlèvement	69 969	61 002	81 994	42 133	70 407	112 540	98 663
dont Garde journalière	10 774	7 547	12 378	5 390	11 646	17 036	16 480
Autres produits	15 922	13 736	17 330	3 480	4 725	8 205	5 805
TOTAL PRODUITS D'EXPLOITATION	100 181	83 937	113 798	57 964	93 739	151 703	135 448
Achats non stockés de matières et fournitures	6 703	7 855	9 629	5 952	4 939	10 891	10 485
Services extérieurs	18 641	20 045	19 866	11 044	9 766	20 810	28 000
Autres services extérieurs	2 905	2 274	3 077	1 668	1 384	3 052	2 559
Impôts et taxes	10 270	10 462	14 059	7 198	1 224	8 422	2 753
Charges de personnel	31 161	33 186	39 953	23 404	27 401	50 805	45 499
Dotations aux amortissements sur immobilisation	18 313	16 946	15 788	7 739	2 379	10 118	4 685
Autres charges exploitation							767
TOTAL CHARGES D'EXPLOITATION	87 993	90 768	102 372	57 005	47 093	104 098	94 748
RESULTATS D'EXPLOITATION	12 188	-6 831	11 426	959	46 646	47 605	40 700
Charges financières	14 274	13 463	13 463	6 025	614	6 639	1 158
RESULTATS FINANCIERS	-14 274	-13 463	-13 463	-6 025	-614	-6 639	-1 158
Redevance versée à l'autorité déléguée	1 218	0	1 143	96	4 741	4 837	4 077
RESULTAT NET DE LA DELEGATION	-3 304	-20 294	-3 180	-5 162	41 291	36 129	35 452

Source : Rapports annuels de DSP.

Concernant la première DSP qui s'est déroulée du 1^{er} juillet 2013 au 30 juin 2018, l'analyse des rapports d'activité produits chaque année permet de constater une exécution financière inférieure aux prévisions et des résultats nets négatifs.

Contrairement aux autres années, l'année 2016 se caractérise par une baisse des produits d'exploitation, conduisant à un résultat d'exploitation négatif, privant la ville de la perception de la redevance²³. L'exécution financière du nouveau contrat, qui débute au 1^{er} juillet 2018, fait en revanche apparaître un résultat net positif de 41 291 € pour le second semestre 2018, dépassant les prévisions (4 572 €). Ce résultat s'explique par une augmentation du chiffre d'affaires mais également par la baisse des charges financières, des dotations aux amortissements, et des impôts et taxes²⁴. Les charges de personnel ont quant à elles augmenté en raison du recrutement de deux personnes supplémentaires. La redevance versée à la ville au titre du 2^{ème} semestre 2018 est la plus importante de la période en contrôle (4 741 €).

²³ Jusqu'à 40 000 € d'excédent, versement de 10 % du résultat d'exploitation ; de 40 001 € à 60 000 €, versement de 11 % ; à partir de 60 001 €, versement de 12 %.

²⁴ Cette évolution est liée à une modification des clés de répartition de ces charges par rapport au précédent contrat qui a minoré les charges d'amortissement, les charges financières et la taxe foncière. Les autres évolutions contractuelles portent sur l'extension des horaires d'ouvertures jusqu'à 5 heures du matin lors du Festival Interceltique et la majoration à 35 € HT par véhicule d'une indemnité compensatoire versée par la ville lorsque le contrevenant est inconnu, introuvable ou insolvable.

Sur l'année 2018, le résultat net cumulé de la délégation (1^{er} et 2^{ème} semestre) s'élève à 36 129 €. Les mêmes constats peuvent être dressés pour l'année 2019 avec un excédent constaté de 35 452 € et une redevance annuelle versée à la ville à hauteur de 4 099 €.

Les indicateurs relatifs à l'analyse de la qualité du service figurent dans les rapports d'activité. Ils soulignent l'augmentation de l'activité du délégataire (progression des enlèvements et des jours de garde), résultant de l'augmentation du nombre de véhicules abandonnés (en lien avec le renforcement des points de vérification lors du contrôle technique obligatoire) et à l'extension du périmètre de sécurité lors des grandes manifestations.

4 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

4.1 La qualité de l'information financière

4.1.1 Les débats d'orientation budgétaire

Aux termes des articles L. 2312-1 du CGCT, dans les communes de plus de 3 500 habitants, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédent l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et la gestion de la dette. Pour les communes de plus de 10 000 habitants, ce rapport comporte en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Il précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. L'article D. 2312-3 du CGCT expose précisément le contenu de ce rapport, qui comprend notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement avec une prévision des dépenses et des recettes.

En outre, l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 précise qu'à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité ou groupement de collectivités territoriales présente ses objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, et l'évolution du besoin de financement annuel (emprunts minorés des remboursements de dette). Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes.

L'examen du rapport d'orientations budgétaires (ROB) présenté au conseil municipal pour l'exercice 2021 ne permet pas de vérifier le respect total de ces obligations par la collectivité.

L'information sur l'évolution du besoin de financement reste limitée au seul budget principal et ne figure pas pour l'ensemble des budgets annexes. De plus, si le rapport présente les orientations en matière d'autorisations de programme, ces informations sont limitées au seul exercice 2021, ce qui réduit leur dimension pluriannuelle.

Pour répondre aux exigences de la réglementation, la programmation pluriannuelle des investissements devrait réunir dans un document unique des éléments figurant actuellement dans deux documents distincts élaborés par la commune (« programmation pluriannuelle des investissements » et « perspectives »), être élargie aux budgets annexes, et être incluse dans le rapport d'orientation budgétaire.

<p>Recommandation n° 3 Inclure dans le rapport d'orientation budgétaire une programmation pluriannuelle des investissements répondant aux exigences fixées par les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT et couvrant le budget principal et les budgets annexes.</p>

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire de Lorient indique qu'une programmation pluriannuelle des investissements sera communiquée aux élus du bureau municipal en amont de la présentation du ROB 2022, qui reprendra en synthèse les volumes de dépenses d'équipement projetés à horizon 2026 pour l'ensemble des budgets de la ville, ainsi que les moyens de financement y afférents (recours à l'endettement, financements externes, autofinancement, marges d'épargne).

4.1.2 La qualité de la prévision budgétaire

Les taux d'exécution budgétaire (figurant en annexe 1), mesurés en rapportant les crédits employés aux crédits ouverts, apparaissent faibles pour les dépenses réelles de fonctionnement du budget principal, avec un taux inférieur à 90 %. Ce défaut n'affecte pas la section d'investissement (avec prise en compte des restes à réaliser).

Les mêmes constats peuvent être dressés pour les budgets annexes des pompes funèbres et du crématorium.

La commune explique cette situation par la reprise des résultats de fonctionnement qui ne donne pas lieu à exécution budgétaire.

Elle pourrait cependant voter un budget en suréquilibre dans les conditions prévues à l'article L. 1612-6 du CGCT, ce qui améliorerait la sincérité de ses prévisions budgétaires.

Dans sa réponse, le maire de Lorient a indiqué que cette option sera examinée par les élus à l'occasion de la décision modificative suivant le vote du compte administratif 2021.

4.2 La fiabilité des comptes

4.2.1 Le suivi des immobilisations

La comparaison entre l'état de l'actif tenu par le comptable et l'inventaire de l'ordonnateur met en évidence des écarts assez minimes, des travaux de fiabilisation ayant été engagés par les deux parties. La commune a justifié par la production de certificats administratifs les démarches de rapprochement avec le comptable depuis le précédent contrôle de la chambre, qui avait relevé l'existence de discordances.

Les valeurs convergent pour les budgets annexes ; pour le budget principal un écart de 1,71 M€ (sur un total de 555,81 M€) perdue au niveau des valeurs nettes comptables.

4.2.2 Les provisions

Les provisions représentaient un total de 141 000 € en 2019, comptabilisé sur le budget principal. Elles correspondent exclusivement au montant estimé des contentieux ouverts en première instance contre la commune, liés à l'urbanisme (contestations de permis de construire ou requête en annulation du plan local d'urbanisme) ou à l'occupation du domaine public. Ces montants sont retracés dans l'état des provisions joint aux documents budgétaires.

La commune n'a pas établi de provisions pour le risque d'irrecouvrabilité des créances. Sur ce point, le maire a indiqué qu'il se rapprochera dans les meilleurs délais du comptable public pour envisager la constitution le cas échéant d'une provision budgétaire pour créance douteuse. En outre, les créances anciennes, datant de 2006 et 2007 et toujours inscrites au bilan pour un montant de 27 635 € (compte 4146-locataires contentieux) devront être apurées et admises en non-valeur.

4.2.3 Le principe d'indépendance des résultats

4.2.3.1 La comptabilisation des restes à réaliser

La commune comptabilise des restes à réaliser (RAR)²⁵ au niveau de la section d'investissement du budget principal. La chambre a contrôlé un échantillon de 23 RAR en dépenses représentant un total de 4,35 M€ et 6 RAR en recettes représentant un total de 1,12 M€ au titre de l'année 2019. Tous ont bien été justifiés par la commune²⁶.

4.2.3.2 Le rattachement des charges et des produits

La commune limite les rattachements²⁷ aux charges supérieures à 500 €, en considérant que les plus faibles montants n'impactent pas le résultat de clôture. Elle a fourni lors de l'instruction les éléments de méthode et de calendrier.

Elle pratique essentiellement le rattachement sur le budget principal pour des montants qui représentent entre 1 à 2 % du total des charges de fonctionnement.

4.2.3.3 Le recours aux autorisations de programme et crédits de paiement

Depuis 2011, la ville de Lorient a mis en place la procédure d'autorisation de programme et de crédits de paiement (AP/CP). Les AP/CP sont définies à partir des projets de mandature, qui donnent lieu à une programmation pluriannuelle des investissements.

En 2019, 15 opérations étaient gérées via des AP, pour un montant cumulé de près de 24 M€ ; toutefois les trois opérations les plus anciennes²⁸ en représentent plus de 70 %, et arrivent à échéance.

Des discordances apparaissent dans les tableaux de suivi des AP et CP annexés aux comptes administratifs 2018 et 2019.

²⁵ Dépenses engagées (engagement juridique) non mandatées et recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes au 31 décembre de l'exercice ; elles sont intégrées dans le calcul du résultat du compte administratif, et contribuent donc à déterminer le besoin de financement de la section d'investissement.

²⁶ La commune a produit pour les RAR en dépenses la justification des engagements non mandatés et pour les RAR en recettes, la justification des subventions permettant de constater des recettes non titrées.

²⁷ Ce mécanisme comptable permet d'intégrer dans le résultat de fonctionnement d'un exercice toutes les charges et tous les produits qui s'y rapportent (charges consommées et recettes correspondant à des droits acquis sur l'exercice) mais pour lesquels la facture n'est pas parvenue ou le titre de recettes n'a pas été émis avant la clôture de l'exercice. Il a pour but d'assurer le respect de l'indépendance des exercices.

²⁸ AP Etudes et aménagement du Parc Jules Ferry, AP restructuration école Cadou et AP aménagement.

À titre d'illustration, le montant des AP votées diffère entre 2018 et 2019 pour cinq autorisations de programme, sans justification²⁹. Pour certaines, le montant des crédits de paiement dépasse largement les autorisations de programme (AP rénovation tour de découverte, qui prévoit des crédits de paiement de 1,2 M€ pour une autorisation de programme de 0,385 M€). Pour d'autres, le montant des crédits de paiement antérieurs constatés en 2019 diffère de la somme de ceux constatés en 2018 et des CP réalisés en 2018.

Les modalités de gestion et de suivi des autorisations de programme gagneraient à être fiabilisées, en les explicitant dans un règlement budgétaire et financier.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire de Lorient indique que la collectivité va engager une consultation en vue de procéder au changement de son logiciel comptable et financier en 2023, la rédaction d'un règlement budgétaire et financier étant envisagée parallèlement pour une finalisation au cours du second semestre 2022.

4.2.4 L'absence d'autonomie financière pour les budgets annexes SPIC

Trois services publics industriels et commerciaux (SPIC) sont gérés dans le cadre de budgets annexes (BA), en régie directe : les opérations funéraires, le crématorium et les parkings.

L'article L. 1412-1 du CGCT impose qu'un SPIC géré en régie directe soit doté de l'autonomie financière. De plus, il résulte des instructions budgétaires M14 et M4 que les budgets annexes des régies dotées de l'autonomie financière doivent disposer de leur propre compte au trésor ; toutefois, cette obligation ne s'applique pas aux régies dont la création est antérieure à 1926, comme celle des opérations funéraires de la commune de Lorient.

Malgré les observations faites par la chambre lors de ses précédents contrôles, la commune n'a toujours pas doté les budgets annexes du crématorium et des parkings de leur propre compte au trésor, ce qui conduit à utiliser des comptes de liaison pour retracer leurs flux financiers avec le budget principal.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que la commune va engager les démarches en vue d'assurer l'autonomie financière du budget annexe crématorium et du budget annexe parkings. Cette régularisation devra intervenir sans délai.

Recommandation n° 4 Assurer l'autonomie financière du budget annexe crématorium en le dotant de son propre compte au trésor

Recommandation n° 5 Assurer l'autonomie financière du budget annexe parking en le dotant de son propre compte au trésor

²⁹ L'AP « réseau de Kersabiec » figurait pour un montant de 500 000 € au 31/12/2018 dans le tableau de suivi 2018, le tableau de suivi pour 2019 recense une AP votée à 555 000 €, il en est de même pour l'AP aménagement de Keryado qui figure pour un montant de 415 000 € au 31/12/2018 dans le tableau de suivi pour 2018, le tableau de suivi 2019 recense un montant de 560 000 €.

S'agissant de la gestion des régies, si la commune a mis en place un conseil d'exploitation pour le budget annexe du crématorium, ce n'est pas le cas pour celui des parkings.

La chambre invite la commune à régulariser les modalités de gestion de ces services. Elle rappelle à cet égard que l'article R. 2221-3 du CGCT permet qu'un conseil d'exploitation soit commun à plusieurs budgets annexes.

En conclusion, l'information budgétaire et financière appelle quelques observations. La commune devra améliorer sa prévision budgétaire, faire figurer dans les rapports d'orientation budgétaire les engagements pluriannuels et les informations requises pour les budgets annexes et fiabiliser les outils de suivi des autorisations de programme. Elle devra par ailleurs doter d'une autonomie financière les SPIC gérés en régie dans le cadre de budgets annexes.

5 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE DE LORIENT

5.1 Les éléments de contexte

La commune de Lorient est dotée d'un budget principal et de neuf budgets annexes : pompes funèbres, crématorium, centre de formation des apprentis, restauration, piscine, parkings, ZAC du Péristyle, ZAC du Manio et projet urbain Bodelo.

En 2019, le budget principal représentait 83 % des dépenses et 81 % des recettes totales (annexe 2). Le champ de l'analyse financière sera restreint à ce seul budget.

En 2018, la commune a signé un contrat avec l'État³⁰ qui fixe le plafond d'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement pour les années 2018 à 2020 à 1,2 %.

Le montant de référence, de 72 M€, a été déterminé à partir des données du compte administratif 2017, sur la base du périmètre défini par la circulaire du 16 mars 2018³¹.

En application du taux d'évolution annuel de 1,2 %, les montants plafonnés ont été fixés à 72,97 M€ en 2018, 73,84 M€ en 2019 et 74,73 M€ en 2020.

L'article 4 du contrat précise que la collectivité se fixe comme objectif d'améliorer son besoin de financement, défini comme les emprunts nouveaux minorés des remboursements de dette, selon la trajectoire suivante :

Tableau n° 11 : Besoin de financement contractualisé (en €)

	2017	2018	2019	2020
Besoin de financement initial	1 176 227	7 506 000	6 664 000	7 136 000
Besoin de financement contractualisé	1 176 227	1 563 000	3 270 000	1 436 000

Source : Contrat État- commune de Lorient.

Sur le premier critère portant sur la trajectoire d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, la commune a respecté son engagement avec une progression des dépenses soumise à contrat de 0,44 % en 2018 et 0,34 % en 2019.

³⁰ Conformément à l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, la contractualisation de la trajectoire financière concerne les 322 collectivités (régions, départements, EPCI et communes) dont le budget principal dépasse 60 M€. Les contrats conclus entre ces dernières et l'État fixent un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement compris entre +0,75 % et +1,65 %, tenant compte des spécificités locales. En cas de dépassement une pénalité financière est appliquée, d'un montant égal à 75 % de l'écart constaté (égale à 100 % de l'écart pour les collectivités ayant refusé de signer un contrat) dans la limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée.

³¹ La somme des débits nets des comptes de classe 6, à l'exception des opérations d'ordre budgétaire sans effet sur la trésorerie et des atténuations de produits (chapitre 014), les atténuations de charges (chapitre 013) sont comptabilisées en déduction des charges.

Sur le second critère, pour les années 2018 et 2019, le solde entre les emprunts nouveaux et les remboursements de capital est inférieur au besoin de financement contractualisé et s'établit respectivement à 881 981 € et 673 655 €.

Ce dispositif contractuel a été suspendu en 2020, dans le contexte de crise sanitaire.

5.2 L'analyse financière du budget principal sur la période 2015-2019

5.2.1 La section de fonctionnement et la capacité d'autofinancement brute

Les produits et les charges de gestion ont eu un taux de progression équivalent (0,3 % par an entre 2015 et 2019), ce qui se traduit par une stabilité de l'excédent brut de fonctionnement. La capacité d'autofinancement (CAF) brute de la collectivité a cependant régressé de presque 2 %, du fait d'une augmentation des contributions exceptionnelles aux services publics industriels et commerciaux (liée à la création d'un budget annexe parking, cf. chapitre 6). De l'ordre de 11% des produits de gestion, elle est inférieure au niveau généralement attendu (15%).

Tableau n° 12 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	45 993 710	45 272 556	46 295 465	47 035 420	48 321 258	1,2%
+ Fiscalité reversée	6 967 529	6 981 781	6 910 036	6 802 765	6 793 411	-0,6%
= Fiscalité totale (nette)	52 961 238	52 254 336	53 205 501	53 838 185	55 114 668	1,0%
+ Ressources d'exploitation	6 202 050	6 983 986	7 259 909	7 360 851	7 269 186	4,0%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	21 859 887	19 920 542	19 469 906	19 723 978	19 480 232	-2,8%
+ Production immobilisée, travaux en régie	145 710	179 536	139 698	146 890	134 644	-2,0%
= Produits de gestion (A)	81 168 885	79 338 400	80 075 014	81 069 904	81 998 731	0,3%
Charges à caractère général	15 408 310	14 919 591	15 112 043	15 280 390	15 191 758	-0,4%
+ Charges de personnel	42 311 101	42 460 468	43 022 300	42 039 643	42 426 237	0,1%
+ Subventions de fonctionnement	7 010 798	7 548 673	8 552 888	8 858 943	8 880 239	6,1%
+ Autres charges de gestion	5 254 399	4 859 673	3 842 698	4 369 804	4 314 062	-4,8%
= Charges de gestion (B)	69 984 609	69 788 404	70 529 929	70 548 780	70 812 295	0,3%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	11 184 276	9 549 995	9 545 085	10 521 124	11 186 435	0,0%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>13,8%</i>	<i>12,0%</i>	<i>11,9%</i>	<i>13,0%</i>	<i>13,6%</i>	
+/- Résultat financier	-772 633	-730 730	-624 245	-601 080	-570 918	-7,3%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	191 000	592 000	816 600	1 144 398	1 150 400	56,7%
+/- Autres produits et charges excep. réels	113 230	239 950	260 129	235 315	106 220	-1,6%
= CAF brute	10 333 874	8 467 216	8 364 368	9 010 961	9 571 338	-1,9%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>12,7%</i>	<i>10,7%</i>	<i>10,4%</i>	<i>11,1%</i>	<i>11,7%</i>	

Source : CRC, logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

5.2.1.1 L'évolution des produits de gestion

- L'évolution des recettes fiscales propres

Tableau n° 13 : Évolution des recettes fiscales propres

en €	2015	2016	2017	2018	2019
Impôts locaux nets des restitutions	41 496 519	40 998 365	41 340 728	41 912 275	42 920 952
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	1 900 138	1 561 382	1 657 374	1 675 058	1 786 751
+ Taxes sur activités industrielles	974 000	1 003 858	1 050 562	1 019 969	968 016
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMTO, fiscalité spécifique d'outre-mer)	1 623 052	1 708 951	2 246 801	2 428 118	2 645 538
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	45 993 710	45 272 556	46 295 465	47 035 420	48 321 258

Source : Comptes de gestion.

La commune de Lorient bénéficie principalement des recettes fiscales liées au produit des trois taxes (habitation, foncières sur les propriétés bâties et non bâties).

Les taux d'imposition sont restés stables sur la période sous revue ; ils sont comparables à la moyenne nationale de la strate pour la taxe d'habitation (18,12 % contre une moyenne de 20,85 % en 2019) mais supérieurs pour la taxe foncière sur le bâti (32,78 % contre 21,25 %) et sur le non bâti (69,48 % contre 38,26 %).

Les bases fiscales par habitant sont supérieures à la moyenne nationale pour la taxe d'habitation (1 540 € pour une valeur moyenne de 1 527 €) mais inférieures pour les taxes foncières (1 355 € contre 1 615 €).

Le produit fiscal par habitant est inférieur à la moyenne nationale pour la taxe d'habitation (279 € contre 316 € au niveau national en 2019) et pour la taxe foncière sur le non bâti (1 € contre 3 € au niveau national) alors qu'il est supérieur pour la taxe foncière sur le bâti (444 € contre 343 €).

Les taxes sur les activités de service et le domaine et les taxes sur les activités industrielles ont légèrement diminué, alors que les droits de mutation à titre onéreux ont connu une forte progression, en raison du dynamisme du marché immobilier dans le Morbihan.

