

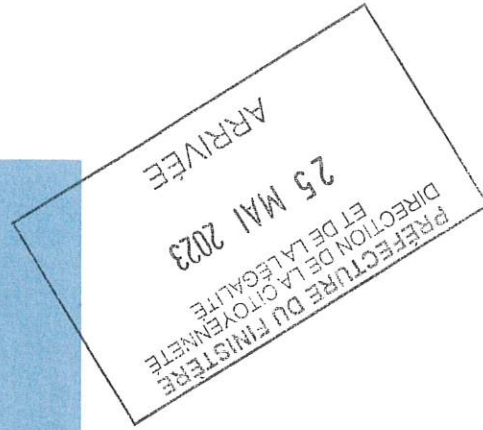


RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE GUILERS (Département du Finistère)

Exercices 2017 et suivants

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 LA FONCTION RÉSIDENNELLE AU CŒUR DES DYNAMIQUES COMMUNALES.....	8
1.1 Les caractéristiques du territoire.....	8
1.1.1 Une distribution topographique entre espaces urbains, agricoles et naturels.....	8
1.1.2 Une croissance démographique aujourd'hui portée par la génération senior.....	8
1.1.3 Un parc de logements majoritairement pavillonnaire.....	11
1.1.4 Un tissu dense d'équipement publics de proximité.....	12
1.2 La densification résidentielle : stratégie et mise en œuvre.....	13
1.2.1 À l'échelle métropolitaine, la programmation d'une intensification urbaine avec des opérations d'extension et de renouvellement à Guilers.....	13
1.2.2 À l'échelle de la commune, l'aménagement de lotissements et l'accompagnement de la dynamisation du centre-bourg.....	14
2 LES SERVICES À LA POPULATION : DES MODALITÉS D'INTERVENTION DIVERSIFIÉES.....	16
2.1 Le soutien aux associations, notamment dans le domaine du sport.....	16
2.1.1 Une formalisation des demandes de subvention à compléter.....	16
2.1.2 Un processus d'attribution des subventions lisible pour les bénéficiaires.....	16
2.1.3 La nécessité d'une présentation consolidée des contributions communales.....	18
2.1.4 La mise à disposition d'équipements : le cas du terrain d'athlétisme couvert.....	19
2.2 Enfance-jeunesse, enseignement artistique, animation de la vie sociale : l'action d'associations satellites.....	20
2.2.1 D'importantes contributions communales en numéraire et en nature.....	20
2.2.2 Une mise en œuvre opérante des conventions d'objectifs et de moyens.....	22
2.2.3 Les modalités de financement de l'espace numérique.....	23
2.3 Une concession pour l'accueil du jeune enfant en établissement.....	25
2.3.1 En dépit d'une couverture élevée de l'offre d'accueil, un risque de tension à venir.....	25
2.3.2 Une procédure de renouvellement de la concession conforme, nonobstant une réserve.....	27
2.3.3 Un déficit d'information sur le montage précis relatif à l'opérateur.....	28



2.3.4 Un coût à la place comparativement peu élevé en 2019 et un suivi rigoureux de l'exécution.....	29	Annexe n° 4.]Prospective 2022-2026 : hypothèses d'évolution des ressources d'exploitation et des ressources institutionnelles.....	61
3 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	34	Annexe n° 5.]Prospective 2022-2026 : hypothèses d'évolution des dépenses de la section de fonctionnement.....	62
3.1 La qualité de l'information budgétaire.....	34		
3.1.1 Un débat d'orientations budgétaires insuffisamment documenté.....	34		
3.1.2 Des modalités de publicité numérique de l'information financière à parfaire.....	35		
3.2 La qualité comptable et la fiabilité des comptes.....	35		
3.2.1 Des immobilisations à préciser pour rendre compte fidèlement du patrimoine.....	36		
3.2.2 Des budgets annexes de lotissements conformes à l'instruction budgétaire et comptable M 14.....	37		
3.2.3 Un risque identifié non provisionné.....	37		
3.2.4 Le déploiement incomplet de la comptabilité d'engagement.....	38		
3.3 La mise en œuvre d'une gestion pluriannuelle des investissements.....	39		
3.3.1 Quatre opérations gérées en autorisations de programme et crédits de paiement.....	39		
3.3.2 Un impact positif sur les taux d'exécution.....	39		
4 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	41		
4.1 Une capacité d'autofinancement reconstituée au moyen du levier fiscal.....	41		
4.1.1 Des charges de fonctionnement en augmentation, puis stabilisées.....	41		
4.1.2 Des produits de fonctionnement dynamisés par la fiscalité locale.....	42		
4.1.3 Une fiscalité reversée en légère augmentation.....	44		
4.1.4 Des produits d'exploitation atones et des ressources institutionnelles en baisse.....	45		
4.1.5 Une capacité d'autofinancement brute restaurée à partir de 2020.....	46		
4.2 Le financement prévisionnel mal anticipé de plusieurs opérations d'investissement.....	46		
4.2.1 Un faible niveau d'autofinancement disponible.....	46		
4.2.2 L'emprunt, ultime recours pour financer la piste d'athlétisme.....	48		
4.2.3 Après une dégradation de la solvabilité en 2019, une amélioration depuis 2020.....	49		
4.2.4 Un niveau élevé de trésorerie depuis 2020.....	50		
4.3 Les enjeux prospectifs : une stratégie financière nécessairement conditionnée par les choix d'investissement de la période récente.....	51		
4.3.1 La portée limitée des projections.....	51		
4.3.2 Un exercice partagé de prospective pour la période 2022-2026.....	52		
ANNEXES.....	57		
Annexe n° 1.Équilibre financier.....	58		
Annexe n° 2.]Prospective 2022-2026 : hypothèses d'évolution de la fiscalité directe.....	59		
Annexe n° 3.]Prospective 2022-2026 : produits résultant des hypothèses présentées en annexe 2.....	60		

SYNTHÈSE

Membre de Brest métropole, la commune de Guiliers compte 8 221 habitants¹. Son positionnement immédiatement limitrophe du bassin d'emploi, la disponibilité de terrains constructibles et un prix du foncier parmi les plus bas à l'échelle métropolitaine constituent trois éléments favorisant l'attractivité guilérienne.

La relative dynamique démographique qui en résulte se conjugue à l'enjeu du renouvellement de la génération ayant élu domicile à Guiliers en nombre, dans les années soixante-dix. La commune offrirait alors, par l'aménagement d'un parc de lotissements, une réponse aux besoins de logement des salariés de l'industrie brestoïse, le village agricole se transformant en une ville progressivement dotée de nombreux équipements.

Au cours de la période 2017-2022, en cohérence avec la densification résidentielle planifiée à l'échelle intercommunale, l'action municipale a été marquée par le développement de services à la population, ainsi que par le renouvellement de certains équipements. La mise en œuvre de compétences facultatives à l'échelon communal se traduit par une offre diversifiée de services à la population, notamment aux familles.

En revanche, le financement d'opérations d'investissement majeures - revitalisation du centre-bourg, boulo-drome, piste d'athlétisme couverte - a dégradé les équilibres budgétaires. Si cette situation apparaît conjoncturelle dans son ampleur, elle traduit notamment les conséquences de la construction d'un équipement à vocation supra-communal, sans les financements partenariaux initialement envisagés.

Des éléments relatifs à la gestion budgétaire et comptable nécessitent des améliorations, dont certaines ont d'ores et déjà été mises en œuvre, afin de fiabiliser les comptes. Si l'analyse rétrospective dessine une situation financière globalement saine, l'amélioration de la prospective financière par l'intégration d'une programmation pluriannuelle d'investissement constitue un exercice incontournable afin de déterminer les réelles marges de manœuvres.

¹ Insee, population légale 2019, données publiées le 12 janvier 2022.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Conclure une convention avec les associations bénéficiaires de la part de la commune, de contributions de toute nature dont le montant total valorisé dans l'acte d'attribution est supérieur à 23 000 €.

Recommandation n° 2. Systématiser la signature de convention d'occupation par les représentants légaux des associations utilisatrices des installations sportives.

Recommandation n° 3. Lors du prochain renouvellement de la concession pour la gestion de l'établissement d'accueil de jeunes enfants, prévoir les conditions d'évolution de la capacité en cours de contrat par des clauses claires, précises et sans équivoque, telles qu'exigées par l'article L. 3135-1 du code de la commande publique.

Recommandation n° 4. Tenir une comptabilité d'engagement exhaustive, conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Guiliers à compter de 2017. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 15 mars 2022.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 6 septembre avec M. Pierre Ogor.

La chambre, lors de sa séance du 6 octobre 2022, a arrêté ses observations provisoires.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 2 décembre 2022 à M. Ogor.

Des extraits du rapport ont été notifiés le 2 décembre 2022 au président du département du Finistère, ainsi qu'à la présidente de l'association Enfance pour tous et au directeur de la société People & Baby.

M. Ogor a présenté ses éléments de réponse par un courrier en date du 2 février 2023. La présidente de l'association Enfance pour tous et le président de People and Baby ont présenté leurs éléments de réponse par un courrier signé conjointement en date du 31 janvier 2023.

La chambre a délibéré ses observations définitives lors de sa séance du 16 février 2023.

1 LA FONCTION RÉSIDENTIELLE AU CŒUR DES DYNAMIQUES COMMUNALES

1.1 Les caractéristiques du territoire

1.1.1 Une distribution topographique entre espaces urbains, agricoles et naturels

La commune de Guiliers s'est associée en 1974 à la ville de Brest et aux six autres communes limitrophes de celle-ci pour créer une communauté urbaine, devenue, sans changement de périmètre géographique, Brest métropole le 1^{er} janvier 2015.

Limitrophe de Brest dans sa partie nord-ouest, la commune de Guiliers se situe dans le prolongement des rives de la Penfeld et de la base navale. Elle est desservie par un réseau de routes départementales qui donnent accès à la nationale 12, reliant, notamment, Rennes à Brest. Guiliers est la seule commune de la métropole qui constitue, au sens de l'Insee², une unité urbaine isolée, alors que les sept autres font partie du zonage de l'unité urbaine de Brest. Cette caractéristique résulte de la non continuité du bâti entre Guiliers et Brest, communes séparées par des espaces agricoles et boisés.

La superficie de la commune de Guiliers conserve des caractéristiques agricoles, en dépit de l'urbanisation, qui a fait passer en cinq décennies sa densité de 99 habitants par-km² en 1969, à 424,7 habitants au km² en 2019. Le territoire communal, d'une superficie totale de 1 896 hectares, est constitué à 69,4 % de terres agricoles, à 3,9 % de forêt et milieux semi-naturels³, à 1,5 % de surfaces en eau et à 25,2 % de territoires artificialisés. Cette identité paysagère d'une « ville à la campagne », en proximité directe de la ville centre de Brest métropole, et s'inscrivant, dès lors, dans le bassin d'emploi, de services et d'équipements métropolitains, caractérise la commune et contribue à son attrait, ainsi qu'en témoigne la trajectoire démographique.

1.1.2 Une croissance démographique aujourd'hui portée par la génération senior

Au cœur d'un ensemble métropolitain de 210 047⁴ habitants, la population guilérienne en dénombre 8 221⁵, soit 12,1 % de la population des sept communes de la métropole, hors Brest. Cette démographie situe la commune de Guiliers à un niveau intermédiaire, comparativement aux autres communes de la métropole, hors ville centre.

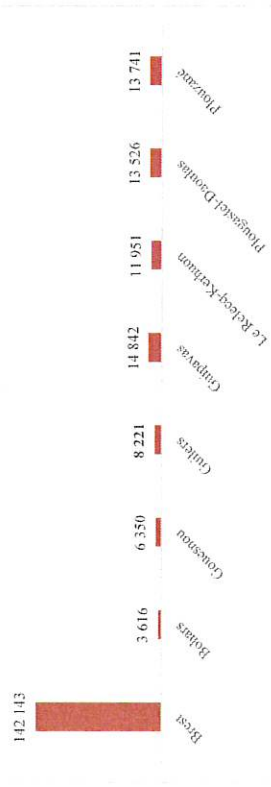
² Insee, Unités urbaines 2020, publiée le 18 mars 2022.

³ Dont le Bois de Keroual, 56 hectares, l'espace naturel de Bodonou, ancienne sablière réaménagée sur un site de 127 hectares, à la jonction des communes de Plouzané, Guiliers et Brest.

⁴ Insee, population 2018, donnée publiée le 17 janvier 2022.

⁵ Insee, population légales 2019, données publiées le 17 janvier 2022.

Graphique n° 1 : Population légale au 1^{er} janvier 2022 des huit communes de Brest métropole



Source : Insee, populations totales légales en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

La croissance de la population de la commune de Guilers a été tendanciellement continue depuis cinq décennies⁶, à la suite de la mutation démographique majeure intervenue à la fin des années soixante. Le nombre d'habitants est passé de 1 879 en 1968 à 4 678 en 1975, grâce aux quartiers d'habitation nouvellement créés⁸. Les lotissements, exécutés pour le compte de la Marine nationale par la société *L'Habitation famille de Lorient et de Brest* et par la société HLM *La Ruche finistérienne*⁹, ont permis accueillir des familles militaires et ouvrières employées par l'Arsenal¹⁰.

Jusqu'en 1982, l'installation de populations nouvellement résidentes était le facteur prépondérant de la croissance démographique. La croissance démographique a ensuite été déterminée principalement par le solde naturel. Depuis 2008, la variation annuelle de la population résulte, à nouveau, d'une dynamique exogène, en conséquence de nouvelles phases d'urbanisation.

La dynamique démographique tendancielle a néanmoins fluctué au cours de la période de contrôle avec une perte de population entre 2018 et 2019 prise en compte pour l'attribution de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État (diminution de 41 habitants entre ces deux années¹¹).

Le positionnement comparatif de l'indice de vieillissement de la commune de Guilers rend compte de l'effet générationnel, résultant du vieillissement de la très nombreuse cohorte de jeunes actifs arrivés à Guilers dans les années soixante-dix.

⁶ Insee, données RP 2013, RP 2018 publiées le 17 janvier 2022.

⁷ Insee, données RP.

⁸ Lotissement la Garenne au Loup inauguré en 1974.

⁹ Aujourd'hui dénommé « Le logis breton ».

¹⁰ Anstik Vulquin, *Guilers : l'urbanisation d'un village proche de Brest*, In Norois, n°69, janvier-mars 1971, pp. 25-46.

¹¹ Critères répartition DGF 2019 et 2020 à partir de l'effectif démographique 2018 et 2019, DGCL.

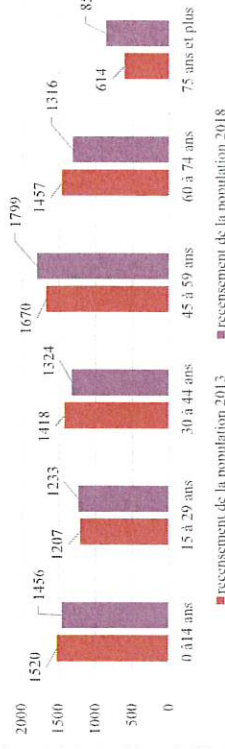
Tableau n° 1 : Indice de vieillissement des populations communales à l'échelle de Brest métropole¹²

Brest	Bohars	Gouesnou	Guilers	Guipavas	Le Relecq-Kerhuon	Plouzané
76	125	78	87	78	80	71

Source : Insee.

La croissance démographique constatée au niveau communal est aujourd'hui pour partie portée par les « seniors » ; parallèlement, les effectifs scolarisables ont connu une légère diminution entre les deux derniers recensements de la population.

Graphique n° 2 : Évolution de la répartition de la population par tranche d'âge



Source : Insee.

Pour 82 % des actifs domiciliés à Guilers, le lieu de travail se situe hors de la commune, en raison d'un tissu productif relativement peu développé.

Tableau n° 2 : Répartition du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par Brest métropole en 2021

	Bohars	Brest	Gouesnou	Guilers	Guipavas	Plouzané-Daoulas	Le Relecq-Kerhuon
Part CVAE	0,25 %	63,26 %	6,04 %	1,47 %	17,01 %	2,32 %	7,97 %

Source : DGCL.

¹² Le rapport entre la population âgée de plus de 65 ans rapporté à la population âgée de moins de 20 ans détermine un indice de 101 à l'échelle du département finistérien, comparativement à un indice de 82 pour l'ensemble de la France. Insee, recensement de la population 2018.

La zone d'activités économique, située à Kerebars, à l'ouest de la commune, proposera à terme un espace économique d'environ 5 000 m², destiné à l'accueil d'activités tertiaires, de services et de commerces¹³. La majorité des emplois domiciliés à Guilers relève d'ores et déjà de la catégorie « commerces, transports et services divers » à 46 %¹⁴.

Le développement d'emplois fortement qualifiés au sein du bassin d'emploi de Brest (Thalès, Naval group, Centre hospitalier régional universitaire, Technopôle, etc.) a conduit certains des ménages concernés à concrétiser un projet résidentiel à Guilers, notamment dans les quartiers nouvellement urbanisés. Bien que cette évolution socio-économique contribue à l'élévation de la médiane du revenu disponible¹⁵, le revenu moyen de la population reste faible.

Tableau n° 3 : Revenu moyen par habitant au sein des communes de Brest métropole

Bohars	Brest	Gouesnou	Guilers	Guipavas	Plougastel-Daoulas	Plouzané	Le Relecq-Kerhuon
18 801 €	12 655 €	18 196 €	14 844 €	16 517 €	18 905 €	14 895 €	18 715 €

Source : DGCL, critères de répartition DGF, 2021.

1.1.3 Un parc de logements majoritairement pavillonnaire

La commune compte 3 264 logements. Au 1^{er} janvier 2019, le parc privé de 2 998 logements présentait un taux de vacance depuis moins de deux ans de 1,9 %¹⁶, soit le taux le moins élevé au sein des communes membres de Brest métropole¹⁷. Pour 95,1 % du parc, les logements sont des résidences principales, à 89 % sous la forme de maisons individuelles, comprenant un nombre moyen de 5,3 pièces¹⁸.

Les biens de type « maisons anciennes » se sont vendus à Guilers au prix médian de 2 100 €/m² au cours de la période d'avril 2021 à mars 2022, avec des prix planchers à 1 710 €/m² alors que, au cours de la même période, le prix médian le moins élevé du territoire pour l'ensemble des communes de Brest métropole était de 1 920 €/m²¹⁹. Les prix pratiqués se révèlent attractifs comparativement au marché métropolitain, même si l'augmentation constatée éloigne une partie de la population locale de la possibilité d'accéder à la propriété.

¹³ <https://www.brest.fr/actus-agenda/actualites/actualites-2561/a-guilers-le-developpement-d'une-zone-daactivities-en-projet-1563367.html>.

¹⁴ Insee, Fichier Localisé des rémunérations et de l'emploi salarié en géographie au 1^{er} janvier 2021.

¹⁵ En 2019, la médiane du revenu disponible par unité de consommation est de 23 130 €, comparativement à la même donnée pour la commune de Brest à hauteur, en 2021, de 20 520 € et pour l'ensemble du département du Finistère de 21 970 €. Source : Insee, comparateur de territoires, 1^{er} janvier 2022.

¹⁶ <https://datafoncier.cerema.fr/lovac>.

¹⁷ Taux de vacance moyen de moins de deux ans pour les communes de Brest métropole : 3,7 % avec valeur minimale Guilers à 1,9 % et valeur maximale Brest à 7,6 %.

¹⁸ Insee, dossier complet.

¹⁹ Source : immobilier.statistiques.notaires.fr.

