



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE VAL D'OUST

SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE  
ESPACE FUNÉRAIRE DU VAL D'OUST ET  
LANVAUX (SEM EFVOL)

(Département du Morbihan)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 14 juin 2022.

## TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE .....	5
INTRODUCTION.....	7
1 Présentation de la commune .....	8
2 Une gouvernance conflictuelle jusqu'en 2020.....	10
2.1 Un contexte institutionnel mouvementé .....	10
2.1.1 La création de la commune nouvelle.....	10
2.1.2 Un choix d'intercommunalité non consensuel .....	11
2.2 Le fonctionnement heurté du conseil municipal jusqu'en 2020 .....	13
2.2.1 L'installation progressive de la commune nouvelle.....	13
2.2.2 Le maintien de la répartition antérieure des indemnités des élus.....	14
2.2.3 De nombreuses dissensions au sein du conseil municipal entre 2016 et 2020....	15
2.3 Une organisation des services héritière des communes fusionnées.....	18
3 Le projet de crematorium : un retard dans la construction d'un équipement pourtant nécessaire au territoire et des pertes pour les actionnaires .....	21
3.1 Une concurrence de projets à l'origine d'un retard de cinq ans pour le Pays de Ploërmel.....	21
3.2 Un projet insuffisamment préparé et pénalisé par un manque de maîtrise des procédures de délégation de service public .....	23
3.2.1 Les conditions illégales, confuses et précipitées de délégation de la construction et de l'exploitation du crematorium à la SEM EFVOL.....	23
3.2.2 La tentative de sous-traitance à un opérateur privé, révélatrice de l'impasse du projet.....	25
3.2.3 Un actionnariat de la SEM générateur de conflits d'intérêts.....	26
3.3 La méconnaissance des règles de fonctionnement d'une société d'économie mixte ...	28
3.3.1 Une société constituée dans des conditions illégales .....	29
3.3.2 Une gouvernance marquée par des carences croissantes .....	30
3.3.3 Une opacité financière et comptable .....	33
3.4 L'inaction de l'ancien maire et des dirigeants de la SEM à l'origine de la perte de plus de la moitié des fonds investis.....	35
3.4.1 Le refus persistant de remédier aux illégalités puis de dissoudre la SEM .....	35
3.4.2 Des pertes financières pour la commune et les actionnaires privés .....	38
4 Une situation financière de la commune devenue confortable en l'absence de nouveaux projets d'investissement.....	40
4.1 Le cycle de fonctionnement.....	40
4.1.1 Les recettes de fonctionnement .....	40

4.1.2 Les dépenses de fonctionnement .....	42
4.1.3 Les soldes intermédiaires de gestion .....	43
4.2 Le financement des investissements .....	44
4.3 La situation bilancielle .....	46
4.3.1 Un endettement en baisse .....	46
4.3.2 Un fonds de roulement et une trésorerie confortables .....	47
4.4 Perspectives financières .....	48

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Val d'Oust et de la société d'économie mixte Espace funéraire du Val d'Oust et de Lanvaux (EFVOL) pour les années 2016 et suivantes.

La commune de Val d'Oust se situe dans l'est du département du Morbihan, à 10 kilomètres au sud de Ploërmel, le long de la route nationale 166 qui relie Vannes et Rennes. Elle constitue une commune nouvelle créée le 1<sup>er</sup> janvier 2016, issue de la fusion de La Chapelle-Caro, du Roc-Saint-André et de Quily. Elle comptait 2 937 habitants en 2020.

La création de la commune nouvelle s'est avérée laborieuse. Des incidents, liés aux dissensions entre le maire (également maire délégué de La Chapelle-Caro), élu à une très courte majorité en janvier 2016, et une large partie du conseil municipal, ont émaillé la vie communale. Le maire délégué du Roc-Saint-André et quatre adjoints ont ainsi démissionné entre juin 2016 et janvier 2018. Le maire a été régulièrement mis en minorité par le conseil municipal, notamment lorsque la commune a dû choisir une intercommunalité de rattachement et lors du vote de projets d'investissement sur sa commune déléguée. De plus, les règles de fonctionnement du conseil (délégations de pouvoir, huis clos, droit d'expression des élus) n'ont pas toujours été respectées.

Ces conflits reflètent un projet de commune nouvelle immature et ont compromis, jusqu'aux élections municipales de 2020, l'élaboration de projets à l'échelle du nouveau territoire. Entre 2016 et 2020, Val d'Oust s'est ainsi contentée de réaliser les investissements déjà engagés, qui avaient été insérés dans la charte signée le 10 décembre 2015 par les trois communes fusionnées. La commune a ainsi accumulé des ressources en trésorerie et présente une situation financière confortable qui devrait lui permettre de financer son programme d'investissement d'ici à 2026 sans emprunter. Elle devrait même dégager des excédents, que la chambre l'invite à mobiliser pour étoffer les services offerts à la population, investir davantage ou baisser les impôts locaux.

L'un des principaux facteurs de dissension au sein du conseil municipal fut le projet de construction d'un crématorium par l'intermédiaire de la SEM EFVOL, dont la commune était actionnaire majoritaire. Porté par l'ancien maire de La Chapelle-Caro, devenu ensuite le premier maire de Val d'Oust, le projet a rapidement donné lieu à de nombreux dysfonctionnements et l'équipement n'a finalement jamais été réalisé.

En effet, en dépit de nombreuses alertes du préfet du Morbihan et du commissaire aux comptes de la SEM, la commune a fait preuve d'un manque total de maîtrise de la législation applicable.

L'ancien maire et les dirigeants de la SEM ont ainsi commis de multiples et graves illégalités, parfois passibles de sanctions pénales : délégation de service public attribuée après une mise en concurrence biaisée, SEM constituée tardivement et dans des conditions illégales, actionnariat marqué par des conflits d'intérêts, absence de représentant légal valablement désigné, méconnaissance des obligations de transparence financière et comptable, rétention d'informations, refus répétés d'appliquer les délibérations du conseil municipal. Cette succession d'illégalités et l'absence d'actions correctrices pour y remédier ont produit deux conséquences :

- la construction d'un crématorium dans le Pays de Ploërmel, qui correspond à un réel besoin, a été retardée d'au moins cinq ans ; la compétence étant transférée à Ploërmel Communauté depuis 2019, cette dernière a lancé un projet pour un équipement qui devrait être mis en service en 2024, sur le territoire de la ville de Ploërmel ;
- alors que la dissolution de la SEM a finalement été prononcée le 3 juillet 2021, les actionnaires, à commencer par la commune de Val d'Oust, ont perdu la moitié du capital investi.

## 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 du Val d'Oust et de la société d'économie mixte Établissement funéraire du Val d'Oust et de Lanvaux, (SEM EFVOL), à compter de l'exercice 2016. Ce contrôle a été ouvert par lettres du 17 mars 2021 pour la commune et du 19 avril 2021 pour la SEM.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 8 janvier 2022 avec : Mme Florence PRUNET, maire du Val d'Oust et présidente-directrice générale de la SEM EFVOL ; M. Michel GUEGAN, ancien maire du Val d'Oust et ancien président de la SEM EFVOL ; MM. Robert BAUDET et Maurice LE HE, anciens présidents de la SEM EFVOL.

La chambre, lors de sa séance du 18 janvier 2022, a arrêté ses observations provisoires, lesquelles ont été notifiées à Mme Florence PRUNET et M. Michel GUEGAN, et par extraits aux élus concernés, ainsi qu'à la commune de Saint-Abraham, à Ploermel communauté et au préfet du Morbihan, le 28 février 2022.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 14 juin 2022, a arrêté ses observations définitives.