Les recettes fiscales représentent en 2019, 58,9 % des produits de gestion contre 56,7 % en 2015. Avec des taux sur le foncier supérieurs à la moyenne nationale et la suppression de la taxe d'habitation, la commune ne dispose plus de véritable levier en matière fiscale.

- L'évolution de la fiscalité reversée

La fiscalité reversée (environ 6,8 M€ par an) a diminué de 2,5 % en raison de la baisse de l'attribution de compensation versée par l'agglomération de Lorient, liée au transfert de la compétence sur les eaux pluviales, et de celle des ressources apportées par le fonds de péréquation des ressources intercommunales (FPIC). En revanche, la dotation de solidarité communautaire brute n'a pas évolué (804 000 €).

- Les ressources d'exploitation

Tableau n° 14 : Évolution des ressources d'exploitation

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	126 637	144 612	140 543	137 828	146 561	3,7%
+ Domaine et récoltes	166 773	586 358	866 246	971 818	879 994	51,6%
+ Travaux, études et prestations de services	1 699 011	1 748 729	1 428 638	1 488 848	1 473 109	-3,5%
+ Mise à disposition de personnel facturée	637 899	640 941	625 877	558 744	551 651	-3,6%
+ Remboursement de frais	2 096 402	2 270 124	2 523 244	2 576 068	2 656 770	6,1%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	4 726 723	5 390 764	5 584 547	5 733 306	5 708 086	4,8%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	1 402 448	1 498 002	1 579 416	1 556 045	1 481 629	1,4%
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0	
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	72 879	95 220	95 946	71 500	79 471	2,2%
= Autres produits de gestion courante (b)	1 475 327	1 593 222	1 675 362	1 627 545	1 561 100	1,4%
Production stockée hors terrains aménagés (c)	0	0	0	0	0	
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	6 202 050	6 983 986	7 259 909	7 360 851	7 269 186	4,0%

Source : Comptes de gestion.

Les ressources d'exploitation ont progressé entre 2015 et 2019 (4% par an) ; cette évolution résulte principalement de l'accroissement des remboursements de frais et des produits du domaine.

En effet, les frais d'administration générale facturés par le budget principal aux budgets annexes au titre des fonctions supports et à des tiers extérieurs (refacturation à la CAF pour sa participation au coût de fonctionnement des établissements d'accueil des jeunes enfants ou de charges locatives aux occupants du patrimoine communal) ont augmenté.

En revanche, la forte progression des produits du domaine est apparente, et résulte d'une réimputation de recettes de droits de place et de redevances d'occupation du domaine public communal, comptabilisées antérieurement dans les taxes sur les activités du domaine.

- Les ressources institutionnelles

Ces recettes ont diminué de 11 % entre 2015 et 2019 ; elles représentaient, en 2019, 23,7 % des produits de gestion contre 26,9 % en 2015.

Tableau n° 15 : Evolution des ressources institutionnelles

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	16 145 887	14 702 671	14 147 518	14 289 313	14 407 667	-2,8%
Dont dotation forfaitaire	12 670 810	11 174 676	10 353 872	10 322 391	10 274 711	-5,1%
Dont dotation d'aménagement	3 475 077	3 527 995	3 793 646	3 966 922	4 132 956	4,4%
Autres dotations	235 148	330 196	277 056	274 248	274 248	3,9%
Dont dotation générale de décentralisation	221 108	321 772	271 440	271 440	271 440	5,3%
FCTVA	0	0	0	18 885	20 083	
Participations	1 868 068	2 048 232	1 782 114	1 717 999	1 352 165	-7,8%
Dont Etat	594 257	677 015	393 516	429 344	273 744	-17,6%
Dont régions	0	8 750	161 250	33 355	7 785	
Dont départements	89 350	105 010	91 400	86 000	87 000	-0,7%
Dont communes	43 846	67 101	80 497	57 713	0	-100,0%
Dont groupements	0	2 000	0	2 000	0	
Dont fonds européens	0	62 034	0	54 088	46 569	
Dont autres	1 140 615	1 126 322	1 055 450	1 055 500	937 067	-4,8%
Autres attributions et participations	3 610 784	2 839 443	3 263 219	3 423 532	3 426 069	-1,3%
Dont compensation et péréquation	3 191 989	2 380 898	2 809 085	2 858 617	2 937 751	-2,1%
Dont autres	418 796	458 545	454 134	564 915	488 318	3,9%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	21 859 887	19 920 542	19 469 906	19 723 978	19 480 232	-2,8%

Source : Compte de gestion.

La baisse la plus significative concerne la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État, dont la composante forfaitaire³² a diminué de 18,9 % sur la période sous revue. La baisse a surtout concerné les exercices 2015 à 2017, avant une stabilisation en 2018 et 2019. Elle résulte de la contribution de la commune au redressement des finances publiques³³, avec une diminution cumulée de 3,7 M€ par rapport à 2014. À compter de 2018 et de la signature du contrat financier avec l'État (cf. § 5.1.), les diminutions constatées résultent des seules évolutions démographiques.

S'agissant des autres composantes de la DGF, la dotation de solidarité urbaine a progressé (de 634 351€ entre 2015 et 2019) alors que la dotation nationale de péréquation est restée stable.

³² La dotation forfaitaire des communes est la principale dotation de l'État aux collectivités locales, elle est essentiellement basée sur des critères de population et de superficie.

³³ Prévu dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, le principe d'une contribution au redressement des finances publiques (CRFP) impliquait une baisse annuelle de la DGF de 1,5 milliards d'euro, programmée par la loi de finances 2014. Ce mécanisme a été renforcé pour porter la baisse totale à 10 milliards d'euros entre 2015 et 2017.

5.2.1.2 L'évolution des charges de gestion

- Les charges à caractère général

Tableau n° 16 : Évolution des charges à caractère général

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	15 408 310	14 919 591	15 112 043	15 280 390	15 191 758	-0,4%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	5 599 547	5 385 844	4 732 101	5 027 454	4 976 464	-2,9%
<i>Dont crédit-bail</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	1 200 578	1 205 128	1 227 353	969 981	907 357	-6,8%
<i>Dont entretien et réparations</i>	884 976	911 461	905 091	964 674	940 230	1,5%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	519 486	503 430	468 495	462 749	477 367	-2,1%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	1 307 935	1 374 261	1 503 327	1 638 799	801 641	-11,5%
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	232 029	16 317	18 875	26 229	900 547	149,6%
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	3 176 485	2 970 091	3 113 582	3 090 756	3 218 618	0,3%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	791 164	808 044	1 294 789	1 307 484	1 314 636	13,5%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	716 825	667 465	633 375	631 133	626 900	-3,3%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	287 052	258 371	255 316	277 225	242 865	-4,1%
<i>Dont déplacements et missions</i>	153 964	150 219	130 676	139 713	143 807	-1,7%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	325 861	289 470	294 416	318 541	304 997	-1,6%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	448 002	379 491	534 649	425 649	336 328	-6,9%
<i>Dont transferts de charges de gestion courante</i>	26 773	0	0	0	0	-100,0%

Source : Comptes de gestion.

Les charges à caractère général ont diminué de 1,4 % entre 2015 et 2019. La commune explique cette évolution par un effort de maîtrise des budgets consécutif à la diminution des dotations d'État et à la contractualisation à partir de 2018.

La baisse des achats résulte en partie des économies, réalisées par la commune sur certaines catégories de dépenses conformément aux arbitrages budgétaires annuels (dépenses alimentaires, fournitures administratives et scolaires), ou liées à la mise en place d'un schéma directeur « aménagement lumière » et à la pose d'équipements permettant de réaliser des économies d'énergie. Elle est également due, en partie, à une réimputation de certaines charges vers d'autres comptes.

Il en est de même de la baisse des charges constatées au titre des services extérieurs en 2019 (réimputation des charges de mutualisation correspondant aux prestations en urbanisme confiées à Lorient agglomération) ou de la progression des charges d'honoraires (modification de la comptabilisation de certaines dépenses, précédemment imputées sur des comptes 6042 réservés à la comptabilité de stock).

- Les charges de personnel

Tableau n° 17 : Évolution des charges de personnel

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges totales de personnel	42 311 101	42 460 468	43 022 300	42 039 643	42 426 237	0,1%
- Remboursement de personnel mis à disposition	637 899	640 941	625 877	558 744	551 651	-3,6%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	41 673 203	41 819 527	42 396 423	41 480 899	41 874 585	0,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>51,3%</i>	<i>52,7%</i>	<i>52,9%</i>	<i>51,2%</i>	<i>51,1%</i>	

Source : Comptes de gestion.

Les charges de personnel supportées par le budget principal sont stables sur la période (les éléments d'explication figurent dans la partie sur la gestion des ressources humaines § 7.3).

Rapportées aux produits de gestion, elles ont diminué en proportion.

- Les subventions de fonctionnement

Tableau n° 18 : Évolution des subventions de fonctionnement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	7 010 798	7 548 673	8 552 888	8 858 943	8 880 239	6,1%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	<i>1 598 005</i>	<i>2 420 500</i>	<i>3 639 451</i>	<i>3 980 000</i>	<i>3 880 000</i>	<i>24,8%</i>
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	<i>1 420 088</i>	<i>1 390 525</i>	<i>1 409 515</i>	<i>1 409 527</i>	<i>1 419 179</i>	<i>0,0%</i>
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	<i>3 992 705</i>	<i>3 737 648</i>	<i>3 503 922</i>	<i>3 469 416</i>	<i>3 581 060</i>	<i>-2,7%</i>

Source : Comptes de gestion.

Les subventions aux personnes de droit privé correspondent majoritairement aux financements accordés aux associations (cf. § 3.2).

Les subventions aux établissements publics sont versées à l'école supérieure européenne d'art de Bretagne (1,42 M€ en 2019), au théâtre de Lorient (1,99 M€) au centre communal d'action sociale (1,80 M€) et à la caisse des écoles (95 000 €).

L'évolution principale tient à la création d'un établissement public de coopération culturelle (EPCC) qui s'est substitué au budget annexe théâtre.

- Les autres charges de gestion

Tableau n° 19 : Évolution des autres charges de gestion

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	5 254 399	4 859 673	3 842 698	4 369 804	4 314 062	-4,8%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	110 210	81 092	91 467	45 955	43 095	-20,9%
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	870 148	910 094	895 429	1 001 820	917 845	1,3%
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	3 588 426	2 937 143	2 116 700	2 517 700	2 653 700	-7,3%
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	573 747	581 314	589 570	592 137	586 833	0,6%
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	24 508	23 609	15 986	9 319	7 189	-26,4%
<i>Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	0	250 699	45 882	136 708	49 822	

Source : Comptes de gestion.

Les contingents et contributions obligatoires correspondent aux financements pour le fonctionnement courant du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), obligatoires pour les fonctionnaires privés d'emploi, et aux participations versées aux écoles maternelles et élémentaires.

La baisse des déficits des budgets annexes à caractère administratif résulte de l'évolution du périmètre avec la suppression du budget théâtre à partir de 2016. Le déficit provient des budgets centre de formation des apprentis (227 000 € en 2019), restauration (1 287 000 €) et piscine (1 139 000 €), celui des deux derniers s'étant accru depuis 2015.

5.2.1.3 L'évolution de la capacité d'autofinancement brute

Tableau n° 20 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute

en €	2015	2016	2017	2018	2019
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	11 184 276	9 549 995	9 545 085	10 521 124	11 186 435
<i>en % des produits de gestion</i>	13,8%	12,0%	11,9%	13,0%	13,6%
+/- Résultat financier	-772 633	-730 730	-624 245	-601 080	-570 918
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	191 000	592 000	816 600	1 144 398	1 150 400
+/- Autres produits et charges excep. réels	113 230	239 950	260 129	235 315	106 220
= CAF brute	10 333 874	8 467 216	8 364 368	9 010 961	9 571 338
<i>en % des produits de gestion</i>	12,7%	10,7%	10,4%	11,1%	11,7%

Source : CRC d'après les comptes.

La capacité d'autofinancement brute est minorée par la charge croissante des subventions d'équilibre versées aux SPIC. En 2015, elles correspondaient exclusivement à la subvention pour charge de service public versée au délégataire pour la gestion du Palais des congrès (cf. § 3.3) ; la configuration a évolué en 2016 avec la création d'un budget annexe parking (cf. § 6).

Les résultats financiers correspondent aux intérêts annuels de la dette.

5.2.2 Le financement des investissements

Tableau n° 21 : Financement des investissements

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	10 333 874	8 467 216	8 364 368	9 010 961	9 571 338	45 747 756
- Annuité en capital de la dette	4 233 874	4 408 977	4 267 517	4 118 019	4 326 345	21 354 732
= CAF nette ou disponible (C)	6 099 999	4 058 239	4 096 852	4 892 942	5 244 992	24 393 025
TLE et taxe d'aménagement	263 659	259 892	439 215	368 021	233 761	1 564 549
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	2 033 807	3 497 882	0	1 746 945	2 241 249	9 519 883
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	1 559 089	772 137	2 037 536	518 340	515 793	5 402 896
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	308 277	338 442	486 565	507 566	413 841	2 054 691
+ Produits de cession	158 962	654 230	626 736	1 513 273	595 506	3 548 706
+ Autres recettes	40 203	5 500	0	22 700	3 000	71 403
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	4 363 997	5 528 083	3 590 052	4 676 845	4 003 151	22 162 128
= Financement propre disponible (C+D)	10 463 996	9 586 322	7 686 903	9 569 787	9 248 143	46 555 152
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>83,9%</i>	<i>71,2%</i>	<i>62,8%</i>	<i>74,6%</i>	<i>79,4%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	12 468 380	13 465 313	12 248 691	12 832 666	11 647 106	62 662 156
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	3 050 788	1 870 998	2 918 387	1 888 630	2 281 705	12 010 508
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	0	543 582	543 582
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-65 227	979	-301 725	30 403	-7 000	-342 570
- Participations et inv. financiers nets	-238 611	-240 760	-248 580	-227 299	-220 590	-1 175 840
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-194 210	28 823	56 256	28 463	21 161	-59 507
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-4 557 124	-5 539 031	-6 986 125	-4 983 076	-5 017 822	-27 083 177
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	8 500 000	9 000 000	5 500 000	5 000 000	5 000 000	33 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	3 942 876	3 460 969	-1 486 125	16 924	-17 822	5 916 823

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Sur la période 2015-2019, les ressources propres d'investissement ont représenté un montant cumulé de 46,56 M€ provenant principalement de la capacité d'autofinancement nette de la commune (24,34 M€), des recettes perçues au titre du fonds de compensation de la TVA (9,52 M€), des subventions d'investissements perçues (5,4 M€) et des produits de cession (3,55 M€).

Ces ressources sont à mettre en regard avec une dépense cumulée d'investissement de 73,37 M€, qui a généré un besoin de financement de 27 M€. La mobilisation de 33 M€ d'emprunts a permis de le couvrir, et de reconstituer le fonds de roulement à hauteur de 5,92 M€. Ainsi, les investissements ont été financés par l'épargne nette de gestion à hauteur de 33 %, les autres ressources propres d'investissement pour 30 % et par la mobilisation d'emprunts pour le solde.

Les dépenses d'équipement ont été stables sur la période, de l'ordre de 11 à 13,5 M€ par an. Les principales correspondent à des travaux d'aménagement (parc Jules Ferry pour un montant cumulé de 5,76 M€, zone du Péristyle pour 5,65 M€), de restructuration de l'école Guy Cadou (5,08 M€), de mise en place d'une pelouse hybride (1,63 M€), de mise aux normes des bâtiments communaux pour l'accessibilité, la sécurité et les exigences thermiques (4,5 M€), à la mise en place d'un schéma directeur lumière (1,4 M€) ainsi qu'à des dépenses récurrentes relatives à l'entretien du patrimoine bâti et à la réalisation de travaux sur la voirie.

Les subventions d'équipement versées sont principalement des contributions aux études et à l'aménagement du secteur de la gare et à la construction du pôle d'échange multimodal par l'agglomération (7,64 M€), des participations à la construction de la seconde ligne du Triskell (0,99 M€) et de la nouvelle salle de musique actuelle (0,47 M€), mais également à des programmes de ravalement (0,48 M€).

5.2.3 Le niveau de l'endettement

5.2.3.1 La dette du budget principal

Tableau n° 22 : Encours de dette bancaire du budget principal

	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2015/2019
Dettes du budget principal	42 562 444 €	39 126 767 €	40 332 551 €	41 187 832 €	41 834 787 €	-2%
CAF brute	10 333 874 €	8 467 216 €	8 364 368 €	9 010 961 €	9 571 338 €	-7%
Capacité de désendettement	4,1	4,6	4,8	4,6	4,4	

Source : Comptes de gestion.

L'encours de la dette permettant de couvrir le besoin de financement est resté globalement stable sur la période sous revue, autour de 41/42 M€. Cette stabilité doit cependant être nuancée compte tenu du transfert d'un emprunt au budget annexe parking pour un encours total de 8 M€ en 2016 (cf. chapitre 6).

L'encours de dette du budget général représente entre 4 et 5 ans d'épargne brute.

5.2.3.2 L'encours de dette consolidé

Tableau n° 23 : Encours de dette bancaire consolidé

	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2015/2019
Dettes du budget principal	42 562 444 €	39 126 767 €	40 332 551 €	41 187 832 €	41 834 787 €	-2%
Dettes du budget restauration	420 000 €	390 000 €	360 000 €	330 000 €	300 000 €	-29%
Dettes du budget piscine	326 667 €	303 333 €	280 000 €	256 667 €	233 333 €	-29%
Dettes ZAC périssyle	1 500 000 €	1 500 000 €	1 500 000 €	1 500 000 €	1 500 000 €	
Dettes budget parking	- €	7 840 000 €	7 480 000 €	7 120 000 €	6 760 000 €	
Dettes budget CFA	57 149 €	29 040 €	- €	- €	- €	-100%
Dettes totales Lorient	44 866 260 €	49 189 141 €	49 952 551 €	50 394 499 €	50 628 120 €	13%
CAF brute du budget principal	10 333 874 €	8 467 216 €	8 364 368 €	9 010 961 €	9 571 338 €	-7%
Capacité de désendettement	4,3	5,8	6,0	5,6	5,3	

Source : Compte de gestion.

L'encours total mobilisé par l'ensemble des budgets principal et annexes a progressé de 13 % entre 2015 et 2019.

Il ne présente pas de risques de taux (emprunts classés A1 dans la charte Gissler³⁴).

La capacité de désendettement totale calculée en rapportant l'encours total de la dette à la capacité d'autofinancement brute du budget principal s'est dégradée en 2016 et 2017 avant de s'améliorer ; elle atteignait 5,3 ans en 2019.

5.2.4 La trésorerie du budget principal.

Le niveau de trésorerie a progressé sur la période sous revue, en raison d'une augmentation du fonds de roulement net global due à une mobilisation d'emprunts supérieure au besoin de financement de la collectivité, et de l'accroissement des ressources en fonds de roulement (besoin en fonds de roulement négatif).

Tableau n° 24 : Trésorerie

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	1 942 817	5 403 786	3 917 661	3 934 585	3 916 764	19,2%
- Besoin en fonds de roulement global	-2 270 350	-2 423 161	-3 094 035	-5 732 574	-5 628 143	25,5%
=Trésorerie nette	4 213 167	7 826 948	7 011 696	9 667 159	9 544 906	22,7%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	21,7	40,5	36,0	49,6	48,8	

Source : Compte de gestion.

³⁴ Échelle de risque croissant à double entrée, allant de A à E pour le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts, et de 1 à 5 pour la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts, qui permet de classer les prêts proposés aux collectivités (cf. circulaire ministérielle du 25 juin 2010).

Le niveau négatif du besoin de fonds de roulement de la commune résulte principalement des comptes de rattachement avec les budgets annexes qui présentent une trésorerie excédentaire dont profite le budget principal, en particulier celle du budget crématorium, qui représentait 3,97 M€ fin 2019. La régularisation de la situation de ce budget annexe en le dotant de son propre compte au trésor (cf. § 4.2.4.) aura ainsi un impact non négligeable.

5.3 L'impact de la crise sanitaire sur l'exécution budgétaire 2020 et la prévision 2021

5.3.1 Les résultats 2020

5.3.1.1 Une capacité d'autofinancement maintenue

Les produits de gestion ont progressé de 0,3 % par rapport à 2019 du fait de la progression de la fiscalité (0,7 %), des ressources institutionnelles (1,4 %) ; en revanche les ressources d'exploitation ont diminué de 9,1 %, du fait de la forte baisse des ventes de marchandises (32,5 %), des produits du domaine (9 %) et travaux et des prestations de services (19,2 %), en raison de la situation sanitaire.

Les charges de gestion ont connu une stabilité du fait d'une baisse significative des charges à caractère général (6,8 %) et des subventions de fonctionnement (2,4 %), dont celles versées aux personnes de droit privé (7,1 %), compensant la hausse des charges de personnel (2 %) et celle des autres charges de gestion (10 %) liée à la progression des subventions d'équilibre versées aux budgets annexes à caractère administratif (15,3 %).

L'excédent brut de fonctionnement a progressé de 2,1 % par rapport à 2019. La baisse des charges financières et des subventions versées aux SPIC (dont le budget annexe parkings) a contribué à majorer de 5,7 % le niveau de la CAF par rapport à l'exercice 2019. Elle a représenté 12,3 % des produits de gestion, niveau comparable à celui constaté en 2015.

5.3.1.2 Le financement des investissements

Le financement propre de la commune (11,8 M€) est constitué principalement par la capacité d'autofinancement nette à un niveau de 5,3 M€ et par 6,51 M€ de recettes hors emprunts, dont le fonds de compensation de la TVA (3,25 M€), les subventions d'investissement reçues (1,19 M€) et les produits de cession (0,96 M€).

