



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE GUERLESQUIN (Département du Finistère)

Exercices 2016 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 mai 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 LA COMMUNE DE GUERLESQUIN.....	6
1.1 Les caractéristiques du territoire	6
1.1.1 Un positionnement en périphérie des zones de centralité.....	6
1.1.2 L'appartenance à une communauté d'agglomération dotée de larges compétences.....	7
1.1.3 Une érosion démographique conjuguée à un vieillissement de la population	8
1.1.4 Un marché de l'emploi atone.....	9
1.1.5 Une densité d'équipements importante.....	10
1.2 Un contexte historique qui structure l'action municipale	11
1.2.1 Une « Petite Cité de caractère ».....	11
1.2.2 Une dynamique exceptionnelle d'industrialisation, aujourd'hui révolue	11
2 L'ORGANISATION DES INSTANCES DECISIONNELLES ET DES SERVICES.....	14
2.1 Des éléments de gouvernance à modifier ou à préciser	14
2.1.1 Les délégations	14
2.1.2 Les conditions d'exercice des élus.....	16
2.2 Des dispositions qui s'imposent à l'employeur municipal	19
2.2.1 Une information relative à l'organisation des services et aux effectifs à améliorer	19
2.2.2 La nécessaire redéfinition de la durée du travail	20
2.2.3 Un régime indemnitaire à régulariser	22
2.3 La situation du secrétaire général en poste jusqu'à fin décembre 2020	23
2.3.1 Le compte épargne-temps.....	23
2.3.2 La prime « Covid »	25
2.3.3 La prime de fin d'année.....	27
3 LA REALISATION DE LA SALLE OMNISPORT	29
3.1 Un équipement livré à l'issue de quinze années de vicissitudes.....	29
3.1.1 De la nécessité de remplacer un bâtiment obsolète, à l'approche partenariale d'un équipement « structurant » pour le territoire	29
3.1.2 Un délai de sept ans entre la définition du programme et l'attribution des marchés	30
3.1.3 L'évolution des coûts de l'opération depuis la phase de programmation.....	32
3.2 L'enjeu de l'exploitation.....	34
3.2.1 Un impact sur les dépenses de fonctionnement non anticipé	34
3.2.2 Des coûts différés qui peuvent peser fortement sur le budget communal	35
3.2.3 Des mises à disposition à formaliser.....	37
4 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	39
4.1 La nécessité d'une information concise, transparente et intelligible	39
4.1.1 À destination des élus	39
4.1.2 À destination des citoyens	40
4.2 Une lisibilité des comptes insatisfaisante	40

4.2.1	Une absence de comptabilité d'engagement viciant le calcul des restes à réaliser.....	40
4.2.2	Un suivi approximatif du patrimoine.....	41
4.2.3	Une comptabilisation perfectible des subventions.....	42
4.3	Un défaut de pilotage des projets d'investissement.....	42
4.3.1	Des projets déconnectés de toute prospective.....	42
4.3.2	Une amorce de programmation à partir de 2021	43
5	LA SITUATION FINANCIERE.....	45
5.1	Le périmètre de l'analyse financière.....	45
5.2	Une dégradation continue des marges de manœuvre.....	45
5.2.1	Des produits de gestion en diminution	45
5.2.2	Des charges de gestion, bien que stabilisées, supérieures aux moyennes.....	49
5.2.3	Un effondrement de la capacité d'autofinancement générant un risque élevé d'insolvabilité	50
5.3	Un programme d'investissement conséquent financé par un recours excessif à l'emprunt.....	51
5.3.1	Un niveau d'endettement critique.....	52
5.3.2	La mobilisation d'emprunts inappropriés	53
5.3.3	Un niveau de trésorerie alarmant	55
5.4	Prospective 2021-2025.....	57
5.4.1	Hypothèses pour la formation de la capacité d'autofinancement	58
5.4.2	Hypothèses relatives à l'investissement	61
5.4.3	Une stratégie de redressement impérative pour assurer l'entretien du patrimoine sans recourir à l'emprunt	62
ANNEXES		67

SYNTHÈSE

Commune finistérienne située aux marches du Léon et du Trégor, Guerlesquin fut jadis une cité médiévale dotée d'importantes fonctions administratives et commerçantes. Le patrimoine de cette « Petite cité de caractère » en est aujourd'hui le témoin. Dans les années soixante et au cours des décennies suivantes, la commune a connu un développement économique et démographique majeur, résultant de l'activité d'une usine agro-alimentaire employant jusqu'à 800 salariés. La commune accompagnait alors les besoins en logements, en infrastructures et en équipements que rendait nécessaires la croissance de la population. Au cours des mandatures successives, les maires, dont M. Jacques Tilly, entrepreneur du site agro-alimentaire, ont géré les affaires communales selon une logique de développement qui pourrait être qualifié de « non-contraint ». Pendant la période d'expansion, la fiscalité économique garantissait en effet des ressources permettant d'offrir à la population un niveau d'équipement élevé, sans recourir à la fiscalité « ménages ». La crise du secteur agroalimentaire a progressivement modifié la réalité économique et a conduit, en 2018, à la fermeture du site industriel. En 2022, la commune compte 1 298 habitants, soit une perte de 533 habitants en quarante ans.

Au cours de la période 2016-2020, la gestion communale est restée caractérisée par un niveau de dépenses supérieur à celui des communes comparables. C'est dans ce contexte que des projets ambitieux d'investissement ont été votés, sans plan de financement solide. En particulier, le conseil municipal avait décidé en 2007 de remplacer un équipement vétuste par une salle de sport adaptée aux besoins des collégiens et des associations. Le programme, finalement adopté en 2015, exigeait une expertise financière et technique dont ne disposaient pas les services de la commune. La maîtrise d'ouvrage communale pour la réalisation d'un équipement à hauteur de 3,8 M€ HT s'est en effet révélée inadaptée, malgré un partenariat avec le département et un contrat de maîtrise d'ouvrage déléguée.

Outre des lacunes dans la méthode de conduite du projet et dans le choix des modalités d'emprunts, la situation a été caractérisée par un engagement financier disproportionné au regard des moyens disponibles, dans un contexte d'absence de prospective pluriannuelle et d'anticipation du coût global de l'équipement. Alors que la situation présentait des signes avant-coureurs de dégradation et que la fiscalité était restée inchangée, la réalisation de la salle omnisport a durablement compromis les finances, en gageant l'avenir de la commune de Guerlesquin. L'ensemble des projets d'investissements ont d'ailleurs dû être gelés en 2021.

Les capacités financières limitées, la mobilisation récente des réserves existantes et l'absence de possibilité de recourir à l'emprunt placent la collectivité en situation fragile pour 2022 et les exercices suivants.

Des éléments relatifs à la gouvernance, à l'organisation des services et à la gestion budgétaire et comptable nécessitent des améliorations, afin de sécuriser les décisions prises et de fiabiliser les comptes. La chambre préconise de surcroît la mise en œuvre d'un plan de redressement des finances communales, dans l'objectif de restaurer la capacité d'autofinancement nécessaire à la mise en œuvre d'un niveau minimal d'entretien du patrimoine.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Respecter la délégation de pouvoirs consentie au maire par le conseil municipal.....	15
Recommandation n° 2 : Revoir les modalités d'exercice du droit à l'information des élus fixées par l'article 2.4 du règlement intérieur.	17
Recommandation n° 3 : Régulariser la délibération n°110/20 du 9 décembre 2021 en définissant les cycles de travail applicables au sein de la collectivité.	21
Recommandation n° 4 : Instaurer le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et supprimer concomitamment la prime de fin d'année instituée illégalement.	23
Recommandation n° 5 : Émettre un titre exécutoire afin de recouvrer les sommes induites versées au titre de la période comprise entre le 1er janvier et le 31 décembre 2020, au secrétaire général alors en fonctions.....	28
Recommandation n° 6 : Suivre l'ensemble des coûts résultant de l'exploitation du complexe sportif pour valoriser la mise à disposition.....	37
Recommandation n° 7 : Mettre en place une comptabilité d'engagement conformément à l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.	41
Recommandation n° 8 : Dresser un inventaire complet du patrimoine communal en concordance avec l'état de l'actif réalisé par le comptable public.	41
Recommandation n° 9 : Mettre en œuvre un plan de redressement des finances communales pour les cinq prochaines années, dans l'objectif de dégager un autofinancement permettant d'assurer l'entretien et le renouvellement minimal des équipements communaux, sans recourir à l'emprunt.....	64
Recommandation n°10 : Doter la collectivité d'une programmation pluriannuelle des investissements limitée à l'entretien du patrimoine et à la réponse aux éventuels aléas.....	65

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

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

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Guerlesquin à compter de l'exercice 2016. Ce contrôle a été ouvert par lettres de la chambre des 28 septembre et 15 octobre 2021.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 14 janvier 2022 avec M. Eric Cloarec, maire et ordonnateur en fonctions et le 21 janvier 2022 avec son prédécesseur M. Gildas Juiff.

La chambre, lors de sa séance du 3 février 2022, a arrêté ses observations provisoires.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 23 février 2022 à MM. Cloarec et Juiff.

Des extraits du rapport ont été notifiés le 23 février 2022 au président du département du Finistère, ainsi qu'à l'ancien secrétaire général de la commune.

M. Cloarec a présenté ses éléments de réponse par un courrier en date du 22 avril 2022.

M. Juiff a transmis ses éléments de réponse par un courrier en date du 21 avril 2022.

L'ancien secrétaire général a adressé une réponse le 20 avril 2022.

La chambre a délibéré ses observations définitives lors de sa séance du 25 mai 2022.

1 LA COMMUNE DE GUERLESQUIN

1.1 Les caractéristiques du territoire

1.1.1 Un positionnement en périphérie des zones de centralité

Territoire du Parc naturel régional d'Armorique dont elle constitue l'une des marches finistériennes, la commune de Guerlesquin est située dans le canton de Plouigneau, au sein du Pays de Morlaix. Guerlesquin est la commune située la plus à l'Est de la communauté d'agglomération de Morlaix Communauté, à 25 kilomètres de la ville-centre, en limite du département des Côtes-d'Armor. Le bassin de vie de référence est celui de Plestin-les-Grèves, dans les Côtes-d'Armor¹.

Carte n° 1 : Situation de la commune de Guerlesquin



Source : emploi.morlaix-communauté.bzh.

¹ Source : Insee, *Bassins de vie*, 6 mai 2021.

En dépit d'une localisation à 6 kilomètres de la RN 12 reliant Rennes, Morlaix et Brest, le territoire est celui d'une « *commune isolée hors influence des pôles* »². La commune de Guerlesquin, à l'instar de nombreuses communes du centre Bretagne, n'est pas raccordée au réseau de communications à très haut débit en fibre optique³. La situation de commune périphérique est également illustrée par l'évolution du réseau de proximité des Finances publiques. Initialement située à Plouigneau, la trésorerie de rattachement a fait l'objet d'un regroupement à Lanmeur à la date du 1^{er} janvier 2015 puis à Morlaix à la date du 1^{er} janvier 2022⁴.

1.1.2 L'appartenance à une communauté d'agglomération dotée de larges compétences

La commune de Guerlesquin a intégré la communauté d'agglomération du Pays de Morlaix en 2002, dénommé « Morlaix agglomération » depuis 2005. En 2022, l'EPCI exerce de plein droit, en lieu et place des communes-membres, les compétences en matière de développement économique et touristique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat, de politique de la ville, de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, d'accueil des gens du voyage, de collecte et traitement des déchets des ménages et de gestion des eaux pluviales urbaines. Au cours de la période de contrôle, la zone d'activité de Guerlesquin, dite « ZAE du Roudour », a été transférée à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) Morlaix agglomération, ainsi que les compétences « eau » et « assainissement »⁵.

L'EPCI exerce en outre de nombreuses compétences optionnelles⁶, dont la politique sportive. La compétence en matière d'équipement sportif porte exclusivement sur l'espace aquatique de la Vieille Roche à Plourin-lès-Morlaix.

² Selon le zonage « *aire d'attraction des villes 2020* » établi par l'Insee.

³ Source : Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP), données du 1^{er} trimestre 2020-2021.

⁴ Délibération 062/14 en date du 18 décembre 2014 relative au maintien de la perception de Plouigneau ; délibération 206/14 en date du 14 mars 2018 en faveur de la défense de la trésorerie de Lanmeur ; délibération 269/14 en date du 17 juillet 2019 en faveur de la défense de la trésorerie de Lanmeur.

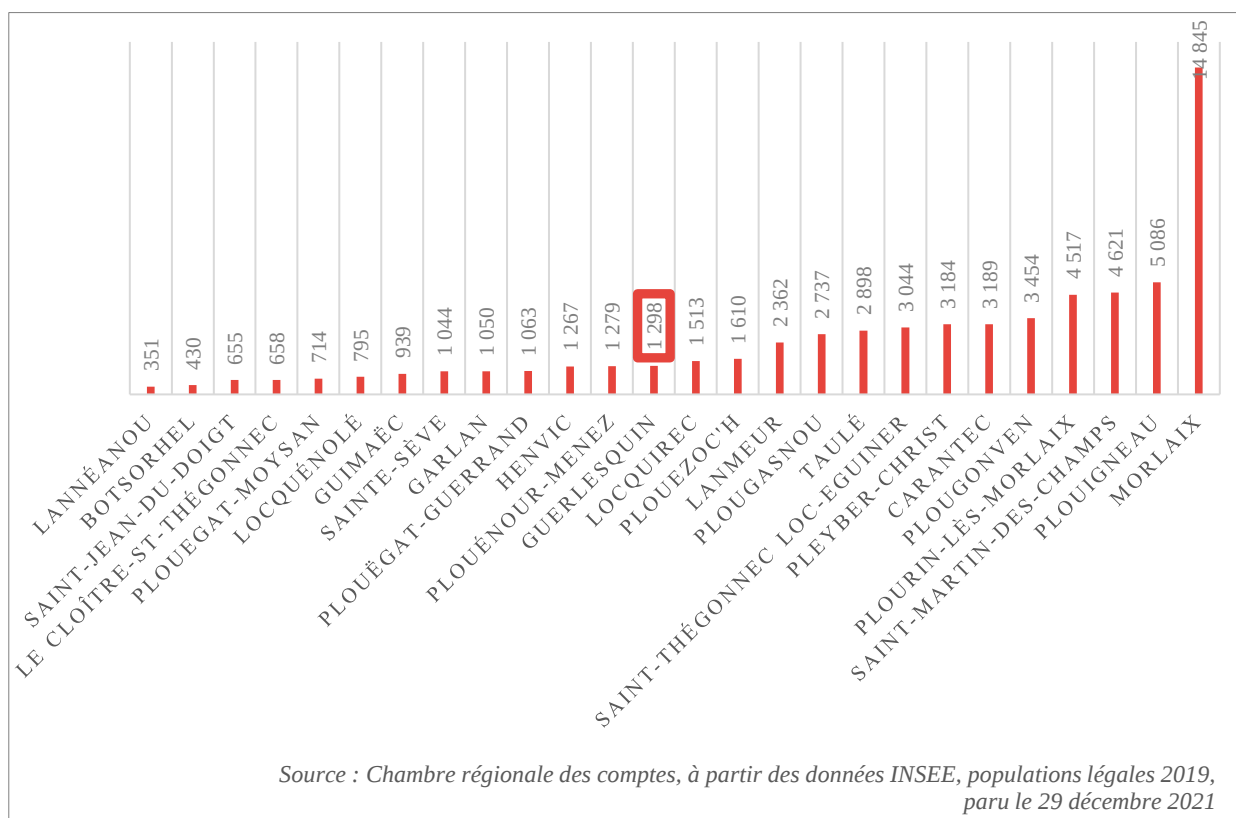
⁵ A la date du 1^{er} janvier 2017.

⁶ Délibération D19-158 de la communauté d'agglomération Morlaix communauté en date du 1^{er} juillet 2019 portant révision des statuts, modifiée par la délibération du 10 mai 2021 précisant les compétences optionnelles exercées : création ou aménagement et entretien de voiries d'intérêt communautaire, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, action sociale d'intérêt communautaire, enseignement supérieur, déploiement de réseaux et services locaux de communication électronique, abattage, valorisation de la vocation maritime du territoire, eau, distribution publique de chaleur, politique culturelle et patrimoniale, politique sportive, fourrière animale, incendie et secours, coopération décentralisée.

1.1.3 Une érosion démographique conjuguée à un vieillissement de la population

Au sein d'un ensemble communautaire de 64 603 habitants, la population municipale de Guerlesquin représente 1 298 habitants⁷, soit un niveau intermédiaire parmi les communes membres de Morlaix agglomération.

Graphique n° 1 : Population des communes de l'agglomération de Morlaix 1^{er} janvier 2022



La population de Guerlesquin diminue depuis 1982 ; le recensement dénombrait alors 1 831 habitants. La démographie actuelle correspond au niveau de population de la commune à la fin des années soixante⁸. Entre les deux derniers recensements de la population, l'effectif démographique communal a perdu 57 habitants⁹ : Guerlesquin fait partie des treize communes de l'agglomération qui voient leur population diminuer¹⁰ alors qu'elle augmente à l'échelle de l'agglomération morlaisienne¹¹.

⁷ Source : Insee, RP 2019, paru le 29 décembre 2021.

⁸ 1 278 habitants en 1968.

⁹ Insee, RP 2013, RP 2019.

¹⁰ Lannéanou, Le Cloître-Saint-Thégonnec, Plouëgat-Moysan, Guimaëc, Garlan, Henvic, Plouëgat-Guerand, Locquirec, Taulé, Plugonven, St Martin des Champs.

¹¹ Ensemble des populations légales des communes de l'agglomération de Morlaix passé de 64 438 à 64 603 habitants entre 2018 et 2019.

La population guerlesquinaise est également caractérisée, dans une proportion significative, par la part croissante des personnes âgées. La part des plus de 60 ans et plus représente 33,8 % de la population totale à Guerlesquin, comparativement à un taux de 29,8 %¹² pour le Finistère, selon une dynamique croissante dont témoigne l'évolution de l'indice de vieillissement¹³.

Tableau n° 1 : Indice de vieillissement

<i>Nombre de personnes de plus de 65 ans pour 100 jeunes de moins de 20 ans</i>	2013	2018
<i>Guerlesquin</i>	133 %	164 %
<i>Morlaix communauté</i>	102 %	122 %
<i>Finistère</i>	87 %	101 %
<i>France</i>	72 %	82 %

Source : Insee, recensement de la population 2013 et 2018.

Inversement, la tranche d'âge comprise entre 0 et 14 ans est passée de 228 à 173 individus entre les deux derniers recensements de la population¹⁴. Cette diminution s'est traduite par la fermeture d'une des classes de l'école publique, à la rentrée 2021.

Le revenu médian des foyers fiscaux domiciliés à Guerlesquin pour l'année 2019 est de 19 290 €, comparativement à un montant de 21 970 €, pour l'ensemble du département finistérien¹⁵.

1.1.4 Un marché de l'emploi atone

La commune de Guerlesquin est éligible aux aides à finalité régionale¹⁶, comme six autres localités de l'agglomération¹⁷.

Le taux d'évolution annuel moyen de l'emploi localisé à Guerlesquin a représenté - 10,77 % entre 2013 et 2018, contre - 0,08 % pour l'ensemble du territoire de Morlaix communauté.

¹² Source : Insee, RP 2018, exploitations principales, géographie au 01/01/2021.

¹³ L'indice de vieillissement défini par l'Insee est égal au rapport entre la population de 65 ans et plus et la population de moins de 20 ans.

¹⁴ Source : Insee, RP 2013, RP 2018.

¹⁵ Insee, dossier complet « département du Finistère » et « commune de Guerlesquin » parus le 17 janvier 2022, valeur médiane du revenu disponible des ménages fiscaux de l'année 2019.

¹⁶ Cf. décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2014-2021.

¹⁷ Plouégat-Moysan, Plouigneau, Saint-Martin-des-Champs, Sainte-Sève, Saint-Thégonec-Loc-Eguiner, Taulé.

Le nombre d'emplois domiciliés à Guerlesquin est passé de 811 en 2013 à 459 en 2018¹⁸, corollaire des difficultés économiques rencontrées par l'employeur principal, l'usine Tilly-Sabco, jusqu'à la fermeture du site en 2018¹⁹. L'indicateur de concentration d'emplois est ainsi passé de 160,6 % à 102,4 % entre le recensement de 2013 et celui de 2018²⁰. La part du nombre de chômeurs au sein de la population active est passée de 9,6 % en 2013 à 12,9 % 2018²¹.

Le marché de l'immobilier reflète cette atonie économique : les prix des maisons anciennes observés entre octobre 2020 et juin 2021 sont compris entre 530 et 1 090 €/m². Le prix médian de 810 €/m² est la limite basse des valeurs pratiquées au sein des communes de Morlaix communauté²².

