



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE KERMARIA- SULARD

(Département des Côtes-d'Armor)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRESENTATION DE LA COMMUNE.....	7
1.1 Présentation générale.....	7
1.2 Les principales caractéristiques socio-démographiques.....	8
1.2.1 Une population dynamique et relativement jeune.....	8
1.2.2 Une population active importante mais un revenu par habitant relativement faible.....	10
1.3 L'organisation et le fonctionnement de la commune	11
1.3.1 L'exécutif et le conseil municipal	11
1.3.2 Les services communaux	12
1.3.3 Le patrimoine communal	12
2 UN SERVICE DE RESTAURATION SCOLAIRE DONT LES MODALITES DOIVENT IMPERATIVEMENT ETRE REVUES.....	14
2.1 Un marché de prestation de service irrégulier, opaque et déséquilibré.....	14
2.1.1 Un marché qui a fortement évolué en dix ans.....	14
2.1.2 Un ensemble contractuel qui contrevient aux dispositions régissant la commande et la domanialité publiques	15
2.1.3 Des conditions économiques nettement déséquilibrées en défaveur de la commune	16
2.1.4 La nécessité de mettre fin à cet ensemble contractuel dans les meilleurs délais.....	18
2.2 Des modalités d'organisation et de financement à faire évoluer.....	20
2.2.1 Un service de cantine ouvert à tous les enfants scolarisés au sein de la commune	20
2.2.2 Une absence de cadre conventionnel qui fragilise les conditions d'intervention de la commune.....	20
2.2.3 Un service déficitaire, dont les coûts de fonctionnement sont à la seule charge de la commune.....	21
3 UNE FIABILITE DES COMPTES A AMELIORER	23
4 UNE SITUATION FINANCIERE EN NETTE DÉGRADATION.....	25
4.1 Un cycle de fonctionnement fragile, qui ne permet pas de dégager des marges de manœuvre suffisantes.....	25

4.1.1 Des recettes de fonctionnement en progression	25
4.1.2 Des dépenses de fonctionnement qui augmentent plus vite que les ressources	28
4.1.3 Des soldes intermédiaires de gestion en nette dégradation	31
4.2 Des investissements peu importants et financés en grande partie grâce à des aides extérieures	32
4.3 Une situation bilancielle qui se tend.....	34
4.3.1 Un poids de plus en plus lourd de l'endettement	34
4.3.2 Un fonds de roulement et une trésorerie en net recul en 2022	35
4.4 Un budget annexe du camping à l'équilibre précaire.....	36
5 LES PERSPECTIVES FINANCIERES JUSQU'EN 2027	37
5.1 La prospective financière au fil de l'eau jusqu'en 2027	37
5.2 La recherche de marges de manœuvres pour un retour à l'équilibre	40
5.3 Conclusion sur la situation financière	44
ANNEXES.....	45
Annexe n° 1. Fiabilité des comptes – grille des points de contrôle	46

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Kermaria-Sulard pour les années 2018 et suivantes.

Commune rurale située à l'ouest des Côtes-d'Armor, dans l'aire d'attraction de Lannion, Kermaria-Sulard compte 1 074 habitants en 2020. Sa population, qui a plus que doublé depuis 1975, est sensiblement plus jeune et dispose d'un revenu médian plus faible que la moyenne départementale.

Le niveau de prestations offert à la population est relativement élevé pour une commune de cette taille avec, par exemple, l'existence d'un service animation jeunesse et de plusieurs équipements à destination des associations sportives et culturelles. Les ressources financières sont néanmoins peu élevées pour couvrir le coût de ces services, les recettes fiscales par habitant (348 €) étant notamment inférieures à la moyenne nationale des communes de même strate (411 €).

Sur la période 2018-2022, les charges de gestion ont progressé de 52 %, soit un rythme nettement supérieur à celui des produits courants (36 %). Cette situation s'explique notamment par l'augmentation du coût de l'énergie, des charges d'entretien, des contributions versées à l'école privée, des indemnités des élus mais également par le transfert sur le budget principal des charges de restauration scolaire auparavant imputées sur un budget annexe.

La situation financière de la commune est devenue particulièrement tendue. La capacité d'autofinancement s'est dégradée et ne couvre plus le remboursement du capital des emprunts sauf en 2022, de manière conjoncturelle, grâce uniquement à une recette exceptionnelle (excédent de clôture du budget dédié au lotissement). Les comptes de l'année 2023 devraient, malgré la diminution des charges de personnel communal, montrer à nouveau une dégradation, en lien notamment avec une forte augmentation des contributions versées au syndicat intercommunal du regroupement pédagogique.

La commune est parvenue à financer des investissements importants (près de 780 000 € de 2018 à 2022), à 80 % par des ressources propres (subventions reçues, fonds de compensation de TVA, autofinancement, fonds de roulement) et à 20 % par l'emprunt. Sa capacité d'autofinancement, désormais trop faible, ne lui permettra pas à court terme de contracter de nouveaux emprunts pour ses investissements.

La commune doit en conséquence limiter ses investissements au minimum indispensable et engager un plan d'actions volontariste pour retrouver des ratios d'autofinancement satisfaisants. Plusieurs leviers doivent être actionnés, portant à la fois sur l'augmentation des recettes (taux des taxes sur le foncier, tarifs communaux...) et la réalisation d'économies significatives sur les charges à caractère général.

Ainsi, le contrat de prestation de fournitures de repas pour les élèves des deux écoles, outre le fait qu'il est irrégulier à plusieurs égards, est financièrement défavorable à la commune, qui subit un manque à gagner et supporte des frais indus. Un appel à concurrence doit impérativement être mis en œuvre dans des délais brefs pour aboutir à un contrat plus équilibré.

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. : Soumettre au conseil municipal la décision d'accorder au maire, sur le fondement de l'article L. 2122-22 du CGCT, une délégation de pouvoir en matière de commande publique lui permettant d'assurer la gestion des affaires courantes. 11

Recommandation n° 2. : Mettre fin au contrat et aux avenants, entaché d'irrégularités, passés pour la gestion du service de restauration scolaire 19

Recommandation n° 3. Engager sans délai une réflexion sur les modalités d'exécution du service de restauration scolaire à une échelle pertinente..... 22

Recommandation n° 4. Mettre en place dès 2024 une comptabilité d'engagement conforme aux exigences fixées par l'instruction budgétaire et comptable M57 23

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

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

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne, dans le cadre de son programme de travail, a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Kermaria-Sulard à compter de l'année 2018. Ce contrôle a été ouvert par une lettre du 29 août 2023.

L'entretien de début de contrôle s'est tenu avec le maire, M. Houssais, le 31 août 2023.

L'entretien de clôture prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 12 octobre 2023 avec M. Houssais, maire de la commune depuis 2020, et le même jour avec M. Boitel, son prédécesseur.

La chambre, lors de sa séance du 13 novembre 2023, a arrêté ses observations provisoires qui ont été adressées le 14 décembre 2023 au maire, qui en a accusé réception le même jour.

Par ailleurs, des extraits du rapport d'observations provisoires ont été adressés à l'ancien maire, et aux tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance tenue le 13 février 2024, a arrêté ses observations définitives.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

1.1 Présentation générale

Située à l'ouest du département des Côtes-d'Armor, Kermaria-Sulard est une commune rurale de 1 074 habitants¹ qui s'étend sur une superficie de 9,02 km². Elle est membre de la communauté d'agglomération de Lannion-Trégor Communauté. Elle est positionnée dans le secteur rétro-littoral de l'intercommunalité, à proximité de la côte de granit rose, une des principales zones touristiques du département.

Carte n° 1 : Commune de Kermaria-Sulard (délimitée en rouge)



Source : Observatoire des territoires, ANCT.

La commune s'inscrit dans l'aire d'attraction de Lannion dont elle est éloignée d'environ 15 minutes en voiture. Avec 118 habitants au km², elle se caractérise par une densité de population supérieure à la moyenne départementale (87 habitants/km²). Elle est majoritairement recouverte de terres agricoles ou d'espaces naturels. Son urbanisation est concentrée autour du centre-bourg, au croisement de deux routes départementales, la D6 et la D31.

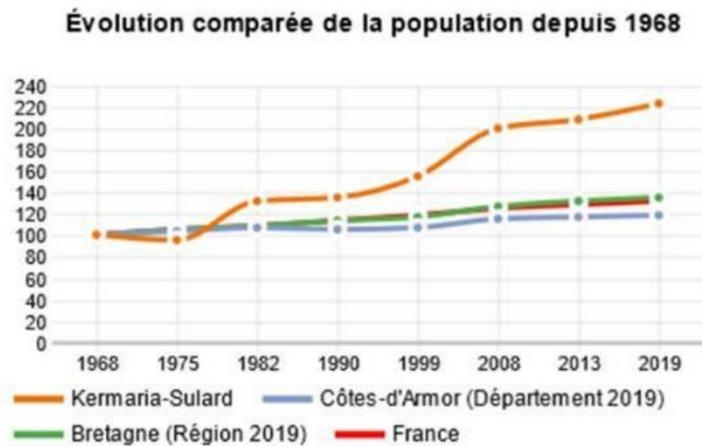
¹ Source Insee 2020.

1.2 Les principales caractéristiques socio-démographiques

1.2.1 Une population dynamique et relativement jeune

Après avoir subi une baisse démographique entre 1891 et les années 1960, la population de Kermaria-Sulard a plus que doublé depuis 1975, passant de 460 à 1 074 habitants ; elle présente une dynamique bien plus élevée que celle du département ou de la région.

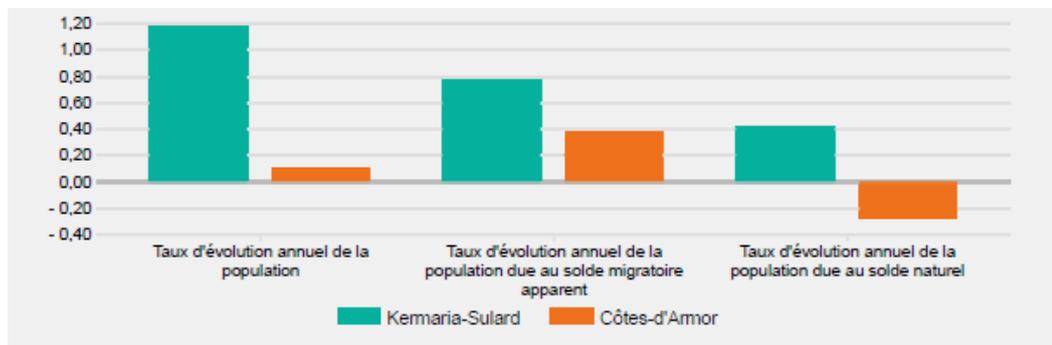
Graphique n° 1 : Évolution comparée de la population depuis 1968



Source : France Découverte, Géoclip sur la base des données INSEE.

La croissance continue de la population depuis 1975 est due aux soldes migratoire² et naturel³ positifs.

Graphique n° 2 : Dynamiques naturelle et migratoire (%)



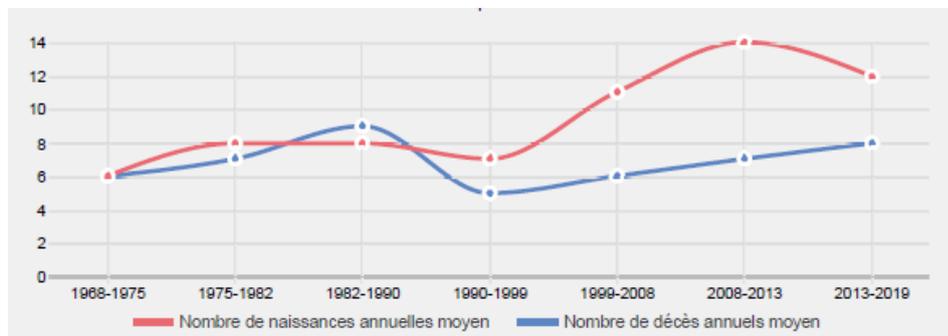
Source : ANCT, Portrait de territoire.

² Variation de population imputable à l'arrivée ou le départ d'habitants.

³ Variation en raison du nombre de naissances et de décès.

À partir de 1999, la courbe des naissances a nettement dépassé celle des décès, en raison de l'installation de nouveaux habitants, parmi lesquels des jeunes ménages.

Graphique n° 3 : Détail du solde naturel



Source : ANCT, Portrait de territoire.

La population reste plus jeune que la moyenne départementale, même si la part des personnes âgées de plus de 60 ans a tendance à augmenter depuis 2009.

