



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE D'ELVEN
(Département du Morbihan)

Exercices 2015 et suivants

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

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	3
INTRODUCTION	4
1 Présentation de la commune	5
2 La gouvernance	7
2.1 Les délégations du conseil municipal au maire.....	7
2.2 Les délégations de fonctions accordées par le maire	7
2.3 La prévention des conflits d'intérêts	8
3 La gestion administrative	10
3.1 L'organisation des services	10
3.2 Les ressources humaines	11
3.2.1 Les effectifs et la masse salariale.....	11
3.2.2 Les rémunérations et l'organisation du travail	12
3.2.3 La situation du responsable des services techniques	12
3.3 La commande publique	14
4 La gestion budgétaire et comptable	16
4.1 La transparence de l'information	16
4.1.1 À destination du conseil municipal.....	16
4.1.2 À destination du citoyen	16
4.2 La gestion budgétaire	17
4.2.1 Le périmètre budgétaire	17
4.2.2 L'exécution budgétaire	18
4.3 La fiabilité des comptes.....	19
4.3.1 La comptabilisation de la dette	19
5 La gestion des emprunts à risque	20
5.1 Le recours massif aux emprunts à risque dans les années 2000.....	20
5.2 Une opération de sécurisation partielle réalisée sous pression en 2015.....	23
5.3 La persistance de deux emprunts structurés dont un récemment soldé.....	27
6 La situation financière.....	31
6.1 Le cycle de fonctionnement du budget principal	31
6.1.1 Les recettes de fonctionnement.....	31
6.1.2 Les dépenses de fonctionnement	33
6.1.3 Les soldes intermédiaires de gestion	33
6.2 Le financement des investissements	34
6.3 La situation bilancielle	36
6.3.1 L'endettement	36
6.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie	38
6.3.3 La détention illégale d'un portefeuille de valeurs mobilières.....	39
6.4 Perspectives budgétaires	40

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Elven pour les années 2015 et suivantes.

La commune d'Elven est située dans le département du Morbihan, à une quinzaine de kilomètres au nord-est de Vannes, le long de la route nationale 166 qui relie Vannes à Rennes. Située dans la deuxième couronne de l'agglomération de Vannes, elle connaît une forte croissance démographique, sa population étant passée de 3 500 habitants à l'orée des années 2000, à 6 176 habitants en 2018. Dans ce contexte, l'enjeu pour la commune, qui à la date du 1^{er} janvier 2020 a transféré l'ensemble de ses services publics d'eau et d'assainissement, et dont la gestion des déchets est assurée par Vannes Agglomération, est de proposer à sa population une offre d'équipements et de services publics locaux dont la progression suit celle de la démographie.

Pour financer son besoin d'investissement dans les années 2000, la commune a souscrit des emprunts à risque, notamment indexés sur le Franc suisse, pour près de 10 M€. Début 2015, après de multiples refinancements à l'initiative de la banque, son encours à risque atteignait encore 8 M€, soit 80 % de sa dette totale, répartis en quatre contrats d'une durée résiduelle de 20 à 25 ans. Enlisée dans la complexité des montages et en l'absence d'un accompagnement adéquat, la commune s'est montrée trop passive dans la gestion de sa dette et a été amenée à négocier sous la pression en 2015, la phase à risque étant déjà déclenchée avec pour corollaire des taux d'intérêts pouvant atteindre 20 % pour une des échéances de l'année. Elle est néanmoins parvenue à sécuriser deux emprunts y compris le plus risqué de son encours (capital total restant dû de 4,94 M€), en novembre 2015, moyennant une pénalité de 10,8 M€, avec l'aide du fonds de soutien de l'État (7 M€). Cette opération pourrait permettre à la commune d'économiser 3 M€ (différence sur la durée totale des contrats entre l'emprunt toxique initial et l'emprunt refinancé, compte tenu de l'aide de l'État), soit un surcoût net de 4 M€, supporté par l'État.

La commune a ainsi circonscrit l'essentiel des risques liés aux emprunts structurés souscrits dans les années 2000. Suite à l'intervention de la chambre, elle a notamment soldé son dernier emprunt à risque, d'un montant de 0,75 M€, libellé en Francs suisses et qui générerait chaque année d'importantes pertes de change. Elle l'a remboursé par anticipation en mobilisant son fonds de placement financier, que la chambre l'avait également invitée à solder. Le niveau élevé de l'endettement constitue désormais la seule contrainte financière significative qui pèse sur le budget communal, mais il apparaît soutenable.

En effet, à compter de 2016, la commune a rapidement consolidé sa situation financière, notamment en augmentant les impôts en 2018 et en limitant ses investissements pour ne pas emprunter. Sa trajectoire financière devrait lui permettre de disposer de marges de manœuvre et de réaliser l'intégralité de son programme pluriannuel d'investissement 2020-2026, toujours sans emprunter, et en dégagant des excédents. Dans ces conditions, la chambre estime que la commune pourrait désormais réduire le poids de sa dette en se rapprochant des banques pour renégocier son encours, en faisant valoir sa situation financière consolidée et assainie. À défaut, elle pourra financer les investissements supplémentaires dont le besoin apparaîtrait, ou restituer aux contribuables une partie des excédents attendus, évalués à 5 M€ selon les hypothèses de prospective financière, sous la forme d'une baisse des impôts.

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	Attribuer aux conseillers délégués des délégations effectives ou, à défaut, rapporter celles que le maire leur a attribuées en juin 2020.....	8
Recommandation n° 2	Clôturer le budget annexe du lotissement « Lande de Lescaut » ...	17
Recommandation n° 3	Étudier la renégociation de l'encours de dette.....	38

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

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

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune d'Elven à compter de l'exercice 2015. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 17 juillet 2020.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 15 février 2021 avec M. Gérard GICQUEL, maire depuis 2014.

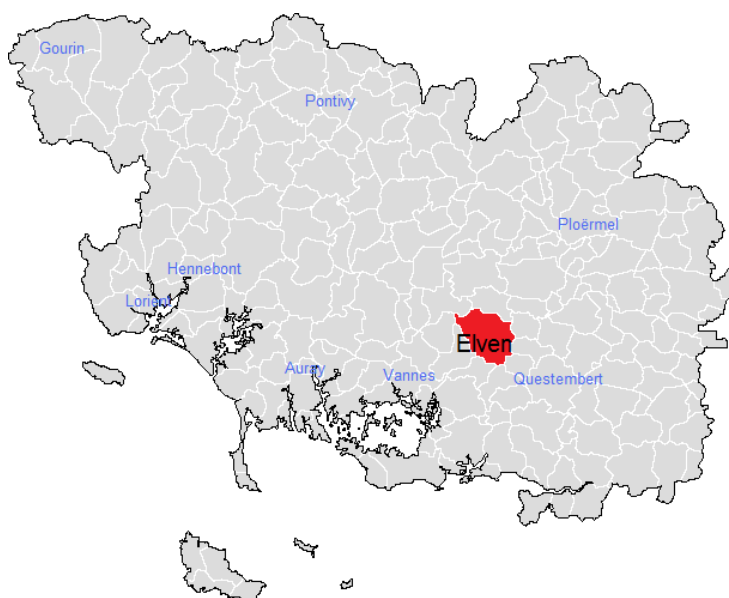
La chambre, lors de sa séance du 11 mars 2021, a arrêté ses observations provisoires, lesquelles ont été notifiées à M. Gérard GICQUEL le 13 avril 2021. Des extraits ont été également adressés aux tiers mis en cause.

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

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune d'Elven est située dans le département du Morbihan, à une quinzaine de kilomètres au nord-est de Vannes, le long de la route nationale 166 qui relie Vannes à Rennes.

Carte n° 1 : Situation géographique d'Elven



Source : CRC.

Située dans la deuxième couronne de l'agglomération de Vannes, la commune d'Elven se caractérise par une forte croissance démographique : sa population est en effet passée de 3 500 habitants à l'orée des années 2000, à 6 176 habitants en 2018¹. Cette tendance devrait se poursuivre : le schéma de cohérence territoriale de l'agglomération anticipe une population de 8 000 habitants en 2030.

Si Elven bénéficie du développement de l'agglomération de Vannes par sa périphérie, elle ne constitue pas pour autant une « commune dortoir ». L'indice de concentration de l'emploi, c'est-à-dire le nombre d'emplois sur la commune pour cent actifs qui y résident, est de 67 %. La commune connaît une activité économique diversifiée et accueille notamment de petites industries, des entreprises de transport et un secteur de la construction dynamique², et la part des ouvriers dans la population est importante³. Le taux d'activité⁴ y est ainsi plus élevé qu'en moyenne bretonne et nationale⁵. Du fait de cette activité économique, le revenu médian des ménages est légèrement supérieur à la moyenne régionale, mais inférieur à celle de l'agglomération de Vannes dont la population littorale est plus aisée⁶.

¹ Source INSEE.

² Les carrières d'extraction du granit jaune d'Elven notamment.

³ 30% contre 23% en Bretagne et 20% en France.

⁴ Rapport entre le nombre d'actifs (personnes en emploi et chômeurs) et l'ensemble de la population correspondante.

⁵ 79% contre 73% en Bretagne et 74% en France.

⁶ 21 560 € contre 21 060 € en Bretagne et 23 010 € à Vannes Agglomération.

La commune est membre de la communauté d'agglomération Golfe du Morbihan Vannes Agglomération (GMVA). Le maire de la commune est depuis 2014 M. Gérard GICQUEL, également vice-président de GMVA en charge de la voirie, des travaux et des bâtiments, et conseiller départemental.

Carte n° 2 : Périmètre de Golfe du Morbihan Vannes Agglomération (GMVA)



Source : GMVA.

En matière d'équipements publics, la commune dispose d'un établissement multi-accueil, d'un centre d'accueil de loisirs, de deux écoles primaires, de deux collèges dont un d'enseignement public de 600 élèves ouvert depuis septembre 2017, d'une cuisine centrale, de deux salles omnisports, d'une médiathèque et d'une salle des fêtes. La construction d'un centre aquatique, porté par la communauté d'agglomération, est en cours et l'équipement doit entrer en service à l'été 2021.

L'enjeu pour la commune, qui à la date du 1^{er} janvier 2020 a transféré l'ensemble de ses services publics de réseau (eau, assainissement) et dont la gestion des déchets est assurée par GMVA, est de proposer à sa population une offre d'équipements et de services publics locaux dont la progression suit celle de la démographie.

2 LA GOUVERNANCE

Les affaires de la commune sont réglées par le conseil municipal⁷. Les délibérations de celui-ci sont préparées et exécutées par le maire, qui est également le chef de l'administration municipale.

2.1 Les délégations du conseil municipal au maire

Le conseil municipal peut déléguer une partie de ses pouvoirs au maire⁸, lequel doit rendre compte des décisions prises dans le cadre de sa délégation lors de séances municipales.

Depuis 2014, le maire d'Elven bénéficie de délégations croissantes de la part du conseil municipal : 14 en 2014, 17 en 2017 puis 25 depuis 2020, sur les 29 permises par la loi.

Le conseil municipal a toutefois conservé le pouvoir d'approuver le recours à l'emprunt pour financer les investissements, ce qui apparaît de bonne gestion dès lors que l'endettement constitue une zone de risque pour la commune (cf. 6.3.1).

En revanche, si le conseil municipal a délégué au maire l'approbation des marchés publics d'un montant inférieur à 206 999 € HT, il a néanmoins continué, dans certains cas⁹, de valider l'attribution de marchés relevant expressément de cette délégation, ce qui contrevient aux dispositions de l'article L. 2122-22-4° du code général des collectivités territoriales ; le conseil municipal se dessaisit en effet d'une compétence dès lors qu'il la délègue au maire¹⁰. Si la démarche du maire d'Elven traduit son souci d'associer le conseil municipal à la conclusion de certains marchés, elle ne doit pas conduire à lui faire approuver ceux dont la signature, eu égard à leur montant, lui a été déléguée pour la durée du mandat, au risque de les fragiliser juridiquement.

2.2 Les délégations de fonctions accordées par le maire

Le maire peut déléguer une partie de ses fonctions, sous sa surveillance et sa responsabilité, à un ou plusieurs adjoints ou conseillers municipaux délégués¹¹.

En 2020, le maire d'Elven a accordé des délégations de fonction à chacun de ses sept adjoints ainsi qu'à huit conseillers municipaux délégués¹². Or, sept des huit conseillers délégués disposent de délégations à l'intitulé et au périmètre strictement identiques à celles des adjoints.

⁷ Article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales.

⁸ Article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales.

⁹ Constat effectué en mairie, non dans les délibérations d'attribution des subventions mais dans les dossiers des marchés attribués à l'entreprise Charier TP pour la viabilisation de la ZA de Lamboux (101 000 €, en 2015) et celui pour l'aménagement de la sécurité de la rue des Écoles (82 000 € en 2017) ; et les marchés de voirie attribués à COLAS en 2016 (112 000 €), en 2017 (76 000 €), en 2019 (95 000 €) et en 2020 (113 000 €).

¹⁰ CE, 2 mars 2011, *Commune de Bretignolles-sur-Mer*, n° 315880.

¹¹ Article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales.

¹² Respectivement lors des conseils municipaux des 27 mai et 9 juin 2020.

Si les arrêtés du maire prévoient bien un ordre de priorité dans l'exercice de chaque délégation entre l'adjoint et le conseiller¹³, la superposition exacte des intitulés conduit à douter du caractère effectif des délégations accordées aux conseillers délégués, en ce qu'elles s'apparentent davantage à une simple suppléance de signature qu'à une délégation effective de fonctions. Or, cette effectivité conditionne le droit pour le conseil municipal de décider le versement d'indemnités de fonction. Pour ce faire, la délégation « *doit porter sur des attributions effectives, identifiées de façon suffisamment précise pour permettre d'en apprécier la consistance* »¹⁴. En l'état, les indemnités que la commune verse aux conseillers délégués sont dépourvues de fondement juridique.

En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué que la préfecture et le comptable public n'avaient jamais bloqué le paiement de ces indemnités, et met en avant « *l'implication et de la disponibilité* » des élus concernés. La chambre rappelle qu'en tout état de cause, les délégations et les indemnités auxquelles elles donnent droit doivent satisfaire les critères légaux et qu'il n'appartient pas au comptable public de se faire juge de la légalité des pièces transmises par la commune pour justifier les dépenses à payer¹⁵.

Recommandation n° 1 Attribuer aux conseillers délégués des délégations effectives ou, à défaut, rapporter celles que le maire leur a attribuées en juin 2020.

2.3 La prévention des conflits d'intérêts

En vertu de l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales, les élus locaux exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la charte de l'élu local. Celle-ci dispose notamment que « *dans l'exercice de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier. L'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote* ». Selon la loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction¹⁶.

De ce point de vue, la situation du deuxième adjoint au maire, chargé de l'urbanisme depuis 2014, présente un risque qui n'a été circonscrit que récemment, à la suite de l'intervention de la chambre. Celui-ci est en effet employé par l'une des sociétés de travaux publics prestataire de la commune et son frère dirige une entreprise locale en relation contractuelle avec la commune.