1.1.5 Une densité d'équipements importante

À la rentrée 2021, 96 élèves étaient scolarisés au sein de l'école publique et de l'école privée et 217 collégiens ont été accueillis au collège public Roz Avel²³.

La commune dispose de plusieurs salles et bâtiments utilisés par les associations ou louées au public pour un total de 800 places assises²⁴. La commune est également propriétaire d'un « centre équestre »²⁵, de salles d'activités²⁶ et d'un terrain de sports. Depuis, septembre 2021, une nouvelle salle omnisport a été mise en service²⁷.

Une offre significative de prise en charge de la perte d'autonomie est proposée localement par l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) du Guic, géré par le CCAS. Alors que la capacité d'accueil en EHPAD dans le Finistère représente 152 places pour 1 000 habitants de 75 ans ou plus au 31 décembre 2017²⁸, l'EHPAD local dispose de 82 places, pour 231 personnes âgées de 75 ans et plus recensées localement²⁹.

¹⁸ Source : Insee, RP 2008, RP 2013, RP 2018.

¹⁹ Cf. 1.2.2. Une industrialisation agro-alimentaire, aujourd'hui à l'arrêt.

²⁰ Nombre d'emplois pour 100 actifs ayant un emploi vivant dans la zone ; source : Insee, RP 2013, RP 2018, exploitation principale, géographie au 01/01/2021.

²¹ Source : Insee, RP 2013, RP 2018.

²² Prix médian des transactions pour les maisons anciennes au sein de l'ensemble des communes de Morlaix communauté, compris entre 810 et 2 810 €/m² pour la période octobre 2020-juin 2021, source : immobilier.statistiques.notaires.fr

²³ Le collège Roz-Avel de Guerlesquin a accueilli 286 élèves au cours de l'année scolaire 2015-2016. La sectorisation 2021-2022 prévoit la scolarisation au collège Roz Avel des collégiens domiciliés à Guerlesquin, Botshorel, Lanneanou. Les élèves domiciliés à Bolazec et à Scrignac sont accueillis au collège de Guerlesquin ou au collège de Huelgoat ; les élèves domiciliés à Plougonven et à Plouigneau sont accueillis au collège de Guerlesquin ou dans l'un des collèges de Morlaix.

²⁴ Salle Ar Plijadur (260 places), espace Porz ar Gozh ker (260 places), salle les Halles (200 places).

²⁵ Propriété communale comprenant un logement, un gîte, vingt-trois écuries, un manège couvert, une sellerie, un bureau, une carrière extérieure.

²⁶ Salle Toul Mouled, salle de danse du Mille Club [délibération 077/20 en date du 29 avril 2021 autorisant la vente du bien pour 7 000 €].

²⁷ Cf. 3. La réalisation de la salle omnisport.

²⁸ Source : Insee, capacité d'accueil des personnes âgées au 31/12/2017, comparaisons régionales et départementales (date de publication : 13/12/2019).

²⁹ Source : Insee, RP2018 exploitation principale, au 01/01/2021.

La commune de Guerlesquin est dotée de l'un des trois centres de secours et d'incendie de la communauté d'agglomération³⁰, construit en 2009.

1.2 Un contexte historique qui structure l'action municipale

1.2.1 Une « Petite Cité de caractère »

L'histoire de la commune de Guerlesquin est documentée à partir du XI^e siècle comme celle d'un centre devenu progressivement urbain, et dont les fonctions administratives et commerciales se sont renforcées au cours de l'Ancien Régime. Le patrimoine architectural témoigne de ce passé avec, notamment, une prison seigneuriale, classée au titre des monuments historiques dès 1865.

À partir de cet héritage historique et patrimonial, Guerlesquin a contribué en 1976 à la création de l'association des Petites Cités de caractère, avec cinq autres communes fondatrices³¹. Outre l'existence sur le territoire communal d'un édifice protégé au titre des Monuments historiques, le label « Petites Cités de caractère » implique l'existence d'un plan d'aménagement patrimonial portant sur des actions de restauration et de mise en valeur du patrimoine bâti³². Ces objectifs, repris dans la contractualisation « dynamisme des bourgs ruraux et des villes en Bretagne »³³, ont constitué une part majeure des projets d'investissement de la commune, envisagés au cours de la période de contrôle.

1.2.2 Une dynamique exceptionnelle d'industrialisation, aujourd'hui révolue

La situation économique locale est indissociable de la trajectoire de l'industriel Jacques Tilly, artisan boucher en 1956, devenu dirigeant d'un site d'abattage et de congélation de poulets au cours des décennies suivantes. Illustration du développement de l'industrie agro-alimentaire bretonne³⁴, l'entreprise Tilly-Sabco a employé jusqu'à 800 salariés dans les années 1980.

³⁰ Autres centres de secours et d'incendie : Morlaix et Lanmeur.

³¹ Communes fondatrices : Guerlesquin, Jugon-les-Lacs, Locronan, Moncontour-de-Bretagne, Rochefort-en-Terre et Quintin. En 2021, l'homologation « Petites Cités de Caractère® » distingue vingt-sept communes de la région Bretagne.

³² Délibération 170/14 du Conseil municipal en date du 10 mai 2017, relative au plan d'aménagement patrimonial 2017-2022.

³³ Protocole sur le plan d'action du Centre de Guerlesquin au titre de l'appel à candidatures « *dynamisme des bourgs ruraux et des villes en Bretagne* », signé le 1^{er} juin 2018 entre l'Etat, la région Bretagne, la Caisse des dépôts, l'Etablissement public foncier de Bretagne, la commune de Guerlesquin et l'EPCI Morlaix communauté.

³⁴ « Jacques Tilly, le volailler de Guerlesquin, roi de l'exportation dans le golfe persique », in *Le Miracle breton*, Yannick Le Bourdonnec, Ed. Calman-Lévy, 1996, p.89.

L'activité de l'entrepreneur Jacques Tilly, par ailleurs maire de Guerlesquin pendant 30 ans, a façonné de manière déterminante l'offre communale en termes de commerces, d'infrastructures scolaires, de lotissements, pour répondre aux besoins d'une population dont l'effectif est passé de 1 159 habitants en 1962 à 1 831 en 1982³⁵. Au cours de la période dite des « trente glorieuses », la démographie à Guerlesquin a ainsi connu une évolution à contre-courant de l'exode rural historique, tel qu'il a caractérisé la Bretagne depuis le XIX^e siècle.

Comparativement aux six autres communes de l'agglomération dont le nombre d'habitants est compris entre 1 000 et 1 500 habitants, le parc de logement social de la commune de Guerlesquin témoigne de l'enjeu qu'a constitué l'offre de logement au cours de cette période d'expansion économique.

Tableau n° 2 : Parc locatif social au sein des communes de 1 000 à 1 500 habitants de la communauté d'agglomération de Morlaix

<i>Commune</i>	<i>Population</i>	<i>Nombre de logements sociaux</i>
<i>Saint Sève</i>	1 044	Donnée non disponible
<i>Garlan</i>	1 050	25
<i>Plouégat-Guérand</i>	1 063	25
<i>Henvic</i>	1 267	20
<i>Plounéour-Menez</i>	1 279	16
<i>Guerlesquin</i>	1 298	76
<i>Locquirec</i>	1 513	16

Source : chambre régionale des comptes, à partir des populations légales publiées par l'Insee le 29 décembre 2021 et des données publiées sur le site du ministère chargé du logement.

À l'issue de plusieurs plans sociaux successifs, l'usine a définitivement fermé en 2018, après soixante-quatre ans d'activité. Témoin de la dynamique révolue, une friche industrielle de 25 000 m² de bâtiments surplombe la commune, sur un terrain de 17 hectares³⁶. Outre ses conséquences directes sur le niveau d'emplois, la fermeture du site a durablement déstabilisé le tissu économique local. L'hôtel d'entreprise d'une surface de 900 m², inauguré en 2013 et propriété de Morlaix communauté, n'a plus de locataires en 2022.

³⁵ Source : Insee, RP 1962, RP 1982.

³⁶ Le contrat territoires d'industries Finistère signé le 9 juillet 2021 entre les intercommunalités, les partenaires publics, industriels et privés, prévoit la réalisation d'études de faisabilité pour la requalification de la friche industrielle de l'ancien abattoir Tilly Sabco, en partenariat avec la région Bretagne et l'établissement public foncier de Bretagne.

CONCLUSION DE LA PARTIE

La commune de Guerlesquin est caractérisée par une « ruralité éloignée », en périphérie des principaux réseaux. Si la commune a longtemps été l'un des pôles économiques secondaires de Morlaix communauté, son attractivité pour les communes voisines en tant que bassin d'emploi a notablement décliné.

Jusqu'à une période récente, l'action municipale accompagnait l'expansion démographique et économique, impulsée par l'agro-industrie locale. La fermeture, en 2018, du site emblématique de l'économie guerlesquinaise a modifié structurellement le contexte de gestion de la collectivité.

La création d'emplois, et son corollaire en termes de renouvellement démographique, constitue un enjeu majeur pour la commune qui dispose d'un niveau conséquent d'infrastructures pour l'accueil des entreprises et des familles. En l'absence d'un renouveau économique et démographique, un certain nombre d'équipements pourraient représenter, en raison de leur dimensionnement, une charge difficilement soutenable pour la commune.

2 L'ORGANISATION DES INSTANCES DECISIONNELLES ET DES SERVICES

2.1 Des éléments de gouvernance à modifier ou à préciser

Le conseil municipal est composé de quinze élus, conformément à l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Deux maires ont été en fonction au cours de la période de contrôle. Sous leur magistrature, le conseil municipal a adopté 401 délibérations³⁷, soit environ 80 par an. Les séances ont été convoquées dans le respect du délai de trois jours francs prévu à l'article L. 2121-11 du CGCT.

En revanche, le conseil municipal ne s'est pas réuni entre le 27 décembre 2018 et le 3 avril 2019, ainsi qu'au cours de la période comprise entre le 19 décembre 2019 et le 28 mai 2020. La fréquence minimale des réunions du conseil municipal, d'au moins une fois par trimestre³⁸, n'a donc pas été respectée, notamment en raison de l'état d'urgence sanitaire en 2020³⁹.

2.1.1 Les délégations

2.1.1.1 Les délégations du conseil municipal au maire

La délibération portant sur les délégations du conseil municipal consenties au maire au cours du mandat 2014-2020, au nombre de vingt-trois parmi les vingt-cinq délégations autorisées en 2014⁴⁰, est conforme à l'article L. 2122-22 du CGT. Le maire actuel dispose des mêmes délégations que son prédécesseur, avec une actualisation de certains montants⁴¹.

Si les délégations accordées au maire par le conseil municipal sont formellement conformes, leur mise en œuvre est en revanche sujette à critique. La délégation prévoit ainsi que le maire peut « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget* ».

³⁷ Source : application @ctes pour la période comprise entre le 01/01/2016 et le 31/12/2021.

³⁸ Cf. article L 2121-7 du CGCT.

³⁹ Entretien de fin de contrôle avec M. Gildas Juiff en date du 21 janvier 2022.

⁴⁰ Délibération 027/14 du 29 avril 2014 et délibération 019/20 du 23 juin 2020 : absence de délégation pour l'exercice du droit de préemption défini par l'article L 214-1 du code de l'urbanisme et absence de délégation pour les décisions relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive.

⁴¹ Délégation pour procéder à la réalisation d'emprunts passée de 400 000 € à 500 000 € ; délégation pour réaliser des lignes de trésorerie passé à un montant annuel de 200 000 € à 300 000 €.

Or, au cours de la période de contrôle, le conseil municipal a délibéré à quatre reprises pour attribuer des marchés relatifs à la construction de la salle de sport ou à la réhabilitation du centre-ville⁴², en dépit du fait que l'assemblée délibérante ne disposait pas de compétence pour autoriser la signature des marchés correspondants. En effet, les délégations accordées au maire par l'organe délibérant dessaisissent ce dernier des compétences déléguées, tant qu'il n'a pas été mis fin à la délégation⁴³.

Les élus doivent cependant rester informés de la mise en œuvre des délégations consenties. Dans l'objectif de garantir cette information, l'article L. 2122-23 du CGCT prévoit que le maire, en contrepartie de la délégation de pouvoir qu'il a reçue, rend compte de sa mise en œuvre au conseil municipal. En revanche, le fait de soumettre les décisions concernées au vote du conseil municipal, qui n'est plus compétent, rend les décisions illégales.

De même, le maire a reçu délégation pour renouveler l'adhésion aux associations dont la commune est membre⁴⁴. La délibération du conseil municipal prise annuellement pour renouveler l'adhésion à l'association *Bretagne rurale et développement durable (Bruded)*⁴⁵ entre donc en contradiction avec la délégation consentie.

Recommandation n° 1 Respecter la délégation de pouvoirs consentie au maire par le conseil municipal.

2.1.1.2 Les délégations du maire aux adjoints et conseillers municipaux

Le conseil municipal a élu quatre adjoints au maire, ce qui est conforme aux dispositions réglementaires.

L'article L. 2122-18 du CGCT permet au maire de déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, une partie de ses fonctions à un ou plusieurs adjoints par voie d'arrêtés définissant de façon précise les fonctions déléguées⁴⁶.

En l'espèce, les arrêtés du maire portant délégation à ses adjoints et à trois conseillers municipaux délégués sont caractérisés par l'imprécision du champ de la délégation et le chevauchement de celles-ci pour certaines d'entre elles.

⁴² Délibération 260/14 du 4 juin 2019, délibération 272/14 du 26 septembre 2019 et délibération 054/2020 du 21 décembre 2020 portant attribution des marchés pour la construction de la salle de sports ; délibération 282/14 du 19 décembre 2019 portant attribution des marchés pour la liaison bourg-centre commercial des marchés pour la salle omnisports.

⁴³ Cf. arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 2 avril 2009, n° 07PA04301.

⁴⁴ Délibération 027/14 du 29 avril 2014 et délibération 019/20 du 23 juin 2020 portant délégations au maire.

⁴⁵ La délibération 171/14 en date du 10 mai 2017 a autorisé l'adhésion à l'association et le renouvellement de l'adhésion ayant été délégué au maire, les délibérations 236/14 du 8 novembre 2018, 256/14 du 30 avril 2019, 010/20 du 23 juin 2020 et 064/20 du 25 février 2021 sont irrégulières.

⁴⁶ Conseil d'État, 1^{er} février 1989, Commune de Grasse, n° 82231 : Lebon 42.

Deux élus sont ainsi titulaires d'une délégation dont le champ d'application portant sur les associations est libellé de manière identique, sans que soit précisé le périmètre de la délégation et sans qu'un ordre de priorité entre les deux délégataires soit établi, ce qui n'est pas conforme aux dispositions en vigueur⁴⁷. De même, l'un des arrêtés concernés mentionne la délégation donnée à un élu pour signer « *tous les documents administratifs relatifs au service communal chargé des associations* ». Or, l'organisation administrative ne comprend pas la structuration de ce service.

En outre, l'arrêté de délégation au quatrième adjoint porte pour partie sur des compétences transférées à Morlaix communauté⁴⁸.

Les délégations accordées aux conseillers délégués consistent en des délégations de signature, sans délégation de fonctions exécutives.

Enfin, la fonction d'ordonnateur secondaire mentionnée dans l'arrêté de délégation des adjoints et des conseillers municipaux délégués n'est pas complétée administrativement par l'accréditation auprès du comptable public, telle que prévue réglementairement⁴⁹. La délégation mentionnée est donc sans effet.

La chambre invite l'exécutif à préciser le champ des délégations consenties aux adjoints et aux conseillers délégués.

Dans sa réponse, le maire a indiqué que les arrêtés seraient modifiés avant l'été 2022.

2.1.2 Les conditions d'exercice des élus

2.1.2.1 L'information des élus

L'information des élus en amont des séances du conseil municipal au cours de la période 2016-2020 s'est révélée très limitée, à la fois en ce qui concerne la disponibilité de l'information et son contenu. Ce point apparaît tout particulièrement manifeste en ce qui concerne l'opération de construction de la salle omnisport, pour laquelle l'information financière et technique préalable a été particulièrement tenue.

L'article 2.4. du règlement intérieur adopté par le conseil municipal précise les modalités d'information des élus de la façon suivante : « *les conseillers municipaux peuvent consulter les dossiers uniquement en mairie et aux heures ouvrables, durant les deux jours précédant la séance. Dans tous les cas, ces dossiers seront tenus en séance à la disposition des membres de l'assemblée* ».

⁴⁷ Cour administrative de Nantes, 26 décembre 2002, commune de Gouray.

⁴⁸ Arrêté 029/2020 en date du 23 juin 2020 portant délégation au quatrième adjoint.

⁴⁹ Article 10 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Si le CGCT ne précise pas le formalisme du droit à l'information des élus pour les communes de moins de 3 500 habitants, les modalités retenues ne doivent pas, toutefois, placer ces derniers dans une situation moins favorable que les habitants ou les contribuables de la commune⁵⁰. Pour cette raison, un délai suffisant pour la communication des documents préparatoires et un contenu informatif adapté à l'importance de la délibération sont requis pour garantir l'exercice du droit à l'information des élus, tel que prévu à l'article L. 2121-13 du CGCT⁵¹.

Le mandat débuté en mars 2020 donne lieu à de nouvelles pratiques. Le procès-verbal de la séance du conseil municipal du 12 avril 2021 mentionne la communication aux élus, préalablement à la séance, d'éléments relatifs au compte de gestion 2020, au compte administratif 2020 et au budget primitif 2021, alors qu'ils étaient jusqu'alors seulement consultables sur table.

Recommandation n° 2 : Revoir les modalités d'exercice du droit à l'information des élus fixées par l'article 2.4 du règlement intérieur.

2.1.2.2 La prévention des conflits d'intérêts

Lors de la séance d'installation du 23 mai 2020, le maire nouvellement élu a donné lecture de la charte de l' élu local⁵², conformément aux dispositions de l'article L. 1111-1-1 du CGCT. Elle précise notamment : « *dans l'exercice de son mandat, l' élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier ; l' élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l' élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote* ».

Le devoir de probité et d'intégrité des élus mentionné à l'article 1 de la charte de l' élu local implique la mise en œuvre de mesures relatives à la prévention des conflits d'intérêt, définis comme « *toute situation d' interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* »⁵³.

⁵⁰ Conseil d'État, 9 novembre 1973, commune de Pointe-à-Pitre.

⁵¹ Article L. 2121-13 du CGCT : « tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ».

⁵² Délibération 04/20 du 23 mai 2020 portant lecture de la charte de l' élu local par le maire.

⁵³ Article 2 de la loi 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Le conflit d'intérêts peut conduire à une qualification pénale de « prise illégale d'intérêts »⁵⁴, d'où l'enjeu de prévenir ce risque. Au cours de la période contrôlée, des subventions ont été octroyées à des associations par des délibérations auxquelles ont pris part des élus, par ailleurs membres des associations concernées, ce qui contrevient aux dispositions prévues à l'article L. 2131-11 du CGCT⁵⁵.

La prévention des conflits d'intérêts nécessite en outre que les situations d'interférence de nature familiale entre des élus prenant part au vote et des responsables associatifs fassent également l'objet d'une attention particulière lorsque des subventions sont accordées aux acteurs associatifs⁵⁶.

Faisant suite à la recommandation formulée par la chambre dans son rapport d'observations provisoires, le conseil municipal a modifié son règlement intérieur le 3 février 2022⁵⁷. La délibération concernée ajoute au règlement intérieur un article rappelant les dispositions de l'article L. 2131-11 du CGCT relatives au conseiller intéressé à l'affaire.

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et l'action publique de proximité a étendu, à l'ensemble des collectivités et non aux seules communes de 3 500 habitants et plus, l'obligation pour le conseil municipal de délibérer dans les trois mois suivants son renouvellement sur l'exercice du droit à la formation des élus. Bien que s'agissant d'une dépense obligatoire⁵⁸, cette disposition prévue à l'article L. 2123-12 du CGCT n'a pas été mise en œuvre.

Faisant suite à la recommandation formulée par la chambre dans son rapport d'observations provisoires, le conseil municipal a adopté une délibération relative au droit à la formation et au montant des crédits concernés, lors de la séance d'adoption du budget primitif 2022⁵⁹.

⁵⁴ Cf. article 432-12 du code pénal modifié par la loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire : « *[constitue une prise illégale d'intérêts], le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.* »

⁵⁵ Article L. 2121-11 du CGCT : « sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ». À titre d'illustration, un adjoint a pris part à une délibération portant subventions à des associations dont celle qu'il préside.

⁵⁶ À titre d'illustration, a participé à la délibération 060/20 du 21 février 2021 portant subventions aux associations, un élu dont la domiciliation est identique à celle d'une personne du même nom, présidente d'une l'association attributaire d'une subvention.

⁵⁷ Délibération 126/20 en date du 3 février 2022 portant sur la modification du règlement intérieur du conseil municipal.