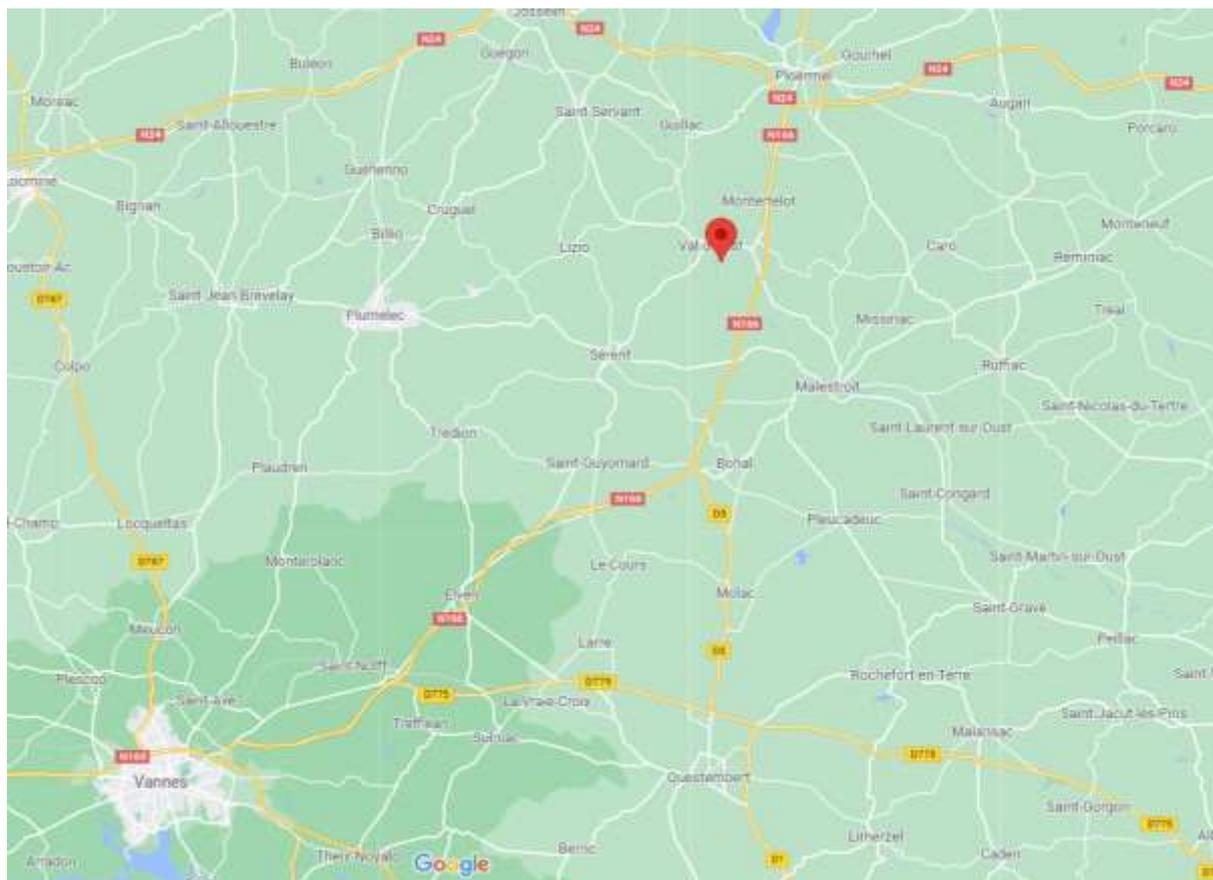
### **Avertissement**

*L'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant la forte hausse des prix constatée particulièrement depuis le milieu de l'année 2021.  
Les possibles incidences de cette forte inflation sur les thématiques abordées, notamment la situation financière, n'ont donc pu être prises en compte dans les observations qui suivent.*

## 1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Val d'Oust se situe dans l'est du département du Morbihan, à 10 kilomètres au sud de la ville de Ploërmel, le long de la route nationale 166 qui relie Vannes et Rennes. Elle constitue une commune nouvelle créée le 1<sup>er</sup> janvier 2016, issue de la fusion de La Chapelle-Caro, du Roc-Saint-André et de Quily.

**Carte n°1 : Situation de la commune de Val d'Oust**



Source : Google Maps.

La commune nouvelle est centrée sur les bourgs du Roc-Saint-André, où la nouvelle mairie est implantée, et de La Chapelle-Caro, séparés de seulement deux kilomètres. Elle comptait 2 937 habitants en 2020 et sa population progresse.

La commune bénéficie d'un tissu économique dynamique, réparti sur six zones d'activités, constitué de petites et moyennes entreprises dont une à rayonnement régional : la brasserie Lancelot. Le schéma de cohérence territoriale du Pays de Ploërmel l'identifie d'ailleurs comme l'un des pôles de développement économique du territoire.

De ce fait, la population est moins âgée et plus active que sur le reste du territoire, et compte davantage d'ouvriers et d'employés mais moins de retraités. Son niveau de revenu est légèrement supérieur à la moyenne du Pays de Ploërmel mais inférieur aux moyennes départementale et régionale.

**Tableau n° 1 : Caractéristiques de la population**

	Val d'Oust	Pays de Ploërmel	Morbihan	Bretagne
<i>Part des plus de 60 ans</i>	27,8%	31,9%	31,3%	28,6%
<i>Taux d'activité des 15-64 ans</i>	77,3%	75,0%	73,3%	73,8%
<i>Employés</i>	16,6%	13,5%	14,8%	15,1%
<i>Ouvriers</i>	21,2%	17,8%	13,5%	13,0%
<i>Retraités</i>	28,5%	35,7%	34,0%	31,2%
<i>Revenu médian</i>	20 840 €	20 570 €	21 600 €	21 750 €

Source : Insee.

En termes d'équipements, la commune dispose d'un centre de loisirs, d'une école publique, de deux écoles privées, de deux restaurants scolaires, de deux maisons d'accueil pour personnes âgées, de deux maisons médicales, d'un stade, d'un complexe sportif et d'une bibliothèque. Ces équipements sont concentrés dans les bourgs du Roc-Saint-André et de La Chapelle-Caro.

La commune est membre de Ploërmel Communauté depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Elle adhère également à deux syndicats intercommunaux constitués avec la commune voisine de Saint-Abraham pour la gestion du complexe sportif de La Chapelle-Caro et de l'école publique.

Le maire de Val d'Oust est depuis mars 2020 Mme Florence Prunet. Son prédécesseur de 2016 à 2020 fut M. Michel Guégan, auparavant maire de La Chapelle-Caro depuis 1983.

## 2 UNE GOUVERNANCE CONFLICTUELLE JUSQU'EN 2020

### 2.1 Un contexte institutionnel mouvementé

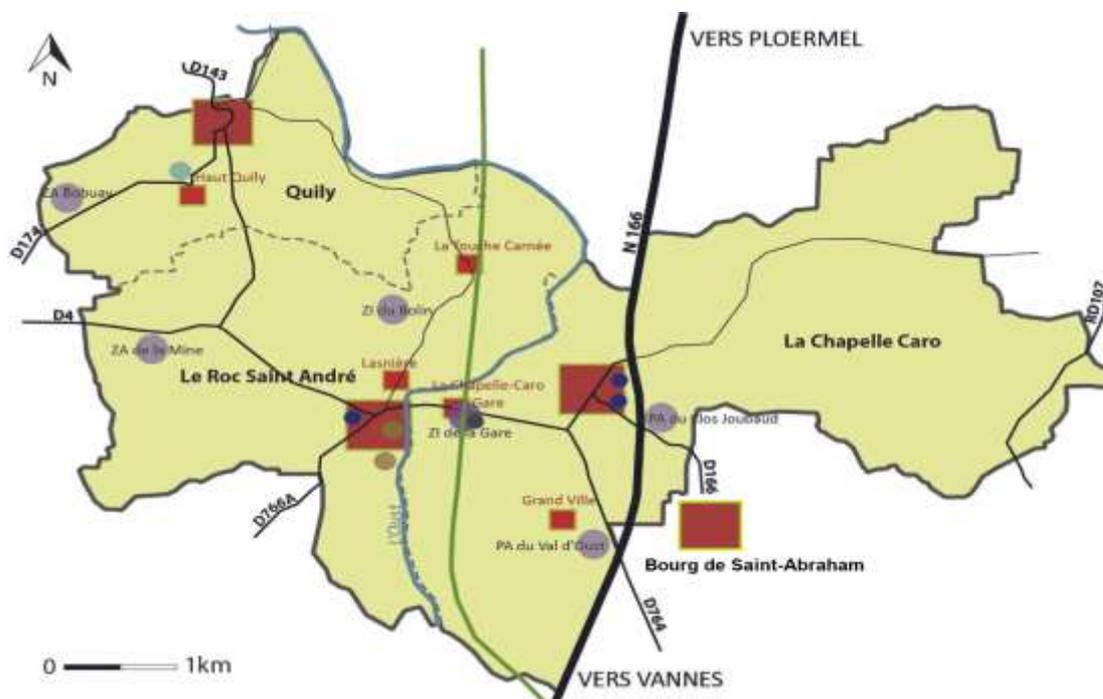
#### 2.1.1 La création de la commune nouvelle

Depuis la loi du 16 décembre 2010, plusieurs communes peuvent fusionner pour constituer une commune nouvelle. Pour favoriser leur création, la loi du 16 mars 2015 a mis en place des dispositifs d'incitation politique (composition élargie du conseil municipal) et financière (garantie des dotations de l'État).

