



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## COMMUNE DE MALESTROIT (Département du Morbihan)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 24 novembre 2020.

## SOMMAIRE

SYNTHÈSE .....	2
RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	4
1 PrÉsEntation de la commune .....	5
2 La qualitÉ des prÉvisions budgÉtaires.....	7
3 Une situation financiÈre trÈs contrainte .....	9
3.1 Le cycle de fonctionnement.....	9
3.1.1 Les recettes de fonctionnement .....	10
3.1.2 Les dÉpenses de fonctionnement .....	14
3.1.3 Les soldes intermÉdiaires de gestion .....	17
3.2 Le financement des investissements .....	19
3.2.1 Une politique d’investissements courants limitÉe par des capacitÉS financiÈres rÉduites .....	19
3.2.2 La construction de la maison de santÉ.....	21
3.3 La situation bilancielle .....	23
3.3.1 L’endettement consolidÉ .....	23
3.3.2 Le fonds de roulement et la trÉsorerie .....	24
4 Les achats .....	25
4.1 Les assurances.....	25
4.2 Les prestations de conseil juridique.....	26

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Malestroit pour les années 2014 et suivantes, dans le cadre du programme qu'elle consacre au contrôle de petites collectivités rencontrant des difficultés financières.

La commune de Malestroit est située dans l'est du département du Morbihan, à 40 kilomètres de Vannes et 80 kilomètres de Rennes. Elle comptait 2 459 habitants au dernier recensement en 2015 et sa population est stable depuis les années 1970. Située dans l'arrière-pays, elle ne profite pas de la dynamique démographique bretonne sur la même période, qui a favorisé le littoral et l'agglomération Rennaise.

La commune de Malestroit présente une situation financière très tendue. D'une part, ses recettes de fonctionnement sont contraintes par la baisse des dotations de l'Etat, une fiscalité déjà élevée et la perte des recettes du camping municipal suite à sa vente en 2019, la commune n'ayant pas les moyens de l'entretenir et de le moderniser. D'autre part, la commune ne dégagne pas assez d'autofinancement pour couvrir le minimum d'investissements courants nécessaires et a, pour ce faire, épuisé son stock de fonds de roulement entre 2014 et 2018. Elle ne peut davantage recourir à l'emprunt du fait d'une dette très élevée depuis la fin des années 2010, et dont le remboursement pèse sur son budget. D'autant que la politique de désendettement affichée depuis 2014 a été compromise par la construction d'une maison de santé, qui répond à un besoin réel au-delà de son seul territoire mais pour laquelle elle n'a sollicité ni prise en charge ni financement de l'intercommunalité.

Il en résulte que pour redresser sa situation financière, la commune dispose seulement de marges de manœuvre sur ses dépenses de fonctionnement, qui apparaissent élevées et en augmentation rapide. Si la commune souligne qu'elle supporte des charges de centralité dues à une offre d'équipements et de services publics en effet très fournie, la chambre a également relevé des pratiques coûteuses et parfois irrégulières en matière d'achats courants, d'assurances et de prestations juridiques. Il appartiendra donc à la commune de consolider son autofinancement, d'identifier les priorités en matière d'investissement et de prévoir leur financement tout en engageant une réelle dynamique de désendettement.

Pour ce faire, la chambre invite la commune à élaborer un programme pluriannuel d'investissement et à rechercher une meilleure association de la communauté de communes au financement des services et équipements de centralité qui bénéficient également aux habitants des communes voisines.

## 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** Elaborer et soumettre au conseil municipal un programme pluriannuel d'investissement (PPI). ..... 20
- Recommandation n° 2** Se conformer au code de la commande publique pour les achats de prestations d'assurance. .... 25

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

## INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Malestroit à compter de l'exercice 2014. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 10 janvier 2019.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 21 octobre 2019 avec M. Bruno GICQUELLO, maire de Malestroit depuis 2014.

La chambre, lors de sa séance du 3 mars 2020, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 4 juin 2020 à M. Bruno GICQUELLO. Des extraits ont été également adressés aux tiers mis en cause.

Une audition à la demande de M. GICQUELLO, maire de Malestroit, s'est tenue le 24 novembre 2020 à la chambre régionale des comptes Bretagne.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 24 novembre 2020, a arrêté ses observations définitives.

## 1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Malestroit est située dans l'est du département du Morbihan, à 40 kilomètres de Vannes et 80 kilomètres de Rennes. Elle comptait 2 459 habitants au dernier recensement de 2015 et sa population est stable depuis les années 1970.

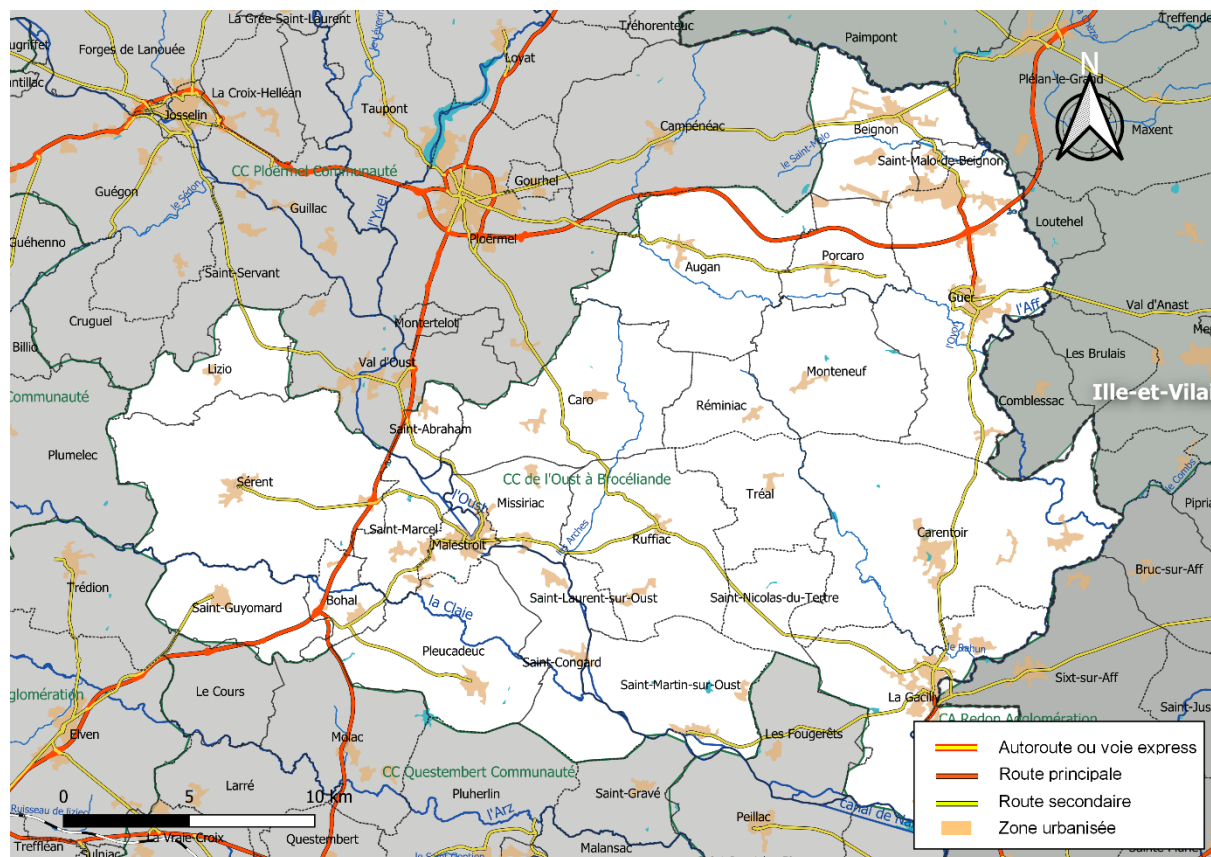
Située dans l'arrière-pays, elle ne profite pas de la dynamique démographique bretonne sur la même période, qui a favorisé le littoral et l'agglomération Rennaise, alors même qu'elle se situe à 5 kilomètres de la route nationale 166 reliant Rennes à Vannes. Sa population est vieillissante : un tiers seulement a moins de 45 ans, contre la moitié dans le reste du Morbihan et de la Bretagne.