⁵⁸ Montant destiné à financer la formation des élus porté au budget prévisionnel à hauteur de 2 % minimum du montant total des indemnités de fonction susceptibles d'être versées aux membres du conseil, par application stricte du barème indemnitaire, et plafonné à 20 % de cette enveloppe. En outre, un tableau récapitulant les actions de formation des élus financés par la commune fait partie des annexes du compte administratif et doit donner lieu chaque année à un débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal.

⁵⁹ Délibération 142/20 du 7 avril 2022 portant sur la formation des élus.

L'information relative aux indemnités de toutes natures, exprimées en euros, perçues par les membres du conseil municipal au titre de leur mandat municipal, ainsi que de tout mandat ou de toute fonction exercée au sein de syndicats mixtes, de sociétés locales ou des filiales de celles-ci, n'a pas été communiquée avant l'adoption des BP 2020 et 2021.

La chambre rappelle qu'un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal doit être communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget, conformément à l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT.

2.2 Des dispositions qui s'imposent à l'employeur municipal

Au cours de la période de contrôle, la masse salariale a évolué de la manière suivante :

Tableau n° 3 : Charges de personnel

	2016	2017	2018	2019	2020
Budget annexe groupe scolaire	70 503 €	76 059 €	65 746 €	67 195 €	73 085 €
Budget principal	490 898 €	447 239 €	423 878 €	439 409 €	454 926 €
Total	561 402 €	523 299 €	489 624 €	506 604 €	528 012 €

Source : comptes de gestion

En 2016, l'effectif communal, au sens du personnel en activité, était constitué de 14 agents, un apprenti et un emploi d'avenir. En 2021, l'effectif s'élevait à 15 agents dont un agent en situation de congé parental. En dehors du poste de secrétaire général qui relève du cadre d'emploi des attachés de la filière administrative, l'ensemble des postes relève de la catégorie C dans les filières administratives, techniques et culturelles.

2.2.1 Une information relative à l'organisation des services et aux effectifs à améliorer

Au cours de la période de contrôle, un organigramme révisé annuellement a permis d'actualiser l'identité des agents en poste. Toutefois, le document produit ne correspond pas à l'inventaire des fonctions, associées au nom des agents les occupant, dans une logique d'organisation distinguant des entités fonctionnelles. De plus, le document ne permet pas d'identifier précisément les relations hiérarchiques. Un projet d'organigramme structuré en trois entités (pôle administratif, pôle « école/accueil de loisirs sans hébergement » et pôle technique) est en cours de validation.

La chambre a constaté une amélioration de la qualité des documents relatifs à l'organisation des services et aux ressources humaines. Le document relatif aux lignes directrices de gestion en matière de ressources humaines adopté lors du conseil municipal du 21 octobre 2021 dresse ainsi un état des lieux par service, métiers et compétences⁶⁰.

⁶⁰ Délibération 106/20 du 21 octobre 2021 relative aux lignes directrices de gestion.

La chambre note la dynamique engagée en matière de présentation de l'organisation des services et invite la commune à finaliser celle-ci au moyen d'un organigramme fonctionnel et nominatif.

Au cours de la période, des délibérations intitulées « modification du tableau des effectifs » ont été adoptées pour permettre des créations ou modifications de postes⁶¹, sans s'inscrire dans le cadre d'une présentation de l'ensemble des postes ouverts.

La délibération 090/20 en date du 10 juin 2021, introduit un changement majeur dans la mesure où elle présente, sous l'intitulé « tableau des effectifs », des informations relatives à chaque poste avec mention du grade, de l'effectif et de la quotité travaillée. Si cette communication permet aux élus de disposer d'une vision d'ensemble de l'administration communale, elle n'est toutefois pas conforme au cadre réglementaire, dans la mesure où l'information présentée est attachée à l'identité de chaque agent et non aux caractéristiques du poste.

Il est donc nécessaire de poursuivre l'information relative aux postes ouverts budgétairement au moyen d'un tableau des effectifs, listant par filières, catégories, cadres d'emplois et grades, les emplois permanents ou non, que les postes soient pourvus ou non, en précisant si ces postes sont à temps complets ou non complets. Lorsque l'état de l'effectif du personnel au 31 décembre de l'année écoulée est annexé au budget primitif et au compte administratif votés par l'assemblée délibérante, il doit être présenté sous forme anonyme.

La chambre préconise la production d'un tableau des effectifs conforme à sa définition et à sa finalité réglementaire.

2.2.2 La nécessaire redéfinition de la durée du travail

Le protocole relatif à l'aménagement du temps de travail a été approuvé par une délibération du conseil municipal en date 29 novembre 2001⁶² pour une application au 1er janvier 2002. Il définit des cycles de travail de 35 heures par semaine pour un total de 1 600 heures par an. La loi a instauré une journée de solidarité en 2004⁶³, portant la durée annuelle légale de travail à 1 607 heures depuis le 1er janvier 2005. Si une délibération en date du 30 septembre 2004⁶⁴ a pris acte du courrier du centre de gestion du Finistère rappelant les dispositions législatives concernant l'instauration d'une journée de solidarité, le protocole relatif à l'aménagement du temps de travail n'a pas été révisé en ce sens. Par conséquent, l'alternative délibérée sur proposition du comité technique paritaire – augmenter ponctuellement le temps de travail journalier ou supprimer un jour de RTT – n'a jamais été mise en œuvre.

⁶¹ Délibération 125/14 du 12 juillet 2016 portant modification du tableau des effectifs, délibération 210/14 du 14 mars 2018 portant modification du tableau des effectifs, délibération 026/20 du 10 juin 2021 portant mise à jour du tableau des effectifs.

⁶² Délibération 78/01 du 29 novembre 2001 relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.

⁶³ Loi n° 2004626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

⁶⁴ Délibération 252/01 du 30 septembre 2004 portant sur la journée de solidarité.

En outre, le protocole en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2021 ne décomptait pas la « journée du maire ». La collectivité n'a pas été en mesure de produire la délibération instituant ce jour de congé. Le régime de congés en vigueur jusqu'à la fin de l'exercice 2021 n'est donc pas régulier : il n'est pas défini par rapport à la base légale de travail effectif de 1 607 heures ; de plus, il a été décliné avec une journée de congé dérogatoire « historique », s'ajoutant aux droits réglementaires. En définitive, les agents ont bénéficié, entre 2004 et 2021, d'une durée annuelle de temps de travail de 1 593 et non de 1 607 heures.

L'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique⁶⁵ impose aux collectivités ayant maintenu un régime de travail antérieur à la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001⁶⁶ de fixer la durée de travail effectif à 35 heures par semaine et à 1 607 heures par an, heures supplémentaires non comprises. A défaut d'une application lors du renouvellement de l'assemblée délibérante, la disposition doit être mise en œuvre au plus tard au 1^{er} janvier 2022⁶⁷.

Le conseil municipal a délibéré le 9 décembre 2021⁶⁸ pour mettre en place les 1 607 heures à partir du 1^{er} janvier 2022. La délibération présente le décompte des 1 607 heures telles que déterminé par la réglementation en vigueur⁶⁹. Pour l'ensemble des collectivités, sur la base de 365 jours par an, le temps de travail effectif porte sur 228 jours, après exclusion de 104 jours de repos hebdomadaires, de 25 jours de congés annuels et de 8 jours fériés. Par convention, ce forfait correspond à la moyenne du nombre de fêtes légales⁷⁰ effectivement chômées, hors cycle de travail comprenant des sujétions particulières.

Le contenu de la délibération du 9 décembre 2021 présente ces dispositions génériques ainsi que le droit à des jours d'aménagement et de réduction du temps de travail en cas de dépassement de la durée légale de 35 heures hebdomadaires, sans faire état de leur déclinaison précise au sein de la collectivité.

La définition du cycle de travail aurait dû préciser les modalités propres aux différents services, notamment l'annualisation du travail pour les services techniques et pour les équipes intervenant au sein de l'école. La délibération aurait également pu permettre une mention explicite relative à la suppression de la journée de congés accordée au titre de la « journée du maire ».

Recommandation n° 3 : Régulariser la délibération n°110/20 du 9 décembre 2021 en définissant les cycles de travail applicables au sein de la collectivité.

⁶⁵ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁶⁶ Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

⁶⁷ Instruction 21-04583-D relative à plusieurs dispositions relatives à la fonction publique territoriale issue de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁶⁸ Délibération 111/20 du 9 décembre 2021 portant sur la mise en place des 1 607 heures au 1^{er} janvier 2022.

⁶⁹ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, également applicable à la fonction publique territoriale en application de l'article 1er du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

⁷⁰ Article L. 3133-1 du code du travail définies portant le nombre de fêtes légales à onze jours.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que la régularisation ferait l'objet d'une délibération au second semestre 2022, pour une mise en place des cycles de travail nouvellement définis à la date du 1^{er} janvier 2023.

2.2.3 Un régime indemnitaire à régulariser

Le régime indemnitaire des agents prévoit le versement d'une « prime de fin d'année », en application d'une délibération de 1987⁷¹. En 2019, le montant total de la prime versée à neuf agents⁷² est de 14 690 € brut.

La délibération qui institue la prime ne s'inscrit pas dans les dispositions de l'article 111 de la loi de 1984. En effet, elle ne « transpose » pas une disposition antérieure à la décentralisation, au titre d'un avantage collectivement acquis : elle a instauré un avantage aux agents en dehors de toute disposition le permettant. Dépourvue de base juridique, la prime de fin d'année est donc irrégulière.

S'ajoutent à l'illégalité de principe, des modalités d'attribution de la prime de fin d'année qui appellent plusieurs observations.

La délibération du 16 novembre 1987 mentionne que « *le Maire suggère au Conseil municipal de verser à l'ensemble du personnel communal une prime de fin d'année* ». Au titre de 2019, seuls les agents titulaires ont perçu la prime concernée, ainsi qu'un seul agent non titulaire. En 2020, la prime a en revanche été perçue par les 14 agents titulaires et contractuels de la commune. L'absence de définition suffisamment précise des critères d'attribution de la prime a favorisé une pratique discrétionnaire de son versement.

À titre d'exemple, la prime n'a pas été systématiquement proratisée au temps annuel effectif⁷³. La prime « de treizième mois » ne constitue pas sous cette appellation un élément du régime indemnitaire dans la fonction publique. Il est toutefois de jurisprudence constante que lorsqu'elle existe pour les salariés du secteur privé, la prime de treizième mois est calculée sur la base du salaire mensuel brut de base, au prorata du temps de présence dans l'entreprise au cours de l'année⁷⁴.

Le versement de la prime de treizième mois à un agent ayant accompli six mois de services effectifs, à la hauteur du même montant que si l'agent avait été en activité au cours d'une année entière a généré un trop-versé à hauteur de 950 €.

D'une manière plus générale, la délibération du 16 novembre 1987 dispose que le conseil municipal décide « *de verser au personnel communal une prime de fin d'année de la valeur d'un treizième mois* ».

⁷¹ Délibération 262/83 du 16 novembre 1987 portant sur la prime de fin d'année du personnel communal.

⁷² Sept agents de la commune et deux agents du groupe scolaire.

⁷³ Un agent a été radié des effectifs à compter du 1^{er} juillet 2018⁷³; le salaire versé pour la période travaillée du 1^{er} au 31 juin 2018 comprend toutefois le versement d'une prime de fin d'année à taux plein. Une prime de 1 810,32 € s'ajoute ainsi au traitement mensuel brut de 1 883,78 €.

⁷⁴ Cour de cassation-chambre sociale 20 octobre 2021/n° 19-25.495.

Or, les arrêtés individuels établissent les montants de la prime avec la mention suivante « *attribution d'une prime de fin d'année suivant délibération du 16 novembre 1987 en tenant compte du temps d'activité, de la compétence et du rendement* ». Aucun élément complémentaire n'est joint au mandat pour préciser sur quelle base la prime varie et constitue un montant inférieur ou supérieur au traitement indiciaire brut, selon les agents.

Les modalités d'attribution de la prime ne sont donc pas conformes aux dispositions de la délibération du 16 novembre 1987. À la mesure initiale de versement général et inconditionné d'une prime, sont en effet substitués des éléments d'appréciation qui devraient relever du « complément individuel d'activité » dans le cadre du RIFSEEP⁷⁵ que la collectivité n'a pas encore institué.

Les dispositions en vigueur prévoient la mise en œuvre du RIFSEEP par l'adoption d'une délibération fixant les plafonds applicables aux deux parts qui le composent : indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise et complément individuel annuel. Le régime indemnitaire ainsi défini au sein des collectivités territoriales est exclusif de tout autre élément. La collectivité a ainsi la faculté d'intégrer les montants relatifs à la prime de fin d'année dans les barèmes qu'elle choisira de retenir au titre du RIFSEEP.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que le RIFSEEP serait mis en œuvre au second trimestre 2022.

Recommandation n° 4 : Instaurer le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et supprimer concomitamment la prime de fin d'année instituée illégalement.

2.3 La situation du secrétaire général en poste jusqu'à fin décembre 2020

Le secrétaire général de la commune en poste pendant la période de contrôle a fait valoir ses droits à la retraite en décembre 2020. Au cours de sa dernière année de fonction, celui-ci a perçu plusieurs compléments de rémunération qui appellent les développements suivants.

2.3.1 Le compte épargne-temps

Les agents publics territoriaux bénéficient d'un compte épargne-temps (CET) qui leur permet d'accumuler des droits à congé rémunéré ou de bénéficier d'une indemnisation en contrepartie des périodes de congé ou de repos non prises.

⁷⁵ Décret n° 2020-182 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale complétant les dispositions relatives au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Le cadre réglementaire prévoit que le CET peut être alimenté, avec un nombre de congés annuels effectifs au moins égal à vingt, par les congés annuels et les jours dits de réduction du temps de travail. Une décision de l'organe délibérant peut autoriser l'alimentation du compte épargne-temps par le report d'une partie des jours de repos compensateurs⁷⁶, acquis en contrepartie des heures supplémentaires effectuées. Le nombre total de jours épargnés sur le compte est limité à soixante⁷⁷. La monétisation du CET peut intervenir à partir du 16^{ème} jour épargné⁷⁸.

Une délibération du conseil municipal datée du 26 septembre 2019 a précisé la mise en œuvre du compte épargne-temps pour les agents de la mairie de Guerlesquin⁷⁹. La délibération reprend les dispositions légales relatives à l'alimentation du CET et ajoute la possibilité d'épargner des jours de repos compensateurs, sans préciser toutefois, selon quelles limites pour ce dernier point⁸⁰.

Elle précise que l'agent peut, au-delà de 15 jours épargnés, faire valoir plusieurs options, dont celle de « *l'indemnisation selon la législation et la réglementation en vigueur* ». Le procès-verbal de la séance du conseil municipal en date du 26 septembre 2019 ne comporte pas d'éléments relatifs au montant forfaitaire d'indemnisation selon les catégories d'emplois. Par conséquent, les élus municipaux se sont prononcés en faveur d'un droit à l'indemnisation du CET, en l'absence d'information sur les coûts qui pouvaient en résulter.

À la suite de cette décision, seul le secrétaire général a effectivement ouvert un CET. La chambre n'a toutefois pas eu communication d'un document formalisant cette ouverture, le dossier personnel de l'agent ne se trouvant plus en mairie, ce qui n'est pas conforme aux dispositions réglementaires en matière d'archivage⁸¹.

Les seuls documents formalisés sont deux documents, non datés, portant indemnisation du CET, pour les années 2019 et 2020, signés par chacun des deux maires en exercice pour la période concernée.

D'après le document portant sur l'année 2019, l'ancien secrétaire général aurait épargné 60 jours, soit le plafond réglementaire.

En conséquence, en janvier 2020, il a bénéficié d'une indemnisation de 45 jours épargnés sur son CET en 2019, soit le maximum autorisé réglementairement, pour un montant de 6 075 € bruts⁸².

⁷⁶ Article 3 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

⁷⁷ Article 7-1 du décret précité.

⁷⁸ Article 5-1 du décret précité.

⁷⁹ Délibération 273/14 en date du 26 septembre 2019 portant sur la mise en œuvre du compte épargne-temps.

⁸⁰ Délibération 273/14 : « le CET est alimenté par le report de congés annuels, sans que le nombre de jours de congés annuels pris dans l'année puisse être inférieur à vingt, ainsi que les jours de fractionnement ; le report de jours de récupération au titre de RTT ; les jours de repos compensateurs (générés par les heures supplémentaires, complémentaires...) ».

⁸¹ Article 10 du décret n° 2011-675 du 15 juin 2011 relatif au dossier individuel des agents publics et à sa gestion sur support électronique : « *au terme de sa durée d'utilité administrative, le dossier géré sur support électronique fait l'objet d'un archivage dans un service public d'archives au titre des archives définitives ou est éliminé sous le contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives* ».

⁸² Application du forfait réglementaire pour les agents de catégorie A de 135 € par jour épargné

À l'issue de l'année 2020, l'état de situation certifié par le maire indique un nombre de jours épargnés atteignant de nouveau le plafond réglementaire de 60 jours, soit 45 jours épargnés en plus du report de 15 jours issus du CET 2019. En décembre 2020, au moment de son départ en retraite, l'intéressé a soldé son CET par une indemnisation intégrale, représentant un montant de 8 100 € bruts, perçu avec le salaire de décembre 2020.

En réponse aux observations provisoires sur la consommation des congés annuels 2020, l'ancien secrétaire général a précisé qu'il avait pris des congés à hauteur de 13,5 jours en 2020. Par conséquent, la chambre constate qu'il ne pouvait prétendre à l'alimentation de son CET, faute d'avoir posé préalablement vingt jours de congés effectifs. L'indemnisation du CET perçue au titre de 2020 est donc irrégulière.

En outre, dans sa réponse, l'ancien ordonnateur décrit un double circuit de suivi des congés avec, d'une part, une comptabilisation sur le CET et, d'autre part, un nombre de jours correspondant au cumul d'heures supplémentaires. La chambre rappelle que la prise en compte d'heures supplémentaires est contraire au régime applicable aux agents de catégorie A, dans la mesure où ils perçoivent une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires.

La possibilité d'épargner des jours de repos compensateurs, présentés dans la délibération du 26 septembre 2019 comme « *générés par les heures supplémentaires, complémentaires, ...* » ne pouvait donc trouver à s'appliquer à l'ancien secrétaire général.

En définitive, il ressort des éléments qui précèdent que la réglementation relative aux droits à congés n'était pas maîtrisée au cours de la période de contrôle.

2.3.2 La prime « Covid »

Covid et organisation du travail

Le mandat 2020 a débuté dans le contexte de gestion de la pandémie avec l'organisation du service public municipal en période de confinement du 17 mars au 11 mai 2020. La commune de Guerlesquin n'avait pas mis en place d'accord relatif au télétravail avant la crise sanitaire.

Au cours de la crise, un seul agent, le secrétaire général, était en capacité de télétravailler, au regard de l'équipement disponible, le seul ordinateur portable du parc informatique lui étant affecté. Toutefois, cette expérience n'a pas été concluante en raison de difficultés techniques au domicile. Dans ce contexte, une autre organisation a été rapidement mise en place avec le retour individuel en mairie, des trois agents concernés par la réalisation de tâches administratives et bureautiques, selon un principe d'alternance.

Si les collectivités sont tenues d'engager des négociations en application de l'accord du 13 juillet 2021⁸³, la mise en œuvre effective relève d'une faculté et non d'une obligation⁸⁴.

⁸³ Accord du 13 juillet 2021, au titre de l'ordonnance du 17 février 2021, conclu au niveau national et prévoyant que les employeurs des trois fonctions publiques doivent engager des négociations avant le 31 décembre 2021 pour déterminer les activités éligibles ou non éligibles au télétravail.

⁸⁴ Arrêt du 3 juin 2021, Cour administrative d'appel de Lyon : les dispositions réglementaires issues des articles 5 et 7 du décret du 11 février 2016 n'ont pas pour effet de « *poser un droit individuel au télétravail (...)* il appartient à l'organe délibérant d'organiser la mise en œuvre du télétravail dans la collectivité selon la nature

La délibération du 9 décembre 2021 précise les modalités de mise en oeuvre du télétravail⁸⁵ en limitant cette possibilité aux fonctions des agents en charge du secrétariat général et des ressources humaines. La délibération précise que les modalités d'instauration du télétravail seront appliquées « *à la condition que les ressources financières de la commune permettent les investissements nécessaires* » (acquisition de deux ordinateurs portables).

En mai 2020, le secrétaire général a également bénéficié d'une prime exceptionnelle d'un montant de 1 000 €, présentée comme correspondant au versement d'une « prime Covid » dont l'attribution a été rendue possible pour certains agents soumis à des sujétions exceptionnelles pour garantir la continuité du service dans le contexte de la crise sanitaire⁸⁶.