¹³ Exigence rappelée par la CAA de Nantes, 26 décembre 2002, *Commune de Gouray*, n°01NT02068.

¹⁴ CE, 21 juillet 2006, *Commune de Boulogne-sur-Mer*, n° 279504 ; TA Lille, *Commune de Harnes*, 14 avril 2015, n°1406853.

¹⁵ CE, 28 décembre 2018, *SDIS de la Gironde*, n°410113

¹⁶ Article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Le maire, informé de la situation, a pris des précautions dès 2014, notamment en ne confiant pas à son adjoint la délégation des travaux publics et en ne le nommant pas membre de la commission d'appel d'offres qui attribue les marchés publics. L'adjoint a toutefois siégé à la commission communale « urbanisme, infrastructures, développement durable, patrimoine, travaux, agriculture et sécurité », qui examine tous les projets de travaux publics de la commune, sans qu'il soit possible, en l'absence de compte rendu, de s'assurer qu'il se déportait lorsqu'il y avait lieu.

Suite à l'intervention de la chambre, la commune a pris deux mesures pour sécuriser la situation :

- Le conseil municipal a modifié son règlement intérieur le 3 novembre 2020 pour rendre obligatoire la rédaction de comptes rendus des séances des commissions municipales, afin de tracer le processus de décision.
- Le maire a pris le 25 février 2021 un arrêté conforme aux exigences de la réglementation sur la transparence de la vie publique¹⁷ pour écarter le deuxième adjoint des affaires dans lesquelles il risquerait d'être personnellement intéressé.

¹⁷ L'article 6 du décret du 31 janvier 2014 portant application de la loi du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique, dispose que lorsqu'un adjoint bénéficie d'une délégation du maire et se trouve dans une situation de conflit d'intérêt, il informe le maire « *par écrit en précisant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences* ». Le maire prend alors un arrêté qui « *détermine en conséquence les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences* ».

3 LA GESTION ADMINISTRATIVE

3.1 L'organisation des services

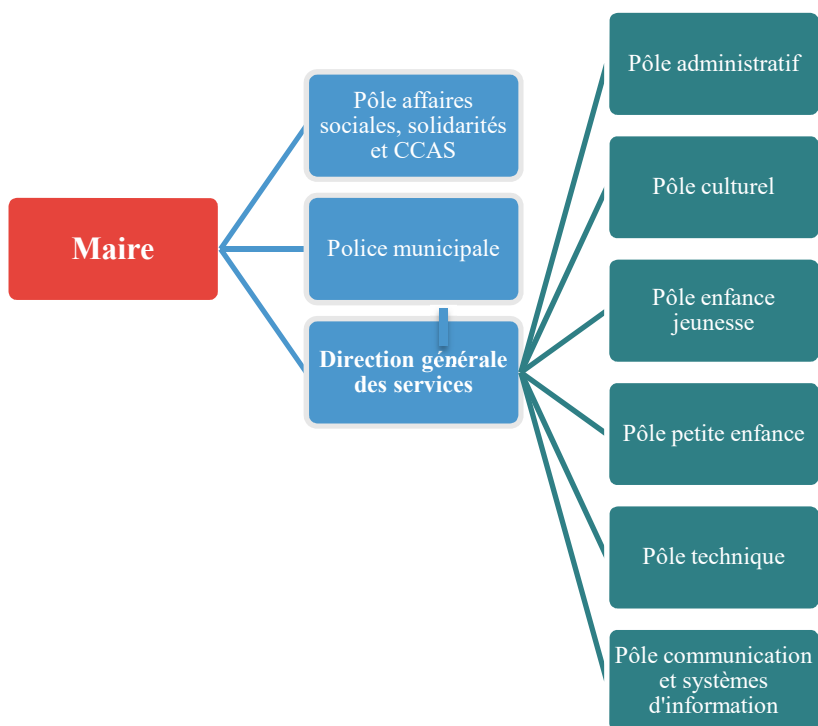
L'organisation des services communaux est stable depuis 2015. Elle est articulée autour de sept pôles : l'administration, la sécurité, les affaires sociales (dont le CCAS), la culture (dont la médiathèque), les services techniques, la restauration collective, la petite enfance et la jeunesse.

Le pôle affaires sociales et la police municipale sont directement rattachés au maire ; les autres le sont à la directrice générale des services. La police municipale est également fonctionnellement rattachée à la directrice générale des services, ce qui est conforme à la doctrine ministérielle¹⁸.

En revanche, le positionnement de l'ensemble du pôle affaires sociales est atypique dès lors qu'il est placé sous l'autorité directe du maire et non de la directrice générale des services. Si ce pôle inclut également le CCAS, établissement public autonome dont le maire est le président, il n'apparaît pas que le responsable du pôle soit également le directeur du CCAS, seule situation qui pourrait justifier son rattachement direct au maire.

Les fonctions d'adjointe à la directrice générale sont de fait exercées par la directrice du pôle administratif.

Figure 1 : Organigramme des services communaux



Source : CRC d'après commune.

¹⁸ JO Sénat du 21 février 2019, réponse ministérielle (Ministère de la cohésion des territoires), n°08990.

Le pôle communication et systèmes d'information se compose en réalité d'un seul agent, uniquement chargé de la communication et directement rattaché à la directrice générale des services. La fonction informatique de la commune apparaît dès lors délaissée, en l'absence de compétences internes tant pour la fourniture et la maintenance techniques (matériel, serveurs), que pour les logiciels et la modernisation du système (téléphonie IP, digitalisation des processus, etc.). Consciente de l'enjeu, la commune a indiqué qu'une mutualisation avec la direction des systèmes d'information de Vannes Agglomération serait conclue en 2021.

3.2 Les ressources humaines

3.2.1 Les effectifs et la masse salariale

En septembre 2020, la commune d'Elven employait 84 agents représentant 66 temps pleins, soit un niveau inférieur à la moyenne des communes de taille comparable qui est de 89 temps plein¹⁹. La filière technique représente la moitié des effectifs.

Tableau n° 1 : : Effectif communal au 30 septembre 2020

<i>Filière</i>	Nombre d'agents
<i>Administrative</i>	11
<i>Animation</i>	12
<i>Culturelle</i>	2
<i>Médico-sociale</i>	5
<i>Police</i>	1
<i>Sociale</i>	7
<i>Technique</i>	46
TOTAL	84

Source : commune d'Elven.

La commune n'apparaît pas pour autant pâtir d'une sous-administration généralisée. Depuis 2015, son effectif est passé de 70 à 84 agents du fait de l'intégration en décembre 2017 de neuf salariés de l'association Elven Sports Loisirs, qui réalisait jusqu'alors la majorité des activités en matière d'animation à destination des enfants et des jeunes et dont la commune a repris la gestion en direct.

Dans le même temps, la commune a renforcé son encadrement. Les cadres représentaient 6 % de l'effectif en 2020 soit une proportion légèrement supérieure à la moyenne des communes comparables²⁰. Le pôle administratif est ainsi doté de deux cadres depuis le recrutement en 2017 d'une directrice générale adjointe des services, et le responsable des services techniques est devenu cadre en 2018 (cf. § 3.2.3). Le renforcement de l'encadrement est cohérent avec la progression de la population municipale et le besoin accru de pilotage des services publics locaux qu'elle génère.

¹⁹ Communes de 5 000 à 10 000 habitants (DGCL, *Les collectivités locales en chiffres*, édition 2019, p.86).

²⁰ Agents de catégorie A dans les communes comprises entre 3 500 et 9 999 habitants (Rapport de juillet 2017 de L'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la FPT, p.20).

3.2.2 Les rémunérations et l'organisation du travail

Le temps de travail des agents, leur régime indemnitaire, la gestion des heures supplémentaires et des avantages en nature ont été examinés par la chambre et n'appellent pas d'observations.

3.2.3 La situation du responsable des services techniques

La commune a recruté le 1^{er} septembre 2015 un responsable des services techniques sous statut contractuel pour une durée de trois ans. Celui-ci exerçait jusqu'en juin 2015 des fonctions de chargé de projet au sein de la SEM Espace aménagement développement du Morbihan (EADM), opérateur du département du Morbihan, dont le maire d'Elven était administrateur depuis le 23 avril 2015 au titre de son mandat de conseiller départemental.

En vue de ce recrutement, la commune d'Elven a déclaré la vacance du poste le 22 mai 2015 puis publié l'offre d'emploi le 26 mai ; 27 candidatures ont été reçues et huit personnes ont été auditionnées. La commune a indiqué qu'aucun des candidats fonctionnaires ne présentait les qualités requises, raison pour laquelle elle a recruté un agent contractuel de façon « *dérogatoire et subsidiaire* » ainsi que l'exige la loi²¹.

L'intéressé a été recruté sur un poste de technicien territorial (catégorie B), qui correspond à son profil. Le poste avait été ouvert par le conseil municipal le 6 juillet 2015, et ce dernier a été informé du recrutement le 21 septembre 2015. Cependant, l'intéressé a dès son recrutement été rémunéré comme technicien principal de 1^{ère} classe, soit un grade supérieur à celui approuvé par le conseil municipal. Ce dernier a été invité à régulariser la situation rétroactivement le 21 décembre 2015. La rémunération a ensuite été significativement réévaluée en avril 2018 en étant portée à l'équivalent du dernier échelon de technicien principal²².

Le contrat de l'intéressé a été renouvelé en septembre 2018. Il a bénéficié à cette occasion d'une promotion et d'une augmentation de rémunération puisque le contrat prévoit qu'il occupe un emploi d'ingénieur territorial principal (catégorie A). Or, le conseil municipal n'avait ouvert aucun poste d'ingénieur principal à cette date²³ ; on peut considérer qu'il a été invité le 17 décembre 2018 à valider rétroactivement cette promotion de grade, mais seulement implicitement puisqu'il a uniquement approuvé un tableau des effectifs mis à jour au sein duquel figurait un emploi d'ingénieur principal.

²¹ Article 3 de la loi du 3 juillet 1983. « *Le législateur a entendu que les emplois civils permanents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratif soient en principe occupés par des fonctionnaires et qu'il n'a permis le recrutement d'agents contractuels qu'à titre dérogatoire et subsidiaire, dans les cas particuliers énumérés par la loi* » (CE, avis, 25 septembre 2013, n° 365139).

²² En mars 2018, l'intéressé bénéficiait d'un indice majoré de 529 correspondant au 8^{ème} échelon ; en avril, il est passé à un indice majoré de 585 correspondant au 11^{ème} et dernier échelon.

²³ Le contrat vise une délibération du 9 juillet 2018 qui modifie le tableau des effectifs mais n'y inclut pas de poste d'ingénieur principal.

Ces conditions de recrutement et de déroulé de carrière présentent plusieurs anomalies :

- La commune n'a conservé aucune trace du dossier de recrutement initial, notamment de la délibération du jury et des candidatures non retenues, alors qu'il lui appartient d'apporter la preuve que les circonstances de l'espèce justifiaient qu'il soit dérogé au principe d'un recrutement prioritaire des fonctionnaires territoriaux sur l'emploi en cause²⁴. De même, lors du renouvellement du contrat en 2018, la commune n'a pas publié d'offre d'emploi, n'a pas cherché à recruter un fonctionnaire et n'a pas justifié d'un besoin du service autre que celui de renouveler le titulaire du poste alors que l'article 3-3-2° du statut de la fonction publique territoriale le lui imposait²⁵.
- L'intéressé a vu son contrat renouvelé en 2018 en qualité d'ingénieur principal alors qu'il ne dispose pas des qualifications requises pour occuper un poste correspondant à ce grade. Il ne détient pas un diplôme d'ingénieur, n'a pas suivi de formation initiale d'un niveau requis pour se présenter au concours externe d'ingénieur territorial (bac +5) et n'a effectué aucune validation des acquis de l'expérience pour bénéficier d'une équivalence²⁶. La promotion de 2018 ne paraît lui avoir été accordée que pour justifier une progression de sa rémunération, la fiche de poste de responsable des services techniques n'ayant pas évolué.
- Le conseil municipal a systématiquement été mis devant le fait accompli lors des promotions de grade de l'intéressé, comme technicien principal en 2015 puis comme ingénieur principal en 2018, alors qu'il lui appartenait de les autoriser préalablement. Une telle pratique fragilise les recrutements puisque toute nomination par l'autorité territoriale sur un emploi sans que la création de l'emploi correspondant ait été décidée par une délibération préalable, est illégale²⁷.

Ainsi, après avoir recruté en 2015 son responsable des services techniques dans des conditions dont elle ne peut justifier de la régularité faute d'en avoir conservé les archives, la commune d'Elven l'a promu puis renouvelé dans des conditions illégales.

La chambre rappelle qu'en vertu de l'article 3-3 de la loi du statut de la fonction publique territoriale, le conseil municipal doit se prononcer, à l'automne 2021, sur le recrutement durable de l'intéressé sous contrat à durée indéterminée si celui-ci le souhaite. À cette occasion, il doit prendre en compte le fait que l'intéressé ne dispose pas des qualifications requises pour occuper un poste d'ingénieur, sauf à présenter le concours interne d'ingénieur territorial, pour lequel il remplit les conditions. Si la commune a indiqué en réponse aux observations provisoires que l'intéressé « *a été invité à initier une démarche de validation des acquis de l'expérience (VAE) afin d'être nommé ingénieur territorial* », la chambre souligne que l'obtention de cette validation conditionne la légalité de son recrutement à durée indéterminée, et permettra le cas échéant une titularisation au grade d'ingénieur et non d'ingénieur principal.

²⁴ CAA, Bordeaux, 27 mars 2017, n° 15BX00446, 6^{ème} considérant.

²⁵ Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 ; voir par exemple (CE, 12 juin 1996, *Communauté de communes du pays de Laval*, n° 167514).

²⁶ Il est titulaire d'un BTS en travaux publics obtenu en 1991 ; le décret n° 2016-206 du 26 février 2016 fixant les conditions d'accès et les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des ingénieurs territoriaux exige une formation d'une durée au moins égale à cinq années d'études supérieures après le baccalauréat. Sur l'inadéquation entre le profil et le poste, voir CRC Nouvelle-Aquitaine, *Département de la Charente-Maritime*, 2017 ; CRC Ile-de-France, *Commune de Poissy*, 2018.

²⁷ Article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, tel qu'interprété par le Conseil d'État (CE, 11 juin 1982, *Commune de Saint-Philippe*, n°11887).

Cette validation permettrait de sécuriser juridiquement l'élévation du poste de responsable des services techniques en catégorie A (ingénieur), qui peut s'avérer justifiée compte tenu du dynamisme démographique de la commune d'Elven.

3.3 La commande publique

Pour assurer les services qu'elle offre à la population et satisfaire ses propres besoins, la commune d'Elven commande des fournitures, des travaux et des prestations de service auprès de tiers. Elle doit réaliser ses achats sous la forme de marchés publics dont la conclusion et l'exécution sont régies par une législation spécifique regroupée dans le code de la commande publique, qui a remplacé le code des marchés publics le 1^{er} avril 2019²⁸. À ce titre, elle est tenue d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics par la transparence des procédures ainsi que la liberté d'accès et l'égalité de traitement des prestataires intéressés²⁹.

