



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## COMMUNE DE GUIDEL (Département du Morbihan)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 29 septembre 2020.

Envoyé en préfecture le 11/02/2021

Reçu en préfecture le 11/02/2021

Affiché le

ID : 056-215600784-20210209-DEL\_2021\_06-DE

## TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 Présentation de la commune .....	8
1.1 L'environnement de la commune .....	8
1.2 Les relations entre la commune et l'intercommunalité.....	9
1.3 Le fonctionnement institutionnel .....	9
1.3.1 Le conseil municipal.....	9
1.3.2 Les délégations du conseil municipal au maire.....	10
2 Qualité de l'information financière et budgétaire .....	11
2.1 Le débat d'orientation budgétaire et le vote du budget .....	11
2.1.1 Des documents d'orientations budgétaires perfectibles .....	11
2.1.2 Le vote du budget .....	12
2.2 L'exécution budgétaire .....	12
2.2.1 Les taux d'exécution de la section de fonctionnement.....	12
2.2.2 Les taux d'exécution de la section d'investissement.....	13
2.3 Une information comptable globalement fiable .....	13
2.3.1 Une reprise des résultats conforme au CGCT .....	13
2.3.2 Une connaissance du patrimoine satisfaisante .....	14
2.3.3 Un rattachement des charges correctement appliqué .....	14
2.3.4 Une politique de provisionnement inexistante .....	14
2.3.5 Une procédure de comptabilisation des travaux en régie satisfaisante .....	15
3 La Situation financière sur la période 2014-2019 .....	16
3.1 La section de fonctionnement et la capacité d'autofinancement brute .....	16
3.1.1 Des produits de fonctionnement en hausse .....	17
3.1.2 Des charges de fonctionnement largement maîtrisées.....	19
3.1.3 Une capacité d'autofinancement en hausse.....	20
3.2 La section d'investissement .....	21
3.2.1 Les dépenses d'investissement.....	21
3.2.2 Le financement des investissements.....	22
3.3 La situation bilancielle .....	24
3.3.1 Analyse de la dette.....	24
3.3.2 Un fonds de roulement en nette augmentation sur la période .....	26
4 Les risques hors bilan liés au bail à construction de la piscine .....	27
4.1 La genèse de l'opération .....	27
4.2 La caution apportée par la commune .....	27
4.3 Les dispositions du bail à construction de la piscine .....	27
4.4 La convention de partenariat signée par la commune.....	28
4.5 Un montage contractuel attribué de manière irrégulière.....	28

4.6	Les conséquences des difficultés financières signalées par l'exploitant .....	29
4.6.1	Des révisions de prix accordées sans justifications satisfaisantes apportées au conseil municipal .....	29
4.6.2	L'échec des négociations et le déclenchement d'une procédure de sauvegarde .....	30
4.6.3	Un contrat qui n'apporte pas toutes les garanties à la commune dans un tel contexte.....	30
5	la gestion des ressources humaines .....	31
5.1	La situation des effectifs communaux .....	31
5.1.1	Une administration communale optimisée .....	31
5.1.2	Une diminution des effectifs qui impacte favorablement l'évolution des charges de personnel.....	32
5.2	Un début de gestion pluriannuelle des ressources humaines .....	33
5.3	Un temps de travail inférieur à la durée légale .....	34
5.3.1	La durée du temps de travail fixée par le règlement intérieur .....	34
5.3.2	La durée réelle de temps de travail.....	34
5.4	La mise en œuvre du régime indemnitaire.....	35
5.4.1	Un complément indemnitaire en hausse sur la période.....	35
5.4.2	Le régime indemnitaire appliqué jusqu'en 2018 ( <i>cf annexe 2</i> ) .....	35
5.4.3	La mise en œuvre en 2018 de la réforme du régime indemnitaire .....	37
6	La commande publique .....	38
6.1	L'organisation mise en place .....	38
6.1.1	Un service de la commande publique réduit .....	38
6.1.2	Les deux commissions compétentes à Guidel.....	38
6.1.3	Le guide interne de la commande publique.....	38
6.2	Contrôle de la passation et de l'exécution de marchés .....	39
6.2.1	L'échantillon de marchés contrôlé .....	39
6.2.2	Une bonne définition des besoins dans l'ensemble malgré une exception .....	39
6.2.3	Des règles de publicité respectées .....	41
6.2.4	Une rédaction précise des pièces de marchés.....	41
6.2.5	Des rapports d'analyse insuffisants .....	41
6.2.6	L'absence de PV des réunions de commission.....	41
7	Les enjeux environnementaux sur le territoire de la commune.....	42
7.1	La richesse environnementale du territoire guidéolois .....	42
7.2	Les projets de protection de l'environnement en cours sur le territoire de la commune.....	43
7.2.1	L'étude sur le fonctionnement hydro-sédimentaire de l'estuaire de la Laïta et le recul du trait de côte .....	43
7.2.2	La restauration du milieu dunaire et de ses abords.....	44
7.2.3	La protection de la route côtière RD152 .....	45
7.2.4	La réserve naturelle des Etangs du Loc'h et son ouverture à la mer .....	46
	ANNEXES .....	48

## SYNTHÈSE

Guidel est une commune du département du Morbihan, membre de la communauté Lorient Agglomération. La commune, de près de 12 000 habitants, s'étend sur une superficie de 52 km<sup>2</sup>, avec une façade maritime de 4 km. Elle présente un visage équilibré, avec un secteur agricole encore important et des espaces naturels protégés, qui représentent au total 83 % de sa superficie, et parallèlement, un dynamisme démographique, avec une population qui a triplé en 40 ans. Malgré une activité touristique importante liée à la présence de plusieurs plages très fréquentées pendant la période estivale, les résidences principales constituent encore 75 % de l'habitat.

### ***Une qualité de l'information budgétaire qui peut être améliorée***

Le conseil municipal débat chaque année sur un rapport d'orientations budgétaires qui pourrait être amélioré, avec des informations supplémentaires sur les objectifs d'évolution des dépenses réelles, notamment de personnel, ou encore les prévisions de recettes de la section d'investissement. Le plan pluriannuel d'investissement n'est pas non plus joint à ce rapport.

### ***Une situation financière maîtrisée sur la période 2014-2019***

La situation financière de la commune sur la période 2014-2019 se caractérise à la fois par des recettes de fonctionnement dynamiques reposant sur des bases fiscales et des droits de mutation en augmentation, qui compensent la diminution des dotations reçues, et par des efforts importants de maîtrise des charges de fonctionnement. Notamment, la diminution des effectifs communaux et le recrutement de jeunes agents pour remplacer les départs en retraite expliquent la baisse des charges de personnel, qui étaient en 2018 inférieures de moitié à la moyenne constatée dans les communes de même importance (344 € par habitant à Guidel contre 660 € en moyenne). Ces efforts de gestion se sont traduits par une capacité d'autofinancement nette<sup>1</sup> en progression de 44 % entre 2014 et 2019. Par habitant, elle a atteint, en 2018, 149 € contre 102 € en moyenne pour les communes similaires. Elle a contribué pour plus d'un tiers au financement des dépenses d'équipement, qui ont été dynamiques sur la période, surtout en 2018 et 2019<sup>2</sup>.

### ***Les risques financiers et juridiques liés au bail à construction de la piscine sur un terrain communal***

La commune s'est portée caution en 2008 pour un emprunt de 1,8 M€ souscrit pour un projet de construction d'une piscine porté par une entreprise privée. Cet équipement est installé sur un terrain communal, qui fait l'objet d'un bail à construction de 40 ans, en contrepartie d'une redevance symbolique (1 €) versée à la commune. Il doit revenir gratuitement à cette dernière à l'issue du bail.

<sup>1</sup> Capacité d'autofinancement après remboursement du capital des emprunts.

<sup>2</sup> La construction de l'école maternelle de Prat Foën de 2017 à 2019 a représenté le tiers des dépenses d'équipement de la commune sur la période 2014-2019.

Le bail est assorti d'une convention pour la mise à disposition de créneaux horaires pour le public scolaire, en contrepartie d'une participation financière annuelle de la commune. Ce montage contractuel, eu égard à son double objet, était soumis aux principes généraux de la commande publique et aurait donc dû faire l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence afin que plusieurs offres puissent, le cas échéant, être présentées.

L'entreprise a rapidement estimé que la contribution fixée dans la convention signée était trop faible. Bien qu'aucune clause ne le prévoie, la commune a néanmoins accepté d'augmenter sa participation, ponctuellement de 30 000 € en 2010, puis de 80 000 € à 130 000 € par an à compter de 2011, niveau que l'entreprise juge encore insuffisant. De nouvelles négociations ont été entamées en 2019, mais sans aboutir. L'entreprise a été placée en procédure de sauvegarde par un jugement du tribunal de commerce en février 2020.

Il existe ainsi un risque financier pour la commune, dans l'hypothèse d'une défaillance de l'entreprise vis-à-vis de la banque (capital restant dû cautionné par la commune de 1,4 M€ au 31 décembre 2019), mais également lié au devenir de l'équipement en cas d'arrêt de l'activité, alors qu'elle n'a pas la maîtrise de son redémarrage, n'en étant pas propriétaire avant la fin du bail, et en l'absence de toute clause contractuelle envisageant une telle situation.

#### ***Une gestion des ressources humaines efficace***

Les effectifs de la commune sont optimisés. Le taux d'encadrement est nettement inférieur à celui constaté dans les communes de taille comparable. Pour autant, la chambre n'a relevé aucun dysfonctionnement majeur dans les domaines examinés au cours du contrôle. La commune s'appuie sur le centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale, qui l'a notamment aidée à établir en 2018 un nouveau régime indemnitaire conforme à la réglementation, mettant ainsi fin aux quelques anomalies constatées sur la période précédente. La commune devra par ailleurs mettre en conformité la durée réelle du temps de travail, inférieure à la norme en raison des congés supplémentaires accordés aux agents. Enfin, la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) pourrait être mieux formalisée, même si la commune a d'ores et déjà entamé une réflexion sur les départs en retraite dans les prochaines années, et sur les conséquences sur l'organisation des services et les profils des futurs recrutements.

#### ***Une organisation de la commande publique qui appelle peu d'observations***

L'examen approfondi de la passation de six marchés parmi les plus importants passés entre 2014 et 2018 n'a pas révélé de dysfonctionnements majeurs dans les procédures de mise en concurrence. Des améliorations peuvent néanmoins être apportées aux rapports d'analyse des offres reçues des entreprises.

### ***Des enjeux environnementaux significatifs***

Guidel dispose d'espaces naturels protégés importants (estuaire de la Laïta, dunes en bordure de mer, étangs du Loc'h...) qui, pour leur préservation ou leur gestion, mobilisent des moyens importants. Le recul du trait de côte, avec notamment la nécessité de transférer vers l'intérieur des terres une galerie commerçante située sur le milieu dunaire, la réouverture des étangs du Loc'h vers la mer pour permettre la continuité écologique dans le cadre des directives européennes, qui implique de sécuriser des bâtiments et terres agricoles, ou la protection de la route du littoral (RD 125) menacée notamment par l'affaissement des espaces dunaires, sont autant de sujets qui impliquent l'intervention de nombreux acteurs (conservatoire du littoral, services de l'Etat, département, région, Lorient-Agglomération, commune, association gestionnaire de la réserve naturelle des étangs du Loc'h...). Outre ses pouvoirs de police, notamment pour assurer la sécurité dans un contexte où certains phénomènes naturels représentent un risque pour les usagers (baigneurs) ou les constructions, la commune agit comme un facilitateur entre les différents acteurs publics, les associations et la population.

## RECOMMANDATIONS

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

Recommandation n° 1 : Appliquer l'ensemble de la réglementation relative au contenu des rapports d'orientations budgétaires.....	12
Recommandation n° 2 : Intégrer systématiquement dans le rapport d'orientation budgétaire le programme pluriannuel d'investissement actualisé, mentionnant le montant initialement prévu et le montant réalisé pour chaque opération.....	12
Recommandation n° 3 : Mettre fin aux congés d'ancienneté qui ont pour conséquences de ramener la durée du travail à un niveau inférieur à la durée légale.....	34
Recommandation n° 4 : Rédiger des rapports d'analyse des offres conformes au guide interne de la commande publique.....	41

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

## INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Guidel à compter de l'exercice 2014. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 27 août 2019.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 13 février 2020 avec M. Daniel, maire de la commune, et M. Aubertin, son prédécesseur de janvier 2014 à janvier 2017.

La chambre, lors de sa séance du 1<sup>er</sup> avril 2020, a arrêté ses observations provisoires. Le rapport d'observations provisoire a été adressé au maire ainsi qu'à l'ancien ordonnateur le 8 juillet 2020. Un extrait a été adressé le même jour à la société UNICYB'S.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 29 septembre 2020, a arrêté ses observations définitives.

### *Avertissement*

*L'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 instauré par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 entrée en vigueur le 25 mars 2020. Les possibles incidences de la crise sanitaire sur la thématique abordée n'ont donc pu être prises en compte dans les observations qui suivent.*

# 1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

## 1.1 L'environnement de la commune

La commune de Guidel est située à l'ouest du département du Morbihan. Avec une superficie de 52,29 km<sup>2</sup>, elle se classe parmi les communes les plus vastes du département.

Dotée d'une façade océanique constituée de plages qui s'étendent sur 4 km, la commune est soumise aux dispositions de la loi Littoral. Environ 40 % de sa superficie est constituée d'espaces naturels protégés, avec notamment une réserve naturelle régionale (Le Loc'h).

La commune connaît depuis plusieurs décennies un développement qui est important, tout en demeurant équilibré.

**Tableau n° 1 : Evolution de la population de Guidel**

	1968	1975	1982	1990	1999	2006	2011	2016
Population	3 367	4 163	6 071	8 241	9 156	9 877	10 260	11 388

Source : INSEE

La population a été multipliée par trois depuis 50 ans, tout en restant concentrée sur le centre-ville, Guidel-plages et quelques hameaux. Les zones à vocation agricole demeurent en effet significatives et occupent près de la moitié de la superficie totale de la commune. L'économie touristique s'est développée avec la proximité des plages, qui attire chaque année une population d'estivants importante. La commune comptabilise ainsi 20 % de résidences secondaires parmi les 6 535 logements situés sur son territoire.

Située à une dizaine de kilomètres seulement du pôle économique attractif de Lorient, la commune possède néanmoins un tissu économique dynamique porté par des commerces et des entreprises qui emploient localement environ 3 500 personnes. Elle s'est engagée dans un programme de 570 logements dans le cadre de la zone d'aménagement concerté (ZAC) « Centre-Saudraye ». La construction par le département du Morbihan d'une voie de contournement Est du centre de Guidel devrait également contribuer à redessiner l'urbanisme local.

Commune de taille moyenne, Guidel possède trois complexes sportifs, une salle de spectacle (l'Estran) et une médiathèque. Elle accueille trois écoles primaires et maternelles ainsi qu'un collège privé. En termes d'investissement, la période 2014-2020 a été marquée par la réalisation de plusieurs opérations majeures portées par la commune et notamment la construction d'une nouvelle école maternelle et d'un centre de secours et d'incendie.

## 1.2 Les relations entre la commune et l'intercommunalité

Guidel fait partie de la communauté d'agglomération « Lorient Agglomération », qui exerce au profit de l'ensemble des 25 communes qui la composent un certain nombre de compétences en matière, notamment, de développement économique, d'aménagement du territoire, de politique de la ville, d'eau et d'assainissement, de collecte et traitement des déchets.

Par ailleurs, Guidel bénéficie des mutualisations de services mises en place entre Lorient Agglomération et les communes qui la composent. Le schéma de mutualisation intercommunale<sup>3</sup> a été organisé autour de plusieurs axes principaux, tels que l'optimisation des actions existantes, l'organisation de nouveaux services, ou encore l'acquisition et le partage de matériel, services et fournitures.

Plusieurs conventions de prestations de services entre Guidel et Lorient Agglomération ont ainsi été signées, relatives par exemple à l'instruction des autorisations du droit des sols, ou à l'élaboration et la révision des plans locaux d'urbanisme (PLU). Une logique d'optimisation de la fonction achats a conduit Lorient Agglomération et ses communes membres à mettre en place des groupements de commande. La commune de Guidel participe ainsi aux commandes groupées pour la réalisation des travaux d'aménagement de voirie avec renouvellement ou extension de réseaux d'eaux pluviales urbaines.

Certains projets de mutualisation n'ont toutefois pas encore abouti, comme la transformation des conventions de prestations de service en services communs ou la création d'une centrale d'achat communautaire.

## 1.3 Le fonctionnement institutionnel

### 1.3.1 Le conseil municipal

Le conseil municipal est composé de 33 élus. Lors de la réunion du 30 mars 2014, qui a suivi les élections municipales, M. Aubertin a été élu maire. Neuf postes d'adjoints ont été créés, qui représentent 27 % de l'effectif légal, ce qui reste inférieur à la limite de 30 % fixée par l'article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Les adjoints ont été élus le même jour.

Le maire a démissionné le 10 février 2017, pour raisons personnelles. Son premier adjoint, M. Joël Daniel, a été élu le 22 février 2017. Le conseil municipal a confirmé le nombre d'adjoints.

Les indemnités versées aux élus, décidées par les conseils municipaux des 30 mars 2014 et 22 février 2017, sont conformes aux dispositions du CGCT pour les communes de 10 000 à 19 999 habitants.