Tableau n° 1 : Répartition de la population de Kermaria-Sulard par âge

Population	Kermaria-Sulard en 2009	Kermaria-Sulard en 2019	Côtes d'Armor en 2019	Bretagne en 2019	France en 2019
< 15 ans	22,8%	20,7%	16,7%	17,1%	17,9%
15 à 60 ans	56,0%	50,6%	51,2%	54,0%	56,0%
> 60 ans	21,2%	28,8%	33,1%	28,9%	26,0%

Source : Tableau CRC sur la base des données INSEE.

Ce dynamisme démographique explique la présence d'équipements et de services (écoles, équipements sportifs) à destination de la population de moins de 15 ans.

L'habitat de la commune se compose presque exclusivement de maisons (95,7 %), occupées par leurs propriétaires (80 %). Le nombre de logements a progressé depuis 1990, passant de 293 à 558. En 2020, 12 % étaient des résidences secondaires⁴. 3,6 % des logements de la commune sont vacants⁵.

⁴ Soit 68 logements, données INSEE.

⁵ Soit 20 logements, données INSEE.

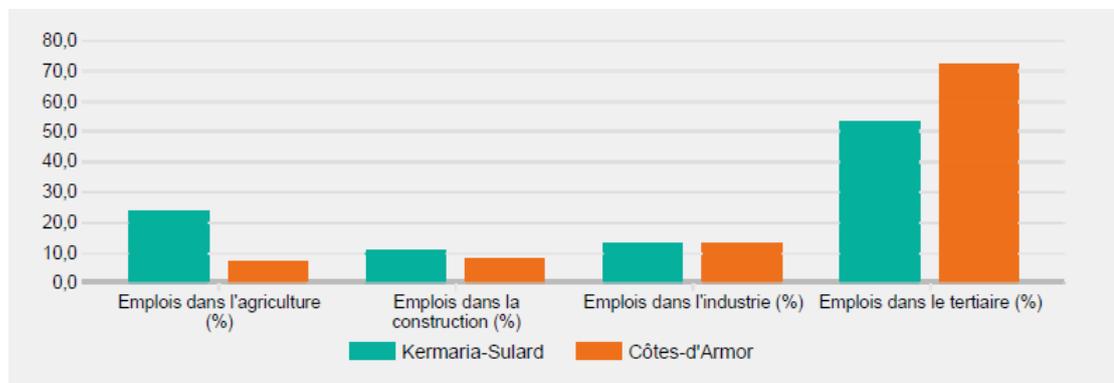
1.2.2 Une population active importante mais un revenu par habitant relativement faible

En 2020, la population de Kermaria-Sulard comptait 78,9 % d'actifs⁶, dont 70,6 % occupés, soit un niveau supérieur à la moyenne départementale et régionale (65 %). Le taux de chômage était de 6,4 %⁷, équivalent à la moyenne départementale (6,3 %).

Seuls 181 emplois sont recensés sur le territoire communal alors que 435 habitants de la commune ont un emploi. L'indice de concentration de l'emploi⁸ n'est donc que de 41,6 % pour la commune, celle-ci ayant d'abord une fonction résidentielle.

Le tertiaire est le secteur d'activité qui prédomine à Kermaria-Sulard, bien que légèrement inférieur à la moyenne départementale.

Graphique n° 4 : Tissu économique local de Kermaria-Sulard



Source : ANCT, Portrait de territoire.

Si le taux d'activité des habitants de Kermaria-Sulard est élevé, la médiane de leur revenu disponible en 2020 était de 21 070 €, soit un niveau inférieur à celui du territoire intercommunal (22 380 €) et départemental (21 850 €)⁹.

La commune compte 586 foyers fiscaux en 2022, dont 56,3 % ne sont pas imposables (moyenne départementale de 59,4 %)¹⁰.

⁶ Soit 486 personnes sur 616 (population de 15 à 64 ans), donnée INSEE.

⁷ Sur la zone d'emploi de Lannion, à laquelle appartient Kermaria-Sulard.

⁸ L'indicateur de concentration d'emploi est égal au nombre d'emplois dans la zone pour 100 actifs ayant un emploi résidant dans la zone.

⁹ Données INSEE.

¹⁰ Fiche financière AEF, DDFIP des Côtes-d'Armor.

1.3 L'organisation et le fonctionnement de la commune

1.3.1 L'exécutif et le conseil municipal

Le conseil municipal de Kermaria-Sulard comprend 15 élus. Depuis le 26 mai 2020, le maire est M. Pierre Houssais, qui a succédé à M. Dominique Boitel, en fonctions de 2014 à 2020¹¹.

Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune¹². Par délibération du 11 juin 2020, celui de Kermaria-Sulard a, comme le permet la loi, délégué une partie de ses pouvoirs au maire¹³. Ce dernier bénéficie ainsi d'une délégation, qui lui permet notamment de réaliser des lignes de trésorerie pour un montant maximal de 200 000 € par an.

En revanche, aucune délégation n'a été prévue pour la souscription des emprunts, ou pour la passation des marchés, même en procédure adaptée¹⁴. Or, pour des raisons pratiques, il peut s'avérer nécessaire que des marchés de faible montant soient engagés au quotidien par le maire, sans que le conseil municipal doive en être systématiquement saisi au préalable. La délégation accordée au maire en matière de commande publique pourrait ainsi être utilement élargie.

Recommandation n° 1. : Soumettre au conseil municipal la décision d'accorder au maire, sur le fondement de l'article L. 2122-22 du CGCT, une délégation de pouvoir en matière de commande publique lui permettant d'assurer la gestion des affaires courantes.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire a indiqué qu'il mettrait en œuvre cette recommandation.

Le maire prépare et exécute les décisions du conseil municipal ; il est le chef de l'administration communale. Dans ce cadre, il peut déléguer une partie de ses pouvoirs à ses adjoints et à des conseillers municipaux. Les quatre adjoints, et cinq conseillers délégués bénéficient ainsi de délégations dans diverses matières.

Les indemnités versées aux élus respectent le plafond légal. Le conseil municipal a choisi d'instaurer l'indemnité facultative pour les conseillers municipaux n'exerçant pas de délégation mais participant au travail des commissions. Pour respecter l'enveloppe financière, le taux appliqué au maire a été, de ce fait, fixé à un niveau inférieur au maximum autorisé : son indemnité représente 29,73 % de l'indice terminal de la fonction publique, pour un plafond de 51,6 %.

¹¹ A la suite de la démission de neuf conseillers, de nouvelles élections ont eu lieu le 4 février 2024. M. Houssais a été reconduit à la tête de la commune.

¹² Article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

¹³ Possibilité offerte par les articles L. 2122-22 et 23 du CGCT ; dans ce cadre le maire doit rendre compte à l'assemblée délibérante des décisions prises dans le cadre de ces délégations.

¹⁴ Marchés dont le montant est en deçà des seuils européens.

1.3.2 Les services communaux

En septembre 2023, la commune compte huit agents territoriaux¹⁵, correspondant à 6,8 équivalents temps plein (ETP) :

- une secrétaire générale (en poste depuis octobre 2021) ;
- un agent assurant l'accueil de la mairie (notamment des services de l'urbanisme et de l'état civil) mais également de l'agence postale ;
- cinq agents techniques, dont un en charge du camping et deux de la restauration collective ;
- un animateur sportif.

Le taux d'administration de la commune¹⁶ s'établit à 6,3 agents pour 1 000 habitants en 2023, niveau inférieur à la moyenne nationale (8,7 en 2020) des communes de la même strate¹⁷. Ce constat doit néanmoins être nuancé, car la commune adhère au syndicat de regroupement pédagogique du Rudonou¹⁸, qui gère les effectifs nécessaires au fonctionnement des écoles publiques du territoire.

La collectivité a mis en place pour ses agents le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), y compris sa part variable, le complément indemnitaire annuel (CIA), par délibération du 26 novembre 2020¹⁹. Les montants versés n'appellent pas de remarques ; les premières attributions de CIA ont eu lieu en 2023.

1.3.3 Le patrimoine communal

Le patrimoine communal comprend principalement :

- la mairie ;
- une école, qui accueille les niveaux CP-CE1 et CE2 du regroupement pédagogique intercommunal (RPI) de Kermaria-Sulard, Camlez, Trézény et Coatréven ;
- un restaurant scolaire ;
- une salle multi-activité comprenant une salle omnisport et une salle de gymnastique, disponible à la location ;
- une maison du temps libre, avec une bibliothèque et une salle disponible à la location ;
- l'église Notre-Dame-de-la-Joie, construite entre 1884 et 1888 et dont les vitraux ont été récemment réhabilités ;

¹⁵ Dont 5 agents appartenant à la filière technique, 2 agents appartenant à la filière administrative et un 1 agent appartenant à la filière animation (source : délibérations des 8 décembre 2022 et 26 juin 2023, réponse du maire du 21 septembre 2023).

¹⁶ Nombre d'agents territoriaux pour 1 000 habitants.

¹⁷ Ministère de l'intérieur – DGCL : les collectivités locales en chiffres 2022 – partie 8 fonction publique territoriale chapitre 8 : page 113.

¹⁸ Le syndicat intercommunal pour la mise en œuvre du regroupement scolaire du Rudonou regroupe les communes de Camlez, Coatréven, Trézény et Kermaria-Sulard. Il gère le transport scolaire (en collaboration avec Lannion-Trégor Communauté), le personnel, le matériel pédagogique des écoles.

¹⁹ Complétée par une délibération du 13 décembre 2021.

- le camping municipal de la Vallée du Dourdu (classé 2 étoiles), comprenant 43 emplacements sur herbe ainsi que 9 mobil-homes sur terrasse en location, et une piscine ;
- une maison de santé ;
- un terrain multisport neuf (réalisation 2022) ;
- des logements locatifs (6, 18 et 22 rue de la mairie) ;
- des gîtes.

En outre, la commune comprend sur son territoire un cimetière, un entrepôt municipal, et une station d'épuration gérée par Lannion-Trégor Communauté.

Le patrimoine communal va nécessiter des travaux de sécurisation, de mise aux normes et de rénovation à court terme, notamment pour la chaudière de l'école et la toiture de l'église.

La commune a développé un site internet fonctionnel. Une lettre électronique municipale est publiée tous les mois, qui vise à informer les administrés de l'actualité de la commune. Les comptes rendus du conseil municipal sont régulièrement mis en ligne.

2 UN SERVICE DE RESTAURATION SCOLAIRE DONT LES MODALITES DOIVENT IMPERATIVEMENT ETRE REVUES

La commune dispose d'un service de cantine scolaire, utilisé tant par les enfants scolarisés à l'école publique que par ceux fréquentant l'école privée.

La commune fait appel à un prestataire privé pour en assurer « *le bon fonctionnement* » ; celui-ci est chargé de l'élaboration des menus, de l'achat des denrées, et de la réalisation des repas sur place, dans la cuisine communale. Chaque mois, la commune règle à son prestataire le montant correspondant aux repas confectionnés pour environ 130 enfants.

2.1 Un marché de prestation de service irrégulier, opaque et déséquilibré

2.1.1 Un marché qui a fortement évolué en dix ans

Le contrat initial de prestations de service a été conclu le 23 août 2013 par la commune avec l'entreprise X et est depuis renouvelé tous les ans par tacite reconduction. Ce contrat n'inclut strictement aucune information sur les tarifs appliqués par l'entreprise pour facturer ses prestations.

Par un premier avenant du 1^{er} septembre 2021, l'entreprise a été autorisée à utiliser la cantine de Kermaria-Sulard pour son propre compte afin d'y préparer au maximum 350 repas supplémentaires, livrés en liaison chaude²⁰ à ses clients. En pratique, ces repas sont destinés aux cantines scolaires des communes de Coatréven, Prat et Trédarzec. En contrepartie de cette utilisation, l'entreprise s'est engagée à réaliser des investissements de renouvellement de matériel, ainsi qu'à la suspension de la révision contractuelle de tarifs durant une année.

Un second avenant signé le 11 décembre 2022 confirme l'utilisation de la cuisine par l'entreprise en période scolaire (pour un maximum de 400 repas supplémentaires), et lui ouvre la possibilité d'utiliser les locaux pour y préparer des repas en dehors des périodes scolaires ; dans le second cas, l'entreprise s'engage à verser à la commune 20 % du chiffre d'affaire réalisé pour la distribution de ces repas. Ni le prix des repas facturé par l'entreprise à ses clients extérieurs, ni leur volume ne sont précisés dans cet avenant.