Entre 2015 et 2020, la commune a conclu des marchés publics pour des montants annuels allant de 0,5 à 1,6 M€.

L'organisation des achats s'articule autour du pôle administratif. Les services opérationnels définissent leurs besoins et en établissent les caractéristiques techniques, puis la consultation est pilotée par un agent du pôle administratif expérimenté et formé. Cet agent assume en parallèle des fonctions en comptabilité ce qui permet d'assurer le chainage avec l'exécution financière des marchés publics. La directrice générale adjointe en charge du pôle administratif, récemment recrutée, dispose également d'une expérience en matière de commande publique et pourra utilement contribuer à structurer le processus d'achat. Une formalisation des procédures et l'élaboration de documents types (rapports d'analyse des offres) ont ainsi été engagées.

La commune appuie ses procédures d'achat sur un mémento de la commande publique et sur une dizaine de fiches juridiques et opérationnelles mises à disposition sur son réseau interne depuis 2018. Trois bonnes pratiques sont de plus à relever :

- La réunion systématique d'une commission « Achat public », composée de dix élus, pour l'attribution de tous les marchés d'un montant inférieur au seuil à partir duquel la réunion d'une commission d'appel d'offres est obligatoire³⁰.
- L'établissement pour l'ensemble des marchés d'un rapport d'analyse des offres détaillé. Cette pratique a concrètement sécurisé la commune puisque depuis 2017, presque chaque marché formalisé a donné lieu à une demande de communication des motifs de rejet de son offre par un soumissionnaire non retenu.
- Une mise en concurrence systématique, sous la forme de trois devis comparatifs, pour les achats d'un montant inférieur au seuil réglementaire de publicité.

²⁸ Le code de la commande publique rassemble depuis le 1^{er} janvier 2019 les deux derniers textes régissant les achats publics et notamment, s'agissant des marchés publics, l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics.

²⁹ Article L. 3 du code de la commande publique.

³⁰ Article L. 1414-2 du code de la commande publique.

La chambre a contrôlé un échantillon de dix-huit marchés publics³¹, dont l'ensemble des marchés formalisés de la période³². Aucune anomalie significative n'a été constatée. Trois points positifs sont même à relever :

- Une bonne définition des besoins et une exécution maîtrisée : d'une part, la commune a fait un usage modéré des avenants et pour des montants réduits. Seul le marché de réfection du clocher de l'église Saint-Alban en 2017 a donné lieu à dix avenants mais pour un montant total limité (10 % des travaux) ; d'autre part, un seul cas de dépassement significatif du prix contractuel, sans avenant, a été identifié mais a été justifié.
- Une infructuosité limitée : le seul marché déclaré infructueux sur la période contrôlée concernait un marché de maîtrise d'œuvre pour la réalisation d'un passage couvert entre l'école et le restaurant scolaire (2019). La procédure n'a pas été relancée car les services techniques ont finalement réalisé les travaux.
- Une utilisation régulière de la négociation : 15 des 38 marchés conclus en cinq ans ont donné lieu à une négociation entre la commune et les candidats.

³¹ Fourniture de denrées alimentaires (2015 à 2020) ; prestations de services d'assurances "risques statutaires" (2015) ; renouvellement du réseau eaux usées de l'Avenue de Largoët et de la rue de la Passion (2017) ; travaux de consolidation, restauration du clocher et de la façade ouest de l'église Saint-Alban (2017) ; travaux annuels de réfection de la voirie municipale (2015 à 2020) ; viabilisation de l'extension de la zone artisanale de Lamboux (2015) ; aménagement de sécurité de la rue des Écoles (2017) ; maîtrise d'œuvre pour la réalisation d'un passage couvert et modification d'une salle du restaurant scolaire, déclaré infructueux en 2019 ; construction des locaux sociaux du centre technique municipal (2020).

³² Soit 214 000 € HT pour les fournitures et les services, 5 350 000 € HT pour les travaux.

4 LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

4.1 La transparence de l'information

4.1.1 À destination du conseil municipal

Le conseil municipal vote le budget et prend donc les principales décisions engageant les finances de la commune, en vertu de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales. Il doit débattre des orientations budgétaires avant ce vote, sur la base d'un rapport circonstancié du maire présentant notamment « *les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la structure et la gestion de la dette* »³³.

Les rapports d'orientations budgétaires présentés par le maire d'Elven ont gagné en qualité depuis 2016. Insuffisamment consistants en matière d'engagements pluriannuels en début de période, ils sont depuis conformes aux dispositions légales. Ils gagneraient toutefois à être étoffés de la prospective financière tenue par la directrice générale des services qui, à partir de prévisions d'évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement, évalue les marges de manœuvre dont disposera la commune pour investir dans les années à venir, identifie les projets d'investissements à réaliser et fixe leur calendrier.

Par ailleurs, les budgets et les comptes des communes doivent présenter des informations détaillées sur la situation de la collectivité, selon une maquette homogène, afin de délivrer l'information la plus complète aux élus qui les adoptent et aux citoyens qui les consultent³⁴. Les documents budgétaires et comptables de la commune d'Elven sont conformes et complets.

4.1.2 À destination du citoyen

La loi a adapté l'impératif démocratique de diffusion des informations budgétaires et financières aux nouvelles technologies. Depuis 2015, les communes ont ainsi l'obligation de mettre en ligne dans un délai d'une semaine le compte-rendu des conseils municipaux³⁵ ; elles doivent en outre publier chaque année sur leur site internet « *une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles* » et les notes explicatives annexées au budget primitif et au compte administratif³⁶, ainsi que le rapport d'orientations budgétaires (ROB)³⁷. Il en va de même pour les données essentielles des subventions qu'elle accorde aux tiers³⁸.

³³ La commune d'Elven n'est pas concernée par les nouvelles prescriptions de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) en matière d'information sur la gestion des ressources humaines et les dépenses de personnel, applicables aux communes de plus de 10 000 habitants.

³⁴ Article L. 2312-1 du CGCT, précisé par l'instruction codificatrice M14 Tome 2, Titre 1 Chapitre 4 § 1.2.1.4 pour le budget primitif et Titre 4 Chapitre 1 § 6.2 pour le compte administratif.

³⁵ Article L.2121-25 du CGCT tel que modifié par l'article 84 de la loi NOTRe du 7 août 2015.

³⁶ Article L. 2313-1 du CGCT tel que modifié par l'article 107 de la loi NOTRe du 7 août 2015 : article R. 2313-8 du CGCT (relatif au délai d'un mois).

³⁷ Il s'agit du rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires (DOB) de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1 du CGCT.

³⁸ Article 2 du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 pris pour l'application de l'article 18 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (cet article 2 ne s'applique toutefois pas aux collectivités territoriales de moins de 3 500 habitants).

La commune d'Elven respecte aujourd'hui la plupart de ces obligations :

- Les comptes rendus des séances du conseil municipal sont publiés.
- La présentation brève et synthétique des finances est consultable depuis 2019, et le rapport d'orientations budgétaires est mis en ligne depuis 2021.
- Enfin, si la commune retranscrit bien dans ses comptes rendus des conseils municipaux le montant des subventions qu'elle accorde et le nom des bénéficiaires, cette liste des subventions accordées aux tiers n'est pas consultable directement sous l'onglet « Vie associative » de son site internet et ne fournit pas l'ensemble des informations exigées par le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017³⁹.

4.2 La gestion budgétaire

4.2.1 Le périmètre budgétaire

Fin 2020, le budget de la commune d'Elven était constitué d'un budget principal, qui retrace 99 % des opérations financières, et d'un budget annexe relatif au lotissement « Lande de Lescaut ». Le budget annexe relatif à l'assainissement a été dissous début 2020 à la suite du transfert de la compétence à Vannes Agglomération.

Le budget annexe « Lande de Lescaut » n'a connu aucun mouvement financier depuis 2015 et présente un solde déficitaire de 51 278 €. La commune a indiqué ne pas avoir l'intention d'aménager sur cette zone un lotissement résidentiel et prévoir la vente des terrains à Vannes Agglomération. Elle considère en effet qu'il s'agit d'une potentielle zone d'activité économique, pour le moment cultivée par des agriculteurs en application d'un commodat⁴⁰. Dans ces conditions, la chambre invite la commune à clôturer le budget annexe relatif au lotissement, dépourvu d'objet, et à en apurer le déficit, ce que la commune s'est engagée à faire d'ici la fin de l'exercice 2021.

Recommandation n° 2 Clôturer le budget annexe du lotissement « Lande de Lescaut »

Par ailleurs, le conseil municipal a voté le 7 juillet 2020 l'installation sur le territoire d'une structure ombrière comprenant 240 panneaux photovoltaïques, située sur le parking de la salle Carré d'arts. L'opération, réalisée en partenariat avec le syndicat départemental du Morbihan Energies, a vocation à assurer une production d'électricité locale destinée prioritairement à l'autoconsommation mais dont le surplus sera revendu à Électricité de France. Les économies réalisées par Elven seront réparties à parts égales entre le syndicat et la commune, de même que les produits de la vente du surplus d'électricité non autoconsommé. La commune a indiqué qu'elle comptait comptabiliser les flux financiers relatifs à cette activité au sein du budget principal.

³⁹ Relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

⁴⁰ Le commodat, ou prêt à usage, « est un contrat par lequel l'une des parties livre une chose à l'autre pour s'en servir, à la charge par le preneur de la rendre après s'en être servi » (article 1875 du code civil).

La production et la distribution d'électricité photovoltaïque, quelle que soit sa destination, constituent un service public industriel et commercial. À ce titre, elles doivent en principe être isolées dans un budget annexe dédié, notamment en raison des flux de TVA. Cette obligation concerne également les communes qui ne sont pas maître d'ouvrage de la centrale mais revendent une partie de leur production à EDF⁴¹.

La commune d'Elven indique toutefois que la gestion de la centrale étant déléguée à Morbihan Energies, aucun budget annexe dédié n'a été créé. Dès lors, la chambre l'invite, pour en permettre un suivi global, à isoler les opérations financières relatives à la production d'énergie photovoltaïque à l'aide d'une comptabilité analytique, au besoin sous la forme d'une opération identifiée au sein des documents budgétaires.

4.2.2 L'exécution budgétaire

Les communes sont tenues d'adopter un budget annuel et en équilibre dans la mesure où le conseil municipal, assemblée délibérante élue, est seul compétent pour autoriser les dépenses et les recettes, les premières justifiant la levée des impôts locaux⁴². Ceci implique que la collectivité procède à une estimation sincère des dépenses et des recettes, et assure un pilotage fin de leur exécution en cours d'année.

Les taux d'exécution du budget de la commune d'Elven ne sont pas toujours satisfaisants en dépenses.

En fonctionnement, si une légère surestimation des dépenses répond au principe de prudence, les taux enregistrés en 2015 et 2019 paraissent néanmoins faibles. Ils s'expliquent par un aléa sur les charges financières lié à la volatilité des taux de change (cf. chapitre 5) et par une estimation approximative des charges générales⁴³.

En investissement, les dépenses budgétées sont correctement exécutées en tenant compte des restes à réaliser, mais le taux s'est dégradé en fin de mandat en raison de reports d'investissements.

Tableau n° 2 : Taux d'exécution du budget principal

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Dépenses réelles de fonctionnement</i>	84,8%	95,3%	97,0%	93,9%	89,4%
<i>Recettes réelles de fonctionnement</i>	103,5%	101,2%	102,1%	106,4%	110,5%
<i>Dépenses réelles d'investissement</i>	70,3%	71,2%	62,1%	68,7%	48,2%
<i>dont dépenses d'équipement</i>	68,7%	69,1%	54,3%	61,4%	37,8%
<i>Recettes réelles d'investissement</i>	96,0%	85,9%	82,5%	103,8%	99,6%

Source : comptes administratifs et balance des comptes (RAR et rattachements inclus).

⁴¹ Ministère de la cohésion des territoires, réponse aux questions écrites, JO Sénat du 14 février 2019, p. 830.

⁴² Voir notamment les articles L. 2311-1 et L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

⁴³ Les charges financières ont été exécutées à 26,4% en 2015 et à 74% en 2019 ; les charges générales ont été exécutées à 91,3% en 2015 et à 82,5% en 2019. Cette dernière année, la surestimation concerne principalement l'énergie (36 000 €), l'alimentation (47 000 €), les contrats et prestations de services (10 000 €), l'entretien (20 000 €) et la maintenance (21 000 €).

La chambre invite donc la commune à resserrer ses prévisions budgétaires en charges générales et en dépenses d'équipement afin d'assurer la sincérité de son budget.

Elle rappelle que « *le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère* »⁴⁴. La commune d'Elven ne peut donc, contrairement à ce qu'elle affirme, inscrire au budget des dépenses dont la réalisation est peu probable, seulement « *en vue d'équilibrer un excédent budgétaire* ».

Si la commune souhaite « *constituer des réserves afin de financer le programme pluriannuel d'investissement* », ainsi qu'elle le souligne dans sa réponse, elle doit dès lors présenter un budget dont la section d'investissement est en excédent, comme l'y autorise l'article L. 1612-7 du code général des collectivités territoriales.

4.3 La fiabilité des comptes

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

Dans le cadre du suivi des comptes, la direction départementale des finances publiques attribuait à la commune un indice de qualité des comptes locaux (IQCL) de 16,8/20 en 2019, légèrement inférieur aux moyennes départementale (17,6) et nationale (17,3). Les principales lacunes concernaient les immobilisations et leur suivi : les agencements et aménagements de terrains (c/212) n'étaient pas amortis et les immobilisations en cours (c/23) n'étaient pas comptablement intégrées au patrimoine (c/21). Début 2021, la commune n'y avait toujours pas remédié, ce que la chambre l'invite à faire.

En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué partager le constat et s'être rapprochée du comptable public afin d'y remédier.

4.3.1 La comptabilisation de la dette

La commune d'Elven a souscrit en 2002 un emprunt libellé en Francs suisses (CHF), d'un montant initial de 1,566 MCHF soit 1,065 M€ en valeur 2020. Cet emprunt présentait fin 2020 un capital restant dû de 0,814 MCHF.

L'instruction comptable M14 dispose que « *lors de leur constatation, les créances et dettes en monnaie étrangère sont converties et comptabilisées en euros sur la base du dernier cours de change. À la fin de chaque exercice, leur montant fait l'objet d'une évaluation au dernier taux en vigueur* »⁴⁵.

La commune comptabilisait bien en euros le capital restant dû mais procédait à la conversion sur la base du taux de change en vigueur au moment de la souscription de l'emprunt en 2002 alors qu'elle aurait dû se fonder sur le dernier taux en vigueur. Or, la parité entre l'euro et le Franc suisse (EUR/CHF) a fortement baissé depuis 2002. Un euro valait alors 1,471 CHF contre 1,083 fin 2020. Ainsi, à cette date, les comptes de la commune mentionnaient un capital restant dû de 0,55 M€ alors que celui-ci s'élevait en réalité à 0,75 M€. Son encours de dette était ainsi minoré de 0,2 M€⁴⁶.

⁴⁴ Art. L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

⁴⁵ Titre 2 de l'instruction budgétaire et comptable M14 comptes 476 et 477 (p.67).