La commune nouvelle de Val d'Oust a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2016 par le regroupement de La Chapelle-Caro (1 415 habitants), du Roc-Saint-André (928 habitants) et de Quily (352 habitants).

Le projet a été initié par les maires de La Chapelle-Caro et de Quily. Il requérait l'assentiment de la commune du Roc-Saint-André, située entre les deux premières. La fusion de La Chapelle-Caro et du Roc-Saint-André présentait une cohérence territoriale puisque les deux bourgs sont à moins de deux kilomètres l'un de l'autre et s'agencent autour de la zone économique de l'ancienne gare, située à mi-chemin.

Carte n°2 : Périmètre de la commune nouvelle



Source : commune.

En revanche, la commune de Saint-Abraham ne s'est finalement pas associée au projet alors que son bourg est situé à moins de deux kilomètres de celui de La Chapelle-Caro et que les deux forment avec le Roc-Saint-André un triangle axé sur la RN 166. De plus, Saint-Abraham appartenait à la même intercommunalité que ses deux voisines et coopérait déjà avec La Chapelle-Caro, avec laquelle elle a créé deux syndicats mixtes pour gérer l'école publique et le complexe sportif. Ces syndicats auraient eu vocation à être dissous dans la commune nouvelle. Les séances du conseil municipal de Val d'Oust se déroulent d'ailleurs dans une salle gérée par ces syndicats.

La commune de Saint-Abraham a participé aux premières négociations mais a rapidement renoncé au motif que la fusion était précipitée, qu'aucun projet commun n'avait été préalablement élaboré et que la présence de la commune de Quily n'apparaissait pas cohérente. L'ancien maire de Val d'Oust a affirmé au cours du contrôle qu'il « *regrettait profondément le retrait de Saint-Abraham avec qui La Chapelle-Caro avait une coopération particulièrement étroite depuis plusieurs années* »<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la mairie de Val d'Oust a été implantée au Roc-Saint-André, ce qui est atypique dans la mesure où le siège d'une commune nouvelle est en règle générale fixé dans la commune la plus peuplée. En l'absence de Saint-Abraham, le Roc-Saint-André présentait en effet une situation plus centrale.

### 2.1.2 Un choix d'intercommunalité non consensuel

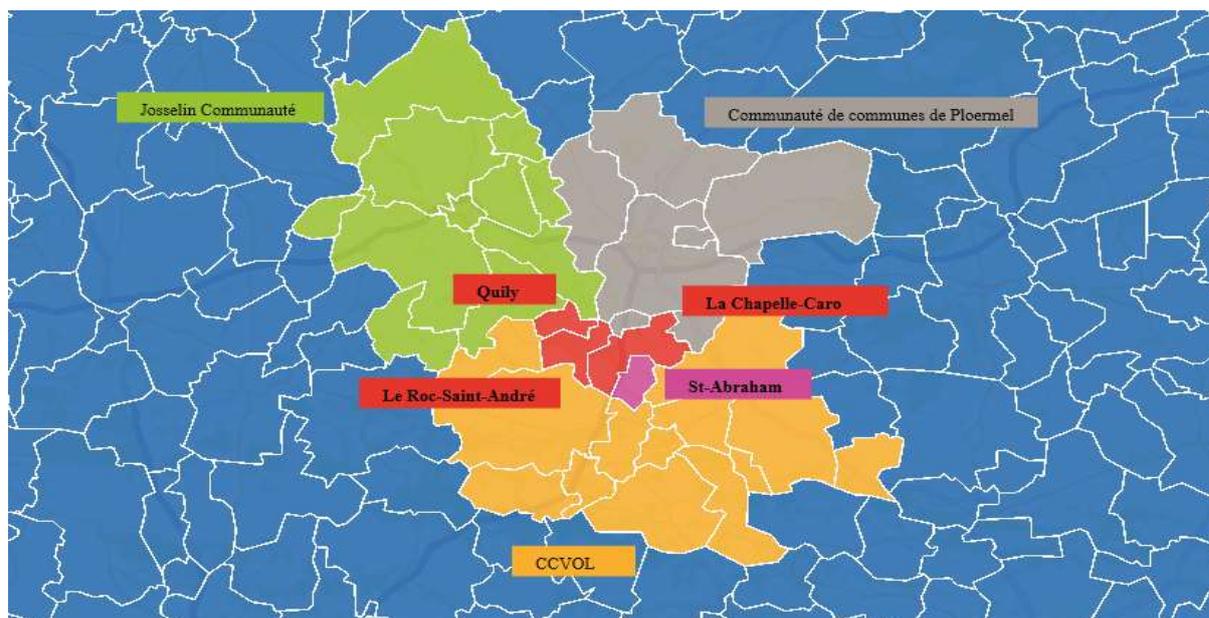
Le périmètre de la commune nouvelle a imposé à Val d'Oust de choisir une intercommunalité de rattachement. La commune nouvelle se situe en effet à la jonction de trois bassins de vie organisés sous la forme d'intercommunalités autour des villes de Malestroit, Josselin et Ploërmel.

La Chapelle-Caro et Le Roc-Saint-André ainsi que leur proche voisine Saint-Abraham étaient membres de la communauté de communes du Val d'Oust et de Lanvaux (CCVOL) ; Quily était membre de la communauté de communes de Josselin.

---

<sup>1</sup> Courrier du 2 décembre 2021.

Carte n°3 : Périmètre des intercommunalités en 2016



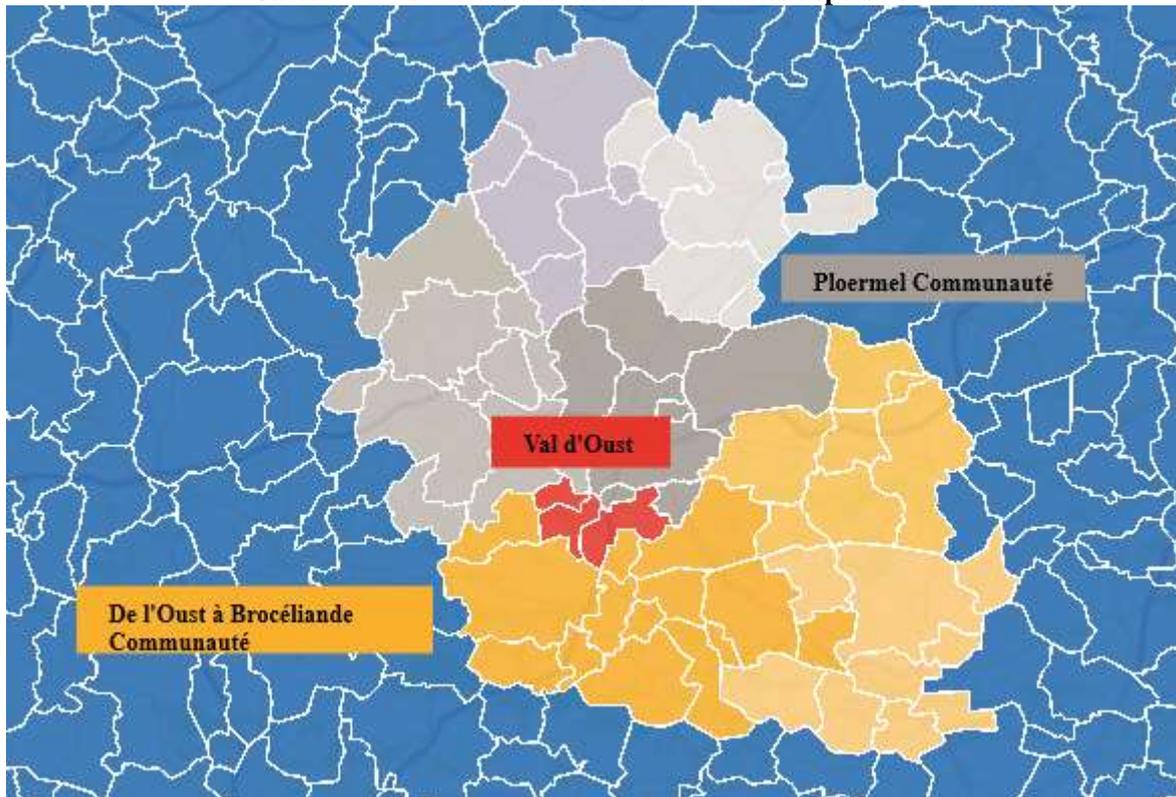
Source : Chambre régionale des Comptes Bretagne.