Malestroit connaît une activité économique riche et diversifiée. Petite cité médiévale titulaire de l'appellation touristique « petites cités de caractère », elle bénéficie d'une attractivité touristique. Elle fait partie, avec La Gacilly et Rochefort-en-Terre, des villages historiques qui forment un parcours touristique dans l'est du Morbihan. Elle accueille également des entreprises industrielles de pointe (tôlerie de précision, fabrication de drones). Elle accueille enfin un festival annuel de musique : Au Pont du Rock.

La commune dispose par ailleurs d'équipements publics nombreux pour une commune de 2 500 habitants : dans les domaines sportif (complexe de quatre salles couvertes, six terrains de football, deux terrains de tennis, un terrain de rugby), culturel (une médiathèque, des salles d'expositions), scolaire (deux collèges, deux écoles primaires, un lycée d'enseignement professionnel et un centre de formation) et de la santé (une clinique, un établissement d'hébergement pour personnes âgées – EHPAD -, une maison de santé et une résidence autonomie).

La commune est membre de la communauté de communes « de l'Oust à Brocéliande », intercommunalité rurale créée le 1<sup>er</sup> janvier 2017 par la fusion de trois communautés préexistantes, qui rassemble 26 communes pour 39 062 habitants. Elle en accueille le siège et constitue l'un des trois pôles d'attractivité du territoire, avec Guer, commune la plus peuplée (6 192 habitants) dont le maire est président de l'intercommunalité, et La Gacilly. La moitié des malestroyens actifs travaille ainsi sur le territoire de la commune.

Carte n° 1 : Périmètre de la communauté de communes de l'Oust à Brocéliande



Source : Wikipédia

La commune fait en outre partie du syndicat intercommunal « Vallon d'Oust-Syndicat d'assainissement »<sup>1</sup>, et du syndicat intercommunal en charge du « Groupe scolaire Paul Gauguin », situé sur son territoire<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Le VOSA (Vallon d'Oust - Syndicat d'Assainissement) de Malestroit, Missiriac, Saint-Marcel, a été créé en 1981 et a pour compétences de participer à toutes actions inhérentes à l'assainissement collectif sur l'ensemble du territoire des communes membres.

<sup>2</sup> Le SI pour l'aménagement et la gestion du groupe scolaire public de Malestroit date du 29/03/1985 et compte aujourd'hui 6 communes (Malestroit, Missiriac, Pleucadeuc, Ruffiac, Saint-Laurent-sur-Oust et Saint-Marcel).

## 2 LA QUALITE DES PREVISIONS BUDGETAIRES

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 locaux<sup>3</sup>. Cet exercice 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.

**Tableau n° 1 : Exécution du budget de fonctionnement**

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Recettes réelles de fonctionnement</b>					
Prévu	2 457 259	2 506 217	2 377 357	2 460 244	2 442 850
Réalisé	2 504 844	2 595 627	2 403 925	2 495 190	2 466 395
<b>Taux de réalisation recettes</b>	<b>101,9%</b>	<b>103,6%</b>	<b>101,1%</b>	<b>101,4%</b>	<b>101,0%</b>
<b>Dépenses réelles de fonctionnement</b>					
Prévu	2 721 888	2 486 192	2 420 027	2 476 930	2 400 145
Réalisé	2 472 573	2 232 230	2 220 723	2 277 239	2 156 767
<b>Taux de réalisation dépenses</b>	<b>90,8%</b>	<b>89,8%</b>	<b>91,8%</b>	<b>91,9%</b>	<b>89,9%</b>

Source : comptes administratifs

La légère sur-exécution des recettes de fonctionnement traduit une prévision prudente, tandis que la sous-exécution des dépenses, de l'ordre de 10 % chaque année, paraît relativement importante.

Toutefois, elle s'explique non par des prévisions aléatoires mais par une mauvaise imputation budgétaire. En effet, la commune a inscrit chaque année, de 2014 à 2018, entre 125 000 et 150 000 € de dépenses prévisionnelles au compte 658 « autres charges de gestion », alors qu'elles n'ont pas vocation à être exécutées et font office d'enveloppe pour les dépenses imprévues. Or, ce type de dépenses doit être inscrit dans un chapitre dédié (022 « dépenses imprévues »). Cela permet au conseil municipal, qui vote le budget au niveau du chapitre, de se prononcer sur l'enveloppe pour dépenses imprévues et notamment de s'assurer qu'elle n'excède par la limite de 7,5 % des dépenses réelles de fonctionnement fixée par la loi (article L. 2322- 1 du CGCT).

<sup>3</sup> Voir notamment les articles L. 2311-1 et L. 1612-4 du CGCT.



Tableau n° 2 : Exécution du budget d'investissement

<i>Section d'investissement : Dépenses d'équipement</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>∑ 2014-2018</i>
<i>Prévu (a)</i>	2 517 437	872 351	1 047 576	1 329 557	589 761	6 356 682
<i>Réalisé (b)</i>	515 253	385 791	283 916	371 198	442 735	1 998 893
<i>Taux de réalisation ( b/ a)</i>	<b>20,47%</b>	<b>44,22%</b>	<b>27,10%</b>	<b>27,90%</b>	<b>75,10%</b>	<b>31,45%</b>
<i>RAR (c)</i>	268 792	159 380	256 990	471 754	0	
<i>Crédits annulés (d)</i>	1 733 392	327 180	506 669	486 605	147 025	3 187 984
<i>Taux de réalisation avec RAR ( b+c / a)</i>	<b>31,14%</b>	<b>62,49%</b>	<b>51,63%</b>	<b>63,40%</b>	<b>75,07%</b>	
<i>Taux de crédits annulés (d /a)</i>	<b>68,86%</b>	<b>37,51%</b>	<b>48,37%</b>	<b>36,60%</b>	<b>24,93%</b>	<b>50,15%</b>

Source : comptes administratifs

La commune n'a exécuté que la moitié du total des dépenses d'équipement inscrites à son budget entre 2014 et 2018, bien que la situation se soit améliorée au cours de cette période. Elle l'explique par ses capacités financières très limitées, qui ne lui permettaient pas de lever l'emprunt pour financer ses projets. Les crédits annulés devaient en effet tous être couverts par la souscription de nouveaux emprunts, dont les inscriptions budgétaires ont également été annulées.

La commune a ainsi inscrit de façon récurrente à son budget des dépenses d'équipement dont elle savait qu'elles ne pourraient être financées, ce qui remet en cause la sincérité des budgets successifs.

### 3 UNE SITUATION FINANCIERE TRES CONTRAINTE

En 2018, la commune de Malestroit comptait un budget principal et trois budgets annexes pour deux lotissements et une maison de santé. Elle a souhaité isoler les opérations financières relatives à cette dernière dans un budget annexe afin d'améliorer leur transparence et leur lisibilité.