Conformément à l'article 3 du décret instituant la prime, « *sont considérés comme particulièrement mobilisés au sens de l'article 1^{er}, les personnels pour lesquels l'exercice des fonctions a, en raison des sujétions exceptionnelles auxquelles ils ont été soumis pour assurer la continuité du fonctionnement des services, conduit à un surcroît significatif de travail, en présentiel ou en télétravail ou assimilé* ». Il revient à chaque collectivité de définir quelles sont les missions qui ont pu être concernées, selon un principe d'appréciation qui appartient à la collectivité, au regard des organisations mises en place.

L'article 8 du décret précise les éléments suivants : « *pour les agents [de la fonction publique territoriale], les modalités d'attribution de la prime exceptionnelle sont définies par délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de son établissement public, dans la limite du plafond (...). Les bénéficiaires de la prime, le montant alloué et les modalités de versements sont déterminés par l'autorité territoriale* ».

Or, le conseil municipal ne s'est pas réuni entre le 19 décembre 2019 et le 28 mai 2020. Il n'a donc jamais délibéré pour instituer la prime « covid », contrairement à ce que la réglementation exigeait. Cette prime a cependant donné lieu à un arrêté pris par le maire⁸⁷. Cet arrêté, dépourvu de base légale, a porté attribution à l'ensemble des 14 agents de la collectivité d'une prime d'un montant compris entre 50 et 1 000 €. Ce dernier montant constitue le montant maximal autorisé par la réglementation⁸⁸. En réponse aux observations provisoires, l'ancien secrétaire général a confirmé avoir bénéficié de cette prime irrégulière à son montant maximal.

et les conditions d'exercice des activités et missions qu'elle exerce (...) [les dispositions en vigueur] donnent à [l']organe délibérant la faculté d'ouvrir aux agents la possibilité de demander de recourir au télétravail par la désignation des tâches et missions qu'il estime éligibles à ce mode d'organisation du travail ».

⁸⁵ Délibération 111/20 du 9 décembre 2021 portant sur le télétravail.

⁸⁶ 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 de la fonction publique 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

⁸⁷ Arrêté 1290/14 daté du 20 mai 2020, signé par le maire, M. Gildas JUIFF.

⁸⁸ Article 4 du décret précité.

2.3.3 La prime de fin d'année

L'ancien secrétaire général a perçu en décembre 2020 une prime de fin d'année, en application d'un arrêté signé par le maire. Le montant de la prime 2020 a atteint 10 119 € alors qu'il était d'environ 3 600 € entre 2017 et 2019⁸⁹.

Ce montant anormalement élevé s'explique par deux facteurs : les indemnités du compte épargne-temps de janvier et décembre, ainsi que la prime « Covid » versée en mai, ont été intégrées dans l'assiette de calcul de la prime de fin d'année. En outre, le coefficient de la prime a été doublé.

Le versement de l'indemnisation du CET au titre de l'année 2020, anticipé en décembre 2020 alors qu'il est en principe réalisé après la clôture de l'exercice concerné, avait manifestement pour objectif de permettre son intégration dans l'assiette de calcul de la prime de fin d'année. En tout état de cause, la chambre a démontré que les conditions n'avaient pas été réunies pour permettre la monétisation du CET en 2020.

L'irrégularité de la prime Covid a par ailleurs également été démontrée. L'assiette prise en compte pour le calcul de la prime de fin d'année a donc été abusivement et illégalement majorée.

En outre, le calcul de la prime a résulté de l'application injustifiée d'un taux doublé par rapport aux modalités de calcul appliquées au cours des années antérieures.

En 2020, la rémunération totale versée à l'ancien secrétaire général s'est élevée à 73 641 € brut. La chambre estime que sur ce montant, au moins 15 568 € sont indus.

Tableau n° 4 : Montant de rémunération indue

Rémunération brute hors indemnités CET et hors prime covid	48 048 €
x Taux, conformément au taux prime de fin d'année appliqué entre 2017 et 2019	7,60 %
= Prime de fin d'année théorique (A)	3 651 €
Prime de fin d'année versée en décembre 2020 (B)	10 119 €
Trop versé de prime de fin d'année (B-A)	6 468 €
+ Prime « Covid » indue	1 000 €
+ indemnisation irrégulière du CET au titre de 2020	8 100 €
= TROP VERSE TOTAL	15 568 €

Source : CRC.

⁸⁹ Montant de la prime de fin d'année : 3 610,35 € brut en 2017, 3 637,33 € brut en 2018 et 3 631 € brut en 2019.

Ce procédé de calcul liant compte épargne-temps et prime de treizième mois a permis à l'intéressé de bénéficier d'un complément significatif de rémunération, à l'occasion de son départ en retraite.

En application de l'article 37-1 à la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dans sa rédaction issue de la loi de finances rectificative pour 2011, les créances résultant de paiement indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, y compris, lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive⁹⁰.

La chambre demande donc à la commune de Guerlesquin de récupérer les sommes indûment versées à son ancien secrétaire général. À défaut, la responsabilité pénale de l'ordonnateur pourrait être engagée sur le fondement de l'article 432-10 du code pénal relatif au délit de concussion, infraction qui consiste à exonérer un tiers du paiement d'une somme due à la collectivité.

Recommandation n° 5 Émettre un titre exécutoire afin de recouvrer les sommes indûment versées au titre de la période comprise entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2020, au secrétaire général alors en fonctions.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur en fonctions a indiqué qu'un titre de recettes serait émis à l'encontre de l'intéressé, après que le rapport d'observations définitives de la chambre aura été présenté au conseil municipal.

CONCLUSION DE LA PARTIE

L'installation d'une nouvelle mandature en 2020 a été effectuée en répliquant un certain nombre de principes de gouvernance en vigueur au cours de la mandature précédente. La chambre invite la collectivité à modifier certaines irrégularités, aussi bien en ce qui concerne les instances décisionnelles que la gestion des ressources humaines, en fonction des dispositions réglementaires en vigueur, afin de sécuriser l'ensemble des décisions prises.

Il convient en outre de régulariser le versement indu effectué au profit du secrétaire général en décembre 2020.

⁹⁰ Dans un avis du 28 mai 2014 (n° 376501), le Conseil d'État a indiqué que ces dispositions sont applicables aux différents éléments de la rémunération d'un agent de l'administration.

3 LA REALISATION DE LA SALLE OMNISPORT

3.1 Un équipement livré à l'issue de quinze années de vicissitudes

3.1.1 De la nécessité de remplacer un bâtiment obsolète, à l'approche partenariale d'un équipement « structurant » pour le territoire

Jusqu'en 2019, la commune de Guerlesquin comptait dans son patrimoine un équipement sportif, principalement mis à la disposition du collège public Roz Avel. La salle de sport, mise en fonctionnement en 1981, disposait d'une surface sportive intérieure d'environ 800 m²⁹¹ et de deux surfaces extérieures qui nécessitaient des travaux de réfection et de mise aux normes. Un autre site, la salle Toul Mouded, accueillait par ailleurs d'autres activités sportives, principalement associatives.

Une délibération du conseil municipal en date du 11 octobre 2007 a autorisé l'exécutif à lancer une étude pour la réalisation d'un complexe sportif considérant les éléments suivants : *«une première approche permet de considérer que la réalisation d'un complexe neuf regroupant les activités sportives au terrain des sports actuels serait d'un coût inférieur à la rénovation et réfection des salles existantes pour lesquelles les financements à mettre en place seraient plus onéreux que ceux d'une réalisation nouvelle, pour laquelle des aides peuvent être obtenues»*⁹². La société d'aménagement du Finistère (SAFI)⁹³ a été retenue pour mener à bien cette étude.

Il en est résulté un document produit par la SAFI le 29 janvier 2008, intitulé « approche sommaire et synthétique », ne pouvant tenir lieu d'étude de faisabilité complète et dont les coûts présentés étaient indicatifs. Le coût estimatif de l'équipement représentait 2 161 770 €, dont un financement à la charge de la commune estimé à hauteur de 742 650 €.

Dans le cadre de sa politique de contractualisation avec les territoires, le département a mis en œuvre au cours des années suivantes un soutien affirmé auprès de la commune en raison de l'implantation du collège à Guerlesquin, indépendamment de l'évolution de la démographie scolaire caractérisant le territoire.

Entre 2011 et 2019, les effectifs du collège ont diminué de 267 à 211 élèves et les effectifs prévisionnels sont passés de 273 collégiens pour 2017 à 181 pour 2025, selon une projection de 2020⁹⁴.

⁹¹ Selon le dernier recensement des équipements sportifs 2020 disponible sur le site du ministère des sports.

⁹² Délibération 453/01 en date du 11 octobre 2007 autorisant la réalisation d'une étude pour le complexe sportif.

⁹³ SEM locale d'aménagement créée en 1969 à l'initiative du département du Finistère.

⁹⁴ Observatoire de la vie collégienne, ADEUPa Brest Bretagne, Département de Finistère, mai 2012 et observatoire de la vie collégienne, ADEUPa Brest Bretagne, Département de Finistère, septembre 2020.

Parallèlement au schéma départemental pluriannuel des travaux des collèges 2012- 2017 qui prévoyait des travaux de restructuration du collège Roz Avel⁹⁵, la reconstruction du gymnase de Guerlesquin a été inscrite par avenant au contrat de territoire⁹⁶ signé entre le département de Finistère et Morlaix communauté, le 20 juin 2013⁹⁷.

L'avenant au contrat de territoire précise les éléments suivants : « dans le domaine de l'enseignement, le conseil général souhaite développer, dans les prochaines années, la notion de « collège et territoire », afin de prendre en compte le rayonnement du collège dans sa proximité et de renforcer les liens entre les collectivités (...). Le collège est à la fois vecteur d'aménagement du territoire, garant de la continuité éducative et partenaire des services départementaux. Il est également un acteur du tissu économique, ouvert sur le monde et sur son environnement local »⁹⁸.

Concernant le financement, l'avenant précise « le conseil général affirme sa volonté, via cet avenant, d'inscrire plusieurs actions structurantes actuellement en cours d'élaboration sur le territoire et qui contribuent au mieux vivre ensemble. Il s'agit en premier lieu de la reconstruction du gymnase de Guerlesquin (...) [pour lequel] un soutien à hauteur de 1,5 M€ est retenu »⁹⁹.

Le principe d'un financement dérogatoire au règlement départemental¹⁰⁰ a ainsi été arrêté pour la salle de sport. L'opération a été réinscrite dans le contrat de territoire 2015-2020 avec le maintien de la subvention plafonnée à 1,5 M€.

3.1.2 Un délai de sept ans entre la définition du programme et l'attribution des marchés

À la suite de la signature de l'avenant au contrat de territoire entre le département et la communauté d'agglomération, le conseil municipal a délibéré en 2013 pour autoriser l'exécutif à lancer les opérations nécessaires à la réalisation de la nouvelle salle omnisport avec la précision suivante : « l'action [de reconstruction du gymnase de Guerlesquin] inscrite dans le contrat de territoire est portée en maîtrise d'ouvrage par la commune »¹⁰¹.

⁹⁵ Cf. schéma pluriannuel des collèges publics 2019-2026 : engagement des opérations en 2019 à hauteur de 2 M€ pour l'adaptation des locaux à l'évolution pédagogique.

⁹⁶ Le premier contrat de territoire de Morlaix communauté a été approuvé par la commission permanente du département du Finistère le 12 avril 2010.

⁹⁷ Délibération du conseil général du Finistère 2013-CG02-004 du 20 juin 2013 portant avenant au contrat de territoire de Morlaix communauté relatif à la révision à mi-parcours.

⁹⁸ Avenant au contrat de territoire de Morlaix communauté, page 14.

⁹⁹ Avenant au contrat de territoire de Morlaix communauté, page 18.

¹⁰⁰ Avenant au contrat de territoire de Morlaix communauté, page 43 : le taux d'intervention départemental peut être porté à 30 % du coût HT avec un plafond de 300 000 €, pour les équipements nécessaires à la pratique de l'EPS des collèges publics, pour une quotité d'utilisation correspondant à plus de 18 heures hebdomadaires.

¹⁰¹ Délibération 20/08 du conseil municipal en date du 11 juillet 2013 relative à la construction d'une salle de sports.

Trois groupes d'utilisateurs potentiels de l'équipement ont été identifiés : les collégiens (217 élèves), les élèves fréquentant les deux écoles élémentaires de Guerlesquin (96 élèves) et le public de quatre associations sportives communales regroupant environ 270 adhérents¹⁰².

Six versions du pré-programme ont été réalisées entre 2014 et 2017 par la SAFI. En octobre 2015, l'assemblée délibérante a approuvé la troisième version du projet¹⁰³. À ce stade la surface de bâtiment était de 1 947,24 m² correspondant à un budget global de 3 584 068 € HT, dont 2 731 964 € HT de travaux. L'étude de programmation prévoyait la construction d'une salle de sport avec un plateau sportif et d'une salle « polyvalente » en étage, ainsi que l'implantation d'un terrain de sport extérieur. L'ensemble devait permettre à la fois la réalisation d'activités sportives courantes et de compétitions.

Un mandat de maîtrise d'ouvrage a été attribué à la SAFI en mai 2016¹⁰⁴ pour assister la commune sur les plans technique, administratif et financier, sur la base du programme approuvé par la délibération d'octobre 2015.

Une nouvelle version de la programmation a été approuvée en avril 2017 par l'assemblée délibérante¹⁰⁵. Sans changer la destination du bâtiment¹⁰⁶, les contours du projet ont été redéfinis avec une réduction de bâti et des modifications tenant à l'organisation de l'espace. Pour un équipement d'une superficie de 1 767 m², le coût global a alors été estimé à 3 179 000 € HT.

Un maître d'œuvre a été choisi le 16 novembre 2017 à l'issue d'une procédure de concours d'architectes. À la suite de la validation de l'avant-projet définitif en 12 juillet 2018¹⁰⁷, dix-sept marchés de travaux ont été lancés. Après relance de certaines procédures, les dernières attributions ont eu lieu le 26 septembre 2019.

La redéfinition du programme de l'opération a conduit à une diminution des surfaces de 180 m² et à une réduction du coût de 305 964 € HT par rapport au projet initial. En avril 2017, l'assemblée délibérante a ainsi approuvé une programmation de travaux estimée à 3 179 000 € HT avec un taux estimatif de subventionnement de 71 %.

Concernant la passation des marchés de prestation intellectuelle, avant que le mandataire ne se substitue au maître d'ouvrage pour la passation des contrats de maîtrise d'œuvre puis de travaux, la collectivité a mené elle-même les procédures de mise en concurrence. S'agissant du marché de programmation conclu avec la SAFI¹⁰⁸, aucun élément permettant de constater une procédure de mise en concurrence n'a pu être transmis à la chambre.

¹⁰² Un club de hand-ball (30 licenciés), une école de danse (200 adhérents), un club de tennis de table (nombre de licenciés non communiqué) et un club de judo (35 licenciés). Source : compte rendu de la réunion de concertation et de recueil des données n° 1 du 22 janvier 2014.

¹⁰³ Délibération 091/14 en date du 7 octobre 2015 relative à la construction de la salle de sports.

¹⁰⁴ Date de notification du marché.

¹⁰⁵ Délibération 163/14 en date du 5 avril 2017 relative à la construction de la salle de sports.

¹⁰⁶ À l'initiative du maître d'ouvrage, les études ont été reprises notamment en raison d'une modification de l'implantation de l'équipement et « de raisons budgétaires » non développées au-delà de cette mention dans la délibération.

¹⁰⁷ Délibération 228/14 en date du 12 juillet 2018 portant sur la validation de l'avant-projet définitif de la salle omnisports.

¹⁰⁸ Montant réglé à la SAFI au titre de sa mission de programmiste : 14 115 € HT.

Le contrat de mandat de maîtrise d'ouvrage, passé selon article 28 du code des marchés publics en vigueur au moment du lancement de la procédure¹⁰⁹, a fait l'objet d'un avis d'appel public à la concurrence dans un journal d'annonce légal local ainsi que sur la plateforme Mégalis Bretagne. La qualité du contenu et les délais de publication n'appellent pas d'observation.

La question de la mise en concurrence se pose toutefois dans la mesure où le marché conclu à prix global forfaitaire pour un montant de 89 228,47 € HT a été porté par avenants à 97 203 € HT. Compte tenu du montant initial du contrat attribué à la SAFI, la collectivité aurait dû observer les règles de publicité s'appliquant aux marchés dont le montant est supérieur à 90 000 € HT pour éviter un dépassement du seuil. Le montant effectif aurait exigé une publication dans le bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP).

Le classement et l'archivage lacunaires des dossiers n'ont pas permis de retracer de manière exhaustive les procédures de commande publique mises en œuvre par la collectivité.

La chambre invite la commune à une plus grande vigilance dans le respect des procédures de la commande publique.

3.1.3 L'évolution des coûts de l'opération depuis la phase de programmation

Le déroulement des différentes étapes de construction de la salle de sport s'est heurté à divers aléas techniques, économiques et administratifs, dans le contexte de la crise sanitaire. En conséquence, la livraison du bâtiment a été retardée, ce qui a entraîné des coûts supplémentaires. Un écart de quinze mois entre le planning prévisionnel de réception du chantier élaboré lors du lancement de la consultation de maîtrise d'œuvre et la réception effective des travaux a été constaté¹¹⁰.

La période de consultation des entreprises a duré neuf mois, et non quatre, comme prévu dans le planning prévisionnel. Les rapports d'analyse des offres transmis par la SAFI indiquent que certains lots ont été relancés à trois reprises, à la suite de déclarations d'infructuosité en raison de la présentation d'offres irrecevables, inappropriées ou inacceptables et, parfois, en raison de l'absence d'offre. La liquidation de l'entreprise titulaire du lot « désamiantage » en cours de chantier a nécessité une relance de la consultation avec, en définitive, une attribution le 25 novembre 2020.

La phase travaux, débutée en juin 2019 a été perturbée à la fois par de nombreux arrêts de chantier dus à la relance de procédures de passation des marchés, ainsi que par des problèmes techniques de dévoiement de réseaux¹¹¹ et, d'une manière plus générale, par le contexte Covid. Les ordres de services transmis par la SAFI comptabilisent environ cinq mois d'arrêts de chantiers.

¹⁰⁹ Article 28 du décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 portant Code des marchés publics, relatif aux marchés à procédure adaptée.

¹¹⁰ Voir annexe n° 2 : calendrier de mise en œuvre de la construction.

¹¹¹ Travaux réalisés par ENEDIS portant sur des ligne haute tension.

L'enveloppe de travaux définie par le maître d'ouvrage, à l'issue des études de programmation était de 2 426 000 € HT¹¹². Le coût prévisionnel de réalisation proposé par le maître d'œuvre, au stade de l'avant-projet définitif, était de 2 631 800 € HT¹¹³, ce qui correspond à 2 583 198 € HT en valeur de base M0¹¹⁴.

L'augmentation du budget initial (+ 157 198 € HT) s'explique principalement par deux éléments. La nature du sol retenu pour l'implantation a nécessité la mise en œuvre de fondations spéciales, et les travaux de désamiantage ont été plus importants que ce que prévoyait l'étude de programmation. En septembre 2019, le résultat de la passation des marchés de travaux a abouti à un montant total de travaux de 2 670 143, 81 € HT soit une augmentation de 38 344 € HT par rapport au coût prévisionnel sur lequel s'était engagé le maître d'œuvre.

Les prestations d'ingénierie ont également augmenté, sans dépasser l'enveloppe prévisionnelle approuvée en 2017¹¹⁵. Au total, les surcoûts, tels que calculés par la chambre, peuvent être estimés à 195 344 € HT.

Dans le cadre de son contrat de mandat¹¹⁶, la SAFI a établi, à chaque phase de l'opération, un état prévisionnel des dépenses sur l'ensemble de l'opération.

Tableau n° 5 : L'évolution des états prévisionnels des dépenses à chaque phase de l'opération

Phases de l'opération	Montants en € HT
programmation- avril 2017	3 179 000
APD- juillet 2018	3 337 220
ACT-février 2019	3 377 059

Source : délibérations du conseil municipal des 7 avril 2017, 12 juillet 2018 et 26 septembre 2019.

L'état prévisionnel a tenu compte de l'ensemble des coûts d'investissement de l'opération intégrant la rémunération du mandataire. Entre la phase programmation et la phase d'assistance à la passation des contrats de travaux (« ACT ») apparaît une différence de 198 059 € HT qui correspond approximativement aux surcoûts calculés précédemment. Un poste de dépenses dédié aux aléas techniques et à l'impact des révisions de prix, estimé au stade de la programmation à 142 000 € HT, a également été prévu.

¹¹² Délibération 163/14 en date du 5 avril 2017 relative à la construction de la salle de sports.

¹¹³ Délibération 228/14 en date du 12 juillet 2018 portant sur la validation de l'avant-projet définitif de la salle omnisports.