Le conseil municipal s'est doté d'un règlement intérieur (RI), conformément aux dispositions de l'article L. 2121-8 du CGCT. L'examen des procès-verbaux sur la période 2014-2019 indique un fonctionnement des conseils municipaux conforme au RI, avec notamment un quorum toujours largement atteint.

<sup>3</sup> Le schéma de mutualisation de Lorient Agglomération a été adopté par délibération du conseil communautaire le 11 février 2016.

Au sein du conseil municipal, sept commissions à caractère permanent<sup>4</sup> ont été installées, dont la composition respecte le principe de représentation proportionnelle. Toutes se réunissent régulièrement<sup>5</sup>.

### 1.3.2 Les délégations du conseil municipal au maire

Conformément à l'article L. 2122-22 du CGCT, le nouveau maire, comme son prédécesseur en son temps, a reçu délégation du conseil municipal, lors de son installation le 22 février 2017, de 28 attributions soit la quasi-totalité de celles prévues par la loi. La délégation au maire de la possibilité d'ouvrir et d'organiser la participation du public aux consultations sur les projets qui font l'objet d'une évaluation environnementale, ultérieurement ouverte par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, n'y a pas été ajoutée.

---

<sup>4</sup> « Finances, personnel et affaires économiques », « Affaires sociale et emploi », « Culture, vie associative, communication, tourisme, jumelage », « Travaux, urbanisme, environnement et développement durable, agriculture, sécurité », « Sports, jeunesse affaires scolaires », Relations avec les partenaires institutionnels » et « ressources humaines ».

<sup>5</sup> La commission des finances et du personnel ou la commission des ressources humaines se réunit quasiment tous les mois, tandis que la commission travaux se réunit au moins deux fois entre chaque conseil municipal.

## **2 QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET BUDGETAIRE**

La gestion budgétaire est structurée autour du seul budget principal. Le dernier budget annexe, relatif à l'assainissement, a été clôturé en 2012.

### **2.1 Le débat d'orientation budgétaire et le vote du budget**

#### **2.1.1 Des documents d'orientations budgétaires perfectibles**

Aux termes de l'article L. 2312-1 du CGCT, dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur un rapport du maire présentant les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, ainsi que la structure et la gestion de la dette. Dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8 du CGCT. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs et précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

Jusqu'en 2017 la commune de Guidel établissait un document de présentation d'orientations budgétaires. Depuis 2018, un rapport d'orientation budgétaire (ROB) est présenté en conseil municipal dans le délai imparti par les textes. Il apparaît complet sur les évolutions passées des dépenses et des recettes de fonctionnement et d'investissement. Il donne des informations fournies sur les projets du budget de l'année. Quelques lacunes peuvent néanmoins être relevées.

Si les rapports 2019 et 2020 contiennent effectivement des informations sur l'évolution et la structure des dépenses de personnel, ils pourraient être améliorés par des indications sur leur évolution prévisionnelle au-delà de la seule année en cours.

En matière d'engagements pluriannuels, l'article D. 2312-3 du CGCT précise que le rapport doit comporter les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement, avec une prévision des dépenses et des recettes, ainsi que, le cas échéant, celles en matière d'autorisations de programme.

Or, le rapport présenté au conseil municipal de Guidel ne comporte pas de vision pluriannuelle des engagements en matière d'investissements. Le choix a en effet été fait par le maire de présenter le plan pluriannuel d'investissements (PPI) au moment du vote du budget et non pas au moment du DOB, ce qui n'est pas conforme aux textes.

Le PPI, s'il contient des prévisions chiffrées de dépenses sur cinq ans, ne comprend aucune donnée sur leur financement. Or, le rapport produit par ailleurs pour la présentation du budget primitif lors du vote de celui-ci apporte simplement des précisions sur les recettes d'investissement prévues pour l'année en cours, mais pas au-delà. Le PPI pourrait également être amélioré par des informations sur sa mise en œuvre, avec pour chacune des opérations dont la réalisation s'étale sur plusieurs années, l'indication du montant prévu à l'origine, et du montant récapitulatif toutes les dépenses réalisées depuis le début des opérations, actualisé chaque année<sup>6</sup>.

Enfin, en dernier lieu, la loi de programmation des Finances publiques 2018/2022<sup>7</sup> prévoit la présentation des objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement. Force est de constater que le ROB 2020 ne comporte aucune précision sur les évolutions prévisibles pour les années 2021 et 2022.

**Recommandation n° 1 : Appliquer l'ensemble de la réglementation relative au contenu des rapports d'orientations budgétaires**

**Recommandation n° 2 : Intégrer systématiquement dans le rapport d'orientation budgétaire le programme pluriannuel d'investissement actualisé, mentionnant le montant initialement prévu et le montant réalisé pour chaque opération.**

### 2.1.2 Le vote du budget

La procédure de vote des budgets à Guidel respecte les dispositions en vigueur en termes de délais. Tous les documents relatifs à l'élaboration du budget sont par ailleurs disponibles sur le site internet de la commune.

## 2.2 L'exécution budgétaire

### 2.2.1 Les taux d'exécution de la section de fonctionnement

Les taux d'exécution budgétaire de la section de fonctionnement tels qu'ils apparaissent dans les comptes administratifs sur l'ensemble de la période 2014-2018 s'établissent autour de 95 % en dépenses, ce qui traduit une bonne maîtrise de la préparation budgétaire. S'agissant des recettes, les taux atteignent 103-105 %, ce qui témoigne d'une approche prudentielle dans l'appréciation des recettes lors du vote du budget

<sup>6</sup> Ce que permet la tenue d'une comptabilité d'engagement en ce qui concerne l'exercice qui vient de s'achever.

<sup>7</sup> L'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit qu'à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales présente ses objectifs concernant :

1° L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;

2° L'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes.

## 2.2.2 Les taux d'exécution de la section d'investissement

**Tableau n° 2 : Exécution de la section d'investissements**

<i>Investissement en milliers d'euros</i>	2014	2015	2016	2017	2018
<b><i>Dépenses réelles d'investissement</i></b>					
crédits ouverts	6 620	5 975	5 224	5 717	8 642
mandats émis	3 903	4 591	3 866	3 781	6 254
restes à réaliser			154	699	1 361
<b>% réalisation</b>	<b>58,96%</b>	<b>76,84%</b>	<b>74,01%</b>	<b>66,14%</b>	<b>72,37%</b>
<b>% réalisation incluant les restes à réaliser</b>			<b>76,96%</b>	<b>78,36%</b>	<b>88,12%</b>
<b><i>Recettes réelles d'investissement</i></b>					
crédits ouverts	3 306	3 301	2 745	2 510	4 808
titres émis	2 624	3 059	2 176	2 336	4 582
<b>% réalisation</b>	<b>79,35%</b>	<b>92,67%</b>	<b>79,29%</b>	<b>93,09%</b>	<b>95,30%</b>
<b>% réalisation incluant les restes à réaliser</b>			<b>79,29%</b>	<b>93,09%</b>	<b>95,30%</b>

Source : Comptes administratifs (tableau II A3)

A l'exception de 2014, les taux de réalisation en investissement sont corrects, se situant entre 66 % et 76 %. La commune ne mentionne les restes à réaliser<sup>8</sup> que depuis 2016. En les incluant, les taux de réalisation atteignent 76 % et même 88 % en 2018, ce qui est satisfaisant.

## 2.3 Une information comptable globalement fiable

Les différents points de contrôle permettent de dire que l'information comptable et financière, après les améliorations apportées par la commune à la suite du précédent contrôle de la chambre<sup>9</sup>, est globalement fiable.

### 2.3.1 Une reprise des résultats conforme au CGCT

Les articles L. 2311-5 et R. 2311-11 et suivants du CGCT fixent les règles d'affectation des résultats. Le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice est constitué du solde d'exécution, corrigé des restes à réaliser. En cas de besoin de financement de la section d'investissement, l'assemblée délibérante est tenue d'affecter en priorité le résultat à sa couverture. Ces dispositions sont respectées par la commune. Chaque année, en effet, la délibération d'affectation des résultats prévoit un virement en section d'investissement égal ou légèrement supérieur au besoin de financement.

<sup>8</sup> Dépenses engagées (engagement juridique) non mandatées et recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes au 31 décembre de l'exercice ; elles sont intégrées dans le calcul du résultat du compte administratif, et contribuent donc à déterminer le besoin de financement de la section d'investissement.

<sup>9</sup> Rapport CRC Bretagne du 8 novembre 2013.

### 2.3.2 Une connaissance du patrimoine satisfaisante

La comparaison entre l'inventaire tenu par les services municipaux et les comptes de gestion produits par le comptable au 31 décembre 2018 a permis de constater une concordance, dans la plupart des cas, entre les deux documents, ce qui traduit une bonne connaissance du patrimoine. La chambre a relevé toutefois quelques discordances qui restent à vérifier, comme par exemple des cessions de véhicules (compte 2182) pour un montant de 190 627 €, qui n'avaient pas été comptabilisées dans le logiciel d'inventaire au 31 décembre 2018.

### 2.3.3 Un rattachement des charges correctement appliqué

Le précédent contrôle avait relevé que la commune ne pratiquait pas le rattachement des charges à l'exercice<sup>10</sup>. La commune l'a depuis mis en œuvre et a affiné sa pratique progressivement. Après vérification auprès des services concernés que les dépenses recensées correspondent bien à un service fait avant le 31 décembre de l'exercice, un état des rattachements des charges est établi. Un contrôle des factures de début d'année effectué sur place a permis à la chambre de constater que la procédure est correctement appliquée.

La commune n'a pas en revanche identifié de produits pouvant être rattachés.

### 2.3.4 Une politique de provisionnement inexistante

En vertu du principe comptable de prudence, et de l'exigence de sincérité des comptes, il convient que les collectivités comptabilisent toute perte financière probable, dès lors que cette perte est envisagée. Les provisions permettent ainsi de constater un risque ou une charge probable<sup>11</sup>, ou encore d'étaler une charge<sup>12</sup>.

Les instructions budgétaires et comptables et le code général des collectivités territoriales définissent pour chaque type de collectivité les motifs d'inscription obligatoire de provisions dans les comptes. C'est le cas dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre une commune, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru (article R. 2321-2 du CGCT).

Cette obligation concerne également les garanties, prêts, créances et participations en capital accordés à un organisme faisant l'objet d'une procédure collective, les créances sur les tiers dont le recouvrement est compromis, et les emprunts « à risque » contractés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

En dehors de ces cas obligatoires, l'article R. 2321-2 du CGCT dispose que la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

---

<sup>10</sup> Le rattachement vise à intégrer dans le résultat de fonctionnement d'un exercice toutes les charges et tous les produits qui s'y rapportent (charges consommées et recettes correspondant à des droits acquis sur l'exercice), mais pour lesquels la facture n'est pas parvenue ou le titre de recettes n'a pas été émis avant la clôture de l'exercice. Ce mécanisme comptable a pour but d'assurer le respect du principe d'indépendance des exercices.

<sup>11</sup> Les provisions pour risques et charges sont destinées à couvrir un risque ou une charge qui va générer une sortie de ressources vis-à-vis d'un tiers, sans contrepartie au moins équivalente.

<sup>12</sup> Tel est le cas de la provision pour gros entretien.

Le Comité de fiabilité des comptes locaux, au regard de l'exigence de sincérité des comptes, considère qu'une provision doit être enregistrée lorsque certaines conditions sont réunies : risque ou charge nettement précisés quant à leur objet, réalisation encore incertaine mais que des événements rendent probable, échéance ou montant évaluables avec une approximation suffisante<sup>13</sup>.

La chambre relève que la commune de Guidel n'a pas constitué de provisions alors que deux sources de risques importants existent. Le premier a trait à un emprunt de 2007 classé parmi les catégories les plus « toxiques » (cf. § 3.3.1). Le second concerne une garantie d'emprunt accordée à une entreprise qui connaît actuellement des fragilités et qui pourrait cesser son activité (cf. § 4).

### 2.3.5 Une procédure de comptabilisation des travaux en régie satisfaisante

Tableau n° 3 : Travaux en régie

	2014	2015	2016	2017	2018
travaux en régie	72 502	40 056	59 480	23 503	40 020

Source : commune de Guidel

Le coût des travaux en régie<sup>14</sup> est estimé à ce jour sur la base de tableaux rédigés par les responsables techniques (bâtiments et voirie), qui détaillent les heures passées et les fournitures utilisées. Le contrôle a montré que, conformément aux règles applicables, seules des fournitures servant réellement aux investissements sont prises en compte, celles relevant de l'entretien étant effectivement exclues. Le service technique dispose depuis peu d'un logiciel qui distingue de manière fine les heures passées par opération et permettra de justifier encore mieux les heures travaillées valorisées en travaux en régie.

Le service financier établit le tableau récapitulatif de la valorisation des travaux en régie, qui est ensuite visé par le maire.

<sup>13</sup> Guide comptable et budgétaire des provisions pour risques et charges, octobre 2015.

<sup>14</sup> Correspondent à des immobilisations que la collectivité crée pour elle-même. Les travaux sont réalisés par son personnel avec des matériaux qu'elle achète. Ces immobilisations sont comptabilisées pour leur coût de production (coût des matières premières, charges directes de production -matériel, frais de personnel...) à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration générale. Afin d'être en mesure d'évaluer de façon sincère les différentes charges imputables à la réalisation de l'immobilisation, la collectivité doit tenir une comptabilité analytique précise.

### 3 LA SITUATION FINANCIERE SUR LA PERIODE 2014-2019

#### 3.1 La section de fonctionnement et la capacité d'autofinancement brute

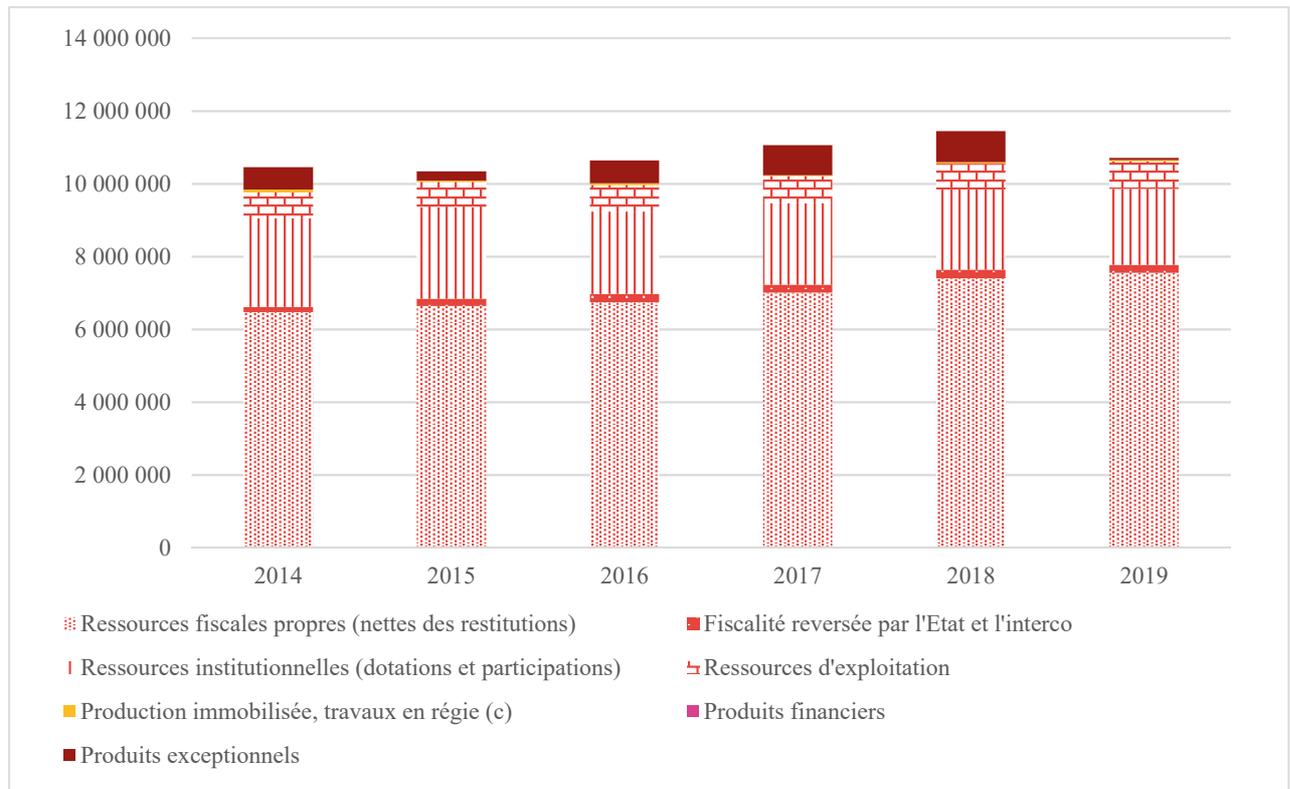
Tableau n° 4 : Tableau d'équilibre de la section de fonctionnement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 19/14
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 469 638	6 634 399	6 742 723	7 004 194	7 402 090	7 552 454	17 %
+ Ressources d'exploitation	714 475	702 323	722 081	745 022	709 572	751 945	5 %
<b>= Produits "flexibles" (a)</b>	<b>7 184 113</b>	<b>7 336 723</b>	<b>7 464 805</b>	<b>7 749 217</b>	<b>8 111 661</b>	<b>8 304 399</b>	<b>16 %</b>
Ressources institutionnelles (dotations...)	2 437 063	2 500 963	2 260 795	2 236 531	2 205 354	2 084 985	-14 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	140 318	208 339	231 767	224 463	231 081	219 110	56 %
<b>= Produits "rigides" (b)</b>	<b>2 577 380</b>	<b>2 709 302</b>	<b>2 492 562</b>	<b>2 460 994</b>	<b>2 436 435</b>	<b>2 304 095</b>	<b>-11 %</b>
Production immobilisée, travaux en régie (c)	72 502	40 056	59 480	23 503	40 020	44 786	-38 %
<b>= PRODUITS DE GESTION (a+b+c = A)</b>	<b>9 833 995</b>	<b>10 086 081</b>	<b>10 016 847</b>	<b>10 233 714</b>	<b>10 588 116</b>	<b>10 653 280</b>	<b>8 %</b>
Charges à caractère général	2 232 576	2 248 810	2 136 803	2 133 135	2 067 763	2 045 243	-8 %
+ Charges de personnel	3 844 816	3 918 877	3 876 372	3 939 874	3 794 729	3 844 538	0 %
+ Subventions de fonctionnement	1 466 708	1 503 400	1 381 045	1 411 670	1 692 731	1 706 658	16 %
+ Autres charges de gestion	163 961	170 504	183 602	183 557	177 409	177 409	8 %
<b>= CHARGES DE GESTION (B)</b>	<b>7 708 061</b>	<b>7 841 590</b>	<b>7 577 823</b>	<b>7 668 236</b>	<b>7 732 632</b>	<b>7 773 848</b>	<b>1 %</b>
<b>EXCEDENT BRUT DE FONCTIONNEMENT (A-B)</b>	<b>2 125 934</b>	<b>2 244 491</b>	<b>2 439 024</b>	<b>2 565 477</b>	<b>2 855 484</b>	<b>2 879 432</b>	<b>35 %</b>
+/- Résultat financier	-401 297	-359 114	-362 684	-287 921	-282 923	-281 412	-30 %
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	429 613	68 066	340 081	49 294	16 030	46 183	-89 %
<b>= CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT BRUTE</b>	<b>2 154 250</b>	<b>1 953 442</b>	<b>2 416 421</b>	<b>2 326 851</b>	<b>2 588 592</b>	<b>2 644 203</b>	<b>23 %</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>21,9%</i>	<i>19,4%</i>	<i>24,1%</i>	<i>22,7%</i>	<i>24,4%</i>	<i>24,7%</i>	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