Les dépenses d'investissement représentent un total de 12,17 M€ dont 11,19 M€ de dépenses d'équipement, 821 550 € de subventions versées et 271 791 € d'attribution de compensation versée à Lorient agglomération.

Le besoin de financement était ainsi de 355 751 €. La commune a contracté de nouveaux emprunts pour 2 M€, soit un montant très supérieur, et a abondé son fonds de roulement net global de 1,64 M€.

5.3.1.3 L'encours de dette et la situation de la trésorerie.

L'encours de dette du budget principal a diminué du fait de remboursements en capital supérieurs à la souscription de nouveaux emprunts, pour atteindre un total de 39,08 M€. Rapporté à la capacité d'autofinancement, il représentait 3,9 ans fin 2020.

Le fonds de roulement net global a progressé fin 2020 et le besoin de fonds de roulement reste négatif, ce qui contribue à constater une trésorerie nette de 10,09 M€ permettant de couvrir 55,7 jours de fonctionnement.

5.3.2 Le budget primitif 2021

L'analyse et les comparaisons sont réalisées par rapport au budget primitif (BP) 2020.

5.3.2.1 La section de fonctionnement

Elle s'équilibre à 82,75 M€ soit une évolution de 1,2 % par rapport au BP 2020, permettant une stabilité des taux d'imposition, le respect de la trajectoire du contrat financier avec l'État et la préservation de marges de manœuvre d'autofinancement permettant d'engager un programme d'investissement de 18 M€.

Les recettes de fonctionnement devraient progresser comme suit :

Tableau n° 25 : Recettes de fonctionnement 2021 (en €)

Chap.	Postes de recettes	BP 2020	BP 2021	Ecart	Evolution BP
013	Atténuation de charges	102 000	100 000	- 2 000	- 1,96 %
70	Produits des services, ventes	5 654 926	5 598 003	- 56 923	- 1,01 %
73	Impôts et taxes	54 883 498	56 558 223	+ 1 674 725	+ 3,05 %
74	Dotations et participations	19 649 546	18 904 986	- 744 560	- 3,79 %
75	Autres produits d'activité	1 376 430	1 501 188	+ 124 758	+ 9,06 %
76	Produits financiers	28 000	14 000	- 14 000	- 50,00 %
77	Produits exceptionnels	75 600	73 600	- 2 000	- 2,65 %
	Total recettes	81 770 000	82 750 000	+ 980 000	+ 1,20 %

Source : Commune de Lorient.

La baisse des produits des services et ventes résulte d'une budgétisation prudente au regard du contexte sanitaire.

La progression des impôts et taxes est liée aux revalorisations de base, aux mécanismes de compensation de la suppression de la taxe d'habitation et aux évolutions attendues sur les recettes de fiscalité indirecte (taxe additionnelle aux droits de mutation, taxe sur l'énergie électrique, droits de place halles et marchés, droits d'occupation du domaine public).

Les évolutions sur les dotations et participations résultent principalement d'une réduction prévisible des compensations d'exonération de taxes.

La progression des recettes attendues au titre des autres produits d'activité (chapitre 75) résulte surtout de l'augmentation des loyers facturés aux budgets annexes, non budgétés en 2020.

Dans le détail, les dépenses de fonctionnement devraient progresser comme suit :

Tableau n° 26 : Dépenses de fonctionnement BP 2021 (en €)

Chap.	Postes de dépenses	BP 2020	BP 2021	Ecart	Evolution BP
011	Charges à caractère général	16 933 563	17 067 000	+ 133 437	+ 0,79 %
012	Charge de personnel	44 773 980	45 759 000	+ 985 020	+ 2,20 %
	• Masse salariale	44 773 980	45 106 200	+ 332 220	+ 0,74 %
	• Agents mutualisés (Lorient Agglomération)	-	652 800	+ 652 800	-
65	Autres charges de gestion courante	12 887 095	12 939 410	+ 52 315	+ 0,41 %
66	Charges financières	925 000	790 000	- 135 000	- 14,59 %
67	Charges exceptionnelles	1 372 362	1 316 590	- 55 772	- 4,06 %
022	Dépenses imprévues	77 000	77 000	-	-
042	Opérations d'ordre	3 301 000	3 360 000	+ 59 000	+ 1,79 %
023	Virement à la section d'investissement	1 500 000	1 441 000	-59 000	- 3,93 %
	Total dépenses	81 770 000	82 750 000	+ 980 000	+ 1,20 %

Source : Commune de Lorient.

La progression de la masse salariale s'explique principalement par la comptabilisation des agents de Lorient agglomération mis à disposition de la ville dans le cadre de la convention relative à l'urbanisme et à l'instruction des autorisations du droit des sols.

L'évolution des autres charges de gestion résulte de plusieurs éléments, dont la baisse des subventions aux associations (110 125 €) et à l'EPCC théâtre, et l'augmentation des versements au CCAS (de 150 000 € par rapport au BP 2020) et au budget piscine (329 000 €), et du forfait alloué aux écoles privées (30 000 €).

La baisse des charges exceptionnelles résulte d'une diminution des intérêts moratoires et des annulations de titres sur exercices antérieurs.

5.3.2.2 Le financement de la section d'investissement

Le budget a été voté en équilibre à 23,19 M€.

Tableau n° 27 : Section d'investissement BP 2021

DEPENSES		RECETTES	
*DETTE		*DETTE	
- CAPITAL	5 181 700	-ANNUITE RECUPERABLE	238 000
- DEPOTS ET CAUTIONNEMENTS	16 876	-CREANCE EN ANNUITE	9 000
		-VIREMENT DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT	1 441 000
		-AMORTISSEMENTS	3 360 000
		- CESSIONS	2 668 000
* INVESTISSEMENT : 17 991 424 €		-P.L.D - Taxe aménagement - Amendes de Police	700 000
- Programmes	17 315 424	- FCTVA Investissements 2020	1 700 000
-Subventions d'équipement, Fonds de concours et divers	676 000	- SUBVENTIONS - PARTICIPATIONS	825 000
		-EMPRUNTS PROGRAMME D'INVESTISSEMENT	12 249 000
	23 190 000		23 190 000

Source : Commune de Lorient.

Les recettes prévisionnelles sont constituées principalement par un virement de la section de fonctionnement (1,44 M€), les amortissements (3,33 M€), des produits de cession (2,67 M€), la perception de FCTVA (1,7 M€), et de subventions d'investissement (0,82 M€), et des emprunts (12,25 M€).

Les dépenses d'investissements prévues sont le remboursement de la dette (5,18 M€) et la réalisation du programme d'investissement, qui se décompose entre les dépenses d'équipement à hauteur de 17,32 M€ et les subventions versées pour 676 000 €.

En conclusion, l'analyse de la situation financière de la commune de Lorient sur la période 2015-2020 ne révèle pas de difficultés particulières. Elle a respecté, jusqu'à sa suspension en 2020, les conditions du contrat financier la liant à l'État. Sa capacité d'épargne a été reconstituée et a retrouvé en 2020 son niveau de 2016, supérieur à 10 M€, soit plus de 12,3 % des produits de gestion, grâce à une action portant à la fois sur la réduction des charges à caractère général et sur une stabilisation de la masse salariale. Elle a ainsi financé des investissements pour un montant cumulé de 85 M€, en ayant un recours mesuré à l'emprunt, comme en témoigne la stabilité de l'encours de dette sur la période autour de 40/41 M€, ce dernier ne comportant par ailleurs aucun produit à risque. En rapportant l'encours à l'épargne brute, sa capacité de désendettement est inférieure à 4 ans fin 2020.

6 LA GESTION DES PARKINGS

6.1 La gestion en régie des parkings en ouvrage

La commune a réalisé, dans le cadre de l'aménagement de la ZAC du Péristyle (voir chapitre 9), un parking souterrain sur deux niveaux d'une capacité de 500 places (parking de la Place d'Armes). La construction et l'équipement matériel du parking ont initialement été suivis au niveau du budget principal de la commune. La gestion de cet équipement en régie a conduit à la création d'un budget annexe à caractère industriel et commercial, soumis au cadre budgétaire M4 et assujéti à la TVA à compter de 2015, date de livraison et de mise en service du parking.

Par délibération du 4 février 2016, le conseil municipal a autorisé le transfert à compter de l'année 2016 du budget principal au budget annexe, des immobilisations bâties, équipements, matériels, mobiliers, logiciels et autres ainsi que des emprunts réalisés pour cet équipement. Pour couvrir le coût de construction du parking, des emprunts de 8 M€ ont en effet été mobilisés, pour financer un total d'investissement de 7,71 M€. L'amortissement de cet emprunt sur 25 ans fait supporter une charge annuelle d'investissement sur le budget annexe de 360 000 €.

Par ailleurs, à l'issue des contrats de délégation de service public (DSP) des parkings en ouvrage l'Orientis et Nayel en 2017, la commune a décidé d'en assurer la gestion en régie.

La gestion des trois parkings s'effectue désormais dans le cadre d'un marché public confié après mise en concurrence à la société Effia. Cette évolution a conduit à modifier le périmètre initial du budget annexe, avec l'intégration à partir de 2018 des charges et produits des deux parkings antérieurement gérés dans le cadre d'une DSP.

Les trois parkings en ouvrage offrent 1 100 places au total (330 pour le parking de Nayel, 280 pour l'Orientis et 500 places pour la Place d'Armes)

6.2 Un budget annexe déficitaire financé par le budget principal

6.2.1 Un équilibre d'exploitation reposant sur une subvention versée par le budget principal

Tableau n° 28 : Section d'exploitation du budget annexe parking

	2016		2017		2018		2019		2020	
	Crédits ouverts	CA	Crédits ouverts	CA	Crédits ouverts	CA	Crédits ouverts	CA	Crédits ouverts	CA
Exploitation										
011 - Charges à caractère général	147 667 €	122 792 €	151 968 €	132 411 €	896 660 €	869 358 €	890 455 €	834 150 €	942 378 €	832 696 €
65 - autres charges de gestion courante	1 333 €	1 191 €	1 400 €	1 191 €					400 €	308 €
Charges de gestion courantes	149 000 €	123 983 €	153 368 €	133 602 €	896 660 €	869 358 €	890 455 €	834 150 €	942 778 €	833 004 €
66 Charges financières	94 300 €	88 304 €	307 000 €	305 494 €	170 000 €	162 134 €	160 200 €	154 038 €	153 000 €	145 942 €
67 Charges exceptionnelles			500 €	44 €	2 700 €	64 €	600 €	317 €	725 €	579 €
Total charges réelles	243 300 €	212 288 €	460 868 €	439 139 €	1 069 360 €	1 031 556 €	1 051 255 €	988 504 €	1 096 503 €	979 524 €
23 - Virement à la section d'investissement			44 000 €		161 000 €		171 400 €		590 100 €	
042- Amortissement	215 700 €	198 306 €	199 000 €	198 337 €	207 125 €	206 574 €	204 969 €	202 210 €	214 800 €	214 708 €
D002 - Déficit reporté										
Total charges d'exploitation	459 000 €	410 594 €	703 868 €	637 476 €	1 437 485 €	1 238 130 €	1 427 624 €	1 190 714 €	1 901 403 €	1 194 232 €
70 - Ventes de produits	109 000 €	69 362 €	100 100 €	91 189 €	101 356 €	72 157 €	63 800 €	65 478 €	65 000 €	65 768 €
75 - autres produits de gestion					416 004 €	435 036 €	440 910 €	410 470 €	390 000 €	396 199 €
Total recettes de gestion des services	109 000 €	69 362 €	100 100 €	91 189 €	517 360 €	507 193 €	504 710 €	475 948 €	455 000 €	461 967 €
77- Produits exceptionnels	350 000 €	345 000 €	600 000 €	590 211 €	916 433 €	921 159 €	910 000 €	910 751 €	1 446 403 €	1 202 139 €
dont subvention équilibre	350 000 €	345 000 €	600 000 €	590 000 €	911 000 €	911 000 €	910 000 €	910 000 €	990 000 €	690 000 €
Total recettes réelles	459 000 €	414 362 €	700 100 €	681 400 €	1 433 793 €	1 428 352 €	1 414 710 €	1 386 699 €	1 901 403 €	1 664 105 €
Total recettes ordre	- €									
R002 - Excédent reporté			3 768 €	3 768 €	3 692 €	3 692 €	12 914 €	12 914 €		
Total recettes d'exploitation	459 000 €	414 362 €	703 868 €	685 168 €	1 437 485 €	1 432 044 €	1 427 624 €	1 399 613 €	1 901 403 €	1 664 105 €
Résultat exploitation	- €	3 768 €	- €	47 692 €	- €	193 914 €	- €	208 899 €	- €	469 873 €

Source : Comptes administratifs.

2016 et 2017 : Parking Place des Armes ; à compter de 2018, s'y ajoutent les parkings Nayel et l'Orientis

Ce budget annexe supporte au niveau de ses charges générales les dépenses liées au marché d'exploitation avec la société Effia (0,38 M€ en 2019), les charges de location³⁵ (0,14 M€), les charges de copropriété³⁶ (0,037 et 0,188 M€), ainsi que les taxes et autres charges diverses. Les charges financières liées aux intérêts d'emprunt (0,15 M€) et l'amortissement des immobilisations (0,20 M€) y sont également imputés.

Les produits sont constitués des recettes de l'exploitation des parkings (0,48 M€ en 2019 perçus au titre des locations et des redevances de stationnement) et des subventions du budget principal, qui permettent chaque année de dégager un résultat excédentaire de la section d'exploitation. Ces subventions ont régulièrement progressé, passant de 0,35 M€ en 2016 à 0,91 M€ en 2019. En 2020, la perception d'une recette exceptionnelle de 0,51 M€ correspondant à des indemnités contentieuses pour des malfaçons constatées lors de la construction du parking a permis de diminuer la subvention à 0,69 M€.

³⁵ Pour le parking Nayel au titre d'un bail de longue durée.

³⁶ Pour le parking l'Orientis dont la commune est propriétaire, ainsi que celles refacturées par le propriétaire du parking Nayel.

La progression des subventions constatée depuis 2018 s'explique en partie par la compensation des déficits d'exploitation supportés par les parkings Nayel et l'Orientis. En 2018 et 2019, elles ont représenté un total de 300 000 € par an. Dans le cadre antérieur des délégations de service public, les contributions nettes de la commune étaient d'environ 150 000 €³⁷ par an.

Tableau n° 29 : Subventions pour les parkings de Nayel et l'Orientis

	2018	2019
Parking Nayel (330 places)		
Dépenses exploitation	488 747 €	460 287 €
Recettes exploitation	243 742 €	227 206 €
Déficit d'exploitation	- 245 005 €	- 233 081 €
Subvention équilibre	250 000 €	240 000 €
Parking l'Orientis (280 places)		
Dépenses exploitation	190 557 €	190 582 €
Recettes fonctionnement	143 121 €	130 199 €
Déficit d'exploitation	- 47 436 €	- 60 384 €
Subvention équilibre	50 000 €	60 000 €

Source : Commune de Lorient.

La subvention correspondant au seul parking de la Place d'Armes (500 places) a elle aussi augmenté, passant de 345 000 € en 2016 à 590 000 € en 2017 avant de se stabiliser autour de 611 000 € en 2018 et 2019. Selon la commune, son montant est arrêté chaque année pour couvrir le besoin de financement budgétaire (correspondant au résultat cumulé du budget, y compris les restes à réaliser).

En principe, les budgets des services publics à caractère industriel et commercial exploités en régie ou concédés par les communes doivent être équilibrés en recettes et en dépenses (article L. 2224-1 du CGCT), et financés par les usagers du service. Il est donc interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services, sauf dans quelques cas limitativement énumérés³⁸ par la loi (article L. 2224-2 du même code).

Le conseil municipal de Lorient a délibéré chaque année sur le versement d'une subvention en indiquant que « *le montant des investissements liés à la construction de l'équipement, l'aménagement en cours de la ZAC en phase de démarrage au niveau des programmes de logements, la nécessité d'assurer l'attractivité de l'équipement auprès des usagers et d'avoir un niveau de tarifs comparables aux tarifs pratiqués par les autres parcs de stationnement ont conduit la collectivité à prévoir une subvention du budget de fonctionnement du parking en complément des recettes du parking* ».

³⁷ En 2016, la commune a bénéficié de redevance versée par le délégataire à hauteur de 25 882 €, elle a refacturé la taxe foncière pour un montant de 17 067 €, mais elle a versé une subvention pour sujétions de 25 816 € et pris en charge les loyers et charges de copropriété du parking de Nayel, soit une contribution nette de 153 659 €, ce montant est resté stable en 2017 avec une contribution nette de 155 594 €.

³⁸ 1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ; 2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ; 3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

Toutefois ces délibérations ne fixent pas les règles de calcul et les modalités de versement, comme le prévoit l'article L. 2224-2 du CGCT, qui précise également qu'en aucun cas cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement. Cette absence de justification ne permet pas de vérifier au fond le respect des conditions dérogatoires autorisant le versement d'une telle subvention.

Dans sa réponse, le maire indique qu'en amont de la clôture d'exercice 2021, la collectivité entend délibérer de manière plus explicite sur la justification du financement par le budget principal au regard des dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT. Une analyse des prix de revient de chaque parking en ouvrage viendra justifier cette prise en charge par le budget principal.

Recommandation n° 6 En cas de subvention du budget annexe parking, adopter une délibération répondant aux exigences fixées par l'article L. 2224-2 du CGCT.

6.2.2 Une section d'investissement structurellement déficitaire

Tableau n° 30 : Section d'investissement du budget Parking

	2016		2017		2018		2019		2020	
	Crédits ouverts	CA	Crédits ouverts	CA	Crédits ouverts	CA	Crédits ouverts	CA	Crédits ouverts	CA
Investissement										
21 Immobilisations corporelles	15 700 €		30 156 €		125 413 €	98 406 €	51 264 €	44 239 €	335 884 €	21 704 €
23 Immobilisations en cours	40 000 €	5 817 €			39 250 €	25 506 €	34 528 €	28 388 €	47 050 €	23 794 €
Total dépenses équipement	55 700 €	5 817 €	30 156 €	- €	164 663 €	123 912 €	85 792 €	72 627 €	382 934 €	45 498 €
16 Emprunts et dettes	160 000 €	160 000 €	360 000 €	360 000 €	360 000 €	360 000 €	360 000 €	360 000 €	360 000 €	360 000 €
Total dépenses réelles d'investissement	215 700 €	165 817 €	390 156 €	360 000 €	524 663 €	483 912 €	445 792 €	432 627 €	742 934 €	405 498 €
D001 - Déficit reporté					129 174 €	129 175 €	362 513 €	362 513 €	411 929 €	411 929 €
Total dépenses investissement	215 700 €	165 817 €	390 156 €	360 000 €	653 838 €	613 087 €	808 304 €	795 139 €	1 154 863 €	817 427 €
13 Subventions investissement			114 667 €		94 000 €		74 000 €			
16 Emprunt					147 713 €		176 935 €		141 064 €	
Total recettes équipement	- €	- €	114 667 €	- €	241 713 €	- €	250 935 €	- €	141 064 €	- €
106 Reserves					44 000 €	44 000 €	181 000 €	181 000 €	208 899 €	208 899 €
Total recettes réelles investissement	- €	- €	114 667 €	- €	285 713 €	44 000 €	431 935 €	181 000 €	349 963 €	208 899 €
Virement 021			44 000 €		161 000 €		171 400 €		590 100 €	
040 - amortissement	215 700 €	198 306 €	199 000 €	198 337 €	207 125 €	206 574 €	204 969 €	202 210 €	214 800 €	214 708 €
R001 - Excédent reporté			32 489 €	32 489 €						
Total recettes investissement	215 700 €	198 306 €	390 156 €	230 826 €	653 838 €	250 574 €	808 304 €	383 210 €	1 154 863 €	423 606 €
Résultat investissement	- €	32 489 €	- €	- 129 174 €	- €	- 362 513 €	- €	- 411 929 €	0 €	- 393 821 €
Résultat cumulé	- €	36 257 €	- €	- 81 482 €	- €	- 168 599 €	- €	- 203 031 €	0 €	76 052 €

Source : Comptes administratifs 2016 et 2017 : Parking Place des Armes ; à compter de 2018, s'y ajoutent les parkings Nayel et l'Orientis.

Les dépenses de la section d'investissement correspondent principalement aux remboursements du capital de l'emprunt (annuité de 360 000 €), au financement des dépenses d'équipement et au déficit reporté des années précédentes.

Les recettes de la section d'investissement proviennent des amortissements et de l'affectation en réserve (1068) d'une part des excédents de la section de fonctionnement de l'année précédente.

L'augmentation du déficit cumulé de la section d'investissement, en raison principalement de la charge de remboursement du capital supportée par cette section, a conduit à augmenter jusqu'à présent le niveau de la subvention du budget principal faute d'avoir mobilisé des ressources supplémentaires liées à l'exploitation des parkings ou réduit le niveau des charges de la section d'exploitation.

6.2.3 Un déficit financé par le contribuable et non par l'utilisateur

Sur la période 2016-2019, la situation du budget s'est dégradée avec un déficit cumulé de 203 031 €, alors que la subvention annuelle a progressé de 345 000 à 911 000 € pour atteindre un montant cumulé de 2 756 000 €.

En 2020, de manière ponctuelle, la perception d'une recette exceptionnelle³⁹ a permis d'améliorer le résultat de la section d'exploitation et de constater un résultat cumulé de 76 052 € fin 2020. La volonté ancienne de la commune de ne pas réduire l'offre gratuite de stationnement de surface, susceptible de générer un report vers les parkings en ouvrage et d'améliorer leurs recettes, contribue certainement aux difficultés rencontrées. Ce choix conduit au versement de subventions importantes du budget principal (financé principalement par l'impôt) au budget annexe, et en conséquence, à une prise en charge du déficit par le contribuable et non par l'utilisateur du service de stationnement.

