



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE LOCMIQUÉLIC (Département du Morbihan)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 21 septembre 2021.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 Présentation de la commune	7
2 La gestion administrative.....	11
2.1 Les délégations.....	11
2.2 L'organisation des services.....	12
2.3 Les ressources humaines.....	13
2.3.1 Les effectifs	13
2.3.2 Les rémunérations	13
2.3.3 L'organisation du travail	14
3 la gestion budgétaire et comptable	15
3.1 La transparence de l'information	15
3.1.1 A destination du conseil municipal	15
3.1.2 A destination du citoyen.....	16
3.2 La gestion budgétaire	16
3.2.1 Le pilotage budgétaire	16
3.2.2 L'exécution budgétaire.....	17
3.3 La fiabilité des comptes	17
4 La situation financière	18
4.1 Les performances financières	18
4.1.1 Les soldes intermédiaires de gestion	19
4.1.2 Les produits de fonctionnement	19
4.1.3 Les charges de fonctionnement	21
4.2 Le financement des investissements	21
4.3 La situation bilancielle	24
4.3.1 L'endettement.....	24
4.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie	25
4.4 Perspectives financières	26
4.4.1 Les hypothèses.....	26
4.4.2 Une capacité d'investissement limitée sur la période 2021-2026	27
4.4.3 Desserrer la contrainte financière par une coopération accrue avec les communes voisines.....	29

SYNTHÈSE

La commune de Locmiquélic est située dans le département du Morbihan, sur la rade de Lorient en face de la ville du même nom. D'une superficie de 3 km², elle compte 4 160 habitants. Sa population a légèrement baissé depuis 2015 (-3%) et est plutôt vieillissante. 40 % des habitants sont retraités contre 31% en moyenne en Bretagne. À l'inverse, la commune a perdu près de 120 habitants de moins de 15 ans sur la même période. Or, les activités scolaires et périscolaires constituent l'une de ses principales missions.

La situation géographique de Locmiquélic la positionne aux marges de l'intercommunalité à laquelle elle appartient, Lorient Agglomération. Les communes de la rive ouest de la rade, Locmiquélic, Riantec, Port-Louis et Gâvres, sont en effet séparées du reste de l'agglomération par les eaux de la rade et par la communauté de communes Blavet Bellevue Océan.

De plus, le territoire de la commune est exigu, les zones naturelles représentent plus de la moitié de sa superficie et le reste du territoire est déjà densément urbanisé. Le plan local d'urbanisme ne destine que six zones, proches du centre-bourg, à la construction de logements ou d'équipements par densification urbaine. La commune dispose donc de peu de marges de manœuvre pour accueillir de nouveaux habitants ou de nouvelles activités économiques, quand bien même ses atouts géographiques ou son offre d'équipements publics contribueraient à son attractivité.

Les finances de la commune sont contraintes, en particulier son budget de fonctionnement. Les ressources de fonctionnement, et notamment ses recettes fiscales, sont peu dynamiques à l'exception des droits de mutation sur les ventes immobilières, qui sont néanmoins exposés aux aléas du marché de l'immobilier. Les dépenses de fonctionnement apparaissent maîtrisées mais rigides du fait du poids des charges de personnel, sans pour autant que la commune apparaisse suradministrée. Elle dispose donc de peu de marges de manœuvre pour améliorer ses performances financières et dégager davantage de ressources pour investir. Elle doit dès lors financer ses investissements principalement par l'emprunt, et de façon mesurée, pour adapter son rythme d'investissement à sa capacité à rembourser une dette déjà élevée.

Depuis 2015, la commune de Locmiquélic a engagé la réhabilitation de ses bâtiments communaux, pour la plupart vétustes, en commençant par les écoles et les restaurants scolaires. Elle a également construit une chaufferie à bois et un réseau de chaleur pour alimenter ces équipements. D'ici à 2026, la commune devra faire face à d'autres besoins d'investissement sur son patrimoine.

Toutefois, la chambre estime que la commune ne présentera qu'une capacité d'investissement réduite sur la période 2021-2026 car le cycle d'investissement des années 2014 à 2020 a tendu sa situation financière. Ses faibles marges de manœuvre en fonctionnement et le poids de sa dette devraient limiter à 1,63 M€ le financement propre disponible dégagé, hors subventions et compensation de la TVA. La commune ne souhaitant pas emprunter davantage pour ne pas compromettre ses équilibres financiers déjà fragiles, le programme d'investissement de 5,5 M€, présenté début 2021 au conseil municipal, n'apparaît pas adapté à ses capacités financières.

Il appartiendra donc au conseil municipal de prioriser les projets à réaliser. Dans le même temps, pour dégager des marges de manœuvre en fonctionnement, la commune gagnerait à développer ses coopérations avec les communes voisines de Riantec et Port-Louis, par exemple en mutualisant ses services techniques et en réglant la prise en charge des frais de scolarité des enfants non-résidents.

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** Encadrer les délégations accordées au maire par le conseil municipal en matière de gestion de la dette et de marchés publics. 11
- Recommandation n° 2** Publier les données relatives à la situation financière et aux subventions accordées aux tiers, conformément à la réglementation. 16
- Recommandation n° 3** Étudier la mutualisation des services techniques avec les communes de Riantec et Port-Louis. 30

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

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

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes 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 Locmiquélic à compter de l'exercice 2015. Ce contrôle a été ouvert par lettres du 27 octobre 2020.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 10 mai 2021 avec M. Philippe BERTHAULT, maire en fonctions, et le 17 mai 2021 avec Mme Nathalie LE MAGUERESSE, maire de 2014 à 2020.

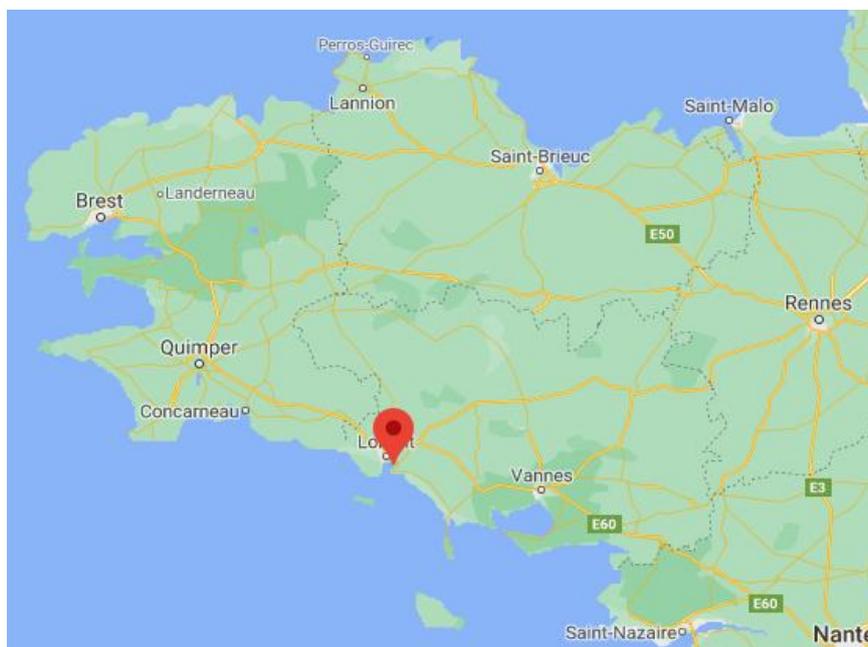
La chambre, lors de sa séance du 26 mai 2021, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 29 juin 2021 à M. BERTHAULT et à Mme LE MAGUERESSE.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 21 septembre 2021, a arrêté ses observations définitives.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Locmiquélic est située dans le département du Morbihan, sur la rade de Lorient en face de la ville du même nom.

Carte n°1: Localisation de la commune de Locmiquélic



Source : Google maps

D'une superficie de 3 km² et composée d'un bourg et de deux villages, Kerven et Stervil, elle compte 4 160 habitants. Sa population a légèrement baissé depuis 2015 (de 3 %) et est plutôt vieillissante : les plus de 60 ans représentaient 35 % de la population en 2017 contre 30 % en 2007 ; leur nombre a progressé de près de 200 sur cette période. 40 % des habitants sont retraités contre 31 % en moyenne en Bretagne.