Les maisons individuelles de la commune de Guilers sont occupées à 79,9 % par leurs propriétaires²⁰. Le nombre de logements sociaux est de 402²¹ soit un taux d'environ 15 %. Par décret, la commune est, à l'instar des six autres communes de la métropole, exemptée de l'application du dispositif défini par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain²². La convention passée entre la métropole et la commune pour la production de logements sociaux publics²³ fixe, pour la période 2021-2022, un objectif annuel compris entre 18 et 21 logements pour la commune de Guilers.

1.1.4 Un tissu dense d'équipement publics de proximité

Outre les compétences obligatoires exercées de plein droit, en lieu et place des communes²⁴, la métropole exerce des compétences complémentaires dans les domaines de l'aménagement de l'espace métropolitain et de la politique locale de l'habitat²⁵.

Des contrats de proximité territoriale par territoire précisent les modalités de déconcentration des décisions concernant la programmation des travaux relatifs à la voirie et aux mobilités, aux espaces verts, à l'éclairage public, à l'aménagement numérique du territoire, à la gestion durable des déchets, à la propreté, aux sentiers et chemins de randonnée, à l'eau potable et à l'assainissement, ainsi qu'à la gestion des zones artisanales.

Dans ce contexte de coopération intercommunale, la commune entretient un patrimoine bâti de 33 131 m² composé de deux groupes scolaires et d'une cuisine centrale, d'une école de musique et de danse, d'une Maison de l'enfance, d'une médiathèque, de trois salles de spectacle, ainsi que de treize équipements sportifs.

²⁰ Insee, logement en 2019.

²¹ www.demande-logement-social.gouv.fr.

²² Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000. L'article 55 de cette loi impose à certaines communes de disposer d'un nombre minimum de logements sociaux.

²³ Convention du 26 janvier 2021 relative à la production de logements publics et à leur financement pour 2021-2022.

²⁴ Article L. 5217-1 et L. 5217-2 du CGCT.

²⁵ Pacte de gouvernance de Brest métropole 2021, p.8-11.

L'enjeu du renouvellement démographique

La commune de Guiliers compte deux écoles publiques et une école privée, ainsi que deux collèges, l'un public et l'autre privé. L'ensemble des établissements a accueilli un effectif de 1 339 élèves à la rentrée 2021. L'effectif global était de 1 370 élèves à la rentrée 2017.

Les groupes scolaires publics sont passés d'un effectif total de 581 élèves à la rentrée 2017, à 539 à la rentrée 2021 et 520 à la rentrée 2022. En 2006, alors que l'offre de logements avait été augmentée en conséquence d'opérations d'urbanisation, l'évolution de la configuration des classes d'âge²⁶ avait néanmoins entraîné la fermeture d'un des trois groupes scolaires publics²⁷.

De la même façon, l'augmentation du nombre de logements au cours de la période de contrôle, n'a pas généré une augmentation proportionnelle de la démographie, totale et scolaire, notamment en raison du désertement de la taille des ménages²⁸.

Dans ce contexte, attirer et maintenir de jeunes ménages est un objectif affirmé du maire, afin de limiter l'érosion de la population scolaire et de pérenniser les équipements concernés.

1.2 La densification résidentielle : stratégie et mise en œuvre

1.2.1 À l'échelle métropolitaine, la programmation d'une intensification urbaine avec des opérations d'extension et de renouvellement à Guiliers

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) définissant le projet d'aménagement stratégique a été arrêté à l'échelle du Pays de Brest par le pôle métropolitain²⁹. Le SCoT en vigueur avait pour objectif, lors de son adoption, de favoriser l'attractivité économique et résidentielle du Pays de Brest, tout en limitant le développement d'un habitat diffus et la consommation d'espace.

En conséquence de la compatibilité que le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) doit présenter avec le SCoT, le PLUi prévoit la réalisation de 1 300 nouveaux logements par an à l'échelle de Brest métropole, répartie pour moitié entre densification et extension urbaine. L'objectif de développer une métropole plus compacte répond à la fois à la finalité d'une moindre consommation de l'espace³⁰ à l'échelle du Pays de Brest, ainsi qu'à celle de favoriser le renouvellement démographique à l'échelle de la collectivité métropolitaine.

Dans cette optique, le PLUi, et ses neuf modifications successives, ont programmé l'urbanisation de la commune de Guiliers par cercles concentriques autour du bourg centre historique³¹, sur une superficie dont l'urbanisation par la création de nouveaux quartiers³² représente 45 hectares, soit, à horizon 2025 une prévision d'environ 1 000 logements supplémentaires.

Les superficies destinées aux logements et de manière connexe au passage des réseaux et à la voirie ont représenté 71 hectares de surfaces nouvellement consommés, au cours de période 2009-2021³³. Dans le contexte de règles d'urbanisme qui quantifient dorénavant les objectifs à atteindre en termes d'artificialisation des sols³⁴ la densification urbaine devra être privilégiée par la suite, l'urbanisation de nouvelles zones étant à l'avenir limitée en conséquence de la consommation antérieure des espaces³⁵.

1.2.2 À l'échelle de la commune, l'aménagement de lotissements et l'accompagnement de la dynamisation du centre-bourg

L'enjeu du renouvellement démographique et celui de la régulation d'une partie du marché face à la pression immobilière ont conduit à l'aménagement de lotissements par la commune. Parallèlement aux opérations des aménageurs privés, des lotissements communaux ont été réalisés, permettant d'offrir, au cours de la période 2017-2021, au sein de trois quartiers³⁶, un ensemble de 65 lots pour un prix de vente compris entre 95 € et 140 € TTC le m².

Outre les clauses anti-spéculatives délibérées pour être intégrées à chacun des actes de vente, le conseil municipal a adopté des critères d'attribution³⁷ pour départager les candidats à l'acquisition de lots. Dans l'optique de « maintenir les jeunes ménages sur la commune en leur permettant d'accéder à la propriété ou encore privilégier l'accueil des familles ayant des enfants en bas âge ou susceptibles d'en avoir », une cotation des candidatures a été établie en fonction de l'âge des candidats, de l'âge des enfants et du lien avec la commune.

³¹ Notamment zone d'aménagement concerté de Pen ar C'hoat réalisée à partir de 2006 par Brest métropole (13,5 hectares) ; urbanisation du secteur nord-est de terrains à vocation d'habitat : quartier Kerloquin-Kermabiven-Kerboroné (44 hectares).

³² Pen Ar C'hoat, Kermabiven, Kerboroné et Kerloquin.

³³ Observatoire de l'artificialisation des sols, Cerema : données pour la période du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} janvier 2021.

³⁴ Article L. 101-2 du code de l'urbanisme complété par la loi « climat et résilience », par l'ajout de l'objectif suivant pour les collectivités publiques « absence d'artificialisation nette des sols, à terme » (en 2050). L'article 192 de la loi définit l'artificialisation comme « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydrologiques et climatiques, ainsi que de son potentiel agricole par son occupation ou son usage ». Le délai pour l'application du « zéro artificialisation nette » est fixé à six ans pour le SCoT et à cinq ans pour le PLUi.

³⁵ Article 197 de la loi n° 20211104 du 22 août 2021.

³⁶ Au sein de la zone d'aménagement concerté de Pen Ar C'hoat, lotissement Les Hauts de Kerzanval ; résidence de Kermengleuz ; Coat Brian.

³⁷ Délibération du 19 septembre 2019 relative à la validation de la procédure et des critères d'attribution.

²⁶ Insee : 1 460 enfants âgés de 0 à 14 ans recensés en 2018 ; 1630 en 1999.

²⁷ Les bâtiments de l'ancien groupe scolaire Marcel Pagnol, accueillent aujourd'hui une école de musique et de danse, un centre de loisirs sans hébergement et une Maison de l'enfance, avec notamment un multi-accueil.

²⁸ Nombre de locaux d'habitation passés de 3 141 en 2017 à 3 311 en 2021 ; part des ménages comprenant 0 à 1 personne à charge passée de 74,33 % à 76,95 %, source : état 1386 bis, DGFIP.

²⁹ Le Pôle métropolitain du Pays de Brest regroupe sous la forme d'un syndicat mixte Brest métropole, la Communauté d'agglomération Landerneau-Daoulas, les communautés de communes de la Presqu'île de Crozon-Aulne maritime, du Pays d'Iroise, de Lesneven-Côte des légendes et de Pleyben-Châteaulin-Porzay, soit 421 380 habitants, répartis au sein de 103 communes.

³⁰ La consommation d'espaces est définie par la loi Climat et résilience comme « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné ».

Parallèlement aux lotissements communaux aménagés dans l'objectif d'accueillir des familles, la commune a participé à l'objectif de densification par la constitution, entre 2012 et 2017, d'une réserve foncière de 2 396 m² en centre-bourg, en partenariat avec l'Établissement foncier de Bretagne. La cession à un opérateur immobilier pour la construction d'une trentaine d'appartements, en lieu et place de trois maisons d'habitations³⁸, répond à l'objectif de proposer une offre d'habitat aux ménages composés d'une ou deux personnes, dans un environnement de proximité immédiate avec les services.

En outre, en soutien à la dynamique commerciale et résidentielle du centre-bourg, la commune a développé un programme en partenariat avec le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce. Les actions concernées ont porté sur l'aménagement d'une halle couverte sur la place des marchés, le lancement d'un marché des producteurs, le subventionnement des particuliers pour la coloration des façades, (etc.)³⁹.

CONCLUSION DE LA PARTIE

Bénéficiant de l'atout de proximité directe avec le cœur de la métropole, la commune de Guilers est caractérisée par sa fonction résidentielle, à partir d'une extension urbaine développée historiquement. Les opérations de densification et de création de nouveaux quartiers en cours de réalisation, conformément aux orientations pivots des principaux documents d'aménagement du Pays et de la Métropole de Brest, confortent cette tendance.

La structuration de l'offre de services et d'équipements, qu'il s'agisse de pérennisation pour certains ou de création pour d'autres, constitue dès lors un enjeu dans l'affectation des ressources du budget communal.

2 LES SERVICES À LA POPULATION : DES MODALITÉS D'INTERVENTION DIVERSIFIÉES

2.1 Le soutien aux associations, notamment dans le domaine du sport

2.1.1 Une formalisation des demandes de subvention à compléter

L'annuaire des associations mis en ligne sur le site de la commune de Guilers recense 92 associations loi 1901, notamment dans les secteurs de la culture (20), du sport (20) et des loisirs (18)⁴⁰.

Les associations peuvent présenter une demande de subvention au moyen du dossier de demande disponible sur le site internet de la mairie⁴¹. Les éléments constitutifs du dossier permettent à l'administration communale de vérifier l'existence de l'association, de prendre connaissance du projet associatif et des éventuelles modifications d'activité, d'apprécier la situation financière et les prévisions budgétaires.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, toute association formulant une demande de subvention auprès d'une personne publique doit s'engager à respecter le contrat d'engagement républicain⁴². Cette obligation est partie intégrante de la procédure de demande de subvention : les deux documents doivent être signés concomitamment par le représentant légal de l'association ; l'association devant ensuite informer ses membres par tout moyen du nécessaire respect des principes du contrat⁴³.

Alors que cette obligation n'était pas respectée avant le contrôle, l'ordonnateur a pris en compte les observations de la chambre pour les demandes de subvention de 2023.

2.1.2 Un processus d'attribution des subventions lisible pour les bénéficiaires

Parmi les 92 associations recensées, 38 ont été bénéficiaires d'une subvention annuelle sous forme numéraire en 2022, pour un montant total de 24 318 €. Le nombre d'associations subventionnées est resté stable au cours de la période de contrôle, ainsi que le montant global attribué.

⁴⁰ Autres secteurs représentés : social (9), enfance (4), jeunesse et scolaire (9), patriotique et militaire (4), autres (8).

⁴¹ Dossier de demande de subvention téléchargeable sur le site mairie-guilers.fr.

⁴² Contrat d'engagement républicain annexé au décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021, prévu par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

⁴³ En signant le contrat d'engagement républicain, une association s'engage à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution ; ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ; s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.

³⁸ Délibération du 30 novembre 2017 relative au projet immobilier flot rue Charles de Gaulle.

³⁹ Convention en date du 5 juillet 2018 entre la commune et l'Etat au titre du FISAC afin de soutenir la stratégie de redynamisation.

Lors du vote d'attribution, les élus concernés appliquent la disposition relative au conseiller intéressé prévue à l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT), rappelée dans le règlement intérieur du conseil municipal.

Tableau n° 4 : Montants votés pour les subventions annuelles aux associations

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Associations subventionnées	39	37	36	42	37	38
Montant total	25 667 €	25 445 €	25 808 €	27 490 €	24 894 €	24 318 €
Minimum	211 €	211 €	211 €	211 €	211 €	211 €
Maximum	4 423 €	4 462 €	5 136 €	5 248 €	4 473 €	4 436 €

Source : délibérations d'attribution des subventions annuelles⁴⁴.

En 2021, le montant total des subventions accordées aux associations, hors conventionnement, a représenté 0,41 % des dépenses de fonctionnement. Le nombre d'associations percevant le montant minimum, soit une subvention de 221 €, est d'environ vingt chaque année. La subvention en numéraire la plus élevée est attribuée, pour chacune des années de la période de contrôle, au club sportif *La Flèche guilérienne*.

La subvention annuelle est attribuée à partir de l'application d'un forfait de base et d'un forfait proratisé en fonction du nombre d'adhérents, sauf pour quatre associations dont le financement est dérogatoire au forfait⁴⁵. S'ajoute pour les clubs sportifs qui organisent des formations pour certains de leurs membres âgés de moins de 21 ans, une prise en charge plafonnée de celle-ci. Des modalités spécifiques sont en outre appliquées pour les subventions aux associations d'aide à l'activité scolaire.

Au cours de la période de contrôle, ces dispositions ont été votées chaque année à l'identique dans le cadre de la délibération d'attribution des subventions. Cette permanence constatée des règles appliquées a permis aux dirigeants des associations de disposer d'une visibilité a priori sur la subvention communale à laquelle ils pouvaient prétendre.

Toutefois, les éléments qui président à la décision d'accorder les subventions pourraient utilement être agrégés dans un règlement d'attribution des subventions aux associations. Pour une parfaite transparence de l'information, ce règlement, adopté par une délibération spécifique, aurait vocation à être disponible sur les pages du site internet consacré aux associations.

La chambre invite la commune à publier, sous la forme d'un règlement mis en ligne sur le site internet, les règles d'attribution des subventions annuelles.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à présenter au conseil municipal un règlement d'attribution des subventions aux associations au cours de l'exercice 2023.

2.1.3 La nécessité d'une présentation consolidée des contributions communales

Parallèlement aux subventions annuelles, le conseil municipal délibère également pour des subventions portant sur des objets spécifiques, dites « exceptionnelles », correspondant à la participation financière de la commune à des événements d'initiative associative, aux frais de déplacement des associations sportives hors Finistère ou à l'aide à l'emploi d'un salarié.

Au cours d'un même exercice, certaines associations perçoivent une subvention à plusieurs titres⁴⁶ sans que l'information transmise aux élus, en amont de la délibération, n'offre une présentation consolidée de l'ensemble des versements.

Jusqu'au compte administratif 2021, le conseil municipal a pris acte annuellement des concours aux associations par une délibération spécifique approuvant la liste des attributions en nature, avec leur valorisation financière, et la liste des attributions sous forme numéraire⁴⁷. La disposition prévue par l'article L. 2313-1 du CGCT, qui prévoit la présentation de ces éléments dans une annexe obligatoire du compte administratif (CA), n'était donc pas formellement respectée. L'approbation du CA 2021⁴⁸ a permis une application conforme avec le renseignement précis de l'annexe B1-7.

Dans la mesure où la subvention est définie comme l'ensemble des contributions facultatives de toute nature, versées aux associations par les autorités publiques⁴⁹, que la commune a fait le choix de la valorisation des contributions en nature, disponible dorénavant dans les annexes du CA, celle-ci devait également être partie intégrante de l'acte d'attribution de la subvention⁵⁰.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique avoir régularisé ce point.

La conclusion d'une convention est obligatoire lorsque la subvention accordée dépasse le seuil de 23 000 €⁵¹, ce qui est le cas à Guilers en numéraire pour trois associations (cf. 2.2.). En revanche, lorsqu'il est tenu compte de la valorisation des contributions en nature, ce seuil est dépassé pour cinq autres associations qui, de ce fait, doivent faire l'objet de conventions.

⁴⁶ À titre d'exemple, subvention pour aide à l'emploi d'un salarié au sein de l'association La Flèche gymnique, délibérée le 2 février 2017 à hauteur de 1 500 € ; subvention annuelle délibérée le 17 mai 2017 à hauteur de 4 223 €.

⁴⁷ Délibération du 6 février 2020 portant liste des concours attribués en 2019 à des tiers sous forme de prestations en nature ou de subventions.

⁴⁸ Annexe B1-7 du CA 2021.

⁴⁹ Article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie solidaire.

⁵⁰ Circulaire du Premier ministre n° 5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, annexe I Rappels sur les règles encadrant les relations financières des collectivités publiques avec les associations (p.3).

⁵¹ Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

Tableau n° 5 : Contributions communales à conventionner

	Amicale sportive de Guilers	Association Bienêts de Guilers	La Flèche gymnique	Saint-Renan Guilers handball	Association Tennis club
Subvention <i>en</i> numéraire	4 011 €	1 798 €	4 473 €	2 712 €	998 €
Valorisation <i>en</i> prestation nature	45 395 €	55 924 €	30 214 €	26 695 €	32 326 €

Source : CA 2021.

Recommandation n° 1. Conclure une convention avec les associations bénéficiaires, de la part de la commune, de contributions de toute nature dont le montant total valorisé dans l'acte d'attribution est supérieur à 23 000 €.

2.1.4 La mise à disposition d'équipements : le cas du terrain d'athlétisme couvert

La commune a mis en service en novembre 2021 une piste d'athlétisme couverte d'environ 4 400 m², au sein du complexe sportif Louis Ballard. Deux autres équipements de cette nature existent au sein de la région Bretagne⁵³. Cette salle communale est principalement utilisée par le club d'athlétisme guilérien (CAG)⁵⁴.

Bien que le règlement des salles de sport adopté par le conseil municipal⁵⁵ prévoie le principe de réservation des salles par contractualisation avec les associations, la mise à disposition de la salle d'athlétisme couvert n'a pas donné lieu à conventionnement jusqu'à maintenant.

⁵² L'équipement est constitué d'une piste d'athlétisme de 200 mètres de long, d'une piste de sprint de 60 mètres, d'une aire de saut en hauteur, de deux de saut à la perche, de deux de saut en longueur, une piste de triple saut et une aire de lancer de poids.

⁵³ Salle d'athlétisme Robert Poirier à Rennes, mise en service en 2015, capacité 1 200 spectateurs ; maîtrise d'ouvrage Département d'Ille-et-Vilaine (12 M€) ; co-financement État, région Bretagne, Métropole de Rennes ; Salle d'athlétisme Maryvonne Dupureur à Saint-Brieuc, mise en service en 2019, capacité 1 200 spectateurs ; maîtrise d'ouvrage Saint-Brieuc Agglomération (14,5 M€), co-financement État, Région, Département des Côtes-d'Armor, Ville de Saint-Brieuc.

⁵⁴ Club d'athlétisme guilérien (CAG) : 201 adhérents en 2022 ; le CAG est intégré à l'association Iroise Athlétisme laquelle regroupe cinq clubs (Club d'athlétisme guilérien, Foulées rennaises, ES Corsen, Plouzanzé AC, Pays de Brest Athlétisme).

⁵⁵ Délibération du 28 juin 2018 portant approbation du règlement des salles de sport.