Par ailleurs, cet avenant comporte une liste de matériels nouvellement mis en place par l'entreprise, dont la valeur indiquée est de 40 000 € HT ; l'amortissement de ces biens est programmé sur 6 ans au maximum (soit jusqu'en 2027) ; il est prévu qu'« *en cas de dénonciation, non-reconduction ou résiliation du contrat pour quelque cause que ce soit, le client s'oblige à acheter ou à faire racheter par toute société de son choix les matériels* », à la valeur de reprise figurant en annexe au contrat.

²⁰ Lorsque les repas sont préparés dans un lieu différent du lieu de consommation, leur livraison peut se faire en liaison chaude, ce qui signifie que les aliments sont maintenus à température entre la production et la consommation.

Un troisième avenant, conclu en avril 2023, a acté une augmentation de 12 % des prix HT facturés par l'entreprise²¹. Cette hausse porte le prix facturé à la commune à 3,46 € TTC, pour un tarif de base de 3,22 € TTC appliqué par la commune aux usagers de la cantine.

Cet ensemble contractuel est en réalité constitué de deux contrats de nature distincte : un marché public (marché initial et avenant n°3 révisant le prix) et une convention d'occupation du domaine public (avenants n°1 et 2).

2.1.2 Un ensemble contractuel qui contrevient aux dispositions régissant la commande et la domanialité publiques

- Un marché initial entaché d'irrégularités

Aux termes des articles L. 2112-5 et R. 2112-4 du code de la commande publique, qui reconduisent des dispositions du code des marchés publics de 2006, « *la durée du marché est définie en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique* » ; un marché public ne peut être reconduit par tacite reconduction qu'« *à condition que ses caractéristiques restent inchangées et que la mise en concurrence ait été réalisée en prenant en compte sa durée totale* ».

Or, aucune durée totale n'est précisée dans le contrat²² signé par la commune, et ce dernier est prorogé chaque année depuis dix ans sans nouvelle mise en concurrence, ce qui est totalement irrégulier.

- Deux avenants, également irréguliers, qui dépassent fondamentalement le cadre du marché initial

L'avenant n° 1 autorise l'entreprise à utiliser la cuisine de Kermaria-Sulard, bien public communal²³, pour confectionner des repas en liaison chaude pour d'autres clients, notamment des écoles de communes avoisinantes. L'avenant n°2 étend cette possibilité d'utilisation de la cuisine par l'entreprise aux périodes de vacances scolaires.

Le contrat initial était un marché public, passé à titre onéreux avec un opérateur économique, pour répondre à des besoins de la commune (la fourniture de repas pour les élèves). La mise à disposition des locaux pour la confection de repas destinés à d'autres clients de l'entreprise (communes avoisinantes ou autres) ne répond aucunement à un besoin de la commune de Kermaria-Sulard, mais à des besoins propres de l'entreprise. Le cadre du marché public n'est donc plus respecté.

²¹ En mars 2023, le taux d'inflation des prix de l'alimentation est de 15,9 % d'après l'Insee.

²² L'article 15 du cahier des charges indique que le contrat « *sera conclu pour une période d'un an renouvelable* », sans autre précision.

²³ Conformément à l'article L. 2111-1 du CG3P.

L'utilisation de la cuisine communale par l'entreprise pour ses besoins propres relève en revanche d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public, soumise à une procédure spécifique qui, au cas présent, n'a pas été respectée. En effet, l'article L. 2122- 1- 1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) prévoit, dans le cas d'une mise à disposition en vue d'une exploitation économique, « *une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester* ».

Aux termes de l'article L. 2122-2 du même code, « *l'occupation ou l'utilisation du domaine public ne peut être que temporaire* ». Dans le cadre d'une exploitation économique, la durée de l'autorisation est « *fixée de manière à ne pas restreindre ou limiter la libre concurrence au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer l'amortissement des investissements projetés et une rémunération équitable et suffisante des capitaux investis* ».

Les avenants n°1 et 2 qui s'apparentent à une convention d'occupation du domaine public, sont donc irréguliers, ayant été passés selon une procédure non conforme, sans limitation de durée.

2.1.3 Des conditions économiques nettement déséquilibrées en défaveur de la commune

Depuis l'autorisation accordée en septembre 2021 pour la préparation de repas en liaison chaude, la cuisine de Kermaria-Sulard est exploitée par l'entreprise pour alimenter ses clients extérieurs à la commune, dans la limite quotidienne de 400 repas par jour, alors que le service à la commune représente en moyenne 130 repas.

Or, la commune assume seule les coûts de fluides (électricité, eau, gaz) et les frais liés aux locaux. Entre 2021 et 2022, le coût de l'électricité, du gaz et de l'eau a doublé pour la commune, passant de 15 437 € à 29 854 €. Cette hausse, en partie liée à l'inflation, est aussi en toute logique due à l'augmentation du nombre de repas produits et donc des consommations.

La commune assume également seule les charges d'entretien et de fonctionnement du local ; elle prend même en charge les frais d'assurance pour couvrir les risques locatifs²⁴.

Aucune refacturation à l'entreprise des charges correspondant à son activité propre n'a été prévue²⁵.

²⁴ La commune devant, aux termes du contrat de 2013, prendre à sa charge l'assurance des risques locatifs, dégâts des eaux, incendies, explosions afférentes aux locaux occupés par l'exploitant (article XIV).

²⁵ La commune avait envisagé un temps une refacturation de l'électricité et de l'eau, mais s'est heurtée à des difficultés techniques (nécessité de séparer les compteurs).

Or, l'occupation ou l'utilisation du domaine public donne normalement lieu au paiement d'une redevance²⁶, la gratuité dans un tel contexte étant possible uniquement dans le cadre de contrats exécutés « *au seul profit de la personne publique* », ce qui n'est pas le cas ici (la cuisine étant utilisée pour la confection de repas pour des clients extérieurs). La redevance appliquée doit tenir compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation (article L. 2125-3 du CG3P)²⁷.

Pour mémoire, les contreparties au bénéfice de la commune prévues pour l'utilisation par l'entreprise, pour son propre compte, des locaux de la cantine sont :

- la suspension de la révision contractuelle de tarifs durant une année (2021/2022)²⁸ ;
- 20 % du chiffre d'affaires (CA) réalisé sur les repas distribués en dehors des périodes scolaires ;
- le renouvellement de matériels pour une valeur, selon l'avenant n°2, de 40 000 €, amortissables sur 6 ans au maximum.

Aucune redevance fixe n'est prévue au titre de l'utilisation des locaux, dont l'ensemble des coûts sont assumés par la commune.

Dans les faits, aucune redevance variable (20 % du CA) n'a été versée à la commune au titre de l'avenant n° 2.

S'agissant des matériels renouvelés, ils ne sont qu'en partie utilisés au profit de la commune. L'entreprise a effectivement remplacé la majeure partie des équipements de cuisine en 2021 mais ceux-ci ont été dimensionnés pour des besoins qui excèdent largement ceux de la commune de Kermaria-Sulard. Ils ont été acquis par l'entreprise pour la rentrée 2021, soit concomitamment à la signature du premier avenant l'autorisant à utiliser la cantine pour un maximum de 350 repas par jour, ensuite réévalué à 400, soit largement plus que les 130 repas en moyenne par jour servis aux élèves de Kermaria-Sulard. Ni le prix d'acquisition, ni l'amortissement de ces équipements ne sont donc totalement imputables à la commune.

La chambre relève un manque de transparence de la part de l'entreprise : le contrat initial ne comporte aucune mention du tarif ou des modalités de calcul (répartition des coûts entre personnel, denrées alimentaires, fluides, amortissements...) appliqués pour les facturations à la commune ; les avenants indiquent seulement le plafond pour la quantité de repas supplémentaires autorisés et ne comportent pas d'indications sur les modalités de calcul des prix facturés aux clients extérieurs de l'entreprise.

²⁶ Article L. 2125-1 du CG3P.

²⁷ À noter que dans le cas d'une délégation de service publique avec autorisation donnée au délégataire d'utiliser l'équipement pour son propre compte, une redevance en lien avec le coût des locaux et l'avantage économique qu'il en tire (fixe + variable selon le chiffre d'affaires) devrait également s'appliquer.

²⁸ L'évolution de l'indice Insee des prix à la consommation en septembre 2021 était de 2,2 % sur un an à appliquer à un montant facturé à la commune d'environ 46 800 €.

Le contrôle de la commune sur l'activité de son prestataire apparaît nettement insuffisant. En effet, aucun rapport d'activité ou compte-rendu annuel n'est réalisé par l'entreprise. La commune ne dispose pas d'informations sur les quantités de repas supplémentaires produits et sur leur tarification, y compris lorsqu'elle est supposée percevoir une redevance variable assise sur le CA. Elle n'est pas à même d'évaluer les charges qui pèsent indûment sur son budget (quote-part des coûts de locaux, de fluides, d'amortissements...) et qui sont générées par la production de repas supplémentaires destinés à d'autres clients. Ces repas sont vendus au prix de marché, par l'entreprise, qui pourtant ne supporte essentiellement que leur coût marginal.

S'il est difficile dans ces conditions d'évaluer complètement l'avantage économique procuré à l'entreprise par l'utilisation de la cuisine communale, il apparaît néanmoins sans commune mesure avec les quelques contreparties, largement théoriques, prévues au bénéfice de la commune. Ainsi, l'entreprise livre ou a livré les repas des cantines situées sur les communes de Prat (école Triskol gérée par trois communes), Coatréven et Trédarzec. Les effectifs des écoles desservies et les informations publiques disponibles permettent d'évaluer le nombre de repas respectivement à environ 150, 47 et 80 par jour, soit jusqu'à 277 repas supplémentaires en période scolaire, vendus à un prix non communiqué à la commune de Kermaria-Sulard²⁹.

Les avantages économiques procurés à l'entreprise par l'occupation de la cuisine communale apparaissent donc manifestement disproportionnés par rapport aux quelques contreparties en nature retirés par la commune de cette occupation. Dans ces conditions, cette occupation privative du domaine public a été consentie en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2125-3 du CGPPP, sans que l'entreprise puisse utilement se prévaloir du fait que les rapports contractuels ainsi noués avec la commune auraient eu pour objet et pour effet d'assurer la continuité du service public.

Le contexte financier très tendu pour la collectivité est aggravé par ces conditions d'exécution du marché de restauration scolaire, qui lui sont particulièrement défavorables.

2.1.4 La nécessité de mettre fin à cet ensemble contractuel dans les meilleurs délais

Les anomalies constatées tant sur le plan de la régularité qu'en ce qui concerne l'équilibre économique, défavorable à la commune, de cet ensemble contractuel, imposent de régulariser la situation dans les meilleurs délais, en veillant à la continuité du service public.

La commune devra se mettre en conformité avec le droit de la commande publique, en ne reconduisant pas ou en résiliant pour motif d'intérêt général³⁰ le contrat et ses avenants.

²⁹ Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire de Prat indique que le repas est facturé 3,53 € HT en 2023 par l'entreprise.

³⁰ Cf. CAA Toulouse, 3ème chambre, 17/10/2023, 21TL23381 : « *En vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs, la personne publique cocontractante peut toujours, pour un motif d'intérêt général, résilier unilatéralement un tel contrat, sous réserve des droits éventuels à indemnité de son cocontractant. Les difficultés financières rencontrées par une personne publique peuvent constituer un motif d'intérêt général de nature à justifier la résiliation d'un contrat administratif.* »

La chambre relève que l'avenant n°2 prévoit que, si la commune décide de mettre fin au contrat avant la fin de l'amortissement des matériels renouvelés par l'entreprise en 2021, elle devra acheter ou faire racheter les matériels à leur valeur résiduelle.

Cette clause ne saurait s'appliquer en l'état³¹.

D'une part, le calcul des amortissements déjà écoulés et de la valeur résiduelle devra obligatoirement tenir compte du fait que les équipements ont été dimensionnés et sont utilisés majoritairement pour les clients externes de l'entreprise, et non pour la seule commune. La charge ne peut être imputée en totalité à cette dernière.

D'autre part, les avantages consentis de fait à l'entreprise dans le cadre du contrat actuel (non-paiement de frais de fonctionnement, d'entretien et de fluides, absence de redevance en % du CA...) devront être chiffrés, et déduits des sommes qui resteraient éventuellement dues par la commune.