À l'inverse, la commune a perdu près de 120 habitants de moins de 15 ans sur la même période. Or, les activités scolaires et périscolaires constituent pour elle une mission centrale. Elle compte une école maternelle, une école élémentaire, un restaurant scolaire, un centre culturel, une médiathèque, un centre de loisirs, un complexe sportif et une salle polyvalente. Elle accueille également une école privée.

La commune est avant tout résidentielle : 85 % des logements sont des maisons individuelles occupées à titre principal. Les actifs se situent dans la zone d'attraction économique de Lorient. Locmiquélic compte en effet 540 emplois et seuls 37 % des actifs résidant sur la commune y travaillent. Le revenu moyen et la part des ménages soumis à l'impôt sur le revenu sont légèrement supérieurs à la moyenne régionale¹.

¹ Revenu médian de 22 250 € contre 21 750 € en Bretagne ; 52 % de ménages imposables contre 49 % en Bretagne.

La commune est ouverte sur la rade de Lorient par sept kilomètres de littoral. Elle compte deux ports, deux chantiers navals et une réserve ornithologique classée Natura 2000 (Pen Mané). Un bac la relie au port de Lorient en moins de dix minutes. L'infrastructure routière principale, la voie express Nantes-Brest, est accessible à sept kilomètres au nord. Les principales zones commerciales sont situées sur la commune voisine de Riantec.

La situation géographique de la commune l'enclave aux marges de l'intercommunalité à laquelle elle appartient, Lorient Agglomération². Les communes de la rive ouest, Locmiquélic, Riantec, Port-Louis et Gâvres, sont en effet séparées du reste de l'agglomération par les eaux de la rade et par la communauté de communes Blavet Bellevue Océan, composée de cinq communes autour de Kervignac. Elles sont dès lors incitées à développer des coopérations et des mutualisations locales, propres à la rive ouest de la rade de Lorient.

Carte n°2 : Lorient Agglomération



Source : Pays de Lorient

Dans ce contexte, le principal enjeu pour la commune est de mettre en valeur sa qualité de vie résidentielle à proximité d'une grande ville, alors que l'aménagement de son territoire est particulièrement contraint par son exigüité, sa densité de population déjà élevée³ et les obligations environnementales liées à la situation littorale et à la zone Natura 2000.

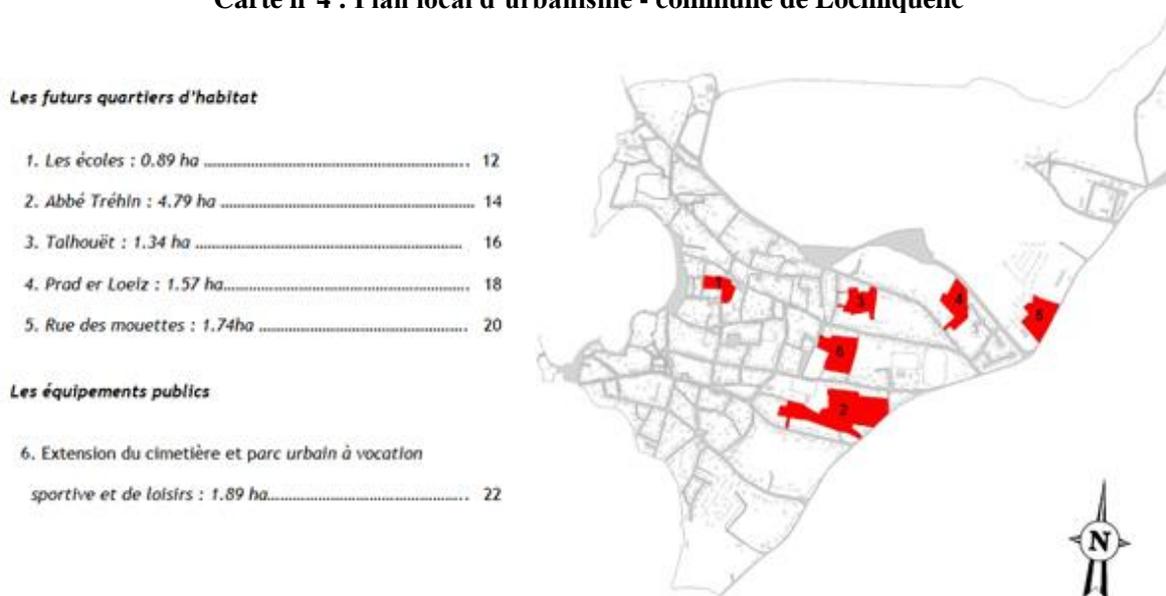
² Lorient Agglomération rassemble 25 communes autour de la ville de Lorient. Voir [le dernier rapport de la chambre sur la gestion de Lorient Agglomération](#), en date du 10 décembre 2020.

³ 1 130 habitants au km² soit dix fois plus que la moyenne bretonne.

La commune conserve la maîtrise de l'aménagement de son espace car Lorient Agglomération ne s'est pas dotée de la compétence d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ainsi que le prévoyait la loi ALUR du 24 mars 2014. Les 25 communes membre ont en effet activé la dérogation permise par l'article 136 de la loi.

Toutefois, les zones naturelles, humides et agricoles représentent plus de la moitié de la commune et le reste du territoire est déjà densément urbanisé. Le plan local d'urbanisme, arrêté en 2015 et révisé en 2018, n'identifie ainsi que six zones, proches du centre-bourg, pouvant se prêter à la construction de logements ou d'équipements par densification urbaine. Le secteur n°1 a ainsi donné lieu à un permis de construire du 10 février 2020 pour la construction de 19 pavillons en location-accession sociale à la propriété.

Carte n°4 : Plan local d'urbanisme - commune de Locmiquélic



Source : plan local d'urbanisme

Du fait des contraintes géographiques et juridiques (règles fixées par la commune dans son plan local d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale du Pays de Lorient), la commune dispose de peu de marges de manœuvre pour accueillir de nouveaux habitants ou de nouvelles activités économiques, quand bien même ses atouts géographiques ou son offre d'équipements publics contribueraient à son attractivité. Son budget est dès lors contraint par des ressources peu dynamiques et sa politique d'investissement doit être adaptée à ce contexte.

2 LA GESTION ADMINISTRATIVE

2.1 Les délégations

Les affaires de la commune sont réglées par le conseil municipal⁴. Les délibérations de celui-ci sont préparées et exécutées par le maire, qui est également le chef de l'administration municipale. Le conseil municipal peut déléguer une partie de ses pouvoirs au maire⁵, qui doit rendre compte des décisions prises dans ce cadre de sa délégation lors des séances du conseil municipal. Le maire peut déléguer une partie de ses fonctions, sous sa surveillance et sa responsabilité, à un ou plusieurs adjoints ou conseillers municipaux délégués⁶.

Par délibération du 15 avril 2014, le conseil municipal de Locmiquélic a notamment délégué au maire la souscription des emprunts, sans limite de montant, et la signature des marchés publics d'un montant inférieur à 207 000 € HT. Le 15 juillet 2020, il a reconduit la large délégation en matière d'emprunt, laissant au maire toute latitude pour déterminer les modalités des prêts, et supprimer la limite de montant pour la signature des marchés publics. Par arrêté du 16 juillet 2020, le maire a délégué à son troisième adjoint sa signature pour tout emprunt et tout marché public, sans davantage fixer de montant plafond.

Cette double délégation large, même si le maire et son adjoint en rendent compte devant le conseil municipal, a pour effet de soustraire au conseil municipal l'approbation d'investissements structurants et de financements qui engagent fortement la commune. À titre d'exemple, si une délégation sans limite de montant avait été accordée pour les marchés publics sur le mandat 2014-2020, le marché de construction d'une nouvelle école primaire et de son restaurant scolaire, pourtant à fort impact pour les finances communales (3 M€), n'aurait pas été soumis au conseil municipal.

S'agissant des emprunts, il est recommandé aux conseils municipaux d'encadrer et de préciser la délégation, pour « refléter la stratégie d'endettement de la collectivité »⁷. À Locmiquélic, une telle démarche apparaît d'autant plus nécessaire que la chambre établira plus loin que le programme pluriannuel d'investissement pour la période 2021-2026 ne peut être financé en l'état que par un recours excessif à l'emprunt (cf. chapitre 4.4).

La commune de Locmiquélic gagnerait donc à plafonner les délégations accordées au maire et à ses adjoints dans ces domaines, ce que le maire s'est engagé à faire en réponse aux observations provisoires.

Recommandation n° 1 Encadrer les délégations accordées au maire par le conseil municipal en matière de gestion de la dette et de marchés publics.