### 3.1.1 Des produits de fonctionnement en hausse

**Graphique n° 1 : Evolution des produits de fonctionnement**



Source : CRC Bretagne, d'après les comptes administratifs

Les produits de fonctionnement (cf. annexe 1) ont globalement augmenté de 2,4 % entre 2014 et 2019. Ils ont progressé jusqu'en 2018, de 9,5 %, passant de 10,4 M€ à 11,4 M€, puis ils ont diminué de 6,4 % en 2019, en raison essentiellement de la baisse de plus de 90% des produits exceptionnels cette année-là<sup>15</sup>.

Parmi eux, les produits dit « flexibles » (imposition directe et produits d'exploitation) ont augmenté de 15,6 %, dont 8,6 % pour les seuls produits d'exploitation, alors que les ressources institutionnelles diminuaient de 14,4 %.

<sup>15</sup> Des cessions d'actifs (cpt 775) constituent l'essentiel de ces produits exceptionnels notamment en 2017 (vente du centre de vacance de Penarmalo 0,75 M€) et 2018 (vente de terrain 0,105 M€ et 0,450 M€ et ventes de deux locaux commerciaux 0,186 M€) soit 0,767 M€. En 2019, la commune n'a cédé aucun bien important ce qui explique la diminution de 93,5% des produits exceptionnels entre 2018 et 2019.

## 3.1.1.1 Une progression marquée des produits d'imposition

Tableau n° 5 : Les ressources fiscales directes et indirectes

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation sur la période
Impôts locaux nets des restitutions	5 902 541	6 049 367	6 025 161	6 205 886	6 346 382	6 645 834	13%
+ Taxes sur activités de service et domaine	21 736	21 617	21 437	20 684	20 387	16 788	-23%
+ Taxes sur activités industrielles	232 198	179 158	180 561	191 015	192 352	187 758	-19%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0	0	0	0	0	0	
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	313 163	384 257	515 564	586 610	842 969	702 374	124%
<b>= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</b>	<b>6 469 638</b>	<b>6 634 399</b>	<b>6 742 723</b>	<b>7 004 194</b>	<b>7 402 090</b>	<b>7 552 754</b>	<b>17%</b>

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les ressources fiscales propres (7,55 M€ en 2019) ont augmenté de 17 % sur la période. Cette hausse concerne tant la fiscalité directe qu'indirecte. Les impôts locaux nets des restitutions se sont accrus de 13 % essentiellement en raison du dynamisme des bases<sup>16</sup>, alors que les taux d'imposition restaient identiques. Ceux-ci s'établissent à 15 % pour la taxe d'habitation (pour une moyenne de la strate de 15,87 %), et à 25 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (moyenne de la strate de 22,65 %).

La fiscalité indirecte est également en nette progression (124 %), ce qui s'explique par la hausse de la taxe additionnelle aux droits de mutation (102 %) en lien avec le dynamisme du marché immobilier, et également par le rendement accru de la taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles<sup>17</sup>, à la suite des modifications successives apportées au plan local d'urbanisme (PLU) depuis 2013.

## 3.1.1.2 La diminution des ressources institutionnelles

Si les produits dits « rigides » (2,3 M€ en 2019), constitués des ressources institutionnelles<sup>18</sup> (2,08 M€ en 2019) et de la fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat<sup>19</sup>, ont globalement diminué de 10,6 % pour ne plus représenter en 2019 que 21,5 % du total des produits de gestion (contre 24,7 % en 2014), c'est en raison de l'évolution des ressources institutionnelles. Ces dernières ont été réduites de 14 %, principalement sous l'effet de la baisse de 18,6 % de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat (1,78 M€ perçus en 2019).

Cette baisse a en partie été compensée par la fiscalité reversée (0,22 M€), qui a cru de 56 %.

<sup>16</sup> Les bases par habitant sont supérieures à la moyenne de la strate pour la taxe d'habitation (1659 € contre 1361 €), et légèrement inférieures pour la TFPB (1 168 € contre 1 276 €).

<sup>17</sup> Article 1529 du code général des impôts.

<sup>18</sup> Dotations de l'Etat dont dotation globale de fonctionnement, participations de l'Europe, de l'Etat et d'autres collectivités, attributions de compensation et péréquation...

<sup>19</sup> Attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire d'une part ; fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales -FPIC-...

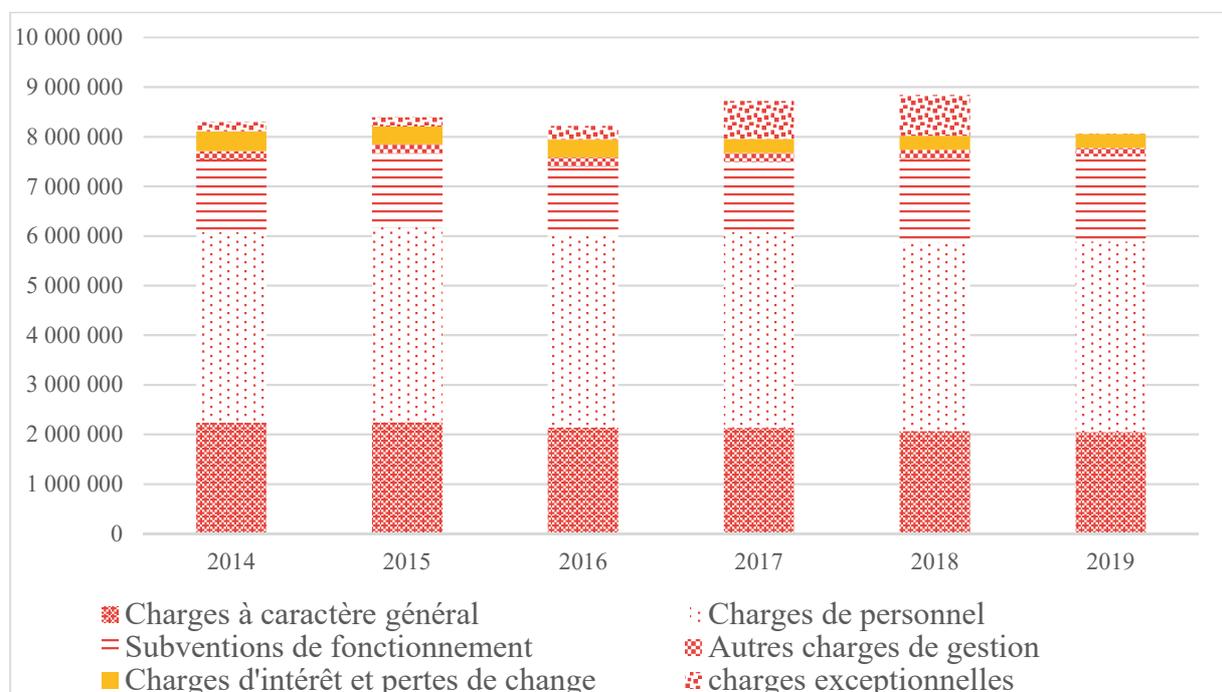
### 3.1.1.3 Des ressources d'exploitation en hausse

Ces produits<sup>20</sup>, qui représentent 7 % des produits de gestion en 2019, sont en hausse de 5 % sur la période. La perte des produits de billetterie de la salle de spectacle l'ESTRAN transformée en établissement public administratif<sup>21</sup>, est en effet largement compensée, notamment par l'augmentation des recettes de restauration scolaire ou de garderie.

### 3.1.2 Des charges de fonctionnement largement maîtrisées

Les charges de fonctionnement par habitant à Guidel (679 € en 2018) sont inférieures à la moyenne de la strate (1 100 €), à l'exception des subventions versées, qui sont supérieures. Les charges de personnel par habitant sont notamment inférieures de moitié à Guidel (321 € pour une moyenne de la strate de 652 €).

**Graphique n° 2 : Evolution des charges de fonctionnement**



Source : CRC Bretagne, d'après les comptes

Sur la période 2014-2019, les charges totales de fonctionnement ont diminué de 4 % (de 9,4 M€ à 9 M€), alors que les produits progressaient de 2,4 %.

Les dépenses de personnel, qui représentent les principales charges, sont restées parfaitement stables sur la période.

Les charges à caractère général ont baissé de 8,4 %, en lien, en partie, avec le transfert de la gestion de la salle de spectacle de l'ESTRAN, les dépenses concernées étant désormais remplacées par une subvention de 310 000 € versée à la régie autonome.

<sup>20</sup> Ventes diverses, produits des services et du domaine, revenus locatifs...

<sup>21</sup> Auparavant gérée en régie simple, elle l'est depuis 2018 sous forme d'une régie personnalisée dotée de l'autonomie financière et juridique.

Ceci explique largement l'apparente augmentation des subventions de fonctionnement<sup>22</sup>, de 16,3 % sur la période. En 2018, leur montant par habitant (143 €) était nettement plus élevé que la moyenne de la strate (89 €/hab). Toutefois, si on extrait du total les subventions versées aux établissements publics (710 000 € au CCAS<sup>23</sup>, 300 000 € à l'Estran) et celle, obligatoire, versée à l'école privée (325 500 € à l'OGEC de l'école Notre Dame des victoires), le solde, bénéficiant à des structures privées locales, est d'environ 370 500 € (dont 171 000 € à la société UNICYB'S pour la piscine, et 110 500 € à l'école de musique). Les autres subventions sont d'un montant unitaire inférieur à 11 000 €. La commune rédige systématiquement des conventions avec les bénéficiaires, y compris pour des subventions inférieures au seuil de 23 000 € au-delà duquel le conventionnement est obligatoire. L'examen de ces conventions n'appelle pas d'observations de la chambre.

### 3.1.3 Une capacité d'autofinancement en hausse

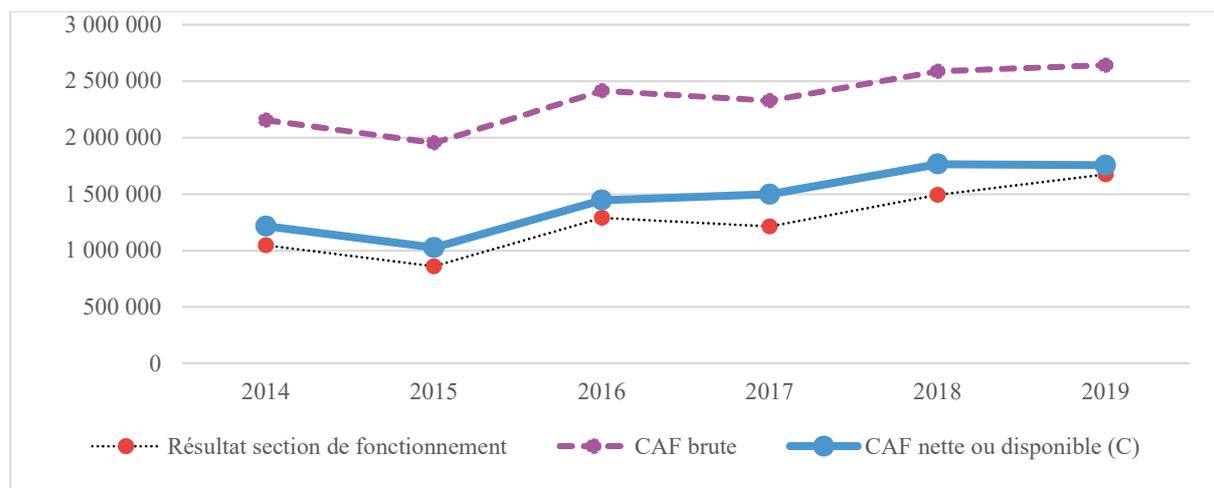
Tableau n° 6 : Capacité d'autofinancement (CAF) brute

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation sur la période
<b>Excédent brut de fonctionnement (produits de gestion-charges de gestion)</b>	<b>2 125 934</b>	<b>2 244 491</b>	<b>2 439 024</b>	<b>2 565 477</b>	<b>2 855 484</b>	<b>2 879 432</b>	<b>35%</b>
+/- Résultat financier	-401 297	-359 114	-362 684	-287 921	-282 923	-281 412	30%
+/- Autres produits et charges exceptionnels, réels	429 613	68 066	340 081	49 294	16 030	46 183	-89%
<b>= CAF brute</b>	<b>2 154 250</b>	<b>1 953 442</b>	<b>2 416 421</b>	<b>2 326 851</b>	<b>2 588 592</b>	<b>2 644 203</b>	<b>23%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>21,9%</i>	<i>19,4%</i>	<i>24,1%</i>	<i>22,7%</i>	<i>24,4%</i>	<i>24,7%</i>	
<b>CAF nette (*)</b>	<b>1 215 638</b>	<b>1 026 628</b>	<b>1 446 447</b>	<b>1 498 164</b>	<b>1 764 971</b>	<b>1 756 027</b>	<b>44,5%</b>

Source : CRC d'après les comptes administratifs

(\*) CAF nette = CAF brute – remboursements en capital de la dette

Graphique n° 3 : Evolution du résultat et de la CAF



Source : CRC Bretagne, d'après les comptes administratifs

<sup>22</sup> Conformément à la réglementation, la liste des subventions versées est présentée en annexe du compte administratif (IV B1.7).

<sup>23</sup> Centre communal d'action sociale.

L'excédent brut de fonctionnement a progressé de 35% sur la période. Le résultat financier s'est également amélioré, avec une diminution du déficit de 30 % en lien avec celle de l'endettement et la baisse des taux d'intérêt pour les nouveaux emprunts. Le résultat exceptionnel a été particulièrement élevé en 2014, la commune ayant bénéficié du reversement exceptionnel par Lorient Agglomération d'une partie de la participation de raccordement à l'égout lors du transfert de la compétence « eau et assainissement », et en 2016, en raison de la perception d'une indemnité d'assurance faisant suite à un sinistre.

La CAF brute a en conséquence connu une nette augmentation sur la période (22,6 %) et atteint un niveau largement supérieur à la moyenne de la strate. Par habitant, elle était ainsi en 2018 de 219 € contre 189 € pour la moyenne de la strate. Elle représentait près de 25 % des produits de gestion, niveau significativement plus élevé que le seuil d'alerte de 15 % généralement retenu.