La création de la commune nouvelle est intervenue concomitamment avec le processus de regroupement des intercommunalités, engagé par la loi NOTRe du 7 août 2015 et qui, dans le Morbihan, a abouti à un schéma départemental de coopération intercommunale arrêté par le préfet le 30 mars 2016. Dans cette perspective, la commune du Roc-Saint-André avait demandé le 3 décembre 2015 « la fusion de la CCVOL et de Ploërmel Communauté ».

Toutefois, la charte fondatrice de la commune nouvelle, adoptée par les conseils municipaux des communes fusionnées une semaine plus tard, le 10 décembre 2015, ne réglait pas la question de l'appartenance intercommunale de la commune nouvelle. Elle prévoyait en son article 1<sup>er</sup> que « la commune nouvelle est substituée aux communes historiques (...) dans la Communauté de communes du Val d'Oust et de Lanvaux », dans l'attente d'un redécoupage du périmètre des intercommunalités. Cette formulation pouvait laisser entendre que la volonté des conseils municipaux était qu'un rattachement à la CCVOL soit demandé. La charte fondatrice étant dépourvue de valeur juridique, contrairement à ce que soutient l'ancien maire, il appartenait au conseil municipal de Val d'Oust, ainsi que le prévoyait l'article 8 de l'arrêté préfectoral créant la commune nouvelle, de délibérer pour demander au préfet de la rattacher à l'une des deux intercommunalités.

L'absence d'indication claire au stade de la charte a néanmoins contribué à différer un choix qui s'avérait conflictuel entre les communes fusionnées. En effet, le 27 janvier 2016, le conseil municipal de Val d'Oust a finalement décidé le rattachement à la communauté de communes de Josselin. Il a voté à bulletins secrets et contre l'avis du maire, qui souhaitait un rattachement à la CCVOL. Dans la foulée, en application du schéma départemental de coopération intercommunale, la communauté de communes de Josselin a fusionné avec celle de Ploërmel au 1<sup>er</sup> janvier 2017. La CCVOL s'est pour sa part étendue vers l'est en fusionnant avec les communautés de communes de Guer et de La Gacilly, et est devenue la communauté de communes de l'Oust à Brocéliande.

Carte n°4 : Périmètre des intercommunalités depuis 2017



Source : Chambre régionale des Comptes Bretagne.

La commune de Val d'Oust est donc désormais membre de Ploërmel Communauté. Elle s'insère dans le bassin de vie de Ploërmel, plus grande ville du nord-est du Morbihan avec 9 800 habitants.

## 2.2 Le fonctionnement heurté du conseil municipal jusqu'en 2020

Les affaires de la commune sont réglées par le conseil municipal<sup>2</sup>. Les délibérations de celui-ci sont préparées et exécutées par le maire, qui est également le chef de l'administration municipale<sup>3</sup>. Le conseil municipal de Val d'Oust s'est réuni dix fois par an entre 2016 et 2020.

### 2.2.1 L'installation progressive de la commune nouvelle

Les dispositions du code général des collectivités territoriales régissant la création d'une commune nouvelle prévoient des mécanismes spécifiques pour faciliter la transition avec les anciens conseils municipaux et normaliser progressivement la gouvernance, mais au risque de la complexifier<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales.

<sup>4</sup> Articles L. 2113-1 à -23 du code général des collectivités territoriales.

La composition du conseil municipal de la commune fusionnée n'est alignée sur le droit commun qu'après deux élections. À la suite de la fusion, il est composé de l'ensemble des élus des conseils des communes fusionnées<sup>5</sup>. Après l'élection municipale qui suit la fusion, il compte le nombre d'élus prévu pour les communes de la strate démographique immédiatement supérieure<sup>6</sup>. Sa composition doit correspondre à sa strate démographique à l'issue de la deuxième élection municipale suivant la fusion.

À Val d'Oust, le conseil issu de la fusion comptait ainsi 41 élus. À la suite des élections municipales de 2020, leur nombre a été ramené à 27 ; il sera de 23 en 2026.

Lors de la création de la commune nouvelle, le conseil municipal n'a pas activé l'ensemble des dispositifs permettant le maintien d'une représentation politique au sein des communes fusionnées, manifestant ainsi une volonté apparente d'intégration. Les trois communes fusionnées ont été maintenues sous la forme de communes déléguées et sont représentées par un maire délégué ; elles ne disposent toutefois pas d'un conseil délégué et la conférence des maires n'a pas été instaurée. De plus, les adjoints au maire ont été rattachés directement au maire de Val d'Oust et non aux maires délégués.

En pratique toutefois, des « conseils communaux » se sont informellement réunis dans chaque commune déléguée pour préparer les conseils municipaux, et les maires se réunissaient une fois par semaine les deux premières années. De manière générale, la commune a indiqué au cours du contrôle qu'il « *était convenu de l'avis de tous les conseillers que les quatre années restantes du mandat, étaient considérées comme des années de transition pour construire véritablement la commune de Val d'Oust en 2020* ». Les trois communes déléguées ont donc conservé en tant que telles une forte identité dans le fonctionnement de la commune nouvelle entre 2016 et 2020.

Par ailleurs, les trois communes ont « contractualisé » les objectifs de la commune nouvelle dans la charte fondatrice. Celle-ci liste les projets d'investissement qui seront portés sur le territoire des trois communes fusionnées et explicite les modalités retenues en matière de gouvernance et d'harmonisation fiscale. Il apparaît toutefois que les projets d'investissements retenus se limitent à ceux déjà engagés par les communes fusionnées et ne comportent pas de projets nouveaux résultant d'une réflexion à l'échelle de la commune nouvelle.

Ainsi, la période 2016-2020 a constitué une phase de transition au cours de laquelle les trois communes fusionnées ont largement continué d'exister et de fonctionner dans les faits. Le réel déploiement d'une commune nouvelle porteuse de projets définis à l'échelle de son territoire n'a commencé qu'à l'issue des élections municipales de mars 2020.

### 2.2.2 Le maintien de la répartition antérieure des indemnités des élus

Le maire peut déléguer une partie de ses fonctions, sous sa surveillance et sa responsabilité, à un ou plusieurs adjoints ou conseillers municipaux délégués<sup>7</sup>. L'attribution d'une délégation effective conditionne le droit pour les élus de percevoir une indemnité de fonction<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales.

<sup>6</sup> Article L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales.

<sup>7</sup> Article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales.

<sup>8</sup> CE, 21 juillet 2006, *Commune de Boulogne-sur-Mer*, n° 279504.

Les adjoints au maire de Val d'Oust bénéficient de délégations de fonctions effectives, accordées par arrêtés du 20 janvier 2016 puis du 26 mai 2020. Elles avaient été mises à jour le 30 mars 2018 après la démission du maire délégué du Roc-Saint-André et de quatre adjoints.

Au sein d'une commune nouvelle, le montant total des indemnités allouées aux maires et aux adjoints dépend de la gouvernance décidée par le conseil municipal. En effet, lorsque des communes déléguées sont maintenues, celles-ci disposent chacune d'une enveloppe indemnitaire propre afin de rétribuer les maires délégués et leurs adjoints. Le montant total des indemnités de fonctions au sein de la commune nouvelle peut alors s'avérer supérieur à la somme des indemnités qui étaient allouées au sein des communes fusionnées<sup>9</sup>.

À l'inverse, la commune de Val d'Oust a réduit l'enveloppe indemnitaire totale des élus d'environ 5 000 €<sup>10</sup>, la fixant à un montant inférieur de près de 20 000 € au maximum autorisé.

**Tableau n° 2 : Indemnités annuelles des élus de Val d'Oust**

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Indemnités versées aux élus</i>	91 829	92 773	87 435	83 078	87 971	88 678	91 298

Source : balances des comptes.

Les montants attribués individuellement reflètent le maintien de facto des communes fusionnées. Entre 2016 et 2020, les maires délégués et les adjoints ont en effet bénéficié d'indemnités différenciées non pas pour valoriser leur niveau de responsabilité, mais correspondant à celles qu'ils percevaient avant la fusion.

Depuis 2020, les indemnités des élus traduisent une plus grande maturité de la commune nouvelle : tous perçoivent une indemnité identique, à l'exception du maire, et les trois maires délégués sont respectivement maire de la commune nouvelle (Roc-Saint-André), premier adjoint (La Chapelle-Caro) et deuxième adjoint (Quily).

### 2.2.3 De nombreuses dissensions au sein du conseil municipal entre 2016 et 2020

Les dissensions au sein du conseil municipal sont apparues dès la première réunion suivant la création de la commune nouvelle et ont perturbé l'action communale jusqu'aux élections de mars 2020, qui ont marqué une normalisation de la gouvernance.