⁴ Article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales

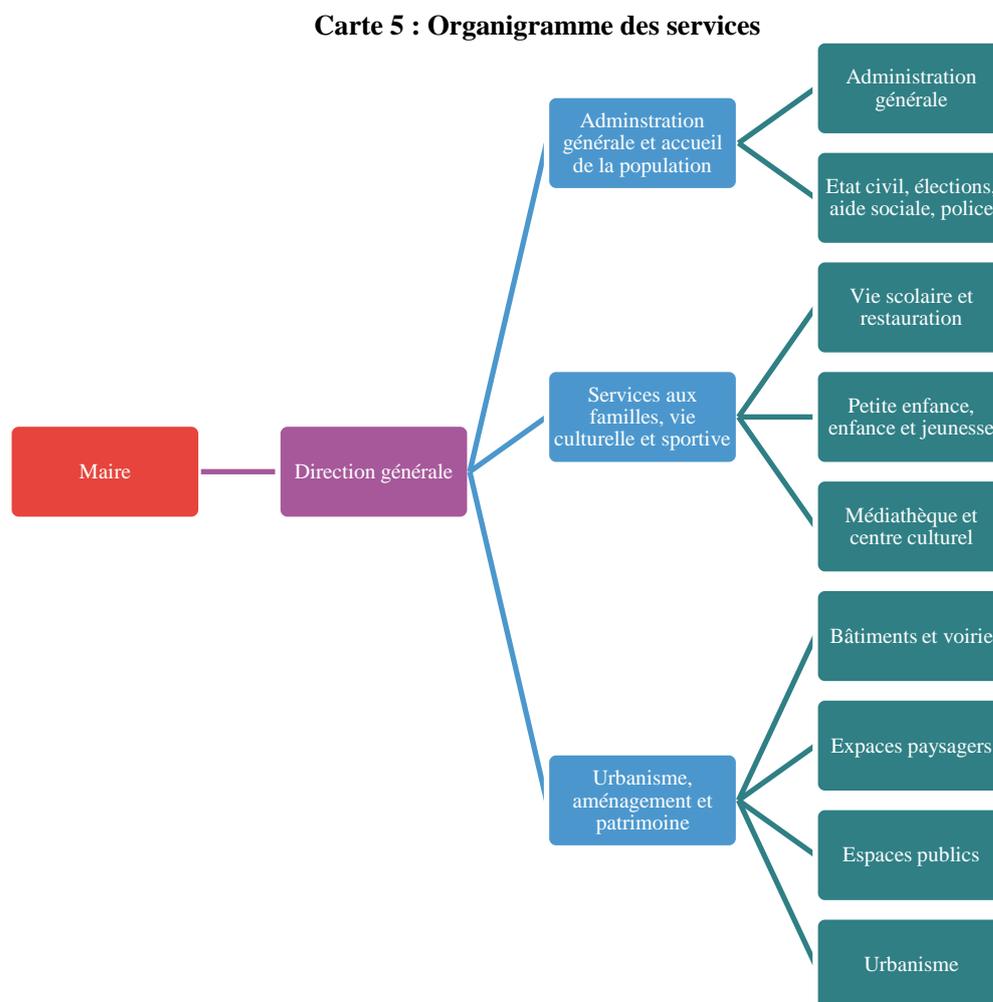
⁵ Article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales

⁶ Article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales

⁷ Circulaire interministérielle du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales.

2.2 L'organisation des services

L'organisation des services est articulée autour de trois pôles recoupant les principaux services publics municipaux : l'administration générale et l'accueil de la population, les services aux familles et la vie culturelle et sportive, l'urbanisme et les services techniques.



Source : CRC d'après commune

Les services communaux sont tous gérés en régie ; aucun n'est délégué à un prestataire privé. Les services techniques sont hébergés par le centre technique municipal de Riantec depuis novembre 2018 en raison du très mauvais état du bâtiment de Locmiquélic.

En application du schéma de mutualisation des services, l'agglomération assure plusieurs missions pour le compte de la commune et notamment l'instruction des dossiers d'urbanisme, l'informatique et des groupements de commande⁸.

⁸ Energie, photocopieurs, logiciels et équipements informatiques, télécommunications.

2.3 Les ressources humaines

2.3.1 Les effectifs

Fin 2020, la commune comptait près de 40 agents à temps plein. Cet effectif est globalement stable depuis 2015

Tableau n° 1 : Effectif communal (en équivalent temps plein – ETP)

<i>Filière</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Administrative</i>	7	7	7	6,9	6,9	6,5
<i>Police</i>	0	0	1	1	1	1
<i>Culturelle</i>	2	2	2	2	2	2
<i>Technique</i>	17,4	15,9	18,1	19,6	18,6	17,6
<i>Animation</i>	9,8	9,8	10,3	10	9,8	9,8
<i>Sport</i>	1	1	1	1	1	1
<i>Contractuels</i>	4,1	3,1	1,1	1,1	1,6	1,8
TOTAL	41,3	38,8	40,5	41,6	40,9	39,7

Source : commune

Le taux d'administration de la commune, c'est-à-dire le nombre d'agents à temps plein pour 1 000 habitants, est de 10,5 soit un niveau inférieur à la moyenne des communes de taille comparable qui est de 12,7⁹.

2.3.2 Les rémunérations

Les agents communaux bénéficient d'un régime indemnitaire qui s'ajoute à leur traitement indiciaire. Le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux repose sur deux principes : il est fixé librement par l'assemblée délibérante dans la limite des montants dont bénéficient les fonctionnaires d'État¹⁰. Il est progressivement unifié depuis 2014 sous la forme d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)¹¹, composé de deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA). L'instauration de ce dernier au sein des collectivités territoriales est désormais impératif en vertu du décret n° 2020-182 du 27 février 2020.

⁹ Communes de 3 500 à 5 000 habitants. Source : DGCL – Les collectivités locales en chiffres 2019

¹⁰ Article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale ; article 1^{er} du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié.

¹¹ Décret n°2014-513 du 20 mai 2014.

La commune de Locmiquélic a mis en œuvre le RIFSEEP par une délibération du 30 novembre 2017 prenant effet au 1^{er} janvier 2018. Les montants d'IFSE sont conformes aux référentiels de la fonction publique de l'Etat ; le CIA oscille entre 250 et 660 € par agent. La directrice générale des services perçoit également la prime de responsabilité des emplois administratifs de direction (PREAD)¹², dont le cumul avec le RIFSEEP est autorisé.

En application de la délibération de 2017, certaines primes antérieures sont demeurées pour les cadres d'emploi qui, à l'époque, attendaient un arrêté ministériel pour être concernés¹³ par le RIFSEEP.

Ces arrêtés ayant été pris, l'ensemble des agents communaux bénéficient du RIFSEEP depuis 2020 mais la commune n'a pas actualisé la délibération en ce sens, ce que la chambre lui demande de faire. Le maire s'y est engagé en réponse aux observations provisoires.

2.3.3 L'organisation du travail

Le temps de travail des agents, les heures supplémentaires, les astreintes et les avantages en nature ont été examinés par la chambre et n'appellent pas d'observations. La commune a élaboré un règlement du personnel particulièrement complet, actualisé en 2018.

¹² Prime instaurée par le décret n°88-631 du 6 mai 1988.

¹³ Le personnel technique perçoit encore l'indemnité spécifique de service ; le personnel de la filière culturelle l'IAT, l'IEMP et la prime de sujétions spéciales.

3 LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

3.1 La transparence de l'information

3.1.1 A destination du conseil municipal

Le conseil municipal vote le budget et prend donc les principales décisions engageant les finances de la commune, en vertu de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales. Il doit débattre des orientations budgétaires avant ce vote, sur la base d'un rapport circonstancié du maire présentant notamment « *les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la structure et la gestion de la dette* »¹⁴. Les rapports présentés par le maire de Locmiquélic sont de bonne facture mais ne comportent les engagements pluriannuels que depuis 2021.

Par ailleurs, les budgets et les comptes des communes doivent présenter des informations détaillées sur la situation de la collectivité, selon une maquette homogène, afin de garantir aux élus qui les adoptent et aux citoyens qui les consultent la transparence de l'information financière¹⁵. Les documents de la commune de Locmiquélic sont complets, à l'exception des amortissements et de l'état par opération d'équipement.

Les biens à amortir et les durées applicables figurent dans le rapport d'orientations budgétaires 2021 ; la chambre invite la commune à les inclure dans ses documents budgétaires et comptables.