La commune devra ensuite mettre en place l'organisation la plus appropriée à ses besoins, conforme au droit et préservant ses intérêts. Une étude permettant l'identification de la meilleure formule de contrat (marché public de prestation de service assorti ou non d'une autorisation d'occupation temporaire -AOT-, délégation de service public) serait à mener au préalable, avec l'appui le cas échéant de partenaires externes³². Les communes de Coatréven, Prat et Trédarzec, qui bénéficient actuellement de la prestation de liaison chaude, pourraient également être associées à cette réflexion.

Recommandation n° 2. : Mettre fin au contrat et aux avenants, entaché d'irrégularités, passés pour la gestion du service de restauration scolaire
--

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire précise que la commune a entamé une renégociation avec l'entreprise, afin de « *revoir les contributions concernant la cuisine centrale* », et ainsi obtenir de meilleures conditions.

Il affirme également la volonté de la commune de se rapprocher des autres communes « *concernées par la cuisine centrale (Prat, Coatréven Trédarzec)* » et s'engage à « *lancer un nouvel appel d'offres avant la rentrée prochaine* ».

³¹ Conseil constitutionnel, 2010-624 DC, 20 janvier 2011 : le bon usage des deniers publics constitue une exigence constitutionnelle. Le principe d'égalité devant les charges publiques ainsi que l'exigence de bon emploi des deniers publics ne seraient pas assurés si était allouée à des personnes privées une indemnisation excédant le montant de leur préjudice.

CE, 23 mai 2011, Chambre de commerce et d'industrie de Nîmes, Uzès, Bagnol, Le Vigan (interdiction de prévoir, en cas de résiliation d'un contrat pour motif d'intérêt général, une indemnité manifestement disproportionnée par rapport au montant du préjudice subi) ; Conseil d'État, 3ème - 8ème chambres réunies, 16/12/2022, 455186 (le juge exerce un contrôle entier du caractère excessif de l'indemnisation du préjudice subi par le cocontractant de l'administration).

³² Centre de gestion des Côtes-d'Armor, ou service marché de Lannion-Trégor Communauté.

2.2 Des modalités d'organisation et de financement à faire évoluer

2.2.1 Un service de cantine ouvert à tous les enfants scolarisés au sein de la commune

Conformément aux dispositions de l'article L. 442-5 du code de l'éducation, la commune participe aux dépenses de fonctionnement de l'école privée Notre-Dame-de-la-Joie située sur son territoire. Cette participation est calculée par élève et par an sur la base du forfait départemental fixé par les services préfectoraux³³. Les dépenses engagées par la commune au titre des activités périscolaires n'entrent pas dans le calcul de ce forfait³⁴.

La restauration scolaire entre dans le champ des activités périscolaires et constitue un service public administratif facultatif³⁵. Sans être tenue à aucune obligation en la matière, la commune a choisi d'en faire bénéficier les enfants de l'école privée³⁶, dont les effectifs sont supérieurs à ceux de l'école publique³⁷.

Pour les enfants scolarisés à l'école publique, le service du midi est assuré par les agents du syndicat intercommunal de regroupement scolaire du Rudonou, la commune participant au financement de ces charges de personnels via sa contribution annuelle au syndicat. Pour les enfants scolarisés à l'école privée Notre Dame, le service du midi est directement assuré par la commune, qui y dédie deux agents à temps incomplet³⁸. Ceux-ci assurent également le nettoyage et le ménage des deux salles, fréquentées l'une par les élèves du privé et l'autre par les élèves du public.

2.2.2 Une absence de cadre conventionnel qui fragilise les conditions d'intervention de la commune

Aucune convention n'a été passée entre la commune et l'école privée pour régler les conditions d'accès des enfants à la cantine municipale.

De ce fait, les règles fixant l'organisation (horaires d'accès, capacité d'accueil, modalités de facturation) et les responsabilités (en matière d'alimentation, de surveillance notamment) ne sont pas formalisées.

Cette absence de cadre constitue un facteur de risque pour la commune comme pour l'école, les responsabilités de chacune n'étant pas clairement établies.

³³ Acté par l'avenant n°1 à la convention signée entre l'école privée et la commune, datant de septembre 2021.

³⁴ Assemblée Nationale, réponse à la question écrite n°77871, publiée au JOAN du 10 novembre 2015.

³⁵ Note juridique de la préfecture des Côtes-d'Armor.

³⁶ Article L. 533-1 du code de l'éducation et Conseil d'État, Assemblée, 5 juillet 1985, commune d'Albi.

³⁷ En 2021, l'école publique compte 40 élèves et l'école privée 106 élèves, dont 77 résidant à Kermaria-Sulard.

³⁸ Sur le temps du service, un agent de l'école privée est présent et sert également les enfants.

2.2.3 Un service déficitaire, dont les coûts de fonctionnement sont à la seule charge de la commune

Outre les factures réglées à l'entreprise pour la confection des repas, la commune finance les personnels affectés à la cantine pour le service (agents communaux ou intercommunaux). En outre, la facturation aux familles est effectuée par un de ses agents, grâce à un logiciel qu'elle a acquis. En 2022, cette activité a représenté l'édition de plus de 1 000 factures³⁹. Enfin, la commune prend en charge la totalité des charges de fonctionnement de la cantine (fluides, frais d'entretien).

Les tarifs de la cantine n'ont pas évolué depuis 2019⁴⁰ ; ils sont identiques pour les enfants de l'école publique et de l'école privée⁴¹. Le tarif de base est de 3,22 €.

La situation du service de cantine de la commune est déficitaire depuis plusieurs années. Le prix du repas facturé par l'entreprise à la commune est de 3,46 €. Pour l'année 2021, la commune a estimé qu'un repas lui revenait à 6,37 €⁴² au total, ce qui représenterait pour elle un surcoût de 50 000 € au minimum par an, hors coûts d'entretien des locaux. Ne sont pas non plus comptabilisées dans ces calculs les charges d'amortissement des locaux et des équipements apportés par la commune, comme les tables, les chaises et des matériels de cuisine qui sont sa propriété. Cette estimation intègre en revanche des coûts indus (frais de fonctionnement de la cantine pour la préparation des repas livrés aux clients externes de l'entreprise, supportés à tort par la commune). En 2022, les charges ont à nouveau progressé : notamment, celles d'eau et de gaz ont plus que doublé et celles d'électricité ont progressé de 70 %, creusant encore le déficit.

Afin de réduire ce déficit, plusieurs pistes doivent être explorées par la commune :

- une augmentation des tarifs pour les usagers, ne serait-ce que pour tenir compte de l'inflation depuis 2019, date de leur dernière évolution ; un tarif cible de 4 € pourrait être envisagé à court terme, sachant que la tarification sociale continuerait à s'appliquer ;
- une participation financière de l'école privée Notre-Dame aux frais fixes supportés par la commune.

Par ailleurs, dans le cadre du nouvel appel à concurrence qui devra être lancé par la commune pour la prestation de confection des repas, les coûts de fonctionnement de la cuisine devront être répercutés sur les communes (Coatréven, Prat, et Trédarzec) et autres clients bénéficiant des repas supplémentaires produits par le prestataire.

³⁹ Pour les 114 familles facturées (enfants scolarisés en école publique ou privée).

⁴⁰ Augmentation de 2 % par délibération du 19 juin 2019.

⁴¹ La commune a instauré pour tous la tarification sociale de la cantine en 2021 ; au titre de ce dispositif, les enfants dont la famille dispose d'un quotient familial inférieur ou égal à 1 000 € peuvent déjeuner pour 1 €, la commune recevant une aide de l'État, à hauteur de 3 € par €.

⁴² Calcul transmis par la commune, qui ne tient pas en compte les coûts d'entretien du local.

Le financement de la cantine, dont le coût pèse lourdement sur les finances communales devra donc faire au plus vite l'objet d'une réflexion. Les communes du syndicat intercommunal de regroupement pédagogique du Rudonou, où résident certains enfants inscrits à la cantine de Kermaria-Sulard⁴³, pourraient y être associées.

Recommandation n° 3. Engager sans délai une réflexion sur les modalités d'exécution du service de restauration scolaire à une échelle pertinente.

⁴³ Sur ce point, il apparaît qu'en 2017 et 2018, une subvention d'équilibre était versée par des communes à Kermaria-Sulard pour le service de restauration scolaire. Cette subvention a disparu ; seule subsiste une subvention du SIRP, à hauteur de 110 € par élève.

3 UNE FIABILITE DES COMPTES A AMELIORER

La commune de Kermaria-Sulard dispose d'un budget principal et d'un budget annexe pour le camping. Trois budgets annexes ont été clôturés récemment (pompes funèbres, restauration scolaire à compter de 2020 et lotissement « la Colline » à compter de 2021).

Selon les principes généraux du droit comptable, les comptes annuels doivent être réguliers, sincères et présenter une image fidèle du patrimoine et de la situation financière.

Quinze points ont été examinés, dont la plupart n'appellent pas de remarques (cf. annexe 1 – détail des points de contrôle).

Trois insuffisances sont toutefois à souligner.

- L'absence de comptabilité d'engagement

La comptabilité de l'engagement des dépenses⁴⁴, qui constitue une obligation au regard des dispositions de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales⁴⁵ (CGCT), n'a pas été mise en place par la commune. Cette dernière n'enregistre comptablement les dépenses et recettes qu'au moment de leur décaissement et encaissement sans avoir au préalable retracé leur engagement.

Le déploiement d'une comptabilité d'engagement permettrait à la commune de connaître à tout moment les dépenses et recettes réalisées et les crédits disponibles. Elle contribuerait également à fiabiliser ses restes à réaliser⁴⁶.

Recommandation n° 4. Mettre en place dès 2024 une comptabilité d'engagement conforme aux exigences fixées par l'instruction budgétaire et comptable M57

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire s'engage à mettre en œuvre cette recommandation.

- L'existence d'un écart entre l'état de l'actif et l'inventaire

Pour l'année 2022, un écart (39 782 €) est constaté entre l'état de l'actif élaboré par le comptable public et l'inventaire tenu par les services de la commune alors que les deux documents devraient être concordants. Même si cet écart est relativement faible rapporté à la valeur nette du patrimoine (plus de 9 M€), la commune pourrait utilement se rapprocher du comptable afin de fiabiliser ces documents.

⁴⁴ L'engagement juridique est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge financière. L'engagement comptable précède l'engagement juridique ou lui est concomitant. Il consiste à réserver dans les écritures les crédits nécessaires après un contrôle de leur disponibilité.

⁴⁵ Précisé par arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité d'engagement.

⁴⁶ Les restes à réaliser, déterminés à partir de la comptabilité d'engagement de la collectivité, correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes, au 31 décembre de l'exercice. Ils sont intégrés dans le calcul du résultat, et doivent être repris à l'identique dans le budget primitif de l'exercice suivant.

- Une qualité de l'information budgétaire à améliorer

La commune doit arrêter ses comptes annuels sous la forme d'un compte administratif approuvé par le conseil municipal⁴⁷. Ce document, dont le format est normalisé et régi par les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT et les instructions comptables⁴⁸, doit retracer l'exécution du budget ; il est accompagné d'annexes obligatoires, portant sur la situation patrimoniale et financière de la commune, qui visent à compléter l'information des élus et des citoyens.

Sur la période 2018-2022, des annexes aux comptes administratifs de Kermaria-Sulard étaient manquantes ou incomplètes :

- la liste des concours attribués à des tiers n'est parfois pas renseignée (annexe B8.1.1 en M57) ;
- l'état du personnel n'est pas toujours renseigné (état vierge en 2019, et incomplet en 2020, 2021 et 2022) (annexe B9 en M57) ;
- les états listant les organismes de regroupement auxquels appartient la collectivité (annexe B11.1) et ceux dans lesquels elle a pris un engagement financier⁴⁹ (annexe B10) sont vides ;
- l'état présentant les taux d'impôts votés n'est pas renseigné (annexe D12 en M57).

Par ailleurs, si la commune de Kermaria-Sulard se conforme bien à l'obligation d'amortir les subventions d'équipement reçues (article L. 2321-2 28° du CGCT), elle pourrait utilement élargir sa politique en la matière. Les biens dont le remplacement est relativement fréquent (véhicules, équipements techniques tels que tracteurs ou remorques par exemple) pourraient également faire l'objet d'amortissements, afin, d'une part, de constater leur dépréciation à l'actif de son bilan, et d'autre part, de dégager des ressources pour les renouveler, en répartissant le coût sur leur durée d'utilisation.

⁴⁷ Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-31 du CGCT.

⁴⁸ Instruction M14 puis M57 pour le budget principal ; instruction M4 pour le budget annexe « camping ».