- **De nombreuses démissions**

Le maire de La Chapelle-Caro a été élu maire de la commune nouvelle par le conseil municipal du 11 janvier 2016 avec une seule voix d'avance sur la représentante de la commune du Roc-Saint-André<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Voir la réponse ministérielle du 19 mai 2020, question n° 26262, Journal officiel de l'Assemblée nationale.

<sup>10</sup> Elle a légèrement augmenté en 2020 du fait de l'augmentation par la loi des indemnités des maires de moins de 3 500 habitants (Loi du 27 décembre 2019 dite « engagement et proximité »).

<sup>11</sup> Le jugement du tribunal administratif du 14 janvier 2016 le condamnant à trois mois d'inéligibilité sur saisine de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques n'a pas eu d'effet sur le mandat acquis antérieurement (article L. 118-3 du code électoral).

Lors de la même séance, le conseil municipal de Val d'Oust a également élu deux maires délégués, pour Le Roc-Saint-André et Quily, et onze adjoints<sup>12</sup>.

Toutefois, entre juin 2016 et janvier 2018, le maire délégué du Roc-Saint-André et cinq adjoints ont démissionné. Deux d'entre eux ont à cette occasion également démissionné du conseil municipal. Le maire délégué et l'un des adjoints, qui était également président de la SEM EFVOL (voir chapitre 3), ont motivé leur décision par de profonds désaccords avec le maire de la commune nouvelle. Le premier a également fondé sa décision sur le fait que le projet de commune nouvelle « *était prématuré, pas assez bien préparé et n'aurait pas dû être mis en place* ». Il a été remplacé par son adjointe, qui était candidate à l'élection de maire de la commune nouvelle en janvier 2016, et a finalement été élue en mars 2020.

Seuls deux adjoints ont été remplacés. Après la démission de deux autres élus en janvier 2016 et janvier 2019, le mandat s'est achevé avec 34 conseillers municipaux et 8 adjoints, contre 41 conseillers et 11 adjoints lors de la création de la commune nouvelle.

- **La mise en minorité du maire**

Dès le 27 janvier 2016, le maire de Val d'Oust a été mis en minorité par le conseil municipal à travers la décision prise par ce dernier de rattacher la commune nouvelle à Josselin Communauté. Au cours des quatre années suivantes, le conseil a de même rejeté plusieurs projets de délibérations proposés par le maire ou l'a contraint à des ajournements pour obtenir des compléments d'informations. Toutes portaient sur des projets envisagés sur le territoire de La Chapelle-Caro.

La chambre constate toutefois que le conseil municipal de Val d'Oust n'a pas contesté de manière plus radicale le maire, en lui retirant ses délégations, ou en démissionnant en nombre suffisamment important pour provoquer de nouvelles élections.

- **La remise en cause de la commune nouvelle**

Le maire a recouru en décembre 2017, sur ses deniers personnels, à un cabinet d'avocats afin de connaître les modalités de dissolution du conseil municipal et de retour à la situation qui préexistait avant la création de la commune nouvelle.

Par la suite, en septembre 2018, une association d'habitants de La Chapelle-Caro s'est constituée pour demander « la défusion de la commune de La Chapelle-Caro ». Celle-ci a saisi le préfet du Morbihan le 24 septembre 2018 afin qu'il engage la procédure de détachement d'une section de commune. Par courrier du 24 septembre 2018, les représentants de l'association, après avoir recueilli la signature de 34 % des habitants de La Chapelle-Caro, ont saisi le préfet d'une demande d'enquête publique sur le fondement des dispositions de l'article L. 2112-2 du CGCT. Toutefois, dans la mesure où ils n'ont pas réitéré leur demande un an après, ainsi que l'exigeait la loi, la procédure engagée est devenue caduque.

---

<sup>12</sup> Le conseil municipal de la commune nouvelle peut désigner des adjoints dans la limite de 30 % de son effectif. Il peut également élire, au-delà de ce quota, un maire délégué pour chaque commune fusionnée et des conseillers délégués chargés de missions identifiées (Articles L. 2122-2 et L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales, CGCT).

- **La tenue non justifiée à huis clos de deux conseils municipaux**

À deux reprises, les 22 mars et 20 juillet 2018, le conseil municipal s'est réuni à huis clos alors que les conditions permettant de tenir légalement la séance hors la présence du public n'étaient pas réunies<sup>13</sup>. Dans les deux cas, le recours irrégulier au huis-clos était lié à l'inscription à l'ordre du jour de délibérations relatives à la société funéraire du Val d'Oust et de Lanvaux (SEM EFVOL), créée par la commune (voir chapitre 3), et notamment aux conflits d'intérêt mis au jour par le préfet du Morbihan.

- **Le non-respect de la délégation de pouvoirs**

Le conseil municipal peut déléguer une partie de ses pouvoirs au maire, qui doit lui rendre compte des décisions prises dans le cadre de sa délégation lors des séances qui suivent. Ces décisions doivent être inscrites dans le registre des délibérations<sup>14</sup>.

Le maire de Val d'Oust élu en janvier 2016 bénéficiait d'une large délégation du conseil municipal portant sur 24 des 26 domaines autorisés par la loi alors en vigueur, et sans plafond pour la signature des marchés publics et des emprunts. Or, il n'a jamais rendu compte au conseil municipal des décisions prises en application de sa délégation et celles-ci ne figurent pas au registre des délibérations.

La demande de subventions « à l'État ou à d'autres collectivités territoriales » fait partie des deux seuls domaines dans lesquels l'ancien maire n'avait pas reçu délégation. Or, il a adressé le 4 novembre 2017 au département du Morbihan une demande au sujet du financement dans le bourg de sa commune déléguée de travaux de voirie, qui n'ont jamais été approuvés et avaient même été rejetés par le conseil municipal. Il soutient dans sa réponse aux observations provisoires qu'il s'agissait d'une demande d'information et non de subvention. Il reste que lors de la séance du 20 novembre 2017, après avoir été informés de sa démarche par la maire déléguée du Roc-Saint-André, également conseillère départementale, 20 des 24 élus présents ont quitté la réunion, qui a été en conséquence annulée faute de quorum. Les travaux en cause n'ont finalement jamais été réalisés.

La nouvelle maire, élue en mars 2020, bénéficie également d'une large délégation portant sur la totalité des 29 domaines désormais autorisés par la loi. Des plafonds ont toutefois été fixés pour les emprunts (1 M€) et les marchés publics (100 000 €), ce qui préserve la compétence du conseil municipal pour les opérations les plus significatives. Toutefois, elle ne rendait pas compte jusqu'à présent devant le conseil municipal des décisions prises.

---

<sup>13</sup> La loi prévoit que « les séances des conseils municipaux sont publiques. Néanmoins, sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos ». Le principe étant la publicité des débats, le juge administratif exerce un contrôle (restreint) sur l'exactitude et le bien-fondé du motif invoqué lorsque le huis clos est décidé. Il est ainsi réservé aux situations dans lesquelles l'ordre public ou la sécurité ne sont pas garantis ou qui portent sur un secret protégé par la loi, mais ne peut être décidé qu'en réaction à des troubles avérés et non à titre préventif. Il doit être limité au point de l'ordre du jour à l'origine des troubles.

<sup>14</sup> Articles L. 2122-22, L. 2122-23 et R. 2122-7-1 du code général des collectivités territoriales.

La commune l'explique par le fait que la maire n'aurait pas encore fait usage de cette délégation et n'entendrait l'utiliser « *qu'en cas d'urgence* ». Or, la maire est seule compétente pour statuer sur les matières qui font l'objet de la délégation de pouvoir reçue du conseil municipal ; dès lors, ce dernier est dessaisi de sa compétence et ne peut plus prendre de décisions relatives aux matières déléguées<sup>15</sup>. Aussi, si le conseil municipal souhaite conserver le pouvoir de se prononcer sur certaines matières, il lui appartient de les exclure de la délégation accordée à la maire.

- **Une police des séances pas toujours respectueuse du droit d'expression**

La loi dispose que « *les conseillers municipaux ont le droit d'exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de la commune* »<sup>16</sup>. Le maire assure la police de l'assemblée<sup>17</sup>.

Un règlement intérieur n'a été adopté pour le conseil de Val d'Oust que le 18 mars 2021, n'étant pas jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2020, obligatoire pour cette catégorie de communes<sup>18</sup>.