L'état par opération d'équipement permet d'identifier les dépenses et les recettes des principaux projets d'investissement. Son utilité a été réduite ces dernières années par le fait que les principaux investissements engagés ont été couverts par l'autorisation de programme « cœur de ville ». Il appartiendra toutefois à la commune de le renseigner au cours des prochaines années afin d'assurer un suivi des opérations engagées.

¹⁴ Le contenu du rapport est normé par l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales. La commune de Locmiquélic n'est pas concernée par les prescriptions en matière d'information sur la gestion des ressources humaines et les dépenses de personnel, applicables aux communes de plus de 10 000 habitants.

¹⁵ Article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, précisé par l'instruction codificatrice M14 Tome 2, Titre 1 Chapitre 4 § 1.2.1.4 pour le budget primitif et Titre 4 Chapitre 1 § 6.2 pour le compte administratif.

3.1.2 A destination du citoyen

La loi a adapté l'impératif démocratique de diffusion des informations budgétaires et financières aux nouvelles technologies. Depuis 2015, les communes ont ainsi l'obligation de mettre en ligne dans un délai d'une semaine le compte-rendu des conseils municipaux¹⁶ ; elles doivent en outre publier chaque année sur leur site internet « *une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles* » et les notes explicatives annexées au budget primitif et au compte administratif¹⁷, ainsi que le rapport d'orientations budgétaires (ROB)¹⁸. Il en va de même des données essentielles des conventions d'attribution de subventions d'un montant supérieur à 23 000 €¹⁹.

Depuis 2019, la commune publie les comptes rendus des conseils municipaux et la liste des marchés publics passés. S'agissant des informations financières, seuls le budget primitif 2020 et le rapport d'orientations budgétaires 2021 figurent sur son site internet ; n'y figurent ni la présentation synthétique ni les notes explicatives prévues par la loi. Une publication des documents budgétaires et comptables sur plusieurs années constituerait une bonne pratique, de nature à améliorer l'information des citoyens. Enfin, la commune ne publie pas les données essentielles des subventions qu'elle accorde aux tiers.

La chambre demande par conséquent à la commune de se conformer aux obligations législatives et réglementaires en matière de publication d'informations, ce que le maire s'est engagé à faire en réponse aux observations provisoires.

Recommandation n° 2 Publier les données relatives à la situation financière et aux subventions accordées aux tiers, conformément à la réglementation.

3.2 La gestion budgétaire

3.2.1 Le pilotage budgétaire

La commune ne dispose pas de tableaux de bord pour suivre l'exécution de son budget. Elle a en revanche élaboré en 2016 un programme pluriannuel d'investissement pour la période 2016-2020. Elle en a élaboré un nouveau fin 2020 pour la durée de la mandature, jusqu'en 2026. Ce dernier, inséré dans le rapport d'orientations budgétaires pour 2021, gagnerait toutefois à être enrichi en ce qu'il ne s'appuie pas sur des prévisions de fonctionnement permettant de calculer un autofinancement prévisionnel et, partant, un besoin de financement à couvrir. Le maire s'y est engagé en réponse aux observations provisoires.

¹⁶ Article L.2121-25 du CGCT tel que modifié par l'article 84 de la loi NOTRé du 7 août 2015.

¹⁷ Article L. 2313-1 du CGCT tel que modifié par l'article 107 de la loi NOTRé du 7 août 2015 : article R. 2313- 8 du CGCT (relatif au délai d'un mois).

¹⁸ Il s'agit du rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires (DOB) de l'exercice prévu à l'article L.2312-1 du CGCT.

¹⁹ Article 2 du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 pris pour l'application de l'article 18 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. La publication peut être réalisée sur le portail unique interministériel www.data.gouv.fr

L'analyse financière prospective, réalisée par la chambre en lien avec la commune, a pour vocation d'accompagner celle-ci dans l'élaboration d'un outil complet de pilotage pluriannuel de son budget, qui apparaît d'autant plus nécessaire qu'elle dispose de peu de marges de manœuvre en fonctionnement (cf. chapitre 4).

Par ailleurs, la commune a ouvert par délibération du 7 avril 2016 une autorisation de programme pour suivre les travaux de réaménagement du cœur de ville, d'un montant total de 4,75 M€²⁰. Cet outil, régi par l'article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales, permet aux communes d'assurer un suivi budgétaire des opérations d'investissement structurantes et pluriannuelles, et d'en décliner chaque année les dépenses sous la forme de crédits de paiement²¹. Le montant de l'autorisation de programme a bien été révisé annuellement selon l'évolution du projet et les crédits de paiement ont été redéployés pour tenir compte des réalisations. En revanche, aucune délibération annuelle n'a été prise pour approuver ces révisions, ainsi que l'exige l'article R. 2311-9 du code général des collectivités territoriales. L'autorisation de programme a été clôturée le 1^{er} avril 2021, après achèvement des travaux : elle n'a finalement été exécutée qu'à hauteur de 3,74 M€, les travaux d'aménagement de l'espace public ayant été abandonnés.

3.2.2 L'exécution budgétaire

Les communes sont tenues d'adopter un budget annuel et en équilibre dans la mesure où le conseil municipal, assemblée délibérante élue, est seul compétent pour autoriser les dépenses et les recettes, les premières justifiant la levée des impôts locaux²². Ceci implique que la collectivité procède à une estimation sincère des dépenses et des recettes, et assure un pilotage fin de leur exécution en cours d'année.

Les taux d'exécution du budget de la commune de Locmiquélic sont satisfaisants. En fonctionnement, une légère surestimation des dépenses et une légère sous-estimation des recettes répondent au principe de prudence. En investissement, le taux d'exécution des dépenses est de 68 % en moyenne et atteint 80 % depuis 2018, ce qui traduit un progrès dans le pilotage des projets.

3.3 La fiabilité des comptes

Selon les principes généraux du droit comptable, les comptes annuels doivent être réguliers, sincères et présenter une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat. La fiabilité des comptes communaux n'appelle pas d'observations de la part de la chambre.

²⁰ Comprend les travaux de l'école Georgeault, le réseau de chaleur et l'aménagement de l'espace public du rond-point de l'école Georgeault à la placette en haut de la rue de la Mairie.

²¹ En application de l'article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales, « *les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement. Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes* ».

²² Voir notamment les articles L. 2311-1 et L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

4 LA SITUATION FINANCIERE

Les finances communales sont retracées dans un unique budget principal.

4.1 Les performances financières

Tableau n° 2 : Le cycle de fonctionnement

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Ressources fiscales propres</i>	1 840 838	1 834 460	1 834 433	1 933 050	1 923 394	1 969 363	1,4%
+ <i>Fiscalité reversée</i>	-2 751	-4 321	-10 603	-12 511	-13 221	67 909	n.s.
= <i>Fiscalité totale</i>	1 838 087	1 830 138	1 823 830	1 920 539	1 910 173	2 037 273	2,1%
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	247 031	251 413	246 136	301 090	324 145	258 025	0,9%
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	1 019 137	954 375	936 575	942 603	999 357	933 696	-1,7%
+ <i>Travaux en régie</i>	1 996	0	0	14 894	0	0	-100,0%
= Produits de gestion	3 106 251	3 035 926	3 006 540	3 179 126	3 233 675	3 228 994	0,8%
<i>Charges à caractère général</i>	726 426	770 062	742 544	719 404	744 352	657 250	-2,0%
+ <i>Charges de personnel</i>	1 445 163	1 494 457	1 540 087	1 605 505	1 653 958	1 662 299	2,8%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	155 798	159 315	182 788	169 885	197 294	205 153	5,7%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	158 808	157 031	160 355	167 495	153 605	126 730	-4,4%
= Charges de gestion	2 486 195	2 580 866	2 625 774	2 662 288	2 749 210	2 651 432	1,3%
Excédent brut de fonctionnement	620 056	455 061	380 767	516 838	484 465	577 562	-1,4%
<i>en % des produits de gestion</i>	20,0%	15,0%	12,7%	16,3%	15,0%	17,9%	
<i>Moyenne communes 3 500 à 5 000 habitants</i>	20,3%						
+/- <i>Résultat financier</i>	-83 193	-71 943	-62 381	-73 203	-67 933	-96 909	3,1%
+/- <i>Résultat exceptionnel</i>	8 332	2 345	66	21 647	2 864	-2 086	n.s.
= CAF brute	545 195	385 462	318 451	465 282	419 396	478 568	-2,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	17,6%	12,7%	10,6%	14,6%	13,0%	14,8%	
<i>Moyenne communes 3 500 à 5 000 habitants</i>	18,6%						

Source : CRC d'après comptes de gestion ; DGFIP

4.1.1 Les soldes intermédiaires de gestion

Les charges de gestion de la commune ont progressé plus vite que les produits mais à un rythme néanmoins modéré : 1,3 % par an en moyenne depuis 2015 contre 0,8 % par an pour les produits.