Rapportée au nombre de places des parkings en ouvrage (1 100), la subvention a représenté sur la période examinée un montant annuel compris entre 627 € et 827 € par place.

6.3 L'impact insuffisant des mesures prises pour augmenter la fréquentation

À la différence des autres communes bretonnes de plus de 50 000 habitants, Lorient se singularise par la gratuité du stationnement de surface. Depuis 2015, la commune a mené une étude sur le stationnement avec la mise en place d'un observatoire, ainsi que sur les mobilités en lien avec les aménagements des espaces publics.

Elle a ainsi procédé à des aménagements en centre-ville, conduisant à la suppression de 500 places non régulées en surface, à une généralisation du stationnement en zone bleue dans l'hypercentre et à la mise en œuvre d'un stationnement résidentiel autour de la gare maritime. Ces aménagements apparaissent susceptibles de générer un report vers les parkings en ouvrage. Ils ont réduit le nombre de places en surface à un total de 7 200, à mettre en regard avec une offre cumulée de 1 100 places dans les trois parkings en ouvrage.

En complément, plusieurs actions ont été mises en œuvre, à savoir la conclusion d'une convention avec le délégataire du Palais des congrès visant à proposer des chèques parkings à destination des congressistes, la mise en place du jalonement dynamique⁴⁰ des parcs de stationnement en ouvrage en 2019, la mise en place d'une liaison par navette bus pendant l'été 2020 entre le parking de la Place d'Armes et la gare maritime.

Pour autant, ces démarches ne semblent pas avoir produit d'effet, comme l'atteste la diminution des recettes totales constatée depuis 2018.

³⁹ Indemnités contentieuses pour des malfaçons constatées lors de la construction du parking (cf. § 6.2.1).

⁴⁰ Dispositifs d'information implantés sur la voirie ou dans un parc de stationnement, indiquant la direction des parcs (ou des niveaux/zones dans le parc) et le nombre de places disponibles en temps réel.

Tableau n° 31 : Recettes générées par la fréquentation des parkings

	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes parking Nayel	(DSP) 200 609 €	(DSP) 246 511 €	243 742 €	227 206 €	226 459 €
Recettes parking l'Orientis	(DSP) 146 194 €	(DSP) 149 041 €	143 121 €	130 199 €	110 101 €
Recettes parking Places d'Armes	69 362 €	91 189 €	120 331 €	118 542 €	125 405 €
Recettes 3 parkings	416 165 €	486 741 €	507 193 €	475 947 €	461 967 €

Source : commune de Lorient.

Entre 2017 et 2018, la fréquentation horaire des trois parkings a connu une baisse de 3,5 % (tous parkings confondus) en raison de la neutralisation du troisième niveau du parking Nayel entre le 15 janvier 2018 et le 31 décembre 2018.

En 2020, la fréquentation des trois parkings a été impactée par les conséquences de la crise sanitaire du fait des confinements réduisant les déplacements et l'usage des véhicules, de la suppression du Festival Interceltique en août 2020 et de l'annulation des animations et manifestations sportives en centre-ville.

Tableau n° 32 : Évolution de la fréquentation horaire des trois parkings depuis 2016

	2016	2017	2018	2019	2020
Nayel	69 984	78 408	70 321	81 741	64 434
L'Orientis	50 584	46 362	47 766	43 492	28 908
Place d'Armes	7 473	12 109	13 989	13 349	9 780
L'ensemble	128 041	136 879	132 076	138 582	103 122

Source : Commune de Lorient.

Tableau n° 33 : Évolution du nombre d'abonnés

	2016	2017	2018	2019	2020
Nayel	162	213	178	214	183
L'Orientis	190	232	238	224	189
Place d'Armes	13	22	127	168	104
L'ensemble	365	467	543	606	476

Source : Commune de Lorient.

Parmi les projets encore à l'étude sur la période 2021-2025, il convient de noter plusieurs pistes de réflexion telles que l'extension des zones régulées au-delà de l'hypercentre et la réalisation d'aménagements de places et rues du centre-ville intégrant des suppressions de places de stationnement proches des parkings en ouvrage au bénéfice d'espaces publics de qualité.

En conclusion, la chambre constate que la création d'un nouveau parking (Place d'Armes) et la généralisation d'une gestion en régie se sont traduites par la mise en place d'un budget parking dont le périmètre a évolué depuis 2016 avec l'intégration des deux autres parcs existants. Ce budget apparaît structurellement déficitaire au niveau de sa section d'exploitation, ce qui a obligé la commune à voter chaque année une subvention du budget principal, sans pour autant la justifier dans les conditions prévues à l'article L. 2224-2 du CGCT. De fait, cette subvention constitue plus de 65 % des recettes d'exploitation, ce qui conduit à faire financer le fonctionnement du service par le contribuable, et non par l'utilisateur des parkings.

En dépit d'actions pour augmenter leur fréquentation, les recettes générées par les parkings depuis 2016 ont stagné ou diminué ; la situation sanitaire en 2020 et le confinement du printemps 2020 n'ont pas permis d'infléchir cette tendance. La chambre constate le peu d'effet des démarches engagées à ce jour, et il apparaît que le choix par les municipalités successives d'une politique de large gratuité du stationnement de surface emporte des conséquences sur la fréquentation des parcs en ouvrage ; sur la période examinée, ces derniers ont bénéficié d'une subvention d'un montant annuel compris entre 627 € et 827 € par place de stationnement.

7 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

7.1 Présentation du service RH

7.1.1 Organisation

La direction des ressources humaines comprend une trentaine d'agents sous la responsabilité d'un directeur, en lien, au cours des années en contrôle, avec le directeur général des services⁴¹. Elle comprend quatre services : gestion administrative du personnel, emplois et compétences, hygiène et sécurité, organismes paramunicipaux, ainsi qu'une assistante sociale.

Le personnel de la commune de Lorient est rémunéré pour la grande majorité des agents sur le budget principal mais également sur certains budgets annexes : piscine, centre de formation des apprentis, restauration, crématorium et pompes funèbres.

Par ailleurs, plusieurs agents de la commune sont mis à la disposition totale ou partielle d'organismes extérieurs : cinq auprès de l'école européenne supérieure d'art de Bretagne, deux auprès du comité des œuvres sociales (COS), huit à la SPL « Bois énergie renouvelable » (pour 7 % à 30 % de leur temps de travail). Ces mises à disposition font l'objet de conventions et de remboursements de la part des organismes concernés.

Conformément à la réglementation en vigueur⁴², la commune de Lorient dispose d'un comité technique. Il a été réuni entre cinq et sept fois par an sur la période 2015-2019, soit à une fréquence bien supérieure à celle imposée par la réglementation et à l'article 8 de son règlement intérieur qui prévoient une réunion au moins deux fois par an.

7.1.2 La démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

La commune a mis en place depuis 2009 une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC).

Un comité de pilotage (COFIL) GPEEC composé de la direction générale, de la direction de l'organisation et des systèmes d'information et de la direction des ressources humaines analyse trimestriellement les évolutions (départs à la retraite à venir, mouvements de personnel, des changements organisationnels, évolution des besoins en matière de service public, besoins en recrutement à venir...). Ce COFIL permet d'anticiper les besoins, et de faire évoluer les fiches de poste et les organisations.

Un « chargé d'études RH et GPEEC » procède aux analyses et élabore et assure le suivi des outils correspondants, sous la supervision du responsable du service.

⁴¹ La direction a depuis été rattachée à un directeur général adjoint « ressources ».

⁴² Article 32 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifié par la loi n°2019-828 du 6 août 2019.

La direction de l'organisation et des systèmes d'information réalise des études préalables à la mise en place de nouvelles organisations, notamment à chaque départ d'un agent ; trois options sont alors étudiées : remplacement sur des missions équivalentes, évolution du besoin en termes de compétences, non remplacement.

Cette démarche a conduit à la mise en place d'outils de gestion prévisionnelle (répertoire des emplois et des compétences, fiches de poste, organigramme, tableau des effectifs) et d'outils de pilotage RH et d'aide à la décision (tableaux de bord, indicateurs, réalisation d'études et d'analyses en matière d'emplois et d'effectifs).

Elle permet à la collectivité de piloter l'évolution de ses effectifs et de sa masse salariale.

7.2 L'évolution des effectifs

7.2.1 L'information budgétaire

Les états du personnel établis au 31 décembre sont annexés aux comptes administratifs des budgets principal et annexes ; ils précisent les conditions de rémunération et les justifications des contrats des agents non titulaires au regard des textes, comme l'exige l'instruction M14⁴³.

7.2.2 L'évolution des effectifs

Le tableau en annexe 3 détaille la répartition des effectifs permanents de la commune de Lorient en équivalent temps plein (ETP) au 31 décembre par filière d'emplois, pour les années 2015 à 2020.

Au 31 décembre 2020, le tableau des effectifs permanents produit par la commune affichait des données sur les ETP pourvus non comparables à celles des autres années et nécessitant un retraitement en raison du changement de méthode de comptabilisation des agents contractuels opéré par la ville⁴⁴ en application de la loi du 6 août 2019 qui modifie l'article 3-1 de la loi n°84-594 du 12 juillet 1984 et étend les possibilités de recours aux contractuels pour assurer les remplacements d'agents.

Après retraitement, l'effectif s'établit à 980,20 (contre 1 063,20 en 2015), soit une diminution significative de 8 % des effectifs globaux de personnels sur emplois permanents, représentant 83 ETP. Cette réduction porte sur le nombre de personnels titulaires (8 %) et non titulaires (6 %) et concerne la quasi-totalité des filières.

⁴³ Annexe C1-1 de la maquette M14.

⁴⁴ Les motifs du remplacement sont davantage ciblés par la ville et des agents non titulaires jusque-là comptabilisés sur emplois non permanents apparaissent désormais dans le tableau des emplois permanents. Ainsi, sur les 28,8 ETP supplémentaires d'agents non titulaires apparaissant entre 2019 (60,5 ETP) et 2020 (89,3 ETP), 25 ETP correspondent à des agents déjà présents dont le contrat a fait l'objet d'une modification du motif de recrutement.

La réduction des effectifs s'explique principalement par les effets de la démarche de GPEEC pour 49 postes ; elle a en effet conduit à la réorganisation de services, au redéploiement d'agents, et à la suppression nette de postes, suite aux nombreux départs en retraite⁴⁵. Le reste des suppressions est lié au transfert de la gestion du théâtre de Lorient à l'EPCC pour 17 postes, à des externalisations de services (entretien des locaux des médiathèques et du centre funéraire de Kerléto assurés désormais par marchés de prestations), à l'adaptation à la carte scolaire⁴⁶ pour 10 postes, à l'école d'art pour 2 postes et à la réduction du recours aux non titulaires⁴⁷ pour 8 postes.

La répartition entre agents titulaires et agents non titulaires sur emplois permanents est stable sur la période en contrôle à 94 % / 6 % (cf. annexe 3).

Le nombre d'emplois de collaborateurs de cabinet du maire de Lorient a progressé, passant de 1,8 ETP sur la période 2015-2019 à 3 à compter de 2020, soit le maximum autorisé par le décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet au regard de la population de la commune (57 149 habitants en 2017). Les contrats et conditions de rémunération de ces collaborateurs de cabinet respectent la réglementation.

7.3 Les charges de personnel

Le total des charges de personnel est stable sur la période 2015-2020. Il s'élève à 48,5 M€ en 2020. Compte tenu de la baisse de 8 % des effectifs, le coût moyen par ETP a progressé.

Tableau n° 34 : Évolution des charges de personnels – tous budgets (en €)

CORIS	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol 2015-2020
Total 012	48 510 595	48 308 042	48 597 398	47 572 664	48 081 781	48 477 521	-0,07%
<i>dont BP</i>	42 347 885	42 496 942	43 005 709	42 095 768	42 496 168	42 703 718	0,84%
<i>dont pompes funèbres</i>	565 370	572 369	621 002	624 028	600 301	653 020	15,50%
<i>dont crématorium</i>	244 542	258 751	252 908	208 846	214 088	230 190	-5,87%
<i>dont CFA</i>	1 613 001	1 627 763	1 688 998	1 669 692	1 748 941	1 878 102	16,44%
<i>dont restauration</i>	1 629 583	1 657 557	1 664 203	1 639 204	1 671 745	1 665 920	2,23%
<i>dont Théâtre</i>	802 045	423 860					
<i>dont piscines</i>	1 308 169	1 270 800	1 364 578	1 335 126	1 350 538	1 346 571	2,94%

Source : comptes administratifs.

⁴⁵ 16 départs en 2016, 35 départs en 2017, 40 départs en 2018, 47 départs en 2019.

⁴⁶ Anticipation des fermetures de classes et réaffectation d'agents sur des postes de personnels faisant valoir leur droit à retraite.

⁴⁷ Les réductions d'agent non titulaires s'expliquent par une rationalisation des remplacements des fonctionnaires et l'application d'un délai de carence de 3 semaines, à l'exception des services soumis à des normes d'encadrement du jeune public ou des services auprès des personnes âgées.

Outre les transferts de personnels (cf. § 7.2.2), la ville de Lorient explique la maîtrise des dépenses de personnel sur la période de contrôle par :

- un recours aux contractuels limité à partir de 2015 au remplacement de fonctionnaires indisponibles et à l'accroissement temporaire d'activité ;
- une politique locale d'insertion moins présente à partir de 2016, liée au désengagement progressif de l'État des dispositifs d'emplois aidés ;
- une politique active de reclassement et d'accompagnement des agents (l'objectif étant de limiter au maximum les absences pour maladie et longue maladie ainsi que le recours à des contractuels en remplacement) ;
- l'application aux agents publics en arrêt maladie d'un délai de carence d'une journée sans traitement à compter du 1^{er} janvier 2018 ;
- le report d'un an des mesures indiciaires et statutaires résultant du protocole national d'accord relatif à la modernisation des parcours professionnels (PPCR) dans la fonction publique, qui devaient s'appliquer à compter du 1^{er} janvier 2018 ;
- l'admission à la retraite d'agents mis à disposition auprès d'organismes externes ;
- la fin du maintien en surnombre depuis 2017 de trois agents, pris désormais en charge par le centre de gestion de la fonction publique territoriale.

Par ailleurs, la collectivité connaît davantage de départs à la retraite et de mobilités, ce qui participe également à la stabilité des dépenses du fait du décalage temporel entre les départs et les arrivées et, le cas échéant, de l'effet de noria⁴⁸ suite aux recrutements ainsi opérés.

7.4 Le régime indemnitaire

7.4.1 La prime annuelle

Le maintien de la prime annuelle versée aux agents de la ville de Lorient⁴⁹ est conforme à la réglementation et à la jurisprudence⁵⁰.

Tout d'abord, cette prime constitue bien un avantage collectivement acquis, institué avant l'entrée en vigueur de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et versé par le comité des œuvres sociales jusqu'en 1986. Le conseil municipal a délibéré le 17 décembre 1987⁵¹ afin de maintenir au profit des agents de la ville le bénéfice de cette prime annuelle et de permettre son versement direct par la collectivité. Enfin, les conditions de revalorisation de la prime et ses modalités d'évolution ont été prévues par la délibération, comme l'exige la jurisprudence. Cette prime a été maintenue après la mise en place de la réforme du régime indemnitaire en 2019.

⁴⁸ Économies engendrées par le remplacement de personnels âgés par des plus jeunes ayant un salaire moins élevé.

⁴⁹ La mise en place du RIFSEEP au sein de la collectivité en décembre 2018 n'a pas remis en cause le versement de cette prime que la ville a entendu maintenir au profit de ses agents (article 4 de la délibération du 20 décembre 2018 relative à la mise en place du RIFSEEP).

⁵⁰ CE 28 octobre 1988 Syndicat intercommunal de l'informatique des villes de Blanc-Mesnil (n°73760).

⁵¹ La collectivité avait légalement jusqu'au 6 septembre 1991 pour décider de maintenir au profit de ses agents le bénéfice d'avantages indemnitaires ayant le caractère de complément de rémunération collectivement acquis.

7.4.2 Le régime indemnitaire antérieur au RIFSEEP

Le dispositif en vigueur à la ville de Lorient avant l'instauration du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) en septembre 2019 est basé sur une douzaine de délibérations prises entre 1988 et 2006 transposant directement les textes applicables à l'État pour les différents cadres d'emplois de la ville. Ces délibérations n'appellent pas d'observations.

En revanche, l'examen des bulletins de paie et des arrêtés individuels, réalisé à partir d'un échantillonnage d'une trentaine d'agents titulaires et contractuels montre que, dans un cas, trois primes ont été versées⁵² sur la base d'un arrêté du maire qui ne fixe aucun taux individuel ni montant de prime comme l'exige l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991. Par ailleurs, pour un agent, la collectivité a accordé des primes sans arrêté individuel et pour deux autres, elle a omis de prendre des arrêtés modifiant les coefficients qui déterminent le montant des primes allouées.

7.4.3 Le RIFSEEP

Par trois délibérations du 20 décembre 2018, du 13 février 2020 et du 17 septembre 2020⁵³, la ville de Lorient a mis en place, à compter du 1^{er} septembre 2019, le RIFSEEP, qui comprend deux parts : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée aux fonctions exercées par l'agent et à son expérience professionnelle et un complément indemnitaire annuel (CIA) tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir.

7.4.3.1 Un manque de précision dans la fixation des plafonds d'IFSE

Il appartient à l'assemblée délibérante de fixer les critères d'attribution et les montants plafonds pour chacune des deux composantes, IFSE et CIA.

Pour déterminer le montant de l'IFSE alloué à chaque agent, les fonctions occupées doivent être réparties dans des groupes. Une classification des emplois de la collectivité a ainsi été opérée à partir de grilles de critères hiérarchisés pour chaque catégorie statutaire (A/B/C), conduisant à la constitution de groupes de fonctions (six pour la catégorie A allant de A1 à A6, trois pour la catégorie B et quatre pour la catégorie C), qui ne correspondent pas à ceux des arrêtés pris pour les corps d'agents de l'État servant de référence⁵⁴.

⁵² Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, prime de rendement et indemnités de fonction et de responsabilités alloués à la directrice générale des services.

⁵³ Délibération qui a intégré les derniers cadres d'emplois en attente (ingénieurs et techniciens territoriaux, éducateurs territoriaux de jeunes enfants, psychologues territoriaux, infirmiers...) suite à la parution du décret n°2020-182 du 27 février 2020.

⁵⁴ La répartition des groupes de fonctions sans distinguer les cadres d'emplois paraît difficile à mettre en œuvre d'un point de vue pratique, lors de la vérification du respect des plafonds nationaux.

En effet, l'architecture mise en place par la ville n'a pas été réalisée comme pour l'État par définition des groupes au sein de chaque corps et fixation des montants plafonds correspondants, mais à partir des fonctions exercées. Ainsi, à Lorient, au sein d'un même groupe de fonctions peuvent se trouver des agents relevant de cadres d'emplois⁵⁵ différents (par exemple pour le groupe A1, administrateur et attaché hors classe).

La délibération de 2018 prévoit que « *les agents bénéficieront de l'IFSE et du CIA dans la limite des plafonds fixés par les arrêtés ministériels correspondants* », ce qui n'est pas suffisant pour déterminer par équivalence le montant maximal d'IFSE applicable à chaque agent de la ville et vérifier le respect du principe de parité entre les fonctions publiques, dans la mesure où les arrêtés de l'État prévoient plusieurs groupes de fonctions et donc plusieurs niveaux de plafonds pour un même corps⁵⁶. La collectivité a précisé à cet égard que « *la vérification du respect des montants plafonds de RIFSEEP de l'État a été réalisée au moment de la transposition du régime indemnitaire au RIFSEEP pour chaque cadre d'emplois concerné et qu'elle se poursuit lors de chaque recrutement ou revalorisation individuelle de régime indemnitaire* ». Dans la pratique, elle applique systématiquement le plafond État le plus bas de chaque cadre d'emploi.

La chambre invite la collectivité à formaliser cette pratique dans la délibération relative au régime indemnitaire, qui doit être suffisamment précise pour permettre de vérifier la conformité des montants versés.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à étudier ce point dans le cadre d'une étude sur le RIFSEEP qui sera réalisée par la commune en 2022.

7.4.3.2 L'instauration d'une IFSE complémentaire

Outre l'IFSE « socle » découlant de la cotation de l'emploi occupé dans un groupe de fonctions (cf. 7.4.3.1), une IFSE complémentaire bénéficie à certains agents.

D'une part, elle permet le maintien à titre individuel des montants antérieurs de prime plus élevés conformément aux dispositions de l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 (versement de la différence entre le montant antérieur et l'IFSE « socle », qui a vocation à diminuer pour les catégories A et B à proportion des revalorisations de cette dernière). D'autre part, elle correspond à la valorisation de l'expérience professionnelle de certains agents méritants ou occupant des fonctions particulières.

Si les premiers arrêtés individuels ne mentionnaient pas le montant de l'IFSE complémentaire, la collectivité a corrigé cette omission en 2020. L'examen des bulletins de paie au regard des arrêtés individuels relatifs au RIFSEEP n'appelle pas d'observations particulières.

⁵⁵ Selon les lois statutaires de la fonction publique, un corps ou un cadre d'emploi regroupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier ; la notion de cadre d'emplois est l'équivalent pour la fonction publique territoriale de la notion de corps en vigueur dans la fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière.

⁵⁶ Quatre groupes pour chaque corps de catégorie A, trois pour la catégorie B, deux pour la catégorie C

7.4.3.3 L'absence de modulation du CIA en fonction des évaluations

Le décret n°2014-513 du 20 mai 2014 relatif au RIFSEEP prévoit que le CIA tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, appréciée à travers l'évaluation professionnelle annuelle, et qu'il est compris entre 0 et 100 % d'un montant maximal annuel fixé par groupe de fonctions.