⁴⁶ Un remboursement anticipé a été décidé par une délibération de mai 2021 ; cf. § 5.3.

5 LA GESTION DES EMPRUNTS A RISQUE

La table des abréviations figurant en annexe n°1 définit les acronymes monétaires utilisés.

5.1 Le recours massif aux emprunts à risque dans les années 2000

Au début des années 2000, la commune d'Elven a souscrit auprès de la banque Dexia huit emprunts dits structurés, pour un montant total de près de 10 M€⁴⁷.

Définition : l'emprunt structuré

Un emprunt structuré, également appelé « emprunt toxique », est un prêt bancaire classique à long terme dont le taux d'intérêt est déterminé par l'évolution d'un indice volatil (taux de change, différentiel entre un taux long et un taux court, différentiel d'inflation, etc.) et/ou est calculé selon une formule complexe pouvant comprendre des coefficients multiplicateurs. Après une première phase de quelques années au cours de laquelle l'emprunteur bénéficie d'un taux fixe et peu élevé, suit une seconde phase plus longue dite à intérêts structurés. Les intérêts alors payés peuvent fortement varier d'un mois ou d'une année à l'autre, en fonction de l'évolution sur les marchés des indices qui fondent le taux.

De nombreuses collectivités locales ont souscrits de tels emprunts dans les années 2000 puis se sont trouvées en difficulté à partir de la crise financière de 2008, les taux structurés s'étant déclenchés pour atteindre parfois 30 %. Une charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités a alors été conclue et publiée par circulaire interministérielle du 25 juin 2010 ; elle classe les emprunts selon leur degré de risque, de A1 (non risqué) à F6 (très risqué). En 2014, l'État a créé un fonds de soutien pour aider les collectivités concernées à renégocier les emprunts les plus à risque.

À l'issue de trois renégociations et refinancements conduits entre 2007 et 2010 à l'initiative de la banque, alors que les taux d'intérêts commençaient à se tendre dans un contexte de crise financière, la commune détenait fin 2010 un encours structuré de 9,2 M€ sur une durée de 25 à 30 ans, réparti en quatre contrats⁴⁸. Deux des contrats, d'un montant total de 4,065 M€, présentaient un degré de risque maximal selon la classification réglementaire (F6).

Les tableaux ci-après résument l'historique complexe des emprunts structurés souscrits puis refinancés par la commune d'Elven depuis 2002 (tableau n°3) puis présentent la situation existante en début de période de contrôle (tableau n°4).

⁴⁷ Numérotés de I à VIII dans le tableau n°3.

⁴⁸ Numérotés de 1 à 4 dans le tableau n°4.

Tableau n° 3 : Historique des emprunts structurés (montant et conditions de taux)


Année	Emprunt n°I	Emprunt n°II	Emprunt n°III	Emprunt n°IV	Emprunt n°V	Emprunt n°VI	Emprunt n°VII	Emprunt n°VIII
2002	1,07 M€ sur 30 ans (en CHF)	n. c.	n. c.	n. c.	n. c.	n. c.	n. c.	n. c.
2007		1 M€ (taux EUR/CHF)	2 M€ (taux EUR/CHF)	1 M€ (taux CMS 10 £/€)	1 M€ (taux EUR/CHF)	0,8 M€ (taux EUR/CHF)	1 M€ (taux EUR/CHF)	0,8 M€ (taux CMS 10 £/€)
2008		3 M€ sur 30 ans (taux EUR/CHF)		2,8 M€ sur 28 ans (taux en CMS EUR 30/1)			2,8 M€ sur 28 ans (taux CMS 10 £/€)	
2010							2,7 M€ sur 27 ans (taux en CMS EUR 30)	
2015		11 M€ sur 23 ans (taux fixe 3,25%)		2,79 M€ sur 21 ans (taux fixe 3,25%)				
2021	0,72 M€	7,85 M€		2,0 M€			1,7 M€	

Source : CRC d'après contrats.

Tableau n° 4 : Caractéristiques des emprunts structurés – situation fin 2010

<i>Caractéristiques</i>	Emprunt n°1 MPH 199187	Emprunt n°2 MPH 258982	Emprunt n°3 MPH 258997	Emprunt n°4 MPH 268353
<i>Année de signature</i>	2002	2008	2008	2010
<i>Capital initial</i>	1,566 MCHF soit 1,065 M€ en valeur 2002	3 M€	2,8 M€	2,7 M€
<i>Durée initiale</i>	30 ans	30 ans	28 ans	27 ans
<i>Taux fixe initial</i>	3,51% jusqu'en juillet 2005	2,38% jusqu'en décembre 2014	3,20% jusqu'en janvier 2011	3,10% jusqu'en juillet 2013
<i>Indice sous-jacent du taux d'intérêt variable</i>	Libor CHF	Parité EUR / CHF	Différentiel CMS EUR 30 ans / 1 an	CMS EUR 30 ans
<i>Classification du risque</i>	F6	F6	E3	E1

Source : CRC d'après les contrats.

En mai 2013, la commune a assigné en justice Dexia, devenu CAFIL puis SFIL, pour obtenir l'annulation des taux d'intérêts des emprunts n° 2, 3 et 4. Ce contentieux s'inscrit dans la lignée de ceux engagés par de nombreuses communes ayant souscrit des emprunts à risque⁴⁹. Après que l'État a créé début 2014 un fonds de soutien pour aider les collectivités à refinancer leurs emprunts structurés⁵⁰, la commune a conclu en novembre 2015 une transaction avec la banque mettant fin au litige et prévoyant le refinancement à taux fixe des emprunts n°2 et 3, en contrepartie d'une forte indemnité compensatrice.

L'emprunt n°4 a en revanche été écarté de la renégociation à la demande de la banque, au motif qu'il n'était pas éligible au fonds de soutien.

L'emprunt n°1 ne faisait quant à lui pas partie du périmètre de l'assignation en justice et n'a pas fait l'objet de tentatives de renégociation par ailleurs, alors qu'il enregistre des pertes de change depuis 2011.

5.2 Une opération de sécurisation partielle réalisée sous pression en 2015

La commune a obtenu le bénéfice du fonds de soutien de l'État et sécurisé son emprunt structuré le plus à risque, le contrat n°2, mais a subi et continue de subir les conséquences d'un suivi insuffisant de ses emprunts et d'une certaine passivité de sa part face aux difficultés.

Les mécanismes et les montages en jeu sont à l'évidence complexes et de nature à égarer une commune de la taille d'Elven, qui ne dispose pas des compétences internes adéquates et a pâti d'une asymétrie d'information constante avec la banque. La commune peinait d'ailleurs à reconstituer précisément l'historique et les modalités des multiples emprunts à risque souscrits depuis 2002. Toutefois, elle a placé une trop grande confiance en son créancier, a assuré un suivi insuffisant de ses emprunts et ne s'est pas entourée des conseils qui auraient pu lui permettre de mieux anticiper les difficultés.

⁴⁹ Voir par exemple CRC Auvergne-Rhône-Alpes, avis budgétaire, *Commune de Sassenage*, 31 mai 2012.

⁵⁰ Loi de finances pour 2014. 578 collectivités ont recouru au fonds de soutien et ont bénéficié de 3 Md€ d'aides.

En effet, le taux de change EUR/CHF, sur lequel était indexé le taux d'intérêt de l'emprunt n°2, est passé dès 2010 sous la barrière prévue au contrat (1,44) en-deçà de laquelle le taux d'intérêt variait à la hausse. Si à cette date et jusqu'en décembre 2014, la commune bénéficiait encore du taux fixe de la première phase du contrat, elle aurait pu anticiper la difficulté et engager une négociation avec la banque alors qu'elle se trouvait en position de force⁵¹ ou se couvrir contre le risque de change⁵². En effet, les indemnités de remboursement anticipé dues sont d'autant plus élevées que la probabilité de réalisation du risque est élevée au moment de la demande. La commune aurait pu se faire accompagner tout au long de sa démarche par un cabinet de conseil spécialisé dont la loi prévoyait que l'État pouvait assumer la moitié du coût à partir de janvier 2014⁵³. Or, la commune a recouru, en décembre 2014, pour une prestation minimale (6 000 €) et sans solliciter le financement de l'État, au cabinet déjà sollicité en avril 2013 pour l'accompagner dans son contentieux contre Dexia.

De même, un accompagnement approprié aurait pu conduire la commune à conclure que le refinancement de l'emprunt n°3 ne présentait pas d'intérêt car son risque demeurerait théorique, mais qu'il y avait en revanche lieu de renégocier l'emprunt n°1 même hors du dispositif du fonds de soutien en raison du taux de change pénalisant.

La commune a donc attendu le déclenchement de la phase à risque pour s'adjoindre les services d'un conseil. Au même moment, la banque l'a invitée à recourir au fonds de soutien, pour renégocier les emprunts n°2 et 3⁵⁴. Puis en janvier 2015, le taux de change EUR/CHF a fortement et durablement baissé. L'échéance suivante survenant le 1^{er} décembre 2015, la commune a alors seulement réalisé qu'elle devrait assumer une traite très coûteuse à un taux d'intérêts de 20 %, soit un montant de 0,69 M€ contre 0,125 M€ initialement prévus.

⁵¹ Voir par exemple CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Commune d'Annecy (rapport 2016).

⁵² Voir par exemple CR Pays-de-la-Loire, Commune de Laval (rapport 2013).

⁵³ L'article 92 de la loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 dispose que « *dans la limite de 2,5 millions d'euros par an, l'aide accordée par le fonds aux collectivités territoriales (...) dont la population est inférieure à 10 000 habitants peut également financer la prise en charge de prestations d'accompagnement destinées à faciliter la gestion de l'en-cours de dette structurée. Cette prise en charge est effectuée dans la limite de 50 % de la totalité des frais engagés chaque année* ».

⁵⁴ La dernière échéance à taux fixe et le contrat conclu avec le cabinet de conseil datent du 1^{er} décembre 2014 ; le courrier de la banque date du 4 décembre 2014.

Figure 2 : Vie de l'emprunt n°2 par rapport au taux de change EUR/CHF



Source : ABC Bourse ; CRC.

La commune a donc négocié avec la banque sous la pression de l'échéance de décembre 2015, consciente des enjeux mais insuffisamment accompagnée, ce qui ne lui a pas permis d'aborder la renégociation de son encours de dette selon une stratégie globale. Elle s'est ainsi inscrite dans le cadre du périmètre proposé par la banque en décembre 2014 lequel comprenait l'emprunt n°3, peu risqué, mais excluait l'emprunt n°1, plus risqué.

La transaction de novembre 2015 a consisté à refinancer les emprunts n°2 et 3 par des emprunts de même durée et à un taux fixe de 3,25 %, en contrepartie d'une indemnité compensatrice totale de 10,8 M€ sous la forme d'une augmentation du capital dû de 8,8 M€ et d'un surplus d'intérêts de 2 M€⁵⁵. Le surplus de capital doit être remboursé en treize échéances de 2015 à 2028 ; le fonds de soutien de l'État est versé annuellement, sur la même période, afin de lisser la charge pour la commune. Après déduction de la contribution du fonds de soutien qui couvre 67 % de l'indemnité, le reste à charge net de l'indemnité pour la commune s'élève à 3,6 M€ étalés sur la durée résiduelle des emprunts.

⁵⁵ Le surplus d'intérêt est intégré dans le taux à 3,25%. En effet, le taux de marché fin 2015 était plutôt de 1,1 % (Euribor 12M à 0,1 % + marge de 1 %) ; la banque a donc ajouté une pénalité qui peut être évaluée à 2,15 %.

Tableau n° 5 : Modalités financières de la transaction de 2015

<i>en €</i>	Emprunt n°2	Emprunt n°3	TOTAL
<i>Capital restant dû en novembre 2015</i>	2 632 353	2 307 660	4 940 013
<i>Nouveau capital</i>	11 022 353	2 792 660	13 815 013
<i>dont pénalité en capital</i>	8 330 000	485 000	8 815 000
<i>+ pénalité en intérêts</i>	1 339 000	639 000	1 978 000
<i>= indemnité compensatrice totale</i>	9 669 000	1 124 000	10 793 000
<i>- participation du fonds de soutien</i>	6 899 068	294 376	7 193 444
<i>= indemnité nette pour la commune</i>	2 769 932	829 624	3 599 556

Source : contrats ; calculs CRC.

Pour apprécier le bilan financier pour la commune de la transaction conclue en 2015, il convient de comparer, sur la durée totale des contrats, le surcoût pour la commune des deux nouveaux emprunts, qui incluent les pénalités, avec l'économie d'intérêts réalisée par le passage en taux fixe⁵⁶, puis d'en déduire l'apport du fonds de soutien de l'État.

Tableau n° 6 : Évaluation du bilan financier pour la commune sur la durée totale des contrats de la renégociation de 2015

			Coût (en €)
Emprunt n°2	Emprunt structuré (2008)	Amortissement capital	2 483 650
		+ Intérêts ⁵⁷	7 555 747
		= Coût total (A)	10 039 397
	Emprunt renégocié (2015) y compris pénalités en capital et en intérêts	Amortissement capital	10 614 992
		+ Intérêts	3 217 515
		= Coût total (B)	13 832 507
	Surcoût du nouvel emprunt (B-A)		3 793 110
	- Fonds de soutien de l' État		6 798 286
= Gain potentiel de la sécurisation pour la commune		3 005 176	
Emprunt n°3	Emprunt structuré (2008)	Amortissement capital	2 155 827
		+ Intérêts	872 483
		= Coût total (C)	3 028 309
	Emprunt renégocié (2015) y compris pénalités en capital et en intérêts	Amortissement capital	2 366 487
		+ Intérêts	880 890
		= Coût total (D)	3 247 276
	Surcoût du nouvel emprunt (D-C)		219 067
	- Fonds de soutien de l'Etat		290 075
= Gain potentiel de la sécurisation pour la commune		71 008	
Gain potentiel total de la sécurisation pour la commune			3 076 184

Source : contrats ; calculs CRC.

⁵⁶ Cette économie peut être évaluée en calculant la différence, depuis 2015, entre les intérêts que la commune aurait dû payer en appliquant le taux des contrats initiaux, et ceux effectivement payés en application du taux fixe obtenu en novembre 2015, augmentés du surplus de capital à rembourser. À compter de 2022, un taux actuariel de 1 % est appliqué aux échéances jusqu'à l'extinction des contrats en 2038 et 2037, pour tenir compte de l'inflation.

⁵⁷ Hypothèse : taux de change EUR/CHF = 1,085 de 2021 à 2038 (valeur février 2021).

Il en ressort que le refinancement de l'emprunt n°2 devrait permettre à la commune d'économiser 3 M€ sur la période 2015-2038. Compte tenu du niveau durablement bas du taux de change EUR/CHF à partir duquel était calculé le taux d'intérêt, l'absence de refinancement aurait contraint la commune à acquitter plus de 7,5 M€ d'intérêts jusqu'à l'extinction du prêt.

S'agissant de l'emprunt n°3 en revanche, la commune a réalisé une économie minimale (71 000 €) car l'indice sous-jacent du taux n'est jamais passé sous la barrière prévue au contrat, et présente en tout état de cause peu de risque de le faire. Elle a ainsi refinancé un emprunt de 2,3 M€ au taux de 3,20 % par un emprunt de 2,5 M€ au taux de 3,25 %.