Le principe de mise à disposition d'équipements sportifs à des associations, y compris à titre gratuit, est conforme au code général de la propriété des personnes publiques⁵⁶. Il n'en reste pas moins que la signature d'une convention spécifique, dont le contenu peut être adapté selon les caractéristiques et la fréquence de l'utilisation de l'équipement, avec le représentant légal des associations est souhaitable afin d'évaluer :

- les frais afférents à l'utilisation de l'équipement et, le cas échéant, leur prise en charge ;
- les modalités précises d'utilisation et d'occupation du site ;
- les responsabilités en cas de contentieux.

Recommandation n° 2. Systématiser la signature de convention d'occupation par les représentants légaux des associations utilisatrices des installations sportives.

2.2 Enfance-jeunesse, enseignement artistique, animation de la vie sociale : l'action d'associations satellites

2.2.1 D'importantes contributions communales en numéraire et en nature

La commune assure en régie un certain nombre de services ou de gestion d'équipements dédiés à la culture, à l'enfance et à la jeunesse⁵⁷, complétés par une offre associative. Trois associations sont financées à ce titre, dans le cadre de conventions pluriannuelles d'objectif et de moyens (CPOM) :

- l'association amicale laïque en charge de la gestion du centre de loisirs sans hébergement (CLSH) « Les Flamboyants »⁵⁸, 383 adhérents en 2021⁵⁹ ;
- l'association « école de musique de Guilers » en charge de l'enseignement musical au sein d'un établissement dédié, l'école de musique et de danse de Guilers (EMDG)⁶⁰, 358 adhérents en 2021⁶¹ ;

⁵⁶ Article L. 2125-1 : « l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général. »

⁵⁷ Équipements et services culturels gérés par la ville : salle de spectacle L'Agora, salle de spectacle Robert Joubin, Fort de Penfeld, Médiathèque, Espace associatif Marcel Pagnol ; services enfance-jeunesse : accueils périscolaires municipaux, espace jeunes.

⁵⁸ Convention de moyens et d'objectifs 2022-2024 entre l'amicale laïque section ALSH Les Flamboyants et la commune de Guilers.

⁵⁹ Bilan financier 2021 joint à la demande de subvention pour l'année scolaire 2021-2022.

⁶⁰ Convention d'objectifs et de moyens entre la commune et l'école de musique et de danse de Guilers 2018-2019 et son avenant jusqu'au 31 décembre 2022.

⁶¹ Document présenté lors de l'assemblée générale du 23 novembre 2021.

- L'association d'animation et de gestion du centre socio-culturel, dite « Agora », dans le cadre d'un agrément « centre social » délivré par la Caisse d'allocations familiales (CAF)⁶² : 545 adhérents en 2021⁶³.

L'agrément « centre social »

Les CAF agrèment des équipements « centres sociaux » ou « espaces de vie sociale » à partir des critères définis par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)⁶⁴. Les équipements concernés sont des lieux d'activités et de services dont la particularité est qu'ils procèdent d'une mise en œuvre à partir d'un projet social défini par les habitants. Le développement social visé repose sur le « pouvoir d'agir » des individus⁶⁵. Cette politique fait l'objet de schémas départementaux⁶⁶. Les actions menées peuvent porter sur le soutien à la parentalité, l'éducation numérique, l'ouverture culturelle et inter-culturelle, l'accès aux droits, la formation des bénévoles, ...

L'agrément par la CAF ouvre droit à un financement des structures concernées par la branche famille de la Sécurité sociale, via le fonds d'action sociale. En contrepartie, un contrôle est effectué par la CAF tous les quatre ans⁶⁷.

Les formes juridiques des structures d'animation sociale sont plurielles. La circulaire précise toutefois : « si la forme associative favorise davantage, a priori, la participation des usagers, l'application des directives européennes (...) ne peut, dans le respect des règles de la concurrence, exclure du champ de l'animation de la vie sociale des acteurs du seul fait de leurs statuts. Ainsi, les CAF peuvent, par exemple examiner une demande d'agrément déposée par un centre social géré dans le cadre d'une délégation de service public ou d'un marché public ».

Le Finistère dénombre 37 centres sociaux et 14 espaces de vie sociale. Au sein de Brest métropole, les centres sociaux sont au nombre de neuf : Brest (5), Guilers, Ploungastel-Daoulas, le Rellecq-Kerhuon, Plouzane.

Tableau n° 6 : Subventions communales aux associations ayant contractualisé un CPOM

	2017	2018	2019	2020	2021
Amicale laïque CLSH	43 912 €	43 426 €	44 552 €	51 116 €	50 987 €
École de musique EMDG	67 758 €	63 788 €	62 676 €	62 108 €	48 255 €
Centre socio-culturel Agora	62 662 €	63 573 €	61 747 €	62 568 €	45 672 €

Source : grands livres.

⁶² Convention de moyens et d'objectifs entre l'association d'animation et de gestion du centre socio-culturel et la commune de Guilers 2019-2021 et son avenant jusqu'au 31 décembre 2022.

⁶³ Document « renouvellement du sixième projet social du centre socio-culturel L'Agora 2022-2026 ».

⁶⁴ Circulaire CNAF du 6 mars 2016 relative à l'agrément des structures d'animation de la vie sociale.

⁶⁵ Cf. charte des centres sociaux culturels adoptée lors de l'assemblée générale de la Fédération des centres sociaux, le 18 juin 2000.

⁶⁶ Schéma départemental d'animation de la vie sociale 2017-2021, CAF, Fédération des centres sociaux de Bretagne, département de Finistère.

⁶⁷ Charte institutionnelle de contrôle des équipements et services bénéficiaires d'aides financières collectives d'action sociale, CNAF, novembre 2021.

En 2021, le montant total des subventions accordées aux trois associations représente 144 914 €, soit 2,41 % des dépenses de fonctionnement du budget principal. Ce montant correspond à 85 % du montant total des subventions accordées aux associations de droit privé⁶⁸.

L'offre associative de la commune de Guilers se caractérise par une concentration physique de nombreux acteurs, regroupés au sein du site de l'ancien groupe scolaire Marcel Pagnol, dont la rénovation s'est achevée avec la mise en service de la Maison de l'enfance, en 2014.

Les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens valent autorisation d'occupation du domaine public de la commune et exigent la valorisation, dans les comptes associatifs, des mises à disposition gratuite de locaux et autres aides en nature communales⁶⁹.

Les structures bénéficient d'autres sources de financement public. La CAF participe au financement du CLSH dans le cadre du contrat enfance-jeunesse. Le centre social est financé majoritairement par la CAF, ainsi que par la Fédération des centres sociaux de Bretagne et par le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire. Le conseil départemental finance l'EMDG dans le cadre du schéma départemental de l'enseignement artistique.

2.2.2 Une mise en œuvre opérante des conventions d'objectifs et de moyens

Les conventions prévoient des modalités précises pour la mise à disposition des biens, la détermination des contributions financières communales, l'attribution des subventions et leurs conditions de contrôles, ainsi que les engagements réciproques des parties contractantes.

Les statuts de l'association Agora et de l'École de musique et de danse prévoient la désignation de représentants du conseil municipal comme membres de droit⁷⁰. Bien que les statuts ne le prévoient pas, un représentant du conseil municipal est également désigné⁷¹, en vertu de la convention⁷² passée entre l'Amicale laïque et la commune concernant le CLSH les Flamboyants.

⁶⁸ Hors versement à l'association Enfance pour tous dans le cadre de la concession pour l'exploitation de l'établissement d'accueil de jeunes enfants « les Petits poussins », cf. 2.3.

⁶⁹ Articles 26 et 27 de la convention d'objectifs et de moyens entre la commune et l'association d'animation et de gestion du centre socioculturel, en date du 15 décembre 2017 ; article 4 et 5 de la convention d'objectifs et de moyens entre la commune et l'École de musique et de danse de Guilers, en date du 30 janvier 2019 ; titre I de la convention d'objectifs et de moyens entre la commune et l'Amicale laïque-section accueil de loisirs sans hébergement les Flamboyants, en date du 10 décembre 2021.

⁷⁰ Article 6 des statuts AGORA approuvés le 7 juin 2022 ; article 6 des statuts EMDG, approuvés le 15 octobre 2014.

⁷¹ Délibération en date du 18 juin 2020 portant désignation de représentant au sein du CLSH.

⁷² Article 4 du titre III de la convention d'objectifs et de moyens entre la commune et l'Amicale laïque-CLSH les Flamboyants en date du 10 décembre 2021.

Les conseillers désignés pour représenter le conseil municipal au sein de l'École de musique et de danse⁷³ ne prennent pas part au vote lors de la délibération annuelle portant attribution de la subvention à l'organisme⁷⁴. Il en est de même pour ceux nommés⁷⁵ comme représentants au sein de l'Association d'animation et de gestion du centre socio-culturel⁷⁶ et du CLSH⁷⁷. Cette forme d'abstention prévient le risque d'illégalité des délibérations pour cause de conseiller intéressé à l'affaire⁷⁸.

Les conventions et l'attribution des financements annuels sont passés selon des formes régulières.

À l'issue de l'exercice 2021, les comptes de l'Amicale laïque CLSH sont excédentaires de 3 038 €⁷⁹, et ceux de l'EDMG de 37 623 €⁸⁰. Les comptes d'Agora présentent un déficit de 8 910 €, l'association disposant toutefois de réserves équivalant à cinq mois de fonds de roulement⁸¹.

D'un point de vue qualitatif, les diagnostics réalisés par la CAF dans le cadre du renouvellement de l'agrément centre social et préalablement à l'approbation du contrat enfance-jeunesse sont positifs, notamment par rapport à la densité de l'offre de services « enfance-jeunesse » proposés, ainsi qu'en ce qui concerne les passerelles mises en place entre différentes structures, pour certaines de proximité immédiate⁸².

2.2.3 Les modalités de financement de l'espace numérique

Une convention spécifique est passée entre l'association Agora et la commune concernant la gestion de l'espace nouvelles technologies⁸³. Dans son intitulé, la convention porte la mention « *cahier des charges* ».

La convention indique que « la commune, maître d'ouvrage du dispositif Cybercommune, confie la maîtrise d'œuvre du service à l'association qui l'accepte »⁸⁴.

En ce qui concerne le financement, la convention indique que la contribution de la commune prend la forme de « subvention de fonctionnement, participation aux charges de personnel (ménage), prise en charge globale des frais de mise à disposition de locaux, dotation et renouvellement du matériel »⁸⁵, sans indiquer de volume financier.

La convention d'objectifs et de moyens passée entre la commune et l'association AGORA dans le cadre de son agrément centre social précise les modalités de mise à disposition de l'espace numérique⁸⁶ et intègre le financement des prestations de l'espace nouvelles technologies, sous la forme d'une participation au poste d'animatrice multimédia, soit un montant de 16 780 € pour 2022⁸⁷.

Une subvention ne peut légalement constituer la rémunération de la prestation individualisée. En effet, les subventions aux associations ont pour objet de financer des actions, projets ou activités qui ont la caractéristique d'être initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires⁸⁸.

La chambre invite l'ordonnateur à détacher la mise en œuvre de la prestation d'animation de l'espace numérique de la convention d'objectifs et de moyens passée avec l'association pour l'animation et la gestion du centre social.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que le cadre contractuel a été régularisé par la délibération du 20 décembre 2022 portant convention d'objectifs et de moyens pour la période 2023 à 2026.

⁷³ Délibération du 18 juin 2020 portant désignation de représentants du conseil municipal au titre de l'école de musique et de danse de Guilers.

⁷⁴ Délibération du 22 avril 2021 portant subvention pour l'année 2021 à l'EMDG.

⁷⁵ Délibération du 18 avril 2020 portant désignation de représentants au conseil d'administration d'Agora.

⁷⁶ Délibération du 19 mai 2022 portant subvention à l'association d'animation et de gestion du centre socio-culturel.

⁷⁷ Délibération du 19 mai 2022 portant subvention au CLSH Les Flamboyants.

⁷⁸ Article L. 213111 du code général des collectivités territoriales : « 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 mandataire ».

⁷⁹ Bilan 2021 joint à la demande de subvention 2022 CLSH les Flamboyants.

⁸⁰ Bilan financier présenté en assemblée générale du 23 novembre 2021.

⁸¹ Eléments de l'analyse des comptes de l'association réalisé par le conseiller territorial de la CAF en charge du suivi de la structure.

⁸² Contrat enfance-jeunesse approuvé par délibération du 19 décembre 2019, pages 15, 33 et suivantes : place des familles et activités « passerelle » entre les acteurs du territoire, notamment au sein de l'espace

Marcel Pagnol qui intègre la Maison de l'enfance (relais petite enfance, multi-accueil), le CLSH Les Flamboyants et l'École de musique.

⁸³ Convention de gestion de l'espace nouvelles technologies entre la commune et l'association en date du 15 décembre 2017 pour la période 2018-2021, renouvelée par avenant en date du 20 décembre 2022 jusqu'au

31 décembre 2022.

⁸⁴ Article 1 de la convention.

⁸⁵ Article 9 de la convention.

⁸⁶ Article 5 de la convention : « la commune met à la disposition de l'association l'espace multimédia et les mobiliers et matériels permettant le fonctionnement de cet espace ».

⁸⁷ Délibération en date du 19 mai 2022 portant subvention 2022 à l'association d'animation et de gestion du centre socio-culturel.

⁸⁸ Article 59 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie solidaire.

2.3 Une concession pour l'accueil du jeune enfant en établissement

Accueil du jeune enfant : modalités et acteurs
<p>Sous sa forme individuelle, l'accueil formel de la petite enfance relève des assistants maternels. L'exercice de cette profession est conditionné par l'obtention de l'agrément délivré par le Président du conseil départemental, conformément à l'article L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles. Les assistants maternels peuvent exercer hors de leur domicile sous la forme de regroupements dénommés « maisons d'assistants maternels » (MAM)⁸⁹. L'article L. 2324-2 du code de la santé publique prévoit le contrôle des assistants maternels par le service départemental de protection maternel et infantile (PMI), sous l'autorité du Président du conseil départemental.</p> <p>Conformément à l'article L. 2324-1 du code de la santé publique, les accueils collectifs sont autorisés par le président du conseil départemental, après avis du médecin chef du service départemental de protection maternelle et infantile, s'ils sont gérés par des personnes morales de droit privé (principalement, associations ou entreprises) ou font l'objet d'un avis du président du conseil départemental, si l'établissement est créé par une collectivité publique (principalement, commune ou centre communal d'action sociale). L'article L. 2111-2 du code de la santé publique prévoit que le respect du cadre réglementaire au sein des établissements relève du médecin responsable du service de PMI.</p> <p>Compétence mise en œuvre par plusieurs collectivités ou acteurs, l'accueil de la petite enfance se décline à partir d'une convention d'objectifs et de gestion contractualisée par l'État et la Caisse nationale d'allocations familiales. La Caisse assure le pilotage du dispositif et constitue, à partir de la branche famille de la Sécurité sociale, le principal financeur⁹⁰.</p> <p>Les deux vecteurs principaux de financement par la CAF sont la prestation sociale unique (PSU) pour le financement du fonctionnement des établissements, et le complément de mode de garde, au titre de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), pour les parents employeurs d'assistants maternels.</p>

2.3.1 En dépit d'une couverture élevée de l'offre d'accueil, un risque de tension à venir

La capacité théorique d'accueil pour 100 enfants de moins de trois ans rend compte du nombre d'enfants potentiellement couverts, de façon simultanée, par les modes de garde extérieurs aux parents⁹¹.

⁸⁹ Loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels.
⁹⁰ Rapport *L'accueil du jeune enfant en 2020*, Observatoire national de la petite enfance, CNAF, édition 2021 : les CAF contribuent au financement des modes d'accueil de moins de 3 ans à hauteur de 66 % de la dépense totale.
⁹¹ Assistants maternels, établissements d'accueil du jeune enfant, classes préélémentaires, salariés à domicile. La capacité d'accueil comptabilise des places d'accueil proposées à un instant donné, et non un nombre d'enfants. Le calcul ignore le fait que certaines places peuvent être utilisées par plusieurs enfants à temps partiel ou que le même enfant peut utiliser à temps partiel plusieurs modes d'accueil.

Tableau n° 7 : Taux de couverture global de l'accueil du jeune enfant à Guilers

	Guilers	Brest métropole	Finistère	France ⁹²
31/12/2017	98,9	86,7	79,6	58,0
31/12/2018	97,3	86,28	81,6	59,2
31/12/2019	104,3 ⁹³	85,4	80,4	59,8

Source : *Jeux de données Cjfdatta*.

À partir du diagnostic territorial réalisé par la CAF en amont de la signature du contrat enfance-jeunesse 2019-2022 pour la commune de Guilers, la perspective du maintien de l'existant en termes d'offre de places d'accueil collectif à l'échelle de la commune a été contractualisée⁹⁴.

Après le constat d'un taux de couverture potentiel légèrement supérieur aux besoins à la date du 31 décembre 2019, le taux de couverture apparaîtra dégradé pour les exercices 2020 et 2021, en raison de la conjonction d'une augmentation du nombre de naissances domiciliées à Guilers et de la diminution de l'offre proposée par les assistants maternels.

Tableau n° 8 : Offres d'accueil et naissances domiciliées à Guilers

	2019	2020	2021
Nombre d'assistants maternels en activité	66	57	51
Total places d'accueil individuels (domicile ass mat+ MAM)	271	230	220
Nombre places établissement d'accueil « les Petits poussins »	30	30	30
Nombre de naissances domiciliées	55	79	67

Source : *service départemental de protection maternelle et infantile*⁹⁵.

Le multi-accueil « les Petits poussins », autorisé pour 30 places en accueil régulier (« crèche ») et occasionnel (« halte-garderie »)⁹⁶, fonctionne dans le cadre d'une concession de service public⁹⁷.

⁹² Les deux seules régions de la Bretagne et des Pays de la Loire enregistrent pour chacun de leurs départements respectifs des taux de couverture nettement supérieurs à la couverture nationale. Source : *L'accueil du jeune enfant en 2020*, édition 2021, Observatoire national de la petite enfance.

⁹³ Couverture minimale 2019 au sein de l'EPCI : Brest (75,2), couverture maximale : Guipavas (129,6).

⁹⁴ Délibération en date du 19 décembre 2019 portant sur le contrat enfance-jeunesse 2019-2022.

⁹⁵ Données transmises le 9 août 2022 par la responsable du service départemental de protection maternelle et infantile.

⁹⁶ Arrêté d'autorisation de la Présidente du département en date du 26 février 2021.

⁹⁷ Délégué : groupement solidaire constitué de l'association Enfance pour tous, siège social, 8, avenue Foch Paris 8^{ème} et la société People and Baby, siège social 8, avenue Foch Paris 8^{ème}.

Depuis la création de l'établissement, l'amplitude horaire de fonctionnement quotidien de la structure est de 11 heures 30, cinq jours par semaine, soit un chiffre supérieur à l'amplitude moyenne constatée en 2018 pour les établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE) de Brest métropole⁹⁸. Au cours de la période de contrôle, le nombre d'enfants inscrits a été en moyenne annuelle de 78.

L'offre d'accueil stricto sensu est complétée par un relais petite enfance⁹⁹.

2.3.2 Une procédure de renouvellement de la concession conforme, nonobstant une réserve

Au cours de la période de contrôle, deux contrats de concession ont été exécutés pour la gestion et l'exploitation de l'EAJE. La concession initiale a été consentie au groupement solidaire formé par l'association Enfance pour tous et la société People & Baby pour la période 2013-2018¹⁰⁰.