**Tableau n° 3 : Structure budgétaire**

Part respective des dépenses de fonctionnement en 2018	En €	En %
Budget principal	2 186 619	95,6%
Maison de santé	22 302	1,0%
Lotissement Le Croizedo	70 371	3,1%
Lotissement de la Gare	9 000	0,4%
<b>TOTAL</b>	<b>2 288 292</b>	<b>100%</b>

Source : CRC d'après les comptes administratifs

Les enjeux financiers sont concentrés sur le budget principal, qui représente 96 % des dépenses totales de fonctionnement, et sur le budget annexe de la maison de santé qui a supporté le principal investissement de la période sous contrôle.

#### 3.1 Le cycle de fonctionnement

La commune bénéficie de produits de fonctionnement légèrement supérieurs à la moyenne des communes comparables, mais ses dépenses de fonctionnement sont nettement supérieures à cette moyenne. Elle dégage dès lors un résultat de fonctionnement par habitant faible.

**Tableau n° 4 : Equilibre de fonctionnement comparé <sup>4</sup>**

en € / habitant	2014		2015		2016		2017		2018	
	Malestroit	Moyenne	Malestroit	Moyenne	Malestroit	Moyenne	Malestroit	Moyenne	Malestroit	Moyenne
Produits de fonctionnement	941	893	979	899	954	891	965	909	968	913
Charges de fonctionnement	942	738	870	743	901	738	903	756	840	756
Résultat de fonctionnement	-1	155	109	156	53	153	62	153	127	157

Source : DGCL

Le budget de fonctionnement de la commune de Malestroit est donc particulièrement contraint et fait apparaître peu de marges de manœuvre.

<sup>4</sup> Strate démographique des communes de référence : 2 000 à 3 500 habitants

### 3.1.1 Les recettes de fonctionnement

Les produits de gestion sont stables sur la période de contrôle, l'augmentation des ressources fiscales et des produits d'exploitation ayant compensé en valeur la baisse des dotations de l'Etat.

**Tableau n° 5 : Structure des recettes de fonctionnement**

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Ressources fiscales propres</i>	1 242 338	1 269 269	1 283 696	1 302 373	1 347 434	1 379 105	2,1%
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	143 316	142 619	158 242	166 672	197 873	130 308	-1,9%
<b>= Produits "flexibles" (a)</b>	<b>1 385 654</b>	<b>1 411 888</b>	<b>1 441 938</b>	<b>1 469 045</b>	<b>1 545 308</b>	<b>1 509 413</b>	1,7%
<i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	629 052	609 808	528 619	531 720	491 248	482 848	-5,2%
+ <i>Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat</i>	430 706	463 829	417 470	444 029	406 125	406 137	-1,2%
<b>= Produits "rigides" (b)</b>	<b>1 059 758</b>	<b>1 073 637</b>	<b>946 089</b>	<b>975 749</b>	<b>897 373</b>	<b>888 985</b>	-3,5%
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie (c)</i>	0	31 457	0	0	49 111	42 227	
<b>= Produits de gestion (a+b+c)</b>	<b>2 445 412</b>	<b>2 516 982</b>	<b>2 388 027</b>	<b>2 444 794</b>	<b>2 491 792</b>	<b>2 440 626</b>	-0,01%

Source : comptes de gestion ; calculs CRC

#### 3.1.1.1 La fiscalité

Les ressources fiscales de la commune représentaient, en 2018, 54 % des produits de gestion. Elles ont progressé de 8,5 % (105 000 €) depuis 2014, sous l'effet de la dynamique des bases. Cette dernière reste toutefois limitée dès lors que les bases de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés non bâties sont relativement faibles.

La commune a maintenu des taux d'imposition stables depuis 2014, ceux-ci étant déjà à des niveaux élevés, supérieurs à la moyenne des communes comparables.

Tableau n° 6 : La fiscalité communale

Bases (en € / habitant)	2014		2015		2016		2017		2018	
	Malestroit	Moyenne	Malestroit	Moyenne	Malestroit	Moyenne	Malestroit	Moyenne	Malestroit	Moyenne
Taxe d'habitation	<b>994</b>	1183	<b>1046</b>	1225	<b>1004</b>	1222	<b>1024</b>	1245	<b>1043</b>	1264
Taxe foncière bâti	<b>1104</b>	1047	<b>1125</b>	1131	<b>1131</b>	1087	<b>1146</b>	1103	<b>1185</b>	1126
Taxe foncière non bâti	<b>9</b>	31	<b>9</b>	31	<b>9</b>	31	<b>9</b>	33	<b>10</b>	33
<b>Taux (en %)</b>										
Taxe d'habitation	<b>15,51</b>	12,88	<b>15,51</b>	13,03	<b>15,51</b>	13,21	<b>15,51</b>	13,27	<b>15,51</b>	13,40
Taxe foncière bâti	<b>25,59</b>	17,64	<b>25,59</b>	17,79	<b>25,59</b>	17,71	<b>25,59</b>	17,58	<b>25,59</b>	17,65
Taxe foncière non bâti	<b>56,83</b>	50,92	<b>56,83</b>	50,93	<b>56,83</b>	51,07	<b>56,83</b>	49,45	<b>56,83</b>	49,37

Source : DGCL

Le montant des impôts locaux communaux acquitté par les contribuables de Malestroit est de 477 € par habitant, soit un niveau supérieur de 25 % à la moyenne. L'effort fiscal consenti<sup>5</sup> apparaît dès lors élevé.

Tableau n° 7 : La pression fiscale

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Effort fiscal Malestroit</i>	1,236	1,235	1,208	1,198	1,192
<i>Effort fiscal communes comparables</i>	1,070	1,070	1,062	1,065	1,071

Source : DGCL

Par ailleurs, l'évolution des reversements de fiscalité a pénalisé la commune. Sa dotation de compensation, versée par la communauté de communes, a diminué de 64 000 € en 2017 à l'occasion de la constitution de la nouvelle communauté de communes de l'Oust à Brocéliande. Elle n'a été que partiellement compensée par les fonds nationaux de garantie des ressources (FNGIR) et de péréquation intercommunale et communale (FPIC). La commune a ainsi perdu 25 000 € depuis 2014.

<sup>5</sup> L'effort fiscal d'une commune est égal au rapport entre le produit de la taxe d'habitation, des deux taxes foncières de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la taxe ou redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères et la somme du produit déterminé par l'application aux bases communales de la TH, de la TFB, de la TNFB du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes, ainsi que du produit de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu par la commune et les EPCI sur le territoire de cette dernière.

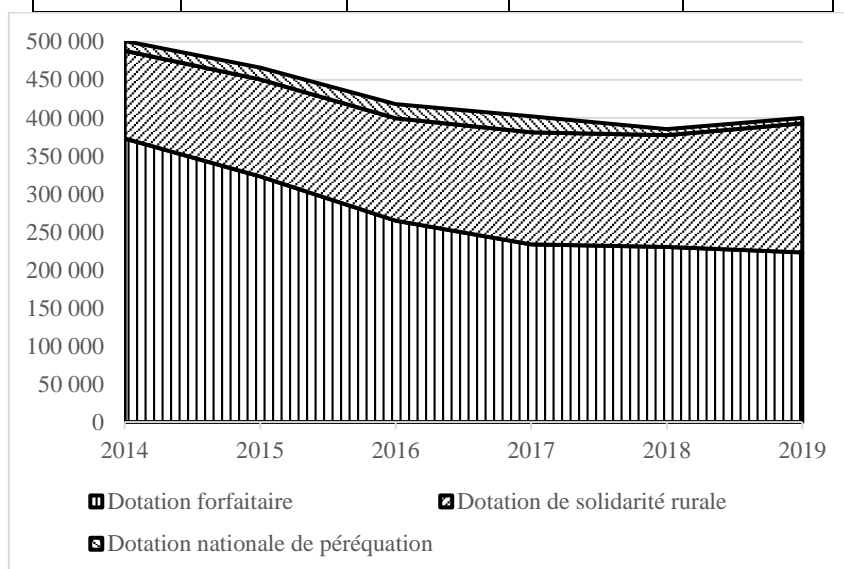
La commune dispose donc de faibles marges de manœuvre en matière fiscale, de nouveau restreintes par la suppression de la taxe d'habitation, dont la compensation par l'Etat sera d'autant plus limitée que la commune accorde un abattement de 15% à ses contribuables.