Il en résulte que l'excédent de fonctionnement est passé de 20 % des produits en 2015 à 15 % en 2019 ; il s'est redressé à 18 % en 2020 du fait d'une stabilisation des produits tandis que les charges ont baissé de près de 100 000 €. De même, après avoir diminué de près de 40 % entre 2015 et 2017, l'autofinancement brut s'est stabilisé autour de 450 000 € par an depuis 2018 soit environ 14 % des produits de gestion, niveau correct mais inférieur à celui atteint en 2015. Ces niveaux demeurent toutefois fragiles : ils sont inférieurs à la moyenne des communes de taille comparable alors qu'ils s'en approchaient en 2015. Par habitant, ils sont même inférieurs de moitié à cette moyenne²³.

4.1.2 Les produits de fonctionnement

L'augmentation des produits a été portée par le dynamisme des ressources fiscales (+2,1 % par an, + 200 000 €). La taxe foncière et la taxe d'habitation y ont contribué à hauteur de 122 000 € et les droits de mutation sur les ventes immobilières à hauteur de 41 000 €.

Les taux d'imposition sont inchangés depuis 2015 ; la commune a donc bénéficié d'une hausse régulière des bases. En l'absence d'augmentation de la population, celle-ci résulte principalement des actualisations nationales annuelles et seulement à la marge de l'amélioration de leurs résidences par les particuliers²⁴.

Tableau n° 3 : Evolution des bases fiscales 2015-2019

	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti
<i>Variation annuelle moyenne</i>	1,2%	1,7%
<i>dont actualisation nationale</i>	1,12%	1,12%
<i>dont amélioration des résidences</i>	0,07%	0,55%

Source : lois de finances ; DGFIP ; calculs CRC

La taxe d'habitation, en cours de suppression et qui sera compensée en valeur 2020 par l'Etat, est l'impôt qui présentait le plus de marges de manœuvre avec des bases supérieures à la moyenne et un taux inférieur. A l'inverse, si le rendement par habitant de la taxe foncière est supérieur à la moyenne, ses bases sont limitées et son taux déjà élevé.

²³ En 2019 : 116 € d'excédent brut contre 208 € en moyenne pour les communes de 3500 à 5000 habitants ; 100 € de CAF brute 191 € en moyenne (source : DGCL/DGFIP).

²⁴ La valeur locative cadastrale, base des impôts locaux, est réévaluée au cas par cas lorsqu'un propriétaire immobilier construit un bien, change sa consistance, son affectation, ses caractéristiques physiques ou son environnement (article 1517 du code général des impôts).

Tableau n° 4 : Eléments de fiscalité (2019)

<i>en € par habitant</i>	Bases		Taux		Rendement (produit par habitant)	
	Locmiquélic	Moyenne	Locmiquélic	Moyenne	Locmiquélic	Moyenne
<i>Taxe d'habitation</i>	1 536	1 423	12,23%	14,26%	188	203
<i>Foncier bâti</i>	980	1 251	25,75%	18,93%	253	237
<i>Foncier non bâti</i>	4	27	41,20%	48,91%	2	13

Source : DGFIP ; moyenne des communes de 3500 à 5000 habitants

Les marges de manœuvre fiscales de la commune sont en conséquence limitées, l'effort fiscal consenti par le contribuable locmiquellicain étant déjà supérieur à la moyenne des communes de taille comparable (1,19 contre 1,10)²⁵.

Les droits de mutation ont pour leur part doublé entre 2015 et 2020 du fait du dynamisme du marché de l'immobilier²⁶.

Depuis 2015, le dynamisme des ressources fiscales a été neutralisé pour plus de moitié par la baisse des dotations de l'Etat (- 115 000 €) qui, en raison du tassement de la population municipale, se poursuit depuis 2018 en dépit de la fin de la contribution au redressement des finances publiques²⁷.

Enfin, en 2020, la crise sanitaire a grevé les ressources d'exploitation (- 20 % soit - 66 000 €). Celles-ci étaient en progression depuis 2018 du fait de l'augmentation des tarifs des services publics communaux.

Tableau n° 5 : Ressources d'exploitation

<i>Redevance</i>	Évolution 2015/2019	Évolution 2019/2020
<i>Services culturels</i>	18%	-77%
<i>Services sportifs et de loisirs</i>	67%	-15%
<i>Services sociaux</i>	59%	-23%
<i>Services périscolaire et restauration</i>	29%	-25%
<i>Droits de port</i>	43%	-11%
<i>Revenu des immeubles</i>	12%	-17%

Source : CRC d'après les comptes

²⁵ L'effort fiscal est le rapport entre le produit des impôts directs locaux (taxe d'habitation, taxes foncières sur le bâti et sur le non bâti) à Elven, et le produit théorique qui résulterait de l'application aux bases fiscales de la commune des taux moyens nationaux d'imposition.

²⁶ Le circuit de perception des droits de mutation à titre onéreux a évolué sur la période : entre 2015 et 2018, il était directement perçu par la commune sous forme de taxe additionnelle ; en 2019, elle a perçu une dotation de l'Etat en compensation de la suppression de cette taxe additionnelle ; depuis 2020, elle bénéficie du fonds départemental de péréquation.

²⁷ Prévu pour la première fois dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, le principe d'une contribution des collectivités au redressement des finances s'est traduit par une baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

4.1.3 Les charges de fonctionnement

La progression des charges de gestion, de 1,3 % par an, reste maîtrisée.

Elle est en premier lieu liée à l'augmentation des charges de personnel de 220 000 € depuis 2015. L'effectif des services étant quasiment stable, cette hausse s'explique par les mesures nationales (47 000 €)²⁸, la mise en place de la réforme du régime indemnitaire (RIFSEEP) qui a conduit à des revalorisations (30 000 €), l'avancement des agents à l'ancienneté (70 000 €), l'avancement de grade des responsables de pôles (25 000 €), le coût croissant de l'assurance couvrant l'absentéisme des agents (40 000 €).

Il en résulte que les charges de gestion se sont rigidifiées : les charges de personnel en représentent désormais 58,6 % contre 55 % en 2015 ; ce ratio est supérieur à la moyenne des communes de même taille, qui est de 53 %. Les dépenses de personnel n'apparaissent toutefois pas excessives : elles s'élèvent à 396 €/habitant contre 446 en moyenne pour les communes de taille comparable, et le taux d'administration est inférieur à la moyenne (cf. 2.3.1).

Les subventions versées ont quant à elles progressé sous l'effet du vote d'une participation de 20 000 € aux frais du chantier nature et patrimoine « les ateliers d'asphodèle », de la prise en charge partielle du salaire du garde du littoral et d'une participation supplémentaire de 8 000 € au fonctionnement de l'école privée en raison d'une hausse des effectifs de 20 élèves.

À l'inverse, la commune a globalement stabilisé ses charges générales entre 2015 et 2019 ; la baisse de 12 % enregistrée en 2020 s'expliquant par de moindres dépenses en raison de la crise sanitaire²⁹. Les autres charges de gestion ont également baissé de près de 30 000 € en 2020, principalement du fait de la baisse des indemnités des élus au premier semestre (- 17 000 €).

4.2 Le financement des investissements

La commune a investi 6,1 M€ depuis 2015, ciblés sur quatre investissements structurants :

- La rénovation de l'école maternelle Ty Douar et de son restaurant en 2016 (1,2 M€) ;
- La construction de l'école élémentaire Georgeault et de son restaurant en 2016-2017 (3 M€) ;
- La construction d'une salle multi-activités en 2018-2019 (0,45 M€) en réponse à la fermeture de la salle polyvalente en mai 2017 à la suite d'intempéries ayant compromis son étanchéité.
- La construction d'une chaufferie-bois et d'un réseau de chaleur en 2016-2017 (0,77 M€) ;

²⁸ Revalorisation du point d'indice en 2016 et en 2017 pour 12 000 € ; protocole de modernisation des parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) en 2015, 2017, 2019 et 2020 pour 35 500 €.