Cette première convention a été prorogée jusqu'en septembre 2019¹⁰¹. L'objectif de la prorogation portait sur la volonté de renouveler la concession en concordance avec la date d'entrée en vigueur du contrat enfance-jeunesse 2019-2022¹⁰². La valeur réelle totale du contrat 2014-2019 a été d'environ 2,7 M€¹⁰³. Le renouvellement de la concession n'appelle pas d'observation.

En revanche, l'objet de la concession renouvelée appelle un commentaire. Il porte en effet sur « la gestion et l'exploitation du multi-accueil de 30 places évolutif à 42 places ».

Le document de consultation précise : « L'équipement sera prévu pour 30 places, avec des locaux qui peuvent évoluer vers un agrément maximum à 42 places. L'agrément peut être modulé et le nombre de places sera ouvert en fonction de la réalité de la demande, à charge pour le concessionnaire de solliciter dès que nécessaire, un nouvel agrément adapté aux effectifs »¹⁰⁴.

L'hypothèse d'une exploitation du multi-accueil à hauteur de sa capacité bâtiminaire maximale pourrait se révéler adaptée face aux enjeux d'évolution démographique. Dans ce cas, une nouvelle autorisation du Président du conseil départemental serait nécessaire. De surcroît, les conditions financières de la concession seraient à revoir. Or, le document contractuel ne le prévoit pas. Au demeurant, en fonction des conséquences sur l'économie du contrat, cette hypothèse pourrait nécessiter une nouvelle procédure de consultation et, le cas échéant, des modalités de publication autres que celles mises en œuvre initialement au regard de la valeur du contrat.

Recommandation n° 3. Lors du prochain renouvellement de la concession pour la gestion de l'établissement d'accueil de jeunes enfants, prévoir les conditions d'évolution de la capacité en cours de contrat par des clauses claires, précises et sans équivoque, telles qu'exigées par l'article L. 3135-1 du code de la commande publique.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à mettre en œuvre la recommandation de la chambre.

2.3.3 Un déficit d'information sur le montage précis relatif à l'opérateur

Le contrat de concession a été passé entre le maire et la présidente de l'association Enfance pour tous, présentée comme signataire, en tant que mandataire du groupement solidaire constitué avec la SA People & Baby.

L'association est présentée comme « adossée au réseau People & Baby [entreprise qui] se porte garante financièrement de l'association dont elle assure la comptabilité et le suivi financier »¹⁰⁵.

Par principe, chaque membre d'un groupement solidaire est engagé financièrement pour la totalité de la concession. Les notions de « garantie financière » ou de « relations de services » ne traduisent pas suffisamment la réalité juridique de la solidarité entre les membres du groupement.

Dans les faits, les statuts de l'association présentent la particularité d'être signés par deux membres : d'une part, sa présidente, et, d'autre part, un administrateur, également directeur de la SA People & Baby¹⁰⁶. Les deux structures sont domiciliées à la même adresse. L'organigramme de l'association présente la présidente comme responsable hiérarchique de l'ensemble des directeurs, avec, dans cette tâche, un « associé », par ailleurs directeur de la SA People & Baby.

¹⁰⁵ Annexe 8 de la candidature « présentation Enfance pour tous, association loi 1901 », page 14.

¹⁰⁶ La SA People & Baby dont le chiffre d'affaires indiqué sur le DC2 pour l'exercice 2017 est de 112,98 M€, dispose d'un unique associé. Une partie des activités du groupe est réalisée à l'international : SARL, People and Baby Switzerland, SA People and Baby Luxembourg et People and Kids China. Source : rapport du commissaire aux comptes 2015.

En dépit de leur statut juridique propre, les deux organismes ont manifestement un fonctionnement très intégré. Outre la domiciliation commune, les structures sont caractérisées par des dirigeants ou membres du conseil d'administration identiques, et des salariés intervenant pour les deux entités dans le cadre de la même fonction.

La chambre constate que la réalité statutaire et sociale du concessionnaire en charge de l'exploitation du multi-accueil est particulièrement opaque.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique sa volonté de veiller à ce que soient fournis les documents réglementaires permettant d'établir la réalité statutaire et sociale de l'opérateur.

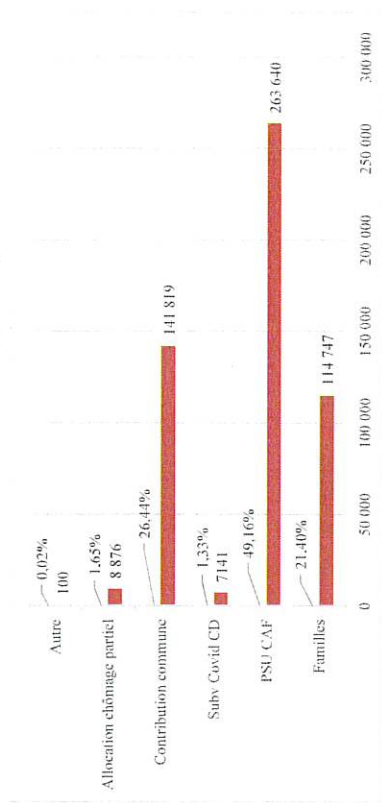
2.3.4 Un coût à la place comparativement peu élevé en 2019 et un suivi rigoureux de l'exécution

Le concessionnaire est rémunéré par les redevances payées par les familles, par le financement de la CAF versé au titre de la prestation sociale unique (PSU)¹⁰⁷ et par la participation de la collectivité telle qu'elle a été définie dans le contrat initial, ainsi que par d'éventuelles autres subventions publiques ou privées¹⁰⁸.

Dans l'objectif d'une accessibilité financière de l'ensemble des familles aux établissements d'accueil de jeunes enfants, le barème CNAF détermine des tarifs proportionnels aux ressources en tenant compte de la composition familiale.

Si la participation des familles et la PSU constituent des recettes variables en fonction du taux d'occupation, la contribution communale en revanche est déterminée contractuellement pour la durée de la concession¹⁰⁹, à partir du compte prévisionnel d'exploitation¹¹⁰.

Graphique n° 3 : Répartition des recettes d'exploitation pour l'exercice 2021



Source : éléments financiers du rapport d'activité 2021.

Le résultat d'exploitation a évolué de la manière suivante au cours de la période de contrôle :

Tableau n° 9 : Évolution du résultat d'exploitation du multi-accueil et du taux de rentabilité

	2017	2018	2019	2020	2021
Total produits	542 286	510 989	473 721	505 660	536 323
Total charges	501 084	484 197	483 853	560 038	515 180
Résultat	44 201	26 792	- 10 231	- 54 378	21 143
Rentabilité (résultat/produit)	8,15 %	5,24 %	- 2,11%	- 10,75 %	3,9 %

Source : éléments financiers des rapports annuels présentés à l'assemblée délibérante.

L'accueil de la petite enfance présentant des coûts relativement prévisibles¹¹¹, le risque principal porte sur la variation des recettes directement déterminées par le taux d'occupation. Pour chaque exercice, les variations des produits et des charges ont été justifiées par le concessionnaire et communiquées aux membres de l'assemblée délibérante¹¹².

¹¹¹ 75 % de frais de personnel en 2021.

¹¹² Délibération en date du 28 juin 2018 prenant acte du rapport annuel 2017, délibération en date du 27 juin 2019 prenant acte du rapport annuel 2018, délibération en date du 17 septembre 2020 prenant acte du rapport annuel 2019, délibération du 8 juillet 2021 prenant acte du rapport annuel 2020, délibération en date du 7 juillet 2022 prenant acte du rapport annuel 2021.

¹⁰⁷ Conformément à la circulaire CNAF 2019-005 en date du 5 juin 2019, relative au barème national des allocations familiales, la PSU prend en charge jusqu'à 66 % du prix de revient horaire, dans la limite d'un prix plafond fixé annuellement par la Cnaf, déduction faite des participations familiales.

¹⁰⁸ Notamment en raison du Covid : subvention exceptionnelle versée par le conseil départemental (34 656 € en 2020 et 7 140 € en 2021) ; chômage partiel versé à la structure (29 019 €) et 8 876 € en 2021.

¹⁰⁹ Article 61 du contrat de concession 2019-2024.
¹¹⁰ Compte d'exploitation prévisionnel 2019-2024.

Conformément à la réglementation et aux éléments contractualisés, les déficits d'exploitation constatés en 2019 et 2020 ont été à la charge du concessionnaire¹¹³.

Les dispositions contractuelles, arrêtées en 2012 selon le principe de la délégation de service public par voie d'affermage et reconduites dans le contrat signé en 2019, prévoient qu'en cas de dépassement du taux d'occupation financier ciblé, 50 % des recettes supplémentaires perçues en année n sont reversées au délégant en année n+1¹¹⁴.

Dans ce contexte, le coût net pour la collectivité correspond à la différence entre d'une part le montant de participation annuelle contractualisée et d'autre part les recettes constituées de la redevance versée par l'exploitant au titre du loyer et du remboursement des fluides, du financement versé par la CAF au titre du contrat enfance-jeunesse ainsi que, le cas échéant, du reversement prévu contractuellement.

Tableau n° 10 : Coût net et coût à la place pour la commune de Guilers

	2017	2018	2019	2020	2021
Participation contractualisée	132 60	135 906	137 066	140 690	141 819
Coût net (redevance loyer-fluide, recettes CAF contrat enfance-jeunesse et éventuel reversement déduits)	46 903	10 660	29 670	56 524	63 055
Coût à la place	1 560	355	989	1 884	2 101.

Source : éléments financiers des rapports annuels présentés à l'assemblée délibérante.

Le coût net par place en 2018 et en 2019 a été minoré par le mécanisme d'intéressement de la commune, résultant de l'activité de l'exercice précédent¹¹⁵. En revanche, le coût net pour 2020 et 2021 augmente sensiblement en raison de deux facteurs.

Le montant du reversement de recettes en 2018 par rapport à l'activité 2017 a été de 47 906 €, puis de 15 173 € en 2019, par rapport à l'activité de 2018, et enfin 9 564 € en 2020, par rapport à l'activité de 2019. En revanche, l'activité 2020 n'a pas donné lieu à reversement en 2021.

De plus, le cadre défini par le contrat en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2019 a fait passer le taux d'occupation cible, qui détermine l'éventuel reversement, de 81 à 90 %. La probabilité de reversements est donc moindre. Le coût à la place pour la commune sera donc vraisemblablement plus élevé dorénavant qu'il ne l'a été en 2018 et 2019.

À l'échelle nationale, le prix de fonctionnement moyen d'une place en établissement d'accueil du jeune enfant a représenté 16 154 € en 2019 dont 17,2 % financés par les collectivités locales¹¹⁶. Sur cette base, il peut être déduit une participation moyenne annuelle des collectivités en 2019 à hauteur d'une valeur théorique de référence de 2 778 € par place. En dépit de l'augmentation du reste à charge pour la commune de Guilers en 2020 et 2021, le modèle économique de la concession lui reste donc favorable.

Outre le fait que le concessionnaire bénéficie, dans le contrat portant sur la période 2019-2024, de conditions qui lui sont plus avantageuses en raison d'un taux d'occupation cible plus élevé, un élément organisationnel est également de nature à améliorer son résultat.

La concession initiale prévoyait que « le délégataire assurera l'ensemble des missions afférentes à la gestion et à l'exploitation d'un établissement multi-accueil »¹¹⁷, dont la gestion des places, notamment l'accueil des familles et la gestion de la liste d'attente. Les conditions contractuelles en vigueur depuis 2020 ont en revanche déterminé des modalités différentes. L'animatrice du relais petite enfance, agent de la commune, assure le premier rendez-vous avec la famille ainsi que les pré-inscriptions à compter du 1^{er} janvier 2020, dans le cadre de la mise en place d'un guichet unique¹¹⁸.

La Maison de l'enfance au sein de laquelle est situé l'établissement est également le lieu d'exercice de deux agents de la commune : l'animatrice du relais petite enfance et la coordinatrice petite enfance, ce qui favorise le contrôle de l'activité sur place au quotidien.

Les dispositions contractuelles prévoient les modalités et les pièces permettant le contrôle de l'activité et l'évaluation de la qualité de service¹¹⁹. L'instruction a permis de constater la production effective des documents prévus contractuellement¹²⁰.

La collectivité maîtrise l'accès au service qu'elle a délégué. La commission d'admission, appliquant le règlement adopté par le conseil municipal¹²¹, intègre dans sa composition des représentants de la commune : élu délégué à la petite enfance, animatrice du relais petite enfance et coordinatrice petite enfance¹²².

Un comité de pilotage associant le concessionnaire, la conseillère municipale en charge de la petite enfance, la coordinatrice petite enfance, la responsable du relais petite enfance, la CAF et le service départemental de protection maternelle et infantile se réunit annuellement.

Le rapport annuel du délégataire est présenté à l'assemblée délibérante, avec une analyse par le service des obligations contractuelles¹²³. En 2021, les pénalités prévues contractuellement en cas de non production du rapport annuel complet à la date prévue¹²⁴ ont été appliquées par la collectivité¹²⁵.

¹¹⁶ Rapport L'accueil du jeune enfant en 2020, Observatoire national de la petite enfance, CNAF, édition 2021, page 112 et 113.

¹¹⁷ Article 2 de la convention de délégation 2013-2018.

¹¹⁸ Article 2 du contrat de concession 2019-2024.

¹¹⁹ Articles 30, 31, 44, 45 et 64 du contrat.

¹²⁰ Rapport d'activité mensuel, audit qualité sanitaire, audit qualité pédagogique, enquête satisfaction auprès des familles, etc.

¹²¹ Délibération du 17 décembre 2020 modifiant les critères d'attribution des places en crèche.

¹²² Article 14 du contrat.

¹²³ Rapport d'activité 2021 présenté au conseil municipal du 7 juillet 2022.

¹²⁴ Articles 64 et 67 du contrat.

¹²⁵ Titres de recettes n° 257 et 288 du 2 et 7 juillet 2021 d'un montant total de 3 400 €.

¹¹³ Antérieurement à la période de contrôle, la structure a présenté des comptes d'exploitation déficitaires pour les exercices 2014, 2015 et 2016.

¹¹⁴ Article 61 du contrat signé le 7 juin 2019 : « en cas de dépassement du taux d'occupation financier cible, le montant supplémentaire des recettes perçues au titre de la PSU et des participations des familles sera remboursé à la collectivité, à raison de 50 % du montant supplémentaire ».

¹¹⁵ Art. 59 de la convention initiale : en cas de dépassement du taux d'occupation cible, montant supplémentaire de recettes reversé à la collectivité à hauteur de 50 %.

CONCLUSION DE LA PARTIE

Le financement et l'apport d'aides en nature pour la mise en œuvre des conventions avec les associations satellites apparaît conforme. La concession pour l'exploitation du multi-accueil respecte le formalisme réglementaire, malgré une information lacunaire et peu lisible sur le statut du concessionnaire. L'équilibre économique de la concession a été favorable à la collectivité, au cours de la période de contrôle.

Le choix de proposer à la population guilérienne des services publics facultatifs - école de musique et de danse, centre de loisirs sans hébergement, multi-accueil - s'inscrit dans la stratégie d'un développement résidentiel qualitatif.

Au cours de la période de contrôle, cette orientation s'est traduite par la réalisation d'un équipement sportif à forte valeur symbolique qui a participé au déséquilibre des finances, constaté en 2020.

3 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1 La qualité de l'information budgétaire

3.1.1 Un débat d'orientations budgétaires insuffisamment documenté

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) tenu par les élus guilériens est organisé dans le respect des délais prévus par la réglementation. Toutefois jusqu'en 2021, les rapports sur les orientations budgétaires présentés par le maire ne comportaient pas d'éléments sur la structure et la gestion de l'encours de dette. Des opérations d'investissement étaient présentées sans être assorties de prévisions de dépenses et recettes. Ce document ne présentait pas l'évolution prévisionnelle du niveau d'auto-financement brut et net, et de l'endettement à la fin de l'exercice.

En 2022, ces manquements ont été corrigés en ce qui concerne la structure de dette et l'analyse prospective des principaux agrégats financiers. La présentation des orientations envisagées en matière d'investissement appelle toutefois quelques observations.

Les dépenses prévisionnelles d'investissement pour la période 2022-2024 ne sont pas présentées à partir d'une programmation d'opérations mais d'une enveloppe de crédits « disponibles ». Celle-ci est déterminée à partir d'une estimation des excédents de la section de fonctionnement dont sont déduites les dépenses d'investissement engagées non soldées, ainsi que les autres dépenses récurrentes. La méthode appliquée repose sur une hypothèse unique d'absence de recours au levier fiscal et à l'emprunt.

Cette présentation ne donne pas d'information suffisante sur la programmation pluriannuelle des investissements, telle qu'envisagée ou nécessaire, et sur les différentes modalités potentielles de financement.

Le règlement intérieur du conseil municipal¹²⁶ précise en son article 23 que les documents préparatoires au débat d'orientations budgétaires sont « *des données synthétiques sur la situation financière de la commune contenant notamment, des éléments d'analyse rétrospectives et prospectives* ». L'article 23 peut utilement être complété pour intégrer les dispositions de la réglementation en vigueur¹²⁷, afin que sa mise en œuvre garantisse le droit à l'information des élus, lors de l'étape préparatoire à l'adoption du budget que constitue le DOB.

En outre, les augmentations de taux de la fiscalité n'ont pas été mises en perspective dans les rapports d'orientations budgétaires 2020 et 2021, en dépit de la réglementation en vigueur.

¹²⁶ Règlement intérieur du conseil municipal pour le mandat 2020-2026 adopté par la délibération du 19 novembre 2020.

¹²⁷ Article D. 2312-3 du CGCT.

Dans ces conditions, l'assemblée délibérante ne dispose pas d'une information sur les orientations pluriannuelles d'investissement et la stratégie de financement envisagée.

À la suite du contrôle de la chambre, des améliorations ont été apportées dans la présentation du rapport d'orientations budgétaires pour 2023, dont le contenu est désormais conforme aux dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT.

3.1.2 Des modalités de publicité numérique de l'information financière à parfaire

Le site internet de la mairie permet d'accéder, à partir des onglets « vie municipale », puis « comptes-rendus », aux ordres du jour, aux procès-verbaux, aux relevés de décisions ainsi qu'aux vidéos des séances du conseil municipal.

Un diaporama de présentation du compte administratif 2021 et du budget primitif 2022 d'un format de 23 diapositives est disponible sur la page concernée¹²⁸.

Le bulletin municipal distribué sous forme papier et consultable sur le site internet de la mairie présente les principales informations relatives au budget après son adoption. Toutefois, la publicité des budgets et des comptes reste imparfaite.

Si le site internet comprend des informations portant sur le budget primitif (BP) et le compte administratif (CA), son architecture ne permet pas, à défaut d'un onglet directement accessible sur la page d'accueil, d'accéder facilement à « une *présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles* ». Or, cette présentation est prévue par le législateur « *afin de permettre aux citoyens [de] saisir les enjeux* » du BP et du CA.

La chambre rappelle l'obligation d'assurer la publicité des budgets et des comptes conformément aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT.

3.2 La qualité comptable et la fiabilité des comptes

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.

Si l'analyse financière peut être effectuée sur la base des comptes produits, la chambre formule deux observations relatives à la gestion du patrimoine et à la provision des risques.

3.2.1 Des immobilisations à préciser pour rendre compte fidèlement du patrimoine

L'inventaire¹²⁹ tenu par les services de l'ordonnateur et l'état de l'actif¹³⁰ produit par le comptable présentent un écart inférieur à 1 % du montant total de la valeur des biens inscrits, soit, au 31 décembre 2021, un montant de 42,31 M€.