### 3.1.1.2 Les dotations de l'Etat

Les dotations de l'Etat attribuées à la commune ont globalement baissé de 25 % entre 2014 et 2018 (115 000 €), puis ont été légèrement revues à la hausse en 2019 (de 15 000 €). Dans le détail, la contribution à l'effort de redressement des finances publiques, qui s'est traduite par une diminution de 40 % de la dotation forfaitaire entre 2014 et 2019 (150 000 €), a été atténuée par une augmentation de 47 % de la dotation de solidarité rurale (55 000 €).

**Tableau n° 8 : Dotation globale de fonctionnement (en €)**

Exercices	Dotation forfaitaire	Dotation de solidarité rurale	Dotation nationale de péréquation	TOTAL DGF notifiée
2014	372 765	115 356	12 970	501 091
2015	322 912	127 409	15 564	465 885
2016	264 851	134 564	18 676	418 091
2017	233 631	147 296	21 151	402 078
2018	230 341	146 915	7 883	385 139
2019	223 020	169 903	7 095	400 018



Source : DGCL

Le poids des dotations de l'Etat dans les ressources de la commune de Malestroit est similaire à celui des communes comparables : la DGF représentait ainsi 16 % de ses recettes totales de fonctionnement en 2018 contre 20 % en 2014<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Moyenne des communes comparables : 15,87% en 2017 et 19,80% en 2014.

### 3.1.1.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation se composent des redevances versées par les usagers pour l'utilisation des immeubles (poste, trésorerie, presbytère, syndicat d'eau, quelques logements pour particuliers) et des services communaux (camping).

En 2018, ces deux postes ont respectivement rapporté 74 000 € et 55 000 €. Ils ont augmenté de 11,5 % depuis 2014, contribuant ainsi à l'équilibre de fonctionnement de la commune.

Ces ressources ont toutefois diminué de près de moitié en 2020 du fait de la vente du camping municipal le 7 juin 2019. La commune a consenti cette cession au motif qu'elle ne disposait pas de la capacité financière nécessaire au développement de la structure, compte tenu de son endettement.

#### **Les conditions de la vente du camping municipal**

Le projet a été engagé en 2016, après que la commune a été démarchée par des investisseurs privés, et portait sur une superficie 30 235 m<sup>2</sup>. Sur cette base, la commune a sollicité l'avis du service des Domaines de l'Etat, conformément à l'article L. 2241-1 du CGCT<sup>7</sup>, lequel a été rendu en février 2017.

En juillet 2017, le conseil municipal a validé un premier projet, plus ambitieux que celui soumis aux Domaines. Il portait sur une superficie de 41 630 m<sup>2</sup>, comprenant en plus l'aire de jeux pour enfants et une partie de l'aire des camping-cars. Le prix appliqué était toutefois conforme à celui estimé par les Domaines de l'Etat, assorti d'un rabais de 10% pour tenir compte de l'absence de bâti sur les parcelles ajoutées au projet.

Le périmètre définitif de la vente n'a été validé par le conseil municipal que le 26 mars 2019, après que la commune et l'acquéreur ont revu à la baisse le projet en le ramenant à 26 935 m<sup>2</sup> et en excluant le hangar à kayak et l'aire de jeux pour enfants, mais en mettant à la charge de l'acquéreur l'édification d'une clôture. La vente a finalement été signée le 7 juin 2019 au prix de 128 797 €, inférieur de 6 % au prix obtenu par l'application à la surface cédée de la fourchette de prix estimée par les Domaines en février 2016<sup>8</sup>.

Pour mieux objectiver le prix de vente et justifier la légère décote<sup>9</sup>, la commune aurait dû solliciter à nouveau l'avis des Domaines en 2019, avant la finalisation de l'opération, dès lors que le précédent avis datait de trois ans et précisait qu'une « *nouvelle consultation serait nécessaire si l'opération n'était pas réalisée avant le délai d'un an environ ou si les règles d'urbanisme étaient appelées à changer* ».

<sup>7</sup> « Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune. [...] Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis du service des domaines ».

<sup>8</sup> Calcul : [26 526 m<sup>2</sup> x 5,31 € (ex parcelle AZ191)] + [361 m<sup>2</sup> x 30,22 € (parcelle AZ184)] + [48 m<sup>2</sup> x 5,31 € (parcelle AZ 183, estimation car hors avis des Domaines)] – 14 310,79 € (rabais de 10% pour la clôture) = 128 797 €.

<sup>9</sup> Une commune ne peut céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé, que lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes (CE, 14 octobre 2015, *Commune de Châtillon-sur-Seine*, n° 375577).

### 3.1.2 Les dépenses de fonctionnement

Les charges de gestion courante de la commune ont connu une progression de 6 % entre 2014 et 2019, portée par les charges générales (+27 %) et les charges de personnel (+4 %). A l'inverse, la commune a réduit le montant des subventions accordées aux associations (-16 %) ainsi que ses autres charges (-19 %).

**Tableau n° 9 : Structure des dépenses de fonctionnement**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Structure moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	587 886	643 178	669 226	683 224	630 252	746 631	29,9%
+ <i>Charges de personnel</i>	866 014	928 057	879 444	969 648	957 054	898 826	42,7%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	72 049	83 176	76 522	69 024	58 936	60 209	3,3%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	347 881	361 446	354 768	349 331	312 166	281 142	16,0%
+ <i>Charges d'intérêts</i>	182 989	177 322	172 109	166 742	165 213	142 049	8,0%
<b>= <i>Charges courantes</i></b>	<b>2 056 819</b>	<b>2 193 179</b>	<b>2 152 068</b>	<b>2 237 970</b>	<b>2 123 622</b>	<b>2 128 884</b>	
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	42,1%	42,3%	40,9%	43,3%	45,1%	42,2%	
<i>Intérêts / charges courantes</i>	8,9%	8,1%	8,0%	7,5%	7,8%	6,7%	

Source : comptes de gestion ; calculs CRC

#### 3.1.2.1 Les charges générales

Les charges générales recouvrent les achats de la commune pour répondre à ses besoins de fonctionnement courant. Elles représentent 30 % de ses charges courantes et, par habitant, un montant de 244 €, supérieur à la moyenne des communes comparables du département (202 €), de la région (197 €) et au niveau national (227 €). Elles ont progressé de 27 % depuis 2014, alimentées par les dépenses d'électricité, de carburant, de location de matériel, de maintenance, d'honoraires et d'assurance. La commune a particulièrement dépensé en 2019, année au cours de laquelle les charges générales ont connu une hausse de 115 000 € (18 %), portées par les mêmes postes, à l'exception du carburant.

La chambre a relevé à cet égard que les modalités de gestion de certains achats courants (assurances, prestations de conseil juridique) ne permettent pas d'en optimiser les coûts (cf. § 5), alors que la situation financière tendue de la commune devrait l'inciter à rechercher des économies de gestion.