¹¹⁴ Prix établi selon la valeur de base ou mois m0, c'est-à-dire septembre 2017 selon l'article 7 de l'acte d'engagement.

¹¹⁵ La validation de l'APD a permis de fixer la rémunération définitive du maître d'œuvre à 294 641 € H.T. soit une augmentation de 11 641 € HT par rapport à sa rémunération provisoire. Par avenants (novembre 2019 et septembre 2020), le forfait du mandataire a augmenté de 7 975 € H.T., représentant un montant de 97 203 € H.T., pour tenir comptes de sujétions particulières tenant au temps passé supplémentaire pour la passation des marchés de travaux et à l'allongement de la durée du marché du fait de la crise sanitaire. Le prévisionnel des dépenses concernant ces deux prestations était estimé à 394 000 € H.T.

¹¹⁶ Article 3.3 de l'acte d'engagement.

Le prix définitif des travaux ne sera fixé que lorsque les réserves seront levées et les décomptes définitifs établis. Le document de suivi financier transmis par la SAFI permet, cependant, d'estimer à la fin de l'année 2021 les prestations complémentaires - incluant les révisions de prix - ayant fait l'objet d'un avenant, à 46 137 € HT¹¹⁷.

À ce stade de l'opération et selon les éléments transmis par le mandataire, les surcoûts affectant l'opération sont estimés à 102 196 € HT, déduction faite de l'enveloppe prévue pour financer les aléas et révisions de prix, ce qui correspond à 0,03 % du coût total du projet voté en 2017.

L'économie générale de l'opération n'a donc pas été bouleversée par les retards et l'évolution technique du projet.

3.2 L'enjeu de l'exploitation

La salle omnisport a été mise en service en septembre 2021 sous l'appellation « complexe sportif Jacques Tilly »¹¹⁸.

3.2.1 Un impact sur les dépenses de fonctionnement non anticipé

La construction de la salle de sport à hauteur de 3,4 M€ de crédits d'investissement a nécessairement un impact sur les budgets de fonctionnement et d'investissement à venir. Les coûts de maintenance et d'exploitation n'ont pas été estimés alors que, par nature, ce type d'équipement, fait l'objet, en plus des travaux d'entretien classiques, de dépenses résultant de l'évolution des normes d'accessibilité, de sécurité et de performance énergétique.

Le législateur a prescrit la prise en compte des coûts de fonctionnement liés aux opérations majeures d'investissement. En application de l'article L. 1611-9 du CGCT, il est en effet nécessaire de présenter à l'assemblée délibérante une étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement pour tout projet d'investissement exceptionnel, défini comme tel en fonction du coût prévisionnel de l'opération rapporté aux recettes réelles de fonctionnement¹¹⁹. L'article D. 1611 du CGCT créé par le décret n° 2016-892 du 30 juin 2016 relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement¹²⁰ précise que, dans les communes dont la population est inférieure à 5 000 habitants, l'étude d'impact est obligatoire pour tout projet d'opération d'investissement dont le montant prévisionnel total des dépenses est supérieur à 150 % des recettes réelles de fonctionnement.

¹¹⁷ Fiche de suivi des travaux modificatifs établie par la SAFI.

¹¹⁸ Procès-verbal du conseil municipal en date du 8 juillet 2021 : présentation du choix retenu pour le nom de la salle et du totem présentant les logos des financeurs publics.

¹¹⁹ Article L. 1611-9 du CGCT : « une étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement est établie pour tout projet d'opération exceptionnelle d'investissement. Cette étude est jointe à la présentation du projet d'opération exceptionnelle d'investissement à l'assemblée délibérante, qui peut intervenir à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ou du vote d'une décision budgétaire ou lors d'une demande de financement ».

¹²⁰ Cf. article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Le projet approuvé en conseil municipal le 5 avril 2017 indiquait un montant prévisionnel de dépenses à hauteur de 3,8 M€, soit plus de 150 % des recettes réelles de fonctionnement 2016, lesquelles s'élevaient à 1 878 332 €.

Si l'approbation initiale du projet de construction de la salle de sport est antérieure à l'entrée en vigueur des dispositions précitées, il aurait été de bonne gestion, lors de l'approbation du programme intervenue en 2017, de présenter une projection de l'opération en « coût global », c'est-à-dire en présentant le coût de l'opération en investissement et les coûts récurrents qui en résultent en fonctionnement.

3.2.2 Des coûts différés qui peuvent peser fortement sur le budget communal

Le coût des opérations de maintenance, nécessaires à la conservation en bon état de marche du bâtiment et des installations techniques, intègre les coûts d'entretien courant et de maintenance préventive, de maintenance corrective, ainsi que les coûts de gros entretien et de renouvellement des équipements. Le budget principal de la commune devra comprendre les crédits correspondants qui peuvent représenter des montants conséquents, au cours du cycle de vie de l'équipement, soit environ quarante ans pour une salle omnisport¹²¹.

La salle omnisport générera des coûts d'exploitation plus élevés que pour l'équipement précédent, d'une surface moindre, et par ailleurs, non chauffé.

Les premiers éléments d'évaluation en la matière ont été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante lors de la validation de l'APD en juillet 2018, sous forme d'études d'approvisionnement en énergie réalisées par le maître d'œuvre¹²².

Une estimation du coût d'exploitation annuel de l'équipement a été réalisée par la chambre à partir des postes de dépenses « personnel », « assurance », « entretien divers » et « fluides ».

¹²¹ Selon une publication de la mission interministérielle de la qualité de la construction publique (MICQP), les coûts différés de maintenance technique et d'exploitation peuvent représenter trois à quatre fois le montant total du coût des travaux.

¹²² La consommation de gaz a été estimée en faisant la moyenne de l'estimation figurant dans l'étude de faisabilité (qui surestime le besoin en eau chaude) et du contrat passé par la collectivité avec un fournisseur d'énergie (qui ne précise aucun principe de fonctionnement particulier).

Tableau n° 6 : Estimation du coût d'exploitation de la salle de sport

Nature des dépenses	Coût annuel € HT
Charges de personnel	16 076 ¹²³
Chauffage des locaux	15 587
Consommation d'eau/électricité	NC
Contrats d'entretien divers	NC ¹²⁴
Assurance	NC
Total coût d'exploitation	31 663

Source: CRC, à partir de l'étude de faisabilité de MOE (mars 2018) et des éléments transmis par la collectivité.

Selon les éléments obtenus, le coût d'exploitation annuel hors fluides, assurance et contrats divers peut être évalué à 31 663 €. Ce coût estimatif sera nécessairement supérieur au regard de la sensibilité des fournitures à l'inflation.

Le planning d'occupation de la salle prévoit une répartition des créneaux entre le collège et les associations, à la fois au sein du complexe sportif constitué du plateau sportif et de la salle polyvalente, et sur le terrain extérieur. Il est possible d'établir que l'espace couvert est utilisé à 45 % par les élèves du collège et 55 % par les associations¹²⁵.

Le département du Finistère verse une « dotation enseignement physique et sportif » en contrepartie de la mise à disposition des équipements sportifs communaux pour l'utilisation par les collégiens. Le forfait horaire unique, principe adopté en 1999, fait l'objet d'une réévaluation annuelle sur la base de l'indice de l'évolution des prix à la consommation. En application du règlement relatif à la dotation EPS (éducation physique et sportive), le conseil départemental a attribué une dotation de 7 216,18 €, au titre de l'année 2021, à la commune de Guerlesquin¹²⁶.

Aux termes de l'article L. 1311-15 du CGCT, l'utilisation d'équipements collectifs par une collectivité territoriale fait l'objet d'une participation financière au bénéfice de la collectivité territoriale, propriétaire de ces équipements. Le montant de cette participation financière est calculé par référence aux frais de fonctionnement des équipements. Le Conseil d'État a reconnu¹²⁷ que font partie des dépenses que les départements doivent supporter pour les collèges, celles destinées à mettre à disposition des élèves les installations nécessaires à l'enseignement de l'éducation physique et sportive.

¹²³ La collectivité a estimé les charges de personnel annuelle (charges sociales incluses) ce coût intègre l'intervention de 3 agents techniques à raison de 6h30 par semaine pour l'entretien de la salle et des espaces verts et l'intervention et d'un agent sur la maintenance sur les équipements d'alarme et incendie à raison de 2 heures. Les fluides à savoir l'eau et l'électricité n'ont pu faire l'objet d'une estimation réaliste.

¹²⁴ Pour la maintenance, la collectivité n'a pas été en mesure de transmettre les estimations prévisionnelles des dépenses assurances et d'entretien courant.

¹²⁵ Neuf créneaux par semaine sont réservés pour le collège sur le plateau sportif dont trois créneau d'1h30 pour l'UNSS et six créneaux d'environ 3h pour la pratique de l'EPS ce qui représente 23h. Le collège dispose en outre de six créneaux pour utiliser le stade c'est-à-dire environ 18 h. Les associations occupent l'espace couvert environ 28h00 par semaine. Les estimations d'occupation reposent sur la période scolaire c'est-à-dire 35 semaines, qui correspond généralement à la saisonnalité de l'activité des associations.

¹²⁶ Délibération de la commission permanente du conseil départemental CP-2021-06-038 en date du 7 juin 2021 portant sur les tarifs restauration 2022, la convention restauration Carantec, les dotations EPS et complémentaires de fonctionnement. La participation départementale horaire est de 4,03 € pour les terrains de plein air et de 8,06 € pour les gymnases et salles de sport.

¹²⁷ Conseil d'État, arrêt du 10 janvier 1994, n° 138121 138182 14144- considérant 4.

Au regard de l'estimation du coût annuel de fonctionnement de l'équipement et en considérant que le partage équitable des frais entre les utilisateurs devrait tenir compte du temps d'occupation de la salle par les intéressés, la dotation versée par le département, basée sur des tarifs fixés en 1999, couvrira très partiellement les frais de fonctionnement occasionnés par l'accès des collégiens à l'équipement. Le fonctionnement du complexe omnisport mis en service en septembre 2021 va générer des charges annuelles de fonctionnement estimées à environ 40 000 €¹²⁸. Au regard de ce montant estimatif, la dotation EPS versée par le département du Finistère déterminerait une couverture des coûts de fonctionnement à hauteur de 22,7 %, alors que les collégiens représentent 45 % du temps d'usage du site.

La chambre constate que le règlement départemental ne tient pas compte des éléments de coût réel et des caractéristiques de vétusté des bâtiments utilisés pour indemniser les communes mettant à la disposition des collégiens des équipements sportifs, selon le caractère récent du bâtiment.

3.2.3 Des mises à disposition à formaliser

Le règlement intérieur de la salle de sport adopté par délibération du conseil municipal le 23 septembre 2021¹²⁹ dispose que les associations versent une caution de 50 € en contrepartie de la remise du badge d'accès et une caution de 500 € renouvelée chaque année pour l'utilisation de la salle. En revanche, alors que les associations disposent de 55 % du temps d'usage du site, elles bénéficient d'une mise à disposition gratuite de l'équipement, les frais de fonctionnement liés à l'utilisation des lieux étant intégralement pris en charge sur le budget communal.

Conformément à l'article L. 2144-3 du code général des collectivités locales, le conseil municipal pourrait fixer une contribution financière due en contrepartie de l'utilisation des locaux. À défaut de mise en place d'une tarification auprès des associations utilisatrices, la valorisation de la mise à disposition serait de bonne gestion, notamment en ce qui concerne les associations par ailleurs bénéficiaires de subventions communales.

Les responsables du collège et les responsables associatifs ont signé le règlement intérieur du complexe sportif Jacques Tilly. Une formalisation plus aboutie pourrait prendre la forme de conventions d'occupation qui contractualiseraient la responsabilité de chacune des parties, par rapport aux conditions d'utilisation des locaux et aux éventuelles conditions financières de mise à disposition.

Recommandation n° 6 Suivre l'ensemble des coûts résultant de l'exploitation du complexe sportif pour valoriser la mise à disposition.

¹²⁸ Hors fluide et entretien.

¹²⁹ Délibération 099/20 du 23 septembre 2021 portant règlement du complexe salle omnisport.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que l'estimation de l'ensemble des coûts résultant de l'exploitation du complexe sportif avait été prise en compte pour la préparation du budget prévisionnel 2022 et ferait l'objet d'un suivi au cours de l'année. Il a également précisé qu'une rencontre avec des interlocuteurs du département était par ailleurs envisagée, concernant la mise à disposition de l'équipement auprès du public collégien.

CONCLUSION DE LA PARTIE

Le conseil municipal a pris en 2017 la décision d'investir pour construire une salle de sport dont le coût estimé représentait trois fois les produits de gestion annuels de la collectivité. Les exigences du pilotage technique et financier d'un projet de cette nature ont certainement dépassé la capacité de l'équipe communale, malgré le recrutement d'un mandataire à ses côtés.

La maîtrise d'ouvrage communale a présenté des faiblesses dans la décision d'investir à hauteur d'un tel montant, dans le choix du financement et dans la conduite d'une opération n'intégrant pas les incidences de l'exploitation. Les coûts différés pourraient grever lourdement la section de fonctionnement au cours des exercices à venir.

4 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

La fiabilité des comptes conditionne la qualité de l'information financière et l'évaluation de la performance de la gestion. La conformité de la reddition des comptes constitue l'indispensable préalable à la justification de l'emploi des fonds publics.

4.1 La nécessité d'une information concise, transparente et intelligible

4.1.1 À destination des élus

Les communes de moins de 3 500 habitants ne sont pas tenues d'organiser un débat d'orientations budgétaires (DOB) préalablement à l'adoption de leur budget¹³⁰ ; l'absence de DOB au sein du conseil municipal de Guerlesquin ne contrevient donc pas à la réglementation.

Les procès-verbaux des séances budgétaires du conseil municipal sont succincts, ils présentent des informations utiles sur les affectations de résultats, les taux d'imposition, la subvention au CCAS, les participations financières diverses et les indemnités de fonction, les emprunts. En préalable au vote du budget, le compte de gestion est approuvé et le compte administratif est arrêté.

Le procès-verbal de la séance d'adoption du budget 2021 fait état d'une pratique nouvelle concernant la présentation réalisée par l'ordonnateur en présence du comptable public. Le projet de budget primitif a été préalablement transmis aux élus concomitamment à la convocation, quatre jours avant la séance. Contrairement aux exercices précédents au cours desquels les documents d'information budgétaire étaient remis aux élus le jour de la séance¹³¹, les élus disposent, en 2021, des informations budgétaires essentielles.

L'assemblée délibérante vote sa section d'investissement par opération. Cette présentation budgétaire permet une lisibilité en matière d'affectation des crédits.

Les budgets et les comptes de la commune présentent des informations détaillées sur la situation financière et patrimoniale de la collectivité. L'examen des documents budgétaires relève toutefois deux anomalies :

- les états du personnel ne sont pas systématiquement remplis : c'est le cas par exemple du compte administratif 2020 et du budget primitif 2021 ;
- les états de la dette annexés aux trois derniers comptes administratifs présentent des encours qui ne sont pas strictement identiques à ceux mentionnés dans la balance du compte de gestion¹³².

¹³⁰ Article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.

¹³¹ Cf. 2.1. Des éléments de gouvernance à préciser ou à modifier.

¹³² En 2020, l'annexe A2.2 du compte administratif indique un encours de 2 150 664,79 € alors que la balance du compte de gestion présente un solde de dette à 2 143 451,80 €.

La chambre invite la collectivité à présenter en annexe de ses comptes, un état du personnel et un état de la dette correctement renseignés.

4.1.2 À destination des citoyens

La publicité des budgets et des comptes satisfait aux dispositions prévues par la loi NOTRe¹³³. Les délibérations ainsi que les tarifs des services municipaux sont publiés sur le site internet de la commune. Les principaux éléments d'informations budgétaires sont présentés dans un bulletin municipal diffusé mensuellement et mis en ligne sur le site internet de la commune. Les données financières font l'objet d'une présentation détaillée et d'illustrations graphiques qui facilitent leur compréhension.

La communication sur les délibérations et la tarification n'appelle pas d'observation.

4.2 Une lisibilité des comptes insatisfaisante

4.2.1 Une absence de comptabilité d'engagement viciant le calcul des restes à réaliser

La comptabilité d'engagement des dépenses est une obligation¹³⁴, pour toutes les communes, quelle que soit leur taille. Cette disposition permet à l'ordonnateur d'apprécier, en cours d'exécution budgétaire, le montant des crédits disponibles pour les dépenses de la section de fonctionnement et de la section d'investissement, en fonction du volume de mandats émis, ainsi que des engagements de la collectivité envers les tiers. Elle doit faciliter, en fin d'exercice, l'établissement de l'état des dépenses engagées non mandatées, joint au compte administratif.

La commune de Guerlesquin ne tient pas de comptabilité d'engagement.

Les dispositions réglementaires prévoient que les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. En dépit de l'absence d'une comptabilité d'engagement qui aurait permis de déterminer le montant des restes à réaliser, le compte administratif 2020 en prévoit pour près d'1 M€. La délibération du 29 avril 2021¹³⁵ a modifié le montant des restes à réaliser inscrit au budget primitif 2021 sur la base du compte administratif 2020, soit un montant de 560 000 €.

¹³³ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹³⁴ Article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

¹³⁵ Délibération 081/2020 en date du 29 avril 2021 portant décision modificative.

Il a été précisé au cours de l’instruction que le montant des restes à réaliser 2021 avait été déterminé, selon un calcul approximatif qui consistait à déduire de l’enveloppe travaux « salle de sport » les appels de fond versés à la SAFI. Or, les restes à réaliser doivent être établis au 31 décembre de l’exercice concerné, à partir des engagements juridiques retracés dans la comptabilité d’engagement¹³⁶. Sans comptabilité d’engagement¹³⁷, les restes à réaliser inscrits dans les documents budgétaires ne sont pas sincères.

Recommandation n° 7 Mettre en place une comptabilité d’engagement¹³⁸ conformément à l’article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse, l’ordonnateur a indiqué que la mise en place d’une comptabilité d’engagement était prévue pour le second semestre 2022.

4.2.2 Un suivi approximatif du patrimoine

L’état de l’actif transmis par le comptable en octobre 2021 valorise l’état brut du patrimoine à 28 M€.

La collectivité dispose de fiches d’immobilisations issues de son logiciel de comptabilité qui ne couvrent pas l’ensemble de son actif patrimonial. La comparaison de l’état de l’actif et de l’inventaire n’est pas concordante. À ce jour, l’inventaire réalisé par la collectivité correspond à une estimation du patrimoine pour une valeur brute de 10 M€.

Recommandation n° 8 Dresser un inventaire complet du patrimoine communal en concordance avec l’état de l’actif réalisé par le comptable public.

Dans sa réponse, l’ordonnateur a indiqué que ce travail serait réalisé en 2022.

¹³⁶ Article 4 de l’arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l’engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics pris pour l’application des articles L. 2342-2, L. 33341-1 et L. 4341-1 du code général des collectivités territoriales.

¹³⁷ Article 4 de l’arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l’engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics pris pour l’application des articles L. 2342-2, L. 33341-1 et L. 4341-1 du code général des collectivités territoriales.

¹³⁸ Cf. *Guide synthétique de la comptabilité des dépenses engagées*, Comité national de fiabilité des comptes locaux, www.collectivites.locales.fr.

4.2.3 Une comptabilisation perfectible des subventions

L'instruction comptable M 14 prévoit la possibilité d'inscrire les subventions d'investissements rattachées à des biens non amortissables sur un compte spécifique¹³⁹ permettant de financer une partie de la dette contractée par la collectivité. Les subventions d'investissements perçues au titre de l'opération de construction de la salle omnisport¹⁴⁰ étaient de nature à être comptabilisées de cette façon, ce qui aurait ainsi contribué à l'équilibre des opérations financières.

La commune de Guerlesquin verse annuellement une subvention d'équilibre à son budget annexe « groupe scolaire » via le compte 65736 « subventions de fonctionnement aux organismes publics ». Le versement de subventions ayant vocation à équilibrer les budgets de ses services¹⁴¹ doit être constaté sur le compte 6521 qui enregistre la prise en charge du déficit des budgets annexes. L'objectif est de rendre lisibles les mouvements financiers opérés entre le budget principal de la commune et les budgets annexes, surtout si la subvention a vocation à combler un déficit.

Les dispositions prévues par l'instruction comptable portant sur les subventions d'investissement rattachées à des actifs non amortissables auraient permis d'utiliser les subventions d'investissement pour la construction de la salle omnisport afin de financer une partie de sa dette et ainsi, renforcer les ressources propres.

4.3 Un défaut de pilotage des projets d'investissement

4.3.1 Des projets déconnectés de toute prospective

Dans un objectif de maîtrise de leur trajectoire financière, les collectivités ont intérêt à définir une stratégie d'investissement à partir d'une planification des opérations et des hypothèses de leur financement.