²⁹ Carburants (-2 500 €), aliments pour la cantine (-30 000 €), fournitures diverses (-20 000 €), etc.

Les trois premiers ont consisté en la remise en état d'équipements vétustes pour garantir la sécurité des usagers (les écoles dataient de la fin des années 1950). La chaufferie-bois et le réseau de chaleur, inclus dans le projet de rénovation du quartier des écoles, ont en revanche constitué un équipement nouveau destiné à « *contribuer à la diminution des émissions de gaz à effet de serre* » et à développer « *une production d'énergie alternative aux énergies fossiles* »³⁰. La commune a indiqué que ce projet avait été engagé en réponse au besoin de remplacement des chaudières de l'ensemble des bâtiments publics communaux, à un moment où ce type d'investissement bénéficiait de subventions de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). La chaufferie a également vocation à alimenter les 19 maisons en cours de construction à proximité des écoles.

La commune a finalement renoncé à rénover la voirie du quartier des écoles, initialement comprise dans le programme d'investissement pour un montant d'un million d'euros, en raison de ses capacités financières limitées.

La commune a investi de façon mesurée puisque sur la période 2015-2019, elle a dépensé 15 % de moins que les communes de taille comparable³¹. 69 % de ses dépenses, soit 4,2 M€, ont porté sur des équipements scolaires et périscolaires.

Toutefois, du fait de son cycle de fonctionnement peu performant et du coût significatif de sa dette, la commune a consommé 75 % de son autofinancement pour rembourser ses annuités d'emprunt. Il en résulte que son autofinancement disponible n'a représenté que 11 % du financement des investissements. Elle a par ailleurs obtenu de l'État et des autres collectivités des subventions d'un montant inférieur à la moyenne des communes comparables³². Il en résulte que pour boucler le financement de ses investissements, la commune a recouru à l'emprunt à hauteur de 3 M€, soit près de la moitié du financement total mobilisé. Par comparaison, sur la même période, l'emprunt a représenté en moyenne 17 % des ressources d'investissement dans les communes de taille comparable.

³⁰ Délibération du 4 février 2016

³¹ 1 344 € de dépenses d'équipement par habitant contre 1 547 € en moyenne dans les communes de 3500 à 5000 habitants.

³² 233 € par habitant sur la période 2015-2019 contre 321 € en moyenne dans les communes de 3500 à 5000 habitants.

Graphique n° 1 : Le financement des investissements

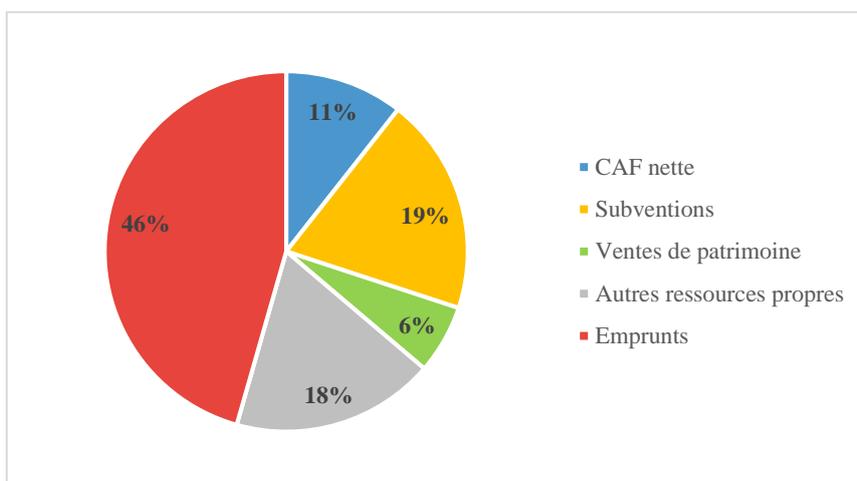


Tableau n° 6 : Le financement des investissements

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
CAF brute	545 195	385 462	318 451	465 282	419 396	478 568	2 612 355
- Annuité en capital de la dette	457 628	397 863	260 418	284 775	240 169	283 975	1 924 827
= CAF nette ou disponible	87 568	-12 401	58 033	180 508	179 228	194 593	687 528
+ TLE et taxe d'aménagement	37 776	31 096	35 479	30 951	47 106	53 380	235 788
+ Fonds de compensation de la TVA	158 667	128 109	69 900	77 089	125 425	311 790	870 980
+ Subventions d'investissement	80 314	128 122	77 754	348 052	341 506	296 361	1 272 110
+ Fonds affectés à l'équipement	0	0	0	0	-17 435	92 500	75 065
+ Produits de cession	1 088	280 000	98 500	5 200	15 486	1 663	401 937
= Financement propre disponible	365 413	554 927	339 666	641 800	691 316	950 288	3 543 408
Financement propre disponible / dépenses d'équipement							58%
- Dépenses d'équipement	501 393	685 029	824 180	1 898 294	1 649 961	554 516	6 113 374
- Subventions d'équipement	0	0	0	39 539	43 117	52 090	134 746
- Autres	6 210	0	0	1 000	0	500	7 710
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-142 190	-130 102	-484 515	-1 297 033	-1 001 763	344 182	-2 711 421
Nouveaux emprunts de l'année	100 000	251 777	950 418	850 000	817 653	0	2 969 848
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-42 190	121 675	465 903	-447 033	-184 110	344 182	258 427

Source : CRC d'après comptes de gestion

4.3 La situation bilancielle

4.3.1 L'endettement

L'endettement de la commune a progressé de 37 % depuis 2015, sous l'effet des 3 M€ d'emprunts mobilisés pour financer le cycle d'investissement. Ainsi, fin 2020, l'encours total de la dette représentait 120 % des recettes de fonctionnement et 935 € par habitant, soit un niveau supérieur de 25 % à la moyenne des communes de taille comparable.

Tableau n° 7 : L'endettement communal

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Encours de dette au 31 décembre</i>	2 844 166	2 486 539	2 340 453	3 030 453	3 595 678	4 173 162	3 889 688
<i>Capacité de désendettement, en années (dette / CAF brute)</i>	6,0	4,6	6,1	9,5	7,7	10,0	8,1
<i>Charge d'intérêts et pertes nettes de change</i>	94 250	83 223	71 952	62 404	73 242	67 956	96 926
<i>Taux d'intérêts apparent</i>	3,3%	3,3%	3,1%	2,1%	2,0%	1,6%	2,5%

Source : CRC d'après comptes de gestion

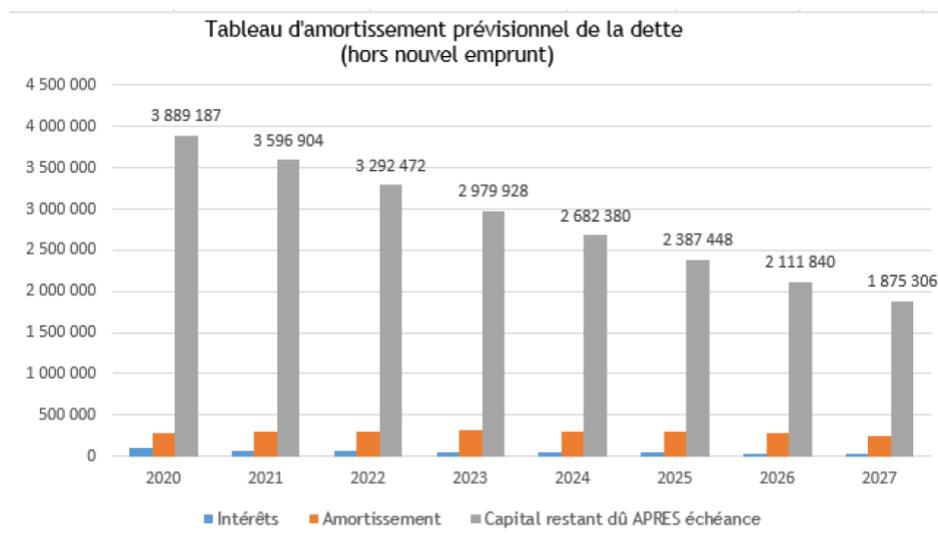
La capacité de désendettement de la commune, c'est-à-dire le nombre d'années qu'il lui faudrait pour rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement, a ainsi été divisée par deux entre 2015 et 2019, passant de moins de cinq ans à dix ans. Elle s'est améliorée en 2020, revenant à huit ans, soit un niveau inférieur au seuil prudentiel de douze ans utilisé comme référence par la loi de programmation des finances publiques³³.