En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué que le niveau de ses charges générales s'expliquait par le niveau des services qu'elle propose au public dont certains, notamment l'espace culturel, induisent des charges de centralité dès lors qu'ils bénéficient également aux habitants des communes alentour.

### 3.1.2.2 Les charges de personnel

L'effectif des agents communaux est globalement stable depuis 2015, autour de 27 postes à plein temps. La commune présente un taux d'administration, c'est-à-dire un nombre d'agents municipaux pour 1 000 habitants, légèrement supérieur à la moyenne des communes comparables : 11,2 contre 10,8<sup>(10)</sup>.

**Tableau n° 10 : Effectif communal**

<i>en ETPT</i>	2015	2016	2017	2018
<i>Effectif communal total</i>	27,14	26,45	28,18	27,60

Source : bulletins de paie

Les charges de personnel brutes ont progressé de 11% (82 000 €) entre 2014 et 2018, sous l'effet du recrutement de cinq contrats aidés et de la hausse de l'effectif des non titulaires, avec un creux en 2016 en raison du départ en retraite du directeur général des services.

#### **Les conditions de recrutement des emplois aidés**

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a créé les contrats d'accompagnement dans l'emploi dit « contrats aidés », qui permettent à des employeurs publics ou associatifs de recruter des personnes sans emploi rencontrant des difficultés particulières, sociales et professionnelles, d'accès à l'emploi, afin de faciliter leur insertion dans le monde du travail. En contrepartie, l'employeur bénéficie d'une aide financière de l'Etat et d'une exonération de cotisations sociales.

La commune de Malestroit a recruté cinq agents en contrats aidés entre septembre 2013 et octobre 2014, suite aux sollicitations du préfet du Morbihan, qui avait invité les collectivités locales du département à recruter sous ce statut d'anciens salariés de l'entreprise agroalimentaire Doux, alors en redressement judiciaire, pour faciliter leur transition professionnelle. Quatre d'entre eux ont été affectés aux services techniques et un comme secrétaire des élus, poste qui a depuis été pérennisé. Les contrats ont pris fin en 2019.

En 2016 et 2017, les contrats aidés ont représenté plus de 20% de l'effectif communal. Or, les recrutements ont été réalisés sans que le conseil municipal ait préalablement créé les postes ; il y a procédé rétroactivement, par délibération du 10 janvier 2015. En outre, ces emplois n'étaient pas mentionnés au tableau des effectifs joint aux documents budgétaires soumis au conseil municipal, alors qu'ils ont représenté une part significative des agents communaux.

Le poids des charges de personnel dans le total des dépenses de fonctionnement a ainsi fortement augmenté, passant de 35 à 44 %. Il s'est rapproché de la moyenne des communes comparables.

Rapportées au nombre d'habitants, les charges de personnel ont dépassé la moyenne en 2017.

<sup>10</sup> Source : DGCL 2017 pour les communes de 2 000 à 3 500 habitants.



**Tableau n° 11 : Poids comparé des charges de personnel**

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014-2018
Charges de personnel brutes (hors remboursements)	866 014 €	928 057 €	879 444 €	969 648 €	957 054 €	10,5 %
En % des charges courantes	42 %	42 %	41 %	43 %	45 %	7 %
En % des charges de fonctionnement	35 %	41 %	38 %	42 %	44%	24 %
Moyenne des communes comparables	47 %	47 %	48 %	48 %	48 %	1,5 %
Charges de personnel en €/hab.	332	356	340	377	371	11,6 %
Charges de personnel en €/hab. pour les communes comparables	347	353	352	361	360	

Source : DGCL ; calculs CRC ; données 2019 non disponibles

Les charges de personnel ont ensuite été réduites de 60 000 € en 2019, notamment en raison de la fin des contrats aidés. Ainsi, sur l'ensemble de la période contrôlée, les charges de personnel nettes des remboursements n'ont progressé que de 3%, ce qui demeure maîtrisé.

**Tableau n° 12 : Les charges de personnel**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution
Rémunération personnel titulaire	555 778	556 718	484 695	505 639	534 547	505 804	-9%
Rémunération personnel non titulaire	36 173	22 382	45 567	53 677	81 375	114 619	217%
Coût net apprentis	-	1 458	6 694	12 965	6 771	2 238	s. o.
Coût net emplois aidés	1 800	26 617	21 386	35 372	28 974	- 14 310	-895%
Pour mémoire : prise en charge de l'Etat	28 376	54 894	62 149	57 964	36 614	14 310	-50%
Cotisations sociales	266 561	268 540	250 226	270 338	270 388	265 746	0%
Autres impôts et cotisations	13 605	13 433	11 443	12 760	13 583	13 193	-3%
Personnel extérieur	16 257	20 259	2 761	11 453	143	-	-100%
Autres charges	2 486	2 770	3 973	20 322	1 135	4 362	75%
Remboursements	- 55 022	- 39 014	- 11 450	-13 843	- 17 474	- 32 459	-41%
<b>TOTAL NET</b>	<b>837 638</b>	<b>873 162</b>	<b>815 295</b>	<b>908 685</b>	<b>919 441</b>	<b>859 193</b>	<b>3%</b>

Source : comptes de gestion ; calculs CRC

En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué que le poids de ses charges de personnel s'expliquait en premier lieu par le niveau et le nombre des équipements communaux (espace culturel, complexe sportif), qui bénéficient également aux communes alentours, et dont le fonctionnement requiert du personnel.

### 3.1.2.3 Les autres charges

Depuis 2014, la commune a réduit le montant des subventions versées aux associations (-16 %). Celles-ci ne représentent plus que 3 % des dépenses totales de fonctionnement contre 5 % en moyenne pour les communes comparables. En réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué que la baisse enregistrée en 2019 s'expliquait par un décalage dans le temps du versement de la subvention accordée au comité des fêtes.

La commune verse une contribution significative, d'environ 170 000 € par an, au syndicat de gestion du groupe scolaire public qu'elle a constitué avec cinq communes voisines<sup>11</sup>. Malestroit, qui accueille le groupe scolaire, assume ainsi des charges de centralité : le mode de financement du syndicat, défini en 1996 et reconduit en mars 2019, ne prend que partiellement en compte la population scolaire et laisse à la commune la charge de 20 % des dépenses de fonctionnement et 30 % des dépenses d'investissement.

Enfin, le fort endettement de la commune a pour conséquence le paiement d'intérêts élevés. Les charges financières représentent ainsi 7 % des dépenses de fonctionnement contre 3 % en moyenne pour les communes comparables<sup>12</sup>.

### 3.1.3 Les soldes intermédiaires de gestion

La progression des charges de gestion, de 1,2 % par an, alors que les produits stagnaient, a provoqué un tassement de l'excédent brut de fonctionnement, qui ne représentait plus que 15 % des produits en 2017. Il est légèrement remonté depuis, à la faveur d'économies réalisées sur les charges de gestion.

Du fait du fort endettement de la commune, les intérêts de la dette ont consommé en moyenne 37 % de cet excédent et ont contraint la capacité d'autofinancement (CAF) brute, laquelle a été divisée par deux entre 2015 et 2017 <sup>(13)</sup>. A l'instar de l'excédent de fonctionnement, elle est remontée depuis 2018.

---

<sup>11</sup> Missiriac, Pleucadeuc, Ruffiac, Saint-Laurent-sur-Oust et Saint-Marcel

<sup>12</sup> Source DGCL 2017.

<sup>13</sup> Les chiffres de 2014 ne sont pas significatifs : sans la charge exceptionnelle de 332 000 € relative au transfert à l'intercommunalité de l'excédent cumulé du budget annexe assainissement, la commune aurait dégagé une CAF brute légèrement supérieure à celle de l'année 2015.