Par délibération du 20 décembre 2018, la commune a instauré un complément indemnitaire annuel en précisant qu'il est attribué dans la limite des plafonds nationaux fixés par les arrêtés ministériels.

Toutefois, les arrêtés individuels pris par le maire fixent le CIA à un euro⁵⁷ pour l'ensemble des agents de la collectivité quel que soit le poste occupé, sans aucune modulation, alors que la collectivité réalise une évaluation professionnelle annuelle qui donne lieu à des comptes rendus individuels détaillés exposant les objectifs fixés et les résultats atteints, pour chaque agent.

La fixation uniforme par l'ordonnateur d'un montant nul de CIA apparaît de nature à contourner la volonté exprimée par le conseil municipal qui, à travers sa délibération, a entendu que la modulation du complément indemnitaire soit effective. Cette pratique, non conforme à la délibération, apparaît irrégulière.

Dans sa réponse, le maire s'est engagé à inscrire cette question à l'agenda social de la collectivité en 2022.

Recommandation n° 7 Mettre en œuvre le complément indemnitaire annuel (CIA) dans des conditions répondant aux exigences légales

7.4.4 Prime exceptionnelle Covid 19

Conformément aux dispositions du décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle à certains agents civils et militaires de la fonction publique de l'État et territoriale soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à l'épidémie de covid-19, la ville de Lorient a pris une délibération le 17 septembre 2020 fixant les modalités d'attribution de cette prime dans la limite du plafond fixé à l'article 4 du décret (1 000 €).

Les bénéficiaires de la prime, le montant individuel alloué et les modalités de versements ont été déterminés par arrêté du maire. Le contrôle du versement de cette prime en octobre 2020 réalisé à partir d'un échantillon de 8 agents n'appelle pas d'observation.

⁵⁷ À propos du plafond du CIA, le ministère de l'Intérieur a précisé que les employeurs territoriaux sont libres de le fixer à un niveau relativement bas, s'ils le souhaitent (Note d'information DGCL, DGFIP du 3 avril 2017, QE n° 703 publiée au JO (AN) du 28 novembre 2017 et FAQ sur la mise en œuvre du RIFSEEP dans les collectivités territoriales). Toutefois, dans un arrêt du 21 juillet 2021, la Cour administrative d'appel de Versailles a jugé qu'en limitant à un euro le plafond du complément indemnitaire annuel, une délibération a méconnu les dispositions aux termes desquelles ce complément doit être versé en fonction de l'appréciation de l'engagement professionnel des agents suivant des critères définis par la commune, et que le préfet était fondé à demander son annulation

Le montant total versé par la collectivité en 2020 au titre de ce dispositif s'est élevé à 132 650 €.

7.5 Le temps de travail

La durée annuelle du temps de travail est fixée par référence à un protocole d'accord du 25 mars 1982 signé entre la ville de Lorient et l'État. Cette contractualisation, antérieure aux lois « Aubry » du 19 janvier 2000, fixait un échéancier⁵⁸ engageant pour les agents de la collectivité une réduction du temps de travail et un passage aux 35 heures au 1^{er} septembre 1983. Les dispositions de ce protocole ont été appliquées sans que la collectivité ne délibère sur le temps de travail.

Dans les faits, les agents de la commune bénéficient de 32 jours ouvrés de congés, et les dispositions de la loi n° 2004- 626 du 30 juin 2004 relative à la journée de solidarité portant la durée légale du temps de travail annuel de 1 600 à 1 607 heures n'ont pas été mises en œuvre.

Tableau n° 35 : Temps de travail à la ville de Lorient

Temps travail	Durée légale	Ville de Lorient
nb jours année	365	365
WE	104	104
fériés (ne tombant pas un samedi ou un dimanche)	8	8
Congés Annuels (25) + congés exceptionnels (xx j)	25	30
Congés du maire	0	2
jours travaillés	228	221
Soit en semaine sur un rythme de 5 jours/semaine	45,6	44,2
Nombre d'heures réalisées par le salarié à l'année (semaine x 35h/semaine)	1596 h arrondies à 1600	1547
+ journée de solidarité en h (depuis 2004)	7	0
TOTAL	1607	1547
	Différence d'heures	60

Source : ville de Lorient.

Ainsi, à Lorient, la durée annuelle du temps de travail est de 1 547 heures pour un agent exerçant son activité à temps plein.

⁵⁸ Article 3 : Réduction de la durée hebdomadaire du travail : « La ville de Lorient s'engage à fixer la durée hebdomadaire du travail sans perte de salaire à 38 heures le 1^{er} janvier 1982, à 37 heures le 1^{er} octobre 1982 et à 35 heures le 1^{er} septembre 1983 (...) ».

Or, depuis la mise en œuvre des lois « Aubry » du 19 janvier 2000, la durée légale du temps de travail des agents des collectivités est soumise au droit commun des 35 heures, et, depuis 2004, s'établit à 1 607 heures journée de solidarité comprise. Toute collectivité souhaitant bénéficier de la dérogation⁵⁹ prévue par la loi permettant le maintien d'un régime de travail antérieur plus favorable était dans l'obligation de délibérer avant le 1^{er} janvier 2002, ce qui n'a pas été le cas de la ville de Lorient.

En conséquence, le régime dérogatoire de 1 547 heures appliqué au sein de la commune est illégal depuis cette date, ainsi que la chambre l'avait déjà relevé lors de son contrôle précédent. Au regard de la durée annuelle légale, le temps de travail à Lorient représente 60 heures non travaillées par agent titulaire et non titulaire occupant un emploi permanent.

Par ailleurs, les agents bénéficient irrégulièrement de congés d'ancienneté (1 jour à partir de 5 années de présence dans la fonction publique et ½ journée par tranche de 5 ans supplémentaires). Ils représentent en moyenne un jour par agent par an. Pour ceux bénéficiant de ces congés, le total des heures non travaillées est supérieur à 60 heures.

Le surcoût des heures non travaillées liées aux congés irréguliers (hors ancienneté) représente pour la ville de Lorient environ 1,79 M€⁶⁰ en 2019, soit 3,8 % de la masse salariale annuelle, équivalant à 36 agents à temps plein.

Par délibération du 30 septembre 2021, la collectivité a décidé d'appliquer la durée légale du travail de 1 607 heures à compter du 1^{er} janvier 2022. Toutefois, les congés d'ancienneté n'étant supprimés que pour l'avenir, ceux acquis par les agents présents au 31 décembre 2021 ont été maintenus. Par ailleurs, il est prévu, par exception, des réductions de la durée annuelle du travail afin de tenir compte de sujétions liées à la pénibilité physique de certains métiers relevant quasi exclusivement de la catégorie C sur la base de critères objectifs.

La chambre constate que le maintien des congés d'ancienneté aux actuels bénéficiaires se traduit par une durée du travail irrégulière, car inférieure à 1 607 heures, pour les agents concernés et introduit une inégalité de traitement⁶¹.

<p>Recommandation n° 8 Appliquer la durée légale du temps de travail de 1 607 heures par an</p>

⁵⁹ Article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 relatif à la fonction publique territoriale, dernier alinéa.

Cette dérogation est propre à la fonction publique territoriale, et n'a pas son équivalent pour les agents de l'État, étant toutefois rappelé que, sans cela, la règle est une durée « plafond et plancher » de 1 600 heures devenues 1 607 heures après la mise en œuvre de la journée de solidarité en 2004 (CAA de Versailles du 23 juin 2005, Commune d'Évry).

⁶⁰ Calcul du coût des 60 h non travaillées : 48 M€ (charges totales de personnels rémunération personnel titulaire et non titulaire en 2019) / 977,4 ETP = 49 110 € coût moyen par agent x 36,5 postes (60 heures non travaillées X 977,4 ETP agents = 44 960 heures/1 607 = 36,5 postes) = 1 792 164 €.

⁶¹ Cf. décision en référé du tribunal administratif de Paris du 25 octobre 2021 N°2121032/2 : « en l'état de l'instruction, le moyen tiré de ce que les alinéas 4 et 5 du point 6.1 du règlement du temps de travail des personnels de la Ville de Paris, qui prévoient une entrée en vigueur du règlement échelonné à compter du 1^{er} janvier 2022 et conditionnée au paramétrage d'un logiciel informatique, et, pour certains agents de la direction des affaires scolaires, à compter du 1^{er} septembre 2022, méconnaissent les dispositions précitées de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 et entraînent une rupture de l'égalité entre les agents, est propre à créer un doute sérieux quant à leur légalité. »

Recommandation n° 9 Supprimer les congés d'ancienneté pour tous les agents bénéficiaires

7.6 Les autorisations spéciales d'absence

La comparaison du nombre de jours d'absences pour événements familiaux pouvant être accordés au sein de la fonction publique d'État et à Lorient fait apparaître que le régime d'autorisations spéciales d'absences mis en place par la ville pour ses agents est un peu plus étendu que celui de la fonction publique d'État.

7.7 Le bilan social

Dans le but de favoriser le dialogue social, la ville de Lorient a fait le choix de produire et présenter tous les ans au comité technique le rapport sur l'état de la collectivité prévu tous les deux ans par la réglementation en vigueur jusqu'en 2020. Les rapports établis par la collectivité comprennent l'ensemble des éléments obligatoires prévus par les textes.

À compter du 1^{er} janvier 2021, la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 et le décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020 imposent désormais aux collectivités l'obligation d'élaborer chaque année un rapport social unique.

7.8 L'absentéisme

7.8.1 Les données relatives à l'absentéisme

Tableau n° 36 : Absentéisme en nombre de jours titulaires et non titulaires sur emplois permanents

Type d'absences en Nb de jours	2015			2016			2017			2018			Evol 2015-18	2019		
	Tit	NT	Total	Tit	NT	Total	Tit	NT	Total	Tit	NT	Total		Tit	NT	Total
Maladie ordinaire	14 408	753	15 161	16 975	952	17 927	16 258	669	16 927	14 635	358	14 993	-1%	13 378	698	14 076
LM, MLD et grave maladie	10 748	0	10 748	9 184	182	9 366	7 345	365	7 710	6 915	365	7 280	-32%	5 747	0	5 747
Accident de travail	4 162	32	4 194	5 511	0	5 511	4 573	42	4 615	5 150	40	5 190	24%	6 205	0	6 205
Maladie pro	2 461	0	2 461	1 649	0	1 649	2 233	0	2 233	963	0	963	-61%	1 574	0	1 574
Total jours absences pour raisons de santé	31 779	785	32 564	33 319	1 134	34 453	30 409	1 076	31 485	27 663	763	28 426	-13%	26 904	698	27 602
Maternité / paternité	2 604	367	2 971	1 535	322	1 857	4 498	55	4 553	2 906	14	2 920	-2%	1 626	0	1 626
Autres	3 237	7	3 244	3 153	125	3 278	2 656	85	2 741	2 803	106	2 909	-10%	2 863	88	2 951
Total général	37 620	1 159	38 779	38 007	1 581	39 588	37 563	1 216	38 779	33 372	883	34 255	-12%	31 393	786	32 179

Source : Bilans sociaux.

Les données relatives à l'absentéisme ne sont pas homogènes sur la période : en 2019, seuls les agents présents au 31 décembre sont décomptés, alors que précédemment l'ensemble des agents présents au moins une fois dans l'année était pris en compte. En conséquence, les évolutions ont été analysées sur la période 2015-2018, les données 2019 figurant à titre indicatif.

Il en ressort une diminution de l'absentéisme global mesuré en nombre total de jours d'absence (12 %) et en particulier de celui pour raisons de santé (13 %), principalement due à la forte réduction des maladies graves et longues (32 %) et des maladies professionnelles (61 %), alors que les accidents du travail ont eu tendance à progresser (24 %)⁶². Les congés de maladie ordinaire, en légère diminution (1 %) représentent toujours le motif d'absence le plus fréquent pour les agents titulaires et non titulaires.

Cette réduction de l'absentéisme global en nombre total de jours est à mettre en lien avec celle des effectifs (-8 %).

En moyenne, le nombre de jours d'absence au travail pour raisons de santé s'établit en 2018 à 29,7 par an par agent titulaire (contre 31,9 en 2015), et à 12,9 (contre 11,5) pour les non titulaires (cf. annexe 3). Pour comparaison, les dernières données nationales disponibles⁶³ montrent qu'en 2017 ces ratios étaient de 33,8 et 10,6 pour les communes de 50 à 100 000 habitants⁶⁴.

7.8.2 La prévention des risques professionnels

La ville de Lorient dispose d'un document unique de recensement des risques professionnels conformément aux dispositions du décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001 modifiant le code du travail. Il a été adopté le 21 mai 2007 et est mis à jour régulièrement, en dernier lieu avec le document d'exposition au risque sanitaire présenté en comité d'hygiène et sécurité le 24 juin 2020.

Depuis 2015, une campagne de formation à la prévention des risques lors des activités physiques a été engagée auprès des agents exécutant des tâches de manutention ou revêtant un caractère physique difficile et des actions de sensibilisation aux risques professionnels, et notamment aux conséquences des gestes répétitifs, sont menées dans les services. Sur le plan technique, des acquisitions de matériels plus performants et plus légers sont régulièrement effectuées (matériel sur batterie pour les espaces verts...).

Des mesures ont également été mises en place dans le but de réduire les accidents de travail : démarche de prévention des troubles musculo-squelettiques (TMS) avec le déploiement des techniques de ménage par pré-imprégnation et une formation continue assurée aux agents utilisateurs.

Une démarche de prévention des risques psychosociaux est également développée à travers la création d'une cellule de veille pluridisciplinaire ; des aménagements de poste notamment en lien avec le développement du télétravail sont prévus et les aménagements de locaux et acquisitions de matériel ergonomique sont appelés à se poursuivre.

⁶² Les plus impactés sont les services éducation, enfance, jeunesse et sports, gestion et maintenance du patrimoine.

⁶³ CNFPT/DGCL - Synthèse nationale des rapports au CT sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2017.

⁶⁴ Respectivement 26,5 et 10,6 pour les communes de 20 000 à 50 000 habitants.

7.9 La formation

7.9.1 Le nombre de jours de formation

Tableau n° 37 : Nombre de jours moyen de formation par agent

<i>ville de Lorient</i>	2015	2016	2017	2018	2019	évol 2015-19
Total nombre de jours de formation catégorie A	421,49	504,79	523,64	321,31	491,86	17%
Total nombre de jours de formation catégorie B	762,14	764,09	724,36	543,34	720,21	-6%
Total nombre de jours de formation catégorie C	2 219,81	1 807,56	1 811,57	1 710,91	1 919,54	-14%
Total de jours de formation (I)	3 403,44	3 076,44	3 059,57	2 575,56	3 131,61	-8%
Effectifs global en ETP occupant un emploi permanent (I)	1063	1042	1010	992	977	-8%
Nombre moyen annuel de jours de formation par agent (I/II)	3,20	2,95	3,03	2,60	3,21	0,11%

Source : ville de Lorient.

Sur la période 2015-2019, le nombre total de jours de formation est en baisse (8 %), principalement pour les agents de catégories B et C alors qu'il progresse pour les catégories A.

La commune explique ces évolutions par une diminution de la durée des formations, notamment en raison de la mise en place de modules à distance et de formations internes de courte durée. S'agissant des catégories C, la baisse est liée à la réduction des effectifs concernés. L'augmentation en catégorie A est parallèle à celle des effectifs, principalement due au passage statutaire de la catégorie B à A pour les éducateurs de jeunes enfants et les assistants socio-éducatifs et à la mise en place d'un cycle de formation au management pour tous les cadres.

Le nombre moyen annuel de jours de formation par agent est stable autour de trois jours par agent, hormis en 2018 (2,60 jours⁶⁵).

La collectivité oriente ses agents vers la version numérique du livret individuel⁶⁶ de formation disponible via le site du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et met à leur disposition, sur simple demande, les bilans individuels de formation extraits du logiciel e-formation.

⁶⁵ Les raisons de cette baisse en 2018 sont multiples, notamment une période de grève SNCF au printemps 2018 qui a nécessité l'annulation de nombreuses formations externes, la baisse des formations internes en bureautique et le report sur 2019 de plusieurs stages en intra prévus pour les services techniques (formations métiers et sécurité). Globalement, l'année 2018 est conjoncturellement faible du fait de la période marquée par les grèves du transport ferroviaire.

⁶⁶ Instaurée par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale et le décret n° 2008-830 du 22 août 2008.

Outre le site intranet qui permet aux agents de trouver les informations utiles et les différents formulaires (dispositifs du compte personnel de formation, ordres de missions...), la collectivité a rédigé un règlement de formation relativement complet visant à les informer de leurs droits et obligations en la matière.

7.9.2 Les plans et bilans de formation

La commune de Lorient établit depuis 2015 une programmation des formations sous la forme d'un plan pluriannuel arrêtant les grandes orientations stratégiques, et faisant l'objet d'une déclinaison annuelle. Cette programmation est commune aux agents de la ville et du centre communal d'action sociale (CCAS).

Deux plans triennaux concernent la période en contrôle (2015-2017 et 2018-2020). Ils font l'objet d'une présentation par axes⁶⁷ correspondant aux thématiques transversales identifiées⁶⁸ pour l'acquisition, le maintien ou le développement des compétences et connaissances nécessaires à la réalisation de leurs missions par les services. Les plans déclinent les formations retenues en précisant leur nombre par année, le thème, l'objectif, le nombre et le type d'agents concernés, les intervenants (interne, CNFPT, externe).

Le plan de formation fait l'objet d'une réévaluation chaque année. Un recensement est réalisé pour l'ajuster aux besoins des services et des agents, dans le cadre des orientations triennales. Le plan de formation est validé par le CNFPT⁶⁹ et présenté chaque année pour avis au comité technique.

7.10 Les avancements de grade

La commune de Lorient a fixé par délibération du 25 juin 2009 le ratio de fonctionnaires promouvables au grade supérieur à 100 % comme l'y autorise l'article 49 de la loi du 26 janvier 1984. La proportion d'agents⁷⁰ nommés au choix au grade supérieur, en baisse constante depuis 2017, se situe à 52 % en 2019 (contre 56 % en 2017 ; cf. annexe 3).

⁶⁷ Pour 2018-2020, 6 axes ont été retenus : Axe 1 : La culture commune et les outils nécessaires à l'exercice professionnel, Axe 2 : L'optimisation de la relation aux usagers, Axe 3 : L'optimisation des modes de fonctionnement et des ressources, Axe 4 : Le développement de la fonction managériale, Axe 5 : L'accompagnement des parcours professionnels, Axe 6 : La prévention des risques et la sécurité au travail.

⁶⁸ Les principales thématiques sont : L'environnement territorial et le fonctionnement de la collectivité, Les outils et savoirs de base, Le développement des compétences métier, L'accueil et l'accompagnement des publics, La communication vers le public, Le pilotage et la gestion des fonctions supports (Rh, finances, marchés, etc...), L'organisation et la gestion de la vie institutionnelle, La gestion des équipements et des services de la collectivité, La gestion des compétences, Le développement de la prévention, La sécurité au travail pour les agents et pour les usagers ...

⁶⁹ Les formations sont organisées prioritairement avec le CNFPT et l'INSET, dans le cadre de la cotisation obligatoire. Lorsque la spécificité du besoin ou l'organisation le requiert, il est fait appel à un partenaire extérieur.

⁷⁰ Remplissant les conditions.

En conclusion, il ressort de l'examen de la gestion des ressources humaines que la commune de Lorient a accompli un effort de maîtrise de ses effectifs permanents, qu'elle a réussi à réduire de 8 % entre 2015 et 2020. Cette baisse s'explique principalement par la mise en place d'une démarche de gestion prévisionnelle (GPEEC) qui a conduit au réexamen de l'organisation des services, au redéploiement d'agents suite aux nombreux départs en retraite et à une suppression nette de postes.

Toutefois, la masse salariale supportée par les budgets principal et annexes est dans le même temps restée stable.

La commune a mis en place le nouveau régime indemnitaire de la fonction publique (RIFSEEP en deux parts) à partir de 2019. La détermination du montant de la part fixe devra être mieux précisée par délibération. La part variable en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir (complément indemnitaire annuel), prévue par la réglementation et la délibération du conseil municipal, est neutralisée par une pratique irrégulière du maire, consistant à la fixer uniformément à un Euro pour l'ensemble des personnels.

La durée annuelle du temps de travail est inférieure de 60 heures à l'obligation légale. Cette irrégularité, déjà signalée lors du précédent contrôle de la chambre, devra être corrigée dans les meilleurs délais, d'autant qu'elle induit un surcoût non négligeable, d'environ 1,8 M€ par an.

Si l'absentéisme des agents de la ville en nombre total de jours a globalement diminué de 12 % parallèlement à la baisse des effectifs (8 %), celui pour maladie ordinaire, qui reste la première cause, s'est plutôt maintenu (-1%) et celui pour accident du travail a tendance à progresser (24 %). La commune a mis en place un document unique de prévention des risques professionnels et mène des actions de prévention.

8 LA COMMANDE PUBLIQUE

8.1 L'organisation des services et des procédures

8.1.1 L'organisation des services et la formation des agents

Au sein du pôle « Qualité de la gestion publique », la ville de Lorient dispose d'un service de la commande publique composé de sept agents⁷¹ (6,3 ETP) et rattaché à la direction des finances et de la commande publique.

Les réflexions conduites en vue de professionnaliser la fonction achat au sein de la collectivité ont abouti, en 2019, à une réorganisation du service impliquant de nouvelles missions et à un renforcement de l'équipe par la création d'un troisième poste de rédacteur.

Sous la conduite de la responsable de la commande publique, outre une personne dédiée au secrétariat et à l'assistance administrative⁷², trois agents instruisent les dossiers de marchés publics et deux sont responsables de l'exécution financière et comptable des marchés de travaux. Pour les marchés de services et de fournitures, l'exécution est assurée depuis le 1^{er} janvier 2020 par les directions opérationnelles⁷³.