Par ailleurs, les emprunts souscrits sur la période l'ont été à des conditions favorables et à des taux fixes donc dépourvus de risque. Le taux d'intérêt moyen de la dette est ainsi passé de 3,3 % en 2015 à 2,5 % en 2020. Les charges d'intérêts ont progressé de 16 % depuis 2015 alors que l'encours de dette a augmenté de 56 %.

La commune présente donc un endettement élevé, fortement accru depuis 2015 pour financer les investissements réalisés, mais qui demeure soutenable en l'état. En l'absence de nouveaux emprunts, l'endettement devrait être réduit de moitié d'ici à 2027, mais l'annuité de remboursement ne devrait diminuer que très progressivement.

³³ Article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

Graphique n° 2 :



Source : commune

4.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie

À l'occasion de son cycle d'investissement 2015-2020, la commune a consolidé à la marge son fonds de roulement (+0,26 M€). En l'absence de retard significatif dans le paiement de ses fournisseurs, qui réduirait le besoin en fonds de roulement, la commune a conservé un niveau de trésorerie satisfaisant qui atteignait fin 2020 près de trois mois de charges courantes.

Tableau n° 8 : La constitution de la trésorerie

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement	380 160	337 970	459 645	925 548	478 515	294 405	638 587	13,6%
- Besoin en fonds de roulement	11 478	24 861	24 044	64 573	1 871	-34 032	24 431	-0,3%
=Trésorerie	368 682	313 109	435 601	860 975	476 643	328 438	614 156	14,4%
en jours de charges courantes	52	44,5	60	117	64	43	82	

Source : CRC d'après comptes de gestion

4.4 Perspectives financières

La commune n'a pas réalisé d'analyse prospective de sa situation financière pour vérifier la soutenabilité de son programme d'investissement pour le mandat 2021-2026. La chambre en a élaboré une sur la durée du mandat.

4.4.1 Les hypothèses

La chambre a retenu les hypothèses ci-après, arrêtées en dialogue avec la commune.

Les hypothèses de dépenses de fonctionnement, et en particulier la stabilisation des charges générales, n'apparaissent pas irréalistes au regard de la situation constatée sur la période 2015-2019 mais la commune devra faire preuve de la plus grande rigueur dans sa gestion quotidienne pour les respecter.

Tableau n° 9 : Perspectives financières – hypothèses en fonctionnement

<i>Dépense / recette</i>	<i>Hypothèses</i>	<i>Remarques</i>
<i>Ressources fiscales propres</i>	+ 1% par an	1,4%/an entre 2015 et 2020. Hypothèse prudente du fait de l'aléa sur le marché de l'immobilier, donc sur les droits de mutation.
<i>Ressources d'exploitation</i>	+ 0,6% par an	Rattrapage <i>covid</i> en 2021
<i>Dotations</i>	+ 0,5% par an	Stabilité entre 2021 et 2023 puis +1%/an à partir de 2024 sous l'effet de l'occupation des nouveaux logements prévus au PLU.
<i>Fiscalité reversée (Etat + EPCI)</i>	+ 1% par an	
<i>Charges générales</i>	constantes	Rattrapage <i>covid</i> en 2021 puis constantes
<i>Charges de personnel</i>	+ 1,5% par an	2,8%/an entre 2015 et 2020. Maîtrise possible par quatre départs en retraite d'ici à 2026.
<i>Subventions de fonctionnement</i>	+ 0,5% par an	
<i>Autres charges de gestion</i>	+ 0,5% par an	
<i>Résultat exceptionnel</i>	0	

Source : commune

Le rapport d'orientations budgétaires présenté par le maire au conseil municipal du 11 février 2021 comportait un programme pluriannuel d'investissement de 5,5 M€ entre 2021 et 2026. Ce montant traduit une forte réduction par rapport au programme initial de la nouvelle équipe municipale, qui s'élevait à 9,5 M€. Le maire a également indiqué que son objectif était de ne pas recourir à l'emprunt au cours de son mandat.

Les principales opérations prévues étaient :

- La construction d'une nouvelle salle polyvalente (1 M€).
- Le réaménagement d'une partie de de l'espace public du centre-bourg, Grand Rue (850 000 €) et place Jean Jaurès (500 000 €).
- La réhabilitation du centre technique municipal (350 000 €).
- Le remplacement du toit de la salle de sport (300 000 €).
- L'extension du cimetière (250 000 €).
- Divers travaux de voirie (180 000 €).

À l'exception du réaménagement de l'espace public du centre-bourg, ces travaux répondent à des besoins souvent urgents de maintenance du patrimoine communal. En particulier, la salle polyvalente actuelle est fermée depuis mai 2017 à la suite d'intempéries ayant compromis l'étanchéité du toit, et le centre technique municipal est inutilisable depuis 2018 notamment du fait de la présence d'amiante. S'agissant de la Grand Rue, le maire indique qu'il souhaite saisir l'opportunité des travaux que Lorient Agglomération réalisera sur les réseaux d'évacuation des eaux fin 2021 et début 2022, pour reprendre et embellir ce qui constitue la principale rue commerçante de la commune.

Dans la limite des rares espaces qu'elle est a prévu d'urbaniser par densification, la commune souhaite également attirer les jeunes familles. Pour ce faire, elle a prévu d'acquérir des terrains dans les « dents creuses » à urbaniser pour y construire des logements (95 000 €) et d'aménager des espaces de jeux et de rencontres pour les familles et les enfants (85 000 €).

À la clôture de l'instruction, la commune a indiqué que la construction d'une nouvelle salle polyvalente et la réhabilitation du centre technique municipal ne figuraient plus parmi les projets envisagés, faute de financements suffisants. Elle envisage d'ailleurs de vendre le bâtiment du centre technique en 2024 pour 140 000 €.

L'analyse prospective qui suit a donc pour objectif d'estimer le volume d'investissement que la commune devrait pouvoir réaliser d'ici à 2026 sans lever d'emprunt.

4.4.2 Une capacité d'investissement limitée sur la période 2021-2026

En application des hypothèses retenues, la commune stabiliserait jusqu'en 2026 son excédent de fonctionnement et sa capacité d'autofinancement brute à un niveau faible, entre 12 et 13 % des produits de gestion pour le premier et entre 11 et 12 % de ces mêmes produits pour la seconde.

Tableau n° 10 : Perspectives financières – le cycle de fonctionnement

<i>en milliers d'euros</i>	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<i>Ressources fiscales propres</i>	2 009	2 029	2 049	2 070	2 090	2 111
+ <i>Fiscalité reversée</i>	63	64	64	65	66	66
= <i>Fiscalité totale</i>	2 072	2 092	2 113	2 134	2 156	2 177
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	315	313	316	320	323	326
+ <i>Dotations et participations</i>	929	928	928	938	947	956
= <i>Produits de gestion (a)</i>	3 315	3 334	3 358	3 392	3 425	3 460
<i>Charges à caractère général</i>	800	800	800	800	800	800
+ <i>Charges de personnel</i>	1 723	1 748	1 775	1 801	1 828	1 856
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	211	212	213	214	215	217
+ <i>Autres charges de gestion</i>	146	147	148	148	149	150
= <i>Charges de gestion (b)</i>	2 879	2 907	2 935	2 964	2 993	3 022
<i>Excédent brut de fonctionnement (a-b)</i>	436	427	423	428	433	438
<i>en % des produits de gestion</i>	13,1%	12,8%	12,6%	12,6%	12,6%	12,7%
- <i>Charges d'intérêts</i>	71	58	51	44	38	32
= <i>CAF brute</i>	365	369	372	384	395	406
<i>en % des produits de gestion</i>	11,0%	11,1%	11,1%	11,3%	11,5%	11,7%

Source : calculs CRC

La baisse progressive des remboursements d'emprunts permettrait à la commune de rétablir très progressivement son autofinancement net, mais ils consommeraient tout de même 80% de l'autofinancement brut dégagé. L'autofinancement net demeurerait ainsi très inférieur aux 180 000 à 190 000 € annuels dégagés entre 2018 et 2020. Les ressources d'investissement seraient complétées en 2021 par la vente des terrains constructibles à proximité des écoles et en 2024 par la vente de l'ancien centre technique municipal.