Tableau n° 13 : Soldes intermédiaires de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
<i>Produits de gestion</i>	2 445 412	2 516 982	2 388 027	2 444 794	2 491 792	2 440 626	-0,01%
<i>(-) Charges de gestion</i>	1 873 830	2 015 856	1 979 959	2 071 227	1 958 409	1 986 808	1,2%
<b><i>(=) Excédent brut de fonctionnement</i></b>	<b>571 582</b>	<b>501 126</b>	<b>408 068</b>	<b>373 567</b>	<b>533 384</b>	<b>453 818</b>	<b>-4,5%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	23,4%	19,9%	17,1%	15,3%	21,4%	18,6%	
<i>+/- Résultat financier</i>	-182 656	-177 289	-172 081	-166 718	-165 186	-142 049	-4,9%
<i>+/- Résultat exceptionnel</i>	-332 892	28 932	-56 449	-17 841	-10 137	-34 883	-36,3%
<b><i>(=) Capacité d'autofinancement (CAF) brute</i></b>	<b>56 033</b>	<b>352 770</b>	<b>179 538</b>	<b>189 008</b>	<b>358 061</b>	<b>276 887</b>	<b>37,6%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	2,3%	14,0%	7,5%	7,7%	14,4%	11,3%	
<i>(-) dotations aux amortissements et aux provisions</i>	62 419	66 139	42 696	28 781	29 174	20 212	
<b><i>= Résultat de fonctionnement</i></b>	<b>-3 387</b>	<b>286 631</b>	<b>136 842</b>	<b>160 226</b>	<b>328 887</b>	<b>256 675</b>	

Source : comptes de gestion ; calculs CRC

\* \* \*

**Le niveau structurellement élevé des dépenses de fonctionnement pèse sur les marges de manœuvre financières de la commune. Pour en retrouver et ainsi être en mesure de faire face à ses besoins d'investissement et d'entretien de son patrimoine, il appartiendra à la commune de réexaminer le mode de gestion de certains équipements, dont elle a admis devant la chambre qu'ils avaient une vocation intercommunale mais dont elle supporte l'intégralité des coûts de fonctionnement.**

## 3.2 Le financement des investissements

Depuis 2014, la commune a restreint ses investissements courants du fait de ses marges de manœuvres limitées mais a néanmoins procédé à une opération coûteuse au regard de ses seules capacités financières : la construction d'une maison de santé.

La politique d'investissement est gérée au fil de l'eau. La commune la décrit de la façon suivante : « *La commune de Malestroit ne dispose pas de plan pluriannuel d'investissement. Sans recourir à l'augmentation des impôts, et au vu du niveau d'endettement de la commune, l'équipe municipale a souhaité assurer le financement des opérations d'investissement par le seul autofinancement, à l'exception de la création de la Maison de Santé pluridisciplinaire. Les projets sont donc menés à la mesure des capacités financières de la commune, dans une démarche annuelle.* »

### 3.2.1 Une politique d'investissements courants limitée par des capacités financières réduites

La commune a limité ses investissements courants sur le budget principal à 2,2 M€ sur six ans, soit un niveau par habitant inférieur de moitié aux communes comparables<sup>14</sup>, à la mesure de ses capacités financières. Elle n'a réalisé aucun investissement structurant nouveau hormis la maison de santé (cf. 3.2.2), et a ciblé son effort sur l'entretien de son patrimoine : éclairage public (363 000 €), rénovation de l'église (352 000 €), entretien de la voirie (325 000 €) et des bâtiments (300 000 €), aménagements urbains (132 000 €), acquisition d'un terrain pour permettre la construction d'une piscine par la communauté de communes (124 000 €), etc.

Le fort endettement obère en effet la capacité d'investissement de la commune. 61 % de son autofinancement est employé à rembourser l'annuité en capital des emprunts. La capacité d'autofinancement nette qui en résulte, résiduelle, n'a permis de couvrir que 24 % des dépenses d'équipement réalisées sur le budget principal entre 2014 et 2019. Le total des ressources propres n'a couvert que 67 % de ces dépenses ; la commune a donc financé un tiers de ses investissements par un prélèvement d'environ 747 000 € sur son fonds de roulement, en l'absence de capacité d'endettement supplémentaire.

---

<sup>14</sup> 620 €/habitant contre 1142 €/habitant en moyenne.

Tableau n° 14 : Le financement des investissements (budget principal)

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	<i>Cumul</i>
<b>CAF brute</b>	<b>56 033</b>	<b>352 770</b>	<b>179 538</b>	<b>189 008</b>	<b>358 061</b>	<b>276 887</b>	<i>1 412 296</i>
- Annuité en capital de la dette	144 996	133 257	137 826	143 654	149 551	155 693	864 977
<b>= CAF nette ou disponible</b>	<b>-88 963</b>	<b>219 512</b>	<b>41 713</b>	<b>45 354</b>	<b>208 510</b>	<b>121 194</b>	<i>547 320</i>
+ TLE et taxe d'aménagement	8 530	13 865	5 869	8 681	42 423	14 202	93 570
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	68 853	38 568	39 820	43 923	52 698	64 853	389 210
+ Subventions d'investissement reçues	41 011	33 344	13 430	87 959	178 038	35 429	375 459
+ Produits de cession	250	8 078	990	25 000	0	128 797	163 115
<b>= Financement propre disponible</b>	<b>29 681</b>	<b>313 367</b>	<b>101 820</b>	<b>210 916</b>	<b>481 669</b>	<b>364 475</b>	<i>1 501 928</i>
<i>Financement propre disponible / Dépenses d'équipement</i>	<i>5,8%</i>	<i>75,1%</i>	<i>45,5%</i>	<i>57,9%</i>	<i>101,5%</i>	<i>157%</i>	<i>67%</i>
- Dépenses d'équipement	514 105	417 248	223 587	364 267	474 395	232 124	2 225 727
- Subventions d'équipement	1 148	6 637	3 183	4 000	3 852	1 642	20 462
- Investissements financiers nets	0	1 000	0	1 000	0	0	2 000
+/- Variation dettes et cautionnements	-340	-430	-690	610	-550	390	-1 010
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-545 191</b>	<b>-111 088</b>	<b>-124 260</b>	<b>-158 961</b>	<b>3 973</b>	<b>131 099</b>	<i>-747 270</i>
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-545 190	-111 088	-124 260	-158 961	3 973	131 099	-747 270

Source : comptes de gestion ; calculs CRC

Il en résulte que la commune n'est pas en mesure de dégager suffisamment de ressources propres pour financer le niveau minimal d'investissement nécessaire à l'entretien de son patrimoine et de ses équipements, alors même qu'elle indique avoir réalisé en 2012 un plan d'aménagement patrimonial établissant un diagnostic de l'état de celui-ci et identifiant les priorités de réhabilitation.

Dans ce contexte contraint, la chambre invite la commune à élaborer un programme pluriannuel d'investissement (PPI) indiquant pour les années à venir le montant des investissements envisagés, la nature de leur financement et le calendrier prévisionnel de leur réalisation. Ce PPI devra être cohérent avec le plan d'aménagement patrimonial dont la commune a annoncé l'actualisation pour 2021.

<b>Recommandation n° 1</b>	<b>Elaborer et soumettre au conseil municipal un programme pluriannuel d'investissement (PPI).</b>
----------------------------	--

### 3.2.2 La construction de la maison de santé

Entre 2016 et 2018, la commune a investi 1,7 M€ dans la construction d'une maison de santé, presque intégralement financée par des ressources externes dont un tiers d'emprunt (600 000 €). Cet équipement est porté par un budget annexe dédié.