À l'instar d'autres opérations de sécurisation des emprunts structurés avec l'aide du fonds de soutien de l'État⁵⁸, cette opération a abouti à une forte augmentation des créances détenues par la SFIL sur la commune d'Elven, augmentation dont le coût est principalement assumé par le fonds de soutien. En définitive, la sécurisation d'une partie des contrats souscrits depuis 2002 a nécessité l'intervention de l'État à hauteur de 7 M€ ; selon les hypothèses de taux d'intérêt utilisées dans le tableau n° 6 pour les emprunts structurés, il en résulte un gain potentiel de 3 M€ pour la commune ; le surcoût net pour les finances publiques peut ainsi être estimé à 4 M€.

5.3 La persistance de deux emprunts structurés dont un récemment soldé

Fin 2020, la commune avait refinancé et sécurisé deux contrats (n°2 et 3) par de nouveaux emprunts à taux fixe, et conservait deux emprunts structurés (n°1 et 4). La situation était donc la suivante :

Tableau n° 7 : Caractéristiques des emprunts structurés – situation fin 2020

<i>Caractéristiques</i>	Emprunt n°1 MPH 199187	Emprunt n°2 MPH 258982 refinancé	Emprunt n°3 MPH 258997 refinancé	Emprunt n°4 MPH 268353
<i>Durée résiduelle</i>	12 ans	17 ans	15 ans	15 ans
<i>Capital restant dû au 31 décembre 2020</i>	0,72 M€	7,84 M€	1,99 M€	1,71 M€
<i>Taux d'intérêt</i>	Libor CHF + 0,40%	3,25% (fixe)	3,25% (fixe)	3,10% (si CMS EUR 30 ans ≤ 7,00%)
<i>Classification du risque</i>	F6	A1	A1	E1

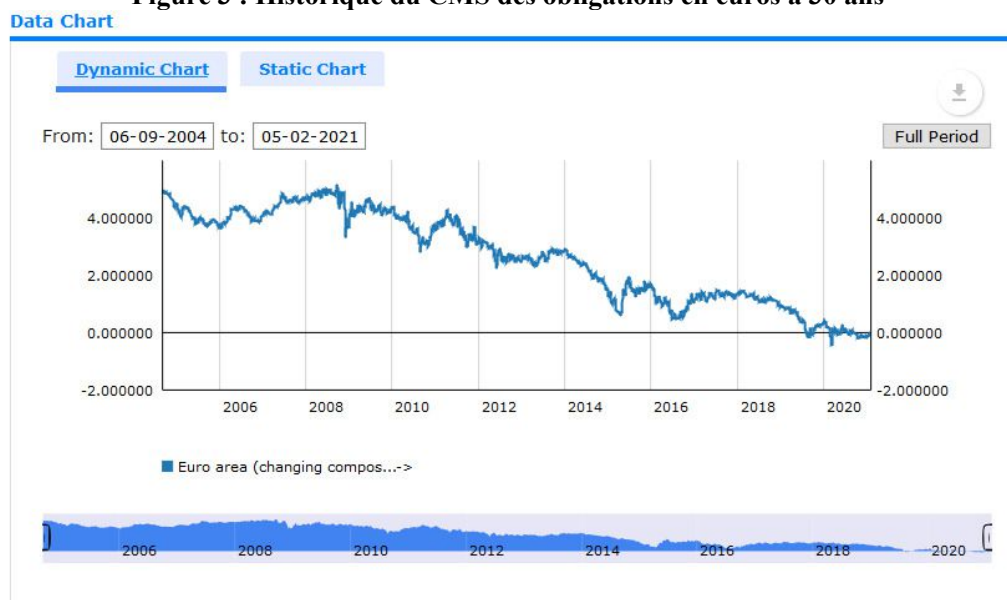
Source : contrats ; comptes annuels.

L'emprunt n°4 avait été écarté de la renégociation de 2015 au motif qu'il n'était pas éligible au fonds de soutien, ce qui s'avère rétrospectivement favorable à la commune. L'indice sous-jacent du taux d'intérêt est en effet demeuré nettement inférieur à la barrière prévue au contrat, au-delà de laquelle le taux d'intérêt variable se déclenche, depuis la souscription en 2010 et *a fortiori* depuis 2015. La barrière est fixée à CMS EUR 30 ans inférieur à 7 % ; or, il est inférieur à 5 % depuis le début du contrat et oscille autour de 0 % depuis 2019.

⁵⁸ Voir par exemple CRC Auvergne-Rhône-Alpes, *Commune de Megève* (rapport 2017).

La commune a donc bénéficié du taux d'intérêt fixe de 3,10 % depuis 2010. En février 2021, l'indice sous-jacent demeurait très éloigné de la barrière et ne présentait pas de signe de retournement de tendance. Dans ces conditions, ce produit apparaît peu risqué pour la commune.

Figure 3 : Historique du CMS des obligations en euros à 30 ans



Source : Banque centrale européenne.

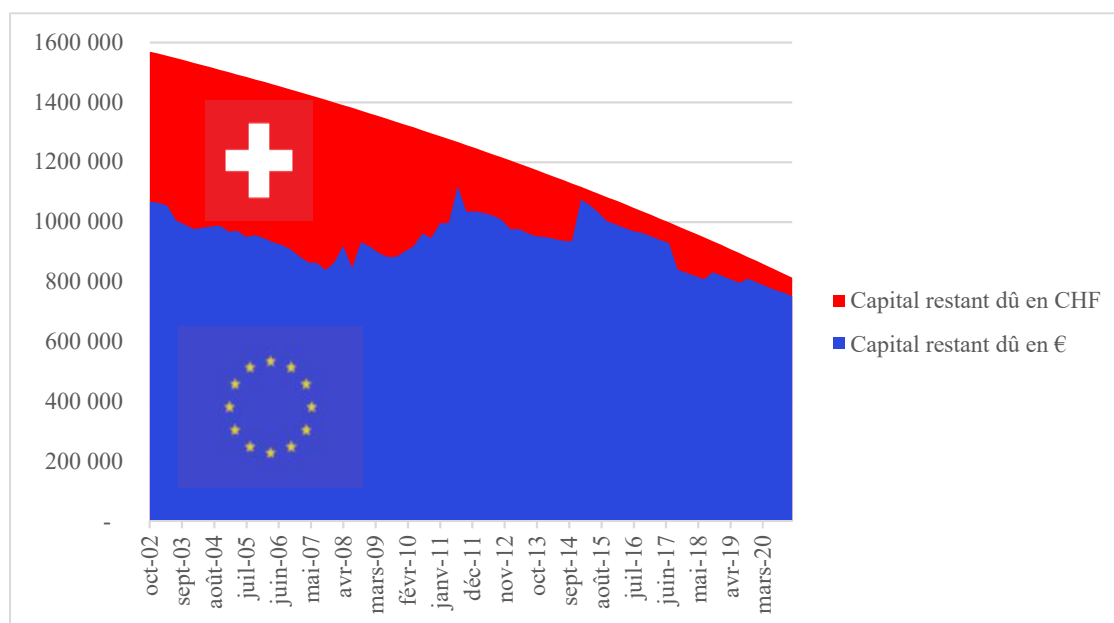
L'emprunt n°1, en revanche, exposait toujours la commune à un risque. Souscrit en 2002, il apparaît particulièrement exotique. Libellé en Francs suisses, son taux d'intérêt était indexé depuis 2005 sur le Libor Franc suisse. La commune n'était jusqu'à une date récente pas parvenue à le renégocier, notamment en 2015, alors que la circulaire interministérielle du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales déconseille expressément à celles-ci d'emprunter dans une monnaie différente de l'euro.

Or, le Franc suisse n'a cessé, depuis la crise financière de 2008, de renforcer sa position de devise refuge. Son cours a donc augmenté et, inversement, le taux de change avec l'euro a baissé. D'autres communes concernées⁵⁹ ont rapidement réagi afin de limiter leurs pertes de change et ont renégocié leurs emprunts avant que la valeur du Franc suisse n'augmente fortement, ponctuellement mi-2011 puis durablement depuis janvier 2015.

Faute d'une telle initiative, la commune a continué à procéder à des remboursements que le taux de change EUR/CHF défavorable effaçait partiellement. À titre d'exemple, les deux fortes réévaluations du Franc suisse en mars 2011 et janvier 2015, ont respectivement accru le capital restant dû en euros de 123 000 € et 138 000 €. Ainsi, fin 2020, la commune avait remboursé 48 % du capital initial exprimé en Francs suisses mais seulement 29 % une fois converti en euros⁶⁰ ; il en résulte que l'encours de dette comptabilisé restait élevé en dépit des remboursements effectués (cf. 4.3.1).

⁵⁹ Voir CRC Hauts-de-France : commune de Wasquehal (rapport 2017), commune de Maubeuge (rapport 2013) ; CRC Normandie, Communauté d'agglomération du Pays de Flers (rapport 2012).

⁶⁰ 48% = 754 411,53 CHF / 1 566 779,53 CHF ; 29% = 312 919,26 € / 1 065 111,85€.

Figure 4 : Profil d'amortissement 2002-2020 de l'emprunt libellé en Francs suisses

Source : contrat ; ExchangeRates ; calculs CRC.

En conséquence, la commune a enregistré 85 421 € de pertes de change depuis 2010 dont 67 650 € depuis 2015, soit un tiers des remboursements en capital réalisés depuis cette date. Ces pertes neutralisaient le bénéfice d'un taux d'intérêt nul depuis 2016⁶¹.

Cet effet d'effacement dû aux pertes de change était appelé à perdurer compte tenu de la stabilité du taux de change EUR/CHF à un niveau bas depuis dix ans. Or, l'indemnité de remboursement anticipé demandée par la banque était d'un montant modique⁶². En tout état de cause, la disparition du Libor CHF, prévue à la fin de l'année 2021, nécessitait une discussion avec la banque sur le taux d'intérêt à y substituer dans le contrat de prêt.

Conformément à la recommandation formulée par la chambre dans ses observations provisoires, le conseil municipal a validé le 25 mai 2021 le remboursement anticipé de l'intégralité de l'emprunt en Francs suisses, au 1^{er} juillet 2021.

* * *

⁶¹ Le montage de l'emprunt repose sur une évolution inverse du taux d'intérêts et des pertes de change : si le CHF augmente, le Libor CHF comme le taux de change EUR/CHF baissent. Ainsi, plus les intérêts diminuent, plus les pertes de change augmentent. Or, le Libor CHF est négatif depuis 2015.

⁶² 14 257 € au 1^{er} octobre 2021 (calcul CRC à partir de l'article 4.3 du contrat avec un taux de change EUR/CHF de 1,08).

En conclusion, la chambre relève qu'au début des années 2000, la commune d'Elven a souscrit huit emprunts à risque pour un montant total de près de 10 M€, et qu'après de multiples refinancements proposés par la banque Dexia, puis la CAFIL et la SFIL, la dette risquée représentait encore 10 M€ en 2015, répartis sur quatre contrats.

La commune n'a jamais maîtrisé sur le plan technique les mécanismes des emprunts qu'elle souscrivait, dont les taux d'intérêts fluctuaient selon des indices monétaires et bancaires, et ne s'est pas suffisamment fait accompagner pour y remédier. Elle a ainsi tardivement réagi à la dégradation des taux de change, constatée dès 2010, et n'a finalement engagé une renégociation qu'en 2015, sous la pression, et a reçu une aide financière du fonds de soutien de l'État. À cette occasion, si elle a renégocié le contrat le plus à risque, elle a également inclus dans l'opération un emprunt ne présentant qu'un risque théorique ; à l'inverse, elle en a exclu son second emprunt le plus à risque car indexé sur le Franc suisse. La transaction a pris la forme d'un refinancement par deux prêts à taux fixe intégrant une indemnité de 10,8 M€.

L'opération a coûté 7 M€ à l'État, dont le fonds de soutien a bénéficié à la commune. La chambre évalue à 3 M€ sur la durée totale des emprunts l'économie potentielle que la commune, pour sa part, retire de la négociation. Le surcoût net est donc de 4 M€ pour les finances publiques. Les deux emprunts renégociés sont désormais sécurisés mais au prix d'une forte augmentation de l'endettement communal (+ 8 M€ en 2015).

Suite à l'intervention de la chambre, la commune a soldé au 1^{er} juillet 2021 son dernier emprunt à risque, libellé en Francs suisses, d'un montant de 750 000 €, qui générait chaque année d'importantes pertes de change. Elle l'a remboursé par anticipation en mobilisant son fonds de placement financier, que la chambre l'invitait également à solder.

6 LA SITUATION FINANCIERE

6.1 Le cycle de fonctionnement du budget principal

Les dépenses et les recettes de fonctionnement de la commune d'Elven connaissent une évolution dynamique du fait de l'augmentation de la population municipale (6 % depuis 2015).

6.1.1 Les recettes de fonctionnement

Les produits de gestion de la commune ont progressé de 1,4 M€ (25 %) entre 2015 et 2019, principalement sous l'effet d'une augmentation de 0,55 M€ du produit des impôts et de 0,7 M€ des recettes d'exploitation des services et du domaine.

La hausse des recettes d'exploitation est principalement due à un effet de périmètre : en 2018, la commune a réintégré au budget principal des revenus de location de locaux professionnels qui étaient auparavant perçus sur un budget annexe.

La dynamique démographique a également alimenté les produits rigides. Si la fiscalité reversée a diminué de 22 000 € (4 %) en raison de la baisse de la dotation de solidarité communautaire versée par Vannes Agglomération, la dotation globale de fonctionnement n'a diminué que de 20 000 € en dépit de la baisse de l'enveloppe nationale entre 2015 et 2017 et a été largement compensée par une progression de 0,2 M€ de la dotation d'aménagement⁶³.

Tableau n° 8 : Structure des produits de gestion

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	2 719 448	2 869 484	2 906 296	3 145 794	3 271 686	4,7%
+ Ressources d'exploitation	731 204	818 370	805 487	1 038 170	1 353 741	16,6%
= Produits "flexibles" (a)	3 450 652	3 687 854	3 711 783	4 183 964	4 625 427	7,6%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 759 297	1 668 372	1 740 623	1 869 800	1 988 682	3,1%
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat	551 231	551 231	492 605	526 131	529 167	-1,0%
= Produits "rigides" (b)	2 310 528	2 219 603	2 233 228	2 395 931	2 517 849	2,2%
= Produits de gestion (a+b)	5 761 180	5 907 457	5 945 012	6 579 894	7 143 276	5,5%

Source : comptes de gestion ; calculs CRC.

⁶³ La dotation d'aménagement est la somme des dotations d'intercommunalité, de solidarité urbaine, de solidarité rurale et de la dotation nationale de péréquation.

La progression des recettes fiscales résulte à la fois de l'augmentation des bases proportionnellement à celle du nombre d'habitants, et d'une hausse des taux votée par le conseil municipal le 19 février 2018. Cette dernière a été motivée par la nécessité de compenser la baisse des dotations de l'État et de la fiscalité reversée par Vannes Agglomération, et de financer des investissements structurants.