En conséquence, l'ancien maire de Val d'Oust a assuré la police des séances sans règles collectivement arrêtées. Il en a résulté à deux reprises en 2017 un conflit avec la maire déléguée du Roc-Saint-André, à laquelle il a refusé la parole, en méconnaissance du droit d'expression orale des élus<sup>19</sup>. Dans le premier cas, la maire déléguée entendait informer le conseil des « *intimidations et menaces* » que le maire aurait proférées à l'encontre de plusieurs élus<sup>20</sup> ; dans le second cas, elle souhaitait informer le conseil que le maire avait sollicité une subvention du conseil départemental en outrepassant sa délégation de pouvoir.

## 2.3 Une organisation des services héritière des communes fusionnées

La commune nouvelle n'a structuré ses services que depuis mars 2021.

---

<sup>15</sup> CE du 2 mars 2011, *Commune de Bretignolles-sur-Mer*, req. n° 315880.

<sup>16</sup> Article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales.

<sup>17</sup> Article L. 2121-16 du code général des collectivités territoriales.

<sup>18</sup> Jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2020, l'obligation ne s'appliquait que pour les communes de 3 500 habitants et plus. Le seuil a été abaissé à 1000 habitant après le 1<sup>er</sup> mars 2020.

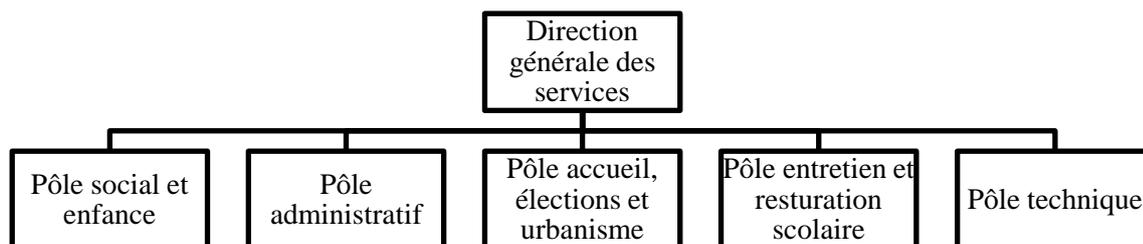
<sup>19</sup> La liberté d'expression orale des élus est largement protégée (voir CEDH, 12 avril 2012, *De Lesquen du Plessis-Casso c/ France*, n°54216/09).

<sup>20</sup> Lettre du 12 septembre 2017.

Jusqu'alors en effet, le regroupement des services municipaux des trois communes fusionnées n'avait pas été opéré. Un organigramme institutionnel indiquait que le maire de la commune nouvelle « supervisait » les trois maires délégués ; parallèlement, un organigramme administratif actait non le regroupement mais la juxtaposition des services des trois communes déléguées. Ainsi, les trois services techniques demeuraient distincts et implantés dans les locaux des trois mairies déléguées. Seule la nomination d'un directeur général unique pour la commune nouvelle permettait d'assurer un minimum de cohérence<sup>21</sup>. L'absence d'articulation entre les organigrammes institutionnel et administratif entretenait la confusion et incitait les maires délégués à continuer d'administrer directement les services de leur commune déléguée sans en référer au maire de Val d'Oust, pourtant seul chef de l'administration municipale<sup>22</sup>, et au directeur général des services. À titre d'exemple, jusqu'en 2020, les commandes de fournitures n'étaient pas centralisées mais réalisées par chaque commune déléguée.

L'organigramme arrêté en mars 2021 traduit une commune nouvelle avec une structuration enfin aboutie. Il illustre une organisation classique des services autour de plusieurs pôles : administratif, technique, entretien et restauration scolaire, service à la population (élections, urbanisme, accueil) et social et enfance.

**Graphique n° 1 : Organigramme en vigueur depuis mars 2021**



Source : CRC d'après organigramme communal.

Cet organigramme unifié a été décliné en mesures d'organisation, pour assurer la prééminence de la commune nouvelle sur les communes déléguées. Tous les appels téléphoniques ont par exemple été centralisés à la mairie de Val d'Oust en avril 2021. Un accueil est maintenu dans chaque mairie déléguée ; les services sont physiquement répartis entre la mairie de Val d'Oust, hébergée dans l'ancien hôtel de ville du Roc-Saint-André, et la mairie de La Chapelle-Caro.

Fin 2020, la commune comptait 16 agents à temps plein, soit un niveau stable depuis 2016, mais deux fois inférieur à la moyenne des communes de taille comparable<sup>23</sup>. Elle a saisi l'occasion de la création de la commune nouvelle pour régulariser certaines pratiques en matière de ressources humaines : instauration au 1<sup>er</sup> janvier 2017 du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), création d'un compte épargne-temps et régularisation du temps de travail des agents en novembre 2019.

<sup>21</sup> Le directeur général des services était auparavant secrétaire de la mairie du Roc-Saint-André.

<sup>22</sup> Article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales.

<sup>23</sup> 31 agents en moyenne dans les communes de 2 000 à 3 500 habitants (DGCL, *Les collectivités locales en chiffres*, édition 2019, p.86).

Entre 2016 et 2020, les services de la commune nouvelle de Val d'Oust sont donc demeurés calqués sur ceux des communes fusionnées. Une réorganisation unifiant la gestion administrative n'est intervenue qu'en mars 2021.

En matière informatique, les outils de comptabilité et de gestion des ressources humaines ont été unifiés dès 2017. Les services au public, notamment les cantines et les accueils périscolaires, conservent en revanche des logiciels différents selon les communes déléguées, que la commune gagnerait à harmoniser également.

### **3 LE PROJET DE CREMATORIUM : UN RETARD DANS LA CONSTRUCTION D'UN EQUIPEMENT POURTANT NECESSAIRE AU TERRITOIRE ET DES PERTES POUR LES ACTIONNAIRES**

La loi confère aux communes la compétence pour gérer les cimetières et les opérations funéraires<sup>24</sup>. À ce titre, « *les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sont seuls compétents pour créer et gérer les crématoriums et les sites cinéraires. Les crématoriums et les sites cinéraires qui leur sont contigus peuvent être gérés directement ou par voie de gestion déléguée. (...) Toute création ou extension de crématorium ne peut avoir lieu sans l'autorisation du représentant de l'État dans le département, accordée après une enquête publique (...)* »<sup>25</sup>.

En avril 2014, la commune de La Chapelle-Caro a souhaité implanter un crématorium sur son territoire. Elle a conçu un projet basé sur la création d'une société d'économie mixte (SEM) majoritairement détenue par la commune et associant largement de petits actionnaires privés, notamment des particuliers. Elle souhaitait confier la construction et la gestion de l'équipement directement à cette SEM, dénommée Établissement funéraire du Val d'Oust et de Lanvaux (EFVOL). Le projet a ensuite été repris par la commune nouvelle de Val d'Oust.

En dépit de nombreuses alertes du préfet du Morbihan, la commune a fait preuve d'un défaut de concertation avec les collectivités voisines et d'un manque de maîtrise de la réglementation applicable en matière de crématorium, de délégation de service public et de gestion d'une société d'économie mixte<sup>26</sup>. Il en a résulté un retard de cinq ans dans la construction d'un crématorium répondant aux besoins des habitants du Pays de Ploërmel.

#### **3.1 Une concurrence de projets à l'origine d'un retard de cinq ans pour le Pays de Ploërmel**

Les familles du Pays de Ploërmel qui souhaitent faire incinérer leurs proches décédés doivent se rendre à Vannes (50 km), à Pontivy (50 km), ou à Rennes (70 km). Un autre équipement, dont les travaux ont débuté en juillet 2021, sera bientôt ouvert à Allaire près de Redon (45 km).

En 2014, alors que le législateur envisageait la création de schéma régionaux d'implantation des crématoriums<sup>27</sup>, aucune offre de crématorium n'existait à l'échelle du bassin de vie de Ploërmel<sup>28</sup>. Deux projets concurrents y ont simultanément émergé : à La Chapelle-Caro et à Ploërmel, ville centre du territoire.

<sup>24</sup> Articles L. 2223-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

<sup>25</sup> Article L. 2223-40 du code général des collectivités territoriales.

<sup>26</sup> Courriers préfectoraux au maire de La Chapelle-Caro, en date du 20 novembre 2014, du 14 avril 2015, du 14 mai 2015, du 27 juin 2015, du 7 juillet 2015, du 30 novembre 2015.

<sup>27</sup> Proposition de loi du sénateur Sueur, adoptée par le Sénat le 27 mai 2014. Cette proposition a été rejetée par l'Assemblée nationale.

<sup>28</sup> Le Pays de Ploërmel, sur le périmètre duquel est élaboré un schéma de cohérence territoriale, comprend les intercommunalités de Ploërmel et de l'Oust à Brocéliande.