## 3.2 La section d'investissement

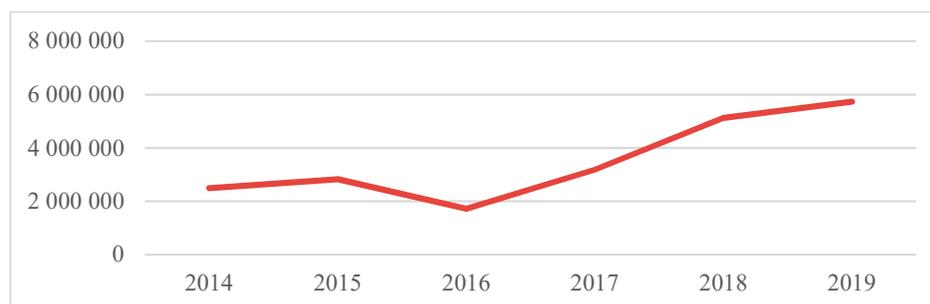
### 3.2.1 Les dépenses d'investissement

**Tableau n° 7 : Les dépenses d'investissement**

<i>En euros</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	total
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie )	2 493 625	2 833 165	1 717 836	2 584 715	5 025 077	5 631 439	<b>20 285 856</b>
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	598	145	399	0	97 388	99 540	<b>198 070</b>
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	607 156	0	0	<b>607 156</b>
<b>Dépenses d'investissements</b>	<b>2 494 223</b>	<b>2 833 310</b>	<b>1 718 235</b>	<b>3 191 871</b>	<b>5 122 465</b>	<b>5 730 979</b>	<b>21 091 083</b>

Source : CRC d'après les comptes de gestion

**Graphique n° 4 : Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)**



Source : CRC d'après les comptes de gestion

De 2014 à 2019, la commune a investi en dépenses d'équipement un total de 20,3 M€. Après une légère baisse en 2016, ces dépenses ont doublé en 2018 et 2019, années qui ont vu la réalisation de deux projets importants. La commune a assuré en 2018 la maîtrise d'ouvrage de la construction d'une nouvelle caserne pour le compte du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Morbihan<sup>24</sup>, d'un montant total de 1,4 M€, dont un coût net pour la commune de 0,49 M €<sup>25</sup>. Elle a réalisé ensuite la construction d'une école maternelle et la restructuration d'un restaurant scolaire sur le site de Prat-Foën, pour un coût global de 7,66 M€ pour les travaux.

### 3.2.2 Le financement des investissements

**Tableau n° 8 : Le financement des investissements**

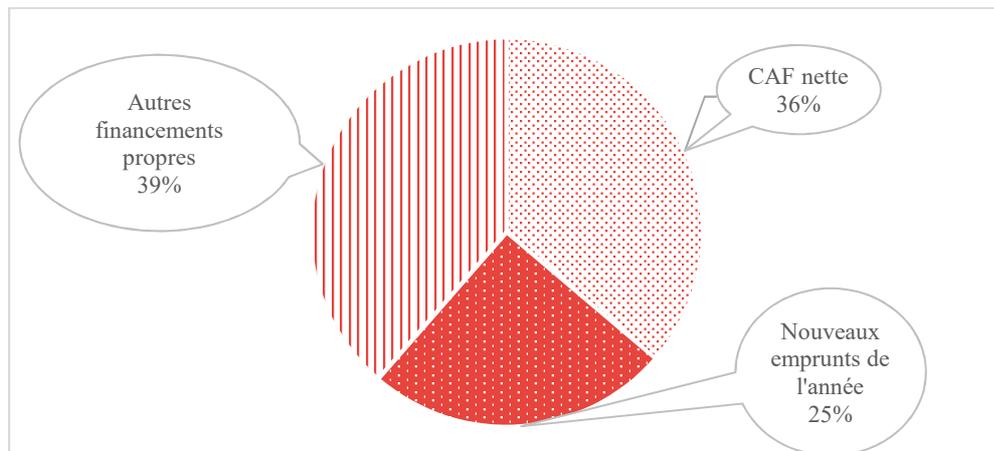
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
Capacité d'autofinancement nette	1 215 638	1 026 628	1 446 447	1 498 164	1 764 971	1 724 545	<b>8 676 393</b>
+ Recettes d'inv. hors emprunt	942 843	964 781	1 067 567	1 576 661	2 392 490	1 332 412	<b>8 276 754</b>
+ Nouveaux emprunts de l'année	0	1 000 000	0	1 000 000	2 000 000	2 000 000	<b>6 000 000</b>
+/- Variation autres dettes et cautionnements				51 345	-18 041	-13 701	<b>19 603</b>
+ participations et inv financiers	468 049	-28 464	-30 556	534 061			<b>943 090</b>
<b>= Total recettes d'investissements</b>	<b>2 626 530</b>	<b>2 962 944</b>	<b>2 483 459</b>	<b>4 660 231</b>	<b>6 139 420</b>	<b>5 043 256</b>	<b>23 915 841</b>
Dépenses d'investissements (y compris régie)	2 494 223	2 833 310	1 718 235	3 191 871	5 122 465	5 775 717	21 135 821
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FDR	132 307	129 635	765 224	1 468 360	1 016 955	-735 319	2 777 162
Fonds de roulement au 31/12	2 794 595	2 924 229	3 689 452	5 157 812	6 174 769	5 439 450	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

<sup>24</sup> Concernant la régularité de ces modalités de gestion immobilière, voir le rapport de la chambre sur le SDIS 56 du 14 décembre 2018.

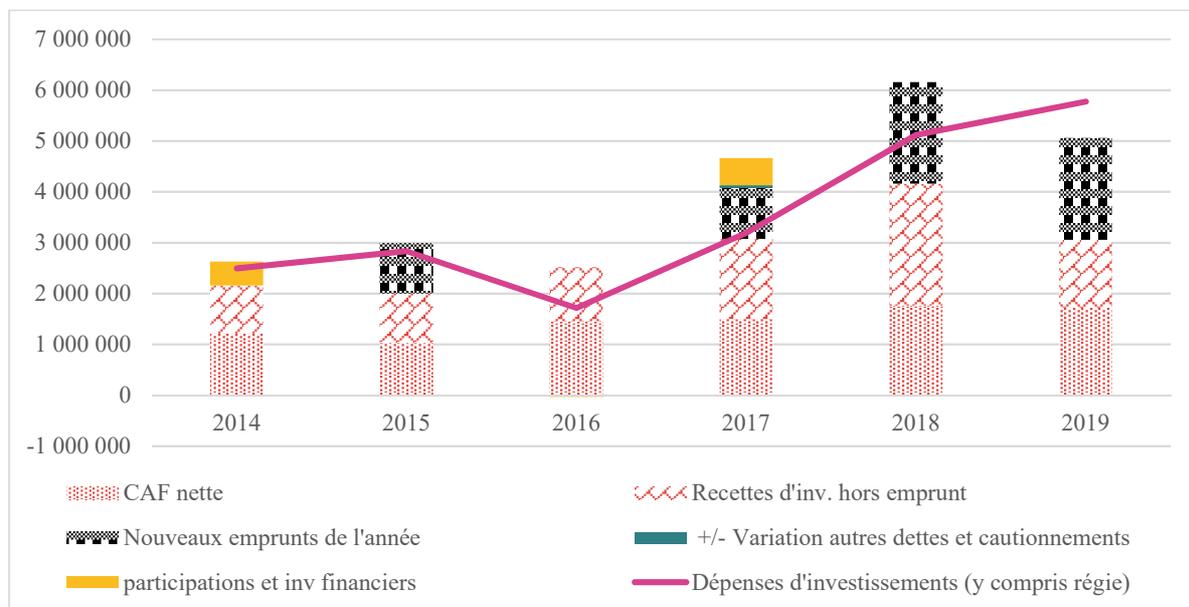
<sup>25</sup> Le coût brut s'est élevé à 1 397 576,10 €, financé par des subventions du département (223 818,80 €), de Lorient Agglomération (291 000 €), et par des dotations de l'Etat : DETR (193 080 €) et DSIL (199 731,78 €).

**Graphique n° 5 : Répartition des financements sur l'ensemble de la période 2014/2019**



Source : CRC d'après les comptes de gestion

**Graphique n° 6 : Evolution du financement des investissements**



Source :CRC d'après les comptes de gestion

Sur la totalité de la période, les recettes d'investissements ont été d'abord alimentées par la CAF nette (36 %). D'autres financements propres ont contribué à hauteur de 39 %, notamment le fonds de compensation de la TVA (pour des montants annuels compris entre 260 000 € et 736 303 €) et les subventions d'investissement reçues (entre 154 524 € et 984 998 €). La commune a notamment perçu des aides importantes pour la construction du centre d'incendie et de secours et de l'école maternelle en 2018 et 2019. Ainsi, au total, les recettes propres se sont élevés à 16,95 M€ et ont couvert près de 80 % des 20,38 M€ de dépenses d'équipement réalisées sur la période. Le solde de 3,198 M€ a été financé par la souscription de plusieurs emprunts, pour 6 M€ au total, soit un montant excédant largement le besoin de financement des investissements réalisés au cours de la période.

### 3.3 La situation bilancielle

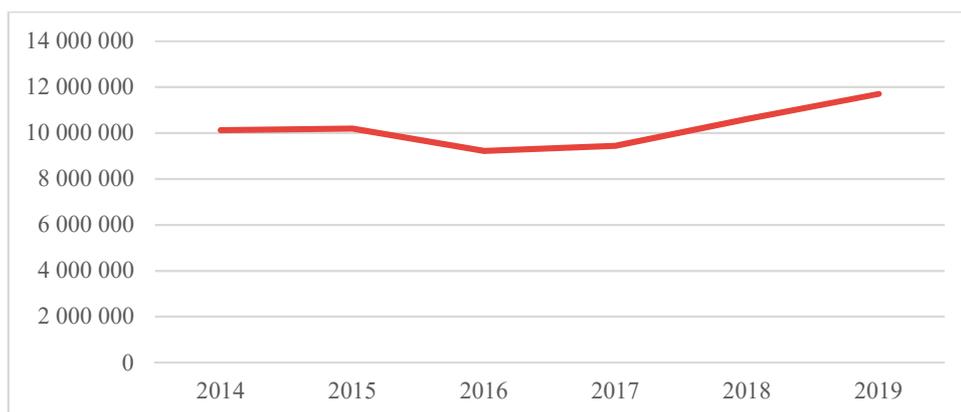
#### 3.3.1 Analyse de la dette

Tableau n° 9 : Niveau de la dette et désendettement

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation de la période
Encours de dettes du BP au 1er janvier	11 059 037	10 120 424	10 193 610	9 223 637	9 446 295	10 604 634	-4,1 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursements temporaires d'emprunt)	938 613	926 814	969 973	828 686	823 620	885 771	-5,6 %
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	0	0	0	-51 345	18 041	13 701	
+ Nouveaux emprunts	0	1 000 000	0	1 000 000	2 000 000	2 000 000	
<b>= Encours de dette du BP au 31 décembre</b>	<b>10 120 424</b>	<b>10 193 610</b>	<b>9 223 637</b>	<b>9 446 295</b>	<b>10 604 634</b>	<b>11 705 162</b>	<b>15,7 %</b>

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Graphique n° 7 : Encours de la dette au 31 décembre



Source : CRC d'après les comptes de gestion

L'encours de dette a progressé de 15,7 % entre 2014 et 2019, le cumul des annuités payées (5,37 M€) étant inférieur au montant total des nouveaux emprunts (6 M€). L'encours de la dette par habitant était, en 2017<sup>26</sup>, inférieur à la moyenne de la strate (824 €/hab contre 893 €/hab). Toutefois, avec le nouvel emprunt de 2 M€ en 2018, le niveau de l'encours à Guidel rejoint la moyenne (898 €/hab). Il le dépassera vraisemblablement en 2019, la commune ayant contracté à nouveau un emprunt de 2 M€. La capacité de désendettement (rapport entre l'endettement et l'autofinancement brut) est restée inférieure ou égale à 5 années. En 2018, elle était de 4,5 années, ce qui n'appelle pas d'observations (le seuil d'alerte s'établissant à 10 années). Sans nouveaux emprunts, et en maintenant sa capacité d'épargne actuelle, la dette de la ville serait éteinte en 2039.

<sup>26</sup> Source DGCL

**Tableau n° 10 : Structure de la dette**

au 31 décembre 2019	nominal	capital restant dû	% du total	annuité en capital	Charges d'intérêt	% du total
emprunts à taux fixes	12 211 121	8 788 357	75%	596 043	189 176	67%
emprunts à taux variables	4 489 653	2 607 521	22%	248 669	91 304	33%
emprunts assortis d'une option de tirage	600 000	288 620	2%	370 940	404	0%
	17 300 774	11 684 498	100%	1 215 651	280 884	100%

Source annexe IV-A2.2 du compte administratif 2019.

La dette est constituée principalement de prêts non risqués. Il s'agit à 67 % de prêts à taux fixe variant entre 1,49 % pour les plus récents et 5,95 % (emprunt contracté en 2001).

L'encours comprend également deux emprunts à taux variables.

L'un, contracté en 2013 pour un montant de 1,58 M€, est classé A1<sup>27</sup> selon la « charte Gissler », ce qui indique qu'il est peu risqué. De fait, les intérêts payés en 2018 à ce titre (18 179 €), sont par exemple inférieurs à ceux d'un emprunt de 1,4 M€ contracté en 2015 au taux fixe de 2,01 % (24 784 €).

L'autre, souscrit en 2007 pour 2,9 M€<sup>28</sup> (1,8 M€ de capital restant dû au 31 décembre 2018), est en revanche classé E1 dans la charte, ce qui correspond au risque le plus élevé. Le taux d'intérêt est en effet déterminé de manière post-fixée, à l'échéance de chaque période de 12 mois, selon deux modalités différentes :

- Si l'EURIBOR 12 mois est inférieur ou égal à 6 %, le taux appliqué est de 4,09 %
- Si l'EURIBOR 12 mois est supérieur à 6 %, le taux d'intérêt est égal à 4,09 % auxquels s'ajoutent cinq fois la différence entre l'EURIBOR 12 mois et 6 %.

C'est ce multiplicateur de cinq qui justifie le classement de ce prêt en catégorie E. Selon l'état de la dette annexé aux documents budgétaires, son taux actuariel en 2018 était de 6 %. Les intérêts payés représentent 28 % du total des charges financières de la commune, alors que le capital restant dû au 31 décembre 2019 représente seulement 14 % du total des encours (*voir annexe I*).

La commune considère à raison cet emprunt comme une source de risque. Avec l'aide d'un cabinet extérieur, elle a cherché à obtenir un refinancement à taux fixe. En octobre 2016, elle a reçu une proposition à laquelle elle n'a pas donné suite, l'indemnité de 324 433 € à sa charge lui paraissant trop élevée. En septembre 2019, une nouvelle demande a conduit à une proposition jugée toujours aussi peu intéressante par la commune<sup>29</sup>, qui, considérant qu'il n'y avait pas urgence, a décidé de ne pas donner suite.

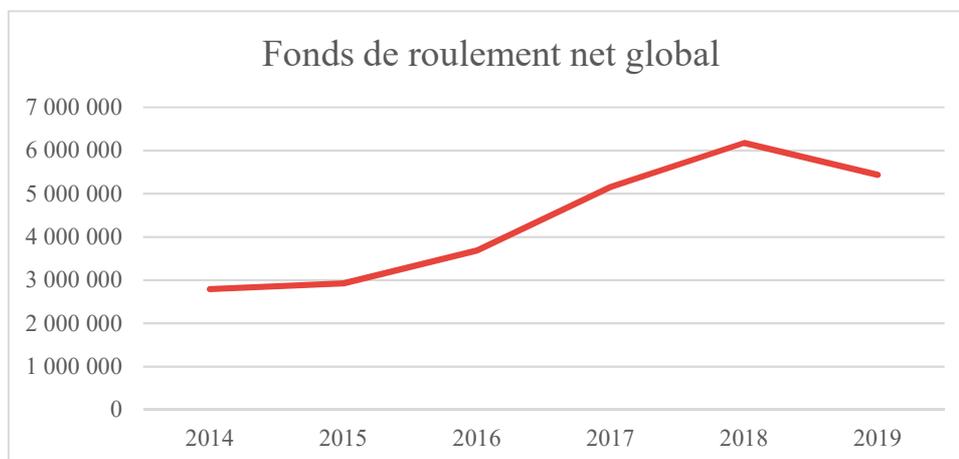
<sup>27</sup> Selon les critères de la circulaire IOCB1015077C du 25 juin sur les produits financiers offerts aux collectivités locales qui une double catégorisation : classement de 1 (risque faible) à 5 (risque élevé) pour l'indice sous-jacent servant au calcul de la formule et de A (risque faible) à E (risque élevé) pour la structure de la formule de calcul.

<sup>28</sup> Part résiduelle d'un emprunt total de 3,99 M€ après le transfert en 2012 de la compétence de l'assainissement, la part de l'emprunt reprise par Lorient agglomération s'élevant à 1,354 M€.

<sup>29</sup> La proposition de la banque a été analysée par un cabinet extérieur, qui a conseillé à la commune de ne pas donner suite.

### 3.3.2 Un fonds de roulement en nette augmentation sur la période

Graphique n° 8 : Fonds de roulement



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 11 : Fonds de roulement et trésorerie

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement net global	2 794 595	2 924 229	3 689 453	5 157 813	6 174 768	5 439 450
- Besoin en fonds de roulement global	52 696	-303 162	-335 128	-487 327	-338 725	-799 559
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>2 741 899</b>	<b>3 227 391</b>	<b>4 024 581</b>	<b>5 645 140</b>	<b>6 513 494</b>	<b>6 239 010</b>
en nombre de jours de charges courantes	123,4	143,6	185,0	259,0	296,6	282,4

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le fonds de roulement a été largement reconstitué entre 2014 et 2018, modestement en 2014 et 2015 (0,13 M€), puis de 0,77 M€ en 2017, et de 1,4 M€ et 1 M€ les deux années suivantes, soit au total 2,6 M€ sur la période

Les emprunts souscrits en 2017 et 2018 ont en effet largement excédé les besoins. En 2017, les ressources propres d'investissement hors emprunt de la commune excédaient de 468 000 € ses besoins, ce qui ne l'a pas dissuadée de contracter un emprunt de 1 M€. En 2018, elle a souscrit un emprunt de 2 M€ alors que son besoin n'était que de 980 000 €. Cette politique de souscription d'emprunts au-delà des seuls besoins du moment est assumée par le maire, qui a indiqué en entretien vouloir profiter du niveau peu élevé des taux d'intérêt.