Si la présentation d'un rapport sur les orientations budgétaires ainsi que sur les engagements pluriannuels est une obligation uniquement pour les communes de plus de 3 500 habitants¹⁴², il aurait toutefois été de bonne gestion, au regard du volume financier des investissements envisagés, que l'exécutif propose au conseil municipal de Guerlesquin, dès 2016, un plan prévisionnel d'investissement exhaustif, dans l'objectif d'anticiper les besoins de financement.

¹³⁹Compte 138 qui comptabilise les subventions d'investissement non transférables.

¹⁴⁰ Inscrites sur un compte n°132.

¹⁴¹ Procès-verbal du conseil municipal du 12 avril 2021.

¹⁴² Article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.

Le nécessaire conseil technique et financier préalable à une programmation pluriannuelle des investissements a été proposé dans un cadre partenarial. Le protocole relatif au plan d'action pour le centre de Guerlesquin¹⁴³, lequel portait contractualisation pour des opérations d'investissement à hauteur d'un montant prévisionnel de 1,42 M€ dont 1,19 M€ à la charge de la commune seule, mentionnait l'engagement suivant : « *la Caisse des dépôts pourra mettre à la disposition de la collectivité partenaire son expertise pour analyser, rétrospectivement et de façon prospective, sa situation financière, notamment pour les besoins de financement du plan prévisionnel d'investissement* ».

La chambre estime regrettable que la commune n'ait pas jugé bon de donner suite à cette proposition.

L'absence de prospective financière a été tout particulièrement préjudiciable en ce qui concerne le financement de l'opération de construction de la salle omnisport.

4.3.2 Une amorce de programmation à partir de 2021

Deux documents de programmation des investissements ont été communiqués au cours de l'instruction. Le premier, interne à l'administration, n'a pas été présenté aux élus. Le second a été validé par le maire et les adjoints lors de réunions préparatoires au vote du budget 2021.

Si la mise en place de cette démarche de programmation pluriannuelle est de bonne gestion, tout particulièrement dans l'optique de la préparation budgétaire, elle ne doit pas correspondre uniquement à la présentation des projets envisagés, sans intégrer les opérations en cours et les dépenses d'entretien. L'enjeu porte sur la détermination des besoins de financement de l'ensemble des investissements. En l'occurrence, le plan pluriannuel d'investissement présenté le 6 juillet 2021 n'a pas pris en compte l'opération de construction de la salle omnisport qui représentait alors un investissement prévisionnel à hauteur de 3,37 M€ et pour laquelle les premiers engagements datent de 2019. D'autre part, les montants financiers présentés dans le document ne sont pas cohérents avec les inscriptions portées au budget primitif 2021¹⁴⁴.

¹⁴³ Protocole signé le 1^{er} juin 2018 entre l'État, la région Bretagne, la Caisse des dépôts, l'Etablissement public foncier de Bretagne, la commune de Guerlesquin et l'EPCI Morlaix communauté, à la suite de l'appel à candidatures « *dynamisme des bourgs ruraux et des villes en Bretagne* ».

¹⁴⁴ À titre d'exemple, le programme de voirie 2021 ne comprend aucune inscription au BP 2021, tandis que le document de programmation des investissements prévoit 315 139 € de travaux pour 2021.

CONCLUSION DE LA PARTIE

L'information budgétaire disponible pour le public est de qualité et celle à destination des élus a crû en pertinence depuis l'exercice 2021. La qualité comptable doit être en revanche améliorée, notamment par la mise en œuvre d'une comptabilité d'engagement et par la réalisation d'un inventaire physique et comptable du patrimoine.

Les prévisions budgétaires relatives aux investissements doivent par ailleurs s'inscrire dans une approche globale intégrant les dépenses d'entretien, de renouvellement et, le cas échéant, celles portant sur de nouveaux équipements, en fonction d'une prospective financière qui permet d'envisager leur financement.

5 LA SITUATION FINANCIERE

5.1 Le périmètre de l'analyse financière

En 2020, les comptes de la commune de Guerlesquin comprennent un budget principal et trois budgets annexes de services publics administratif portant sur un lotissement, un groupe scolaire et des logements sociaux. Dans la mesure où le budget principal concentre 89 % des crédits votés, l'analyse financière porte sur ce budget.

La période d'analyse couvre les exercices 2017 à 2020. En effet, l'année 2016 constitue un exercice atypique en raison du versement au budget principal des résultats des budgets annexes « eau » et « assainissement » dans le cadre du transfert de compétences, ce qui justifie la non prise en compte de cet exercice dans l'analyse.

Au cours de l'exercice 2020, la commune de Guerlesquin a engagé le montant le plus élevé de dépenses d'investissement en euro par habitant (1 265 €), comparativement aux dépenses des autres communes de l'agglomération de Morlaix (338 € par habitant)¹⁴⁵.

Dans ce contexte singulier, la capacité de la commune à dégager de son fonctionnement suffisamment d'épargne pour rembourser sa dette et financer une partie des investissements futurs, se pose avec une acuité renforcée.

5.2 Une dégradation continue des marges de manœuvre

5.2.1 Des produits de gestion en diminution

Tableau n° 7 : Évolution des produits de gestion

En €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	571 977	581 193	599 201	597 747	1,5%
+ Fiscalité reversée	500 275	484 375	462 508	456 324	-3,0%
= Fiscalité totale (nette)	1 072 252	1 065 567	1 061 709	1 054 071	-0,6%
+ Ressources d'exploitation	79 407	85 704	85 421	69 846	-4,2%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	187 199	135 124	122 438	122 188	-13,3%
+ Production immobilisée, travaux en régie	115 621	0	0	0	-100,0%
= Produits de gestion	1 454 479	1 286 395	1 269 567	1 246 106	-5,0%

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

¹⁴⁵ Comptes de gestion 2020 des communes de l'agglomération de Morlaix ; voir annexe 3.

5.2.1.1 Des produits de la fiscalité directe modérés et peu dynamiques

Au cours de la période 2017-2020, le produit de la fiscalité directe perçue par la commune de Guerlesquin est composé de la taxe d'habitation, de la part communale de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la part communale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties¹⁴⁶.

D'une manière générale, l'évolution du produit de la fiscalité immobilière et du produit de la fiscalité foncière résulte d'un « effet base » dû à la revalorisation forfaitaire des bases locatives cadastrales¹⁴⁷ et à la croissance physique des bases d'imposition, associé ou non à un « effet taux », résultant d'une action sur le levier fiscal par délibération des collectivités concernées.

Les taux votés par la commune n'ont pas évolué au cours de la période de contrôle, la dernière modification des taux datant de l'exercice 2010. L'évolution du produit total de la fiscalité entre 2017 et 2020, constaté à hauteur de + 5 % pour atteindre 597 747 €, résulte donc du seul « effet base ».

5.2.1.2 De moindres reversements de fiscalité

Le produit total de la fiscalité reversée est passé de 500 275 € à 456 324 €, notamment en raison des transferts de compétences opérés¹⁴⁸ et de l'évolution, en conséquence, du montant de l'attribution de compensation¹⁴⁹.

La communauté d'agglomération de Morlaix contribue au fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) depuis 2017, d'où une diminution progressive du montant perçu au titre du FPIC, en application du mécanisme de garantie de sortie progressive.

Contrairement aux diminutions constatées en ce qui concerne la fiscalité reversée à l'échelle communautaire, le produit du fonds départemental de péréquation des DMTO a évolué à hauteur de + 56 % sur la période 2017-2020, pour atteindre 57 612 € en 2020.

¹⁴⁶ En application de la loi de finances n°2019-1479 du 28 décembre 2019 pour 2020, à compter du 1^{er} janvier 2021, les communes ne conservent plus que le produit de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et sur les logements vacants ; la perte de la taxe d'habitation sur les résidences principales est compensée par l'attribution de la part de taxe foncière sur les propriétés bâties antérieurement perçue par les départements.

¹⁴⁷ Revalorisation déterminée en loi de finances : + 1 % en 2016 ; + 0,4 % en 2017 ; + 1,1 % en 2018, + 2,2 % en 2019 ; + 1,2 % en 2020.

¹⁴⁸ Transfert de la compétence « zone d'activité économique concertée » de la commune de Guerlesquin à Morlaix agglomération en 2017 et de la compétence « gestion des eaux pluviales », en 2020.

¹⁴⁹ Voir tableau détaillé en annexe3.

Évolution du produit issu du fonds de péréquation départemental des droits de mutation à titre onéreux (FDPDMTO)

L'article 1595bis du code général des impôts prévoit la perception au profit d'un fonds de péréquation, d'une taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière exigible sur les mutations à titre onéreux, dans toutes les communes dont la population n'excède pas 5 000 habitants, autres que les communes classées comme stations de tourisme.

Les ressources provenant de ce fonds sont réparties suivant un barème adopté par le conseil départemental qui doit tenir compte, notamment, de l'importance de la population, du montant des dépenses d'équipement brut et de l'effort fiscal fourni par la collectivité bénéficiaire.

Le règlement adopté chaque année permet la répartition du fonds de l'année n , à partir de l'assiette à répartir collectée en année $n-1$ et des données issues des comptes de gestion des communes de l'exercice $n-1$.

Pour l'année 2021, le fonds de péréquation départemental a atteint le montant de 14 214 797 €, en augmentation de 48 % par rapport à 2016. Parmi les 277 communes du Finistère, 231, dont les quatre îles Batz, Molène, Ouessant, Sein, sont attributaires du FDPDMTO. Entre 2016 et 2021, le nombre de communes bénéficiaires a diminué de huit, en raison d'un dépassement du seuil démographique de 5 000 habitants¹⁵⁰, d'une transformation en commune nouvelle¹⁵¹ ou d'un classement en station de tourisme¹⁵².

Sans ajout aux critères réglementaires, le règlement adopté par le conseil départemental du Finistère prévoit une répartition avec une pondération de 60 % en fonction de l'effort fiscal, 30 % en fonction de la population légale et 10 % en fonction des dépenses d'équipement brut par habitant¹⁵³.

Les montants des dotations sont compris entre 101 333 € (Plouhinec) et 31 734 € (Tréflévénez). La dotation moyenne par habitant s'élève à 61,70 €, entre un maximum de 373,48 € (Trégarvan) à un minimum de 11,25 € (Saint-Jean-Trolimon). Le montant attribué à la commune de Guerlesquin pour 2021 est de 57 567 €, soit 43,81 € par habitant.

Les modalités de répartition du fonds départemental de péréquation des DMTO ne valorisent pas l'effort d'investissement de la commune de Guerlesquin, en augmentation de 596 % entre 2016 et 2020.

¹⁵⁰ Commune nouvelle de Plouigneau résultant de la fusion de la commune de Plouigneau et de Le Ponthou à la date du 1er janvier 2019 (5 084 habitants).

¹⁵¹ Fusion de la commune de Guipronvel avec celle de Milzac à la date du 1er janvier 2017 (commune nouvelle de Milzac-Guipronvel) ; fusion de la commune de Locmaria-Berrien avec celle de Poullaouen à la date du 1er janvier 2019 (commune nouvelle de Poullaouen), fusion de la commune de Plouénour-Trez avec Brignogan-Plages à la date du 1er janvier 2017 (commune nouvelle de Plouénour-Brignogan-Plages).

¹⁵² Classées en station de tourisme au cours de la période : commune nouvelle d'Audierne (fusion des communes d'Audierne et Esquibien), commune de Clohars-Carnoët, commune de Landéda.

¹⁵³ Délibération du conseil départemental CD-2021-10-016 du 21 octobre 2021 portant sur le fonds départemental de péréquation des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement 2021.

5.2.1.3 Une contraction continue des ressources institutionnelles

La DGF attribuée à la commune de Guerlesquin est passée de 75 449 € en 2017 à 55 214 € en 2020, notamment en raison de la diminution de la population légale¹⁵⁴. Au cours de la même période, les communes bretonnes appartenant à la strate de 500 à 2 000 habitants ont enregistré une augmentation de 1 % par an en moyenne¹⁵⁵.

La commune n'est pas éligible aux fractions « cible » et « bourg centre » de la dotation de solidarité rurale de la DGF.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022¹⁵⁶, les concours financiers de l'État aux collectivités, et notamment la dotation globale de fonctionnement (DGF), ne font plus l'objet d'une diminution systématique. Toutefois, en raison de l'évolution des données déterminant le calcul de la DGF¹⁵⁷, une réfaction de la dotation entre deux exercices reste possible.

Cette situation caractérise la commune de Guerlesquin dont le montant de la DGF a poursuivi sa diminution en 2018 et au cours des exercices suivants, sans que celle-ci soit compensée par l'évolution des autres ressources institutionnelles. Il en résulte une diminution de - 13,3 % en moyenne annuelle des ressources institutionnelles au cours de la période 2017-2020.

5.2.1.4 Des ressources d'exploitation en diminution

Les produits issus des revenus locatifs et les produits du domaine restent relativement stables entre 2017 et 2019, alors que le produit de l'année 2020 reflète le confinement lié à la crise sanitaire.

Les frais d'études et prestations sont diminués d'une participation versée par l'agglomération au titre de l'entretien de la zone d'activité économique et d'une participation versée par la société Aiguillon pour l'entretien d'espaces verts.

Les ressources d'exploitation ont été stables entre 2017 et 2019 puis, affectées par une baisse conjoncturelle due au COVID, en 2020, comme pour l'ensemble des collectivités.

¹⁵⁴ La population légale (population municipale et population comptée à part) représentait 1 387 habitants à la date du 1^{er} janvier 2016 et 1 370 à la date du 1^{er} janvier 2020.

¹⁵⁵ Comptes individuels des collectivités, DGFIP.

¹⁵⁶ Article 16 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

¹⁵⁷ Effort fiscal, population, potentiel financier.

5.2.2 Des charges de gestion, bien que stabilisées, supérieures aux moyennes

Tableau n° 8 : Structure des charges de gestion

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Charges à caractère général</i>	357 653	350 539	353 169	347 802	-0,9%
+ <i>Charges de personnel</i>	447 239	423 878	439 409	454 926	0,6%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	134 235	141 863	162 422	175 501	9,3%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	127 990	81 106	80 503	83 368	-13,3%
+ <i>Charges d'intérêt et pertes de change</i>	57 926	53 726	58 033	54 269	-2,2%
= <i>Charges courantes</i>	1 125 043	1 051 112	1 093 536	1 115 866	

Source : comptes de gestion.

La rémunération du personnel constitue le principal poste de dépenses. En 2020, les dépenses de personnel ont représenté 40 % des charges de fonctionnement de la commune, comparativement au ratio moyen de 46 % pour les communes de même strate démographique¹⁵⁸. À l'échelle de la Bretagne, le ratio de 40 % correspond au premier quartile pour les communes de moins de 3 500 habitants. La commune a mis en œuvre des mesures pour maîtriser sa masse salariale.

Les charges générales portent principalement sur l'achat de fluides, les frais d'entretien et de réparation de voirie et de bâtiments, les coûts de prestations de maintenance et d'assurances. Les dépenses concernées représentent 29,84 % des charges de gestion courante en 2020, ce qui est conforme à la moyenne de la strate (31,19 %)¹⁵⁹.

Le poste « autres charges de gestion » a diminué notablement à partir de 2018, en raison du versement par Morlaix agglomération de la contribution au service départemental d'incendie et de secours (SDIS), antérieurement versée par la collectivité.

L'enveloppe portant sur les indemnités versées aux élus a augmenté d'environ 5 000 € entre 2019 et 2020, en application des dispositions de la loi dite « engagement et proximité »¹⁶⁰ revalorisant les indemnités des maires et adjoints des communes de moins de 3 500 habitants.

Les subventions de fonctionnement à des organismes de droit privé représentent 7 % des charges en 2020, comparativement à une moyenne de la strate de 3,87 %¹⁶¹.

Les charges financières représentent 4,8 % des charges de fonctionnement, comparativement à une moyenne de la strate de 2,55 %¹⁶².

¹⁵⁸ Fiche individuelle Guerlesquin analyse des équilibres financiers fondamentaux, exercice 2020, DGFIP.

¹⁵⁹ Compte individuel de la collectivité 2020, DGFIP.

¹⁶⁰ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

¹⁶¹ Compte individuel de la collectivité 2020, DGFIP.

¹⁶² Compte individuel de la collectivité 2020, DGFIP.

Les reversements des excédents de fonctionnement des budgets « eau » et « assainissement » en 2016 sur le budget principal font l'objet d'un reversement à l'agglomération à hauteur de 13 475 € par an, à partir de 2018 et jusqu'à 2027.

Dans l'ensemble, les charges de fonctionnement sont stabilisées ; toutefois, la part des subventions et des charges financières est très supérieure aux moyennes constatées pour les collectivités de même strate démographique.

5.2.3 Un effondrement de la capacité d'autofinancement générant un risque élevé d'insolvabilité

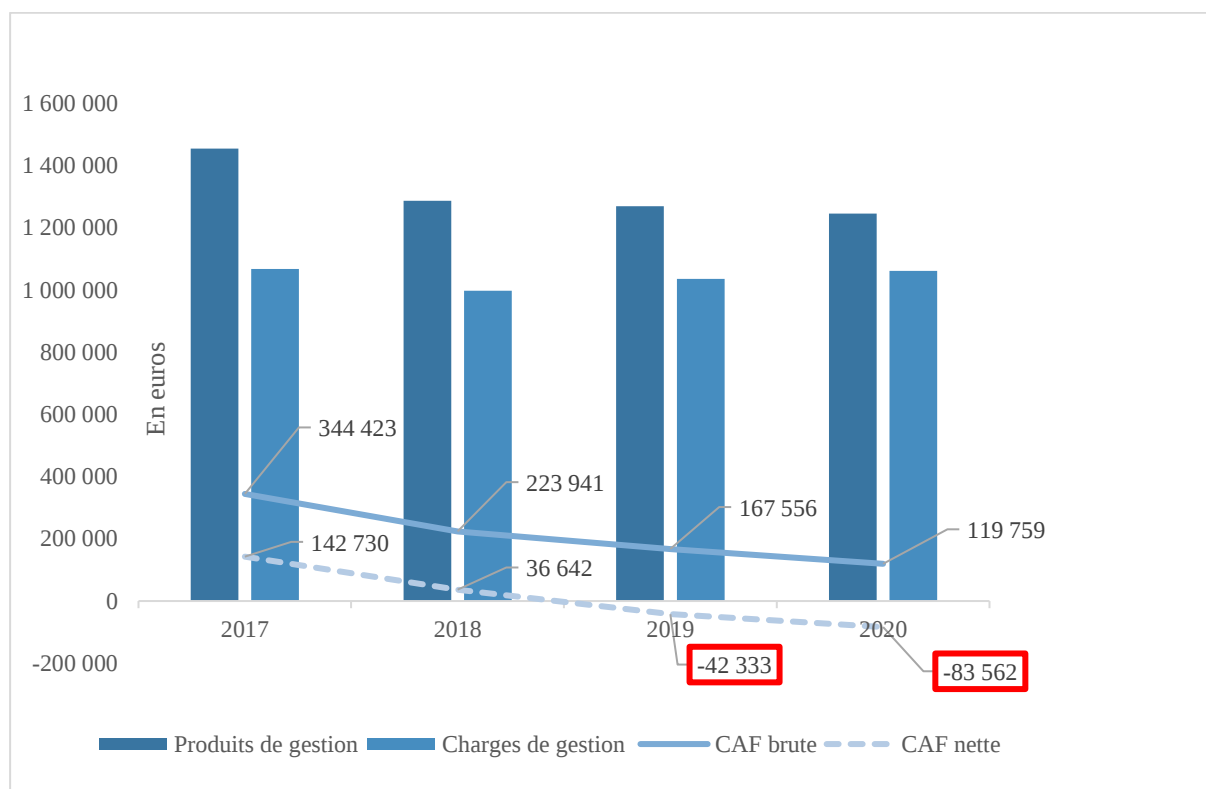
Au cours de la période de contrôle, la section de fonctionnement a été caractérisée par une diminution drastique des produits de gestion, notamment issus de la fiscalité reversée et des ressources institutionnelles. En dépit d'une relative stabilisation, le niveau de dépenses n'a pas été adapté à la situation.

Tableau n° 9 : Évolution de la capacité d'autofinancement

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020
= Produits de gestion	1 454 479	1 286 395	1 269 567	1 246 106
= Charges de gestion	1 067 117	997 386	1 035 502	1 061 597
Excédent brut de fonctionnement	387 362	289 010	234 065	184 509
en % des produits de gestion	26,6%	22,5%	18,4%	14,8%
+/- Résultat financier	-57 881	-53 710	-58 018	-54 266
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	-192	0	0
+/- Autres produits et charges excep. réels	14 941	-11 167	-8 490	-10 484
= CAF brute	344 423	223 941	167 556	119 759
en % des produits de gestion	23,7%	17,4%	13,2%	9,6%
- Annuité en capital de la dette	201 693	187 298	209 889	203 320
= CAF nette ou disponible	142 730	36 642	-42 333	-83 562

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Une brusque dégradation des finances est à constater à partir de 2019.