⁴⁹ Depuis 2021, la commune possède des actions au sein de la société publique locale d'aménagement de Lannion-Trégor Aménagement.

4 UNE SITUATION FINANCIERE EN NETTE DÉGRADATION

4.1 Un cycle de fonctionnement fragile, qui ne permet pas de dégager des marges de manœuvre suffisantes

4.1.1 Des recettes de fonctionnement en progression

Les produits de gestion de la commune, constitués de ressources fiscales, institutionnelles et d'exploitation sont en progression. Ils ont en particulier connu une forte augmentation en 2022 (29 %), mais en raison principalement d'une recette exceptionnelle (excédent du budget annexe lotissement pour 139 000 €).

Tableau n° 2 : Structure des recettes de fonctionnement, en €

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Ressources fiscales propres</i>	275 833	293 486	304 287	325 521	303 976	2,5 %
<i>Dont impôts locaux</i>	250 546	263 739	272 173	290 588	303 976	5 %
<i>Dont droits de mutation</i>	25 288	29 747	32 114	34 933	0	-
+ <i>Fiscalité reversée</i>	31 638	28 953	28 510	28 324	70 072	22,0 %
<i>Dont droits de mutation</i>	0	0	0	0	54 583	-
= <i>Fiscalité totale</i>	307 471	322 439	332 797	353 845	374 048	5 %
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	153 076	137 737	156 521	151 185	301 531	18,5 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	241 492	230 631	236 380	235 254	280 325	3,8 %
= <i>Produits de gestion</i>	702 040	690 806	725 699	740 284	955 903	8 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

- **Les ressources fiscales**

Sur le plan fiscal, la situation de la commune n'apparaît pas très favorable.

Tableau n° 3 : Éléments de fiscalité

<i>Bases nettes (en €/habitant)</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne nationale 2021
<i>Taxe d'habitation</i>	883	903	944	79	153	175
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	570	606	615	625	646	938
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	45	46	47	46	47	65
<i>Taux</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne nationale 2021
<i>Taxe d'habitation</i>	12,18%	12,34%	12,34%	12,34%	12,34%	12,69%
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	16,83%	17,05%	17,05%	36,58%	36,58%	34,89%
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	69,41%	70,31%	70,31%	70,31%	70,31%	43,76%
<i>Produit (en €/habitant)</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne nationale 2021
<i>Taxe d'habitation</i>	108	111	116	10	10	22
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	96	103	105	228	236	327
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	31	32	33	32	33	29

Source : DGFIP et DGCL ; moyenne nationale des communes de 500 à 1 999 habitants.

Le rendement fiscal est, en effet, relativement peu élevé. En 2022, Kermaria-Sulard n'a perçu que 348 € de recettes fiscales⁵⁰ par habitant, soit un niveau bien moindre que la moyenne nationale des communes de même strate, qui s'établit à 411 €⁵¹. Les habitants de Kermaria-Sulard paient ainsi moins d'impôts en moyenne que ceux des communes de même strate.

⁵⁰ Y compris fiscalité reversée.

⁵¹ Ministère de l'intérieur – DGCL : les collectivités locales en chiffres 2022 – partie 4 les finances des collectivités locales, chapitre 4-7 a (ratio n°2 bis).

Cette situation est liée en premier lieu à la faiblesse des bases imposables de la commune. S'agissant de la taxe sur le foncier bâti, principal impôt communal, les bases par habitant sont inférieures de 33 % à la moyenne nationale en 2021. Celles de la taxe d'habitation sont également plus faibles. Ce facteur défavorable n'a pas été compensé par un relèvement par la commune de ses taux d'imposition, qui restent proches des moyennes nationales ou à peine supérieurs⁵². Il en résulte pour Kermaria-Sulard un produit fiscal par habitant nettement inférieur à la moyenne nationale (- 30 %).

La réforme de la fiscalité locale, qui est intervenue en 2021, a peu impacté la commune.

La réforme de la fiscalité locale en 2021

La structure des ressources fiscales des communes a évolué.

D'une part, la taxe d'habitation sur les résidences principales a été supprimée pour 80 % des ménages, puis pour les 20 % restants en 2023. En compensation, la part départementale de la taxe foncière a été transférée aux communes, ce qui explique la forte augmentation de taux constatée en apparence. Si la part départementale récupérée est inférieure ou supérieure aux recettes de taxe d'habitation supprimées, un coefficient correcteur est appliqué pour neutraliser les pertes ou effets d'aubaine éventuels et garantir que la réforme reste neutre pour les budgets communaux.

D'autre part, les bases de taxes foncières applicables aux locaux industriels ont été révisées, dans la plupart des cas à la baisse. L'État compense l'effet de cette baisse sur les recettes communales par le versement d'une dotation.

Désormais, la taxe foncière constitue le principal impôt direct local levé par les communes.

La commune de Kermaria-Sulard a bénéficié à la marge de cette réforme, avec un léger gain, de 6 600 €⁵³.

⁵² Le taux de la taxe foncière sur le bâti s'élève à 36,58 % à Kermaria-Sulard en 2021 contre 34,89 % au plan national.

⁵³ En effet, les communes surcompensées (c'est-à-dire celles enregistrant un écart positif entre la part de taxe foncière affectée et celle de taxe d'habitation supprimée) pour un montant maximum de 10 000 € du fait de cette réforme pouvaient conserver ce surplus.

- **Les recettes d'exploitation**

Après une période de stabilité, les recettes d'exploitation ont connu une forte hausse en 2022, qui s'explique en grande partie par le versement au budget principal de l'excédent de clôture du budget annexe du lotissement « La Colline »⁵⁴, pour une somme de 139 384 €.

Les autres recettes d'exploitation, également dynamiques, sont issues : des remboursements par le budget annexe camping du personnel mis à disposition (43 500 €⁵⁵), des loyers des logements communaux (39 000 €), des redevances pour le service périscolaire (29 330 € pour la cantine), des versements de la Poste pour la gestion de l'agence postale (environ 13 000 €) et des remboursements de l'intercommunalité pour les missions d'assainissement (4 500 €) ; s'y ajoutent des redevances funéraires, et le produit des locations des salles.

- **Les ressources institutionnelles**

Elles progressent en 2022, après plusieurs années de diminution, en raison de l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement (4 %), mais surtout de la perception de subventions, de l'État, au titre de la tarification sociale des cantines (environ 17 000 €) et de l'intercommunalité, au titre de la nouvelle dotation de solidarité communautaire (5 700 €).

4.1.2 Des dépenses de fonctionnement qui augmentent plus vite que les ressources

Sur la période 2018 à 2022, les charges de gestion ont connu une progression particulièrement significative (52 %, soit une hausse annuelle moyenne de 11 %). En 2022, elles atteignent 754 € par habitant, soit un niveau plus élevé que la moyenne des communes de même strate, qui est de 641 €⁵⁶.

⁵⁴ Cette opération portait sur la vente de 26 lots à usage d'habitation.

⁵⁵ Il s'agit du cumul des remboursements pour les années 2021-2022, intervenu la même année (2022).

⁵⁶ Ministère de l'intérieur – DGCL : les collectivités locales en chiffres 2022 – partie 4 les finances des collectivités locales, chapitre 4-7 a (ratio n°1).

Tableau n° 4 : Structure des dépenses de fonctionnement, en €

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Charges à caractère général</i>	114 905	132 321	154 085	224 448	298 673	27,0 %
+ <i>Charges de personnel</i>	251 285	292 258	303 550	286 756	306 400	5,1 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	26 818	13 932	12 305	7 005	12 355	-17,6 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	139 442	134 972	166 438	180 341	192 073	8,3%
<i>Dont versements aux organismes de regroupement, dont le RPI</i>	78 249	67 806	64 137	62 231	76 629	-
<i>Dont versements pour l'école privée</i>	30 014	36 040	58 536	59 872	53 145	-
<i>Dont indemnités des élus</i>	30 788	31 125	43 513	57 349	59 544	-
= <i>Charges de gestion</i>	532 450	573 483	636 378	698 550	809 501	11,0 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

• Les charges de personnel

Elles constituent le premier poste de dépense pour la commune (37 % des charges de gestion courante en 2022), même si cette dernière fait partie des 25 % de communes bretonnes de même strate⁵⁷ ayant les charges de personnel les plus faibles. Cette faiblesse relative s'explique notamment par la sous-traitance d'une partie de l'entretien des espaces verts, ainsi que par l'existence du syndicat intercommunal de regroupement scolaire du Rudonou⁵⁸, qui supporte à la place de la commune les dépenses obligatoires liées à l'encadrement des élèves des classes de l'école publique. Les contributions de la commune à ce syndicat sont restées assez stables sur la période (+ 5 %) mais devraient évoluer très significativement en 2023 en raison de l'augmentation du nombre d'élèves.

• Les charges à caractère général

Ce poste a connu la plus forte augmentation (160 % entre 2018 et 2022), particulièrement à partir de 2021.

⁵⁷ Communes de moins de 3 500 habitants (source CRC).

⁵⁸ Le syndicat intercommunal pour la mise en œuvre du regroupement scolaire du Rudonou regroupe les communes de Camlez, Coatréven, Trézény et Kermaria-Sulard. Il gère le transport scolaire (en collaboration avec Lannion-Trégor Communauté), le personnel, le matériel pédagogique des écoles.

Elle est liée pour partie à l'intégration au sein du budget principal, à partir de 2021, du contrat de restauration scolaire passé avec une société privée. Cette prestation correspond à une enveloppe d'environ 50 000 € par an, et représente à elle seule 18 % de la progression des charges de fonctionnement⁵⁹.

Par ailleurs, de 2021 à 2022, les charges courantes sont en très nette hausse. Les achats augmentent de 39 % en raison surtout de la forte augmentation des factures d'électricité qui ont quasiment doublé, passant de 16 000 € à 30 000 €. En outre, les frais d'entretien et de réparation progressent de 60 % : la commune a engagé des travaux de réfection des routes et de curage des fossés (14 300 €), d'élagage (9 300 €) et de réfection de hangars (7 800 €). Les frais d'assurances ont également fortement augmenté, à la suite notamment de l'extension des garanties souscrites par la commune (assurance des risques statutaires permettant la prise en charge des salaires et cotisations en cas d'arrêt maladie d'un agent).

• Les autres charges de gestion

La participation au fonctionnement des établissements d'enseignement privé⁶⁰ a quasiment doublé, en raison notamment des évolutions législatives⁶¹. Jusqu'en 2020, tous les élèves de l'école privée domiciliés à Kermaria-Sulard faisaient l'objet d'une contribution identique d'environ 450 €. Depuis 2020, la contribution versée au titre des élèves de maternelle est calculée selon le barème fixé au niveau départemental par la préfecture (1 406,06 € par élève en 2023), distinct de celui des élèves de classe élémentaire (452,3 €).

En outre, la participation de la commune au syndicat sportif du Rudonou⁶² a doublé, passant de 5 000 € à 10 000 € environ.

Enfin, les indemnités versées aux élus, y compris aux adjoints et conseillers ont augmenté, même si la collectivité n'attribue pas le maximum légal.

Au total, depuis 2018, les charges de fonctionnement de la commune augmentent de manière continue et forte, parfois en conséquence de la conjoncture économique, ou d'évolutions réglementaires ou statutaires qui s'imposent à elle, mais également en raison des choix de gestion, comme la sous-traitance des espaces verts ou l'entretien des bâtiments.

⁵⁹ Avant 2021, la commune disposait en effet d'un budget annexe dédié à la cantine scolaire, qui intégrait cette dépense. Clôturé en 2021, il était en déficit depuis 2 ans : sa capacité d'autofinancement était largement négative en 2019 (-22 473 €), et le résultat tout juste positif obtenu en 2020 (+ 6 706 €) était faussé par l'absence non justifiée cette année-là des charges de personnel qui avaient été réimputées par erreur sur le budget général.

⁶⁰ École Notre Dame de Kermaria-Sulard et école Diwan de Louannec.

⁶¹ En effet, jusqu'en 2019, la loi Debré de 1959 imposait aux communes de financer à parité des dépenses de fonctionnement des écoles élémentaires publiques et privées. Depuis la loi n°2019-791 du 26 juillet 2019, cette obligation est étendue aux écoles maternelles privées.

⁶² Ce syndicat a pour objet la gestion de deux terrains de football utilisés par les communes de Camlez, Coatreven, Trézeny et Kermaria-Sulard.