Le rendement des impôts est toutefois peu élevé à Elven car les bases par habitant sont inférieures à la moyenne des communes comparables tandis que les taux sont supérieurs. Le produit par habitant s'élevait ainsi à 476 € en 2019 contre 499 € en moyenne au niveau national.

Tableau n° 9 : Bases et taux des impôts directs locaux

<i>Bases nettes par habitant (en € / habitant)</i>	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne strate 2018	écart
<i>Taxe d'habitation</i>	1 170	1 124	1 153	1 180	nd	1 359	-179
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	872	911	956	993	nd	1 276	-283
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	45	45	44	44	nd	17	27

<i>Taux</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Taux moy. strate 2019	écart
<i>Taxe d'habitation</i>	15,64%	15,64%	15,64%	16,11%	16,11%	16,11%	15,21%	0,90
<i>Taxe foncière sur le foncier bâti</i>	24,22%	24,22%	24,22%	24,95%	24,95%	24,95%	20,88%	4,07
<i>Taxe foncière sur le foncier non bâti</i>	53,53%	53,53%	53,53%	55,14%	55,14%	55,14%	52,84%	2,30

Source : DGFIP et DGCL.

Ainsi, l'effort fiscal⁶⁴ consenti par le contribuable elvinois est supérieur à la moyenne des communes comparables.

Tableau n° 10 : L'effort fiscal

<i>Effort fiscal</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Effort fiscal Elven</i>	1,22	1,21	1,20	1,20	1,20	1,21
<i>Effort fiscal moyenne strate</i>	1,13	1,12	1,13	1,15	1,15	1,15

Source : DGCL

Les marges de manœuvre de la commune en matière fiscale sont donc limitées.

⁶⁴ L'effort fiscal est le rapport entre le produit des impôts directs locaux (taxe d'habitation, taxes foncières sur le bâti et sur le non bâti) à Elven, et le produit théorique qui résulterait de l'application aux bases fiscales de la commune des taux moyens nationaux d'imposition.

6.1.2 Les dépenses de fonctionnement

Les charges de gestion ont progressé de 0,7 M€ (20 %) depuis 2015. Le principal facteur de cette augmentation est la municipalisation des activités d'animation à destination des enfants, auparavant assurées par l'association Elven sports loisirs (ESL). La commune a ainsi intégré dans ses effectifs en 2018 les neuf animateurs de l'association, ce qui explique la majeure partie de la hausse des dépenses de personnel (0,6 M€ depuis 2015), et a en contrepartie réduit la subvention versée à ESL. Cette opération a été compensée par des recettes supplémentaires (participation des familles et de la caisse d'allocations familiales).

Tableau n° 11 : Structure des dépenses de fonctionnement

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Charges à caractère général</i>	893 092	940 447	1 108 759	1 095 952	1 170 190	7,0%
+ <i>Charges de personnel</i>	2 089 191	2 236 912	2 357 554	2 599 058	2 668 693	6,3%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	622 763	615 388	608 298	488 701	476 716	-6,5%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	131 787	133 237	136 460	127 589	123 841	-1,5%
= <i>Charges de gestion</i>	3 736 831	3 925 983	4 211 071	4 311 299	4 439 441	4,4%
<i>Charges de personnel / charges de gestion</i>	55,9%	57,0%	56,0%	60,3%	60,1%	

Source : comptes de gestion ; calculs CRC.

En conséquence de ce choix de gestion, les charges se sont rigidifiées. Les dépenses de personnel représentent désormais 60 % du total contre 56 % en 2015, et la part des charges fixes⁶⁵ dans le total des dépenses de fonctionnement est ainsi passée de 38,5 % en 2016, à 42 % en 2019.

6.1.3 Les soldes intermédiaires de gestion

L'augmentation concomitante des impôts et des ressources d'exploitation en 2018 a permis à la commune d'inverser la tendance à l'érosion de son excédent d'exploitation, de sa capacité d'autofinancement et de son résultat de fonctionnement entre 2015 et 2017. Ceux-ci avaient retrouvé un niveau confortable en 2019, l'autofinancement représentant près de 30 % des produits de gestion.

⁶⁵ Charges de personnel + charges d'intérêts + contributions obligatoires et participations.

Tableau n° 12 : Soldes intermédiaires de gestion

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Produits de gestion</i>	5 761 180	5 907 457	5 945 012	6 579 894	7 143 276	5,5%
<i>(-) Charges de gestion</i>	3 736 831	3 925 983	4 211 071	4 311 299	4 439 441	4,4%
(=) Excédent brut de fonctionnement	2 024 349	1 981 474	1 733 941	2 268 595	2 703 835	7,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	35%	33,5%	29%	34,5%	38%	ns
<i>+/- Résultat financier</i>	-288 988	-589 811	-575 975	-551 395	-527 235	16,2%
<i>+/- Résultat exceptionnel</i>	5 104	11 507	9 453	12 316	-53 194	ns
(=) Capacité d'autofinancement (CAF) brute	1 740 465	1 403 169	1 167 419	1 729 516	2 123 407	5,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	30,2%	23,8%	19,6%	26,3%	29,7%	ns
<i>(-) dotations aux amortissements et aux provisions</i>	206 339	1 468 870	730 811	801 662	938 489	46%
= Résultat de fonctionnement	1 534 127	-65 701	438 427	928 460	1 185 524	-6,2%

Source : comptes de gestion ; calculs CRC.

6.2 Le financement des investissements

Entre 2015 et 2019, la commune d'Elven a réalisé 8,4 M€ de dépenses d'équipement, soit une moyenne de 1,67 M€ par an.

Dans un contexte de sécurisation de ses emprunts à risque, la commune a adopté un axe stratégique en matière d'investissement : limiter ses dépenses à celles finançables sans recours à l'emprunt.

De ce fait, elle a priorisé la réalisation de deux investissements structurants :

- L'accompagnement de la construction d'un nouveau collège par la construction d'une voie de desserte et d'une salle de sport (3 M€), et par la réfection de la rue de l'Argoët (1,7 M€).
- La rénovation du centre de loisirs et la construction de l'école publique Descartes (1,7 M€).

Les autres investissements ont porté sur des montants plus réduits, tel que l'aménagement de la cuisine centrale pour le collège (0,1 M€), ou ont été fortement subventionnés, comme la réhabilitation de l'église (0,86 M€ de travaux dont 0,55 M€ de subventions). Les projets plus coûteux ont été différés, telle la construction d'un nouveau centre technique municipal pour 2 M€, initialement prévue en 2015 et qui n'a débuté qu'au second semestre 2020.

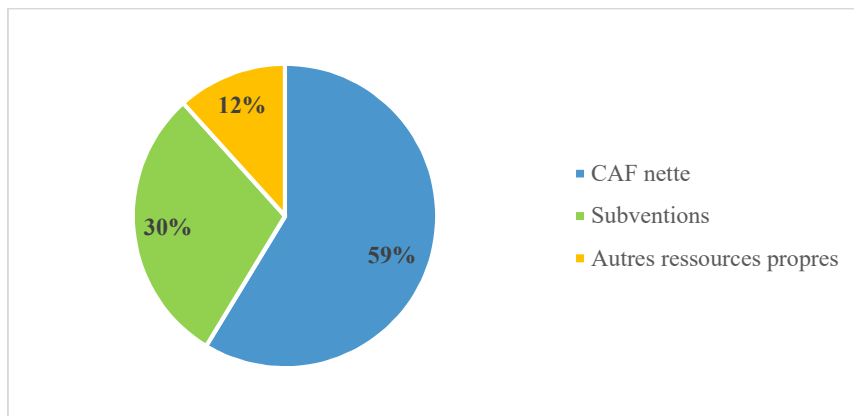
La commune est néanmoins parvenue à maintenir un niveau d'investissement équivalent à celui de la moyenne des communes comparables⁶⁶. Elle connaît en effet un besoin constant d'investissements lié à sa dynamique démographique et à sa position de pôle d'attractivité à la périphérie de Vannes Agglomération. Elle a par exemple continué à entretenir correctement sa voirie, dont la longueur est supérieure à la moyenne des communes bretonnes (63 km contre 58) dès lors que son territoire est relativement étendu (64 km²). Ainsi en 2019, elle a dépensé 1 522 € par kilomètre de voirie contre 1 178 € en moyenne pour les communes bretonnes⁶⁷.

⁶⁶ 295 €/habitant en moyenne sur 2015-2019, contre 293 € en moyenne départementale, 303 € en moyenne régionale et 301 € en moyenne nationale (source DGFIP).

⁶⁷ Calculs CRC d'après des données DGFIP et DGCL.

Les investissements ont exclusivement été financés par des ressources propres, qui ont même excédé d'un tiers le montant des dépenses d'équipement.

Tableau n° 13 : Le financement des investissements



<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	<i>Cumul</i>
CAF brute	1 740 465	1 403 169	1 167 419	1 729 516	2 123 407	8 163 977
- Annuité en capital de la dette (nette du fonds de soutien)	360 090	-94 850	457 435	490 838	564 048	1 777 562
dont fonds de soutien	0	1 023 384	511 692	511 692	511 692	ns
Remboursement anticipé et pénalités (pour mémoire)	11 022 353	2 510 350	0	0	0	11 532 703
= CAF nette ou disponible	1 380 375	1 498 019	709 984	1 238 678	1 559 359	6 386 415
+ TLE et taxe d'aménagement	112 746	130 738	165 889	119 193	166 641	695 208
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	132 509	131 540	55 212	89 627	84 418	493 306
+ Subventions d'investissement reçues	43 728	210 931	753 133	800 139	1 416 506	3 224 436
+ Produits de cession	17 560	27 000	32 000	0	6 500	83 060
= Financement propre disponible	1 689 816	2 044 698	1 755 850	2 252 137	3 437 408	11 179 909
Financement propre disponible / Dépenses d'équipement	207%	113%	82%	112%	213%	133%
- Dépenses d'équipement	814 891	1 816 073	2 142 232	2 004 825	1 612 569	8 390 590
- Subventions d'équipement	0	139 245	8 676	23 481	70 452	241 853
- Investissements financiers nets	4 038	0	0	0	3 000	7 038
+/- Variation dettes et cautionnements	20 663	12 450	14 431	12 133	1 271	60 947
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	850 225	76 930	-409 488	211 699	1 782 014	2 511 380
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	850 225	76 930	-409 488	211 699	1 782 014	2 511 380

Source : comptes de gestion ; calculs CRC

L'aide du fonds de soutien de l'État pour les emprunts à risque a permis à la commune de limiter son annuité de dette et d'employer près de 80 % de son autofinancement pour financer ses investissements. En application de la stratégie « zéro emprunt », l'autofinancement net ou disponible a constitué 60 % des moyens dégagés pour investir et la commune a couvert le reste en sélectionnant des projets bien subventionnés. L'augmentation des impôts décidée en 2018 résulte d'ailleurs de cette stratégie puisqu'elle intervient après 2017, seul exercice de la période au cours duquel le financement propre n'a pas suffi à couvrir les dépenses d'équipement, ce qui a contraint la commune à puiser dans son fonds de roulement.

Les ressources dégagées ont été employées aux trois quarts pour financer les investissements et pour un quart pour abonder le fonds de roulement. Ainsi, à lui seul, l'autofinancement net a couvert les trois quarts des dépenses d'équipement.

La commune d'Elven a donc mené une politique d'investissement très prudente au regard de la visibilité dont elle dispose désormais sur l'amortissement de sa dette. Elle a ainsi dégagé davantage de ressources que de besoin, et accru ses réserves. En réponse aux observations provisoires, elle a confirmé son « *objectif de garantir le financement des investissements à moyen et long terme* ».

6.3 La situation bilancielle

6.3.1 L'endettement

La gestion de la dette constitue l'enjeu majeur de la gestion financière de la commune d'Elven depuis plus de dix ans. La commune présente en effet un niveau d'endettement élevé et son encours comprenait des emprunts à risque qu'elle a refinancés à plusieurs reprises afin d'en juguler le risque de taux (cf. chapitre 5).

L'encours a ainsi fortement augmenté en 2015, passant de 11 à 19 M€, à la suite du refinancement de deux des emprunts structurés pour en figer le taux. À cette occasion, la capacité de désendettement de la commune, c'est-à-dire le nombre d'années qu'il lui faudrait pour rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement, a dépassé le seuil prudentiel de douze ans utilisé comme référence par exemple par la loi de programmation des finances publiques⁶⁸, pour atteindre près de seize ans en 2017.

La dette totale atteignait près de 16 M€ fin 2019, soit 221 % des recettes annuelles de fonctionnement. Si la commune, qui n'a pas emprunté depuis 2010, s'est désendettée de 3,7 M€ (-19%) depuis 2015, elle demeure nettement plus endettée que les communes comparables. Son encours par habitant atteignait 2 625 € en 2019 soit trois fois plus que la moyenne nationale.

Toutefois, la solidité de son cycle de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement qui en résulte, permet à la commune de présenter désormais une capacité de désendettement plus acceptable, de moins de huit ans, divisée par deux depuis 2017.

⁶⁸ Article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

Tableau n° 14 : L'endettement communal

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Encours de dette consolidée au 31 décembre (A)</i>	19 733 015	19 189 444	18 167 328	17 114 109	16 037 097
<i>dont BA Lande Lescaut</i>	253 470	253 470	253 470	253 470	253 470
<i>dont BA ZAE Lamboux</i>	501 251	462 693	424 135	385 578	-
<i>CAF brute (B)</i>	1 740 465	1 403 169	1 167 419	1 729 516	2 123 407
<i>Capacité de désendettement en années (A/B)</i>	11,3	13,7	15,6	10	7,5
<i>Encours de la dette par habitant (BP)</i>	3 336	3 193	3 009	2 795	2 625
<i>Moyenne de l'encours de la dette par habitant (5-10000 habs.)</i>	862	842	849	844	827

Source : comptes de gestion ; calculs CRC ; DGFIP.

Le budget annexe assainissement, qui a été transféré à Vannes Agglomération en 2020, s'est également désendetté de 0,33 M€ sur la période. Fin 2019, son encours résiduel était de 1,3 M€.

L'endettement de la commune est détenu à 85 % par l'organisme qui a succédé au créancier auprès duquel elle avait souscrit les emprunts structurés : la SFIL. Les deux emprunts refinancés et sécurisés en 2015 représentent les deux tiers de l'encours ; le dernier emprunt à risque, libellé en Francs suisses, ne représentait plus que 5 % de l'encours et son remboursement anticipé a été décidé en 2021. Des emprunts à taux fixe ou variable sans risque constituent le reste de l'encours⁶⁹.