De fait, en 2019, le nouvel emprunt souscrit n'a couvert qu'en partie le besoin de financement. Le fonds de roulement, qui augmentait régulièrement jusqu'en 2018, a fait l'objet d'un prélèvement (0,735 M€). Pour autant, au 31 décembre 2019, il s'élevait encore à 5,439 M€, soit 256 jours de charges courantes, ce qui reste très important.

## **4 LES RISQUES HORS BILANLIES AU BAIL A CONSTRUCTION DE LA PISCINE**

Conformément à une délibération du 20 novembre 2007, la commune s'est portée caution à hauteur de 80 % de l'emprunt bancaire contracté pour un montant de 1,8 M€ remboursable sur 30 ans par la société UNYCIB's, titulaire d'un bail à construction sur un terrain communal pour y installer une piscine.

Au 31 décembre 2019, la commune était encore engagée à hauteur de 1,143 M€, soit 80 % du capital restant dû inscrit au passif de la société UNYCIB'S, représentant une mensualité de 7 803,97 € jusqu'en 2038.

Compte tenu des difficultés que l'entreprise affirme connaître depuis quelques années, et de l'ouverture d'une procédure de sauvegarde en février 2020, le risque existe pour la commune de devoir se substituer à elle en cas de défaillance.

### **4.1 La genèse de l'opération**

En 2007, un entrepreneur privé avait soumis aux élus guidélois un projet de construction d'une piscine sur la commune. Celle-ci avait dans un premier temps envisagé de vendre un terrain communal de 3 200 m<sup>2</sup> à une société créée à cette occasion, la société UNICYB's, pour qu'elle y construise la piscine. Le prix envisagé alors s'élevait à 33 € le m<sup>2</sup> soit un total de 105 600 €. Toutefois, le porteur de projet ne pouvait emprunter les sommes nécessaires sans qu'une caution lui soit apportée. La commune a accepté d'apporter celle-ci, mais a demandé que le projet se réalise dans le cadre d'un bail à construction, solution qui lui semblait mieux protéger ses intérêts<sup>30</sup>.

### **4.2 La caution apportée par la commune**

Le projet n'a été rendu possible que grâce à l'apport de la caution de la commune à l'emprunt souscrit par la société UNYCIB'S, à hauteur de 80% de son montant. En utilisant l'instrument juridique du bail à construction, la commune a considéré qu'elle contrôlerait mieux la destination du bien financé. La caution accordée concerne ainsi un équipement qui, à terme, doit augmenter l'actif de la commune et non celui d'un tiers privé.

### **4.3 Les dispositions du bail à construction de la piscine**

Dans un bail à construction<sup>31</sup>, le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail. A l'issue de celui-ci, l'équipement construit devient de plein droit propriété du bailleur.

<sup>30</sup> Cf. délibération du conseil municipal du 20 septembre 2007.

<sup>31</sup> Le bail à construction est défini par les articles L251.1 et suivants du code de la construction.

Le contrat de bail à construction entre la commune et la société UNICYB'S a été signé le 20 mars 2008. La société s'obligeait à édifier une piscine sur le terrain communal en échange d'un loyer annuel d'un euro symbolique. Le contrat de bail en précise les caractéristiques principales, et notamment le fait que le bassin doit avoir une longueur de 25 mètres. La durée du bail a été fixée à 40 ans, à l'issue desquels, sauf prolongation, le bâtiment deviendra propriété de la commune. La société UNYCIB'S s'est engagée à conserver en bon état pendant toute la durée du bail les constructions édifiées et à effectuer à ses frais et sous sa responsabilité, les réparations « *petites et grosses* » au fur et à mesure que « *le tout se révélera nécessaire* ». La commune bénéficie d'un droit de visite annuelle pour s'assurer de la bonne exécution des travaux d'entretien et de réparation, faute de quoi une résiliation anticipée du bail est possible.

#### 4.4 La convention de partenariat signée par la commune

Le contrat de bail mentionne également dans son préambule la signature d'une convention de partenariat entre les parties, aux termes de laquelle la société s'engagera, contre versement d'une redevance par la commune, à réserver des créneaux horaires au bénéfice des établissements scolaires.

En réalité, la « *convention de mise à disposition de la piscine de Guidel auprès des scolaires et du centre de loisirs sans hébergement* » avait été signée dès le 5 novembre 2007, soit cinq mois avant le bail à construction.

L'entreprise s'engageait à réserver 524 heures par an pour accueillir les scolaires (320 heures) et le centre de loisirs (204 heures) et à ouvrir au public 12 heures par semaine en dehors des cours (le dimanche et en nocturne). Elle devait également veiller au bon fonctionnement de la piscine et au respect des normes d'hygiène et sécurité ainsi qu'à la surveillance par un maître-nageur.

En contrepartie, la commune s'engageait à verser une « redevance » fixée à 80 000 €, et à permettre l'accès et l'utilisation gratuite du parking communal situé à proximité de la piscine.

#### 4.5 Un montage contractuel attribué de manière irrégulière

Le bail à construction de la piscine et la convention de partenariat sont étroitement liés. Si dans le préambule de la convention il est rappelé que l'initiative de la construction de la piscine revenait à la société UNYCIB'S, cette dernière ne se serait pas lancée dans ce projet, sans un engagement ferme de la commune de verser une redevance en contrepartie des créneaux horaires réservés aux publics scolaires.

Elle a d'ailleurs fait évoluer significativement son projet pour prendre en considération des demandes de la commune, comme l'extension du bassin à 25 mètres au lieu des 16,67 mètres initialement prévus.

Au regard de ce double objet, ce montage contractuel était soumis aux principes généraux de la commande publique et aurait donc dû faire l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence afin que plusieurs offres puissent, le cas échéant, être présentées à la commune.

## 4.6 Les conséquences des difficultés financières signalées par l'exploitant

Depuis plusieurs années, le gérant de la société UNYCIB'S a attiré l'attention de la commune sur les conditions d'exploitation de la piscine, qu'il juge particulièrement tendues. Des avenants financiers significatifs ont ainsi été signés dès 2010 et 2011, mais sans une complète remise à plat des modalités financières et juridiques de l'opération. La situation qui a conduit, après un blocage des négociations entre les parties, au déclenchement d'une procédure de sauvegarde en février 2020 n'est donc pas nouvelle.

### 4.6.1 Des révisions de prix accordées sans justifications satisfaisantes apportées au conseil municipal

La convention de partenariat signée entre les parties ne comprend aucune disposition relative à la revalorisation de la redevance versée par la commune.

Néanmoins, par l'avenant n° 2, du 12 mai 2010, approuvé par la délibération du 11 mai 2010, la commune a accordé une subvention complémentaire et ponctuelle de 30 000 € HT pour l'exercice 2010. Le motif avancé pour cette rallonge était la mauvaise situation financière de la société UNYCIB'S, « *de nature à compromettre la poursuite de son activité* ».

De même, le 29 mars 2011, le conseil municipal a approuvé un avenant n° 3 qui a acté une augmentation pérenne de la redevance annuelle, de 80 000 € à 130 000 € HT (soit 155 480 € TTC), au motif qu'un examen approfondi du bilan de la société mettait en évidence que la « *charge de remboursement de l'investissement très supérieure aux prévisions initiales, ne permettait pas de maintenir la société à l'équilibre* » et que « *la contribution de la ville devait être revue à un niveau suffisant* ».

Or, la charge de remboursement était connue de la commune dès la délibération du conseil municipal du 20 novembre 2007 qui a acté le principe d'une caution de la commune apportée à la société UNYCIB'S. La délibération mentionne en effet le montant de l'emprunt (1,8 M€), qui ne variera pas par la suite. Le contrat de prêt signé le 8 juin 2008 par la commune en sa qualité de caution indiquait les charges précises de remboursement<sup>32</sup>. L'argument d'une « *charge de remboursement de l'investissement très supérieure aux prévisions initiales* » avancé dans la délibération du conseil municipal pour justifier cette augmentation significative en 2011 de la redevance annuelle n'est donc pas satisfaisant.

Dans sa réponse, la société UNYCIB'S considère que ces difficultés financières étaient prévisibles dès l'origine : alors que le projet initial portait sur un bassin de 16,67 mètres de long, elle avait en effet demandé à la commune une participation de 110 000 € HT correspondant aux charges d'annuités d'un emprunt de 1,5 M€ ; lorsqu'à la demande de la commune le bassin a été porté à 25 mètres et le coût à près de 1,9 M€, elle avait demandé une augmentation de la participation à 130 000 € HT, correspondant aux annuités d'un emprunt de 1,8 M€. La commune aurait accepté à l'origine une participation de seulement 80 000 €, qui devait être réajustée l'année suivante.

<sup>32</sup> Lors du CM du 27 mars 2011, les conditions du contrat de prêt, à savoir des échéances mensuelles de 10 360 € (capital et intérêt) ou de 124 320 € par an, étaient en effet connues depuis juin 2008.

#### 4.6.2 L'échec des négociations et le déclenchement d'une procédure de sauvegarde

Depuis plusieurs années, le gérant de la société UNYCIB'S met en avant le fait qu'une partie des charges d'exploitation n'est pas comptabilisée en raison d'une implication personnelle et bénévole de membres de sa famille (pour la maintenance des installations techniques notamment) et que cette situation seule explique l'équilibre comptable apparent. Il pointe également la perte de capital consécutive au déficit constaté dès la première année<sup>33</sup>.

Pour ces raisons, l'exploitant a réclamé à plusieurs reprises une nouvelle augmentation de la redevance versée par la commune. Dans un courrier du 30 octobre 2018, il annonçait ainsi qu'il mettrait en œuvre une procédure de cessation d'activité si la commune n'augmentait pas sa participation.

Sa dernière demande, formalisée par un projet de nouveau contrat de partenariat qui se substituerait à l'ancien, comprenait notamment une hausse de la redevance annuelle de 138 000 € à 235 000 € HT, avec une revalorisation annuelle de 5 % par an, une contribution de 20 000 €/an pour les travaux, une redevance d'équilibre exceptionnelle de 120 000 € et des indemnités en cas de résiliation de la convention par la commune. Toutes ces clauses, jugées exorbitantes par la commune, n'ont pas permis aux négociations d'avancer, alors que cette dernière proposait 40 000 € supplémentaires pour la redevance à titre exceptionnel pour 2020, et 20 000 € pour la contribution annuelle aux travaux d'entretien.

A la demande de l'exploitant, le tribunal de commerce de Lorient a rendu le 28 février 2020 un jugement d'ouverture d'une procédure de sauvegarde de la société UNYCIB'S, et désigné un administrateur chargé de l'assister pour tous les actes de gestion, ainsi qu'un mandataire judiciaire.

#### 4.6.3 Un contrat qui n'apporte pas toutes les garanties à la commune dans un tel contexte

Le bail à construction, d'une durée de 40 ans, prévoit la construction d'une piscine et sa remise à la commune à l'échéance, mais ne comprend aucune clause sur les conditions de maintien de son exploitation dans l'intervalle. Ainsi, si la piscine cesse d'être exploitée avant terme par le preneur, le contrat est muet sur son devenir.

Le contrat peut être résilié si le preneur n'exécute pas les charges qui lui incombent, par exemple d'entretien de la piscine. En revanche, il ne prévoit pas de résiliation en cas de cessation de l'activité. Dans cette hypothèse, il ne définit pas de modalités particulières de reprise anticipée de l'équipement par la commune. La piscine reste ainsi la propriété du preneur pendant la durée du bail signé en 2008, pour 40 ans. Selon la durée des négociations et leur issue, la situation actuelle comporte un risque pour la continuité de l'activité de la piscine, qui est utilisée notamment par les scolaires et le centre aéré.

<sup>33</sup> Selon l'exploitant, une augmentation de capital de 115 000 € (de 7 000 à 122 000 €) a été nécessaire au démarrage du projet ; la banque n'ayant accepté qu'un prêt de 1,8 M€, l'augmentation n'a pu être financée que par les fonds personnels des actionnaires. Or, le déficit de la première année d'exploitation dépassait la moitié du capital social et il a fallu diminuer le capital social de 122 000 € à 4 880 €.

## 5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

### 5.1 La situation des effectifs communaux

#### 5.1.1 Une administration communale optimisée

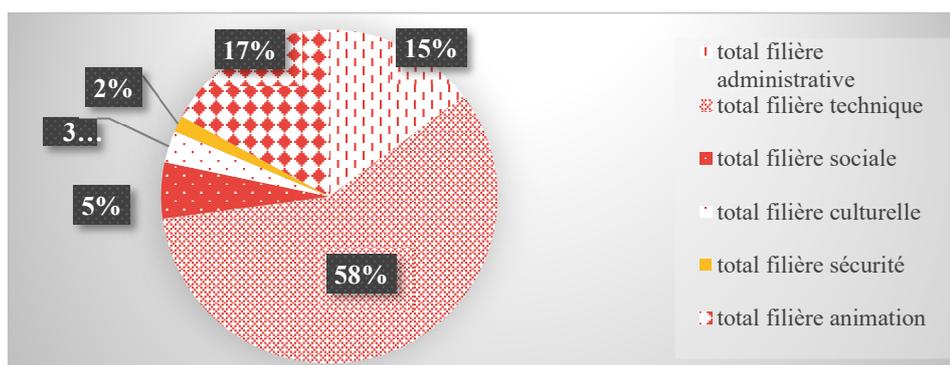
##### 5.1.1.1 Des charges de personnel peu élevées

Guidel supporte des charges de personnel (rémunérations et charges sociales) très nettement inférieures à la moyenne des communes de la même strate de population. En 2018, leur montant par habitant (321 €) était ainsi inférieur de moitié à la moyenne de la strate (652 €). De même, en 2018, leur poids représentait 47 % du total des charges de fonctionnement à Guidel, contre 59 % pour la moyenne de la strate.

##### 5.1.1.2 Un taux d'encadrement inférieur à la moyenne nationale

La répartition entre les filières n'appelle pas d'observations. La prépondérance notamment des personnels techniques et d'animation, qui comptent pour 75 % des effectifs, est en effet proche de ce qui peut être constaté dans d'autres communes comparables.

Graphique n° 9 : Répartition des emplois pourvus par filière



Source : commune de Guidel

En revanche, l'encadrement est peu nombreux, avec cinq agents de catégorie A seulement pour l'ensemble de la commune sur 129 emplois pourvus, soit 4 % du total des effectifs en 2018, alors que la moyenne nationale se situe à 10 %<sup>34</sup>. De même, la catégorie B représente 10 % des effectifs pour une moyenne nationale de 15 %. A contrario, la part de la catégorie C est de 85 % des effectifs contre 75 % au plan national. La commune en a déjà fait le constat et a décidé en 2019 de renforcer son personnel encadrant. Un poste de cadre a notamment été créé en 2019 avec le transfert de la compétence « jeunesse » du CCAS à la commune début 2020.

<sup>34</sup> Source : Fonction publique chiffres clés 2018 ; ministère de l'action et des comptes publics.

Pour autant, la chambre n'a relevé aucun dysfonctionnement majeur dans les domaines examinés au cours du contrôle. Les ressources humaines de la commune sont gérées par la directrice générale des services avec l'aide d'un seul adjoint administratif. Les adjoints au maire sont également régulièrement sollicités pour pallier le sous-encadrement des effectifs. Cela a été le cas par exemple lorsqu'il s'est agi de réfléchir sur le nouveau régime indemnitaire. Par ailleurs, la commune s'appuie régulièrement sur le centre de gestion de la fonction publique territoriale du département pour les déroulements de carrière et le calcul du régime indemnitaire, ainsi que pour les réflexions portant sur la réorganisation des services et la lutte contre la précarité de l'emploi.

## 5.1.2 Une diminution des effectifs qui impacte favorablement l'évolution des charges de personnel

### 5.1.2.1 Une diminution globale des effectifs

Le nombre de postes pourvus pour l'ensemble des filières<sup>35</sup> a diminué de 18 %, passant de 157 à 129. En équivalents temps plein (ETP), la baisse est également de 18 %, de 106,51 ETP en 2014 à 87,81 en 2018<sup>36</sup>.

**Tableau n° 12 : Evolution des effectifs par filières (postes pourvus)**

EFFECTIFS AU 31/12 FIGURANT SUR L'ETAT DU PERSONNEL DU CA	2014	2015	2016	2017	2018	VARIATION 2014/2018
total filière administrative (y compris DGS)	24	24	25	23	19	-21%
total filière technique	84	84	78	76	75	-11%
total filière sociale	7	7	7	7	7	0%
total filière culturelle	5	4	4	4	4	-20%
total filière sécurité	2	2	2	2	2	0%
total filière animation	35	22	23	27	22	-37%
<b>TOTAL EFFECTIFS FILIERES</b>	<b>157</b>	<b>143</b>	<b>139</b>	<b>139</b>	<b>129</b>	<b>-18%</b>

Source : commune de Guidel

Cette diminution s'explique d'abord par le non renouvellement d'un certain nombre de postes. Au sein des services administratifs par exemple, celui des ressources humaines est passé de deux personnes à une seule. Les diminutions des filières technique et animation ont atteint respectivement 11 et 37 % des effectifs de 2014. Cette dernière a notamment été impactée par la suppression des temps d'activité périscolaire au sein de l'école privée en 2015. Par ailleurs, certains postes d'encadrement n'ont pas été remplacés (par exemple le responsable du service bâtiments). La création le 1<sup>er</sup> janvier 2018 d'un établissement public pour la gestion de la salle de spectacles communale a également entraîné le transfert de quatre agents, sans compter les vacataires.