Les procédures de passation des marchés inférieurs à 25 000 € HT sont de la responsabilité des directions opérationnelles mais le service de la commande publique est saisi préalablement à leur lancement⁷⁴, et peut également sur demande prendre en charge la procédure ou assurer des missions de conseil et d'accompagnement.

Pour les marchés supérieurs à 25 000 € HT, le service de la commande publique assure la préparation et la passation en lien avec le service opérationnel.

Les agents du service bénéficient de nombreuses formations. En moyenne, chaque agent a suivi un peu plus de 13 jours de formations spécialisées dans le domaine des marchés publics et de la gestion comptable et financière sur la période 2015-2019.

⁷¹ Outre ces sept agents, une personne en reclassement au sein de la direction effectue des tâches d'archivage de dossiers de marchés pour 30 % de son temps de travail.

⁷² Publicité, saisies Mégalis, ouverture des plis, secrétariat des commissions, envois au contrôle de légalité, rédaction des avis d'attribution, comptabilité des factures de presse.

⁷³ Elle était auparavant mixte (assurée par le service de la commande publique et par les directions opérationnelles en fonction des marchés et des personnes disponibles).

⁷⁴ Les besoins d'achats des services opérationnels sont validés par le service de commande publique qui vise les engagements hors marchés. Cette centralisation au niveau du service lui permet d'avoir une vision d'ensemble des achats de la collectivité, de rediriger certains besoins sur des marchés existants, de vérifier la réalité de la mise en concurrence si nécessaire et de vérifier l'application de la nomenclature des achats. En cas de non-conformité, l'engagement est rejeté.

8.1.2 La politique d'achat et le recensement des besoins

8.1.2.1 La politique d'achat

La ville de Lorient a pour objectif de faire évoluer sa politique d'achat d'une conception juridique et comptable vers une dimension plus économique.

Un changement de méthode visant à développer les échanges en amont de la rédaction des cahiers des charges a été engagé afin de mieux accompagner les services opérationnels dans la définition de leurs besoins. Une réunion de préparation du marché est systématiquement organisée pour chaque besoin d'achat stratégique. Le service de la commande publique intervient plus largement pour conseiller les services prescripteurs sur le choix des critères et la méthodologie de notation des offres.

8.1.2.2 Le recensement des besoins

Une campagne de recensement des besoins permet d'identifier les consultations à lancer sur l'année à venir. Elle se déroule à l'issue de la période de la préparation budgétaire, une fois les arbitrages connus.

La ville de Lorient dispose depuis décembre 2013 d'un outil en ligne avec des fiches de recensement permettant aux directions de faire remonter leurs besoins en temps réel. Chaque besoin d'achat supérieur à 25 000 € HT doit être saisi dans le logiciel au moins deux mois avant le lancement de la procédure de mise en concurrence, pour visa du service commande publique (appréciation de la faisabilité juridique de la procédure envisagée), et de la direction générale (validation de l'opportunité de l'achat et priorisation), avant intégration dans le plan de charge du service de la commande publique.

Les besoins d'achats inférieurs à 25 000 € HT sont également validés par le service commande publique.

En 2019, près de 84 % des achats ont été réalisés dans le cadre d'une procédure de marché public.

La ville dispose également d'un outil interne (agenda des projets) qui permet de suivre l'avancée des principaux projets d'investissement. Il a pour vocation de permettre une meilleure anticipation des achats en retraçant toutes les étapes du projet, de l'émergence du besoin à l'exécution du marché public, mais son utilisation par les services opérationnels n'est pas à ce jour généralisée.

8.1.3 La formalisation des procédures

La ville de Lorient dispose d'un guide interne de la commande publique (tableau récapitulatif⁷⁵ des procédures d'achat), mis à jour en juillet 2020 à la suite des élections municipales et de la réorganisation du service.

⁷⁵ Il détaille par tranche de montants et par catégorie de marchés les procédures à suivre, la publicité, les instances responsables du choix de l'attributaire, les signataires, les modalités de mise en œuvre du marché et les services concernés.

Il est complété par plusieurs notes de procédure concernant l'application des évolutions réglementaires (nouveaux seuils de procédure et de publicité et adaptation des règles durant la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 en 2020, relèvement du taux des avances obligatoires en 2019).

8.2 L'analyse des marchés

L'analyse a porté sur la passation et l'exécution de sept marchés constitués de plusieurs lots chacun (cf. annexe 4), répartis sur la période 2016-2019. L'échantillonnage a été réalisé à partir de plusieurs critères afin de disposer d'un spectre relativement large sur la période contrôlée : la procédure (les marchés formalisés ont été sélectionnés en priorité), les montants (les plus importants ont été privilégiés), l'année et le type de marché.

8.2.1 La passation des marchés

La procédure de passation et de notification des marchés de la ville de Lorient est d'une manière générale plutôt satisfaisante et de qualité.

Ainsi, le délai laissé aux candidats entre l'avis d'appel public à concurrence et le dépôt des offres est en moyenne de 38 jours sur les marchés contrôlés (marchés formalisés comme les MAPA), ce qui est supérieur au délai légal. La commission d'appel d'offres attribue chaque marché formalisé et rend un avis sur l'attribution de tous les marchés supérieurs à 200 000 € HT (travaux, fournitures et services). Un procès-verbal s'appuyant sur un rapport d'analyse des offres extrêmement détaillé est systématiquement rédigé. Des lettres énumérant précisément les motifs du rejet des offres sont adressées aux candidats évincés, que ce soit en procédure formalisée ou en MAPA⁷⁶. Le délai entre les lettres de rejet et la signature des actes d'engagement, afin de permettre un éventuel recours d'un candidat évincé, est supérieur au délai légal, étant en moyenne de 25 jours pour les marchés formalisés contrôlés.

Enfin, la pratique de la collectivité en matière de registre de dépôt des offres a été améliorée à compter de 2018 avec le passage au registre dématérialisé via Mégalis pour tous les marchés.

Toutefois, sur plusieurs aspects, parfois porteurs de risques juridiques (définition du besoin, rédaction du cahier des charges, avenants, publication), des améliorations peuvent être apportées.

- Une définition du besoin à améliorer

Pour un marché formalisé passé en 2019 (Jalonnement des parkings - Fourniture et pose de panneaux dynamiques lumineux de pré-information), l'avenant qui a conduit à la modification des prix initiaux et à l'ajout de nouveaux prix au bordereau de prix unitaires (BPU) est justifié par la ville par des sujétions techniques imprévues. Il s'agissait selon la collectivité « *des possibilités techniques sur le terrain de passer ou non à la fibre, de la possibilité d'implantation de panneaux et d'ajout de flèches directionnelles dynamiques* » ainsi que « *de contrainte de dialogue entre les différents transmetteurs* ».

⁷⁶ Elles sont obligatoires seulement pour les procédures formalisées.

Or comme le rappelle la jurisprudence, les sujétions techniques imprévues doivent correspondre à la définition prévue par la réglementation, à savoir des « *circonstances qu'un acheteur diligent ne pouvait pas prévoir* » (article R. 2194-5 du code de la commande publique)⁷⁷.

Cet avenant résulte davantage d'une mauvaise définition du besoin initial que de circonstances techniques imprévues. Compte tenu des moyens techniques et humains à la disposition de la ville, elle pouvait certainement prévoir le passage de la fibre dès la préparation de ce marché.

- Un manque de rigueur dans la rédaction du cahier des charges

Pour un marché de travaux passé en procédure adaptée en 2018 (ZAC Cardonnière), une erreur technique lors de la conception du cahier des charges (oubli de travaux au dossier de consultation des entreprises) a conduit la ville à prendre un avenant afin de rajouter au BPU les prix nécessaires pour pouvoir les réaliser.

Afin d'améliorer la définition des besoins et la rédaction des cahiers des charges, le maire indique avoir développé ces dernières années des actions en faveur d'une plus grande anticipation des besoins avec notamment la pratique du *sourcing*⁷⁸ et du parangonnage.

- Le non-respect des dispositions relatives à la publication des avis d'attribution

Pour deux marchés formalisés (Jalonnement des parkings de 2019 et ZAC du Péristyle de 2016), aucun avis d'attribution n'a été publié alors que la réglementation l'impose (article R. 2183-1 du code de la commande publique⁷⁹).

Pour un autre marché formalisé de 2019 (prestations de sécurité privée - Festival Interceltique de Lorient) l'avis d'attribution publié n'a pas été envoyé dans le délai maximal de 30 jours à compter de la notification du marché fixé par la réglementation, mais après 135 jours.

Dans sa réponse, le maire indique que la ville veillera désormais à respecter strictement les dispositions relatives au délai de publication des avis d'attributions des procédures formalisées.

⁷⁷ Ce sont des circonstances extérieures qu'un acheteur, bien qu'ayant fait preuve d'une diligence raisonnable lors de la préparation du contrat initial, n'aurait pu prévoir, compte tenu des moyens à sa disposition, de la nature et des caractéristiques du projet particulier, des bonnes pratiques du secteur et de la nécessité de mettre en adéquation les ressources consacrées à la préparation de l'attribution du marché et la valeur prévisible de celui-ci (Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics).

⁷⁸ L'article R. 2111-1 du code de la commande publique (CCP) précise : « *Afin de préparer la passation d'un marché, l'acheteur peut effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences. Les résultats des études et échanges préalables peuvent être utilisés par l'acheteur, à condition que leur utilisation n'ait pas pour effet de fausser la concurrence ou de méconnaître les principes mentionnés à l'article L.3* ».

⁷⁹ Le code de la commande publique entré en vigueur au 1^{er} avril 2019 ayant procédé à une codification des textes existants à droit constant, les renvois à la réglementation dans l'analyse des marchés visent les articles de ce code quelle que soit leur date de passation.

- Le non-respect du principe d'intangibilité des prix

Pour deux marchés à prix unitaires (Jalonnement des parkings de 2019 et ZAC Cardonnière de 2018), la collectivité a modifié les prix initiaux figurant au BPU par des avenants. Or, les prix d'un BPU sont intangibles et ne peuvent pas être modifiés (même si l'avenant se traduit par une incidence financière négative, comme ce fut le cas en l'espèce), car ils font partie des conditions de la mise en concurrence⁸⁰. Seule l'insertion de nouveaux prix est tolérée dès lors que l'avenant ne bouleverse pas l'économie du marché⁸¹.

- Une rédaction des avenants à améliorer

Pour trois marchés à prix unitaires, la collectivité a pris plusieurs avenants pour lesquels la rédaction de l'objet et des incidences financières qui en découlent ou des documents joints (nouveau BPU ou devis) apparaissent incohérents et peu transparents.

C'est le cas du marché de jalonnement des parkings de 2019 dont l'avenant avait pour objet « *la modification du BPU en y ajoutant des articles détaillés dans le BPU annexé* ». Dans ce marché, tant les prix que les quantités ont été modifiés par l'avenant, sans aucun chiffrage, même estimatif, de ces modifications alors que la collectivité disposait des éléments nécessaires. Il est apparu après l'exécution du marché que l'avenant s'est finalement traduit par une incidence financière négative.

Pour le lot n°1 du marché de la ZAC Cardonnière de 2018, le montant du devis joint à l'avenant (-13 391 €) ne correspond pas au montant réel de l'incidence financière (-10 435 €), alors que c'est le cas pour le lot n°3.

Pour le marché d'aménagement de la place Jules Ferry de 2016, les devis joints à l'avenant sont relativement nombreux (22 pour le lot 1, 7 pour le lot 2 et 4 pour le lot 4) et aucun total n'est mentionné. Il apparaît que le total des devis tous lots confondus (231 236,78 €) ne correspond pas au montant réel payé au titre des avenants (75 800,17 €). Sur ce marché, l'incidence financière des avenants est globalement de 3,1 % et reste, sur chacun des lots, inférieure à 15 %.

⁸⁰ Dans un marché à prix unitaire, les prix figurant au BPU ne peuvent pas être modifiés, car dans le cadre d'une mise en concurrence sur la base de prix unitaires, le document qui sert de référence est le BPU et non l'acte d'engagement. C'est sur la base du BPU qu'est jugée l'offre et la comparaison financière des offres s'effectue avec le détail des quantités estimatives.

⁸¹ Note de la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers (DAJ) « Le prix dans les marchés publics ».

La collectivité a admis un manque de transparence dans la rédaction de ses avenants et s'est engagée à l'améliorer et à préciser leur incidence financière. Elle précise que désormais, toute demande de modification de marché en cours d'exécution devra faire l'objet d'un rapport écrit circonstancié, justifiant précisément la nécessité de conclure un avenant. L'incidence financière et le motif juridique issu de l'article L 2194-1 du CCP seront systématiquement mentionnés dans l'avenant.

8.2.2 L'exécution des marchés

Les modalités et les conditions d'exécution n'appellent pas de remarques particulières hormis pour deux marchés pour lesquels quelques carences du fait de la commune ont été constatées, portant principalement sur le non-respect du délai d'exécution et l'absence de documents nécessaires à l'exécution (avenant, PV de réception, décompte général définitif - DGD) et leur conséquence sur la clôture du marché.

- Des retards d'exécution imputables à la collectivité

Pour deux marchés, un dépassement du délai global d'exécution est dû à des omissions ou décisions tardives de la collectivité.

L'exécution des travaux de la ZAC Cardonnière a été interrompue près de sept mois de mars à octobre 2019 sans que la commune émette un ordre de service (OS) interruptif du chantier, entraînant un dépassement important du délai global au regard des pièces d'exécution du marché (OS de démarrage des travaux, OS interruptifs et date de réception). Les ouvrages concernés ont toutefois fait l'objet d'une prise de possession anticipée par la commune au mois de mai 2019.

Pour le marché de la ZAC du Péristyle de 2016 comprenant 4 lots, le dépassement du délai d'exécution global a été de près de 11 mois en raison principalement de la décision tardive de la collectivité de mise en exécution du dernier lot (lot n°4).

- L'omission par la commune de documents essentiels à la bonne exécution du marché (avenant, PV réception, DGD)

Pour le même marché de la ZAC du Péristyle, il apparaît que des prestations supplémentaires intervenues en cours d'exécution du marché pour les lots n°1 à n°3 n'ont pas fait l'objet d'avenants. Afin de régulariser ces prestations et d'être en mesure de clôturer le marché, la collectivité s'est trouvée dans l'obligation de signer des protocoles transactionnels avec les trois entreprises concernées, permettant le paiement des sommes dues et la fixation d'une date de réception. Un décompte général et définitif a été établi pour le lot n°3 et est en cours d'élaboration pour les lots n°1 et n°2.

Concernant le lot n°4, le dernier ordre de service⁸² prévoyait une pose du garde-corps au plus tard le 1^{er} août 2018. Or, la collectivité n'a pas été en mesure de produire un procès-verbal de réception, et se trouve aujourd'hui dans l'impossibilité d'établir un DGD et une clôture comptable de ce marché.

⁸² 165 L'OS n°9 en date du 25 juin 2018.

Le maire indique que ce lot sera clôturé par la rédaction d'un protocole d'accord transactionnel présenté au conseil municipal d'ici la fin de l'année 2021.

En conclusion, l'examen d'un échantillon de sept marchés publics a montré que la procédure de passation et de notification des marchés de Lorient est globalement satisfaisante et de qualité. Elle reste toutefois perfectible sur certains aspects porteurs de risques juridiques tels que la définition du besoin, la rédaction du cahier des charges ou encore la publication. La commune a passé des avenants insuffisamment précis quant à leur chiffrage financier ou ne respectant pas le principe d'intangibilité des prix fixés dans les bordereaux de prix unitaires.

Les modalités et les conditions d'exécution n'appellent pas de remarques particulières, hormis pour deux marchés de travaux, pour lesquels quelques carences imputables à la commune ont été constatées, portant principalement sur le dépassement des délais d'exécution et l'omission de documents essentiels à la bonne exécution du marché et à sa clôture (avenant, procès-verbaux d'exécution et décompte général et définitif).

Les quelques dysfonctionnement relevés par la chambre doivent conduire la commune à améliorer encore la passation et le suivi de l'exécution de ses marchés.

9 LA ZAC DU PERISTYLE

9.1 Le projet initial

9.1.1 L'économie initiale du projet : la réalisation d'un quartier de ville

Par délibération du 3 mai 2005, le conseil municipal a décidé la création d'une zone d'aménagement concertée sur le site du Péristyle pour la réalisation d'un quartier de ville mêlant logements et activités, sur une emprise foncière rendue disponible par la restructuration de l'Arsenal.

Le périmètre de la ZAC a été approuvé par le conseil municipal en décembre 2005 ; le projet fixait à 70 000 m² de surface hors œuvre nette (SHON) le programme prévisionnel de construction, dont 30 000 m² réservés à l'habitat.

Le conseil municipal a approuvé le dossier de réalisation de l'opération en juin 2010.

Dès les études préalables, la ZAC du Péristyle a été envisagée comme la création d'un nouveau morceau de ville et donc une opération à deux dimensions ayant vocation :

- à produire des espaces et équipements publics dont l'ambition est de rayonner sur l'ensemble de la ville ;
- à assurer le développement d'un quartier et d'un lieu de vie dont le coût devrait être supporté par de futurs acquéreurs.

La réalisation de la ZAC conduit à prévoir les infrastructures, telles que les voies de desserte de ce nouveau quartier qui le structurent et le relient au réseau viaire communal, ainsi que le traitement paysager qui accompagne ce projet. Ces infrastructures situées à l'intérieur de la ZAC sont prises en charge par un budget spécifique et intégrées dans la charge foncière des acquéreurs de terrain.

En complément, la ville devait accompagner ce projet par un programme d'équipements publics pour renforcer l'animation du centre-ville.

Cette opération est gérée en régie par les services municipaux de Lorient.

9.1.2 Le bilan prévisionnel initial de l'opération

Les coûts hors taxes correspondant à cette opération ont été estimés initialement à 35,4 M€. Les recettes prévisionnelles, de 14,49 M€ (HT), sont issues des ventes de charges foncières aux opérateurs pour la construction des différents îlots.

Le bilan prévisionnel intégrait, par ailleurs, une participation de la ville permettant de financer l'intégralité des équipements publics sous maîtrise d'ouvrage communale, qui bénéficient à l'ensemble de la collectivité au-delà du quartier, et ne peuvent être répercutés sur le prix de vente des terrains.

Les dépenses et les recettes sont ventilées entre le budget annexe qui enregistre les flux liés aux îlots constructibles destinés à la commercialisation, et le budget principal, qui finance les équipements publics. Le détail de ce bilan prévisionnel figure en annexe 5.

9.1.2.1 Les dépenses et recettes du budget annexe (secteur économique)

Le montant prévisionnel total du budget annexe était de 14,5 M€ HT (19,4 M€ TTC).

Les dépenses de foncier (1,5 M€) correspondaient à la moitié des acquisitions réalisées en 2007 par la commune pour un coût global de 3M€ HT.

Au moment de son aliénation, le site comprenait encore de nombreux bâtiments, patrimoniaux ou non, et ouvrages de superstructure, des équipements d'infrastructure (voiries et réseaux techniques) ainsi que des espaces verts. Il a fait l'objet d'opérations de démolition ou de préservation, mise en valeur, maintenance, entretien, sécurisation et le cas échéant, de mise en conformité ou de dépollution (3,2 M€).

5,2 M€ étaient prévus pour les travaux de voirie et réseaux divers (VRD).

Enfin, les frais financiers étaient estimés à 2,6 M€ pour la durée de l'opération.

S'agissant des recettes, la commercialisation d'une surface hors œuvre nette (SHON) d'environ 70 000 m² était prévue, se décomposant entre l'Hôtel de l'agglomération (8 000 m²), un hôtel (4 500 m²), des locaux tertiaires et commerciaux (27 500 m²), et des logements (30 000 m²).

Les prix de cession avaient été déterminés sur la base des niveaux de charges foncières connus en 2006 par fonctions (activités tertiaires ou commerciales, logements, hôtellerie) et confirmés par les services fiscaux au m² de SHON, et en tenant compte de l'estimation des dépenses d'aménagement et de viabilisation nécessaires à la réalisation de l'ensemble de l'opération de ZAC.

9.1.2.2 Les dépenses supportées par le budget principal.

Le coût net (après récupération de la TVA) prévu pour être supporté par le budget principal était de 21,12 M€.

La moitié de la valeur foncière du bâti existant, soit 1,5 M€, y est imputée.

Les prévisions de travaux d'aménagement des espaces publics financés au titre du budget principal (8,3 M€ HT) concernaient :

- ✓ l'aménagement de la Place d'Armes ;
- ✓ la réalisation d'une esplanade à l'ouest du bâtiment accueillant l'Hôtel de l'agglomération de Lorient ;
- ✓ la réalisation d'aménagements des quais au sud et à l'est de la ZAC ;
- ✓ la réalisation d'un mail et d'un jardin suspendu.

En outre, un montant de 7,5 M€ est consacré à la construction du parc public de stationnement en ouvrage de 500 places situé sous l'emprise de la Place d'Armes.

Les coûts de maîtrise d'œuvre étaient budgétés à hauteur de 2,6 M€.

9.1.3 Le bilan de trésorerie initial

Le dossier de réalisation comportait un bilan de trésorerie pour ces deux budgets (cf. annexe 5) avec un échéancier prévisionnel des dépenses et des recettes jusqu'en 2020, qui faisait apparaître pour le budget annexe un décalage entre les rythmes de mandatement des dépenses et de constatation des recettes de cession, avant de parvenir à une situation d'équilibre à l'issue de la phase de commercialisation en 2018. Pour le budget principal, l'échelonnement de la participation de la ville comporte des variations importantes en fonction des phasages des travaux d'investissement.

9.2 La révision du programme de la ZAC en 2018

Une adaptation du projet a été réalisée en 2018, pour l'ajuster au potentiel de commercialisation de la ZAC (inférieur à la prévision, en raison d'un marché immobilier peu tendu) et pour faire coïncider les aménagements financés par le budget principal avec les capacités d'investissement de la commune.