Tableau n° 15 : Emprunts en cours (budget principal, situation fin 2019)

	Année de souscription	Banque	Capital restant dû	Part de l'encours	Durée résiduelle	Taux d'intérêts
<i>A</i>	2001	Crédit agricole	234 400 €	1%	4 ans	0,60%
<i>B</i>	2002	Crédit agricole	495 080 €	3%	5 ans	0,76%
<i>C</i>	2002	Crédit agricole	164 371 €	1%	7 ans	Euribor 12M
<i>D</i>	2002	SFIL	797 951 €	5%	12 ans	Libor CHF (0%)
<i>E</i>	2006	Caisse d'Epargne	1 499 135 €	9%	16 ans	4,04%
<i>F</i>	2008	SFIL	347 019 €	2%	8 ans	5,07%
<i>G</i>	2010	SFIL	1 797 087 €	11%	16 ans	3,10%
<i>H</i>	2015	SFIL	2 107 298 €	13%	16 ans	3,25%
<i>I</i>	2015	SFIL	8 527 517 €	53%	18 ans	3,25%
<i>Total</i>			15 969 858 €			

Source : compte administratif 2019.

⁶⁹ Les créanciers sont la Caisse d'Epargne (9 %) et le Crédit Agricole (6 %).

La commune a donc circonscrit les risques liés aux emprunts structurés souscrits dans les années 2000. Le niveau élevé de l'endettement constitue la seule contrainte financière significative qui pèse sur son budget, mais il apparaît soutenable.

Si la commune fait part de tentatives infructueuses de renégociation de sa dette en 2019 et 2020, la chambre estime néanmoins qu'elle conserve des marges de manœuvre pour en réduire la charge. En particulier, deux emprunts (E et F dans le tableau n° 15) présentent un taux d'intérêt sensiblement supérieur à ceux du marché⁷⁰. La commune pourra pour ce faire consulter d'autres banques que ses créanciers habituels et faire valoir sa situation financière désormais consolidée et assainie, soulignée par le présent rapport.

Recommandation n° 3 Étudier la renégociation de l'encours de dette.
--

6.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie

À la faveur de sa politique d'investissement très prudente, la commune a renforcé son fonds de roulement de près de 3 M€ depuis 2015. Fin 2019, son montant par habitant était plus de deux fois supérieur aux moyennes départementale, régionale et nationale.

La trésorerie a suivi la même tendance, accentuée par l'apport des budgets annexes, et représentait fin 2019 près de quatorze mois de charges courantes d'avance, soit un niveau très confortable.

Tableau n° 16 : La constitution de la trésorerie

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement	1 565 892	2 416 116	2 493 047	2 083 559	2 295 257	4 651 214
- Besoin en fonds de roulement	-312 416	-562 554	-1 504 276	-734 296	-1 078 173	-575 980
<i>dont apport des budgets annexes</i>		482 217	751 471	786 382	911 617	660 706
= Trésorerie	1 878 308	2 978 671	3 997 323	2 817 855	3 373 430	5 227 194
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	169,4	87,6	371,4	240,6	283,0	428,3

Source : comptes de gestion ; calculs CRC ;

Les réserves de la commune étaient encore accrues par la détention d'un portefeuille de placements financiers de plus d'un million d'euros.

⁷⁰ En 2020, le taux moyen auxquelles les collectivités empruntaient était de 0,92% sur 15 ans, 1,12% sur 20 ans et 1,25% sur 25 ans (source : Observatoire des financements, mars 2020, Orféor).

6.3.3 La détention illégale d'un portefeuille de valeurs mobilières

La commune d'Elven détenait depuis 2009 des participations obligataires dans un fonds commun de placements géré par la Banque Postale, d'une valeur de 1 039 990 € au 31 décembre 2020.

Les ressources communales constituant des fonds publics, les communes sont tenues de déposer leur trésorerie auprès du Trésor public, en application de l'article 26-3° de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001⁷¹. La loi ne les autorise à recourir à des placements rémunérés que dans des cas particuliers et limitatifs, lorsque les fonds proviennent de libéralités (dons et legs), de la vente d'un élément de leur patrimoine, d'emprunts dont l'emploi est différé pour des raisons indépendantes de la volonté de la collectivité, ou de certaines recettes exceptionnelles⁷².

Or, le placement effectué par la commune d'Elven ne s'inscrivait dans aucune de ces dérogations. Pourtant alertée par le comptable public, elle a persisté à le conserver⁷³.

Cette situation trouve son origine dans les multiples renégociations et refinancements d'emprunts structurés conduits par la commune entre 2007 et 2010. La mobilisation de nouveaux emprunts indépendamment du besoin réel de financement des investissements faisait partie du montage convenu avec la banque en contrepartie d'une désensibilisation des taux (cf. chapitre 5). Dès lors, les emprunts souscrits en 2008 constituaient en réalité des refinancements et n'avaient que partiellement pour objet de financer le programme d'investissement 2008-2009 et notamment la construction d'un centre multi-accueil, contrairement à ce qu'a avancé la commune. Le surplus d'emprunt, environ 1 M€, a alors été placé sur un fonds de valeurs mobilières.

Pour justifier ce placement, la commune invoque le cas dérogatoire des « *emprunts dont l'emploi est différé pour des raisons indépendantes de la volonté de la collectivité* ». Or, cette exception concerne le cas particulier d'emprunts souscrits pour un investissement identifié mais dont la réalisation est différée, ce qui ne correspond pas à la situation de 2009.

Quand bien même le motif initial du placement aurait été fondé, la commune aurait dû le liquider dès lors que ce motif s'était éteint. Or, entre 2009 et 2013, elle a au contraire procédé à plusieurs retraits et placements de trésorerie sur ce fonds, l'utilisant comme un compte épargne⁷⁴. Et depuis 2014, pour ne pas recourir à l'emprunt, elle a limité le montant de ses investissements plutôt que de puiser dans ce fonds de placement.

⁷¹ « Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat ».

⁷² Article L. 1618-2 du code général des collectivités territoriales. Les recettes exceptionnelles dont le placement est autorisé sont les indemnités d'assurance, les sommes perçues à l'occasion d'un litige, les recettes provenant de ventes de biens tirés de l'exploitation du domaine réalisées à la suite de catastrophes naturelles ou technologiques, les dédits et pénalités reçus à l'issue de l'exécution d'un contrat (art. R. 1618-1).

⁷³ Le comptable public a alerté la commune sur les moins-values latentes enregistrées chaque année depuis 2018.

⁷⁴ Après un premier versement de 899 991€ en octobre 2009, la commune a retiré 250 000€ ce qui a ramené sa valeur à 649 990€. Puis elle a procédé à un second abondement de 499 999€ en juin 2010, ce qui l'a porté à son plus haut, soit 1 149 989€ ; avant de retirer à nouveau 99 993€ en janvier 2013 : le montant à cette date s'élevait à 1 049 855€. Aucun mouvement de dépôt ou retrait n'est intervenu depuis janvier 2013.

Au demeurant, la conservation du placement ne constituait pas nécessairement une bonne opération financière dans la mesure où sa liquidation en 2015 aurait permis à la commune d'encaisser une plus-value de 15 000 € tandis que le portefeuille présentait lors du contrôle une moins-value latente de près de 10 000 € par rapport à 2013.

Il en résulte qu'en conservant des participations dans un fonds de placement pendant plus de dix ans sans motif conforme à la loi, la commune d'Elven a méconnu l'obligation de dépôt de sa trésorerie auprès du Trésor public⁷⁵.

A la suite de l'intervention de la chambre, le conseil municipal a voté le 25 mai 2021 la liquidation de ce placement, dont le produit a été en partie utilisé pour rembourser par anticipation l'emprunt libellé en Francs suisses (cf. 5.3).

6.4 Perspectives budgétaires

La chambre a élaboré une analyse prospective de la situation financière sur les années 2021 à 2026 afin de vérifier la soutenabilité du programme pluriannuel d'investissement de la commune.

Elle a réalisé cet exercice à partir des résultats définitifs de l'exercice 2020 et des hypothèses d'évolution des dépenses et recettes de fonctionnement retenues dans le rapport d'orientations budgétaires pour 2021, présenté au conseil municipal du 22 décembre 2020 (+1,8 %/an en recettes et +2,6 %/an en dépenses). Après avoir ajusté à la marge la fiscalité et les dotations, la chambre s'est appuyée sur des hypothèses très proches de celles de la commune (+1,9 %/an en recettes et +2,5 %/an en dépenses).

En investissement, la chambre a repris l'intégralité du programme pluriannuel d'investissement de la commune pour le mandat 2020-2026. Celui-ci prévoit notamment la construction du nouveau centre technique municipal, débutée fin 2020 (1,6 M€), la réhabilitation du complexe sportif Roger Michel (0,86 M€), les travaux de réaménagement de l'avenue de l'Argoët (1,9 M€), l'aménagement du secteur de Pourprio (1,4 M€) et de l'îlot Rochefort (0,65 M€), le terrain synthétique de football (0,9 M€). Par ailleurs, le nouveau centre aquatique actuellement en construction, équipement structurant pour la commune, est porté et financé par Vannes Agglomération pour un coût de près de 10 M€.

⁷⁵ Pour un recours conforme aux placements, voir par exemple CRC Auvergne-Rhône-Alpes, 2016, *Commune d'Annecy*, p. 14

Les hypothèses retenues sont détaillées dans le tableau ci-après :

Tableau n° 17 : Perspectives financières – hypothèses 2020-2026

	Hypothèse	Commentaire
Fonctionnement		
<i>Ressources fiscales propres</i>	2,0% / an	Pas de hausse des taux + perspective d'augmentation régulière et continue des bases du fait de la croissance démographique. Mais incertitude quant au dispositif de compensation de la suppression de la taxe d'habitation. Il est retenu un taux annuel d'augmentation de 2% (4,7% entre 2015 et 2019), légèrement supérieur aux prévisions de la commune dans le ROB 2021 (1,8%).
<i>Fiscalité reversée</i>	-3,8% en 2020 -1,0% en 2021 et 2022 0%/an ensuite	2020 et 2021 : DSC inchangée mais perte 20 000 € d'AC suite aux transferts de compétence à l'intercommunalité GMVA ⁷⁶ . Nouvelle baisse attendue dans le cadre du pacte financier de début de mandat. Pas d'évolution anticipée ensuite.
<i>Ressources d'exploitation</i>	-10% en 2020 10% en 2021 1%/an ensuite	Diminution de 10 % sur 2020 en lien avec la crise sanitaire puis retour à la situation antérieure en 2021. Progression de 1 % ensuite, ce qui constitue une hypothèse prudente au vu de l'augmentation du nombre des usagers des services publics et notamment de la cantine scolaire qui sert 160 repas/jour supplémentaires depuis l'ouverture du nouveau collège en septembre 2020.
<i>Dotations et participations</i>	3% en 2020 1,5%/an ensuite	Dotation globale de fonctionnement (DGF) passée de 1,234 M€ à 1.294 M€ entre 2019 et 2020 (+4,8%), pour un poids relatif de 62 % de DGF dans le total des dotations et participations perçues par la commune, soit +3% au global. Il est retenu un taux de +1,5% sur reste de la période, en lien avec la croissance démographique. L'hypothèse de la commune d'une stagnation à partir de 2022 (ROB 2021) n'apparaît pas réaliste.
<i>Charges à caractère général</i>	0% en 2020 3% en 2021 2%/an ensuite	Forte progression en 2015-2019 (7 %/an). En 2020, stabilisation liée à la pandémie, puis retour à la normale en 2021 avec +3% Dans le ROB 2021, la commune a anticipé une croissance annuelle moyenne de 2,6 % des dépenses de fonctionnement : la chambre s'inscrit dans cette tendance et il est retenu +2 %/an à partir de 2022 pour les charges générales.
<i>Charges de personnel</i>	3%/an	Forte progression en 2015-2019 (6,3 %/an) mais principalement liée à la municipalisation des activités pour les jeunes (9 animateurs). Sur 2021-2026, la commune anticipe un glissement vieillesse-technicité à 3 % et quelques besoins de recrutement par exemple en matière informatique. Dans le ROB 2021, la commune anticipe une croissance annuelle moyenne de 2,6 % des dépenses de fonctionnement : la chambre s'inscrit dans cette tendance et il est retenu +3 %/an à partir de 2022 pour les charges de personnel.
<i>Subventions de fonctionnement</i>	0% en 2020 et 2021 1%/an ensuite	Stagnation puis progression sur base inflation à 1 %. La commune a exprimé son intention de poursuivre la maîtrise des subventions aux associations mais estime avoir réalisé sur la période 2015-2019 l'ensemble des efforts acceptables par la population et le tissu associatif local (-150 000 €).
<i>Autres charges de gestion</i>	0% en 2020 et 2021 1%/an ensuite	Stabilisation puis inflation à 1 % d'un poste peu onéreux et qui a déjà fait l'objet d'efforts entre 2015 et 2019.
Investissement		
<i>Taxe d'aménagement</i>	0,14 M€/an	Moyenne des exercices 2015 à 2019
<i>Subventions d'investissement reçues</i>	4,43 M€ sur 2020-2026	Prévisions du programme pluriannuel d'investissement (PPI) de la commune.
<i>Dépenses d'équipement</i>	13,1 M€ sur 2020-2026	A partir du PPI de la commune. Comprend 3,2 M€ d'investissement courants récurrents (environ 0,45 M€/an). Comprend également le projet « bonus » du terrain synthétique de football.
<i>Emprunts nouveaux</i>	0 0 0 0 0	Absence d'emprunt prévu.

Source : commune (ROB pour 2021 et fichier PPI) ; CRC.

⁷⁶ DSC : dotation de solidarité communautaire ; AC : attribution de compensation

En application de ces hypothèses, la commune présenterait un cycle de fonctionnement stable et solide, dans la continuité de la situation confortée en 2019. L'autofinancement représenterait ainsi de nouveau 30 % des produits de gestion, niveau qu'il n'a pas connu depuis 2015.

Tableau n° 18 : Perspectives financières – le cycle de fonctionnement

<i>en M€</i>	2020 (réalisé)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Var. moyenne annuelle
<i>Ressources fiscales propres</i>	3,34	3,4	3,47	3,54	3,61	3,68	3,76	2,0%
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	1,22	1,34	1,35	1,37	1,38	1,395	1,41	3,2%
+ <i>Dotations et participations</i>	2,05	2,08	2,11	2,14	2,17	2,21	2,24	1,5%
+ <i>Fiscalité reversée</i>	0,51	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	-0,5%
= Produits de gestion	7,11	7,33	7,44	7,55	7,67	7,79	7,91	1,9%
<i>Charges à caractère général</i>	1,17	1,21	1,23	1,25	1,28	1,31	1,33	2,2%
+ <i>Charges de personnel</i>	2,75	2,81	2,92	3,0	3,09	3,19	3,28	3,0%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	0,48	0,48	0,48	0,49	0,49	0,50	0,50	0,7%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	0,12	0,12	0,125	0,13	0,13	0,13	0,13	0,7%
= Charges de gestion	4,52	4,64	4,75	4,87	4,99	5,12	5,24	2,5%
Excédent brut de fonctionnement	2,59	2,69	2,68	2,68	2,67	2,67	2,66	0,8%
<i>en % des produits de gestion</i>	36,5%	36,7%	36,1%	35,5%	34,9%	34,3%	33,7%	
+/- <i>Résultat financier</i>	-0,49	-0,46	-0,42	-0,38	-0,35	-0,32	-0,29	-8,2%
= CAF brute	2,10	2,24	2,26	2,30	2,33	2,35	2,37	2,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	29,6%	30,5%	30,4%	30,4%	30,3%	30,2%	30,0%	

Source : calculs CRC.