<sup>35</sup> Source : état du personnel joint au compte administratif (hors emplois d'avenir et apprentis).

<sup>36</sup> Source : commune.

### 5.1.2.2 L'impact de la diminution des effectifs sur les rémunérations totales versées

**Tableau n° 13 : Evolution des rémunérations brutes**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	variation
Rémunérations du personnel titulaire	1 934 942	2 146 680	2 236 880	2 251 799	2 166 757	12%
Rémunérations du personnel non titulaire	639 041	485 503	353 958	382 536	377 791	-41%
Autres rémunérations	68 438	54 258	26 698	18 680	12 667	-81%
<b>Total rémunérations brutes du personnel</b>	<b>2 642 421</b>	<b>2 686 441</b>	<b>2 617 536</b>	<b>2 653 016</b>	<b>2 557 215</b>	<b>-3%</b>
<b>en % des produits de gestion</b>	<b>39,1%</b>	<b>38,8%</b>	<b>38,7%</b>	<b>38,5%</b>	<b>35,8%</b>	

Source : CRC (d'après les comptes de gestion)

Sur la période, le total des rémunérations brutes des personnels diminue de 3 %. Leur poids relatif diminue également et passe de 39,1 % de l'ensemble des charges de fonctionnement à 35,8 %. Cet effort important de maîtrise de la masse salariale sur cinq exercices permet à la commune de retrouver des marges de manœuvre.

## 5.2 Un début de gestion pluriannuelle des ressources humaines

Si la commune n'a pas mis en place une procédure formalisée de gestion pluriannuelle des emplois et des compétences (GEPEC), elle utilise néanmoins des outils qui lui donnent une vision pluriannuelle et qui s'y apparentent.

Ainsi, le « service RH » tient à jour un tableau qui recense les probabilités de départs en retraite jusqu'en 2032. Sur cette base, la commune a mis en place un certain nombre de mesures pour réorganiser régulièrement ses services et anticiper les mouvements de personnel. A l'occasion de départs en retraite programmés de responsables de service, un tuilage a ainsi été organisé avec une personne du service déjà en poste, avec des formations adaptées dans la perspective d'un changement des missions. Ce fut le cas en 2014 pour le responsable de la médiathèque ou en 2015 pour le responsable « bâtiments ». En octobre 2016, le départ en retraite du responsable « voirie » prévu l'année suivante a été anticipé de la même façon. En 2018, la décision a été prise de désigner un adjoint à chaque responsable des services techniques de manière à préparer les départs en retraite et pallier les absences.

Par ailleurs, la commune organise depuis 2017 des rencontres « RH itinérantes » dans les services « excentrés » (écoles, cantines...), qui réunissent l'adjoint au maire référent, les chefs de service et la direction générale des services pour, d'une part, répondre aux questions des agents, et d'autre part, anticiper les mouvements de personnel à venir.

## 5.3 Un temps de travail inférieur à la durée légale

### 5.3.1 La durée du temps de travail fixée par le règlement intérieur

La durée légale du temps de travail des agents des collectivités locales est soumise au droit commun, fixé à 1607 heures en 2004. La commune a révisé en 2012, après consultation de son comité technique, certaines dispositions du protocole qui avait été signé le 10 décembre 2001 et a élaboré un règlement intérieur. L'organisation du temps de travail y est ainsi précisée, dans les articles IV-1 et 2 : « *Le temps de travail obligatoire à réaliser pour un agent à temps complet est de 1 607 heures à l'année, 35 heures par semaine* », ce qui est conforme à la durée légale.

### 5.3.2 La durée réelle de temps de travail

#### 5.3.2.1 Les jours de congés

Outre les 25 jours de congés annuels et les jours de fractionnement (pour les congés pris en dehors de la période du 1<sup>er</sup> mai au 31 octobre) les agents bénéficient de jours supplémentaires. Ainsi, un jour de congés leur est accordé par tranche de 10 ans d'ancienneté. Par ailleurs, chaque agent bénéficie de deux jours accordés par le maire : le lundi de pentecôte et deux demi-journées la veille de Noël et du jour de l'an.

Ainsi, un agent qui a une carrière de 40 ans peut bénéficier de 6 jours de congés supplémentaires, et donc ne travailler que 1564 heures dans l'année. Une jeune recrue bénéficiera quant à elle au minimum des deux « jours du maire » et travaillera donc 1593 heures au lieu de 1607 heures.

La loi de « transformation de la fonction publique », adoptée le 6 août 2019, met fin à la faculté de maintien de régimes dérogatoires ; les employeurs publics doivent délibérer en ce sens dans le délai d'un an à compter du renouvellement général de leur assemblée.

**Recommandation n° 3 : Mettre fin aux congés d'ancienneté qui ont pour conséquences de ramener la durée du travail à un niveau inférieur à la durée légale**

#### 5.3.2.2 Le régime d'absence pour événement familial

L'article 59 de la loi n° 84-53 prévoyait que des autorisations spéciales d'absence pouvaient être accordées pour événements familiaux. Il appartenait aux collectivités de définir les événements éligibles, et le nombre de jours octroyés.

Il apparaît que le régime d'autorisation d'absence pour événements familiaux est plus généreux à Guidel que dans la fonction publique d'Etat<sup>37</sup> (par exemple, pour une naissance 3 jours contre 5 jours à Guidel, ou des jours accordés pour le mariage des enfants, parents, frères et sœurs).

<sup>37</sup> Instruction n° 7 du 23 mars 1950 pour l'application des dispositions du statut général des fonctionnaires relatives aux congés annuels et autorisations exceptionnelles d'absences et circulaire FP/7 n°002874 du 7 mai 2001.

La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 prévoit que les modalités de ces congés seront harmonisées pour l'ensemble des fonctionnaires et définies par un décret en conseil d'Etat, qu'il appartiendra à la collectivité de mettre en application dès sa parution.

## 5.4 La mise en œuvre du régime indemnitaire

### 5.4.1 Un complément indemnitaire en hausse sur la période

Tableau n° 14 : Primes et indemnités

		2014	2015	2016	2017	2018	Var 18/14
Personnel titulaire	Rémunération principale	1 613 105	1 802 557	1 879 771	1 903 879	1 794 013	11%
	NBI	50 925	40 346	37 346	34 814	30 509	-40%
	Indemnités	270 911	303 775	319 762	313 104	342 234	26%
	<b>Total rémunérations brutes</b>	<b>1 934 941</b>	<b>2 146 678</b>	<b>2 236 879</b>	<b>2 251 797</b>	<b>2 166 756</b>	<b>12%</b>
	<b>Pourcentage primes</b>	<b>16,6%</b>	<b>16,0%</b>	<b>16,0%</b>	<b>15,5%</b>	<b>17,2%</b>	
Personnel non titulaire	Rémunération principale	577 211	435 991	319 735	347 190	333 203	-42%
	Indemnités	61 830	49 512	34 222	35 346	44 587	-28%
	<b>Total rémunérations brutes</b>	<b>639 041</b>	<b>485 503</b>	<b>353 957</b>	<b>382 536</b>	<b>377 790</b>	<b>-41%</b>
	<b>pourcentage prime dans traitement brut</b>	<b>9,7%</b>	<b>10,2%</b>	<b>9,7%</b>	<b>9,2%</b>	<b>11,8%</b>	
Total	<b>Total rémunérations brutes</b>	<b>2 573 982</b>	<b>2 632 181</b>	<b>2 590 836</b>	<b>2 634 333</b>	<b>2 544 546</b>	<b>-1%</b>
	<b>Indemnités</b>	<b>383 666</b>	<b>393 633</b>	<b>391 330</b>	<b>383 264</b>	<b>417 330</b>	<b>9%</b>
	<b>pourcentage prime dans traitement brut</b>	<b>14,9%</b>	<b>15,0%</b>	<b>15,1%</b>	<b>14,5%</b>	<b>16,4%</b>	

Source : CRC d'après les comptes

Le montant global des primes et indemnités du personnel est en hausse de 9 % sur la période 2014-2018. Si son poids relatif dans le traitement brut s'est également accru de 14,9 % à 16,4 %, il demeure néanmoins comparable à ce qui est constaté dans des communes voisines du Morbihan, et relativement faible. En effet, au plan national, le régime indemnitaire de la fonction publique territoriale représente 23 % de la rémunération brute<sup>38</sup>.

### 5.4.2 Le régime indemnitaire appliqué jusqu'en 2018 (cf annexe 2)

La chambre a examiné pour un échantillon d'agents les conditions d'attribution, comparées aux textes et aux arrêtés individuels. Les observations suivantes peuvent être faites.

<sup>38</sup> Selon le rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations annexé au projet de loi de finances pour 2019.

#### 5.4.2.1 Les règles applicables

Jusqu'en juillet 2018, le régime indemnitaire reposait sur une délibération du 15 juillet 2003<sup>39</sup>, modifiée à plusieurs reprises. D'après l'exposé des motifs de cette délibération, la commune entendait faire du régime indemnitaire un outil de gestion propre à motiver les agents. Les primes instituées étaient conformes aux modalités de calcul fixées par les textes de référence à l'exception de la prime de fin d'année.

#### 5.4.2.2 Une revalorisation irrégulière de la prime de fin d'année

Le régime indemnitaire défini par la délibération du 15 juillet 2003 reprenait une prime de fin d'année préexistante, qui n'avait pas d'équivalent dans les cadres d'emplois de la fonction publique d'Etat, mais pouvait être maintenue au titre des avantages acquis<sup>40</sup>. Cette prime représentait le poste de plus important des rémunérations accessoires (37 % en 2017 et 33 % en 2018). La délibération de 2003 avait fixé le montant de cette prime à 900 €, sans prévoir de modalité de revalorisation, ce qui avait pour effet de figer pour toujours son montant. Or, cette prime a été revalorisée chaque année pour atteindre 1 350 € en octobre 2018, ce qui est irrégulier. Au surplus, chaque augmentation a été décidée à la seule discrétion du maire, et non par le conseil municipal.

#### 5.4.2.3 Des différences entre les arrêtés et les montants versés

Les augmentations du régime indemnitaire décidées pour les agents en novembre 2017 n'ont pas été appuyées par de nouveaux arrêtés individuels, ce qui n'est pas régulier. Or, pour certains, les augmentations ont été substantielles, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 15 : Différences entre les montants d'indemnités fixées par arrêté et celles versées**

<i>Agents...</i>	<b>Mode de calcul de l'arrêté ou du contrat</b>	<b>Montant selon arrêté</b>	<b>Montant versé</b>	<b>Explications</b>
<i>A</i>	ISS : montant de référence (361,9)x43x52%	674,33	713,24	Augmentation de son coef à 55 %
<i>B</i>	IFTS : pas de précision de son mode de calcul mais correspondait à un coef de 2	179,79	545,85	Coef fixé à 6
<i>C</i>	IAT : montant de référence ATSEM 1 <sup>ère</sup> classe (481,82)x3	117,47	139,35	Augmentation de son coef à 3,7
<i>D</i>	IFTS : montant de référence 2 <sup>e</sup> cat (1078,71) assorti d'un coef de 3	272,93	427,58	Augmentation de son coef fixé à 4,7
<i>E</i>	IFTS : montant de référence 3 <sup>e</sup> cat assorti d'un coefficient de 4,4	318,25	354,49	Augmentation de son coef à 4,9
<i>F</i>	ISS : montant de référence (361,9)x33x58%	577,23	636,94	Augmentation de son coef à 64%

Source : commune de Guidel

<sup>39</sup> Les délibérations précédentes dataient du 28 mars 1993 et du 31 janvier 1994.

<sup>40</sup> La prime de fin d'année reposait, d'après la délibération, sur l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui prévoit que les agents titulaires d'un emploi d'une collectivité ou d'un établissement relevant de la présente loi sont intégrés dans la fonction publique territoriale et classés dans les cadres d'emplois ou emplois en prenant en compte la durée totale des services qu'ils ont accomplis. Ces agents conservent les avantages qu'ils ont individuellement acquis en matière de rémunération et de retraite.

#### 5.4.2.4 Le cas particulier de deux non-titulaires

Deux cadres de la commune, tous deux contractuels, ont obtenu chacun des revalorisations, respectivement en août 2017 et août 2018, qui sans être injustifiées sur le fond, ni être déraisonnables quant à leur montant<sup>41</sup>, ont été décidées par le maire dans des conditions irrégulières, en l'absence de délibérations, d'arrêtés formellement signés, ou d'avenants aux contrats.

Ces anomalies ont été régularisées avec la mise en œuvre en 2018 du nouveau régime indemnitaire.

#### 5.4.3 La mise en œuvre en 2018 de la réforme du régime indemnitaire

Par délibération en date du 3 juillet 2018, la commune a modifié son régime indemnitaire pour le mettre en conformité avec le décret 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions expertise et engagement professionnel (RIFSEEP).

Le dispositif est centré sur une indemnité principale versée mensuellement, l'indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise (IFSE), à laquelle peut s'ajouter un complément indemnitaire annuel (CIA) versé annuellement en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir.

L'IFSE est fixée pour chaque agent en fonction du groupe de fonctions dans lequel il évolue. Quatre groupes de fonctions<sup>42</sup> ont été définis à Guidel : les fonctions de direction ; les responsables de service ; les gestionnaires, techniciens et gestionnaires d'équipe ; les postes d'application. Au sein d'un groupe de fonctions, les montants sont modulés selon un nombre de points attribués en fonction des critères suivants : la responsabilité, la technicité et les contraintes.

Le tableau qui figure dans la délibération présente des fourchettes de montants d'IFSE et de CIA qui restent très nettement inférieurs aux plafonds annuels fixés par les arrêtés ministériels applicables aux différents grades. Ainsi, alors que le plafond d'IFSE fixé par arrêté pour un attaché est compris entre 20 400 € et 36 210 € selon les postes, il est à Guidel de 8 500 € à 12 000 €. De même, le CIA plafond est fixé entre 3 600 € et 6 390 €, mais il n'est que de 300 € à Guidel. Pour un adjoint administratif, alors que le plafond est compris entre 10 800 € et 11 340 € d'IFSE et entre 1 200 € et 1 260 € de CIA, les montants à Guidel sont compris entre 800 € et 1 200 € et 0 et 300 €.

Les nouvelles modalités de calcul des rémunérations dans le cadre du RIFSEEP conduisent dans certains cas à des rémunérations inférieures à celles versées avant juin 2018. Une IFSE qualifiée de « différentielle » a dans ce cas été attribuée par la commune aux agents concernés.

Le complément indemnitaire annuel (CIA) est déterminé par l'autorité territoriale en fonction de la manière de servir de l'agent et de son engagement professionnel appréciés lors de l'entretien professionnel annuel, dans une fourchette allant de 0 à 100 %. L'examen des CIA versés en février 2019 aux agents de l'échantillon n'appelle pas d'observation.

<sup>41</sup> Notamment, l'un d'entre eux bénéficiait d'un régime indemnitaire inférieur à celui de ses prédécesseurs mais également à celui de ses homologues de communes de même importance. La différence pouvait aller jusqu'à 31% par rapport à des homologues dans des communes de même importance dans le département.

<sup>42</sup> Pour rappel l'Etat a institué 4 groupes en catégorie A, 3 en B et 2 en C. En vertu du principe de libre administration les collectivités locales ont tout loisir de prévoir un nombre de groupe différents.

## 6 LA COMMANDE PUBLIQUE

### 6.1 L'organisation mise en place

#### 6.1.1 Un service de la commande publique réduit

Assuré jusqu'en 2012 au sein du service des finances, le suivi des marchés, depuis la procédure de passation jusqu'à l'exécution et au paiement, est désormais confié à un agent placé sous la supervision de la directrice générale des services, soutenu par l'implication des services demandeurs, qui interviennent en amont dans la préparation de clauses techniques, et par celle des élus tout au long de la procédure.

#### 6.1.2 Les deux commissions compétentes à Guidel

La commune a constitué lors de la séance du conseil municipal du 30 mars 2014 la commission d'appel d'offres (CAO) obligatoire pour tous les marchés passés selon la procédure formalisée<sup>43</sup> applicable au-delà de certains seuils fixés par la Commission européenne<sup>44</sup>. Elle se compose du maire, de deux adjoints et de deux conseillers. La CAO examine notamment les candidatures et attribue les marchés. Le conseil municipal acte ensuite le choix effectué par la CAO.

La constitution de commissions chargées de statuer sur l'attribution des autres marchés relève du principe de libre administration des collectivités territoriales. La procédure adaptée qui s'applique alors est définie librement dans le respect des principes de la commande publique. La commune de Guidel a ainsi institué une commission<sup>45</sup> compétente pour donner un avis sur les marchés à procédure adaptée (MAPA) d'un montant supérieur à 25 000 €. Dans ce cas, et contrairement aux procédures formalisées, c'est le maire qui attribue les marchés, par délégation du conseil municipal conformément à l'article L. 2122-22 du CGCT.

Sur la période 2014-2019, les marchés ont tous été passés selon la procédure MAPA.