La méthodologie utilisée pour procéder à l'inventaire des biens et la régularité des intégrations des immobilisations dites « en cours » appellent toutefois deux observations.

Des équipements dont la réalisation est achevée restent inscrits dans les comptes d'immobilisation en cours. C'est le cas par exemple, au 31 décembre 2021, du terrain de football en gazon synthétique mis en service en 2015 et de l'assainissement du Fort de Penfeld réceptionné en juillet 2016. Les travaux de la piste d'athlétisme réceptionnée en octobre 2021 doivent également être intégrés dans le compte d'immobilisation adéquat.

En outre, quelques imperfections concernant la méthodologie du recensement des biens sont relevées dans l'inventaire¹³¹.

L'image du patrimoine communal peut ainsi être améliorée par l'adoption d'une méthodologie rigoureuse de recensement des biens communaux et par la comptabilisation des immobilisations achevées dans un compte adéquat, le cas échéant, avec l'appui du comptable public.

Par ailleurs, la commune crée chaque année des immobilisations par ses propres moyens. L'état annuel des travaux réalisés en régie signé par l'ordonnateur en décembre 2021 indique pour chaque immobilisation : un numéro d'inventaire, l'objet des travaux, une information détaillée sur la valorisation des frais de personnel ainsi que le détail des coûts de matière première.

Des fiches d'intervention¹³² établies par opération ventilent pour chaque bien, le coût des matières premières en indiquant le nom du fournisseur, les numéros de facture, et le décompte du nombre d'heures par chaque personnel communal.

Les factures sont annexées à la fiche d'intervention et le coût horaire moyen de chaque agent technique susceptible d'intervenir sur ce type de travaux est détaillé dans un document spécifique.

Une analyse approfondie de l'état annuel des travaux 2021 montre cependant que certains travaux de réfection¹³³ ne peuvent être considérés comme des immobilisations créées mais s'apparentent plutôt à des travaux d'entretien, qui ont vocation à être imputés au sein de la section de fonctionnement.

¹²⁹ Inventaire à la date du 4 avril 2022.

¹³⁰ État de l'actif au 31 décembre 2021.

¹³¹ La méthode de cotation n'est pas homogène : certaines références contiennent uniquement des chiffres, d'autres des caractères spéciaux tels que « * », d'autres encore contiennent la date d'acquisition ou des lettres.

¹³² Documents relatifs aux travaux en régie : coût moyen agents service technique, état des travaux, justificatifs travaux.

¹³³ Travaux de réfection des sols et peintures réalisés en 2021 dans les bureaux de la mairie et dans la salle de spectacle.

3.2.2 Des budgets annexes de lotissements conformes à l'instruction budgétaire et comptable M 14

Les opérations d'aménagement de lotissement¹³⁴ font l'objet de budgets annexes distincts. La comptabilité de stock est tenue selon la technique de l'inventaire permanent simplifié. Il permet de retracer les écritures comptables de variations de stocks relatives à l'acquisition de terrains, aux études réalisées et aux aménagements nécessaires à leur viabilisation, ainsi qu'en fin d'opération, les écritures de cessions. Les opérations de cession sont réalisées sur la base d'un prix fixé par le conseil municipal¹³⁵.

Ces activités assujetties à la TVA sont suivies dans des comptes dédiés qui permettent d'identifier le mécanisme comptable de ce régime fiscal.

Le financement de l'aménagement des trois lotissements a été exclusivement réalisé par des emprunts courts, en cohérence avec la durée de ce type d'opération, imputés dans les comptes annexes.

Si aucune charge indirecte n'a été rattachée à la production, ce défaut de comptabilisation n'affecte que marginalement le coût de l'opération, dans la mesure où il s'agit de frais de gestion assumés par les services ressources de la collectivité.

Deux des trois budgets annexes ont été clôturés en 2022¹³⁶ avec des excédents de fonctionnement représentant 12 209,36 €. Pour la dernière opération, deux lots sont réservés et seront vendus avant la fin de l'année 2022, ce qui entraînera une clôture du dernier budget annexe existant en 2023.

3.2.3 Un risque identifié non provisionné

Un contentieux oppose la ville, appelée à la cause, à un agent intérimaire missionné par le centre de gestion, victime d'un accident corporel. Cette situation, même si aucun frais n'a jusqu'alors été engagé, nécessite que soit constituée une provision. Selon la réglementation, une provision doit en effet être constituée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, à hauteur du montant estimé de la charge financière qui pourrait en résulter. La provision est maintenue et ajustée si nécessaire, jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif.

La chambre invite l'ordonnateur à constituer la provision correspondant à ce contentieux¹³⁷.

¹³⁴ Budget annexe lotissement Les Hauts de Keruzanval, budget annexe lotissement Résidences Kermengleuz, budget annexe lotissement Coat Bian.

¹³⁵ Délibération du 19 septembre 2019 fixant les modalités de cession des lots du lotissement communal Coat Bian.

¹³⁶ Délibération du 10 mars 2022 portant affectation du résultat 2021 et clôture du budget annexe « Lotissement Les Hauts de Keruzanval » et délibération du 10 mars 2022 portant clôture du budget annexe « Lotissement les Résidences de Kermengleuz ».

¹³⁷ Demande par la victime de la reconnaissance de la faute inexcusable de son employeur et des préjudices suivants : souffrances endurées, préjudice esthétique, perte de chance de promotion professionnelle, préjudice d'agrément, déficit fonctionnel temporaire ainsi qu'une provision de 3 000 €.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que le défaut de provision a été régularisé.

3.2.4 Le déploiement incomplet de la comptabilité d'engagement

Le circuit de la comptabilité d'engagement est décrit dans un document interne¹³⁸. Toutefois, les procédures prescrites ne sont pas appliquées de manière systématique.

En 2021, 22 % seulement des dépenses de fonctionnement¹³⁹ ont été liquidées après engagement. À titre d'exemple, les mandats de dépenses portant sur les fluides, le personnel, les petites fournitures n'ont pas été précédés d'un engagement des dépenses correspondantes. Pour les dépenses d'équipement¹⁴⁰, le ratio est de 88 %.

Dans ces conditions, faute de pouvoir suivre de manière rigoureuse la consommation des crédits de fonctionnement, le suivi de leur disponibilité réelle est sujet à caution.

Toutefois, en dépit de cette comptabilité d'engagement imparfaite, le délai global de paiement moyen est de 17,97 jours en 2021 pour un nombre de mandats émis de 4 425, avec un taux de paiement à 30 jours de 90,80 %¹⁴¹.

D'une manière générale, l'effectivité partielle de la comptabilité d'engagement fait peser un risque sur la fiabilité des rattachements de fin d'année et des restes à réaliser.

Recommandation n° 4. Tenir une comptabilité d'engagement exhaustive, conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

¹³⁸ Document « procédure d'exécution budgétaire », non daté.

¹³⁹ Hors charges de personnel et atténuation de produits.

¹⁴⁰ Prise en compte des chapitres budgétaires 20.21.23.

¹⁴¹ Communication du délai global de paiement du budget principal de la commune de Guilers par la DDFIP, par courrier en date du 3 mai 2022.

3.3 La mise en œuvre d'une gestion pluriannuelle des investissements

3.3.1 Quatre opérations gérées en autorisations de programme et crédits de paiement

Tableau n° 11 : Listes des autorisations de programme votées par le conseil municipal

Autorisations de programme	Délibération d'ouverture	Montant initial de l'autorisation en € TTC
Réalisation d'une piste d'athlétisme couvert et d'un vestiaire	27/06/2019	3 647 500
Restructuration extension du restaurant scolaire Chateaubriand	06/02/2020	567 540
Réalisation de vestiaires attenants au gymnase de Penfeld	18/02/2021	505 000
Opération de rénovation énergétique du patrimoine communal	18/02/2021	4 707 700

Source : délibérations du conseil municipal.

La mise en œuvre de la rigueur nécessaire au suivi des autorisations de programme a été contrariée par la configuration du logiciel financier. Les paramètres de ce dernier ne permettent ni la distinction entre une opération et une autorisation, ni la comptabilisation de l'ensemble des engagements rattachés à une autorisation. Pour cette raison, un suivi non automatisé des autorisations est effectué au moyen de tableaux présentant l'ensemble des engagements rattachés à chaque autorisation et les crédits mandatés par exercice. C'est sur cette base que l'ajustement des crédits de paiement est effectué et que le contrôle de la conformité de leur montant avec celui de l'autorisation est opéré.

3.3.2 Un impact positif sur les taux d'exécution

Ce mode de gestion a entraîné une diminution significative des restes à réaliser en dépenses comme en recettes, à partir de 2020. L'ajustement des crédits de paiement contribue à l'amélioration très nette des taux d'exécution hors restes à réaliser.

Tableau n° 12 : Taux d'exécution de la section d'investissement

	2017	2018	2019	2020	2021
Sans les restes à réaliser					
Dépenses réelles d'investissement	71%	34%	39%	83%	54%
Recettes réelles d'investissement	72%	21%	46%	72%	54%
Avec les restes à réaliser					
Dépenses réelles d'investissement	90%	44%	84%	86%	57%
Recettes réelles d'investissement	74%	75%	96%	77%	54%

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

L'année 2018 a été marquée par le vote d'importantes annulations de crédits concernant notamment la piste d'athlétisme. L'année 2018 a aussi été, pour la collectivité, une année de transition comptable en raison de la mise en œuvre d'un mode de gestion pluriannuel pour ses opérations importantes.

En 2021, la dégradation des taux d'exécution de la section d'investissement s'explique par l'abandon de deux opérations reportées¹⁴² et de travaux retardés, en raison d'aléas techniques pour partie due à la crise sanitaire, laquelle a eu une incidence sur l'organisation des services de la collectivité ainsi que sur la disponibilité des entreprises pour poursuivre les chantiers engagés.

CONCLUSION DE LA PARTIE

La comptabilité présente une qualité d'écritures permettant l'analyse des comptes sans que leur retraitement ne soit nécessaire. Des améliorations restent à mettre en œuvre cependant, notamment par la systématisation de la comptabilité d'engagement.

Le vote d'autorisations de programme et la répartition des crédits de paiement correspondent par exercice positionne la gestion de quatre opérations d'investissements dans une dimension pluriannuelle.

Si l'information budgétaire proposée aux élus du conseil municipal a été en pertinence depuis 2021, elle n'est conforme aux exigences réglementaires que depuis 2023. Les prévisions relatives aux investissements, qu'ils soient d'entretien, de renouvellement ou pour réaliser de nouveaux équipements, doivent être assorties des hypothèses relatives à leurs modalités de financement, déterminant la soutenabilité des dépenses concernées.

¹⁴² Réalisation d'un vestiaire attenant au gymnase de Penfeld et la restructuration du restaurant scolaire de l'école Chateaubriand.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

Au cours de la période de contrôle, les comptes de la commune de Guilers ont compris un budget principal et trois budgets annexes. En 2021, le budget principal concentre 97 % des charges soit près de 4,5 M€, l'analyse portera principalement sur celui-ci.

4.1 Une capacité d'autofinancement reconstituée au moyen du levier fiscal

4.1.1 Des charges de fonctionnement en augmentation, puis stabilisées

Au cours de la période de contrôle, les charges de personnel ont constitué le principal poste en volume, avec une évolution de 3,4 % par an en moyenne.

En 2020, elles ont représenté 57,78 % des charges de fonctionnement, ce qui correspond au ratio moyen des communes de même strate démographique¹⁴³, l'externalisation de certains services publics facultatifs¹⁴⁴ contribuant à la limitation de la part du personnel dans les charges totales de la section de fonctionnement.

La rémunération du personnel a évolué à un rythme de 1,5 % par an en moyenne, en conséquence d'évolutions réglementaires¹⁴⁵ et techniques¹⁴⁶, ainsi qu'en raison de l'augmentation de l'effectif¹⁴⁷, passé de 54,6 équivalents temps plein rémunérés, à 58,10¹⁴⁸.

La crise sanitaire a en outre occasionné une augmentation du poste budgétaire concerné, à hauteur d'environ 20 000 €, en application de la délibération relative à la prime Covid¹⁴⁹. Le recours ponctuel à des prestations d'intérim auprès du centre départemental de gestion a également contribué aux variations des dépenses de personnel en conséquence de la mise en place du plan de continuité de l'activité¹⁵⁰, dans un contexte de très fort absentéisme résultant de la pandémie¹⁵¹.

¹⁴³ Compte individuel de la collectivité 2020, DGFIP ; ratio de la strate = 57,97 %.

¹⁴⁴ Poste d'animateur de l'espace numérique relevant des effectifs de l'association pour la gestion et l'animation de la vie locale, postes liées à l'exploitation de l'établissement d'accueil de jeunes enfants relevant des effectifs du concessionnaire.

¹⁴⁵ Protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations.

¹⁴⁶ Glissement vieillissement technicité positif en conséquence de l'incidence positive sur la masse salariale des avancements et de l'acquisition d'une technicité.

¹⁴⁷ Création poste de directeur des services et recrutement au grade d'ingénieur, échelon 5 ; recrutement collaboratrice de cabinet sur un poste relevant du cadre des attachés territoriaux et recrutement d'un chargé de mission sur un poste relevant également du cadre d'emploi des attachés territoriaux.

¹⁴⁸ Rapport annuel sur l'état de la collectivité 2017, rapport social unique 2020.

¹⁴⁹ Délibération du 19 novembre 2020 relative à l'attribution d'une prime exceptionnelle en faveur des agents particulièrement mobilisés dans la gestion de la crise sanitaire liée au Covid 19.

¹⁵⁰ Accueil des enfants de soignants pendant le confinement, notamment.

¹⁵¹ Taux d'absentéisme global passé de 5,19 % en 2017 à 12,27 % en 2020.

Entre les exercices 2017 et 2021, les charges à caractère général ont diminué de 60 079 €. Les dépenses d'entretien, de réparation, d'achat et de communication ont été réduites de manière significative en 2021, comparativement au volume des dépenses réalisées en 2020, non récurrentes pour certaines d'entre elles¹⁵².

Les « autres charges de gestion » sont relativement stables sur la période. Deux mouvements méritent néanmoins d'être soulignés :

- l'augmentation de l'enveloppe portant sur les indemnités versées aux élus, à hauteur de 7 000 €, entre 2020 et 2021, en raison de la création d'un huitième poste d'adjoint lors de l'installation du conseil municipal, en mai 2020 ;

- le conventionnement en 2018 avec Brest métropole pour la production de logements sociaux¹⁵³ actant une contribution de la commune de Guilers à hauteur de 38 850 €¹⁵⁴, passée à 10 500 € pour la période 2021-2022¹⁵⁵.

Les subventions de fonctionnement, en baisse de 2,8 % en moyenne annuelle, ont représenté 9,60 % des charges en 2020. Ce poste budgétaire comprend la contribution versée pour la gestion et l'exploitation du multi accueil, dans le cadre de la délégation de service public.

Au cours de la période de contrôle, les charges financières ont diminué de 8,3 % en variation annuelle moyenne. Elles représentent 2,26 % des charges de gestion en 2021, ce qui correspond au ratio des communes de même strate¹⁵⁶.

L'augmentation, entre 2017 et 2021, de l'ensemble des charges de fonctionnement à hauteur de 1,7 % en moyenne par an en raison de facteurs principalement exogènes témoigne de leur maîtrise.

4.1.2 Des produits de fonctionnement dynamisés par la fiscalité locale

Les ressources fiscales propres, directes (taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), non bâties, taxe d'habitation) et indirecte (droits de mutation à titre onéreux) représentent en 2021 4,4 M€ soit une augmentation de 1,02 M€ par rapport au produit de l'exercice 2017¹⁵⁷.

¹⁵² Nettoyage de façades, réparations diverses.

¹⁵³ Délibération du 20 février 2018 portant sur la convention entre Brest métropole et les sept communes de l'agglomération hors ville centre pour la production de logements sociaux et leur financement.

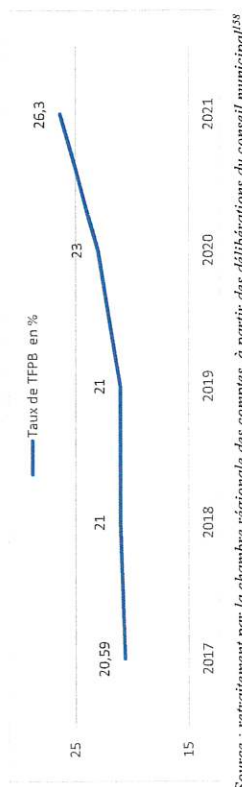
¹⁵⁴ À la demande du Trésor public, cette dépense a été imputée en investissement à partir de 2019.

¹⁵⁵ Avenant n°1 adopté par délibération du 8. Juillet 2021 modifiant la convention 2021-2022 relative à la production de logements sociaux et à leur financement, adoptée par la délibération du 21 janvier 2021.

¹⁵⁶ Compte individuel de la collectivité 2020, DGFIP ; ratio de la strate = 2,36 %.

¹⁵⁷ États fiscaux 1259.

Graphique n° 4 : Évolution du taux de TFPB



Source : retraitement par la chambre régionale des comptes, à partir des délibérations du conseil municipal¹⁵⁸.

À partir de 2020, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales¹⁵⁹ est compensée par le transfert aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), soit 15,97 % pour le département du Finistère. Le taux de 42,27 % voté par le conseil municipal de Guilers en 2021 correspond ainsi à une augmentation de 5,3 points par rapport au taux communal de 2019.

L'effet « taux » de la TFPB génère à lui seul un produit supplémentaire de près de 320 000 €¹⁶⁰ entre 2019 et 2021. Parallèlement, la revalorisation nominale des bases¹⁶¹, a conduit à une augmentation du produit de 1,27 à 1,67 M€¹⁶².

Les caractéristiques du territoire de la commune contribuent à déterminer des bases nettes cadastrales en euros par habitant (780 €), inférieures à la moyenne départementale (1 145 €), régionale (1 150 €) et nationale (1 239 €)¹⁶³. Il en résulte un produit de TFPB par habitant de 353 €, inférieur aux moyennes¹⁶⁴.

Dans ce contexte de faible rentabilité de l'imposition sur le foncier bâti, le ratio d'effort fiscal atteint 1,40 en 2021¹⁶⁵, pour une moyenne de la strate, à l'échelle nationale, située à 1,19. Cette pression fiscale s'inscrit dans le contexte d'orientations métropolitaines qui prévoient une augmentation du taux de foncier additionnel en 2022 de 0,39 point, porté à 3,32 %¹⁶⁶.

En ce qui concerne la taxe d'habitation, les bases imposables ont évolué de 3,48 % pour atteindre 6 053 028 €, parallèlement à une augmentation du taux, passé de 23,01 % en 2017 (15,13 % pour la moyenne de la strate), à 23,47 % en 2018 et 2019.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales à partir de 2020 a été compensée par le transfert de la part départementale de la TFPB. Celle-ci 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 redistribution horizontale entre communes.

La commune de Guilers étant « sous-compensée », au sens où le produit correspondant à la part départementale de TFPB au sein de la commune à partir de 2020 est inférieur au produit de la taxe d'habitation levé en 2019, un coefficient correcteur¹⁶⁷ majore le produit fiscal.

En matière de fiscalité indirecte et en conséquence du dynamisme du marché immobilier, le montant des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) a augmenté de 13,8 % en variation annuelle au cours de la période 2017-2021, pour atteindre 312 602 € en 2021.