Le bénéfice du fonds de soutien de l'État demeurant jusqu'en 2028, la commune serait en mesure, de 2021 à 2026, de consacrer les deux tiers de son autofinancement à ses dépenses d'investissements. Au total, le financement propre disponible excèderait ses besoins de 5,3 M€. La chambre a notamment inclus dans les recettes la liquidation du fonds de placement intervenue le 8 juin 2021. L'intégralité du programme pluriannuel d'investissement du mandat 2020-2026 serait donc largement finançable sans recours à l'emprunt.

Tableau n° 19 : Perspectives financières – le financement des investissements

<i>en M€</i>	2020 (réalisé)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	<i>Cumul</i>
CAF brute	2,10	2,24	2,26	2,30	2,33	2,35	2,37	15,9
- Annuité en capital de la dette (nette du fonds de soutien)	0,60	0,64	0,68	0,72	0,76	0,80	0,85	5,04
= CAF nette ou disponible	1,50	1,60	1,59	1,58	1,57	1,55	1,52	10,9
+ TLE et taxe d'aménagement	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,97
+ FCTVA	0,26	0,39	0,28	0,30	0,23	0,17	0,43	2,06
+ Subventions d'investissement	0,70	0,21	0,34	0,11	0,96	0,76	0,31	3,43
+ Amendes de police	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,42
+ Liquidation du fonds de placement	0	1,04	0	0	0	0	0	1,04
= Financement propre	2,67	3,43	2,40	2,19	2,98	2,68	2,46	18,8
Financement propre/ Dépenses d'équipement	113%	205%	130%	158%	137%	253%	95%	144%
- Dépenses d'équipement	2,36	1,67	1,85	1,39	2,18	1,06	2,59	13,1
- Subventions versées	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,35
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	0,25	1,97	0,49	0,74	0,74	1,57	-0,2	5,29
- Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0	0	0
= Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	0,25	1,97	0,49	0,74	0,74	1,57	-0,2	5,29

Source : calculs CRC.

L'excédent de financement ainsi dégagé viendrait abonder le fonds de roulement, déjà élevé fin 2020, qui doublerait pour atteindre en 2025 un niveau supérieur à deux ans de charges courantes.

Dans le même temps, la commune poursuivrait son désendettement et sa capacité de désendettement représenterait 4,5 années en 2026, soit un niveau tout à fait satisfaisant. Son endettement resterait deux fois supérieur à la moyenne des communes comparables mais serait largement soutenable compte tenu des performances en fonctionnement.

Tableau n° 20 : Perspectives financières – Situation bilancielle

<i>au 31 décembre, en M€</i>	2020 (réalisé)	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<i>Fonds de roulement</i>	4,90	6,60	7,09	7,83	8,57	10,1	9,94
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	357	473	500	544	586	723	692
<i>Encours de dette</i>	15,2	14,7	13,9	13,2	12,4	11,6	10,7
<i>Encours par habitant (en €)⁷⁷</i>	2 491	2 386	2 213	2 070	1 924	1 774	1 621
<i>Capacité de désendettement (en années)</i>	7,2	6,6	6,1	5,7	5,3	4,9	4,5

Source : calculs CRC.

En conclusion, après une période d'incertitude au début des années 2010 liée au risque généré par les emprunts structurés, la situation financière de la commune est désormais stabilisée et apparaît même confortable. D'ici 2026, elle dégagerait en effet un financement excédentaire de plusieurs millions d'euros par rapport à son besoin maximal d'investissement identifié.

Dans ces circonstances, la chambre invite la commune à anticiper l'utilisation de cet excédent, qu'il n'est pas de bonne gestion qu'elle thésaurise, soit pour financer des investissements supplémentaires dont elle aurait identifié le besoin, soit pour rembourser par anticipation une partie de sa dette, soit pour restituer une partie de cet excédent aux contribuables sous la forme d'une baisse des impôts.

En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué que cette trajectoire divergeait de ses propres projections. Il ressort toutefois de celles-ci, élaborées courant 2020, que la commune a fondé ses calculs sur des prévisions d'atterrissage pour 2020 nettement plus pessimistes que celles effectivement enregistrées⁷⁸. Aussi, l'application aux résultats définitifs de l'exercice 2020 des hypothèses retenues par la commune dans son rapport d'orientations budgétaires pour 2021, aboutit à la trajectoire tracée par la chambre.

La chambre rappelle à cet égard, ainsi qu'elle l'a fait pour l'exécution des derniers budgets (cf. 4.2.2), que le pilotage budgétaire de la collectivité doit répondre non à une prudence excessive visant à accumuler des réserves dont l'usage ne serait pas encore justifié, mais au souci d'établir ses budgets selon des hypothèses sincères et réalistes pour justifier la nécessité lever l'impôt.

⁷⁷ Hypothèse d'augmentation de la population de 1,4 %/an

⁷⁸ CAF brute de 2,1 M€ contre 1,76 M€ attendu ; CAF nette de 1,5 M€ contre 0,74 M€ attendu.

TABLE DES ANNEXES

Annexe n° 1.	Table des abréviations	46
Annexe n° 2.	Caractéristiques des emprunts structurés	47

Annexe n° 1. Table des abréviations

Acronyme	Signification	Définition
GMVA	Golfe du Morbihan Vannes Agglomération	Communauté d'agglomération de Vannes
CGCT	Code général des collectivités territoriales	
ROB	Rapport d'orientations budgétaires	
DOB	Débat d'orientations budgétaires	
DGFIP	Direction générale des finances publiques	Direction du ministère de l'Economie et des Finances, en charges des finances publiques
DGCL	Direction générale des collectivités locales	Direction du ministère de l'Intérieur en charge des collectivités territoriales
IQCL	Indice de qualité des comptes locaux	Indice de la qualité comptable des collectivités locales calculé par le DGFIP
CAFIL	Caisse française de financement local	Banque publique qui a repris les actifs de Dexia à la suite de sa faillite.
SFIL	Société de financement local	
EUR	Euro (monnaie)	
CHF	Franc suisse (monnaie)	
CMS	<i>Constant Maturity Swap</i>	Taux d'échange (<i>swap</i>) indexé sur un taux de référence à terme (ex. CMS EUR 30 : le taux des obligations en euros à 30 ans)
LIBOR	<i>London Interbank Offered Rate</i>	Taux de référence, jusqu'en 2021, du marché interbancaire des devises situé à Londres.

Annexe n° 2. Caractéristiques des emprunts structurés

Emprunt MPH 258982 « Tofix dual fixe EUR-CHF » d'un montant de 3M€

Signé le 16 mai 2008, ce prêt d'un montant de 3M €, d'une durée de 29 ans et 11 mois, comprenait deux phases successives :

- Une première phase dite bonifiée à **taux fixe de 2,38%** par an jusqu'au 01/12/2014, date opportunément postérieure de quelques mois à celle des élections de mars 2014.
- La **seconde phase structurée** court jusqu'au terme de l'emprunt en décembre 2038 ; son taux d'intérêt évolue comme suit :
 - *si le taux de change $\geq 1,44$ Francs suisses pour un Euro :*
 - ◆ Taux = 2,38%
 - *si le taux de change $< 1,44$ Francs suisses pour un Euro :*
 - ◆ Taux = 3,78% + 0,5 x [(Cours pivot 1,44 / cours de change 15 jours ouvrés avant la date d'échéance d'intérêts) – 1]

À noter qu'en phase structurée, aucun plafond (cap) ne vient limiter la hausse de taux possible.

Emprunt MPH 258997 différentiel CMS 30 Euro – CMS 1 an de 2,8 M €

Signé le 16 mai 2008, ce prêt d'un montant de 2 798 661€, d'une durée de 28 ans et 3 mois, comprenait trois phases successives :

- Une première phase dite bonifiée à **taux fixe annuel de 3,20%** pendant deux ans (jusqu'au 01/01/2011).
- Une **seconde phase structurée** court pendant 22 ans et 3 mois (jusqu'au 01/04/2033) ; son taux d'intérêt évolue comme suit :
 - *si le delta entre CMS Euro 30 ans et CMS Euro 1 an $\geq 0,20\%$:*
 - ◆ Taux = 3,20%
 - *si le delta entre CMS Euro 30 ans et CMS Euro 1 an $< 0,20\%$:*
 - ◆ Taux = 6,20% - 5 x (cours CMS Euro 30 ans – cours CMS Euro 1 an)
- Une **troisième phase** à nouveau au **taux fixe annuel de 3,20%** pendant quatre ans (jusqu'au 01/04/2037).

Il s'agit d'un emprunt construit sur un différentiel de taux (« spread ») qui sera impacté par une déformation de la courbe des taux entre taux longs et taux courts. A noter que là encore, aucune limite supérieure (cap) n'est fixée à l'accroissement possible de ce taux structuré.

Emprunt MPH 268353 indexé sur le CMS 30 ans

Signé le 2 mars 2010, ce prêt d'un montant de 2 718 343 € et d'une durée de 27 ans, comprend trois phases successives :

- Une première phase dite bonifiée à **taux fixe annuel de 3,10%** pendant trois ans (jusqu'au 01/07/2013).
- Une **seconde phase structurée** court pendant 20 ans et 9 mois (jusqu'au 01/04/2034) ; son taux d'intérêt évolue comme suit :
 - *si le CMS Euro 30 ans $\leq 7,00\%$:*
 - ◆ Taux = 3,10%
 - *si le CMS Euro 30 ans $> 7,00\%$:*
 - ◆ Taux = 3,10% + 5 x (cours CMS Euro 30 ans – 7%)
- Une **troisième phase** à nouveau au **taux fixe annuel de 2,70%** pendant trois ans (jusqu'au 01/04/2037).

Depuis juillet 2013, la deuxième phase structurée a débuté mais le CMS Euro 30 ans est continûment demeuré inférieur ou égal à 7%, ce qui a laissé inchangé le taux d'emprunt à 3,10% jusqu'à présent. De fait, au vu de l'évolution du CMS 30 ans sur les 15 dernières années, ce produit paraît peu risqué, toutes choses égales par ailleurs.

Emprunt MPH199187CHF PMTR de 1,556 M CHF.

Signé le 14 juin 2002, ce prêt d'un montant de 1,556 M CHF (soit 1,065 M € en 2002), d'une durée de 30 ans, comprenait deux phases successives :

- Une première phase à **taux fixe annuel de 3,51%** pendant trois ans (jusqu'au 01/07/2005).
- Une seconde phase à taux indexé sur le LIBOR Franc suisse + 0,40% (jusqu'en 2032, terme du prêt).

ELVEN

MAIRIE d'ELVEN
Direction Générale des Services

Elven, le 5 novembre 2021

Enregistré au Greffe le :

- 8 NOV. 2021

Chambre régionale des comptes de Bretagne
A l'attention de Mme la Présidente
3, rue Robert d'Arbrissel – CS 64231
35 042 RENNES Cedex

Emetteur : Le Maire
Réf int. : GGI/MM/ELG/2021/11/04

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives portant sur les exercices 2015 et suivants

Madame la Présidente,

Par un courriel en date du 8 octobre 2021, vous avez bien voulu me transmettre votre rapport d'observations définitives concernant la gestion de la commune d'Elven au cours des exercices 2015 et suivants.

Si je tiens à souligner la qualité des échanges lors des différentes venues des auditeurs, je déplore toutefois qu'une partie de nos réponses aux observations provisoires n'ait pas été retenue, notamment sur certains points factuels. Je me permets donc ici de réitérer mes précisions :

- Partie 2.1 : aucune délibération portant sur l'attribution des marchés n'a été prise. Les documents constituant les dossiers de marché sont des Décisions du Maire (prise dans le cadre de ses délégations).
- Partie 3.1 : le pôle social est constitué du CCAS et du SAAD et est sous la responsabilité de la Directrice du CCAS, il est donc normal que celui soit placé sous l'autorité directe du maire.
- Partie 6.2 : le second investissement structurant porte sur la construction d'un ALSH et l'agrandissement de l'école publique Descartes (construction de trois nouvelles salles de classe).

Cela étant rappelé, j'ai par ailleurs porté une attention particulière aux recommandations et analyses que vous avez formulées. Bien que plusieurs points positifs soient relevés par la Chambre (rémunération, temps de travail, commande publique), certaines analyses me sont apparues injustes et erronées. Celles-ci concernent notamment :

- La gestion des emprunts : Il convient de mettre en exergue combien cette gestion a souffert d'un lourd héritage, très largement rappelé par la Chambre. Aussi, dans le rapport est fait grief d'une « opération de sécurisation [des emprunts toxiques] partielle réalisée sous la pression » et « d'une passivité » de la commune.
Il est évident qu'avant d'engager ce type d'opération, la nouvelle municipalité a dû prendre connaissance et mesurer l'ampleur des difficultés et des risques. Ce temps pour la prise en main du dossier a certes concouru avec le retournement accru de la conjoncture conduisant à une renégociation contrainte. Toutefois, le résultat *in fine* reste la sécurisation de la dette et des économies financières pour la commune.



MAIRIE d'ELVEN – Place de Verdun – BP 9 – 56250 ELVEN
Tél : 02.97.53.31.13 Fax : 02.97.53.34.68 courriel : mairie@elven.fr
Site internet : www.elven.fr



La commune n'a par ailleurs pas attendu les recommandations de la Chambre pour engager la renégociation de son emprunt en francs suisses ayant abouti à un remboursement anticipé le 25 mai dernier. Les premières démarches ont ainsi été engagées en juillet 2020 à l'annonce de la disparition du cours de référence pour le taux d'intérêt, le LIBOR.

Il en est de même pour le fonds commun de placement, mobilisé pour ce remboursement anticipé. La commune avait ainsi sollicité dès 2019 la Trésorerie afin de connaître les modalités de rachat de titres.

Enfin, la Chambre enjoint la commune à étudier la renégociation de son encours de dette car elle « estime » que la commune conserve des marges de manœuvre. Nos démarches ont clairement démontré que si ces renégociations permettaient effectivement un taux d'intérêt inférieur, l'augmentation du capital restant dû (lié aux indemnités de remboursement anticipé) annihilerait les effets de taux.

- La gestion budgétaire et prospective : la gestion de la commune est réalisée en « bon père de famille », au profit des administrés. Malgré une capacité d'endettement nulle, plusieurs projets structurants ont émergé depuis 2015 et d'autres verront le jour à l'avenir. Jusqu'à aujourd'hui, ces projets ont été extrêmement bien subventionnés. Cette réalité n'est pas immuable. Par ailleurs, la prospective s'inscrit aujourd'hui dans un contexte très incertain : crise sanitaire, financement du plan national de relance, déficit accru du budget de l'Etat, élaboration du pacte de gouvernance au niveau intercommunal avec un volet pacte financier et fiscal, impact de la disparition de la taxe d'habitation, etc. Bien que les perspectives dressées par la Chambre soient flatteuses les éléments ci-dessus évoqués invitent à modérer les résultats obtenus. Le développement de la commune impose des équipements afin de répondre aux besoins de la population. Les projets ne manquent donc pas et la levée de l'impôt est pleinement justifiée.

Je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, mes salutations distinguées.

Gérard GICQUEL
Le Maire





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