#### 6.1.3 Le guide interne de la commande publique

La commune a élaboré en 2014 un guide interne de la commande publique, qui est régulièrement mis à jour. Il rappelle les grands principes de la commande publique et détaille les procédures à suivre, selon les différents seuils<sup>46</sup> et définit les rôles respectifs des services demandeurs et du « service » des marchés<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> La procédure formalisée est définie aux articles L. 2124-1 et suivants du code de la commande publique

<sup>44</sup> Jusqu'au 31 décembre 2019, la procédure formalisée s'appliquait aux marchés de fournitures et services au-delà d'un seuil de 221 000 € HT et aux marchés de travaux au-delà de 5 548 000 € HT. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 les seuils ont été abaissés respectivement à 214 000 € et 5 350 000 € HT.

<sup>45</sup> Cette commission réunit l'adjoint chargé des marchés, le chef de service demandeur et son adjoint référent, ainsi que la directrice générale des services et la personne responsable du service des marchés.

<sup>46</sup> En deçà de 4 000 €, il n'y a pas procédure de mise en concurrence formalisée. De 4 000 à 25 000 € HT (achats ponctuels ou dont le total annuel reste inférieur au seuil), consultation sur devis de trois fournisseurs minimum par mél, courrier ou fax ; les devis sont transmis à la directrice générale des services, qui est responsable du contrôle de la régularité de la consultation. De 25 000 € HT à 221 000 € HT pour les fournitures et services et de 25 000 € HT à 5 548 000 € HT pour les travaux, marchés à procédures adaptées (MAPA). Au-delà de ces seuils, procédures formalisées.

<sup>47</sup> Les rôles respectifs des services dans la procédure de passation des marchés :

- L'agent du service marché établit le dossier de consultation des entreprises (DCE), lance la consultation, télécharge les plis.
- L'ouverture des plis est réalisée par le service concerné et l'adjoint référent.
- L'analyse technique est effectuée par le service.
- Après la décision d'attribution, la notification du marché, l'information des candidats non retenus, et la transmission au contrôle de légalité sont assurées par le service marché.
- L'exécution est de la responsabilité du service demandeur mais l'agent du service marché assure le suivi financier des travaux.

## 6.2 Contrôle de la passation et de l'exécution de marchés

La conduite des procédures de marchés publics paraît globalement satisfaisante. Quelques faiblesses ont néanmoins été relevées par la chambre, en matière de définition des besoins dans un cas, ainsi que dans l'analyse des offres et la rédaction des procès-verbaux des commissions.

### 6.2.1 L'échantillon de marchés contrôlé

Le contrôle de la chambre a porté sur un échantillon de marchés, incluant les deux plus importantes opérations de la période et totalisant 6,3 M€.

**Tableau n° 16 : Echantillon des marchés contrôlés par la chambre**

exercice	Désignation	Montant marché plus avenants en €
2014	Mission de maîtrise d'œuvre pour la réhabilitation du front de mer	57 750
2015	Elaboration et fourniture de repas dans les restaurant scolaire (marché bons de commandes annuel)	349 931
2016	Maitrise d'œuvre pour la construction d'une école maternelle	446 109
2017	Travaux de construction du centre de secours	645 348
2018	Travaux de construction d'une école maternelle	4 758 059
2018	Fourniture d'une tondeuse frontale	26 242
		<b>6 283 439</b>

Source : commune de Guidel

### 6.2.2 Une bonne définition des besoins dans l'ensemble malgré une exception

#### 6.2.2.1 Peu d'avenants passés aux marchés de construction, de fournitures et services

Dans le cadre de la préparation budgétaire, chaque service détermine ses besoins annuels. Sur cette base, et après analyse par la commission des finances, des budgets sont alloués. Le responsable des marchés rencontre ensuite les services concernés pour affiner les besoins, déterminer le type de marchés à mettre en œuvre et établir la planification des différentes phases des procédures, avant leur lancement.

Le contrôle des dossiers a permis à la chambre de constater que les besoins ont été dans l'ensemble correctement définis. En effet, les avenants sur les marchés de travaux déjà engagés n'ont guère excédé 3 % des montants initiaux<sup>48</sup>. Ils étaient justifiés soit par des travaux supplémentaires demandés par le maître d'ouvrage, soit par des contraintes techniques.

<sup>48</sup> Pour le marché de construction du Centre d'incendie et de secours, des modifications mineurs (en plus ou moins-values) ont conduit à une augmentation de 19 520 € soit 3,12 % du montant total des marchés de 625 827 € ; pour la construction de l'école maternelle, le montant des avenants de l'ensemble des lots représentait 144 468 € soit 3,13% du montant initial de 4 613 591 € HT lors de la notification des marchés aux titulaires en janvier 2018.

### 6.2.2.2 Un avenant significatif à un marché de maîtrise d'œuvre

En revanche, un marché de maîtrise d'œuvre concernant la construction d'une nouvelle école maternelle a fait l'objet d'un avenant augmentant de plus de 50 % son montant initial, en raison de l'évolution du coût de l'opération globale, dont le conseil municipal n'a pas été clairement et immédiatement informé.

Dans un premier temps la commune avait lancé, en mars 2015, un concours restreint de maîtrise d'œuvre pour la construction de 8 salles de classe (extensible à 10 dans une tranche conditionnelle) et la rénovation/extension du restaurant scolaire. L'enveloppe budgétaire annoncée était de 3,8 M€ dont 2,685 M€ HT pour les travaux de la tranche ferme. La tranche conditionnelle n'était, à ce stade, pas valorisée.

Trois candidats ont été autorisés à concourir sur les 88 candidatures initiales reçues. Le jury du 21 septembre 2015 a retenu la proposition du cabinet DDL, qui avait reçu la meilleure note globale (6,9/10) pour un coût estimé à 3,107 M€ HT pour la tranche ferme, soit une majoration de 0,412 M€ (15,3 %) par rapport à l'estimation initiale, et à 0,29 M€ HT pour la tranche conditionnelle, soit au total 3,397 M€ HT. Le cabinet DDL a été auditionné par le jury pour apporter des éclaircissements sur son projet le 21 octobre 2015, puis a été retenu définitivement.

Pourtant, la délibération du 24 novembre 2015, postérieure à la décision du jury, autorise le maire à signer un marché de maîtrise d'œuvre basé sur l'estimation initiale de 2,685 M€ HT pour la tranche ferme et non sur le prix du projet retenu. Le conseil municipal n'a donc pas été informé de l'évolution de 15,3 % du coût de construction de l'école. De fait, l'acte d'engagement signé le 21 mars 2016 est resté basé sur une enveloppe financière affectée aux travaux de 2,685 M€ pour la tranche ferme. La rémunération du maître d'œuvre, qui s'élève à 10,58 % de l'enveloppe des travaux, était ainsi de 0,285 M€. Pour la tranche conditionnelle, la rémunération était fixée à 37 256 €, sans que l'estimation des travaux soit mentionnée.

Par la suite, le projet a de nouveau évolué, au fil des modifications des programmes. Après l'appel d'offres pour les marchés de travaux, les négociations et mises au point, le montant total des marchés de travaux signés pour les deux tranches s'est élevé à 4,614 M€ HT. Après prise en compte des avenants, le coût final a été de 4,750 M€.

Le surcoût de travaux, de plus de 1,5 M€ par rapport au projet du maître d'œuvre présenté lors du concours (3,107 M€) est dû à des modifications apportées par la commune<sup>49</sup>, aux marchés passés pour des montants supérieurs aux prévisions, mais aussi à des aléas et à des corrections importantes imputables au maître d'œuvre<sup>50</sup>.

La principale conséquence de l'évolution financière du projet a été l'augmentation consécutive du marché de maîtrise d'œuvre, passé de 322 557 € HT à 486 585 € HT (tranche ferme et conditionnelle). Les avenants au marché de maîtrise d'œuvre ont ainsi augmenté de 50,8 % son coût initial.

---

<sup>49</sup> Pendant la phase de définition du projet, la commune a exigé la réalisation de travaux supplémentaires (intégration espaces extérieur, agrandissement de la salle à manger, ajout d'un bloc sanitaire).

<sup>50</sup> Le maître d'œuvre au stade de l'APD, sur la base de plans précis et d'études techniques alors que son estimation lors du concours s'était appuyée sur des esquisses par application de ratios.

### 6.2.3 Des règles de publicité respectées

Les règles de publicité ont été respectées pour les marchés passés par la commune. Sur la période sous contrôle, elle a fait ainsi paraître systématiquement les appels à candidatures dans les annonces légales d'un quotidien régional et par voie dématérialisée sur son site, ainsi que, pour les marchés les plus importants, au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP). La multiplicité des offres reçues par la commune à chaque fois (jusqu'à une dizaine par lot) témoigne de l'efficacité de la publicité des consultations.

### 6.2.4 Une rédaction précise des pièces de marchés

La rédaction des pièces de marchés examinées n'appelle pas d'observations. A titre d'exemple, les différents règlements de consultation présentent de manière précise les critères techniques de sélection<sup>51</sup>. De même, la rédaction des cahiers des clauses administratives particulières n'appelle pas d'observations critiques.

### 6.2.5 Des rapports d'analyse insuffisants

Quelle que soit la commission saisie, la procédure d'analyse des offres est identique. Celle-ci est établie par les directions ou services opérationnels demandeurs ou, dans le cas où l'opération est placée sous la coordination d'un maître d'œuvre, par ce dernier. Le guide interne de la commune prévoit que le rapport d'analyse des offres, considéré comme « *une pièce essentielle en cas de contentieux avec un tiers ayant intérêt à agir* », doit être signé du chef du service demandeur et contresigné par la directrice générale des services. Ce rapport doit notamment aider la « commission des marchés » à proposer au maire un classement des soumissionnaires qui lui permette de décider de l'attribution des marchés.

Dans les faits, il apparaît que ces rapports d'analyse sont particulièrement succincts et se limitent à de simples tableaux, qui ne sont, au surplus, ni datés ni signés par les membres de la commission des marchés. Ces lacunes risquent de fragiliser la procédure en cas de contentieux.

**Recommandation n° 4 : Rédiger des rapports d'analyse des offres conformes au guide interne de la commande publique**

### 6.2.6 L'absence de PV des réunions de commission

Le maire décide de l'attribution des marchés en procédure adaptée, mais seulement après l'avis de la commission des marchés, selon le guide interne. Or, les réunions tenues par celle-ci ne font pas l'objet de comptes rendus, ce qui ne permet pas d'en vérifier la réalité.

<sup>51</sup> Pour la construction du centre de secours ou celle de l'école, les candidats étaient informés que la valeur technique serait notée en fonction des moyens humains affectés, la qualité des matériaux et les mesures prises pour la sécurité du chantier. Pour la réhabilitation du front de mer, à ces critères classiques a été ajouté celui de la gestion et la valorisation des déchets de chantier. Pour la restauration scolaire, une liste de critères comportait notamment, un plan alimentaire sur 4 semaines, des modèles de menus sur 7 semaines, la liste des produits, les procédures écoresponsables, les prestations de contrôle d'hygiène.

## 7 LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX SUR LE TERRITOIRE DE LA COMMUNE

### 7.1 La richesse environnementale du territoire guidémois

La commune de Guidel compte sur son territoire plusieurs zones naturelles écologiquement sensibles, comme l'estuaire de la Laïta, un vaste espace dunaire à proximité d'un littoral fragilisé par le recul du trait de côte, et de vastes zones humides constituant un habitat naturel pour de nombreuses espèces<sup>52</sup>.

La richesse écologique de la commune lui vaut de bénéficier de plusieurs labels ou classements. Les zones humides des étangs du Loch sont par exemple labellisés « *Espaces Remarquables de Bretagne* » par la région. D'autres parties de la commune sont classées en « *espaces naturels sensibles* » par le département du Morbihan, ou inscrites dans le programme européen « *Natura 2000*<sup>53</sup> », comme le fleuve Laïta, la quasi-totalité de la zone littorale, ou les étangs du Loch et de Lannéec. Ces mêmes zones sont parfois classées en « *habitats*<sup>54</sup> *d'intérêt communautaire* » par Lorient agglomération.

La protection de ce patrimoine naturel est un enjeu pour la commune et ses élus, mais elle mobilise bien au-delà. Les grands projets actuels de défense de l'environnement guidémois impliquent en effet en premier lieu, les services de l'Etat<sup>55</sup>, le Conservatoire du littoral<sup>56</sup>, la région Bretagne, le département du Morbihan et Lorient Agglomération. La commune est en effet rarement maître d'ouvrage dans ces projets, mais y contribue activement notamment par son rôle de médiateur avec les acteurs économiques locaux et les associations de citoyens, sportives et environnementales. De plus, elle assume les différentes compétences à portée environnementale qui lui sont propres. La commune a ainsi des pouvoirs de police (sécurité, salubrité, santé publique...) sur Guidel plages et le littoral. Elle a également des obligations liées à la fréquentation des plages, et aux baignades (entretien, affichages réglementaires, suivi de la qualité de l'eau...). Les services techniques municipaux interviennent sur différents points spécifiques : entretien des chemins de randonnée qui entourent le site, remise en service de l'ouvrage d'évacuation en mer des eaux du Loc'h suite à des problèmes récurrents de fonctionnement.

Enfin, la commune veille au respect des obligations relatives au Programme Natura 2000 (déclarations préalables d'incidences, collecte des déchets...) par les organisateurs de manifestations et autres intervenants sur le littoral.

---

<sup>52</sup> Plus de 40% du territoire de la commune est aujourd'hui protégé, soit plus de 2 000 hectares dont 700 hectares de bois, 225 hectares d'espaces naturels sensibles et 566 hectares de zones humides (dont une partie est située dans des espaces naturels sensibles).

<sup>53</sup> Classement des sites naturels ou semi-naturels de l'Union européenne ayant une grande valeur patrimoniale par la faune et la flore exceptionnelles qu'ils contiennent suite à la directive « Habitats » du 21/05/1992.

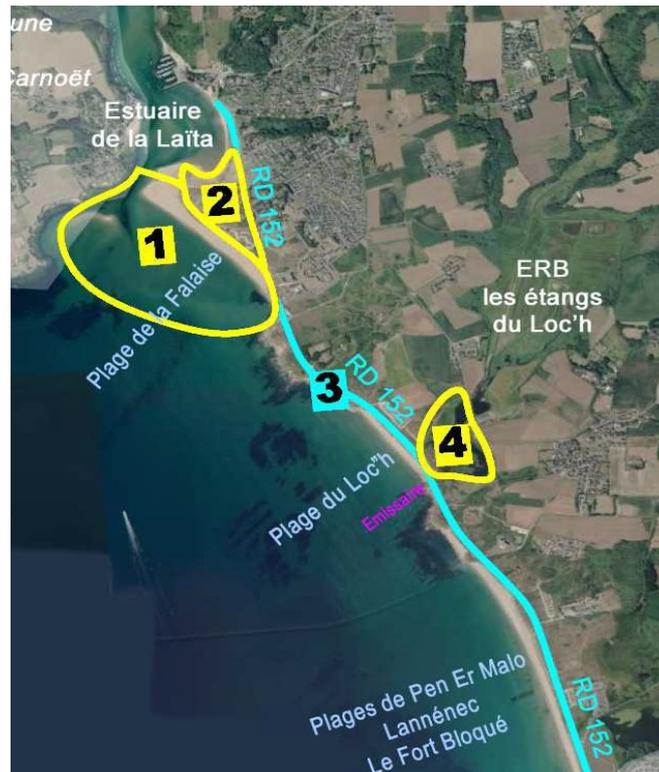
<sup>54</sup> Une espèce ou un habitat est dit « d'intérêt communautaire » ou européen s'il est classé dans l'une des deux directives européennes qui fondent le réseau : la Directive "Oiseaux" et la Directive "Habitats, Faune, Flore". Cette dernière vise à promouvoir la protection et la gestion des espaces naturels à valeur patrimoniale des États membres, dans le respect des exigences économiques, sociales et culturelles.

<sup>55</sup> Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne, Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) du Morbihan.

<sup>56</sup> Etablissement public administratif de l'Etat chargé de l'acquisition d'une partie du littoral afin qu'il ne soit pas construit ou artificialisé.

## 7.2 Les projets de protection de l'environnement en cours sur le territoire de la commune

La politique de protection de l'environnement menée actuellement sur le territoire de la commune peut être illustrée par quatre projets portant sur le littoral guidéolois : l'étude sur l'estuaire de la Laïta et le recul du trait de côte (1), la restauration du milieu dunaire et de ses abords (2), la protection de la route côtière RD152 (3), l'ouverture à la mer la réserve naturelle des Etangs du Loc'h (4).



### 7.2.1 L'étude sur le fonctionnement hydro-sédimentaire de l'estuaire de la Laïta et le recul du trait de côte

Depuis plusieurs années, l'embouchure de la Laïta est caractérisée par des mouvements de bancs de sable issus de la transformation des mouvements hydrauliques, fluviaux comme maritimes. La transformation des courants entraîne la fragilisation de certains points de la côte, comme la Pointe de la plage de la falaise, qui devient dangereuse<sup>57</sup> pour les usagers.

<sup>57</sup> Pendant l'été 2019, 31 débuts de noyade ont nécessité l'intervention des maîtres-nageurs sauveteurs et 12 évacuations d'urgence vers l'hôpital du Scorff.

Par ailleurs, un recul du trait de côte est constaté sur tout le littoral, mais principalement sur la plage de la Falaise. Les données de l'Institut national d'érosion côtière (INE), reprises dans un rapport d'étude du CEREMA<sup>58</sup> d'avril 2018, atteste d'une évolution du trait de côte entre 1952 et 2011 sur ce site de l'ordre d'un mètre chaque année. Début 2018, un point critique a été atteint, quand la distance entre la route départementale (RD) 152 et la crête de la dune s'est trouvée réduite à 8 mètres, avec une hauteur entre la crête et le pied de la dune de 7,4 mètres.