Le périmètre des droits à cession a été réduit de 70 000 à 44 500 m². Le nouveau programme prévoit la construction de 8 îlots bâtis, dont l'îlot n°1 pour la maison de l'agglomération, les îlots 4A à 4F dédiés à des programmes mixtes d'habitat, de commerces et de bureaux, et l'îlot n°2 pour la construction d'un hôtel. Les cessions sont découpées en trois tranches fermes, avec une variante consistant à réaliser un équipement public structurant majeur sur l'emprise des îlots 4E et 4F. Les îlots initialement prévus au nord de la ZAC, à l'est de Place d'Armes, n'ont plus vocation à être commercialisés.

Les hypothèses de recettes de charges foncières du bilan financier prévisionnel révisé en 2018 ont été élaborées en référence aux prix pratiqués sur le marché immobilier local sur des opérations d'aménagement d'ensembles comparables. Les estimations de valeurs vénales des îlots 4A et 4B par France Domaine ont aussi servi de point de comparaison.

Le bilan prévisionnel révisé a été élaboré par les directions de l'urbanisme et des finances au vu de l'analyse détaillée de l'exécution de l'opération depuis 2010, du réel potentiel foncier de la ZAC et des hypothèses de commercialisation. Le budget a ensuite été validé par le comité de pilotage financier des ZAC en octobre 2019.

Cette modification substantielle de la surface commercialisable et du programme des constructions de la ZAC n'a pas fait l'objet d'une décision du conseil municipal.

<p>Recommandation n° 10 Soumettre à la délibération du conseil municipal la modification des programmes globaux de construction et d'équipements publics de la ZAC du Péristyle.</p>

9.3 L'état d'avancement et l'exécution financière par budget

9.3.1 Le budget annexe

Un état d'avancement de la ZAC au 1^{er} décembre 2020 a été communiqué à la chambre au cours du contrôle.

Des investissements ont été réalisés avec la viabilisation primaire des réseaux.

Par rapport au bilan prévisionnel révisé en 2018, il apparaît que les dépenses effectivement mandatées ou engagées représentent 6,08 M€ sur les 8,53 M€ prévus (annexe 7).

Les produits de cession se limitent à un total de 3,36 M€, ce qui fait apparaître un déséquilibre de plus de 2,5 M€, couvert pour le moment par la trésorerie du budget principal via le compte de liaison entre les deux budgets.

Ces cessions concernent l'îlot 1, qui porte l'hôtel de l'agglomération construit en 2014 (surface de plancher de 9400 m²), l'îlot 4A sur lequel a été construit un bâtiment (4 997 m²) et l'îlot 4B, en cours de construction (4 125 m²) et dont la livraison était prévue en 2021.

L'ensemble de la surface commercialisée correspond à un total de 18 857 m² à rapporter à des objectifs de commercialisation de 40 500 m² de surface de plancher, soit 46 % du projet révisé.

Les cessions de l'îlot 4C (5 200 m²) sont en cours de négociation, mais l'issue reste incertaine, après le désistement du groupe immobilier pressenti. Les services de la commune indiquent que la négociation pourrait néanmoins aboutir, même si l'offre du promoteur Giboire (1,3 M€) est inférieure à l'estimation de France Domaine (1,8 M€).

Il existe toutefois une contrainte forte : la configuration du site empêche la construction simultanée de plusieurs îlots, du fait de l'espace nécessaire pour accueillir les engins et matériaux de chantier, ce qui conduit à étaler dans le temps la commercialisation de ces îlots. Pour l'îlot 4C, la recette de charge foncière issue de la cession est ainsi escomptée pour l'année 2022, après la livraison de l'îlot 4B.

Les prévisions de cession des îlots 4E et 4F pourraient être remises en cause par une évolution du projet, si l'implantation d'un équipement public supplémentaire était décidée (transfert du musée des Indes, construction d'un nouveau Palais des congrès). Sur ce point, une étude de faisabilité devrait être lancée pour définir une programmation et étudier l'insertion urbaine et paysagère dans le projet d'aménagement d'ensemble. Ce choix priverait toutefois le budget annexe d'une recette de cession nécessaire à son équilibre.

Quant aux négociations engagées avec des groupes hôteliers pour la cession de l'îlot 2, elles n'ont pas encore abouti, en raison du contexte (travaux importants en cours sur le site), qui peut apparaître dissuasif pour l'implantation d'un hôtel.

Du fait de ce retard dans la commercialisation des lots, la commune pourrait avoir recours à de nouveaux prêts relais, susceptibles d'accroître les frais financiers. Le précédent prêt relais contracté, de 1,5 M€, est arrivé à terme en 2020 (remboursement in fine du capital). Cet allongement des délais de commercialisation est également susceptible d'augmenter le coût de la maîtrise d'œuvre.

Ainsi, une double incertitude existe au niveau des dépenses et des recettes prévisionnelles pour ce budget annexe.

9.3.2 L'avancement et l'exécution financière du budget principal

Au niveau du budget principal, plus de 15,7 M€ de dépenses ont été mandatés ou engagés (cf. annexe. 7)

Les travaux sur les espaces publics ont concerné l'aménagement de la Place d'Armes (2,12 M€), de l'esplanade (0,53 M€), les premières portions d'aménagement des quais (0,92 M€) et la réalisation du mail Anita Conti en 2019 (0,26 M€).

Le parking de la Place d'Armes a été réalisé pour 7,85 M€.

Les aménagements à réaliser portent sur la partie nord des quais (repoussés à la fin des travaux de construction des îlots 4C et 4D), ainsi que sur l'entrée du quartier et une liaison piétonnière (rue des Fours à chaux assurant la liaison entre la Place d'Armes et le mail Anita Conti), avec un phasage prévisionnel jusqu'en 2025.

L'enveloppe financière révisée devrait suffire à prendre en charge ces investissements résiduels ; toutefois la réalisation de ces travaux reste contrainte par l'avancement des travaux sur les îlots et par l'évolution future de la capacité d'investissement du budget principal.

Ces travaux restent toutefois à confirmer en fonction des choix opérés par la nouvelle municipalité sur l'implantation d'un nouvel équipement structurant, qui viendrait s'ajouter à ceux prévus.

9.4 L'insuffisante information du conseil municipal

Les décisions relatives à l'opération sont soumises au comité de pilotage financier des ZAC et au comité de pilotage de la ZAC. Réunis en fonction des besoins d'orientation du projet, ils sont organisés sous le contrôle du maire et de l'adjoint délégué à l'urbanisme et rendent les arbitrages. Ils sont animés par les responsables de projet, qui s'appuient sur les productions des prestataires, en particulier l'équipe de maîtrise d'œuvre. Des éléments financiers sont produits lors de chaque comité de pilotage financier.

La commission aménagement urbain du conseil municipal, le bureau municipal et le conseil municipal ont accès à l'information relative à la ZAC au travers des bordereaux relatifs aux contrats et marchés passés.

De fait, le conseil municipal ne dispose pas d'une vision synthétique sur l'avancement de cette opération, et sur son exécution financière, autre que l'information apportée lors du vote annuel sur le budget annexe de la ZAC ou sur les investissements financés par le budget principal. Il n'a pas été spécifiquement saisi ni informé du dossier de la révision du projet en 2018.

Dans sa réponse, le maire de Lorient indique que les évolutions et orientations souhaitées par la nouvelle équipe municipale seront soumises au conseil municipal au cours de l'année 2022 dès lors que le dossier de réalisation s'en trouve impacté.

La formalisation d'un compte rendu annuel destiné au conseil municipal permettrait d'apporter une information sur le déroulement de la ZAC, en détaillant pour chaque année les réalisations effectives en recettes et dépenses des deux budgets et en ajustant les bilans prévisionnels et plans de trésorerie, en fonction de l'avancement des opérations. Un tel document permettrait également de recenser les arbitrages à effectuer et les décisions à prendre.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que les avancées du projet, dont notamment l'évolution des programmes d'équipements publics, feront l'objet d'un document synthétique porté à la connaissance de l'instance délibérante à partir de 2022. Cette formalisation sera étendue à l'ensemble des ZAC communales et permettra ainsi une meilleure lisibilité des opérations d'aménagement.

Recommandation n° 11 Mettre en place un compte rendu annuel présenté au conseil municipal pour la ZAC du Péristyle.
--

En conclusion, la chambre relève que le conseil municipal n'a pas été suffisamment impliqué dans les évolutions du programme de la ZAC, et que son information annuelle sur l'avancement de l'opération reste parcellaire.

Le périmètre de l'opération, lancée en 2010, a été modifié en 2018, avec une réduction du programme de constructions et des surfaces à commercialiser. Le projet redimensionné a pris du retard par rapport aux échéances initiales de commercialisation.

De plus, des incertitudes existent sur la commercialisation de certains lots, ce qui pourrait remettre en cause l'équilibre économique de cette opération, dont le déficit serait supporté par le budget principal. Ce dernier finance en tout état de cause l'ensemble des équipements publics de la zone (17,9 M€), qui excèdent les besoins du quartier et sont d'envergure communale.

Toute évolution du projet, notamment pour implanter des équipements publics supplémentaires, devra être soumise à la décision du conseil municipal.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Taux de consommation des crédits	84
Annexe n° 2.	Ventilation par budget – exercice 2019.....	86
Annexe n° 3.	Gestion des ressources humaines	87
Annexe n° 5.	Bilans prévisionnels initiaux de la ZAC (en €)	94
Annexe n° 6.	Bilan prévisionnel révisé en 2018	96
Annexe n° 7.	Exécution financière au 1 ^{er} décembre 2020 (en €).....	97

Annexe n° 1. Taux de consommation des crédits

Budget principal	2015	2016	2017	2018	2019
Section de fonctionnement (DRF et RRF)					
Crédits ouverts (BP + DM +RAR n-1)	81 915 981,16 €	81 770 026,73 €	82 035 282,66 €	82 602 352,95 €	82 982 822,86 €
Dépenses fonctionnement (émis + rattachement)	71 277 836,68 €	71 457 874,48 €	72 164 486,26 €	72 557 904,63 €	72 867 057,98 €
Taux d'exécution dépenses fonctionnement	87,0%	87,4%	88,0%	87,8%	87,8%
Crédits ouverts (BP + DM +RAR n-1)	80 339 815,00 €	79 766 481,00 €	80 002 424,09 €	80 382 666,00 €	81 027 500,00 €
Recettes fonctionnement (émis + rattachement)	81 698 188,55 €	8 047 684,32 €	81 064 892,92 €	82 935 248,62 €	82 812 257,83 €
Taux d'exécution recettes fonctionnement	101,7%	10,1%	101,3%	103,2%	102,2%
Section d'investissement (DRI et RRI)					
Crédits ouverts	30 292 427,92 €	28 575 754,00 €	28 050 402,68 €	28 755 702,42 €	32 268 562,60 €
Dépenses d'investissement (émis + RAR)	28 797 274,29 €	27 480 032,16 €	26 645 920,60 €	27 576 118,70 €	30 188 701,73 €
Taux d'exécution dépenses investissement	95,1%	96,2%	95,0%	95,9%	93,6%
Crédits ouverts	41 838 652,97 €	36 506 482,74 €	30 752 474,83 €	33 081 728,17 €	36 323 300,17 €
Recettes d'investissement (émis + RAR)	36 686 759,30 €	33 004 324,04 €	26 114 549,30 €	26 602 196,14 €	29 090 894,02 €
Taux d'exécution recettes investissement	87,7%	90,4%	84,9%	80,4%	80,1%
Budget pompes funebres					
Section d'exploitation (DRF et RRF)					
Crédits ouverts (BP + DM +RAR n-1)	1 723 287,00 €	1 974 601,18 €	1 985 916,31 €	2 150 450,44 €	2 110 923,78 €
Dépenses exploitation (émis + rattachement)	1 073 735,84 €	1 068 166,19 €	1 144 299,42 €	1 093 807,86 €	1 128 133,09 €
Taux d'exécution dépenses exploitation	62,3%	54,1%	57,6%	50,9%	53,4%
Crédits ouverts (BP + DM +RAR n-1)	1 260 000,00 €	1 285 000,00 €	1 286 000,00 €	1 321 000,00 €	1 312 000,00 €
Recettes exploitation (émis + rattachement)	1 263 704,00 €	1 294 119,77 €	1 272 784,00 €	1 312 813,19 €	1 386 333,59 €
Taux d'exécution recettes exploitation	100,3%	100,7%	99,0%	99,4%	105,7%
Section d'investissement (DRI et RRI)					
Crédits ouverts	1 398 027,42 €	1 151 557,52 €	1 309 580,91 €	1 236 934,75 €	1 213 210,20 €
Dépenses d'investissement (émis + RAR)	261 755,63 €	251 147,23 €	232 047,21 €	240 641,38 €	121 586,99 €
Taux d'exécution dépenses investissement	18,7%	21,8%	17,7%	19,5%	10,0%
Crédits ouverts	5 000,00 €	- €	- €	126 000,00 €	- €
Recettes d'investissement (émis + RAR)	- €	- €	- €	- €	- €
Taux d'exécution recettes investissement	0,0%	#DIV/0!	#DIV/0!	0,0%	#DIV/0!
Budget crématorium					
Section d'exploitation (DRF et RRF)					
Crédits ouverts (BP + DM +RAR n-1)	1 051 500,00 €	1 456 353,05 €	1 861 458,77 €	2 017 040,44 €	2 056 957,42 €
Dépenses exploitation (émis + rattachement)	391 481,76 €	411 435,65 €	453 161,77 €	467 410,88 €	495 548,87 €
Taux d'exécution dépenses exploitation	37,2%	28,3%	24,3%	23,2%	24,1%
Crédits ouverts (BP + DM +RAR n-1)	625 500,00 €	670 000,00 €	800 000,00 €	802 000,00 €	814 900,00 €
Recettes exploitation (émis + rattachement)	729 316,53 €	833 654,37 €	800 589,85 €	840 801,18 €	921 222,73 €
Taux d'exécution recettes exploitation	116,6%	124,4%	100,1%	104,8%	113,0%
Section d'investissement (DRI et RRI)					
Crédits ouverts	3 020 607,68 €	1 862 277,23 €	1 911 876,92 €	2 064 398,12 €	2 351 728,94 €
Dépenses d'investissement (émis + RAR)	1 332 856,34 €	228 181,03 €	85 942,47 €	114 719,04 €	80 546,14 €
Taux d'exécution dépenses investissement	44,1%	12,3%	4,5%	5,6%	3,4%
Crédits ouverts	- €	- €	- €	- €	- €
Recettes d'investissement (émis + RAR)	- €	- €	- €	- €	- €
Taux d'exécution recettes investissement	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
Budget CFA					
Section de fonctionnement (DRF et RRF)					
Crédits ouverts (BP + DM +RAR n-1)	2 165 909,00 €	2 179 763,00 €	2 199 400,00 €	2 129 580,00 €	2 368 710,00 €
Dépenses exploitation (émis + rattachement)	2 007 899,33 €	1 999 513,24 €	2 061 542,36 €	2 044 521,53 €	2 180 945,91 €
Taux d'exécution dépenses exploitation	92,7%	91,7%	93,7%	96,0%	92,1%
Crédits ouverts (BP + DM +RAR n-1)	2 237 409,00 €	2 244 763,00 €	2 267 000,00 €	2 203 657,00 €	2 443 310,00 €
Recettes exploitation (émis + rattachement)	2 080 243,45 €	2 052 995,88 €	2 129 274,90 €	2 113 983,76 €	2 257 146,16 €
Taux d'exécution recettes exploitation	93,0%	91,5%	93,9%	95,9%	92,4%
Section d'investissement (DRI et RRI)					
Crédits ouverts	309 728,41 €	377 469,69 €	284 666,97 €	464 557,26 €	748 494,86 €
Dépenses d'investissement (émis + RAR)	183 284,63 €	257 940,23 €	192 857,08 €	360 597,44 €	629 963,69 €
Taux d'exécution dépenses investissement	59,2%	68,3%	67,7%	77,6%	84,2%
Crédits ouverts	4 690,00 €	119 818,00 €	77 000,00 €	256 747,27 €	461 071,11 €
Recettes d'investissement (émis + RAR)	10 579,05 €	55 717,68 €	61 432,50 €	264 012,43 €	362 955,12 €
Taux d'exécution recettes investissement	225,6%	46,5%	79,8%	102,8%	78,7%

Budget restauration	2015	2016	2017	2018	2019
Section de fonctionnement (DRF et RRF)					
Crédits ouverts (BP + DM +RAR n-1)	3 580 650,00 €	3 453 776,00 €	3 373 100,00 €	3 603 650,00 €	3 784 846,25 €
Dépenses exploitation (émis + rattachement)	3 359 378,96 €	3 271 774,11 €	3 297 903,47 €	3 209 788,48 €	3 211 866,02 €
Taux d'exécution dépenses exploitation	93,8%	94,7%	97,8%	89,1%	84,9%
Crédits ouverts (BP + DM +RAR n-1)	3 638 470,52 €	3 515 975,10 €	3 436 438,25 €	3 655 796,19 €	3 592 000,00 €
Recettes exploitation (émis + rattachement)	3 425 300,62 €	3 348 050,30 €	3 432 949,21 €	3 631 910,87 €	3 707 742,33 €
Taux d'exécution recettes exploitation	94,1%	95,2%	99,9%	99,3%	103,2%
Section d'investissement (DRI et RRI)					
Crédits ouverts	273 917,72 €	170 853,75 €	131 974,16 €	218 139,77 €	106 009,88 €
Dépenses d'investissement (émis + RAR)	265 629,00 €	163 650,33 €	108 718,69 €	210 839,97 €	100 577,28 €
Taux d'exécution dépenses investissement	97,0%	95,8%	82,4%	96,7%	94,9%
Crédits ouverts	245 400,00 €	276 277,04 €	321 503,53 €	400 190,23 €	323 223,15 €
Recettes d'investissement (émis + RAR)	241 880,00 €	273 503,53 €	308 000,00 €	319 500,00 €	70 000,00 €
Taux d'exécution recettes investissement	98,6%	99,0%	95,8%	79,8%	21,7%
budget piscine					
Section de fonctionnement (DRF et RRF)					
Crédits ouverts (BP + DM +RAR n-1)	2 518 918,00 €	2 152 329,17 €	2 221 000,00 €	2 202 375,92 €	2 130 576,50 €
Dépenses exploitation (émis + rattachement)	2 413 634,06 €	2 033 330,68 €	2 070 226,95 €	2 073 367,08 €	2 050 421,30 €
Taux d'exécution dépenses exploitation	95,8%	94,5%	93,2%	94,1%	96,2%
Crédits ouverts (BP + DM +RAR n-1)	2 756 050,22 €	2 421 673,99 €	2 488 277,47 €	2 458 818,87 €	2 359 725,33 €
Recettes exploitation (émis + rattachement)	2 659 345,97 €	2 646 876,69 €	2 345 071,36 €	2 361 671,07 €	2 397 488,45 €
Taux d'exécution recettes exploitation	96,5%	109,3%	94,2%	96,0%	101,6%
Section d'investissement (DRI et RRI)					
Crédits ouverts	345 397,44 €	341 572,37 €	771 238,63 €	843 244,91 €	855 339,30 €
Dépenses d'investissement (émis + RAR)	316 834,68 €	338 771,55 €	392 150,65 €	782 192,03 €	847 100,86 €
Taux d'exécution dépenses investissement	91,7%	99,2%	48,8%	92,8%	99,0%
Crédits ouverts	279 779,94 €	252 611,28 €	377 133,57 €	861 246,70 €	562 633,65 €
Recettes d'investissement (émis + RAR)	252 281,39 €	227 094,23 €	376 605,00 €	803 236,29 €	453 518,00 €
Taux d'exécution recettes investissement	90,2%	89,9%	99,9%	93,3%	80,6%
Budgets parking					
Section d'exploitation (DRF et RRF)					
Crédits ouverts (BP + DM +RAR n-1)		243 300,00 €	460 868,10 €	1 069 360,00 €	1 051 254,98 €
Dépenses exploitation (émis + rattachement)		212 287,73 €	439 139,18 €	1 031 555,87 €	988 504,33 €
Taux d'exécution dépenses exploitation		87,3%	95,3%	96,5%	94,0%
Crédits ouverts (BP + DM +RAR n-1)		459 400,00 €	700 100,00 €	1 433 793,11 €	1 414 710,00 €
Recettes exploitation (émis + rattachement)		414 361,83 €	681 399,97 €	1 428 355,07 €	1 386 698,92 €
Taux d'exécution recettes exploitation		90,2%	97,3%	99,6%	98,0%
Section d'investissement (DRI et RRI)					
Crédits ouverts		215 700,00 €	390 156,00 €	524 663,33 €	445 791,80 €
Dépenses d'investissement (émis + RAR)		165 817,30 €	360 000,00 €	520 504,13 €	438 660,38 €
Taux d'exécution dépenses investissement		76,9%	92,3%	99,2%	98,4%
Crédits ouverts		- €	114 667,30 €	285 712,63 €	431 935,32 €
Recettes d'investissement (émis + RAR)		- €	94 000,00 €	265 712,63 €	357 000,00 €
Taux d'exécution recettes investissement		#DIV/0!	82,0%	93,0%	82,7%
Budget theatre					
Section de fonctionnement (DRF et RRF)					
Crédits ouverts (BP + DM +RAR n-1)	2 112 000,00 €	1 076 500,00 €			
Dépenses exploitation (émis + rattachement)	1 919 936,00 €	983 960,20 €			
Taux d'exécution dépenses exploitation	90,9%	91,4%			
Crédits ouverts (BP + DM +RAR n-1)	2 097 199,96 €	1 076 500,00 €			
Recettes exploitation (émis + rattachement)	1 905 135,96 €	983 960,80 €			
Taux d'exécution recettes exploitation	90,8%	91,4%			
Section d'investissement (DRI et RRI)					
Crédits ouverts					
Dépenses d'investissement (émis + RAR)					
Taux d'exécution dépenses investissement	#DIV/0!	#DIV/0!			
Crédits ouverts					
Recettes d'investissement (émis + RAR)					
Taux d'exécution recettes investissement	#DIV/0!	#DIV/0!			