4.1.3 Des soldes intermédiaires de gestion en nette dégradation

Tableau n° 5 : Soldes intermédiaires de gestion

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018 - 2022
Produits de gestion	702 040	690 806	725 699	740 284	955 903	36,2 %
- Charges de gestion	532 450	573 483	636 378	698 550	809 501	52,1 %
Excédent brut de fonctionnement	169 590	117 324	89 321	41 733	146 402 (7 018)*	-13,6%
en % des produits de gestion	24,2%	17,0%	12,3%	5,6%	15,3%	-
+/- Résultat financier	-13 882	-12 466	-10 439	-8 941	-8 931	-
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains	-555	0	0	-743	-286	-
+/- Titres et mandats annulés	-1 170	0	0	0	0	-
= Capacité d'autofinancement (CAF) brute	153 982	104 858	78 882	32 049	137 185 (-2 199)*	-10,9%
en % des produits de gestion	21,9%	15,2%	11,4%	4,3%	14,4%	
- Annuité en capital de la dette	75 803	72 501	84 352	55 126	62 983	-16,9%
= CAF nette ou disponible	78 179	32 357	-5 470	-23 076	74 203 (-65 182)*	-5,1%

Source : CRC d'après les comptes de gestion .

* montant retraité en neutralisant le versement exceptionnel de l'excédent du BA Lotissement

Les soldes intermédiaires de gestion se sont dégradés entre 2018 et 2022.

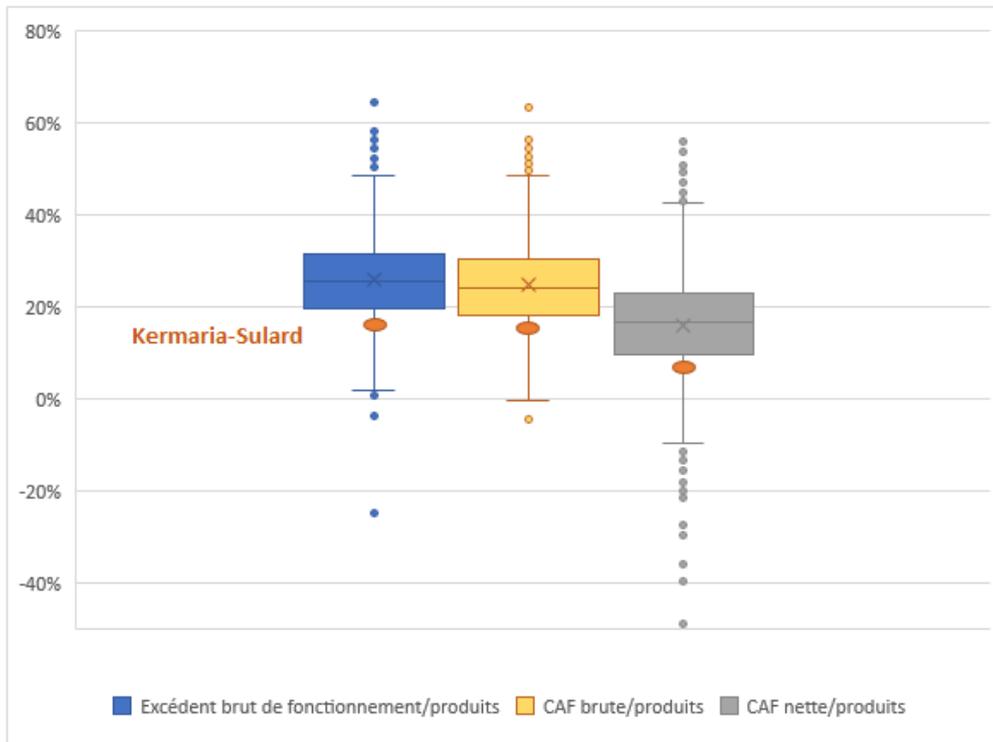
Les charges progressant plus rapidement que les produits, l'excédent brut de fonctionnement chute de 13,6 %. La capacité d'autofinancement (CAF) nette est négative en 2020 et en 2021. Elle redevient positive en 2022 uniquement en raison de l'intégration de l'excédent du budget annexe du lotissement, recette exceptionnelle et non pérenne.

En neutralisant cette ressource exceptionnelle, la CAF brute elle-même est légèrement négative en 2022 (- 2 199 €), et ne peut en conséquence couvrir le remboursement de l'annuité en capital de la dette, la CAF nette s'établissant alors à - 65 182 €.

Les équilibres de fonctionnement de la commune sont donc devenus très fragiles. Ils ont été impactés par l'intégration du budget annexe de la cantine scolaire, service dont les ressources ne couvrent pas les charges.

Rapportés aux produits de gestion, les ratios d'épargne de la commune sont inférieurs à ceux de 75 % des communes bretonnes de même strate.

Graphique n° 5 : Répartition des communes bretonnes de moins de 3 500 habitants selon leurs ratios de fonctionnement, en 2022



Source : CRC d'après les comptes de gestion 2022 des communes bretonnes de moins de 3 500 habitants

4.2 Des investissements peu importants et financés en grande partie grâce à des aides extérieures

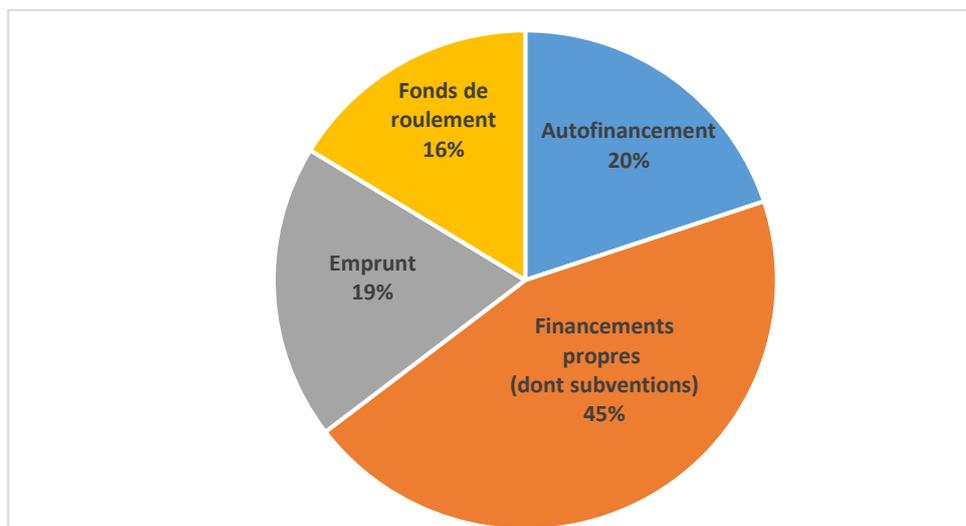
De 2018 à 2022, la commune a investi 779 066 € en dépenses d'équipement, soit une moyenne annuelle de 145 € par habitant, nettement inférieure à celle des communes de même strate⁶³. Les principaux investissements réalisés concernent la voirie (344 043 €, dont plus de la moitié pour des liaisons douces⁶⁴), l'acquisition de véhicules pour les services (87 846 €), les travaux de rénovation des bâtiments communaux (79 094 €) et l'aménagement d'un terrain multisports (69 085 €).

Le remboursement de la dette ayant mobilisé la majorité de l'autofinancement dégagé par la commune, celle-ci a financé ses investissements en partie par l'emprunt, et surtout par d'autres financements propres et notamment des subventions externes. La commune a notamment été subventionnée par le Département (88 842 €), et par Lannion-Trégor Communauté (42 343 €).

⁶³ Les dépenses moyennes nationales étaient respectivement en 2020 et 2021 de 272 et 299 € par habitant.

⁶⁴ Notamment pour celle de Kerhuel, dont les travaux ont été réalisés en 2022 et ont permis de relier les zones urbanisées situées au nord de la commune et le centre-bourg.

Graphique n° 6 : Financement des investissements



Source : CRC d'après les comptes de gestion, en neutralisant le versement de l'excédent du BA Lotissement

Tableau n° 6 : Financement des investissements

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
CAF brute	153 982	104 858	78 882	32 049	137 185 (-2 199)*	506 957 (367 572)*
- Annuité en capital de la dette	75 803	72 501	84 352	55 126	62 983	350 764
= CAF nette ou disponible	78 179	32 357	-5 470	-23 076	74 203 (-65 182)*	156 193 (16 808)*
+ TLE et taxe d'aménagement	3 818	4 165	4 832	9 378	7 614	29 807
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	37 165	14 705	24 501	4 885	22 702	103 958
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	22 705	58 395	3 144	34 808	28 323	147 375
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	18 975	12 240	1 837	5 625	27 786	66 463
+ Produits de cession	3 500	0	0	0	0	3 500
= Financement propre disponible	164 343	121 863	28 843	31 621	160 628 (21 243)*	507 296 (367 911)*
Rapporté aux dépenses d'équipement						65%
- Dépenses d'équipement	93 124	148 977	38 642	169 838	328 485	779 066

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
- Subventions d'équipement	106	0	795	0	4 696	5 597
- Participations	0	0	15 500	539	-15 500	539
+/- Variation autres dettes et cautionnements	430	-439	365	-317	0	39
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	70 683	-26 675	-26 459	-138 439	-157 054 (-296 438)*	-277 945 (-417 330)*
Nouveaux emprunts	0	0	0	150 000	0	150 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	70 683	-26 675	-26 459	11 561	-157 054 (-296 438)*	-127 944 (-267 329)*

Source : CRC d'après les comptes de gestion

* : montant retraité en neutralisant le versement de l'excédent du BA Lotissement

L'impact du reversement de l'excédent du budget annexe « lotissement » (139 000 €) est à souligner. En effet, à lui seul, il a représenté 90 % de l'épargne nette dégagée par la commune sur l'ensemble de la période, et 28 % du financement propre disponible : il a ainsi permis de couvrir le financement de 18 % des équipements. Malgré cet apport, la commune a dû emprunter et mobiliser son fonds de roulement pour boucler le financement.

4.3 Une situation bilancielle qui se tend

4.3.1 Un poids de plus en plus lourd de l'endettement

Tableau n° 7 : L'endettement communal

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Encours de dette au 1 ^{er} janvier	680 395	620 632	548 570	463 853	559 044
Encours de dette au 31 décembre (A)	620 632	548 570	463 853	559 044	496 061
CAF brute (B)	153 982	104 858	78 882	32 049	137 185 (-2 199)*
Capacité de désendettement en années (A / B)	4,0	5,2	5,9	17,4	3,6 (-225,6)*
Encours de la dette par habitant en €	582	515	434	521	456

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

* : montant retraité en neutralisant le versement de l'excédent du BA Lotissement

Plusieurs critères concernant l'endettement de la commune pourraient sembler favorables. Il a baissé de 27 % sur la période 2018-2022, malgré un nouvel emprunt de 150 000 € contracté en 2021. L'encours de dette par habitant est de 456 € en 2022, soit un niveau bien inférieur à la moyenne des communes bretonnes de même strate, qui s'établit à 662 €. Il était composé en janvier 2023 de 7 emprunts, tous classés sans risques (classification A -1 sur l'échelle de Gissler). Enfin, le taux d'intérêt moyen, de 1,8 %, est correct comparé au taux moyen des emprunts des collectivités locales, qui s'établissait à 2,07 % en 2022⁶⁵.

Toutefois, la diminution constante de l'autofinancement structurel de la commune sur la période 2018-2022 entraîne une détérioration continue de la capacité de désendettement⁶⁶. Entre 2018 et 2021, elle est passée de 4 à 17,3 années, soit un ratio qui excède le seuil d'alerte, généralement situé autour de 12 ans⁶⁷. Pour l'année 2022, la capacité de désendettement s'est certes redressée significativement avec une durée revenue à 3,6 années, mais en intégrant le reversement exceptionnel de l'excédent du budget annexe du lotissement, sans lequel elle aurait été négative.

Cette situation traduit la précarité de la situation financière de la commune. La faiblesse de son épargne limite ses possibilités de recours à l'emprunt. En 2020 et 2021, la CAF brute n'était pas suffisante pour couvrir le remboursement de l'annuité en capital de sa dette ; il en aurait été de même en 2022, sans l'intégration de la recette exceptionnelle.

Malgré cette dégradation, la commune a décidé de contracter deux nouveaux emprunts bancaires en 2023 pour un montant total de 120 000 € (dont 90 000 € pour le budget principal et 30 000 € pour le budget annexe du camping).