L'investissement représente 44 % du total des dépenses d'équipement communales depuis 2014. Le plan de financement a été globalement respecté, même si la commune a dû injecter 50 000 € d'autofinancement de plus que prévu.

**Tableau n° 15 : Le financement de la maison de santé**

<i>en €</i>	Prévu		Réalisé	
<i>Emprunt</i>	600 000	35%	600 000	36%
<i>FCTVA</i>	368 810	21%	250 549	15%
<i>Subventions</i>	670 000	39%	670 000	40%
<i>Autofinancement</i>	91 888	5%	141 551	9%
<b>TOTAL</b>	<b>1 730 698</b>	<b>100%</b>	<b>1 662 100</b>	<b>100%</b>

Source : commune ; comptes de gestion

Jusqu'alors, la commune finançait le fonctionnement d'un « cabinet médical provisoire » occupé par des médecins retraités, pour maintenir une offre médicale sur son territoire, après que les cinq médecins généralistes de la commune ont cessé leur activité en quelques années. Le besoin d'un renforcement de l'offre médicale excédait le territoire communal puisque l'ensemble de la communauté de communes était classée en « zone déficitaire rouge » par l'agence régionale de santé.

Pourtant, la commune a initié seule le projet, en dépit de sa situation financière tendue. Le maire a indiqué ne pas avoir sollicité l'intercommunalité pour porter cet investissement structurant alors que la maison de santé a vocation à accueillir nombre de patients ne résidant pas à Malestroit, et présente donc un intérêt intercommunal. Or, contrairement à ce qu'affirme la commune, elle aurait pu proposer une modification des statuts de l'intercommunalité visant à conférer à celle-ci la compétence pour construire et gérer une maison de santé pluridisciplinaire d'intérêt communautaire, au titre de la compétence « action sociale »<sup>15</sup>. Elle n'a pas même demandé à la communauté de communes le versement d'un fonds de concours.

La commune a donc consenti à supporter des charges de centralité supplémentaires, alors qu'elle en déplore par ailleurs le poids dans les difficultés financières rencontrées (cf. 3.1.2).

<sup>15</sup> Les communautés de communes sont compétentes pour « l'action sociale d'intérêt communautaire » (art. L. 5214-16 alinéa II-5), laquelle recouvre « la possibilité de construire ou de subventionner la réalisation d'infrastructures et équipements publics sanitaires dans un but de maintien des services » (instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 relatives aux conséquences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et régions). Les maisons de santé pluridisciplinaires font partie de ces équipements en ce qu'elles participent des soins de premiers recours (art. L. 6323-3 du code de la santé publique).

La commune a par ailleurs refusé de communiquer à la chambre des statistiques sur l'origine géographique des patients fréquentant la maison de santé, en invoquant le secret médical, alors que de telles informations ne comportent aucune donnée personnelle. Il appartient pourtant à la commune d'effectuer un tel suivi pour mesurer l'intérêt, communal ou intercommunal, de cet équipement. Cela lui permettrait d'objectiver les charges de centralité que celui-ci induit.

En effet, outre le coût de l'investissement, la maison de santé constitue une nouvelle contrainte pour le budget de fonctionnement de la commune. Cette dernière a en effet consenti aux professionnels de santé qui s'y installent un loyer avantageux de 8 €/m<sup>2</sup>, qui tient compte « de la nécessité d'attractivité de praticiens médicaux et para médicaux pour la ville de Malestroit ». Si la commune indique que ce tarif permet que quatre des cinq cabinets soient occupés, il en résulte que pour couvrir les charges courantes et l'amortissement de l'investissement, notamment le remboursement de l'emprunt, elle a dû subventionner le fonctionnement de l'équipement à hauteur de 136 000 € les cinq premières années (2016-2020).

Tableau n° 16 : Maison de santé – synthèse financière

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
<i>Produits de gestion</i>	0	0	34 318	65 148	68 261	
<i>- Charges de gestion</i>	0	11 688	3 910	8 218	16 416	
<b>= Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>0</b>	<b>-11 688</b>	<b>30 408</b>	<b>56 930</b>	<b>51 845</b>	
<i>+ Résultat financier</i>	0	-14 981	-14 707	-14 084	- 10 155	
<i>+ Résultat exceptionnel (subventions communales)</i>	0	56 962	15 600	17 443	36 000	126 005
<b>= CAF brute</b>	<b>0</b>	<b>30 293</b>	<b>31 301</b>	<b>60 289</b>	<b>77 691</b>	
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	0	0	25 000	25 000	18 750	
<b>= CAF nette</b>	<b>0</b>	<b>30 293</b>	<b>6 301</b>	<b>35 289</b>	<b>58 941</b>	130 824
<i>+ Recettes d'investissement hors emprunt</i>	0	247 414	457 095	216 039	0	920 549
<b>= Financement propre disponible</b>	<b>0</b>	<b>277 707</b>	<b>463 396</b>	<b>251 328</b>	<b>58 941</b>	1 051 373
<i>+ dépenses d'investissement</i>	10 237	696 788	831 682	123 392	<b>0</b>	1 662 099
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-10 237</b>	<b>-419 081</b>	<b>-368 286</b>	<b>127 937</b>	<b>58 941</b>	609 718
<i>Nouveaux emprunts</i>	<b>600 000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	600 000
<b>Variation du fonds de roulement</b>	<b>589 763</b>	<b>-419 081</b>	<b>-368 286</b>	<b>127 937</b>	<b>58 941</b>	- 10 726

Source : comptes de gestion ; calculs CRC

La construction de la maison de santé constitue certes un investissement structurant pour le territoire mais apparaît contradictoire avec l'objectif de désendettement affiché par la commune. Si la commune affirme que le fonctionnement de l'équipement devrait être financièrement équilibré en 2021, celui-ci est depuis sa création subventionné par le budget principal et constitue jusqu'à présent une contrainte pour le budget communal. Surtout, elle supporte seule la charge d'un équipement dont le maire a admis devant la chambre qu'il présentait manifestement un intérêt intercommunal.

### 3.3 La situation bilancielle

#### 3.3.1 L'endettement consolidé

La commune de Malestroit est très endettée. Son encours total de dettes représentait fin 2019 près d'une année et demie de recettes de fonctionnement. Rapporté au nombre d'habitant, il est deux fois supérieur à la moyenne des communes comparables.

Dans ces conditions, la chambre invite le maire à présenter chaque année au conseil municipal un rapport sur l'état de la dette, ainsi que le recommande la circulaire interministérielle du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales.

Le niveau d'endettement demeurait en 2019 presque identique à celui de 2014. Le désendettement du budget principal (- 700 000 €) a été neutralisé par la souscription en 2015 d'un emprunt de 600 000 € pour financer la construction de la maison de santé.

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, dépassait jusqu'en 2017 le seuil d'alerte de douze ans<sup>16</sup>. Elle tangente de nouveau ce seuil en 2019 du fait du tassement de la CAF brute.

**Tableau n° 17 : L'endettement communal**

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Encours de dette consolidé au 31 décembre (A)</i>	4 276 657	4 743 830	4 606 694	4 437 430	4 263 430	4 082 347
<i>dont budget annexe maison de santé</i>	0	600 000	600 000	575 000	550 000	525 000
<i>CAF brute consolidée (B)</i>	56 033	352 770	209 831	220 309	418 350	354 578
<b><i>Capacité de désendettement en années (A/B)</i></b>	<b>76</b>	<b>13</b>	<b>22</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>11,5</b>
<i>Encours de la dette par habitant</i>	1 640	1 588	1 548	1 502	1 439	1 380
<i>Moyenne de l'encours de la dette par habitant (communes 2000-3500 habitants)</i>	710	697	685	702	701	s.o.