4.1.3 Une fiscalité reversée en légère augmentation

L'augmentation de la fiscalité nette reversée de 4 % au cours de la période sous revue, résulte des évolutions du fonds intercommunal de péréquation (FPIC) et de la dotation de solidarité communautaire (DSC). Les fluctuations affectant le niveau de la DSC résultent de la croissance des ressources issues de la fiscalité économique, son mode de répartition n'ayant pas été modifié entre 2017 et 2021. En 2018 et 2021, le reversement aux communes membres de la Métropole a été calculé sur la base du minimum garanti, soit une enveloppe de 50 000 €, en raison de la baisse anticipée du produit de la fiscalité économique.

Tableau n° 13 : Fiscalité reversée retraitée

En €	2017	2018	2019	2020	2021
+ Reversements d'attribution de compensation	-582 017	-582 017	-582 017	-582 017	-582 017
+ Dotation de solidarité communautaire brute	16 105	1 923	37 581	11 663	1 882
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (nel)	104 352	104 980	92 153	95 473	99 964
= Fiscalité reversée	-461 560	-475 114	-452 283	-474 881	-480 171

Source : retraitement par la chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

¹⁶⁷ Coefficient correcteur figé jusqu'en 2023, égal à 1,456449 générant, pour 2021, une majoration des produits fiscaux à hauteur de 1 109 538 €, source : état fiscaux 1259 pour 2021, DGFIP.

4.1.4 Des produits d'exploitation atones et des ressources institutionnelles en baisse

Les ressources d'exploitation ont été en diminution de 1,9 % par an en moyenne entre 2017 et 2021, soit une perte de 42 000 €. L'effet de la crise sanitaire sur les recettes issues de prestations de services¹⁶⁸ en est la principale cause. En 2021, le produit augmente, sans toutefois atteindre le niveau constaté en 2019.

Tableau n° 14 : Tableau ressources institutionnelles retraitées

En €	2017	2018	2019	2020	2021
Dotations Globales de Fonctionnement	997 470	1 000 461	1 001 511	963 894	953 484
Dont dotations forfaitaire	717 174	713 776	709 549	700 048	693 919
Dont reversement DGF	-436				
Dont dotations d'aménagement	280 732	286 685	291 962	263 846	259 565
FACTVA	12 375	12 224	9 053	6 614	7 119
Participations	295 183	271 874	233 648	272 468	275 340
Dont Etat	33 190	18 450	984	2 699	22 907
Dont départements	14 506	14 394	19 828	15 181	23 873
Dont communes	9 572	8 162	6 973	5 221	4 786
Dont autres	237 914	230 869	205 863	249 367	223 773
Autres attributions et participations	150 425	160 692	169 795	180 164	36 135
Dont compensation et prérogation	150 425	160 692	169 795	180 164	34 889
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 455 453	1 445 251	1 414 007	1 423 140	1 282 364

Source : retraitement par la chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion¹⁶⁹.

Alors que la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée aux communes de la région Bretagne appartenant à la strate de 5 000 à 9 999 habitants a progressé de 1,8 % par an en moyenne entre 2017 et 2021, le montant de DGF versée à la commune de Guiliers a baissé de 4 % au cours de la même période, soit une diminution représentant 43 986 €.

Les participations et autres attributions ont suivi une tendance analogue, avec une baisse sensible en 2021 des compensations et prérogations qui correspond à la suppression des allocations compensatrices de taxe d'habitation¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Abonnements à la médiathèque, cantine, location de salle, recettes des salles de spectacle, (etc.).

¹⁶⁹ Tableau intégrant un reversement de DGF d'un montant de 436 € effectué en 2017.

¹⁷⁰ Montant des allocations compensatrices de TH perçues en 2020 intégré dans le calcul du coefficient correcteur.

4.1.5 Une capacité d'autofinancement brute restaurée à partir de 2020

Après une dégradation de l'indicateur en 2019, les exercices 2020 et 2021 ont permis un retour à la norme du taux de CAF brute¹⁷¹.

Tableau n° 15 : Évolution du taux de capacité d'autofinancement brute

	2017	2018	2019	2020	2021
Revenues réelles de fonctionnement	4 971 539	5 112 643	5 129 504	5 213 169	5 762 876
CAF brute	710 781	722 466	600 376	858 357	1 289 421
Taux DE CAFB	14,30 %	14,13 %	11,70 %	16,47 %	22,37 %

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

La croissance des ressources fiscales, à un rythme soutenu de 6,9 % en moyenne par an, conjuguée à la progression limitée des charges de gestion, a permis de dégager une CAF brute dont le montant a quasiment doublé entre 2017 et 2021.

La restauration de la capacité d'autofinancement n'aurait pas été possible sans augmentation de la fiscalité.

4.2 Le financement prévisionnel mal anticipé de plusieurs opérations d'investissement

4.2.1 Un faible niveau d'autofinancement disponible

La commune a mobilisé 8,8 M€ pour financer des dépenses d'équipement entre 2017 et 2021. Les opérations ont principalement porté sur l'entretien et la modernisation d'équipements (2 M€), l'acquisition de parcelles pour des opérations de densification urbaine (1,5 M€), l'aménagement et la redynamisation du centre bourg (0,7 M€), la couverture d'un boulo-drome (0,7 M€) et la réalisation d'une piste d'athlétisme couverte (3 M€).

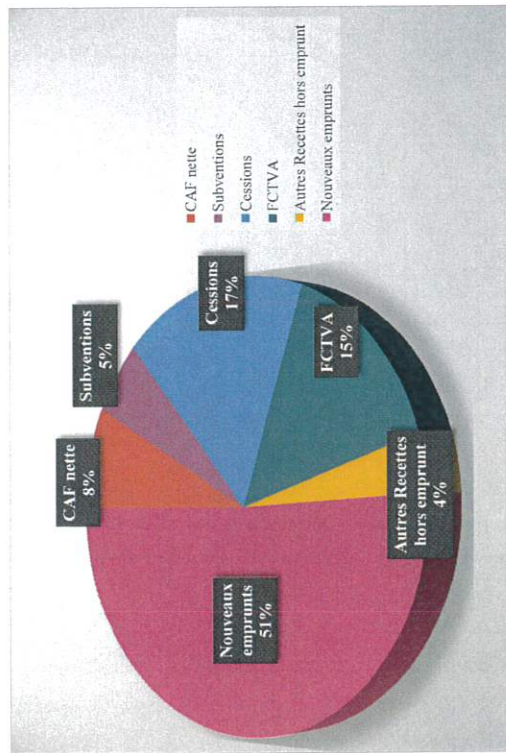
Au cours de la période 2017-2021, 83 % de la capacité d'autofinancement brute déagée a été consacrée au remboursement des emprunts. En 2020, l'annuité de la dette de la commune de Guiliers a représenté 14,31 % des produits de fonctionnement, comparativement au ratio de la strate qui se situe à 9,25 %¹⁷².

¹⁷¹ Indicateur mesurant la part des flux récurrents en fonctionnement disponibles pour autofinancer les dépenses d'investissement.

¹⁷² Compte individuel de la collectivité 2020, DGFIP.

En 2017, la CAF brute ne couvrirait pas l'annuité d'emprunt qui atteignait alors 1 207 625 €, en raison du remboursement d'un emprunt relais à hauteur de 700 000 €¹⁷³.

Graphique n° 5 : Répartition du financement des investissements 2017-2021



Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

Au cours de la période 2017-2021, la couverture des dépenses d'investissement par la CAF nette a représenté 8% de celles-ci.

Dans ce contexte, l'emprunt a été le mode de financement prépondérant des investissements au cours de la période de contrôle. Les autres recettes d'investissement, principalement au titre du fonds de compensation de la TVA et des cessions de biens, ont représenté 41 % du financement ; la part des subventions d'investissement n'a couvert que 6 % des dépenses d'équipement.

¹⁷³ Emprunt d'une durée de 24 mois conclu en juillet 2015 contracté pour assurer le financement d'un terrain de football en gazon synthétique au sein du complexe sportif Louis Ballard.

4.2.2 L'emprunt, ultime recours pour financer la piste d'athlétisme

Le plan prévisionnel de financement de la piste d'athlétisme prévoyait une dépense totale à hauteur de 2 377 720 € HT, dont 587 678 € à la charge de la commune. Toutefois, le montage a dû être revu de manière substantielle en cours d'opération.

Étaient initialement envisagés des financements de l'État et du centre national de développement du sport à hauteur de 900 000 €, de la région Bretagne à hauteur de 200 000 € et du département du Finistère à hauteur de 100 000 €. Lors des débats en conseil municipal, le maire avait évoqué le recours à l'emprunt comme modalité de financement du projet, dans l'hypothèse où les subventions envisagées n'étaient pas obtenues¹⁷⁵.

Le financement en provenance de l'État et du CDNS ne s'est pas concrétisé, dans la mesure où le territoire n'était pas caractérisé par un sous-équipement sportif.

Alors que le contrat de territoire entre le Département et la métropole de Brest avait permis d'identifier le projet comme potentiellement éligible à un financement départemental¹⁷⁶, celui-ci n'a finalement pas été obtenu.

À l'issue de la consultation des entreprises réalisée en mars 2019 et de la recherche de financements, le projet de construction de la piste d'athlétisme couverte a fait l'objet d'une nouvelle délibération pour adapter son financement¹⁷⁷. Le montant prévisionnel de l'opération s'élevait alors à 3 039 582 € HT, avec un autofinancement de 2 849 163 €. La seule participation obtenue étant celle de la région à hauteur de 200 000 €.

La séance du 30 novembre 2017 avait également été l'occasion de lancer l'opération relative à la couverture du boudrome pour une dépense prévisionnelle d'un montant de 375 000 € HT¹⁷⁸, initialement identifiée dans le contrat de territoire départemental¹⁷⁹. Le plan de financement a été revu pour tenir compte de contraintes de construction et d'autorisation¹⁸⁰ et porté à 540 093 € HT, dont 65 % par financements externes¹⁸¹, notamment départementaux conformément aux prévisions initiales.

¹⁷⁴ Délibération du 30 novembre 2017 portant sur la création d'une piste d'athlétisme couverte avec approbation à l'unanimité du projet et validation du plan de financement présenté.

¹⁷⁵ Compte-rendu intégral de la séance du conseil municipal en date du 30 novembre 2017, p. 12.

¹⁷⁶ Le contrat de territoire 2015-2020, entre le Département et le Pays de Brest faisait mention de « plusieurs enjeux identifiés [concernant] la valorisation et la mise en réseau d'équipement de proximité (sportifs, culturels, socio-culturels...). Avec une offre satisfaisante, il s'agit sans doute à présent de spécialiser et valoriser davantage les équipements existants, à la faveur de leur requalification (et non pas de travailler à la création d'une offre nouvelle d'infrastructures). En revanche, leur mise en réseau doit être développée et encouragée ». L'axe « collèges » du contrat de territoire évoquait la reconstruction des installations sportives du complexe Louis Ballard, sans chiffre toutefois, p.11 et 25.

¹⁷⁷ Délibération en date du 27 juin 2019 relative à la construction d'une nouvelle salle d'athlétisme couverte et ses vestiaires, signature des marchés, approbation du nouveau plan de financement.

¹⁷⁸ Délibération du 30 novembre 2017 portant sur la couverture du boudrome.

¹⁷⁹ Contrat de territoire 2015-2020, entre le Conseil départemental du Finistère et Brest métropole, p.25.

¹⁸⁰ Présence d'un tumulus classé Monuments historiques et exposition au vent nécessitant, outre la couverture du boudrome, son cloisonnement.

¹⁸¹ Délibération en date du 27 juin 2019 relative à la construction d'une couverture d'un boudrome, à la signature des marchés et à l'approbation du nouveau plan de financement.

En 2020, afin de poursuivre le financement des deux projets d'équipements sportifs gérés dans le cadre d'autorisations de programme et de débiter la restructuration du centre bourg, le maire a eu recours, concomitamment aux augmentations des taux de fiscalité votées annuellement depuis 2018, à un second emprunt de 2 M€¹⁸².

Il en a résulté un encours de dette à l'issue de l'exercice 2020 de 8 451 007 € soit un ratio de 932 € par habitant, supérieur à la moyenne de la strate, de 788 €¹⁸³.

4.2.3 Après une dégradation de la solvabilité en 2019, une amélioration depuis 2020

Tableau n° 16 : Endettement communal tous budgets confondus

Au 31 décembre	2017	2018	2019	2020	2021	Évol.
Encours de la dette agréé en euros	5 200 867	4 776 861	6 251 508	8 451 007	6 922 359	33%
Dont budget principal	5 200 867	4 776 861	6 251 508	7 601 007	6 922 359	33%
CAF brute agréée en euros	729 436	691 087	596 235	1 042 478	1 335 756	83%
Capacité de désendettement agréée en années	7,1	6,9	10,5	8,1	5,2	

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

La capacité de désendettement¹⁸⁴ constatée en 2019, de 10,5 années, a résulté du recours à l'emprunt contracté à hauteur de 2 M€¹⁸⁵, pour financer les opérations de construction de la piste d'athlétisme couverte et de couverture du boulo-drome. La situation n'est pas rétablie en 2020 malgré le quasi-doublement de la CAF brute agréée, en raison de l'augmentation de l'encours avec un nouvel emprunt de 2 M€.

En 2021, la commune a enregistré le plus bas niveau de dépenses d'équipement de la période. Sa situation financière l'a conduite à différer trois opérations d'équipement¹⁸⁶, dont deux pour lesquelles des autorisations de programme avaient pourtant été créées en février 2021¹⁸⁷.

¹⁸² Arrêté en date du 13 novembre 2019 portant réalisation d'un emprunt de 2 000 000 €.

¹⁸³ Compte individuel de la collectivité 2020, DGCL.

¹⁸⁴ Capacité de désendettement définie comme le rapport entre le stock de dette au 31 décembre de l'exercice et l'épargne brute déduite au cours de ce même exercice, indicateur qui mesure le nombre d'années qu'il faudrait pour se désendetter si la collectivité y affectait la totalité de son épargne brute. L'article 29 de la loi 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques utilise un seuil de référence à douze ans pour les communes.

¹⁸⁵ Arrêté en date du 13 décembre 2018 concernant la réalisation d'un emprunt de 2 M€.

¹⁸⁶ Réalisation du vestiaire attachant au gymnase du fort de Penfeld, programme de rénovation énergétique, restructuration d'un restaurant scolaire.

¹⁸⁷ Délibération en date du 18 février 2021 portant autorisation de programme pour la réalisation de vestiaires attachant au gymnase de Penfeld, délibération du 18 février 2021 portant autorisation de programme pour la rénovation énergétique du patrimoine communal.

À la date du 31 décembre 2021, les budgets annexes ne présentent plus d'emprunt, et l'encours de dette total s'élève à 6 907 231 €¹⁸⁸. Les douze contrats d'emprunt souscrits par la collectivité auprès d'établissements financiers¹⁸⁹ sont classés « sans risques »¹⁹⁰ et sont répartis de manière équilibrée entre taux fixes et taux variables¹⁹¹.

La capacité de désendettement de la collectivité s'est nettement améliorée, à 5,2 années en 2021, par l'effet des mesures fiscales qui ont contribué mécaniquement, dans un contexte de maîtrise des dépenses de gestion, à majorer la capacité d'auto-financement brute.

4.2.4 Un niveau élevé de trésorerie depuis 2020

Tableau n° 17 : Constitution de la trésorerie

Au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	923 419	82 042	945 652	380 909	1 055 720
- Besoin en fonds de roulement global	241 967	-36 255	79 241	-837 840	-324 949
= Trésorerie nette en nombre de jours de charges courantes	681 452	118 298	866 411	1 218 750	1 380 668
dont trésorerie active	58,6	9,8	69,6	101,8	112,1
dont trésorerie passive	681 452	418 298	866 411	1 418 750	1 380 668
	0	300 000	0	200 000	0

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

Les budgets annexes portant sur les lotissements n'ont pas d'autonomie financière et participent donc à la formation du niveau de trésorerie du budget principal, par le biais des comptes de liaison.

Au cours de la période de contrôle, le besoin en fonds de roulement (BFR) global a évolué par le jeu des comptes de liaison, au rythme des emprunts contractés par les budgets annexes en début d'opération, des décaissements pour financer les travaux et des cessions conclues à l'issue des opérations de viabilisation.

Le BFR a globalement constitué une ressource de trésorerie, particulièrement importante en fin de période, notamment en 2020¹⁹². Les exercices 2017 et 2019 ont montré, à l'inverse, une distorsion du BFR global en faveur des comptes de liaison. Ces perturbations s'atténueront à la clôture du dernier budget annexe, prévue à l'horizon 2023.

¹⁸⁸ Hors cautionnements et dépôts (compte 165).

¹⁸⁹ Annexes du compte administratif 2021.

¹⁹⁰ 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.

¹⁹¹ Des taux variables allant de 0,257 % à 2,7 %, annexe B1.2 du C.A. 2021.

¹⁹² Conclusion d'un emprunt de 850 000 € pour la création du lotissement Coat Bann.

Le fonds de roulement fortement mobilisé en 2018 a été reconstitué en 2019 par le premier emprunt de 2 M€, puis mobilisé à hauteur de 674 810 € en 2020, lors de la phase qui pourrait être qualifiée de « grands travaux ». Il a ensuite été reconstitué en 2021 à son niveau de 2017 (1,4 M€) par une capacité de financement propre positive, résultant de la nette diminution des dépenses d'équipement.

4.3 Les enjeux prospectifs : une stratégie financière nécessairement conditionnée par les choix d'investissement de la période récente

4.3.1 La portée limitée des projections

La commune a initié en 2021 une démarche prospective proposant des hypothèses d'évolution du cycle de fonctionnement et d'investissement jusqu'en 2026, afin de définir des montants d'épargne brute et nette potentiels qui seraient disponibles pour le financement de nouvelles dépenses. Ce document recense, exercice par exercice, les dépenses d'investissements qui pourraient être financées dans un cadre défini par la double hypothèse de non recours à l'emprunt et d'absence d'action sur le levier fiscal.

Dans ce contexte, la projection consiste à adapter le volume de dépenses d'équipement pour chaque année, en fonction des capacités de financement projetées, sans tenir compte des autorisations de programme et crédits de paiement délégués.

Tableau n° 18 : Comparaison entre les montants de crédits de paiements (CP) votés et les montants figurant dans la prospective réalisée par les services de la commune

	2022	2023	2024	2025	2026
Montant total des CP votés	1 168 700	892 557	1 562 540	1 300 000	1 281 290
Prévisions CP dans le document prospectif	1 168 700	657 557	450 000	300 000	300 000

Sources : Représentation chambre régionale des comptes à partir des délibérations du 10 mars 2022¹⁹³ et du document « prospective » réalisé par les services de la collectivité¹⁹⁴.

¹⁹³ Délibérations du 10 mars 2022 relative à l'actualisation de programme n° 2019/01, complexe sportif Louis Ballard ; relative à l'actualisation de programme n° 2020/01 relative à la restructuration du restaurant scolaire Chateaubriand relative à l'actualisation de l'autorisation de programme n° 2021/01 relative à la réalisation de vestiaires attenants au gymnase de Penfeld, relative à l'actualisation de l'autorisation de programme n° 2021/02 relative à l'opération de rénovation énergétique du patrimoine communal.
¹⁹⁴ Document intitulé « prospective financière » transmis le 5 avril 2022 par les services de la collectivité.

L'exercice doit être complété par l'intégration des hypothèses de financement des dépenses d'investissement, y compris les autorisations de programme dans la programmation pluriannuelle d'investissement, afin de définir un niveau d'investissement adapté.

4.3.2 Un exercice partagé de prospective pour la période 2022-2026

L'étude prospective consiste en une extrapolation à partir des différents agrégats résultant de l'analyse rétrospective, tout en prenant en compte l'impact des choix précédemment mis en œuvre, ainsi que les orientations politiques envisagées 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.