4.3.2 Un fonds de roulement et une trésorerie en net recul en 2022

Tableau n° 8 : La constitution de la trésorerie

au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	376 029	349 353	322 895	320 088	163 034 (23 650)*
- Besoin en fonds de roulement global	325 765	188 487	-200 480	-228 703	-7 477
=Trésorerie nette	50 263	160 867	523 375	548 791	170 511 (31 127)*
en nombre de jours de charges courantes	34,5	100,2	295,3	283,1	76,0

Source : CRC d'après les comptes de gestion

* : montant retraité en neutralisant le versement de l'excédent du BA Lotissement

⁶⁵ Selon une étude de la Banque des territoires publié le 24 mars 2023.

⁶⁶ La capacité de désendettement correspond au nombre d'années qu'il faudrait à la collectivité pour rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement.

⁶⁷ Cf article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

Le fonds de roulement de la commune a baissé de 44 % sur la période 2018-2022, et même de 93 % sans l'excédent du budget annexe du lotissement.

Le niveau de la trésorerie a augmenté en 2020, la pandémie de covid 19 ayant conduit à fortement limiter le niveau des investissements cette année-là. Ce surplus de trésorerie aurait pu être utilisé en 2021 pour financer les investissements, plutôt que de recourir à un emprunt de 150 000 €, dont la souscription aurait pu être différée.

4.4 Un budget annexe du camping à l'équilibre précaire

Le camping de la commune est un service public industriel et commercial (SPIC), géré par le biais d'un budget annexe dédié. Conformément aux dispositions de l'article L. 2224-1 du CGCT, le budget d'un Spic doit être financé par les recettes liées à l'exploitation de son activité.

Les ressources d'exploitation du camping ont chuté en 2020, année de la pandémie de covid 19 (passant de 65 600 à 43 300 €). Après un net redressement en 2021 (65 800 €), le chiffre d'affaire s'est de nouveau dégradé en 2022 (-16 %).

Les charges d'exploitation sont constituées essentiellement des coûts de personnel (30 000 € en 2020). En 2021, ceux-ci n'avaient pas été imputés sur le budget annexe⁶⁸, et cette omission a accru artificiellement le résultat ; elle a bien été corrigée l'année suivante, mais ce décalage a nui à la lisibilité des comptes. Les autres charges d'exploitation (consommations intermédiaires et impôts et taxes) ont représenté 14 000 à 23 000 €/an.

Les investissements sont peu importants, et aucun emprunt n'a été souscrit pour ce budget. Une avance accordée par le budget général en 2020, d'un montant de 15 000 €, a été remboursée par le budget annexe en 2022.

La situation financière du camping apparaît fragile, en ce qu'elle est largement tributaire des fluctuations du chiffre d'affaires. Elle ne représente toutefois pas à ce jour un facteur de risque pour le budget principal.

Ce budget annexe géré en régie ne dispose pas de son propre compte au Trésor, contrairement à ce que prévoit la loi pour les services industriels et commerciaux⁶⁹. Depuis 2020, sa trésorerie contribue de manière croissante au niveau global de trésorerie de la commune.

⁶⁸ Contrevenant ainsi à l'article L. 2224-2 du CGCT ; un remboursement est intervenu en 2022.

⁶⁹ Aux termes des articles L. 1412-1 et L. 2221-4 du CGCT, les services publics à caractère industriel et commercial exploités en régie, qui sont dotées soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit de la seule autonomie financière, doivent détenir un compte propre au trésor public.

5 LES PERSPECTIVES FINANCIERES JUSQU'EN 2027

5.1 La prospective financière au fil de l'eau jusqu'en 2027

La chambre a réalisé une analyse financière prospective pour la période 2023-2027⁷⁰, en lien avec le maire. Sans avoir de dimension prédictive, cette prospective permet d'anticiper les tendances à venir et les risques qui y sont liés, en fonction d'hypothèses (évolution au fil de l'eau ou mise en œuvre de mesures de redressement).

Le conseil municipal n'a pas formellement approuvé de programme pluriannuel d'investissement au-delà de 2023 (année au cours de laquelle la commune a engagé la réalisation d'un terrain multiusage pour un montant de 13 730 € et divers travaux de rénovation comme la toiture de l'école). Toutefois, des investissements demeurent envisagés pour les années 2024 et suivantes : travaux de sécurisation de voies (Pors Bodiou pour un montant estimatif de 63 710 €) et de rénovation (toiture de l'église).

Compte tenu de la situation très fragile de la section de fonctionnement, la capacité de la commune à contracter de nouveaux emprunts est fortement limitée et, de ce fait, sa capacité d'investissement extrêmement restreinte.

L'analyse menée par la chambre consiste en une extrapolation à partir des indicateurs financiers, en prenant en compte l'impact des choix de gestion de la commune. Elle intègre l'emprunt de 90 000 € qu'elle a contracté en octobre 2023.

Pour tenir compte de l'inflation, la chambre s'est appuyée sur la trajectoire anticipée par la Banque de France avec pour objectif le retour de l'inflation annuelle à 2,1 % (projection publiée en septembre 2023).

L'analyse repose sur les hypothèses suivantes :

Tableau n° 9 : Perspectives financières - hypothèses pour prospective au fil de l'eau

<i>Dépense / recette</i>	Hypothèses	Remarques
<i>Ressources fiscales propres</i>	+ 7 % en 2023 + 2,8 % en 2024 + 2,1 % en 2025 + 2,0 % en 2026 et 2027.	Augmentation des bases fiscales de la commune suite à leur revalorisation en 2023. Pour les années suivantes, taux basés sur le scénario d'atterrissage de l'inflation de la Banque de France, avec des taux d'imposition inchangés.
<i>Fiscalité reversée (État + EPCI)</i>	En 2023 : -52 % À partir de 2024 : stabilité à la valeur 2023	Par prudence, compte tenu du tassement du marché de l'immobilier, la chambre a retenu un produit annuel de droits de mutation revenu à son niveau moyen habituel de 30 000 € (contre 55 000 € en 2022). Attribution de compensation basée sur les montants provisoires 2023, puis stabilité (pas de perspective d'évolution des compétences et du pacte financier et fiscal de Lannion-Trégor Communauté).

⁷⁰ Les données 2023 correspondent à une estimation établie en octobre 2023

<i>Dépense / recette</i>	Hypothèses	Remarques
<i>Ressources d'exploitation</i>	En 2023 : -53 % Ensuite : +1 %	En 2023, prise en compte de la baisse des ressources d'exploitation (recettes 2022 non pérennes : excédent du budget annexe -BA- du lotissement, rattrapage des charges de personnel mis à disposition du BA camping). Ensuite, hypothèse prudente, non indexée sur l'inflation, sans hausse des tarifs communaux (cantine, garderie, location de salles ou de logements).
<i>Dotations et participations</i>	Pour 2023 : -2 % Puis stabilité en valeur	Pour la DGF 2023, reprise du montant réel (JO du 12 mai 2023) soit 235 190 €. Pour les autres lignes, hypothèse prudente de stabilité.
<i>Charges générales</i>	- 8,9 % en 2023 + 2,6 % en 2024 + 1,8 % en 2025 + 2,0 % ensuite	Pour 2023, projection de dépenses validée par le maire (fin septembre 2023), tenant compte notamment de la baisse du niveau des travaux d'entretien.
<i>Charges de personnel</i>	- 8 % en 2023 + 2,8 % en 2024 + 2 % par an à partir de 2025	-1 ETP à compter de mars 2023 (départ non remplacé). En 2024, prise en compte de la revalorisation de +1,5 % en année pleine et d'un glissement vieillesse technicité de 2 %. À partir de 2025, en l'absence de projet de recrutement, glissement vieillesse-technicité de 2 % (hors mesures nationales et réussites aux concours).
<i>Subvention de fonctionnement</i>	+1 % par an	Maîtrise de ce poste : évolution annuelle limitée à + 1 %.
<i>Autres charges de gestion</i>	+ 9 % en 2023 + 1 % à partir de 2024	En 2023, prise en compte de l'augmentation de la cotisation au syndicat de regroupement pédagogique, en raison de l'augmentation du nombre d'enfants scolarisés (+14 élèves).
<i>Dépenses d'équipement</i>	2023 : 50 000 € Aucune dépense d'équipement après 2023	En 2023 : création d'un nouveau terrain multi usage estimé à 13 729 €, travaux divers (réfection toiture école, chaufferie) pour 30 000 €. Pas d'enveloppe pour les travaux des années suivantes.
<i>Subventions d'investissement perçues</i>	100 000 € pour 2023 0 € ensuite	Pour 2023, la commune a reçu une subvention de l'État (DETR) de 57 800 €, restent à recevoir 42 364 € (subventions attribuées). Pour les années suivantes, la chambre n'a pas inscrit la subvention du contrat départemental de territoire 2022-2027 (enveloppe maximale de 110 000 €), en l'absence de dépenses de travaux inscrits dans la prospective.
<i>Emprunt</i>	90 000 € en 2023	La commune a contracté un prêt de 90 000 € en octobre 2023.

Source : CRC.

En appliquant ces hypothèses, il apparaît que l'amélioration de la situation financière communale constatée en 2022 devrait rester ponctuelle.

En effet, dès 2023, la capacité d'autofinancement de la commune redeviendrait négative, de manière durable ; la commune ne serait plus en capacité de rembourser ses emprunts à l'aide de ses ressources propres dès 2024. De ce fait, son budget ne serait plus en équilibre, et contreviendrait aux dispositions de l'article L. 1612-4 du CGCT.

Même sans réaliser aucun investissement, la commune se verrait contrainte de puiser tous les ans dans son fonds de roulement pour assurer son fonctionnement courant, jusqu'à épuisement. La capacité de désendettement serait durablement négative malgré l'absence de nouvel emprunt, compte tenu de l'absence de CAF.

Tableau n° 10 : Prospective au fil de l'eau

en milliers d'euros	2023(*)	2024	2025	2026	2027	Cumul
<i>Ressources fiscales propres</i>	325	334	341	348	355	1 704
+ <i>Fiscalité reversée</i>	34	34	34	34	34	168
= Fiscalité totale (nette)	359	368	375	382	389	1 873
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	142	143	145	146	147	723
+ <i>Dotations et participations</i>	275	275	275	275	275	1 374
= Produits de gestion (a)	775	786	794	803	811	3 969
Charges à caractère général	272	279	284	290	296	1 421
+ Charges de personnel	282	290	296	301	308	1 476
+ Subventions de fonctionnement	12	13	13	13	13	64
+ Autres charges de gestion	209	211	214	216	218	1 068
= Charges de gestion (b)	776	793	806	820	834	4 029
Excédent brut de fonctionnement (a-b)	0	-7	-12	-17	-23	-60
<i>en % des produits de gestion</i>	-0,1%	-0,9%	-1,5%	-2,2%	-2,8%	-
+ Résultat financier réel	-9	-12	-12	-12	-12	-58
<i>dont intérêts d'emprunts dette ancienne</i>	9	9	9	9	9	45
<i>dont intérêts d'emprunts dette nouvelle</i>	1	3	3	3	3	14
= CAF brute	-10	-18	-22	-28	-33	-111
<i>en % des produits de gestion</i>	-1,3%	-2,3%	-2,8%	-3,4%	-4,1%	-
- Remboursement de la dette en capital ancienne	60	55	50	45	40	250
- Remboursement de la dette en capital nouvelle	1	5	5	5	5	20
= CAF nette (c)	-71	-78	-77	-77	-78	-381
<i>en % des produits de gestion</i>	-9,2%	-9,9%	-9,7%	-9,6%	-9,6%	-
Taxes d'aménagement	8	8	8	8	8	40
+ FCTVA	54	8	0	0	0	62
+ Subventions d'investissement reçues	100	0	0	0	0	100
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	162	16	8	8	8	202
Financement propre disponible (c-d)	91	-61	-69	-69	-70	-179
- Dépenses d'équipement	50	0	0	0	0	50
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	41	-61	-69	-69	-70	-229
Nouveaux emprunts de l'année	90	0	0	0	0	92
Encours de dette au 31/12	526	466	412	363	318	2 085
Capacité de désendettement (dette/ CAF) en années	-51,1	-26,2	-18,5	-13,1	-9,6	-
Fonds de roulement net global (FRNG)	293	232	164	95	25	-
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	136,4	105,5	73,2	41,7	11,0	-

Source : CRC.

(*) Les données 2023 de ce tableau sont une estimation qui a été établie en octobre 2023

5.2 La recherche de marges de manœuvres pour un retour à l'équilibre

La chambre a établi une seconde prospective, qui vise un retour à l'équilibre, tout en permettant à la commune de mener les travaux indispensables de sécurisation de certains bâtiments publics, ainsi que des rénovations destinées à réaliser des économies d'énergie. Cette prospective inclut donc une enveloppe de 40 000 € par an pour ces dépenses d'investissement, sans nouvel emprunt (hormis celui contracté en 2023).