Graphique n° 2 : Formation de la capacité d'autofinancement

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Entre 2017 et 2020, la CAF s'est effondrée pour représenter en 2020, 9,59 % des produits de gestion. Ce faible taux de capacité d'autofinancement brute¹⁶³ se révèle insuffisant pour couvrir l'annuité de la dette en 2019 et en 2020.

5.3 Un programme d'investissement conséquent financé par un recours excessif à l'emprunt

La commune a mobilisé 3,7 M€ pour ses dépenses d'investissement au cours de la période 2017-2020. Les opérations ont principalement porté sur l'entretien des bâtiments communaux et de la voirie (0,6 M€), les projets « territoires à énergie positive pour la croissance verte » (0,3 M€) et la construction de la salle omnisport (2,8 M€). La commune reverse également les excédents d'investissement des budgets « eau » et « assainissement » à l'agglomération, à hauteur de 28 555 € par an jusqu'en 2027.

¹⁶³ Moyenne de la strate : taux d'épargne brute (CAF rapportée aux produits de gestion) égal à 21,51 % (source DGFIP, analyse des équilibres financiers fondamentaux).

Tableau n° 10 : Le financement des investissements

En €	2017	2018	2019	2020	cumul sur les années
= CAF nette ou disponible	142 730	36 642	-42 333	-83 562	53 478
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	16 693	36 213	59 079	30 114	142 099
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	57 497	117 890	703 762	989 391	1 868 540
+ Produits de cession	0	3 200	1 800	0	5 000
= Recettes d'inv. hors emprunt	74 190	157 303	764 641	1 019 505	2 015 640
= Financement propre disponible	216 920	193 945	722 309	935 944	2 069 118
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>44,8%</i>	<i>38,7%</i>	<i>76,7%</i>	<i>54,0%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	484 333	501 506	942 215	1 733 582	3 661 636
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	3 910	3 910
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-267 413	-307 560	-219 906	-801 548	-1 596 428
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-720	1 620	-8 000	2 400	-4 700
- Reprise sur excédents capitalisés	0	28 555	28 555	28 555	85 664
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-268 133	-334 495	-256 461	-827 703	-1 686 792
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	350 000	1 100 000	0	1 450 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-268 133	15 505	843 539	-827 703	-236 792
Fonds de roulement net global (FRNG)	-37 381	-21 876	884 487	56 784	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Au cours de la période 2017-2020, le financement des investissements a été assuré essentiellement par les subventions versées et par le recours à l'emprunt.

En 2018, le montant des nouveaux emprunts (350 000 €) est supérieur au remboursement en capital de la dette (187 298 €). Le processus d'endettement s'accélère en 2019 par la contractualisation de nouveaux emprunts à hauteur de 1 100 000 €. En 2019, l'annuité de dette représente un montant de 209 889 € que la seule CAF brute ne couvre pas.

5.3.1 Un niveau d'endettement critique

À la date du 31 décembre 2020¹⁶⁴, les emprunts de la collectivité sont répartis entre dix contrats classés « sans risques »¹⁶⁵ dont 78 % à taux fixe.

¹⁶⁴ Annexes du compte administratif 2020.

¹⁶⁵ Selon le classement arrêté dans la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales signée le 7 décembre 2009 et annexée à la circulaire interministérielle N° NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010.

Les budgets annexes ne comprennent pas d'emprunt. L'encours de dette à l'issue de l'exercice 2020 s'élève à 2 151 342 € soit un montant d'endettement par habitant de 1 570 €, comparativement à une moyenne de 600 € pour les communes de même strate démographique.

À l'échelle des collectivités de Bretagne, l'encours de dette par habitant 2020 situe la commune de Guerlesquin dans le dernier décile des communes de moins de 3 500 habitants¹⁶⁶. La capacité de désendettement¹⁶⁷ de la commune atteint 18 années, alors que le ratio prudentiel pour les communes est de douze ans¹⁶⁸.

Tableau n° 11 : Capacité de désendettement et dette par habitant

	2017	2018	2019	2020
<i>Encours de dette (A) en €</i>	1 301 849	1 464 551	2 354 662	2 151 342
<i>CAF brute agrégée (B) en €</i>	344 423	231 069	167 556	119 759
<i>Capacité de désendettement (A/B)</i>	3,8	6,3	14,1	18,0
<i>Encours de la dette en € par habitant</i>	950	1 069	1 719	1 570
<i>Moyenne strate encours en € /habitant (budgets principaux)</i>	610	615	612	600

Source : comptes de gestion.

L'aggravation de la situation en 2019 résulte de la signature de deux contrats d'emprunts, pour un montant global de 1,1 M €, dont un prêt relais majorant l'encours à hauteur de 700 000 €.

La capacité de désendettement de la commune de Guerlesquin atteint un seuil critique en 2020¹⁶⁹ qui menace sa solvabilité. Cette situation résulte de la réalisation de la salle omnisport qui a conduit l'ordonnateur à emprunter massivement et de manière inadéquate.

5.3.2 La mobilisation d'emprunts inappropriés

La motivation présentée au conseil municipal pour autoriser le maire à contracter le prêt relais est formulée de la manière suivante : « *afin de pouvoir financer les dépenses [des travaux de construction de la salle omnisport] dans l'attente du versement des subventions et du FCTVA, M. le maire demande à être autorisé à souscrire (...) une nouvelle ligne de trésorerie de 700 000 € maximum* »¹⁷⁰.

¹⁶⁶ Ratio moyen « encours de dette/habitant » des communes de Bretagne de moins de 3 500 habitants les plus endettées : 1 175 €/hab.

¹⁶⁷ La capacité de désendettement mesure le nombre d'années nécessaire pour rembourser la dette d'une collectivité si celle-ci y consacrait la totalité de son épargne brute.

¹⁶⁸ Article 29 de la loi 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

¹⁶⁹ Parmi les 981 communes de la région Bretagne de moins de 3 500 habitants, Guerlesquin est à la douzième position du classement des communes les plus endettées.

¹⁷⁰ Délibération du conseil municipal n°253/14 du 3 avril 2019 autorisant la souscription d'une ligne de trésorerie ou un emprunt à court terme.

Le prêt relais est contracté auprès de la Banque postale pour un financement d'une durée de deux ans, assorti d'un taux fixe de 0,29 %, à la suite d'une consultation auprès de plusieurs établissements bancaires¹⁷¹.

Par principe, le recours à l'emprunt doit permettre exclusivement de financer des investissements, avec une durée correspondant à la durée d'amortissement des immobilisations concernées. Les emprunts réalisés sous forme de prêt relais s'apparentent davantage à des concours de trésorerie destinés à la gestion des disponibilités de la collectivité. Ceux contractés par la collectivité en 2019 et 2021 sont inadaptés à la nature de son besoin de financement.

Le capital de la dette ne comprendra plus de prêt relais en 2023. L'encours va néanmoins poursuivre sa progression, dans la mesure où la collectivité a conclu en 2021 un emprunt de 1,2 M€ portant sur une durée de quarante ans. La mobilisation dès 2019 de l'emprunt de 1,2 M€, tel qu'il a été conclu en 2021 pour une durée de 40 années, aurait permis d'éviter le recours aux prêts relais et la déstructuration du fonds de roulement qui en a résulté.

L'absence d'analyse prospective n'a pas permis l'anticipation des besoins de trésorerie et a contraint la commune de Guerlesquin à conclure, dans l'urgence, des emprunts assimilables à de la trésorerie passive. Le financement de la salle de sports a nécessité parallèlement le recours à un emprunt de long terme.

Faute de phasage du financement des opérations d'investissement, le budget 2021 a été adopté en déséquilibre, ainsi que l'a établi le rapport des services de l'État dans le cadre du contrôle des actes budgétaires concernés¹⁷². L'annexe relative aux opérations financières du budget primitif 2021¹⁷³ présente en effet un déséquilibre résultant de l'annuité d'emprunt à couvrir. Celle-ci est passée de 203 320 € en 2020¹⁷⁴ à 917 408 € en 2021, mais il s'agit d'une situation ponctuelle, liée au décaissement de 700 000 € pour rembourser le prêt relais contracté en 2019. Il reste que le niveau d'endettement à l'issue de l'exercice 2021 détermine une situation structurellement dégradée.

¹⁷¹ En juin 2021, l'emprunt a été renouvelé après consultation auprès de cinq établissements bancaires : seule la Banque postale a proposé une offre de financement de 700 000 € pour deux ans au taux de 0,6 %.

¹⁷² Plateforme « Actes » : mention d'un défaut d'équilibre des opérations financières du budget primitif 2021.

¹⁷³ Annexe A6 2.

¹⁷⁴ Compte administratif 2020.

5.3.3 Un niveau de trésorerie alarmant

Tableau n° 12 : Constitution de la trésorerie

Au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	-37 381	-21 876	884 487	56 784
- Besoin en fonds de roulement global	53 801	115 258	242 474	171 216
=Trésorerie nette	-91 182	-137 135	642 014	-114 432
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-29,6	-47,6	214,3	-37,4
<i>dont trésorerie active</i>	58 818	62 865	642 014	85 568
<i>dont trésorerie passive</i>	150 000	200 000	0	200 000

Source : comptes de gestion.

Les mouvements des comptes de liaison montrent que le besoin en fond de roulement (BFR) de la collectivité est grevé par deux de ses budgets annexes : le budget annexe « groupe scolaire » (- 7 761,84 € solde 2020 du compte de liaison) et le budget annexe « logement sociaux » (- 339 890 € solde 2020 du compte de liaison).

Le budget « groupe scolaire » dont l'activité comprend le fonctionnement des écoles, de la garderie et la cantine comprend des créances à recouvrer (titres de recettes restauration scolaire ; participation des communes voisines) qui pèsent sur le BFR.

Le budget « logement sociaux » a pour objet la viabilisation et la vente d'une quinzaine de parcelles. Le bailleur social identifié pour la réalisation de huit maisons individuelles s'est désengagé en octobre 2020. En 2020, le montant des actifs immobilisés de ce budget s'élève à 390 638 €¹⁷⁵.

Alors que le budget principal, déjà en situation alarmante, a avancé près de 400 000 € de trésorerie pour financer la viabilisation des parcelles, le désistement du bailleur nécessite de considérer à nouveau le projet dans la perspective de vendre les parcelles, à brève échéance. Ces opérations de cessions généreront des pertes ou des gains que la collectivité n'est pas en mesure d'estimer puisqu'elles n'ont pas été décrites dans une comptabilité de stock¹⁷⁶.

En ce qui concerne le budget principal, le prêt relais a permis la reconstitution du fond de roulement à hauteur de 843 539 € en 2019, générant un niveau très élevé de trésorerie. Hormis cette exception, la trésorerie nette est négative depuis 2017. Depuis cette date, la collectivité a recours à des lignes de trésorerie pour faire face à ses dépenses courantes en raison de l'insuffisance du fonds de roulement.

¹⁷⁵ En 2016, le montant total de l'actif immobilisé était de 252 903 €.

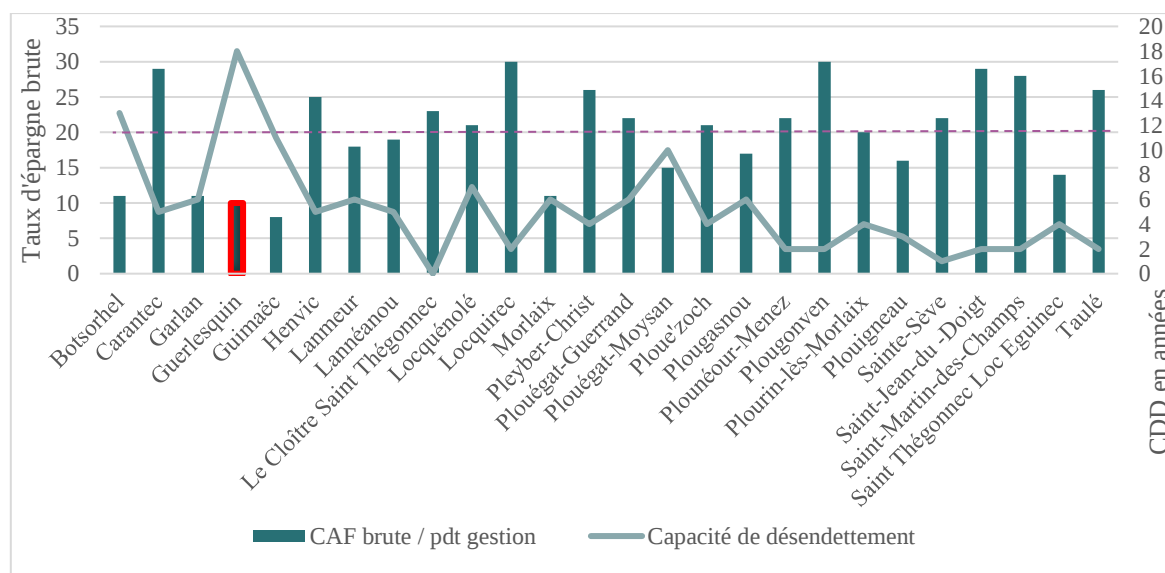
¹⁷⁶ Cf. instruction comptable M 14 en vigueur, chapitre 3 point 3 : ces terrains n'avaient pas vocation à intégrer le patrimoine de la collectivité.

En 2020, les dépenses d'équipements atteignant 1,7 M€, la collectivité a mobilisé son fond de roulement à hauteur de la reconstitution de celui-ci en 2019 (827 703 €).

La commune connaît des difficultés de trésorerie récurrentes liées à un fonds de roulement insuffisant, du fait du volume important des investissements et de leur mode de financement. La situation résulte également de l'avance de trésorerie, à hauteur de près de 400 000 €, accordée au budget annexe « logements sociaux » pour l'aménagement d'un lotissement qui n'a toujours pas trouvé d'acquéreur.

La dégradation continue des marges de manœuvre (cf. 4.1.) et le financement d'un programme d'investissement conséquent par un recours excessif à l'emprunt (cf. 4.2.) ont généré une situation très dégradée. Cette dégradation est matérialisée par le taux d'épargne brute et la capacité de désendettement. À l'échelle de la communauté de Morlaix, la commune est dans la situation la plus critique au regard de ces deux indicateurs.

Graphique n° 3 : Taux d'épargne brute et capacités de désendettement des communes de Morlaix
Agglomération à l'issue de l'exercice 2020



Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

5.4 Prospective 2021-2025

En l'absence d'analyse prospective communale, un tel exercice a été mené par la chambre en lien avec l'ordonnateur¹⁷⁷, pour la période 2021-2025.

L'étude prospective consiste en une extrapolation à partir des différents agrégats résultant de l'étude rétrospective, tout en prenant en compte l'impact des choix précédemment mis en œuvre, ainsi que les orientations politiques en matière d'imposition, de tarification et d'investissement. Sans avoir de dimension prédictive, l'analyse prospective permet d'anticiper les tendances à venir et les risques qui y sont liés.

Pour la commune de Guerlesquin, l'enjeu porte sur les conditions permettant, pour les exercices 2022 et suivants, le respect des règles d'équilibre budgétaire, puis le rétablissement de la capacité d'autofinancement, à la fois pour rembourser la dette et pour faire face à minima aux aléas internes ou externes.

¹⁷⁷ Éléments transmis par messagerie le 10 novembre 2021, visioconférence avec le Maire et la secrétaire générale le 16 novembre 2021.

5.4.1 Hypothèses pour la formation de la capacité d'autofinancement

5.4.1.1 Fiscalité directe

Un panier fiscal profondément remanié à partir de 2021

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales¹⁷⁸ est compensée par le transfert aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Le transfert de la TFPB n'assurant pas nécessairement un produit égal à la perte de taxe d'habitation, l'application d'un coefficient correcteur corrige les sur-compensations ou les sous-compensations par une redistrictation horizontale entre communes.

La commune de Guerlesquin est « sur-compensée », au sens où le produit correspondant à la part départementale de TFPB au sein de la commune est supérieur au produit de la taxe d'habitation. D'où un coefficient correcteur de 0,954369 qui vient minorer le produit des bases fiscales et du taux de TFPB, à partir de 2021. Si le coefficient correcteur est figé, il n'affectera pas toutefois le supplément de produit résultant d'une augmentation du taux de TFPB.

La taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants est toujours perçue par les communes avec un taux applicable à Guerlesquin de 15,71 %, gelé jusqu'en 2023¹⁷⁹.

En 2021, le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui s'applique à Guerlesquin est de 33,37 %, par addition des taux votés en 2020 par le conseil municipal (17,40 %) et par le conseil départemental (15,97 %).

En conséquence de la réforme de la fiscalité locale, les allocations compensatrices sont structurellement modifiées. La compensation de la taxe d'habitation aux communes disparaît en 2021, dans la mesure où elle est intégrée dans le produit de taxe foncière perçu par l'agrégation des taux communaux et départementaux.

Dans le même temps, une allocation compensatrice nouvelle apparaît en 2021 correspondant à la diminution de 50 % de la valeur locative des établissements industriels compensée par l'État¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Article 5 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 des finances pour 2018 et article 16 de loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 pour 2020.

¹⁷⁹ Taux voté par le conseil municipal de Guerlesquin : 15,71 %.

¹⁸⁰ Article 29 de la loi n°2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Outre la réforme de la fiscalité, la situation fiscale 2022 de la commune est également caractérisée par l'actualisation des bases cadastrales correspondant à l'emprise du site Tilly-Sabco. Cette révision conduit à une diminution du produit prévue à hauteur de 77 412 €, dont 74 306 € d'allocations compensatrices sur les locaux industriels¹⁸¹.

L'estimation des recettes fiscales pour l'exercice 2021 repose sur les données figurant dans le document de notification des produits prévisionnels¹⁸². Pour 2022, l'estimation du produit 2021 est majorée de 3,4 %¹⁸³. L'hypothèse de croissance physique des bases est de 0,5 %. Le taux appliqué est de 37,37 %¹⁸⁴, conformément à la volonté de l'ordonnateur de proposer au conseil municipal le vote d'une augmentation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour 2022, à hauteur de 4 points¹⁸⁵. Le coefficient correcteur est ensuite appliqué.

Pour 2023, l'hypothèse de revalorisation forfaitaire des bases est de 2 % et celle portant sur la croissance des bases de 0,5 %. Pour 2024, l'hypothèse de revalorisation forfaitaire des bases est de 1,5 % et celle portant sur la croissance physique de 0,5 %. Ces hypothèses sont reconduites pour 2025.

Le produit de la taxe sur les activités et services pris en compte en 2021 est celui de 2019 pour neutraliser l'effet « covid » supposé, sans évolution jusqu'en 2025.

5.4.1.2 Fiscalité reversée

Le taux d'évolution du fonds départemental de péréquation des DMTO est porté au taux de variation annuelle moyenne constaté au cours de la période 2016-2020, soit 12 %¹⁸⁶.

L'attribution de compensation devrait se stabiliser dans la mesure où aucun transfert de compétences n'est prévu pour la période 2022-2025. La dotation de solidarité communautaire n'a pas connu d'évolution pendant la période 2016-2020, d'où l'hypothèse d'une reconduction du montant jusqu'en 2025.

La communauté d'agglomération est de nouveau éligible au FPIC en 2021, le montant versé à la commune de Guerlesquin s'élève à 19 000 €. Dans le contexte d'incertitudes relatives au mode de calcul des potentiels fiscaux et des dispositifs de péréquation, il est proposé de retenir l'hypothèse de la perte du FPIC à moyen terme et le possible statut de contributeur au FPIC, telle qu'envisagée par le conseil communautaire de l'agglomération de Morlaix¹⁸⁷. Par conséquent, le montant perçu par Guerlesquin pourrait diminuer progressivement jusqu'à être égal à 0 en 2025.

¹⁸¹ Éléments transmis à la chambre par courrier du directeur des finances publiques du Finistère en date 18 janvier 2022.

¹⁸² État « 1259 » de notification des produits prévisionnels et des taux d'imposition des taxes directes locales pour 2021 en date du 18 mars 2021, DGFIP.

¹⁸³ Insee : indice des prix à la consommation harmonisé, paru le 15 décembre 2021 ; indice utilisé pour la détermination de la valorisation nominale des bases.

¹⁸⁴ Soit le taux moyen appliqué par les communes du département de Finistère pour la TFPB en 2021.

¹⁸⁵ Entretien entre le maire et l'équipe de contrôle en date du 16 novembre 2021.

¹⁸⁶ Les tableaux présentant la prospective (voir annexe 7) présentent une estimation de produit issu du FDPDMTO traitée comme un produit de « fiscalité directe » et non de « fiscalité reversée », en raison de l'erreur d'imputation enregistrée comme telle sous ANAFI.