Le projet de la ville de Ploërmel a fait l'objet d'une étude de faisabilité en octobre 2014<sup>29</sup>. Celle-ci concluant à la viabilité du projet, le conseil municipal du 18 juin 2015 a approuvé le lancement d'un appel d'offres en vue de confier à un tiers un contrat de concession portant sur la construction et l'exploitation du crématorium. La consultation s'est avérée infructueuse car les entreprises intéressées, informées du projet voisin de La Chapelle-Caro, ont renoncé à présenter une offre, craignant que cette concurrence ne compromette la rentabilité de leur investissement. La ville de Ploërmel a en conséquence « *mis son propre projet en sommeil* »<sup>30</sup>.

La commune de La Chapelle-Caro, après avoir fusionné dans la commune nouvelle de Val d'Oust, a intégré Ploërmel Communauté en janvier 2017. Le 29 novembre 2018, cette dernière a approuvé le principe de la création d'un crématorium à l'échelle intercommunale, puis l'a définitivement voté le 28 février 2019. Le préfet du Morbihan a entériné le transfert de la compétence des communes vers l'intercommunalité par arrêté du 13 juin 2019. En conseil communautaire, l'ancien maire de Val d'Oust a voté contre le transfert et les deux autres représentants de la commune se sont abstenus. Le conseil municipal a quant à lui voté pour le 27 mars 2019, mais dans des conditions de vote inhabituelles<sup>31</sup>.

L'ancien maire de Val d'Oust, qui avait voté contre le transfert en conseil communautaire, avait ainsi indiqué au conseil d'administration de la SEM que « *Ploërmel Communauté a souhaité prendre la compétence crématorium* » et qu'il appartenait dès lors à la SEM de se « *mobiliser et d'agir très rapidement avec les avocats, la Préfecture, les organismes et entreprises concernés* » pour acter la construction du crématorium à Val d'Oust<sup>32</sup>.

Une fois la compétence transférée, il a, seul et sans consulter ni informer son conseil municipal, contesté la décision. Le 18 juin 2019, il a adressé au président de Ploërmel Communauté un courrier accusant l'intercommunalité de s'être « *emparée* » de son projet et demandant « *que cette question soit abordée avec les maires et les acteurs privés* ». Le 6 août 2019, il a formé un recours devant le tribunal administratif de Rennes afin d'obtenir l'annulation de l'arrêté préfectoral du 13 juin 2019.

Si le conseil municipal est compétent pour décider des actions en justice à intenter au nom de la commune, les élus de Val d'Oust avaient délégué ce pouvoir au maire ainsi que la loi les y autorise<sup>33</sup>. Le maire a toutefois utilisé sa délégation pour engager un contentieux et exposer 2 640 € de frais d'avocat à l'encontre d'une décision du préfet en faveur de laquelle le conseil municipal avait voté trois mois auparavant. Il a ainsi employé les fonds communaux non dans l'intérêt général mais pour tenter de contrecarrer une décision de son conseil municipal qui ne lui convenait pas, faisant ainsi preuve d'un manque de loyauté manifeste à l'égard de ce dernier. La commune s'est finalement désistée de son recours le 31 juillet 2020, après le départ de l'ancien maire.

---

<sup>29</sup> Source : bulletin municipal de Ploërmel n°21 – novembre 2015.

<sup>30</sup> Courrier du maire de Ploërmel du 24 juin 2021.

<sup>31</sup> 4 voix pour, 1 contre, 14 blancs et 9 abstentions.

<sup>32</sup> Procès-verbal du conseil d'administration du 27 novembre 2018.

<sup>33</sup> Articles L. 2132-1 et L. 2122-22-16° du code général des collectivités territoriales.

Fin 2019, Ploërmel Communauté a évalué cinq sites pour l'implantation de son crématorium, dont celui de Val d'Oust, et a finalement retenu un terrain sur le territoire de la ville de Ploërmel<sup>34</sup>. Un appel d'offres pour la construction et l'exploitation de l'équipement a été lancé le 5 juillet 2021. Il devrait être mis en service en 2024. En réponse aux observations provisoires, l'ancien maire de Val d'Oust a déploré que Ploërmel Communauté ne l'ait pas aidé à faire aboutir son projet de crématorium. La chambre observe au contraire que le transfert de la compétence à l'échelon intercommunal a permis un arbitrage entre deux projets concurrents apparus simultanément, l'un à Val d'Oust et l'autre à Ploërmel.

**Ainsi, la difficulté des communes du Pays de Ploërmel à concevoir ensemble un projet de crématorium, due en premier lieu au refus persistant de toute concertation de la part de l'ancien maire de Val d'Oust, qui a poursuivi son projet initial, a retardé d'au moins cinq ans la construction d'un équipement pourtant structurant pour le territoire.**

### **3.2 Un projet insuffisamment préparé et pénalisé par un manque de maîtrise des procédures de délégation de service public**

#### **3.2.1 Les conditions illégales, confuses et précipitées de délégation de la construction et de l'exploitation du crématorium à la SEM EFVOL**

La commune de La Chapelle-Caro souhaitait déléguer la construction et l'exploitation du crématorium à la SEM EFVOL, ce que la loi lui permettait<sup>35</sup>. Pour ce faire, le conseil municipal devait approuver le principe d'une délégation au vu d'un rapport motivé du maire puis la commune devait mettre en œuvre une procédure de mise en concurrence précédée d'une publicité, à laquelle la SEM devait candidater dans les mêmes conditions que tout opérateur privé<sup>36</sup>.

Or, la procédure, lancée en 2015, a présenté quatre illégalités.

En premier lieu, le conseil municipal de La Chapelle-Caro n'a jamais délibéré sur le principe de la délégation dans les conditions prévues par la loi. Le préfet du Morbihan avait pourtant rappelé au maire qu'il convenait de « *procéder à une étude des différents scénarios* » et lui avait proposé son assistance ainsi que celle de l'agence régionale de santé<sup>37</sup>. Le 11 mai 2015, le conseil municipal a décidé de « *choisir la délégation de service public comme modalité de gestion* » mais sans appuyer son choix sur un rapport motivé du maire, ainsi que l'exigeait la loi. Il n'a pas régularisé la situation par la suite alors que quatre jours plus tard, le préfet avait rappelé le maire à ses obligations en la matière<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Délibérations du 12 décembre 2019 puis du 10 décembre 2020.

<sup>35</sup> Article L. 2223-40 du code général des collectivités territoriales.

<sup>36</sup> Articles L. 1411-1 et suivants et R. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales alors en vigueur.

<sup>37</sup> Courriers du 20 novembre 2014 et du 14 avril 2015.

<sup>38</sup> Courrier du 14 mai 2015.

En deuxième lieu, le conseil municipal a validé le 15 juin 2015 le lancement d'une consultation pour désigner l'exploitant du futur crématorium, décision dont le maire a informé le préfet dès le lendemain. La procédure a abouti le 3 novembre 2015 à l'attribution d'une délégation de service public (DSP) d'une durée de 30 ans à la SEM EFVOL, seul candidat ayant présenté une offre. La commune n'a cependant pas respecté la procédure prévue par la loi : l'avis d'appel public à concurrence a été publié le 17 juillet 2015 dans un seul journal local (*Le Ploërmelais*) alors qu'il devait également l'être « *dans une publication spécialisée correspondant au secteur économique concerné* »<sup>39</sup> ; le règlement de la consultation précisant notamment les critères de jugement des offres n'a été ni élaboré ni diffusé ; la commission d'appel d'offres ne s'est pas réunie ; aucun avis d'attribution n'a été publié.

De plus, la commune n'a pas respecté le cahier des charges qu'elle avait elle-même établi. Rédigé de façon confuse, il semblait prévoir que l'opérateur funéraire devait louer le terrain à un tiers auquel la commune l'aurait préalablement confié sous la forme d'un bail emphytéotique administratif. La commune a finalement renoncé à ce schéma et mis le terrain directement à la disposition de la SEM. Or, le montage initialement prévu est la principale raison pour laquelle le seul opérateur privé qui avait manifesté son intérêt a finalement renoncé à formuler une offre, au motif qu'il n'était pas possible de s'assurer de la rentabilité du projet.