Conformément à la préconisation du CEREMA, la décision a été prise de mener, en lien avec la stratégie nationale de gestion du trait de côte<sup>59</sup>, une étude portant sur le fonctionnement hydro-sédimentaire de l'estuaire de la Laïta et du système dunaire. Cette étude doit précisément établir un diagnostic du fonctionnement hydrodynamique et hydro-sédimentaire et un diagnostic des ouvrages de protection existants, procéder à une modélisation qui tiendra compte des hypothèses d'élévation du niveau de la mer, et enfin, présenter des préconisations.

Cette étude, dont la maîtrise d'ouvrage est portée par la commune de Guidel, est mise en œuvre en application d'une convention signée avec la préfecture du Morbihan. Un comité de pilotage réunit, aux côtés de la commune, les services de l'Etat<sup>60</sup>, le conservatoire du littoral, le département du Morbihan, Lorient-Agglomération et le syndicat mixte Ellé-Isole-Laïta (SMEIL)<sup>61</sup>. Un bureau d'étude a débuté ses prestations fin 2019. Le budget prévisionnel de cette étude est de 200 000 € HT, répartis entre l'Etat (50 %), le département (30%) et la commune (20 %).

## 7.2.2 La restauration du milieu dunaire et de ses abords

Le contrat de pays « Etat-Région Bretagne-Pays de Lorient 2006-2012 », dans une rubrique « *exemplarité des démarches environnementales* », comprenait notamment deux projets situés à proximité de l'embouchure de la Laïta.

Le premier, achevé, concernait la requalification d'espaces publics à proximité de l'estuaire et a été réalisé en 2012. Il portait sur la réalisation de parcours continus de circulation douce, la sécurisation de voiries existantes et l'aménagement d'espaces publics piétons. Les travaux réalisés se sont élevés à 2,36 M€ dont 1,71 M€ à la charge de la commune.

Le second projet, qui porte sur la restauration du milieu dunaire situé à l'embouchure de la Laïta, n'a pas encore abouti. Il s'inspire de l'opération menée à la Pointe du Raz, et a pour objectif de faire disparaître toutes les constructions et implantations présentes sur la dune, dont une galerie commerciale<sup>62</sup>. L'opération implique notamment le transfert de celle-ci vers une zone située plus en retrait du littoral. La restauration du milieu dunaire doit être réalisée par Lorient Agglomération avec le concours du Conservatoire du littoral, de la région et du département. Le coût de l'opération était estimé, dans le cadre du contrat de pays du Pays de Lorient 2006-2012, à 1,7 M€.

<sup>58</sup> Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) est un établissement public tourné vers l'appui aux politiques publiques, placé sous la double tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

<sup>59</sup> La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte a été mise en place en 2012 pour mieux anticiper les évolutions du littoral et faciliter l'adaptation des territoires à ces changements avec la volonté d'accompagner les territoires littoraux dans leur recomposition spatiale, en développant les outils nécessaires, en renforçant la connaissance et en facilitant l'information et la mobilisation ; elle a permis de définir des principes communs pour la gestion des zones côtières ; pour assurer la cohérence et la coordination des actions mises en œuvre, des programmes d'actions sont définis périodiquement.

<sup>60</sup> DDTM56, DREAL de Bretagne.

<sup>61</sup> SM chargé du suivi, de la coordination et de la mise en œuvre des actions inscrites au Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

<sup>62</sup> Des locaux utilisés par les associations sportives situées sur la dune doivent également être transférés.

L'opération a débuté avec l'acquisition par Lorient Agglomération de diverses parcelles pour 1,259 M€. Ces terrains ont ensuite été vendus en 2014 pour le même montant à un promoteur choisi pour construire des espaces commerciaux et des logements, avec un mécanisme de soulte qui vise à favoriser la réinstallation des commerçants qui le souhaiteraient dans le nouvel ensemble immobilier. En effet, le promoteur s'est engagé à proposer à chacun des quatre commerçants concernés par le transfert un prix de 500 € le m<sup>2</sup> alors que le prix de marché est de 1 500 €. La différence, soit 1 000 € le m<sup>2</sup>, devait être compensée par Lorient-Agglomération, par déduction sur le prix de vente des parcelles au promoteur.

Dans l'hypothèse où les 810 m<sup>2</sup> réservés aux commerces transférés étaient totalement vendus aux intéressés, la compensation aurait correspondu à une aide financière publique de 810 000 €, dont 481 600 € supportés par la commune de Guidel.

Dans le cas contraire, une partie des 810 m<sup>2</sup> serait finalement acquise par d'autres acheteurs au prix de marché, sans aide publique.

Au mois de février 2020, sur les quatre commerçants encore propriétaires de locaux sur le site, un seul a accepté le principe d'un transfert<sup>63</sup>. Lorient-Agglomération a donc perçu un complément de prix d'environ 600 000 €<sup>64</sup>, et la commune de Guidel n'aura finalement rien à déboursier sur ce volet. La commune devrait supporter simplement un coût estimé à 110 000 €, relatif à l'aménagement des espaces publics autour du projet immobilier.

Outre la persistance des désaccords avec les propriétaires qui refusent toujours de vendre leurs locaux au Conservatoire du littoral, le projet rencontre d'autres difficultés qui n'ont pas encore trouvé de solution, comme le choix de l'emplacement du futur bâtiment de l'école de surf. Ces difficultés entraînent de facto des retards dans les démolitions et les travaux de réhabilitation du milieu dunaire.

### 7.2.3 La protection de la route côtière RD152

La route côtière RD152, construite en bord de plage est menacée par l'affaissement des espaces dunaires et le recul du trait de côte. Sur la portion qui concerne Guidel, il existe quatre points de fragilité (l'extrémité de la plage de la falaise, face au sémaphore, à l'entrée de la plage du Loch et sur l'emplacement de l'émissaire en mer des eaux du Loch). Depuis plusieurs années, des actions ont été assurées par le département pour protéger la RD 152 et maintenir son usage. Un dispositif artificiel de protection des plages contre l'érosion a été posé par le département en 2007. Par ailleurs, plusieurs enrochements ont été réalisés en 2014 puis en 2018/2019.

Ces opérations, dont le coût s'est élevé globalement à plusieurs centaines de milliers d'euros, ne constituent toutefois pas une garantie de protection pérenne de la RD 152 face aux menaces d'érosion toujours plus présentes avec l'élévation du niveau de la mer. Les points de fragilité de cette route sont désormais nombreux et la question du maintien du tracé actuel se pose.

<sup>63</sup> Le conservatoire du littoral est en contact avec les trois autres pour une solution préférablement amiable mais qui pourra être contentieuse.

<sup>64</sup> Cette somme correspond aux trois quarts des surfaces réservées aux quatre commerces de l'ancienne galerie commerciale, surfaces qui seront finalement vendues au prix du marché.

Une décision de modification du tracé avec un transfert de la route plus en amont dans les terres ne relève pas de la compétence de la commune, mais elle aurait évidemment d'importantes conséquences sur sa politique d'urbanisme et sur la vie quotidienne de la population.

## 7.2.4 La réserve naturelle des Etangs du Loc'h et son ouverture à la mer

### 7.2.4.1 La gestion de la réserve naturelle des étangs du Petit et du Grand Loc'h

La Réserve naturelle régionale des étangs du Petit et du Grand Loc'h qui s'étend sur 118 hectares comprend de vastes marais d'eau douce ainsi que des prairies humides à proximité du rivage. La zone est un ancien bras de mer où se jetait une rivière, la Saudraye, et qui a été poldérisé à partir de 1884 avec la construction d'un ouvrage muni de clapets permettant l'évacuation de l'eau douce à marée descendante mais empêchant la remontée d'eau de mer à la marée montante. La zone est actuellement composée, au nord, par des mares et des prairies inondables (« le Grand Loc'h »), et au sud, à proximité immédiate de la route côtière (RD 152), par un étang et des espaces dunaires (« le Petit Loc'h »).

Le site du Grand Loc'h est propriété du département du Morbihan, de la Fondation pour la protection des habitats de la faune sauvage et de la commune de Guidel. Le site du Petit Loc'h a été acquis par le Conservatoire du littoral. Depuis 2005, la Fédération des chasseurs du Morbihan assure la gestion de la réserve en collaboration étroite avec la commune de Guidel, le département du Morbihan, le Conservatoire du littoral et Lorient Agglomération. Ayant obtenu, fin 2008, le statut de réserve naturelle régionale, le site a été labellisé « espace remarquable de Bretagne » et bénéficie, depuis lors, d'une aide de la région pour sa gestion. Sur le plan financier, la contribution de la commune à la gestion de ce site est modeste (10 000 € par an).

### 7.2.4.2 La problématique de l'ouvrage d'écoulement de l'eau

Conformément à la directive cadre sur l'eau (DCE) de 2000 et aux dispositions nationales<sup>65</sup> qui la transposent, tout obstacle à l'écoulement direct doit être supprimé pour permettre la restauration de la continuité écologique des cours d'eau. Ceci implique de supprimer les clapets<sup>66</sup> pour permettre l'évacuation sans contraintes des eaux de la Saudraye mais aussi, l'arrivée d'eau de mer à la marée montante. Ces travaux auraient dû être menés avant le 12 juillet 2017 mais un report de 5 ans (jusqu'en 2022) a été accordé, pour permettre à l'équipe gestionnaire de régler auparavant certaines difficultés. Parmi celles-ci figurent : la sécurisation des bâtiments d'une ferme située en bordure de la réserve et dont toutes les modélisations montrent qu'elle sera rapidement inondée dans certaines conditions météorologiques défavorables ; la préservation de terres agricoles voisines (près de 16 ha) et de leurs dispositifs d'irrigation, étant donné que l'eau deviendra saumâtre ; la réalisation de travaux d'entretien et de maintenance de l'ouvrage d'évacuation en mer existant qui, soumis à de plus fortes tensions par la remontée en mer, s'est fortement dégradé ; la redéfinition du domaine public maritime suite à l'introduction d'eau de mer dans le milieu ; la mise en place d'un observatoire des changements porté par le Conseil scientifique régional du patrimoine régional (CSRPN) et portant sur la modification progressive de la biodiversité du milieu suite à la réintroduction d'eau de mer.

<sup>65</sup> la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques, divers textes des « Grenelle de l'environnement, le code de l'environnement, etc. »,

<sup>66</sup> Cités au chapitre précédent

A ce jour, la situation n'a guère évolué à l'exception de la mise en place de l'observatoire. Le coût des travaux de protection des terres agricoles ou de certaines acquisitions (ferme du Loc'h et terres environnantes) est important, ce qui peut rebuter les financeurs. Par ailleurs, se pose la question de la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage des travaux d'enlèvement des clapets. Ceux-ci relèvent du « grand cycle de l'eau » et de la gestion des milieux aquatiques, qui sont une compétence de Lorient Agglomération depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Or, l'ouvrage d'évacuation des eaux du Loch, situé en dehors du périmètre de la réserve régionale, est implanté sur le domaine public maritime et est donc propriété de l'Etat. Il appartient donc à ces deux acteurs de trouver une solution pour la maîtrise d'ouvrage des travaux, et de résoudre la question de leur financement, qui à ce jour n'est pas assuré<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Lorient Agglomération n'a pas intégré ces travaux dans son plan pluriannuel d'investissements

## ANNEXES

Annexe n° 1.	Analyse financière .....	49
Annexe n° 2.	Régime indemnitaire .....	50

## Annexe n° 1. Analyse financière

### a. Produits de fonctionnement

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation de la période
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 469 638	6 634 399	6 742 723	7 004 194	7 402 090	7 552 454	16,7%
Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	140 318	208 339	231 767	224 463	231 081	219 110	56,2%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 437 063	2 500 963	2 260 795	2 236 531	2 205 354	2 084 985	-14,4%
Ressources d'exploitation	714 475	702 323	722 081	745 022	709 572	751 945	5,2%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	72 502	40 056	59 480	23 503	40 020	44 786	-38,2%
Produits financiers	242	198	171	77	159	229	-5,4%
Produits exceptionnels	619 004	255 873	622 506	825 958	858 213	55 829	-91,0%
<b>TOTAL DES PRODUITS (classe 7)</b>	<b>10 453 241</b>	<b>10 342 152</b>	<b>10 639 524</b>	<b>11 059 749</b>	<b>11 446 488</b>	<b>10 709 338</b>	<b>2,4%</b>

Source : CRC d'après les comptes

### b. Charges de fonctionnement

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation de la période
Charges à caractère général	2 232 576	2 248 810	2 136 803	2 133 135	2 067 763	2 045 243	-8,4%
Charges de personnel	3 844 816	3 918 877	3 876 372	3 939 874	3 794 729	3 844 538	0,0%
Subventions de fonctionnement	1 466 708	1 503 400	1 381 045	1 411 670	1 692 731	1 706 658	16,4%
Autres charges de gestion	163 961	170 504	183 602	183 557	177 409	175 639	7,1%
Charges d'intérêt et pertes de change	401 539	359 312	362 856	287 997	283 082	281 641	-29,9%
charges exceptionnelles	189 390	187 807	278 859	762 401	826 968	9 646	-94,9%
Dotations nettes aux amortissements	1 106 689	1 092 685	1 130 893	1 127 285	1 111 209	962 181	-13,1%
<b>TOTAL DES CHARGES (Classe 6)</b>	<b>9 405 679</b>	<b>9 481 394</b>	<b>9 350 431</b>	<b>9 845 920</b>	<b>9 953 891</b>	<b>9 025 546</b>	<b>-4,0%</b>

Source : CRC d'après les comptes

### c. Evolution des subventions versées

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evol 19/14
<b>Subventions de fonctionnement</b>	<b>1 466 708</b>	<b>1 503 400</b>	<b>1 381 045</b>	<b>1 411 670</b>	<b>1 692 731</b>	<b>1 706 658</b>	<b>16%</b>
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics</i>	<i>570 175</i>	<i>690 000</i>	<i>600 000</i>	<i>635 000</i>	<i>945 000</i>	<i>1 010 000</i>	<b>77%</b>
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	<i>70 328</i>	<i>59 961</i>	<i>30 804</i>	<i>80 923</i>	<i>59 487</i>	<i>655</i>	<b>-99%</b>
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	<i>826 204</i>	<i>753 439</i>	<i>750 241</i>	<i>695 746</i>	<i>688 244</i>	<i>696 003</i>	<b>-16%</b>

Source : CRC d'après les comptes

### d. Part de l'emprunt 2007-02 CFFL dans l'encours total

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
en cours au 31/12	10 120 424	10 193 610	9 223 637	9 446 295	10 604 634	11 705 162
en cours de l'emprunt 2007-02 CFFL	2 311 116	2 193 193	2 069 375	1 939 366	1 802 856	1 659 521
	<b>23%</b>	<b>22%</b>	<b>22%</b>	<b>21%</b>	<b>17%</b>	<b>14%</b>
charges financières	401 539	359 312	362 856	287 997	283 082	280 884
intérêt supportés par l'emprunt 2007-02 CFFL	112 306	117 922	91 197	85 812	80 422	74 760
	<b>28%</b>	<b>33%</b>	<b>25%</b>	<b>30%</b>	<b>28%</b>	<b>27%</b>

Source : états de la dette annexés aux comptes

**Annexe n° 2. Régime indemnitaire**

Délibérations	Primes et indemnités concernées	attributaires	éléments financiers	répartition individuelle	remarques
15/07/2003	IFTS IEMP IAT ISS PSR (pers techn) Prime responsabilité emploi direction Prime technique de l'entretien travaux et exploitation indemnité spécial fonction police prime de fin d'année	cat A et B filière admini, cult, sport, anim Toutes filières - cat A B C cat B et C - tableau par filière (sauf technique) et grade filière technique - ingénieur set techniciens filière technique A B C DGS personnel d'entretien lorsque le grade de référence à la FPE est éligible agent de police sans précision	montant de référence et coeff ind < 8 barème avec base et coeff entre 0,8 et 3 référence annuel par grade et coeff de 1 à 8 - barème avec base et coeff du grade et coeff modulation taux moyen par grade 15% montant maximum - modulation individuelle 18% 900 € pour 2003	par le maire et adjoint au personnel par le maire et adjoint au personnel	
10/02/2004	IAT	filière technique et police	même calcul que précédemment	ss changement	décret 2003-1012 et 1013 12/2003
20/12/2005	IAT	filière technique et médico-sociale	même calcul que précédemment	ss changement	décret 2005-726 de juin 2005
10/06/2008	indemnité spécial fonction police	chef de service de police	réévaluation à 26 % (maximum possible 30 %)		réussite concours de l'agent
27/01/2009	PSR et ISS	étendu aux ingénieurs	même calcul que précédemment	ss changement	recrutement d'un ingénieur
30/03/2010	PSR	mêmes attributaires	nouveau calcul qui tient compte responsabilité, expertise, sujétions	ss changement	décret 2009-1558 12/2009
16/03/2013	ISS	mêmes attributaires	majoration des coefficients de grades	ss changement	décret 2012-1494 12/2012



Envoyé en préfecture le 11/02/2021

Reçu en préfecture le 11/02/2021

Affiché le

ID : 056-215600784-20210209-DEL\_2021\_06-DE

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