Pour assainir la situation, et pouvoir assurer un niveau minimal de travaux, la commune doit parvenir à dégager une capacité d'autofinancement brute d'au moins 60 000 € par an dès 2024, et donc augmenter son résultat d'au moins 70 000 € par rapport à 2023.

Pour cela, elle doit fortement augmenter ses recettes ou baisser drastiquement ses dépenses, ou combiner ces deux types d'actions.

Les pistes suivantes pourraient être explorées :

➤ pour accroître les recettes de fonctionnement

- augmentation de 15 % en 2024 des taux de taxe foncière, et de taxe d'habitation ; conjuguée à celle des bases, estimée à 2,8 %, elle permettrait environ 60 000 € de recettes supplémentaires, le produit fiscal par habitant à Kermaria-Sulard restant néanmoins inférieur à la moyenne de la strate ;
- revalorisation de l'ensemble des tarifs communaux (cantine, animations jeunesse, revenus locatifs) : une hausse de 15 % représenterait 21 000 € de recettes supplémentaires ;
- facturation pour l'utilisation de la cantine (participation de l'école privée et du prestataire pour ses clients externes), pour des montants restant à évaluer ;

➤ pour baisser les dépenses de fonctionnement

L'engagement d'un plan d'économie doit permettre de réduire les charges à caractère général. Dans ce cadre, une étude sur les consommations de fluides (notamment électricité et eau) et sur les frais de téléphonie pourrait être menée pour identifier les pistes d'économies.

Les possibilités de mutualisations (services, matériels) avec les communes limitrophes sont également à explorer.

Enfin, la commune pourrait envisager d'actionner d'autres leviers, comme la cession du patrimoine communal non indispensable et non générateur de revenus.

Les différences d'hypothèses entre la prospective pour le retour à l'équilibre et celle au fil de l'eau apparaissent en bleu dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 11 : Perspectives financières - hypothèses pour retour à l'équilibre

Dépense / recette	Hypothèses	Remarques
Ressources fiscales propres	+ 7 % en 2023 + 18,2 % en 2024 + 2,1 % en 2025 + 2,0 % en 2026 et 2027.	Augmentation des bases fiscales de la commune suite à leur revalorisation en 2023. Pour 2024, augmentation de 15 % des taux des impôts ménage conjuguée avec celle de 2,8 % des bases puis prise en compte de l'inflation les années suivantes.
Fiscalité reversée (État + EPCI)	En 2023 : -52 % À partir de 2024 : stabilité à la valeur 2023	Par prudence, compte tenu du tassement du marché de l'immobilier, la chambre a retenu un produit annuel de droits de mutation revenu à son niveau moyen habituel de la période précédente à 30 000 € (contre 55 000 € en 2022) Attribution de compensation basée sur les AC provisoires 2023 de LTC, puis stabilité (pas de perspective d'évolution des compétences et du pacte financier et fiscal de Lannion-Trégor Communauté).
Ressources d'exploitation	En 2023 : -53 % En 2024 : +15 % Puis + 2% ensuite	En 2023, prise en compte de la baisse des ressources d'exploitation (recettes 2022 non pérennes : excédent du BA du lotissement en 2022, rattrapage charges de personnel au BA camping) Ensuite, hausse générale des tarifs communaux : +15 % puis + 2 %.
Dotations et participations	Pour 2023 : -2% Puis stabilité en valeur	Pour la DGF 2023, reprise du montant réel (JO 12 mai 2023) : 235 190 € Pour autres lignes, hypothèse prudente de stabilité.
Charges générales	- 8,9 % en 2023 ; Stabilité en valeur ensuite	Pour année 2023, projection de dépenses validée par le maire (à fin septembre 2023), tenant compte notamment de la baisse du niveau des travaux d'entretien. Ensuite, stabilité des charges suite à des mesures d'économies
Charges de personnel	- 8 % en 2023 + 2,8 % en 2024 + 2 % par an à partir de 2025	-1 ETP à compter de mars 2023, qui ne sera pas remplacé. En 2024, prise en compte de la revalorisation de +1,5% en année pleine et d'un glissement vieillesse technicité de 2%. À partir de 2025, en l'absence de projet de recrutement, glissement vieillesse-technicité de 2% (hors mesures nationales et réussites aux concours)
Subvention de fonctionnement	Stabilité en valeur 2023	Maîtrise de ce poste : stabilité en valeur 2023
Autres charges de gestion	+ 9 % en 2023 + 1 % à partir de 2024	En 2023, prise en compte de l'augmentation de la cotisation au SIRP, en raison de l'augmentation du nombre d'enfants scolarisés (+14 élèves)
Dépenses d'équipement	2023 : 50 000 € 2024-2027 : 40 000 € par an	En 2023 : création d'un nouveau terrain multi usage estimé à 13 729 €, travaux divers (réfection toiture école, chaufferie) pour 30 000 € Année 2024 et suivantes : enveloppe de 40 000 € par an (travaux de sécurisation, de rénovation et d'économies d'énergie)
Subventions d'investissement	100 000 € pour 2023 24 000 € ensuite	Pour 2023, la commune a reçu une subvention DETR de 57 800 €, reste à recevoir 42 364 € (subventions attribuées) Pour les années suivantes, inscription de 24 000 € de subventions par an (subventions de l'État DSIL/DETR et contrat départemental de territoire 2022-2027)
Emprunt	90 000 € en 2023	La commune a contracté un prêt de 90 000 € en octobre 2023

Source : CRC.

Selon ces hypothèses, la commune retrouverait une CAF positive, qui lui permettrait de financer le remboursement de sa dette en capital. Sa capacité de désendettement serait rétablie à un niveau acceptable et son fonds de roulement augmenté.

Tableau n° 12 : Prospective de retour à l'équilibre

<i>en milliers d'euros</i>	2023	2024	2025	2026	2027	Cumul
Ressources fiscales propres	325	385	393	400	408	1 911
+ Fiscalité reversée	34	34	34	34	34	168
= Fiscalité totale (nette)	359	418	426	434	442	2 079
+ Ressources d'exploitation	142	173	186	200	214	915
+ Dotations et participations	275	275	275	275	275	1 374
= Produits de gestion (a)	775	866	887	909	931	4 368
Charges à caractère général	272	272	272	272	272	1 360
+ Charges de personnel	282	290	296	301	308	1 476
+ Subventions de fonctionnement	12	12	12	12	12	62
+ Autres charges de gestion	209	211	214	216	218	1 068
= Charges de gestion (b)	776	786	794	802	810	3 967
Excédent brut de fonctionnement (a-b)	0	80	94	107	121	401
<i>en % des produits de gestion</i>	-0,1%	9,2%	10,6%	11,8%	13,0%	-
+ Résultat financier réel	-9	-12	-12	-12	-12	-58
<i>dont intérêts d'emprunts dette ancienne</i>	9	9	9	9	9	45
<i>dont intérêts d'emprunts dette nouvelle</i>	1	3	3	3	3	14
= CAF brute	-10	69	83	97	111	351
<i>en % des produits de gestion</i>	-1,3%	8,0%	9,4%	10,7%	11,9%	-
- Remboursement de la dette en capital ancienne	60	55	50	45	40	250
- Remboursement de la dette en capital nouvelle	1	5	5	5	5	20
= CAF nette (c)	-71	10	28	47	66	80
<i>en % des produits de gestion</i>	-9,2%	1,1%	3,2%	5,2%	7,1 %	-
Taxes d'aménagement	8	8	8	8	8	40
+ FCTVA	54	8	7	7	7	82
+ Subventions d'investissement reçues	100	24	24	24	24	196
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	162	40	39	39	39	318
Financement propre disponible (c-d)	91	50	67	86	105	98 ³
- Dépenses d'équipement	50	40	40	40	40	210
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	41	10	27	46	65	188
Nouveaux emprunts de l'année	90	0	0	0	0	90
Encours de dette	526	476	425	376	331	-
Capacité de désendettement (dette/ CAF) en années	-51,1	6,7	4,9	3,7	2,9	-
Fonds de roulement net global (FRNG)	293	303	330	376	441	-
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>136,4</i>	<i>139,0</i>	<i>149,9</i>	<i>169,0</i>	<i>196,2</i>	<i>-</i>

Source : CRC

5.3 Conclusion sur la situation financière

La chambre constate que la situation financière de la commune de Kermaria-Sulard est extrêmement tendue et risque de se dégrader rapidement si aucune mesure forte n'est prise rapidement. En effet, en 2023 des charges nouvelles (augmentation des cotisations au syndicat de regroupement intercommunal, augmentation du coût des fluides, etc.) sont venues peser sur un équilibre financier déjà précaire compte tenu de la dégradation de la capacité d'autofinancement.

Si le recours à un emprunt de 90 000 € en 2023 sur le budget principal a, à court terme, abondé le fonds de roulement qui avait été fortement sollicité l'année précédente, la mise en œuvre rapide de mesures reste nécessaire à la reconstitution d'une capacité d'autofinancement. A défaut, les annuités d'emprunt et les investissements seront supportés par le fonds de roulement, situation qui ne peut être durable.

Tout en ménageant une pause dans ses investissements, la commune doit rapidement mettre en place un plan d'actions volontariste pour retrouver des marges de manœuvre et une capacité d'autofinancement positive, en engageant sans attendre les décisions permettant d'accroître les ressources communales, et en recherchant les sources d'économies.

Elle pourra utilement se référer aux mesures énumérées par la chambre dans les hypothèses de la prospective de retour à l'équilibre.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire annonce les pistes qui sont privilégiées par la commune pour engager un retour vers l'équilibre. Il souhaite stabiliser le niveau des dépenses et ne pas augmenter la masse salariale. Il exprime son intention de réexaminer « *avec les communes concernées* » la contribution au syndicat intercommunal de regroupement pédagogique, jugée trop élevée.

Sur le plan des recettes, le maire s'engage à rechercher des ressources supplémentaires, notamment grâce à la révision de la tarification des services communaux (service jeunesse, location de salles) et à la hausse de la taxe foncière.

Il indique enfin que la commune ne contractera pas de nouvel emprunt, en l'absence de tout « *projet important à court terme* ».

ANNEXES

Annexe n° 1. Fiabilité des comptes – grille des points de contrôle.....46

Annexe n° 1. Fiabilité des comptes – grille des points de contrôle

Point de contrôle	Respect des règles	Observations
Comptabilité d'engagement	Non	Absence de comptabilité d'engagement
Rattachement des charges et produits	Sans objet	Absence de rattachement (pas d'obligation - commune de moins de 3 500 habitants)
Sincérité des restes à réaliser	Sans objet	Pas de restes à réaliser (CA 2022 - BP 2023)
Suivi du patrimoine	Non	Discordance inventaire de la commune et état de l'actif du comptable : écart de 39 782,53 €
Production immobilisée	Sans objet	Pas d'utilisation du compte 72
Intégration des immobilisations	Oui	Intégration régulière des immobilisations
Intégration des études en immobilisation ou amortissement	Sans objet	
Amortissements	Oui	Seules les subventions d'équipement sont amorties (compte 2804) ; les autres amortissements sont facultatifs pour les communes de moins de 3 500 habitants.
Provisions pour risques et charges	Oui	Provision pour charges (créances irrécouvrables) a été constituée en 2022 au budget principal (2 705 €)
Comptes de tiers	Oui	Les opérations enregistrées en 2018, 2019 et 2020 sont équilibrées
Intérêts courus non échus (ICNE)	Sans objet	
Cessions d'immobilisations	Oui	La différence des comptes 775 et 675 correspond bien au solde du compte 192
Opérations à classer ou à régulariser	Oui	Les montants sont peu élevés pour les dépenses et recettes à régulariser, représentant moins de 1 % des charges et produits de gestion (sauf en 2020, 2,6 % de produits de gestion à régulariser, à mettre en lien avec le contexte de pandémie).
Équilibre des écritures d'ordre	Oui	Équilibre des opérations du compte 58
Concordance de l'état de la dette du compte administratif avec la balance du compte de gestion	Non	Quasi concordance CG 2022 et annexe du CA 2022 (écart de 48 €)

Source : CRC sur la base des balances des comptes et documents budgétaires (budgets primitifs et comptes administratifs).



Chambre régionale des comptes Bretagne

3 rue Robert d'Arbrissel
CS 64231
35042 Rennes Cedex

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