Dans ces conditions, la commune dégagerait sur la période 2021-2026 une capacité de financement des investissements de 1,63 M€. Ces dépenses pourraient être majorées du montant du FCTVA et des subventions d'investissements générés par les opérations d'équipement réalisées, soit d'environ 30 %, et ainsi aboutir à une capacité de financement d'environ 2 M€ sur la période hors emprunt.

Tableau n° 11 : Perspectives financières – le financement des investissements

<i>en milliers d'euros</i>	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Cumul
CAF brute	365	369	372	384	395	406	2 289
- Remboursement de la dette en capital	293	305	314	299	297	300	1 798
= CAF nette	72	63	58	84	98	116	491
<i>en % des produits de gestion</i>	2,2%	1,9%	1,7%	2,5%	2,9%	3,3%	
Taxes locales d'équipement	40	50	50	50	50	50	290
+ FCTVA	91	164	À calculer selon les investissements en année n-1				255
+ Subventions d'investissement. reçues	216	À déterminer selon les investissements					216
+ Produits de cession	240	0	0	140	0	0	380
Financement propre disponible	658	277	108	274	148	166	1 632

Source : calculs CRC

Les marges de manœuvre sont limitées : elles représentent 65 € par habitant et par an. Pour comparaison, la commune a investi 233 € par habitant et par an entre 2015 et 2019.

Le financement propre disponible dégagé, même majoré du FCTVA et des subventions d'investissement obtenues, serait en tout état de cause insuffisant pour permettre à la commune de réaliser son programme d'investissement sur la période 2021-2026. Il appartiendra donc au conseil municipal de prioriser les projets au sein du programme pluriannuel présenté dans le rapport d'orientations budgétaires 2021, pour adapter la politique d'investissement de la commune à ses capacités financières et à son objectif de ne pas recourir à l'emprunt. Il pourra notamment s'interroger sur le devenir de la salle polyvalente et sur son changement de destination. En effet, sans endettement supplémentaire, la commune ne disposera pas de moyens financiers suffisants pour la rénover d'ici la fin du mandat en cours et le bâtiment, fermé depuis mai 2017, resterait inutilisé près de 10 ans au risque de se dégrader davantage et de générer des dépenses d'entretien et de maintenance.

4.4.3 Desserrer la contrainte financière par une coopération accrue avec les communes voisines

Si la commune de Locmiquélic dispose de peu de marges de manœuvre pour améliorer ses performances financières en fonctionnement et ainsi accroître ses ressources disponibles pour investir, la chambre l'invite à explorer deux pistes de nature à contribuer à desserrer la contrainte sur son budget de fonctionnement : la mutualisation de ses services techniques avec la commune voisine de Riantec et la facturation d'un forfait scolaire.

D'une part, la commune dispose d'un centre technique municipal inutilisable depuis 2018 en raison de la présence d'amiante dans les locaux. Elle a donc conclu en septembre 2018 une convention avec la commune de Riantec pour héberger ses services techniques au sein du centre technique municipal de cette commune, en contrepartie d'un loyer de 2 887 € par mois. Certes convenue dans l'urgence, cette mutualisation a été rendue possible par la capacité du bâtiment de Riantec, récemment construit.

La commune de Locmiquélic a renoncé à réhabiliter son bâtiment et envisage de le vendre en 2024 pour construire des logements sur son emplacement. La mutualisation des locaux avec les services techniques de Riantec a donc vocation à être pérennisée.

Dans ce contexte, la chambre invite la commune de Locmiquélic à se rapprocher de celle de Riantec pour envisager une mutualisation plus globale de leurs services techniques. La situation du centre technique municipal de Riantec, à mi-chemin des deux bourgs, s'y prête tout particulièrement.

L'extension de cette démarche à la commune voisine de Port-Louis pourrait être étudiée. Elle s'inscrirait en effet dans la continuité des mutualisations déjà opérées par ces trois communes en matière de service enfance-jeunesse et de relais d'assistantes maternelles piloté par Locmiquélic, de réseau des médiathèques piloté par Port-Louis et d'espace emploi-formation piloté par Riantec.

Sur le plan juridique, la mutualisation peut, selon les modalités souhaitées par les communes concernées, prendre la forme d'une entente (art. L. 5221-1 du code général des collectivités territoriales) ou d'un service unifié qui serait constitué entre elles seules et inséré dans le schéma de mutualisation de Lorient Agglomération (arts. L. 5111-1-1 et L. 5211-39-1).

Recommandation n° 3 Étudier la mutualisation des services techniques avec les communes de Riantec et Port-Louis.

D'autre part, la commune a prévu d'ouvrir à la rentrée 2021 une classe bilingue français/breton au sein de l'école élémentaire Georgault, après en avoir ouvert une au sein de l'école maternelle Ty Douar en septembre 2019.

L'ouverture de la classe bilingue à Ty Douar a contribué à doubler le nombre d'élèves ne résidant pas sur la commune, qui atteignait 46 enfants en 2020 soit près de 20 % de l'effectif inscrit dans les écoles publiques de Locmiquélic. Or, la commune n'a pas convenu avec les communes voisines du paiement d'un forfait scolaire.

Un tel forfait peut être convenu entre les communes pour couvrir les coûts d'accueil des enfants, en application de l'article L. 212-8 du code de l'éducation³⁴. La participation de la commune de résidence est facultative et repose sur une concertation entre les maires des communes concernées, sauf dans les cas d'obligation explicitement prévus par le code de l'éducation³⁵. Des dispositions spécifiques concernent les classes bilingues en langue régionale³⁶.

Au vu du coût de fonctionnement par élève constaté à Locmiquélic, la commune pourrait potentiellement facturer aux communes voisines un forfait scolaire de 36 206 €. Ce montant ne tient pas compte des forfaits scolaires que les communes voisines pourraient facturer par réciprocité, dont il n'est pas possible d'évaluer le montant dès lors que la commune de Locmiquélic ne connaît pas le nombre d'enfants résidant sur son territoire et scolarisés à l'extérieur.

Tableau n° 12 : Recettes potentielles du forfait scolaire

	Maternelle	Elémentaire	TOTAL
<i>Coût de fonctionnement par enfant en 2020</i>	1 336 €	326 €	n. s.
<i>Enfants extérieurs scolarisés à Locmiquélic en 2020</i>	21	25	46
<i>Recettes potentielles du forfait scolaire</i>	28 056 €	8150 €	36 206 €

Source : délibération du 11 février 2021 ; commune ; calculs CRC

La chambre estime dès lors que la commune de Locmiquélic gagnerait à se rapprocher des communes voisines, et notamment de Riantec et de Port-Louis avec lesquelles elle a déjà développé des mutualisations, pour régler avec elles les coûts de prise en charge des enfants scolarisés dans une autre commune que celle de résidence. En réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué qu'il avait engagé cette démarche avec son homologue de Riantec.

³⁴ Cet article dispose que « lorsque les écoles maternelles ou les écoles élémentaires publiques d'une commune reçoivent des élèves dont la famille est domiciliée dans une autre commune, la répartition des dépenses de fonctionnement se fait par accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence (...) A défaut d'accord entre les communes intéressées sur la répartition des dépenses, la contribution de chaque commune est fixée par le représentant de l'État dans le département après avis du conseil départemental de l'éducation nationale. (...) Toutefois, les dispositions prévues par les alinéas précédents ne s'appliquent pas à la commune de résidence si la capacité d'accueil de ses établissements scolaires permet la scolarisation des enfants concernés, sauf si le maire de la commune de résidence, consulté par la commune d'accueil, a donné son accord à la scolarisation de ces enfants hors de sa commune. (...)».

³⁵ Aliéna 6 de l'article L. 212-8 et article R. 212-21 du code de l'éducation.

³⁶ Aliéna 5 de l'article L. 212-8 du code de l'éducation : « En outre, le maire de la commune de résidence dont les écoles ne dispensent pas un enseignement de langue régionale ne peut s'opposer, y compris lorsque la capacité d'accueil de ces écoles permet de scolariser les enfants concernés, à la scolarisation d'enfants dans une école d'une autre commune proposant un enseignement de langue régionale et disposant de places disponibles. La participation financière à la scolarisation des enfants concernés fait l'objet d'un accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence. À défaut d'accord, le représentant de l'État dans le département réunit les maires de ces communes afin de permettre la résolution du différend en matière de participation financière, dans l'intérêt de la scolarisation des enfants concernés »



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