Source : CRC d'après les comptes.

Annexe n° 2. Ventilation par budget – exercice 2019

	2019			
	Recettes	%	Dépenses	%
FONCTIONNEMENT				
Total tous budgets	110 827 937 €		91 915 282 €	
Budget principal	90 161 225 €	81%	76 754 889 €	84%
Pompes funebres	2 435 257 €	2%	1 229 458 €	1%
Crématorium	2 895 280 €	3%	696 068 €	1%
CFA	2 289 884 €	2%	2 257 146 €	2%
Restauration	4 000 704 €	4%	3 299 594 €	4%
Piscine	2 431 640 €	2%	2 070 480 €	2%
Parking	1 399 613 €	1%	1 190 714 €	1%
Projet urbain bodelio	121 698 €	0%	121 698 €	0%
ZAC Péristyle	4 243 182 €	4%	3 445 780 €	4%
ZAC du MANIO	849 454 €	1%	849 455 €	1%
INVESTISSEMENT				
Total tous budgets	40 894 999 €		48 248 842 €	
Budget principal	32 991 724 €	81%	39 650 083 €	82%
Pompes funebres	1 064 536 €	3%	121 587 €	0%
Crématorium	1 820 248 €	4%	80 546 €	0%
CFA	651 979 €	2%	662 701 €	1%
Restauration	169 718 €	0%	429 896 €	1%
Piscine	519 363 €	1%	863 482 €	2%
Parking	559 210 €	1%	801 173 €	2%
Projet urbain bodelio		0%	121 698 €	0%
ZAC Péristyle	2 613 785 €	6%	4 163 785 €	9%
ZAC du MANIO	504 436 €	1%	1 353 890 €	3%

Source : CRC d'après les comptes.

Annexe n° 3. Gestion des ressources humaines

Tableau : Évolution des effectifs sur emplois permanents en ETP sur la période 2015-2020

Personnel titulaire en ETP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	évol 2015/2020
Emplois de cabinet	1	1	1	1	1	0	NS
Emplois fonctionnels (direction)	4	4	4	4	4	3	-25%
Administrative	203,8	199,3	191,6	192	190,6	197,8	-3%
Technique	501,2	491	472,9	456,9	439,4	442,9	-12%
Culturelle	96,1	98,1	93,6	92,8	94,9	90,8	-6%
Sportive	13,7	15,5	15,5	15,3	15,3	14,1	3%
Médico-sociale	39,5	37,5	38	37,9	39,4	36,7	-7%
Médico-technique	1	1	1	1	1	1	0%
Sociale	75,7	76	72,9	72,6	69,6	69,5	-8%
Police municipale	11	11	12	12	12	11	0%
Animation	42,9	43,9	40,4	43,4	45,7	45,1	5%
Hors filière (enseignants lycée professionnels)	5	4	4	4	4	4	-20%
Total postes titulaires pourvus en ETP (I)	994,9	982,3	946,9	932,9	916,9	915,9	-8%
Personnel non titulaire en ETP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	évol 2015/2020
Emplois de cabinet	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	3	275%
Emplois fonctionnels (direction)	0	0	0	0	0	0	
Administrative	4,5	8,4	12,2	10	6,5	9,5	111%
Technique	14	12,6	9,3	9,9	11	32,7	134%
Culturelle	10	6,8	7,3	6,3	6,2	9	-10%
Sportive	2,8	0	1	0	1	0	-100%
Médico-sociale	6,6	4,6	4,7	4,6	4,8	5,5	-17%
Sociale	5	0	1	0,8	2	2	-60%
Animation	4,8	2,7	4	3	2	2	-58%
Hors filière (enseignants lycée professionnels)	19,8	23,8	22,5	23,9	26,2	25,6	29%
Total postes non titulaires pourvus en ETP (II)	68,3	59,7	62,8	59,3	60,5	89,3	31%
Total postes non titulaire pourvus (après retraitement 2020) (III)	68,3	59,7	62,8	59,3	60,5	64,3	-6%
TOTAL GENERAL POSTES POURVUS en ETP (I + II)	1 063,20	1 042,00	1 009,70	992,20	977,40	1 005,20	-5%
TOTAL GENERAL POSTES POURVUS en ETP (I + III) (après retraitement 2020)	1 063,20	1 042,00	1 009,70	992,20	977,40	980,20	-8%

Source : Commune de Lorient.

La répartition des agents de la ville de Lorient selon la catégorie et le statut

	2015				2019				évol 2015-2019 total agents
	T	NT	total	% par catégorie	T	NT	total	% par catégorie	
catégorie A	99	28	126	11,87%	117	33	150	15,34%	18,85%
catégorie B	185	13	198	18,60%	159	11	170	17,38%	-14,05%
catégorie C	712	28	739	69,53%	641	17	658	67,28%	-10,99%
total	995	68	1063	100%	917	61	978	100%	-8%
% T et NT	93,57%	6,43%	100%		93,76%	6,24%	100%		

Source : Ville de Lorient.

Les autorisations spéciales d'absences

Libellé absence	Nombre de jours théoriques autorisés par agent		Nombre de jours d'absences constaté en 2018		Nombre de jours d'absences constaté en 2019	
	Fonction publique d'Etat	Ville de Lorient	Jours	Nombre d'agents	Jours	Nombre d'agents
Congés enfants malades	12	12	673,75	511	602	465
Naissance ou adoption	3	5	57	17	20	5
Décès conjoint	3	4	14	5	0	0
Décès enfants	3	4				
Décès parents	3	3	72	27	82	35
Décès petits enfants		3				
Décès beaux-parents		3				
Décès frères, sœurs, beaux- frères et belles sœurs, grand- père, grand-mère, oncle, tante, neveu, nièce, beau-fils, belle- fille		1	64	67	58,5	60
Maladie grave conjoint, enfants, parents,	3	3	88	70	54,5	47
Maladie grave beaux-parents		3				
Mariage ou PACS	5	5	76	18	59	13
Mariage de l'enfant de l'agent		2	10	7	20,50	12
Mariage ascendant, frère, sœur, beau-frère, belle sœur		1	8	8	11	11
TOTAL	35	52	1062,75		907,50	

Source : Ville de Lorient.

Le coût global de formation à la ville de Lorient

	2015	2016	2017	2018	2019
Budget global (frais de formation et de déplacement)	430 159	399 874	406 526	380 424	434 197
Nombre d'agents formés	851	833	766	811	881
Coût par agent formé	505 €	480 €	531 €	460 €	493 €
Nombre de jours de formation	3 705,72	3 261,73	3 115,28	2 660,20	3 146,82
Coût journalier	116 €	123 €	130 €	143 €	138 €

Source : ville de Lorient.

Nombre moyen annuel de jours d'absence pour raison de santé (agents titulaires et non titulaires)

	2015	2016	2017	2018	2019
TITULAIRES					
Total jours absences pour raisons de santé	31 779	33 319	30 409	27 663	26 904
Effectifs agents titulaires en ETP sur emplois permanents	994,9	982,3	946,9	932,9	916,9
Nombre moyen annuel de jours d'absences pour raisons de santé (hors adoption et maternité)	31,9	33,9	32,1	29,7	29,3
NON TITULAIRES sur emplois permanents					
Total jours absences pour raison de santé	785	1 134	1 076	763	698
Effectifs agents non titulaires en ETP sur emplois permanents	68,3	59,7	62,7	59,2	60,5
Nombre moyen annuel de jours d'absences pour raisons de santé (hors adoption et maternité)	11,5	19,0	17,2	12,9	11,5

Source : ville de Lorient

Ratio de promotion des avancements de grades.

Année 2017	Nombre d'agents remplissant les conditions	Nombre d'agents promus au choix	%
Catégorie A	26	10	38%
Catégorie B	30	24	80%
Catégorie C	346	190	55%
total	402	224	56%
Année 2018	Nombre d'agents remplissant les conditions	Nombre d'agents promus au choix	%
Catégorie A	27	9	33%
Catégorie B	27	13	48%
Catégorie C	185	106	57%
total	239	128	54%
Année 2019	Nombre d'agents remplissant les conditions	Nombre d'agents promus au choix	%
Catégorie A	24	9	38%
Catégorie B	23	15	65%
Catégorie C	141	73	52%
total	188	97	52%

Source : Ville de Lorient

Annexe n° 4. Liste des marchés publics examinés

N°CRC	Année	N° Marché	Objet	Date de notification	Type de procédure	Seuils	Nature	Durée - Délai d'exécution	Montant attribué € HT
1	2019	18038	Jalonnement des parkings en ouvrage de la Ville de Lorient - Fourniture et pose de panneaux dynamiques lumineux de pré-information et de jalonnement	28/02/19	AOO	> 200 k€	Fournitures	De la notification à une fin de réalisation pour mars 2020	Estimatif 300 000 €
2	2019	18100	Prestations de sécurité privée - Festival Interceltique de Lorient	13/03/19	AOO	> 200 k€	Services	De la notification pour 2 ans	Maxi par édition 300 000 €
3	2018	18018	TRAVAUX D'AMENAGEMENTS PAYSAGERS - LOT 1 AMENAGEMENTS PAYSAGERS	01/06/18	ACCORD-CADRE MULTI-ATTRIBUAIRES	> 200 k€	travaux	De la notification pour 1 an reconductible 3 fois1 année	montant minimum garanti 40.000 € ttc/an
3 bis	Les marchés subséquents passés en application de l'accord cadre n°18 018								
4	2018	18028	ZAC CARDONNIERE - KERULVE - TRAVAUX DE VIABILISATION ET D'AMENAGEMENT - LOT 1 VOIRIE ESPACES VERTS	25/06/18		> 200 k€	travaux	8 mois	488 814,00 €
	2018	18029	ZAC CARDONNIERE - KERULVE - LOT 2 ECLAIRAGE PUBLIC	25/06/18		> 200 k€	travaux	8 mois	59 239,32 €
	2018	18030	ZAC CARDONNIERE - KERULVE - LOT 3	25/06/18		> 200 k€	travaux	8 mois	155 767,37 €

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

N°CRC	Année	N° Marché	Objet	Date de notification	Type de procédure	Seuils	Nature	Durée - Délai d'exécution	Montant attribué € HT
			EAUX USEES ET EAUX PLUVIALES						
	2018	18031	ZAC CARDONNIERE - KERULVE - LOT 4 ADDUCTION D'EAU POTABLE	25/06/18		> 200 k€	travaux	8 mois	94 592,40 €
5	2017	17028	Acquisition de matériel pour les festivités - ACQUISITION DE BARRIERES DE POLICE-LOT 1	19/05/2017		> 200 k€	fourniture	1 an à compter de la notification renouvelable 2 fois 1 année	Sans minimum ni maximum - Estimation 24 000,00 € TTC/an
	2017	17029	Acquisition de matériel pour les festivités - ACHAT DE PLAQUES DE PROTECTION D'OCCASION POUR LA PELOUSE NATURELLE DU MOUSTOIR- LOT 2	19/05/2017		> 200 k€	fourniture	De la notification jusqu'à la livraison des plaques soit avant le 21/07/2017	96 732,36 €
6	2016	16052	Aménagement place jules Ferry LOT 1 - voirie	29/07/2016		> 200 k€	travaux	29 mois	1 025 962,80 €
	2016	16053	Aménagement place jules Ferry LOT 2- Mobilier	29/07/2016		> 200 k€	travaux	29 mois	77 536,37 €
	2016	16054	Aménagement place jules Ferry LOT 3 Réseaux humides	29/07/2016		> 200 k€	travaux	29 mois	269 982,96 €
	2016	16055	Aménagement place jules Ferry LOT 4 Eclairage	29/07/2016		> 200 k€	travaux	29 mois	470 283,72 €
7	2016	16084	ZAC DU PERISTYLE - PREMIERES PORTIONS DES QUAIS -	23/12/2016		> 200 k€	travaux	8 mois	1 097 956,56 €

<i>N°CRC</i>	Année	N° Marché	Objet	Date de notification	Type de procédure	Seuils	Nature	Durée - d'exécution	Délai	Montant attribué € HT
			AMENAGEMENT DES ESPACES PUBLICS – LOT 1TERRASSEMENT VOIRIE							
	2016	16085	ZAC DU PERISTYLE LOT 2- RESEAUX USEES EAUX PLUVIALES ALIMENTATION EAU POTABLE	23/12/2016		> 200 k€	travaux	8 mois		419 688,00 €
	2016	16086	ZAC DU PERISTYLE – LOT 3- RESEAUX SOUPLES ECLAIRAGE	23/12/2016		> 200 k€	travaux	8 mois		238 132,80 €
	2016	16087	ZAC DU PERISTYLE – LOT 4 - ESPACES VERTS SERRURERIE	23/12/2016		> 200 k€	travaux	8 mois		197 244,49 €

Source : CRC.

Annexe n° 5. Bilans prévisionnels initiaux de la ZAC (en €)

BILAN PREVISIONNEL								
Dépenses générales	HT	TVA	TTC	Recettes	Surface de SHON	Prix HT	TVA	Prix TTC
Secteur Economique (budget annexe)								
Foncier	1 500 000		1 500 000					
Préservation du site	865 000	169 540	1 034 540	Ilôts tranche 1	20 000 m²	4 140 000	811 440	4 951 440
Démolitions	2 365 000	463 540	2 828 540					
Etudes	540 000	105 840	645 840	Ilôts tranche 2 (1)	32 000 m²	6 624 000	1 298 304	7 922 304
Communication	50 000	9 800	59 800					
				Ilôts tranche 3	18 000 m²	3 726 000	730 296	4 456 296
Travaux VRD	5 215 000	1 022 140	6 237 140					
Maîtrise d'œuvre et divers	1 355 000	265 580	1 620 580					
TVA reversée			2 840 040	TVA déduite				2 036 440
Frais financiers	2 600 000		2 600 000					
TOTAL DEPENSES	14 490 000	2 036 440	19 366 480	TOTAL RECETTES		14 490 000	2 840 040	19 366 480
Equipements publics (budget principal)								
Patrimoine immobilier	1 500 000		1 500 000					
Travaux grosses réparations	982 800	192 629	1 175 429					
Travaux espaces publics	8 329 000	1 632 484	9 961 484					
Parking place d'Armes	7 500 000	1 470 000	8 970 000	TVA Récupérée				3 594 040
Maîtrise d'œuvre et divers	2 598 200	509 247	3 107 447					
TOTAL DEPENSES	20 910 000	3 804 360	24 714 360	TOTAL RECETTES				3 594 040
TOTAL GENERAL	35 400 000	5 840 800	44 080 840					22 960 520

Participation Ville :

21 120 320

35 400 000,00

(1) : comprenant participation Etat et DCNS estimée à 5.100.000 € pour 25.200 m² de terrain dont Etat 4.060 m² de terrain et DCNS 21.140 m² de terrain

13 544 000,00

Source : Commune de Lorient.

Bilan de trésorerie initial du budget annexe (en €)

Dépenses	Avant 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Foncier	1 500 000													1 500 000
Préservation du site	200 000		200 000	300 000	334 540									1 034 540
Démolitions			800 000	700 000	700 000			628 540						2 828 540
Etudes	200 000		110 000	128 800	207 040									645 840
Communication	25 000		17 000	17 800										59 800
Travaux VRD	150 000		1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	500 000	587 140					6 237 140
Maîtrise d'œuvre			400 000	400 000	400 000	200 000	100 000	120 580						1 620 580
TVA			81 940	245 820	409 700	450 670	688 532	233 087	327 760	327 760	74 771			2 840 040
Frais financiers														2 600 000
Total dépenses	2 075 000	0	2 608 940	2 792 420	3 051 280	1 650 670	1 788 532	1 482 207	914 900	327 760	74 771	0	0	19 366 480
Recettes	Avant 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Tranche 1			500 000	1 500 000		750 000	2 201 440							4 951 440
Tranche 2					2 500 000	2 000 000	2 000 000	1 422 304						7 922 304
Tranche 3									2 000 000	2 000 000	456 296			4 456 296
TVA déduite			427 553	457 622	500 044	270 512	293 105	87 605						2 036 441
Total recettes	0	0	927 553	1 957 622	3 000 044	3 020 512	4 494 545	1 509 909	2 000 000	2 000 000	456 296	0	0	19 366 481

Source : Commune de Lorient.

Bilan de trésorerie initial du budget principal (en €)

Dépenses	Avant 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	>2020	Total
Patrimoine immobilier	1 500 000														1 500 000
Travaux grosse réparation						200 000	200 000	200 000	400 000	175 429					1 175 429
Travaux espaces publics	150 000		500 000	600 000	500 000	500 000	1 000 000	1 000 000	1 500 000	1 400 000	1 400 000	1 000 000	411 484		9 961 484
Parking place d'Armes			500 000	1 500 000	2 500 000	2 500 000	1 970 000								8 970 000
Maitrise d'œuvre	22 500		150 000	150 000	375 000	525 000	401 314	375 000	520 000	150 000	150 000	135 000	153 633		3 107 447
Total dépenses	1 672 500	0	1 150 000	2 250 000	3 375 000	3 725 000	3 571 314	1 575 000	2 420 000	1 725 429	1 550 000	1 135 000	565 117		24 714 360
Recettes	Avant 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	>2020	Total
TVA récupérée		26 706		178 043	348 345	522 518	576 705	552 911	243 842	374 664	267 131	239 970	175 721	87 484	3 594 040
Participation ville	1 672 500		1 150 000	2 071 957	3 026 655	3 202 482	2 994 609	1 022 089	2 176 158	1 350 765	1 282 869	895 030	389 396	-87 484	21 120 320

Source : Commune de Lorient.

Annexe n° 6. Bilan prévisionnel révisé en 2018

Dépenses € HT				Recettes € HT				
Postes de dépenses	Prévisionnel initial 2010	Prévisionnel revu 2018	Variation	Cession de droits à construire 2010	Prévisionnel initial 2010	Cession de droits à construire 2018	Prévisionnel revu 2018	Variation
Secteur Economique (Budget Annexe)								
Foncier	1 500 000	1 500 000	0					
Préservation du site	865 000	200 744	-664 256					
Démolitions	2 365 000	939 841	-1 425 159	Ilôt tranche n°1	4 140 000	Ilôt 1	900 000	
Etudes	540 000	543 267	3 267			Ilôt 4A	1 100 000	
Communication-Commercialisation	50 000	40 600	-9 400			Ilôt 4B	1 360 000	
				Ilôt tranche n°2	6 624 000	Ilôt 4C	1 300 000	
Travaux VRD	5 215 000	4 069 292	-1 145 708			Ilôt 4D	1 200 000	
Maîtrise d'œuvre et divers	1 355 000	1 108 016	-246 984	Ilôt tranche n°3	3 726 000	Ilôt 4E	1 200 000	
Frais financiers	2 600 000	126 026	-2 473 974			Ilôt 4F	1 200 000	
Total dépenses 1	14 490 000	8 527 787	-41%			Ilôt 2	1 400 000	
				70 000 m ²		44 500 m ²		
				⚠ Le découpage des tranches a évolué				
				Total recettes	14 490 000		9 660 000	-33%
Secteur Equipements (Budget Principal)								
Patrimoine immobilier	1 500 000	1 500 000	0					
Travaux grosses réparations	982 800	744 443	-238 357					
Travaux espaces publics	8 329 000	6 583 970	-1 745 030					
Parking place d'Armes	7 500 000	7 995 154	495 154					
Maîtrise d'œuvre et divers	2 598 200	1 144 114	-1 454 086					
Total dépenses 2	20 910 000	17 967 682	-14,07%					
Total dépenses 1+2	35 400 000	26 495 469	-25,15%					

Source : commune de Lorient.

Annexe n° 7. Exécution financière au 1^{er} décembre 2020 (en €)

1°) Budget annexe ZAC du Péristyle

Catégorie de dépenses	Prévisionnel revu	HT mandaté au 1er déc. 2020	Dispo. / engagé au 1er déc. 2020
Foncier	1 500 000	1 500 910	
Préservation site	200 744	66 002	30 698
Démolitions	939 841	777 472	
Communication commercialisation	40 600	7 120	
Travaux VRD	4 069 292	3 015 401	119 202
Maîtrise d'œuvre, études	1 651 283	439 545	37 556
Frais financiers, ICNE	126 026	87 477	
Total dépenses	8 527 786	5 893 927	187 456

Recettes par lot	Prévisionnel revu	Recettes perçues au 1er déc. 2020	Recettes incertaines au 1er déc. 2020
Ilot 1	900 000	900 000	
Ilot 4A (Crédit Agricole)	1 100 000	1 100 000	
Ilot 4B (Icade)	1 360 000	1 360 000	
Ilot 4C	1 300 000		1 300 000
Ilot 4D	1 200 000		1 200 000
Ilot 4E	1 200 000		1 200 000
Ilot 4F	1 200 000		1 200 000
Ilot2	1 400 000		1 400 000
Total recettes	9 660 000	3 360 000	6 300 000

Source : commune de Lorient.

2°) Budget principal - secteur équipement

Catégorie de dépenses	Prévisionnel revu	HT mandaté au 1er déc. 2020	Dispo. / engagé au 1er déc. 2020
Patrimoine immobilier	1 500 000	1 503 045	
Travaux grosses réparations	744 443	348 394	101
Travaux espaces publics	6 583 970	4 249 981	242 792
Parking Place d'Armes	7 995 154	7 855 310	35 293
Maîtrise d'œuvre et divers	1 144 114	1 381 228	120 445
Total dépenses	17 967 681	15 337 958	398 631

Source : commune de Lorient.



Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>