Source : comptes de gestion ; DGCL

<sup>16</sup> Plafond de référence à l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.



L'amortissement de l'encours de dette constitue pour la commune un enjeu structurel et de long terme, dans la mesure où la plupart des emprunts ont été souscrits entre 2009 et 2015 et sur de longues durées. Leur durée résiduelle moyenne est ainsi de près de 20 ans.

La commune n'est pas exposée à un risque de taux. Tous ses emprunts sont assortis de taux d'intérêts fixes ou variables simples. Avec un taux moyen de plus de 4 %, elle bénéficie toutefois de conditions financières qui paraissent aujourd'hui peu favorables, compte tenu des prix de marché actuels<sup>17</sup>. La commune indique avoir engagé des démarches depuis 2018 pour renégocier ses emprunts mais avoir essuyé un refus de ses créanciers. En juillet 2020, elle a finalement renégocié deux emprunts d'un capital restant dû total de 532 000 €, soit 13% de son encours, pour une économie nette estimée à 20 000 €.

### 3.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie

La commune de Malestroit a puisé près de 940 000 € dans son fonds de roulement entre 2014 et 2017 pour boucler le financement de ses investissements. Elle a ainsi épuisé les quelques marges de manœuvre qu'elle conservait en début de période.

L'impact de ce prélèvement sur la trésorerie est principalement dû à la construction de la maison de santé, dont le financement a nécessité une mobilisation accrue du budget communal. La commune affichait début 2016 une trésorerie de plus d'un million d'euros grâce à l'encaissement de l'emprunt de 600 000 € destiné à financer l'équipement. Mais elle a dû souscrire une ligne de trésorerie de 250 000 € en 2017 pour payer l'achèvement des travaux dans l'attente de percevoir les subventions et le FCTVA, ce qui ne lui a pas pour autant évité de connaître un déficit de trésorerie cette année-là.

**Tableau n° 18 : La constitution de la trésorerie**

au 1 <sup>er</sup> janvier, en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement	1 206 992	661 801	550 713	426 453	267 492	271 465	272 987
- Besoin en fonds de roulement	65 425	59 559	-526 979	-123 840	355 691	-22 292	-301 142
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>1 141 567</b>	<b>602 242</b>	<b>1 077 691</b>	<b>550 293</b>	<b>-88 199</b>	<b>293 756</b>	<b>574 129</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>215,7</i>	<i>106,9</i>	<i>179,4</i>	<i>93,3</i>	<i>-14,4</i>	<i>50,5</i>	<i>98,4</i>
<i>Dont trésorerie active</i>	<i>1 141 567</i>	<i>602 242</i>	<i>1 077 691</i>	<i>550 293</i>	<i>161 801</i>	<i>293 756</i>	<i>504 129</i>
<i>Dont ligne de trésorerie</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>250 000</i>	<i>0</i>	<i>- 70 000</i>

Source : comptes de gestion ; calculs CRC

Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, la commune avait reconstitué une trésorerie active de 500 000 €, alimentée par ses budgets annexes, correspondant à plus de trois mois de charges courantes, soit un niveau de précaution d'une prudence suffisante. Le niveau du fonds de roulement reflète néanmoins l'absence de réserves pour financer d'éventuels investissements à venir.

<sup>17</sup>Selon l'observatoire annuel de la dette du cabinet Finance Active, en 2019, les collectivités locales françaises ont bénéficié d'un taux moyen pour leurs emprunts historiquement bas (0,71%), en baisse très significative par rapport à 2018 (1,10%) et 2017 (1,15%). Plus de 70% des taux fixes obtenus ont été inférieurs à 1%.

## 4 LES ACHATS

### 4.1 Les assurances

Les charges d'assurance supportées par la commune apparaissent anormalement élevées. Elles sont passées de 59 916 € en 2014 à 70 425 € en 2019. Le montant initial des contrats, signés avant 2008, s'élevait à 27 986 €. L'ensemble des contrats sont détenus par un seul agent général d'assurance installé à Malestroit. Ils portent sur le patrimoine immobilier (45 009 € en 2018), la couverture multirisques (6 823 €), le parc automobile (4 123 €), la protection juridique (2 468 €) et même l'assurance multirisques de l'abattoir, qui a pourtant fermé il y a dix ans (794 €).

La commune n'a jamais renégocié le prix ou les prestations, alors même que le montant des primes d'assurance progressait fortement et que certaines garanties étaient devenues sans objet, comme celles couvrant l'abattoir.

Ces contrats ont été conclus de gré à gré, alors que leur montant total excède le seuil au-delà duquel la réglementation impose une procédure de publicité et de mise en concurrence préalables (actuellement 40 000 €, en application de l'article R. 2122-8 du code de la commande publique).

Dès lors, afin de mettre fin à cette irrégularité et de réduire ses charges d'assurance, la chambre invite la commune à cesser de renouveler par tacite reconduction ses contrats d'assurance et à procéder à une mise en concurrence conformément au code de la commande publique.

En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à lancer une consultation pour le renouvellement de ses contrats d'assurance au début de l'année 2021.

<b>Recommandation n° 2    Se conformer au code de la commande publique pour les achats de prestations d'assurance.</b>
--

## 4.2 Les prestations de conseil juridique

Entre 2014 et 2019, la commune a dépensé 82 000 € en honoraires et frais d'études<sup>18</sup> dont près de 30 000 € en frais d'actes et de contentieux. En 2015, elle a souscrit auprès d'un cabinet d'avocat un contrat d'assistance juridique pour la période 2016-2018, auquel elle a par exemple recouru pour la vente du camping municipal, la modification du plan local d'urbanisme, le dossier du Musée de la résistance, l'examen de la réglementation sur les débits de boisson. Le montant total facturé, au forfait, s'est élevé à 11 953 €.

Or, en 2016 et en 2018, elle a souscrit deux autres prestations de conseil juridique auprès d'avocats, au sujet de l'intégration de l'hôpital de Malestroit dans le groupement hospitalier de territoire (GHT) et de sa transformation en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), sans chercher à les solliciter auprès du cabinet qu'elle rémunérait déjà pour la conseiller. Ces deux prestations lui ont coûté au total 10 304 € soit presque autant que le prix total sur trois ans du contrat d'assistance juridique.

En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué que ces études constituaient des « opérations complexes » qui, de ce fait, étaient exclues du périmètre du contrat pluriannuel d'assistance juridique.

Ce contrat porte sur « *l'assistance ponctuelle de conseil juridique, de veille à la prévention des contentieux, de sécurisation dans le dispositif mis en œuvre et les actions conduites, d'identification et de prévention des risques* » (article 1) ; il exclut le suivi des contentieux et du « *montage complet d'opérations complexes* » (article 2). Or, les études relatives à la mise en place du GHT et à la transformation de l'hôpital Malestroit en EHPAD, constituaient des études générales sur le droit applicable et la situation particulière du territoire. La commune souhaitait en effet disposer d'un éclairage sur les enjeux afin de fonder une position vis-à-vis des autorités sanitaires, mais aucunement se faire accompagner dans la mesure où le pilotage du projet ne relevait pas de sa compétence. Les études en question ne sauraient dès lors être regardées comme le montage complet d'une opération complexe et entraient bien dans le champ du contrat pluriannuel d'assistance juridique. Les prestations spécifiques sollicitées par la commune ont donc constitué un doublon.

---

<sup>18</sup> Comptes 617, 6225, 6226 et 6227



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