En collaboration avec l'ordonnateur¹⁹⁵, une prospective financière a été établie par la chambre pour la période 2022-2026, à partir des documents budgétaires adoptés au premier semestre 2022, ainsi qu'en fonction des hypothèses envisagées pour les exercices 2022 et suivants¹⁹⁶.

La simulation présentée à partir des hypothèses retenues ne comprend pas d'ajustement du financement des investissements par la dette. Dans le double contexte d'incertitude qui caractérise la prévision d'inflation d'une part¹⁹⁷, et les éventuelles mesures mises en place par l'État pour les finances locales, d'autre part, les projections en termes de CAF brute ont essentiellement pour objet de déterminer une tendance et non une mesure chiffrée. Il en résulte les éléments suivants.

¹⁹⁵ Visioconférence avec le directeur des finances le 30 juin 2022.

¹⁹⁶ Ensemble des hypothèses retenues présentées en annexe 4.

¹⁹⁷ Le taux d'inflation pris en compte pour 2022 correspond à une valeur intermédiaire par rapport aux projections élaborées par la Banque de France en mars 2022 (scénario dégradé à 4,4 % d'inflation annuelle) et juin 2022 (scénario à 5,6 %). Les hypothèses suivantes portent sur 3,5 % en 2023 et 2 % en 2024, étendu à 2025 et 2026.

Tableau n° 19 : Capacité d'autofinancement brute à partir des hypothèses retenues

En milliers d'€	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ressources fiscales propres	4 409	4 516	4 896	5 297	5 615	5 822
+ Fiscalité reversée	-480	-473	-473	-473	-473	-473
= Fiscalité totale (nete)	3 929	4 043	4 423	4 824	5 142	5 349
+ Ressources d'exploitation	520	393	634	393	401	408
+ Dotations et participations	1 282	1 276	1 269	1 269	1 270	1 270
+ Production immobilisée, travaux en régie	32	35	35	35	35	35
= Produits de gestion (a)	5 763	5 748	6 361	6 522	6 848	7 062
Charges à caractère général	1 031	1 153	1 365	1 392	1 420	1 449
+ Charges de personnel	2 657	2 906	3 167	3 271	3 377	3 486
+ Subventions de fonctionnement	398	417	421	425	429	434
+ Autres charges de gestion	321	322	326	327	328	329
= Charges de gestion (b)	4 407	4 797	5 279	5 415	5 555	5 698
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	1 356	950	1 082	1 107	1 293	1 365
en % des produits de gestion	23,5%	16,5%	17,0%	17,0%	18,9%	19,3%
+ Résultat financier réel	-88	-79	-70	-59	-49	-38
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	22	7	2	2	2	2
= CAF brute	1 289	868	1 015	1 050	1 247	1 328
en % des produits de gestion	22,4%	15,1%	16,0%	16,1%	18,2%	18,8%

Source : chambre régionale des comptes Bretagne

La CAF brute qui résulte de la prospective réalisée diminuerait en 2022, en conséquence d'une baisse « artificielle » des ressources, due aux transferts des excédents des budgets annexes, conjuguée à une augmentation des charges.

Selon le scénario retenu, la tendance pourrait s'inverser en 2023, par l'application d'un taux de TFPB majoré à des bases revalorisées à hauteur du taux d'inflation prévisionnel 2022, et étendues sous l'effet de la livraison des constructions en cours. Les ressources qui en résulteraient pourraient compenser graduellement les augmentations constantes et irrémédiables des charges de personnel et à caractère général.

Tableau n° 20 : Capacité d'autofinancement nette à partir des hypothèses retenues

En milliers d'€	2021	2022	2023	2024	2025	2026
CAF brute	1 289	868	1 015	1 050	1 247	1 328
- Remboursement de la dette en capital	678	647	650	645	619	624
= CAF nette (c)	611	221	364	406	627	705

Source : chambre régionale des comptes.

En l'absence de recours à l'emprunt, dans la perspective de l'échéance actuelle d'extinction totale de la dette en 2040¹⁹⁸, la CAF nette suivrait la même tendance en atteignant son niveau le plus bas en 2022, soit moins de 4 % des produits de gestion.

Tableau n° 21 : Financement prospectif des investissements

En milliers d'€	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Taxes locales d'équipement	6	8	8	8	8	8
+ FCTVA	568	161	259	116	88	88
+ Subv. d'invest. reçues hors attributions de compensation	12	155	226	277	100	100
+ Fonds affectés à l'équipement	36	0	0	0	0	0
+ Produits de cession	473	0	117	0	200	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	1 094	323	610	401	396	196
Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	1 706	545	974	806	1 023	901
	174,1%	33,7%	131,1%	141,4%	179,3%	157,9%
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	980	1 582	708	535	535	535
- Subventions d'équipement (y c. en nature) hors attributions de compensation	49	11	11	11	11	11
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	39	39	39	39	39
- Participations et inv. financiers nets	1	0	0	0	0	0
- Var. autres dettes et cautionnements	1	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	675	-1 087	217	222	438	316
Nouveaux emprunts de l'année*	0	0	0	0	0	0
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (et capacité de financement)	675	-1 087	217	222	438	316

Source : chambre régionale des comptes.

Les dépenses d'investissement élevées en 2022 tiennent compte des engagements contractuels de la collectivité. À partir de 2023, une diminution sensible du niveau des investissements est envisagée. Selon les hypothèses retenues, entre 2024 et 2026, les dépenses seraient limitées à l'entretien du patrimoine, ainsi qu'aux travaux de rénovation énergétique indispensables et potentiellement éligibles à des subventions.

En 2022, les financements propres pourraient ne couvrir qu'un tiers des dépenses d'équipement.

¹⁹⁸ Dette constituée exclusivement d'emprunts classiques sous la forme de prêts amortissables : les deux derniers prêts dont le total a représenté 4 M € ont été conclus pour une durée de 20 ans, à taux fixe (0,43 %) pour l'un, et à taux variable (0,38 % euribor) pour le second.

Tableau n° 22 : Situation prospective bilancielle

En milliers d'€	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Fonds de roulement net global (FRNG)	1 056	-31	186	408	846	1 162
en nombre de jours de charges courantes	85,7	-2,3	12,7	27,2	55,1	74,0
Encours de dette	6 922	6 276	5 625	4 981	4 361	3 738
Capacité de désendettement (dette/CAF) en années	5,4	7,2	5,5	4,7	3,5	2,8
Taux de charge de la dette (annuité K+i) / Pds gestion	10,2%	12,6%	11,3%	10,8%	9,8%	9,4%

Source : chambre régionale des comptes.

Selon les hypothèses retenues, après une nouvelle dégradation de la solvabilité de la collectivité qui se traduirait par la détérioration de sa capacité de désendettement en 2022, la situation s'améliorerait progressivement à partir de 2023, pour atteindre un équilibre, au demeurant fragile, en 2026.

Cette restauration des marges de manœuvres financières de la collectivité reposerait sur les deux leviers retenus comme hypothèses d'évolution dans la prospective :

- une augmentation du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties¹⁹⁹, de nature à assurer la sauvegarde de l'autofinancement brut, si les dépenses de gestion restent par ailleurs maîtrisées ;
- le financement d'un programme d'investissement limité aux dépenses d'entretien et de renouvellement du patrimoine, à partir de l'autofinancement net.

¹⁹⁹ Cette hypothèse, partagée avec les services de l'ordonnateur, n'inclue pas l'hypothèse d'une hausse du taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

CONCLUSION DE LA PARTIE

Entre 2018 et 2020, la commune a mis en œuvre une politique d'investissement volontariste. En conséquence, et dans le contexte de plans de financement initiaux contrariés, sa situation financière s'est dégradée à partir de 2019, en raison d'une augmentation de l'encours de dette.

Le retour à une situation financière favorable en 2021 a résulté d'une augmentation de trois points du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, dans la continuité des hausses votées pour chaque exercice de la période de contrôle, et d'un report d'opérations d'équipements.

Devant le caractère incomplet des projections de la commune, une prospective a été réalisée par la chambre en collaboration avec l'ordonnateur et ses services. Elle conclut à la possibilité d'une restauration progressive des marges de manœuvre financières d'ici 2026, à partir de mesures fiscales et de gestion, de nature à restaurer la capacité d'autofinancement brute et par une limitation de l'investissement à l'entretien et au renouvellement du patrimoine, excluant la réalisation de nouvelles opérations.

Pour les exercices à venir, l'équilibre entre pression fiscale et recours à l'emprunt pour financer des investissements strictement nécessaires ainsi qu'aux opérations déjà engagées, constitue un enjeu majeur.

ANNEXES

Annexe n° 1. Équilibre financier 58
 Annexe n° 2. Prospective 2022-2026 : hypothèses d'évolution de la fiscalité directe 59
 Annexe n° 3. Prospective 2022-2026 : produits résultant des hypothèses présentées en annexe 2 60
 Annexe n° 4. Prospective 2022-2026 : hypothèses d'évolution des ressources d'exploitation et des ressources institutionnelles 61
 Annexe n° 5. Prospective 2022-2026 : hypothèses d'évolution des dépenses de la section de fonctionnement 62

Annexe n° 1. Équilibre financier

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Var.
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	380 605	519 737	694 307	899 562	408 688	6,9%
+ Fiscalité reversée	-487 648	-475 114	-452 283	-474 881	-480 171	-0,4%
= Fiscalité totale (nette)	892 957	044 623	242 024	424 681	928 517	7,9%
+ Ressources d'exploitation	561 685	577 174	429 441	328 364	519 641	-1,9%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	481 541	445 251	414 007	423 140	282 364	-3,5%
+ Production immobilisée, travaux en régie	35 357	45 595	44 032	36 984	32 353	-2,2%
= Produits de gestion (A)	971 539	112 643	129 504	213 169	762 876	3,8%
Charges à caractère général	056 620	098 701	091 273	000 362	031 194	-0,6%
+ Charges de personnel	326 253	409 890	590 016	526 387	656 672	3,4%
+ Subventions de fonctionnement	446 636	423 179	444 888	419 673	398 432	-2,8%
+ Autres charges de gestion	294 332	355 969	316 111	325 845	321 003	2,2%
= Charges de gestion (B)	123 841	287 740	442 289	272 267	407 301	1,7%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	847 698	824 903	687 216	940 902	355 575	12,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>17,1%</i>	<i>16,1%</i>	<i>13,4%</i>	<i>18,0%</i>	<i>23,3%</i>	
+/- Résultat financier	-123 937	-106 500	-101 684	-98 794	-87 679	-8,3%
+/- Autres produits et charges excep. Réels	-12 980	4 063	14 844	16 250	21 526	
= CAF brute	710 781	722 466	600 376	858 357	289 421	16,1%
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>14,3%</i>	<i>14,1%</i>	<i>11,7%</i>	<i>16,5%</i>	<i>22,4%</i>	
- Amortissement en capital de la dette	207 625	427 456	525 352	650 502	678 148	489 083
= CAF nette ou disponible (C)	-496 844	295 010	75 024	207 856	611 273	692 319
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	200 867	776 861	251 508	601 007	922 359	7,4%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	7,3 ans	6,6 ans	10,4 ans	8,9 ans	5,4 ans	

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

Annexe n° 2.Prospective 2022-2026 : hypothèses d'évolution de la fiscalité directe

Nature de l'impôt	Hypothèse évolution 2022	Hypothèse évolution 2023	Hypothèse évolution 2024	Hypothèse évolution 2025	Hypothèse évolution 2026	Commentaire
Revalorisation valeur nominale des bases	+ 3,4 %	+ 5%	+ 3,5 %	+ 2 %	+ 2 %	Prévisions Banque de France publiées en juin 2022.
Taxe d'habitation résidence secondaire, logements vacants	23,47 %	-	-	-	-	Base taxable faible : taux figé jusqu'en 2023. Pas d'action sur le taux envisagée par la suite.
Taxe foncière sur les propriétés bâties	Prévision croissance physique des bases = 0 Taux = 42,69 %	+ 3,4 % croissance physique bases Taux envisagé à 43,12 %	+ 3,2 % croissance physique bases Taux envisagé à 44,42 %	+ 3 % croissance physique bases Taux envisagé à 45,31 %	+ 1,9 % croissance physique bases Taux envisagé à 45,31 %	Augmentation du taux (+ 0,42 point voté le 10 mars 2022)
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	46,56 %	-	-	-	-	Pas d'extension physiques des bases et pas d'augmentation du taux

Source : états 1288 portant sur 2021 et document prospective proposé par l'ordonnateur.

Annexe n° 3.Prospective 2022-2026 : produits résultant des hypothèses présentées en annexe 2

En €	2021	2022	2023	2024	2025	2026
TH résidence secondaire et logements vacants	33 016	34 139	35 845	37 100	37 842	38 599
TFPB	2 683 980	2 802 810	3 068 850	3 373 182	3 612 806	3 753 705
TFPNB	52 818	54 614	57 345	59 352	60 539	61 749
Compensation (TH+ locaux industriels)	1 139 043	1 191 521	1 291 473	1 377 881	1 446 723	1 502 977
DMTO	312 602	260 000	263 000	267 900	271 900	276 000
Taxes sur les activités et services	36 300	36 500	37 048	37 603	38 167	38 740
Autres impôts locaux (rôles supplémentaires)	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
Taxe activités industrielle	134 753	132 000	136 620	139 352	142 139	144 982
TOTAL RESSOURCES FISCALES PROPRES	4 408 819	4 516 283	4 895 181	5 297 029	5 615 116	5 821 407

Annexe n° 4. Prospective 2022-2026 : hypothèses d'évolution des ressources d'exploitation et des ressources institutionnelles

- L'attribution de compensation devrait se stabiliser dans la mesure où aucun transfert de compétences n'est prévu entre Brest métropole et les communes membres, pour la période 2022-2026. La dotation de solidarité communautaire est estimée à 13 000 € en 2022. Ce montant devrait être reconduit pour les années suivantes²⁰⁰.
- En dépit des incertitudes relatives au mode de calcul des potentiels fiscaux et aux éventuelles modifications des dispositifs de péréquation, l'hypothèse d'une stabilité du montant du FPJC à hauteur de 96 000 € par an est retenue²⁰¹.
- Le produit des ressources d'exploitation pris en compte pour 2022 et les exercices suivants repose sur les hypothèses suivantes :
reprise à la normale des activités des services et augmentation des tarifs,
revalorisation des redevances pour tenir compte de l'inflation et prévision de produits issus de la location de la piste d'athlétisme,
augmentation des ventes à hauteur de 7,6 % en 2022, 6,5 % en 2023 puis 2 % par an entre 2024 et 2026²⁰²
perte de ressources locatives liée à la résiliation du bail conclu avec la Poste à compter de 2023 (- 28 000 €)
intégration du résultat du dernier budget annexe en 2023 (248 000 €)
- Les indicateurs financiers consécutifs à la réforme de la fiscalité locale tels qu'utilisés pour la répartition des dotations de l'Etat et pour la mise en œuvre des mécanismes de péréquation ne sont pas stabilisés pour les exercices 2023 et suivants. Dans ce contexte, alors que l'évolution des dotations pour les communes membres de Brest métropole est présentée par l'EPIC sous la forme de réflexions à venir²⁰³, l'hypothèse de stabilité du montant de DGF est privilégiée dans la prospective réalisée par les services de la commune de Guilers. À partir d'un solde migratoire a priori positif et de l'intégration de la voirie liée à la dernière opération de lotissement, le montant de DGF versé en 2022 (961 400 €) est reconduit pour 2023 et les exercices suivants.
- Le FCTVA de la section de fonctionnement 2022 est estimé à 4 800 €. Ce montant est reconduit les années suivantes.
- Les diverses participations sont évaluées à 272 500 € en 2022, puis à un montant de 264 500 € par an à partir de 2023²⁰⁴.
- Les allocations compensatrices sont affectées d'un coefficient d'évolution de 1,5 % par an entre 2022 et 2026.²⁰⁵

²⁰⁰ Mise en place d'un lissage de la DSC et de la fixation d'une enveloppe fixe de 350 000€ prévu dans le pacte financier et fiscal de solidarité en date du 13 décembre 2021, p. 18.

²⁰¹ Montant inscrit au budget primitif 2022.

²⁰² Document intitulé « prospective financière 2022-2026 ».

²⁰³ Pacte financier et fiscal de solidarité entre Brest métropole et ses communes membres, p. 10.

²⁰⁴ Le montant de 2022 intègre des participations exceptionnelles de la CAF (+ 9 200 €).

²⁰⁵ Le montant retenu en 2022 est celui inscrit au BP 2022 soit 37 400 €.

Annexe n° 5. Prospective 2022-2026 : hypothèses d'évolution des dépenses de la section de fonctionnement

Les charges sont amenées à augmenter en 2022 en raison de l'inflation constatée, tout particulièrement en conséquence d'une charge substantielle résultant du coût de l'énergie²⁰⁶. La revalorisation du point d'indice et les revalorisations indiciaires catégorielles mises en œuvre à partir de 2022 entraîneront une hausse des charges de personnel, y compris sur les exercices suivants, a fortiori si de nouvelles mesures de garantie du pouvoir d'achat interviennent face à l'inflation. Une révision du régime indemnitaire des agents de la commune est par ailleurs envisagée.

Dans ce contexte, et alors que la collectivité prévoit une reprise des activités associatives, jeunesse et périscolaires, au niveau antérieur à la pandémie, les hypothèses retenues prévoient une augmentation des charges générales à hauteur de 11,80 % pour 2022. En 2023, la hausse estimée est de 18,4 % puis de 2 %/an les années suivantes²⁰⁷.

Dans le contexte inflationniste, la chambre a majoré le coefficient d'évolution de la masse salariale retenu par la collectivité par une augmentation supplémentaire de 2 % en 2023. A effectif constant, l'hypothèse d'évolution de la masse salariale est en définitive projetée à 9,4 % en 2022 puis 9 % en 2023 puis 3,2 % pour les exercices 2024 et suivants²⁰⁸.

Pour 2022, les prévisions des services de la collectivité appliquent un coefficient d'augmentation des subventions de fonctionnement de 4,6 % par rapport à 2021, puis de 1 % par an à partir de 2023.

Les charges financières prises en compte correspondent au tableau d'amortissement actualisé de la dette, hors emprunts nouveaux²⁰⁹. Les travaux en régie sont estimés par la collectivité à 35 000 € par an. Le montant de charges exceptionnelles est fixé à 2 000 € par an²¹⁰.

²⁰⁶ Voir rapport d'information de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation *La hausse du coût de l'énergie et son impact sur les collectivités territoriales*, 27 juillet 2022.

²⁰⁷ En s'inspirant des projections de la BCE dans son bulletin économique n° 2/2022 publié le 24 mars 2022 pour les années 2024 et suivantes.

²⁰⁸ Document transmis par le contrôleur sur le détail des charges totales de personnel. Taux déduits des projections chiffrées.

²⁰⁹ Document intitulé « endettement pluriannuel » mis à jour le 28 mars 2022.

²¹⁰ Document « prospective révisée 2022-2026 » en date du 8 juillet 2022.

REÇU
Par GREFFE, 14-12, 17/03/2023



Madame La Présidente
Chambre régionale des comptes
3 rue d'Arbrissel
CS 64231
35042 RENNES CEDEX

Vos réf : contrôle n°2022-0045

Nos réf : P01RIAF03/2023

Objet : Réponses au rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Guilers, 16/03/2023

Madame La Présidente,

Par courrier en date du 24 février 2023, vous avez bien voulu porter à ma connaissance le rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la commune de Guilers pour les exercices 2017 et suivants.

Conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après ma réponse écrite.