¹⁸⁷ Délibération du conseil de communauté Morlaix communauté D 21 du 13 décembre 2021 relative au débat d'orientations budgétaires 2022.

5.4.1.3 Ressources d'exploitation

Le produit des ressources d'exploitation pris en compte pour 2021 est celui de 2019 dans l'objectif de neutraliser l'effet « Covid » supposé, soit 86 000 €. Dans la perspective d'une révision, en 2022, des tarifications « *au moins égale à l'inflation* »¹⁸⁸, une évolution de + 2 %¹⁸⁹ est appliqué en 2022 et pour les exercices suivants.

5.4.1.4 Ressources institutionnelles

Les modalités de calcul des indicateurs financiers qui résulteront de la réforme de la fiscalité locale et qui seront pris en compte pour déterminer le montant des concours financiers à partir de 2023 ne sont pas connues.

Dans ce contexte, la diminution constatée de la part forfaitaire de la DGF au cours de la période 2017-2020 est reconduite pour 2022 et les exercices suivants. A la faveur d'une mise à jour du linéaire de voirie effectuée en 2021¹⁹⁰, la collectivité pourrait majorer la longueur de voirie classée dans le domaine public communal. Cet élément entre en compte dans le calcul des parts « péréquation » et « cible » de la dotation de solidarité rurale de la DGF. A ce stade, cette perspective éventuelle n'est pas valorisée dans la prospective.

La diminution constatée des prévisions de FCTVA de la section de fonctionnement au cours de la période de contrôle est reconduite pour la période 2022-2025.

Les participations de l'Etat sont stabilisées à leur valeur 2021 (11 500 €) jusqu'en 2025. L'allocation compensatrice portant sur la taxe foncière due au titre des locaux industriels diminuera en 2022, suite à la prise en compte par l'administration fiscale de l'actualisation de la valeur cadastrale du site Tilly-Sabco. La DGFIP prévoit une baisse de 74 306 €¹⁹¹.

Les montants des produits de gestion projetés à partir de ces différentes hypothèses figurent à l'annexe 6.

5.4.1.5 Dépenses de la section de fonctionnement

Les charges sont amenées à augmenter en 2021 en raison de la mise en service de la salle omnisport. Ces charges ont été estimées à hauteur de 20 000 € pour l'exercice en cours. L'ordonnateur prévoit le maintien de la dépense à ce montant pour les quatre années à venir.

Dans un contexte d'augmentation du prix de l'énergie constatée à la fin de l'année 2021, les charges générales sont amenées à augmenter à hauteur de l'inflation estimée à 2 % pour 2022.

Outre l'effet « glissement vieillesse technicité », les charges de personnel évolueront en application de l'augmentation prévue pour les agents de catégorie C, soit douze agents sur l'effectif total de quatorze. A effectif constant, l'hypothèse d'évolution de la masse salariale est projetée à 2 % en 2022 puis 1,5 % pour les exercices suivants.

¹⁸⁸ Entretien relatif à la prospective financière avec le maire en date du 16 novembre 2021.

¹⁸⁹ Conformément à l'évolution de l'indice des prix retenue dans la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

¹⁹⁰ La dernière mise à jour date de 1988.

¹⁹¹ Courrier précité.

En ce qui concerne les subventions de fonctionnement, le montant constaté au compte de gestion 2021 est reconduit à hauteur de 160 000 € et stabilisé à ce montant pour 2022 et pour les exercices suivants.

Le montant du poste « autres charges de gestion », correspondant aux indemnités des élus, est reconduit à l'identique entre 2020 et 2021 et maintenu à ce montant jusqu'en 2025.

Les charges financières prises en compte correspondent au tableau d'amortissement de la dette.

Les charges exceptionnelles correspondent au remboursement échelonné des résultats des budgets « eau » et « assainissement » transférés à Morlaix communauté, selon les échéanciers arrêtés par la commission locale d'évaluation des charges transférées.

Les montants des charges de gestion projetés à partir de ces différentes hypothèses figurent à l'annexe 7.

5.4.2 Hypothèses relatives à l'investissement

5.4.2.1 Recettes issues du FCTVA

La décision modificative du 9 décembre 2021 porte au budget un montant de 97 000 € de FCTVA.

La collectivité devrait percevoir en 2022 le montant de FCTVA correspondant à la construction de la salle de sport : le transfert du compte 23 au compte 21 d'un montant de 3,5 M€ génèrerait environ 574 000 €.

En plus de ce produit exceptionnel, l'hypothèse pour 2022 et les années suivantes, retient un produit issu du FCTVA égal à 16,4 % des prévisions d'investissement estimées à 150 000 € par an.

5.4.2.2 Produits des cessions

Le produit de la vente des Haras perçu en décembre 2021 figurera au compte de gestion 2021 pour 137 000 €¹⁹². Deux cessions d'actifs sont envisagées pour 2022 avec un produit estimé à hauteur de 77 000 € pour l'ancienne garderie et à hauteur de 64 000 € pour les locaux utilisés par le centre d'accueil thérapeutique du centre hospitalier de Morlaix.

5.4.2.3 Autres modalités de financement des investissements

Hormis les deux emprunts de 1,2 M€ et de 700 000 € contractés en 2021, le financement de l'investissement par la dette n'est pas envisagé pour les exercices suivants, au regard de la situation financière.

Le montant des subventions d'équipement pour 2021 correspond au montant inscrit dans la décision modificative du 9 décembre 2021.

¹⁹² Délibération du 9 décembre 2021 portant sur la décision modificative n°3.

5.4.2.4 Dépenses d'investissement

Pour 2021, le montant pris en compte est celui qui figure dans la dernière décision budgétaire (1 600 000 €). En 2022, une dépense de 63 634 € portera sur le paiement de la SAFI en clôture de son mandat de maîtrise d'ouvrage. Une dépense de 150 000 € est par ailleurs prévue pour chacun des exercices jusqu'en 2025.

5.4.3 Une stratégie de redressement impérative pour assurer l'entretien du patrimoine sans recourir à l'emprunt

Les hypothèses retenues conduisent à un scénario dans lequel la collectivité ne dégagerait par une capacité d'autofinancement suffisante pour rembourser sa dette et investir *a minima*.

Il ressortirait que la CAF brute se restaure progressivement, bien que restant à un niveau inférieur à son montant constaté à l'issue de l'exercice 2018, à hauteur de 223 941 €.

Tableau n° 13 : Capacité d'autofinancement à partir des hypothèses prospectives retenues

<i>En milliers d'euros</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2025 / 2021
<i>CAF brute</i>	120	187	183	177	182	190	920
<i>- Remboursement de la dette en capital</i>	203	875	161	845	138	103	2 122
= CAF nette (c)	-84	-688	22	-668	44	87	-1 202

Source : chambre régionale des comptes.

Toutefois, la CAF nette sera négative en 2023 en conséquence du remboursement du prêt relais contracté en 2021, sauf réaménagement du prêt concerné.

Tableau n° 14 : Financement prospectif des investissements

<i>En milliers d'euros</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2021 / 2025
CAF nette (c)	84	- 688	22	- 668	44	87	
+ FCTVA	30	97	574	21	21	21	734
+ Subv. d'invest. reçues hors attributions de compensation	989	275	0	0	0	0	275
+ Produits de cession	0	137	141	0	0	0	278
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	1 020	509	715	21	21	21	1 287
Financement propre disponible (c-d)	936	-179	737	-647	65	108	85
<i>Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>54,0%</i>	<i>-11,2%</i>	<i>345,1%</i>	<i>-431,1%</i>	<i>43,3%</i>	<i>72,0%</i>	<i>3,7%</i>
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	1 734	1 600	214	150	150	150	2 264
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	4	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers et des affectations et concessions d'immo net des reprises sur excédent capitalisés	-26	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-798	-1 779	524	-797	-85	-42	-2 179
Nouveaux emprunts de l'année*	0	1 921	0	0	0	0	1 921
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	-798	142	524	-797	-85	-42	-258

Source : chambre régionale des comptes.

Le besoin de financement serait de 2,17 M€ au cours de l'ensemble de la période 2021-2025. Dans la mesure où le recours à de nouveaux emprunts n'est pas envisageable, le prélèvement sur le fonds de roulement serait de 258 000 €. Pour mémoire, le montant du fonds de roulement à l'issue de l'exercice 2020 est de 57 000 €.

Si la situation s'améliore en 2021 et 2022 en résultante des emprunts contractés, le fonds de roulement est durablement négatif à partir de 2022.

Selon les hypothèses retenues, la capacité de désendettement pourrait passer sous le seuil de douze années en 2024 ; toutefois, la collectivité devrait trouver des financements lui permettant d'assurer les investissements récurrents limités à l'entretien de son patrimoine.

Une stratégie de redressement des finances communales s'impose donc dans l'objectif d'assurer une solvabilité pour le remboursement des emprunts et le financement de l'entretien du patrimoine, sans nouveau projet d'investissement.

Les réponses à apporter sont de deux ordres : l'une par les flux, c'est-à-dire en restaurant un niveau d'épargne brute suffisant ; la seconde, non récurrente, par les stocks en envisageant des cessions de patrimoine.

Le montant cible de CAF brute doit ainsi permettre de dégager une CAF nette, après remboursement des annuités d'emprunt, suffisante pour financer un niveau minimum d'investissement.

Dans l'objectif de restaurer un niveau d'épargne brute suffisant, l'action sur le levier fiscal est un élément majeur. A la suite de l'augmentation du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties pour le porter au taux départemental en 2022, de nouvelles augmentations resteront vraisemblablement nécessaires pour les exercices suivants.

Parallèlement, l'ensemble des dépenses de fonctionnement devra être soumis à un réexamen rigoureux afin de dégager des marges. A ce titre, une réduction du volume des subventions accordées aux organismes de droit privé, notamment aux associations, sera également à mettre en œuvre.

Une renégociation des emprunts est de nature à desserrer la contrainte budgétaire, tout particulièrement en ce qui concerne le prêt relais.

L'opération « logements sociaux » doit être soldée rapidement dans l'objectif de dégager un produit exceptionnel, indépendamment de l'équilibre financier de l'opération.

L'hypothèse d'une session d'une partie des actifs détenus par la collectivité est à examiner au regard de la densité des propriétés communales¹⁹³.

La mise en service récente de la salle omnisport ne permet pas de disposer de données relatives à la fréquentation et à l'éventuel rayonnement extra-communal du site. Des négociations en vue d'un transfert de la salle vers un organisme tiers, collectivité territoriale, établissement public d'intérêt intercommunal ou organisme de droit privé ne pourraient relever à ce stade que d'une volonté politique entre acteurs du territoire. La chambre ne peut se prononcer sur cette hypothèse.

Recommandation n° 9 Mettre en œuvre un plan de redressement des finances communales pour les cinq prochaines années, dans l'objectif de dégager un autofinancement permettant d'assurer l'entretien et le renouvellement minimal des équipements communaux, sans recourir à l'emprunt.
--

¹⁹³ Cf. 1.1.5. une densité d'équipements importante : salle Ar Plijadur, espace Porz Ar Gozh ker, salle Les Halles, centre équestre, salle Toul Mouled, Salle du Mille Club...

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que le conseil municipal avait adopté plusieurs délibérations en début d'année 2022, visant à redresser les finances communales :

- révision à la hausse des tarifs communaux du cimetière,
- diminution des subventions aux associations ramenées de 13 107 € en 2021 à 1 500 € en 2022 ;
- augmentation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de 33,37 à 37,37 %.

Il a également fait part de sa volonté de maîtriser la masse salariale et précisé envisager la cession de certains biens communaux.

Pour les exercices à venir, la chambre invite la commune à différer toute opération nouvelle d'investissement et recommande la réalisation d'une programmation pluriannuelle d'investissements¹⁹⁴. Cette programmation a pour objectif, à partir d'une actualisation continue de la prospective financière et du document recensant les opérations d'investissement, de permettre les arbitrages budgétaires et de piloter la mise en œuvre.

Recommandation n°10 Doter la collectivité d'une programmation pluriannuelle des investissements limitée à l'entretien du patrimoine et à la réponse aux éventuels aléas.

En réponse, l'ordonnateur a indiqué que la refonte de l'outil intitulé « *programmation pluriannuelle des investissements* » était prévue d'ici la fin de l'année 2022 et qu'elle s'accompagnerait d'une programmation pluriannuelle en fonctionnement.

¹⁹⁴ Cf. définition proposée par l'AFIGESE (réseau des financiers, gestionnaires, évaluateurs, managers des collectivités territoriales) : « *la programmation des investissements (...) est un processus continu de planification des projets sur une période donnée, souvent concordante avec la mandature ; elle est pluriannuelle et chiffrée. Elle permet de recenser les besoins d'investissement, puis de les prioriser en fonction de la capacité financière et des choix de gestion de la collectivité. Elle permet de formaliser la stratégie d'investissement de la collectivité et d'en faciliter le pilotage* » in Guide sur la Programmation pluriannuelle des investissements et du fonctionnement, p.12, 2014.

CONCLUSION DE LA PARTIE

La collectivité est dans une situation financière très dégradée. Au cours de la période de contrôle, l'épargne brute a diminué, y compris après la suppression de la contribution au redressement des finances publiques. Dans ce contexte, un niveau d'investissement surdimensionné par rapport aux capacités financières de la commune a néanmoins été mis en œuvre.

De surcroît, l'investissement a été financé de manière inadaptée. En conséquence, la situation bilancielle est caractérisée par un encours de dette élevé et un fonds de roulement résiduel, auquel la collectivité ne peut plus recourir.

Sur la base des hypothèses retenues dans le cadre des échanges avec l'ordonnateur, la commune pourrait être, à brève échéance, en situation de ne plus pouvoir rembourser sa dette et de ne pas être en capacité d'investir sur les opérations minimales d'entretien du patrimoine.

D'où l'impérieuse nécessité de mettre en œuvre un plan de redressement des finances communales afin de garantir sa solvabilité et de dégager un autofinancement permettant de maintenir le patrimoine communal en état de fonctionnement et de sécurité.

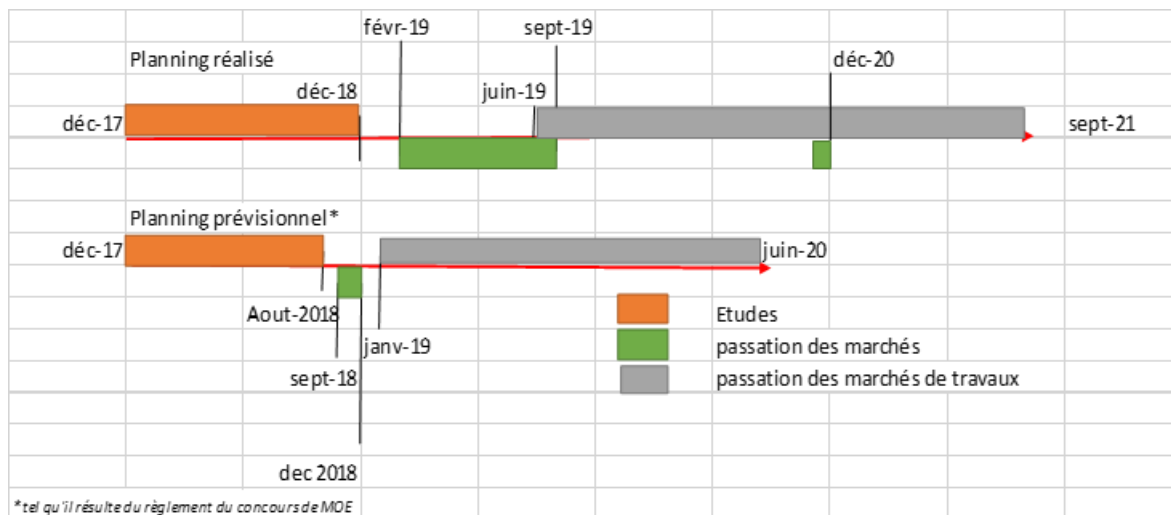
ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des personnes rencontrées	68
Annexe n° 2. Calendrier de mise en œuvre de la construction	69
Annexe n° 3. Évolution de la fiscalité reversée au cours de la période 2017-2020	70
Annexe n° 4. Évolution des ressources d'exploitation au cours de la période 2017-2020	71
Annexe n° 5. Évolution des ressources institutionnelles au cours de la période 2017-2020	72
Annexe n° 6. Prospective 2020-2025 : produits de gestion	73
Annexe n° 7. Prospective 2020-2025 relative aux charges de gestion	74

Annexe n° 1. Liste des personnes rencontrées

- Mme Elisabeth SEVENIER-MULLER, sous-préfète de Morlaix, entretien le 4 octobre 2021
- M. Eric CLOAREC, maire de Guerlesquin, entretien le 4 octobre 2021, le 16 novembre 2021 (visio-conférence), le 14 janvier 2022
- M. Jean-Pierre VERMOT, président de Morlaix Agglomération, entretien le 15 décembre 2021

Annexe n° 2. Calendrier de mise en œuvre de la construction



Source : chambre régionale des comptes ; documents transmis par la SAFI, règlement de concours de maîtrise d'œuvre.

Annexe n° 3. Évolution de la fiscalité reversée au cours de la période 2017-2020

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020
<i>Attribution de compensation brute</i>	379 591	373 131	372 911	362 194
<i>+ Dotation de solidarité communautaire brute</i>	31 149	31 149	31 149	31 149
<i>= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales</i>	410 740	404 280	404 060	393 343
<i>+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)</i>	19 641	16 806	10 704	5 369
<i>+/- Autres fiscalités reversées (nettes)</i>	32 934	16 467	0	0
<i>Fonds départemental de péréquation des DMTO</i>	36 960	46 821	47 744	57 612
<i>= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds</i>	89 535	80 094	58 448	62 981
= Fiscalité reversée	500 275	484 374	462 508	456 324

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et d'un retraitement du fonds départemental de péréquation des DMTO.

Annexe n° 4. Évolution des ressources d'exploitation au cours de la période 2017-2020

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	<i>Var. annuelle moyenne</i>
+ <i>Domaine et récoltes</i>	13 378	14 502	16 463	14 474	2,7%
+ <i>Travaux, études et prestations de services</i>	16 316	25 733	26 368	17 321	2,0%
= <i>Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais</i>	29 695	40 235	42 832	31 795	2,3%
+ <i>Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)</i>	49 712	45 469	42 589	38 051	-8,5%
= <i>Autres produits de gestion courante</i>	49 712	45 469	42 589	38 051	-8,5%
= <i>Ressources d'exploitation</i>	79 407	85 704	85 421	69 846	-4,2%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 5. Évolution des ressources institutionnelles au cours de la période 2017-2020

En €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	75 449	69 009	61 490	55 214	-9,9%
Dont dotation forfaitaire	57 910	50 716	42 813	35 986	-14,7%
Dont dotation d'aménagement	17 539	18 293	18 677	19 228	3,1%
FCTVA	9 815	10 165	1 485	5 479	-17,7%
Participations	57 778	11 303	13 549	11 381	-41,8%
Dont Etat	575	0	2 733	1 365	33,5%
Dont régions	1 000	1 000	1 000	0	-100,0%
Dont groupements	56 204	10 303	9 816	10 016	-43,7%
Autres attributions et participations	44 157	44 647	45 913	50 115	4,3%
Dont compensation et péréquation	44 157	44 441	45 502	49 483	3,9%
Dont autres	0	206	411	632	
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	187 199	135 124	122 438	122 188	-13,3%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 6. Prospective 2020-2025 : produits de gestion

<i>En €</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	var annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres</i>	655 359	627 637	718 017	739 557	762 483	786 883	5,8%
+ <i>Fiscalité reversée</i>	398 712	412 269	409 383	403 242	398 403	393 224	-1,2%
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	1 054 071	1 039 906	1 127 399	1 142 799	1 160 886	1 180 107	3,2%
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	69 846	85 422	87 131	88 873	90 651	92 464	2,0%
+ <i>Dotations et participations</i>	122 188	152 736	77 590	70 607	62 628	61 626	-20,3%
= <i>Produits de gestion</i>	1 246 106	1 278 063	1 292 120	1 302 279	1 314 165	1 334 196	1,1%

Source : chambre régionale des comptes.

Annexe n° 7. Prospective 2020-2025 relative aux charges de gestion

<i>En €</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	var annuelle moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	347 802	375 278	382 784	390 440	398 248	406 213	2,0%
+ <i>Charges de personnel</i>	454 926	421 898	430 336	436 791	443 343	449 994	1,6%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	175 501	160 057	160 057	160 057	160 057	160 057	0,0%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	83 368	83 368	83 368	83 368	83 368	83 368	0,0%
= <i>Charges de gestion</i>	1 061 597	1 040 602	1 056 545	1 070 656	1 085 017	1 099 632	1,4%

Source : chambre régionale des comptes.



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

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

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