Je tiens tout d'abord à souligner la qualité des échanges et me féliciter de l'excellent niveau de collaboration qui a dominé tout au long de cette période ouverte le 14 mars 2022 jusqu'à ce jour.

Pour son plan d'intervention, la chambre a retenu 6 thèmes de contrôle incluant au total une cinquantaine de questions, avec pour principaux enjeux :

- L'examen de la gouvernance portant notamment sur l'organisation des conseils municipaux,
- La situation financière de la collectivité notamment la fiabilité des comptes,
- Les services à la population afin de vérifier leur performance et la conformité aux règles de droit de leur gestion.

En réponses aux deux séries de questions adressées le 17 mars et le 7 avril 2022, et suite à l'entretien de début de contrôle qui s'est déroulé le 23 mars dernier, plus de 1200 documents (délibérations, notes, rapports, etc...) vous ont été transmis. Tous ayant été fournis dans le respect des délais impartis.
Le 30 janvier 2023, j'ai communiqué ma réponse au rapport d'observations provisoires transmis le 2 décembre 2022, après l'entretien de fin de contrôle qui s'est déroulé le 6 septembre 2022.

Au demeurant, vous soulignez l'action de la municipalité qui a su développer les services à la population et renouveler les équipements permettant une offre diversifiée à destination de la population, notamment aux familles.

1

63

Les opérations majeures de ces dernières années ont certes, dégradé de manière temporaire la situation financière de la collectivité, mais les résultats du compte administratif 2022 démontrent que la situation s'est assainie.

La Chambre a constaté la fiabilité des comptes.
De plus lors de l'entretien du 6 septembre dernier, il a été dressé un constat très positif concernant la gouvernance en parfaite conformité avec les règles de droit et il a été souligné que les services étaient soucieux du respect de ces règles, notamment au niveau du fonctionnement et de l'organisation du conseil municipal.

Suite aux recommandations et observations formulées par la Chambre, je souhaite apporter les réponses suivantes au rapport définitif :

- 1-2-2-A. l'échelle de la commune, l'aménagement de lotissements et l'accompagnement de la dynamisation du centre bourg

Une erreur s'est glissée dans la page 16 concernant les actions concernées par le fonds FISAC. En effet, il n'existe pas de marché de producteurs sur la commune. L'action avait effectivement été inscrite dans le programme, mais n'a pas vu le jour.

- 2-1-3 La nécessité d'une présentation consolidée des contributions communales

Recommandation n°1 : Conclure une convention avec les associations lorsque le total des apports en numéraire et en nature est supérieur à 23 0000 €.

Le nécessaire sera fait dans le courant de l'année 2023 pour les associations concernées.

- 2-1-4 La mise à disposition d'équipements : le cas du terrain d'athlétisme

Recommandation n°2 : Systématiser la signature de convention d'occupation par les représentants légaux des associations utilisatrices des installations sportives

Il est à souligner que le règlement des salles de sport validé par le conseil municipal avait pour but une application générale quelle que soit l'infrastructure. Pour aulant, à la livraison de la piste d'athlétisme, un règlement spécifique a été rédigé et transmis aux associations utilisatrices. Il s'agissait d'un règlement provisoire, en attendant d'y adjoindre la partie vestiaires. Le règlement va être retravaillé et soumis à la validation du conseil municipal du 11 mai 2023. Comme le règlement des salles de sport, ce dernier sera transmis pour signature aux associations utilisatrices.

- 2-2-3 Les modalités de financement de l'Espace numérique.

Vous précisez dans le rapport définitif : « dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que le cadre contractuel a été régularisé par la délibération du 20 décembre 2022 portant convention d'objectifs et de moyens pour la période 2023 à 2026 ». La délibération intégrant l'espace numérique dans la convention générale est en date du 15 décembre 2022. De plus, une erreur s'est glissée dans le renvoi 83 : la convention de gestion de l'Espace Nouvelles Technologies avait été renouvelée par avenant prolongation par délibération en date du 9 décembre 2021 et non du 20 décembre 2022.

2

64

- **2-3-1 En dépit d'une couverture élevée de l'offre d'accueil, un risque de tension à venir**
Depuis le renouvellement de la concession en 2019, la situation a évolué. En 2019, la collectivité avait à cœur de préserver un équilibre entre les modes de garde sur la commune. Dans le cadre de la nouvelle mise en concurrence, il faudra évaluer l'impact financier non négligeable d'une augmentation de la capacité d'accueil sur le montant de la redevance versée au futur concessionnaire.
De plus, il faudra resituer le futur contrat de concession dans le cadre de la convention territoriale globale. Avant de pouvoir augmenter le nombre de places de crèches sur la collectivité, la CAF évaluera les besoins et les possibilités au regard de l'ensemble du territoire couvert par la CTG.
Dans ce contexte, il faudra éventuellement accompagner l'implantation de Maisons d'assistantes maternelles et/ou de micro-crèches sur la commune.

- **2-3-2 Une procédure de renouvellement de la concession conforme, nonobstant une réserve**

Recommandation n°3 : Lors du prochain renouvellement de la concession pour la gestion de l'établissement d'accueil de jeunes enfants, prévoir les conditions d'évolution de la capacité en cours de contrat par des clauses claires, précises et sans équivoque, telles qu'exigées par l'article R.3135-1 du code de la commande publique.

Vous précisez que le document de consultation est rédigé de la façon suivante :
« L'équipement sera prévu pour 30 places avec des locaux qui peuvent évoluer vers un agrément maximum à 42 places. L'agrément peut être modulé et le nombre de places sera ouvert en fonction de la réalité de la demande, à charge pour le concessionnaire de solliciter dès que nécessaire, un nouvel agrément adapté aux effectifs ».

Pour autant, le paragraphe reprenant le contexte de la concession précisait que la ville de Guilers atteignait un point d'équilibre au niveau de l'offre et que la structure avait une capacité d'accueil de 30 places. La référence à l'évolution vers 42 places dans l'objet de la concession était une référence purement informative.

Comme précisé dans la réponse au rapport provisoire :

- Les offres présentées par les candidats ne portaient que sur 30 places d'accueil
- Les services avaient précisé lors d'un entretien avec un candidat que « des modifications substantielles, y compris au niveau de l'agrément, entraîneraient une nouvelle mise en concurrence ».

Ces éléments confortent le fait qu'il n'y avait aucune ambiguïté pour les candidats et démontrent l'absence de volonté de la Collectivité d'étudier une éventuelle évolution du nombre de places au sein du multi-accueil.

Cela explique également pourquoi le document contractuel ne prévoyait ni clause de revoyure concernant la sollicitation d'un nouvel agrément auprès du conseil départemental, ni une évolution des conditions financières.

De plus, il est important d'apporter la précision suivante concernant la modulation de l'agrément en fonction de la réalité de la demande, tel que rédigé dans l'objet de la concession :

Cet agrément peut être modulé en fonction du nombre d'enfants accueillis sur certaines tranches horaires.

3

En effet, Le multi accueil bénéficie d'un agrément de 30 places, mais il existe une modulation de ce dernier suivant certaines franchises horaires. Il correspond à la capacité d'accueil modulé qu'on oppose à la capacité d'accueil théorique.

Cette modulation fait l'objet d'une demande auprès des services du conseil départemental. Afin de lever toute ambiguïté, ce paragraphe fait référence à une modulation de l'agrément et non référence à une évolution vers une augmentation du nombre de places. Actuellement l'arrêté délivré par le conseil départemental prévoit les modulations suivantes :

- 7h30 à 8h : 13 enfants
- 8 h / 18h : 30 enfants
- 18h/19h : 13 enfants

De plus, la chambre précise que l'exploitation du multi-accueil à hauteur de sa capacité bâtimentaire maximale pourrait se révéler adaptée face aux enjeux d'évolution démographique. Cependant, comme précisé plus haut, nous devons prendre en compte :

- La Convention Territoriale Globale et l'évaluation par la CAF des moyens à l'échelle du territoire
- L'économie du contrat pour la collectivité, notamment le montant de la redevance qui augmenterait de manière significative du fait de l'augmentation du nombre de places.

Lors de la prochaine mise en concurrence, nous veillerons donc à apporter plus de précisions en prévoyant les conditions d'évolution en cours de contrat, si nous souhaitons que celui-ci évolue en termes de places.

- **2-3-3 Un déficit d'information sur le montage précis relatif à l'opérateur**

La chambre constate que « la réalité statutaire et sociale du concessionnaire en charge de l'exploitation du multi-accueil est particulièrement opaque ».

Comme précisé dans la réponse apportée au rapport provisoire, il apparaît effectivement que ces dernières étaient insuffisantes par comparaison avec les pièces produites par l'opérateur lors de la première mise en concurrence, en 2011.

Il s'agit d'une erreur matérielle, dans une procédure extrêmement complexe, puisque le document fourni n'était pas réglementaire.

Pour autant, le partage des fonctions a bien été précisé dans les différents documents fournis aux élus, à savoir :
- Enfance pour Tous bénéficie du soutien de l'équipe People and Baby, spécialisée et diplômée, dédiée au territoire concerné pour l'ensemble des domaines RH, administratif et financier, informatique.

Dans le cadre de la future mise en concurrence, nous veillerons à ce que nous soient fournis les documents réglementaires nous permettant d'obtenir les précisions nécessaires quant à la réalité statutaire et sociale de l'opérateur.

La Chambre a souligné que le modèle économique de la concession reste favorable à la collectivité. De plus, elle souligne le sérieux du suivi du contrat.

- **3-1-1 Un débat d'orientations budgétaires insuffisamment documenté**

La Chambre précise que le contenu du ROB est désormais conforme aux dispositions de l'article D.2312-3 du CGCT.

- **3-1-2 Des modalités de publicité numérique de l'information financière à parfaire**

La chambre rappelle l'obligation d'assurer la publicité des budgets et des comptes conformément aux dispositions de l'Article L.2113-1 du CGCT.

4

65

66

La chambre rappelle l'ensemble des dispositifs mis en œuvre pour faire la publicité de l'information financière et précise que si le site internet comprend les informations, l'architecture ne permet pas, à défaut d'un onglet directement accessible sur la page d'accueil, d'accéder facilement à ces informations.

Conformément à notre réponse apportée à cette observation faite dans le rapport provisoire, il nous apparaît inexact d'écrire que nous ne satisfaisions pas aux obligations de publicité prévues par l'article L.2313-1 du CGCT.

En effet, la chambre reconnaît que l'information est faite, et la remarque porte uniquement sur l'architecture du site. Nous satisfaisons à cette obligation de publicité avec les moyens informatiques dont nous disposons actuellement. Dans le cadre de la refonte du site, l'accès sera amélioré.

- 3-2-1 Des immobilisations à préciser pour rendre compte fidèlement du patrimoine

Un travail de refonte de l'inventaire est mené pour permettre le passage au nouveau référentiel M57 en lien avec le service de gestion comptable (DDFIP).

- 3-2-4 Le déploiement incomplet de la comptabilité d'engagement

Recommandation n°4 : Tenir une comptabilité d'engagement exhaustive, conformément aux dispositions de l'article L.2342-2 du code général des collectivités territoriales

En complément de la réponse apportée au rapport provisoire :

Une réunion avec les services concernés a été faite le 6 juin 2022 et des correctifs ont été apportés au niveau des circuits d'engagement afin que les engagements précèdent ou soient concomitants à l'engagement juridique.

La chambre précise que « faute de pouvoir suivre de manière rigoureuse la consommation des crédits de fonctionnement, le suivi de leur disponibilité réelle est sujet à caution ».

Les termes employés dans la rédaction de cette observation paraissent excessifs car le suivi de la consommation des crédits est fait de manière extrêmement rigoureuse par les services. A ce jour, la collectivité ne s'est jamais retrouvée dans l'incapacité de payer une dépense pour une question de dépassement de crédits sur un chapitre.

La chambre rappelle, à la suite de cette observation, les bonnes performances du délai global de paiement, ce qui contribue, à mon sens, à prouver la rigueur du suivi des consommations des crédits.

De plus, dans la conclusion de la partie, la chambre précise que des améliorations restent à mettre en œuvre, notamment au niveau de la systématisation de la comptabilité d'engagement, ce qui me semble plus juste que de remettre en cause le suivi rigoureux de la consommation des crédits, et par conséquent affirmer que leur disponibilité réelle est sujette à caution.

Cependant, les correctifs ont été apportés afin de satisfaire aux dispositions de l'article L.2342-2 du CGCT.

- 4-1-1 Des charges de fonctionnement en augmentation, puis stabilisées

La chambre précise à la fin du paragraphe 4.1.1 que la crise sanitaire a occasionné une augmentation des charges de personnel à hauteur de 20 k€ (prime COVID) ce qui est exact. Cependant je tenais à apporter des éclaircissements sur la partie concernant le recours ponctuel aux prestations d'intérim dans le cadre de la mise en place du plan de continuité des services et notamment l'accueil des enfants des publics prioritaires durant le confinement.

En effet durant cette période, nous n'avons pas eu recours à des prestations d'intérim, l'accueil des enfants étant assuré par les agents permanents.

En 2020 le montant lié aux prestations d'intérim a diminué de manière conséquente s'établissant à 195,72 k€ contre 272,45 k€ en 2019. C'est en 2021 et 2022 qu'il a subi une forte hausse (2021 : 330,88 k€, 2022 : 316,47 k€), hausse liée à un contexte de fort absentéisme.

En effet, notre département s'est vu fortement impacté par la pandémie avec des taux de contamination supérieurs à la moyenne nationale en 2021, voire 2022. Outre l'absentéisme, l'augmentation des prestations d'intérim en 2021 et 2022 est liée en grande partie à la mise en œuvre des protocoles particulièrement contraignants d'accueil des enfants durant le temps scolaire et périscolaire. Ces protocoles nous ont obligés à renforcer les équipes. Pour mémoire, le retour à la normale ne s'est opéré qu'à la rentrée de septembre 2022.

Le taux d'absentéisme global à hauteur de 12,27 % auquel vous faites référence, en 2020, inclut les agents bénéficiaires des ASA dérogatoires prévues dans cette période inédite.

A savoir les ASA pour garde d'enfants, et les agents placés en ASA si leur intervention n'était pas prévue dans le plan de continuité ou s'ils n'avaient pas de missions télétravaillables.

- 4-1-5 Une capacité d'autofinancement brute restaurée à partir de 2020

La part des dotations de l'Etat versées à Guiliers a diminué de manière drastique depuis 2011. D'un montant de 1 359,52 k€ en 2011, la DGF a baissé régulièrement pour atteindre 953,49 k€ en 2021 soit 406,03 k€ de moins (30%). Elle repart légèrement à la hausse en 2022 avec un montant de 961,43 k€.

Sur la base du montant perçu en 2011, cette baisse de la DGF représente une perte de recettes cumulée de près de 2 600 k€ sur la période 2011 – 2021.

Celle-ci a dû être compensée afin d'absorber l'augmentation des dépenses de fonctionnement (même si, comme l'indique le rapport de la Chambre, celle-ci a été limitée) et de préserver la capacité d'autofinancement de la commune.

Les dotations et les contributions directes (chap. 73 et 74) représentent près de 90% des recettes de la collectivité (hors excédent reporté et produits des cessions) : 70% pour les contributions directes et 20% pour les dotations.

Au regard de la structure de ses recettes, la commune n'a pas d'autre alternative que de compenser la baisse de la DGF par le biais des contributions directes et donc par une augmentation de la fiscalité. C'est une réalité.

Cependant, il convient à mon sens de relativiser l'augmentation de la pression fiscale évoquée dans le rapport.

En effet, les bases nettes de la commune sont nettement inférieures à celles des communes de la même strate. En moyenne : - 26 % pour la TH, - 42 % pour la TFPB, - 18 % pour la TFPNB.

La hausse des taux d'imposition pratiqués par la commune n'a jamais compensé cette différence de base fiscale. Ainsi, à titre d'exemple, malgré un taux de TFPB supérieur au taux moyen de la strate (23% contre 20,86%), pour la commune, le produit par habitant était de 176 € en 2020 contre 277 € pour la moyenne de la strate.

Malgré cela, la CAF brute a augmenté de 86% entre 2017 et 2021. Les recettes réelles de fonctionnement (hors excédent reporté et produits de cession) ont augmenté d'environ 15% sur la même période quand les dépenses réelles ont augmenté de 5,3%. Il y a donc eu un véritable effort réalisé par la collectivité pour restaurer sa capacité d'autofinancement.

- 4-2-1 Un faible niveau d'auto-financement disponible

Pour les raisons évoquées précédemment, la collectivité dispose d'un faible niveau d'auto-financement. Cependant, grâce aux mesures mises en place, celui-ci s'est nettement amélioré et le niveau de CAF 2021 a été maintenu en 2022.

Malgré tout, force est de reconnaître que celui-ci reste inférieur à celui des communes de même strate et, compte tenu du faible niveau des recettes de fonctionnement de Guilers, il ne peut en être autrement.

Dès lors, la commune doit recourir à l'emprunt et aux subventions pour financer les opérations d'équipement d'envergure.

L'équipe municipale est pleinement consciente de cette situation et ajuste ses investissements pour limiter le taux d'endettement de la collectivité.

- 4-2-3 Après une dégradation de la solvabilité en 2019, une amélioration depuis 2020

Les efforts entrepris par la collectivité pour améliorer le niveau de sa CAF brute d'une part et maîtriser sa dette d'autre part sont payants puisque la capacité de désendettement de Guilers est passée de 10,5 années en 2019 à 5,2 en 2021 et 4,9 en 2022.

- 4-2-4 Un niveau élevé de trésorerie depuis 2020

Le compte de gestion 2022 fait apparaître un montant de trésorerie nette de 945,80 K€. Comme indiqué dans le rapport de la CRC, l'impact des budgets annexes sur le niveau de trésorerie s'amenuise et aura totalement disparu avec la clôture du budget annexe du loissement Coat Bian qui devrait intervenir fin 2023.

En 2021 et 2022, la commune n'a procédé à aucun tirage sur sa ligne de trésorerie.

- 4-3 Les enjeux prospectifs : une stratégie financière nécessairement conditionnée par les choix d'investissement de la période récente
 - o 4-3-1 La portée limitée des projections

« L'exercice doit être complété par l'intégration des hypothèses de financement des dépenses d'investissement, y compris les autorisations de programme dans la programmation pluriannuelle d'investissement, afin de définir un niveau d'investissement adapté. »

Le ROB 2023 fourni à la Chambre à l'appui de la réponse au rapport provisoire a intégré ces paramètres (voir ROB page 24). La collectivité a donc répondu à cette observation.

- o 4-3-2 Un exercice partagé de prospective pour la période 2022 - 2026

En 2021, la CAF brute de la collectivité s'élevait à 1 289 K€. En 2022, celle-ci est restée stable à 1 290 K€ (sur la base du CA 2022). La capacité de désendettement se situe donc autour de 4,9 années en 2022.

Une dégradation de la CAF est attendue en 2023 en raison de la forte augmentation du coût des fluides, de lourds travaux d'entretien consécutifs à un dégat des eaux dans un gymnase, de l'initiation, de la hausse des charges de personnel du fait de l'évolution du point d'indice... Cette dégradation impactera la capacité de désendettement mais celle-ci restera néanmoins à un niveau acceptable, notamment en raison de l'absence d'emprunt envisagée pour 2023.

7

La situation financière de la collectivité devrait repasser dans une dynamique positive à compter de 2024.

Je vous prie d'agréer, Madame La Présidente, l'expression de mes salutations distinguées

Le Maire

Pierre OGOR



8

69

70



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

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

Chambre régionale des comptes Bretagne
3, rue Robert d'Arbrissel
CS 64231
35042 RENNES CEDEX

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