Il en ressort donc que la commune n'avait pas l'intention de procéder à une réelle mise en concurrence, pourtant obligatoire même lorsque la collectivité crée un opérateur sous la forme d'une SEM<sup>40</sup>. Elle a ainsi procédé à un appel public à concurrence purement formel et à diffusion restreinte, pour satisfaire en apparence la demande du préfet du Morbihan. En effet, dès le 16 avril 2015, le conseil municipal avait « *décidé de réaliser un crématorium dont la gestion se fera dans le cadre d'une SEM EFVOL* ». La commune n'a d'ailleurs jamais communiqué au préfet les pièces relatives à la procédure de mise en concurrence, alors que celui-ci les a demandées le 30 novembre 2015 au titre du contrôle de la légalité des actes communaux. La chambre rappelle que si la commune souhaitait se dispenser d'une mise en concurrence et des exigences de transparence et d'égalité entre les opérateurs qui en résultent, elle aurait dû créer une société publique locale (SPL), aux capitaux entièrement publics, plutôt qu'une SEM<sup>41</sup>.

En troisième lieu, la SEM EFVOL a déposé son offre le 17 août 2015. Après avoir pris connaissance du cahier des charges, le fondateur de la SEM, qui était également premier adjoint de La Chapelle-Caro, a confirmé que la société serait « *en mesure de répondre à toutes les obligations du cahier des charges aussi bien pour son financement, sa construction et sa gestion* »<sup>42</sup>. Or, l'offre de la SEM ne comporte aucun élément pour étayer cette affirmation, et notamment aucun plan de financement ni aucun projet détaillé, alors que la loi impose aux candidats de démontrer « *leurs garanties professionnelles et financières (...) et leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public* »<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Article R. 1411-1 du code général des collectivités territoriales alors en vigueur.

<sup>40</sup> Voir notamment Conseil d'État, 16 octobre 2000, *Compagnie méditerranéenne d'exploitation des services d'eau*, n°212054.

<sup>41</sup> Les sociétés publiques locales ont été créées par la loi n°2010-559 du 28 mai 2010 et sont régies par les articles L. 1531-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

<sup>42</sup> Courrier du 25 septembre 2015.

<sup>43</sup> Article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales alors en vigueur.

En quatrième lieu, la SEM n'était en tout état de cause pas en mesure de satisfaire cette obligation en novembre 2015 puisqu'elle n'était pas constituée. La loi prévoit certes *que « les sociétés en cours de constitution ou nouvellement créées peuvent être admises à présenter une offre dans les mêmes conditions que les sociétés existantes »*. Une société candidate ne peut toutefois être considérée comme en cours de constitution que si la liste des actionnaires est définitivement connue et validée, et si les projets de statuts ont été élaborés<sup>44</sup>. Or, au moment de l'attribution du contrat à la SEM EFVOL, seuls le principe de la création de la SEM et le nom des futurs administrateurs publics avaient été validés par le conseil municipal de La Chapelle-Caro, respectivement le 16 avril et le 15 juin 2015. Les actes constitutifs sont en revanche bien postérieurs : la liste définitive des actionnaires a été déposée en banque le 16 juin 2016 et les statuts ont été signés par les actionnaires le 25 juin 2016, puis déposés au greffe du tribunal de commerce de Vannes le 18 août 2016. Si le premier président de la société affirme que des statuts avaient été rédigés et signés en 2015, il n'a pas été en mesure de les produire et aucun projet de statuts ne figure dans les archives de la société. La SEM EFVOL ne pouvait donc être regardée comme en cours de constitution au 3 novembre 2015 et ne pouvait dès lors se voir attribuer la délégation de service public relative au crématorium.

Ces illégalités ont été aggravées par la précipitation dans laquelle le dossier a été géré. La commune de La Chapelle-Caro souhaitait en effet que le projet de crématorium soit inscrit parmi les projets repris par la commune nouvelle de Val d'Oust. Mais celui-ci ne figurant pas parmi les engagements repris dans la charte fondatrice du 10 décembre 2015, la commune s'est efforcée de figer le projet avant la création de la commune nouvelle, quitte à se placer dans l'illégalité. Le préfet du Morbihan a par exemple demandé à la commune de retirer une délibération du 10 décembre 2015 par laquelle le conseil municipal autorisait le maire à emprunter 160 000 € pour capitaliser la SEM EFVOL, au motif que les crédits n'étaient pas ouverts au budget et que les conditions de l'emprunt n'étaient pas connues du conseil municipal.

Ces multiples illégalités traduisent, outre la volonté de faire à tout prix aboutir un projet dont la pertinence était contestée, une préparation insuffisante, notamment sur le plan financier, ainsi que le défaut de maîtrise par la commune des procédures applicables en matière de construction d'un crématorium et de délégation de service public. Aussi, dès 2015, le projet de crématorium porté par l'intermédiaire de la SEM EFVOL présentait de multiples fragilités qui compromettaient sa viabilité.

### **3.2.2 La tentative de sous-traitance à un opérateur privé, révélatrice de l'impasse du projet**

Après l'attribution du contrat de délégation à la SEM EFVOL, la commune a pris conscience que cette dernière n'était pas en mesure d'assurer seule la construction puis la gestion d'un crématorium.

---

<sup>44</sup> Voir Conseil d'État, 19 décembre 2012, *Département de l'Aveyron*, n°354873.

Aussi, plutôt que de désigner un directeur chargé d'organiser la société et de recruter une équipe, le premier conseil d'administration, qui s'est réuni le 25 juin 2016, a recruté en qualité de « chargé d'affaire technique » le consultant qui avait accompagné la commune de La Chapelle-Caro lors du lancement de son projet. Les conditions d'emploi du chargé d'affaire ne le prédisposaient qu'à une mission courte et limitaient son implication au service de la SEM puisqu'il était rémunéré en cumul emploi-retraite et exerçait en télétravail depuis la Loire-Atlantique, son contrat de travail ne lui imposant d'être présent à Val d'Oust que deux jours par mois.

Il a ainsi rapidement incité les administrateurs à sous-traiter la gestion et une partie de la construction de l'équipement à un opérateur privé, option que le conseil d'administration a validée le 28 janvier 2017. La SEM a lancé à cet effet un appel d'offres en avril 2017 et le 22 juillet 2017, le conseil d'administration a attribué le contrat à la société A pour une durée de 15 années. Dans l'intervalle, le 15 juin 2017, le conseil municipal avait approuvé une modification du contrat conclu le 3 novembre 2015 entre la commune et la SEM, pour autoriser cette dernière à recourir à un sous-traitant.

Or, la société B, concurrente de la société A, a contesté devant le tribunal administratif de Rennes les décisions de la commune ayant permis la conclusion du contrat de sous-traitance entre la SEM EFVOL et la société A, au motif que la procédure d'attribution de la délégation de service public initiale consentie par la commune de Val d'Oust à la SEM était elle-même illégale. En réaction, les motifs d'annulation soulevés devant le juge étant irrégularisables, la commune et la SEM ont retiré l'ensemble des délibérations litigieuses et ont renoncé au projet de sous-traitance<sup>45</sup>. Constatant l'impasse dans laquelle se trouvait le projet, sur les conseils d'un avocat, le conseil municipal de Val d'Oust a décidé le 27 novembre 2017, de résilier le contrat de DSP conclu le 3 novembre 2015 entre la commune et la SEM EFVOL, afin de lancer un nouvel appel d'offres. L'avenant de résiliation de la DSP a été signé le 3 février 2018 et la société requérante s'est désistée de son recours dans les jours suivant.

La commune, qui a ensuite été accaparée par les dysfonctionnements propres à la SEM EFVOL, n'a finalement jamais relancé de consultation avant le transfert de la compétence crématorium à Ploërmel Communauté en juin 2019.

Fin 2017, la commune de Val d'Oust et la SEM EFVOL se sont donc trouvées dans une impasse : après avoir engagé un projet insuffisamment préparé puis conclu en novembre 2015 un contrat dans des conditions illégales, elles ont constaté, d'une part, que la SEM ne disposait pas des moyens techniques et humains pour construire et gérer un crématorium, et d'autre part que le contrat ne lui permettait pas de recourir à un sous-traitant. La commune a donc finalement résilié le contrat qui la liait à la SEM, la privant ainsi de son objet.

### 3.2.3 Un actionnariat de la SEM générateur de conflits d'intérêts

Les sociétés d'économie mixte disposent d'un capital majoritairement détenu par une ou plusieurs collectivités locales (entre 51 et 85 %), et associent un ou plusieurs actionnaires privés à titre minoritaire (entre 15 et 49 %)<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Délibérations du conseil d'administration du 18 novembre 2017 et du conseil municipal du 27 novembre 2017.

<sup>46</sup> Articles L. 1522-1 et -2 du code général des collectivités territoriales.

Le capital de la SEM EFVOL, constitué lors de sa création en août 2016, est détenu à 54 % par la commune de Val d'Oust et, de façon symbolique, par deux communes proches, Malestroit et Bohal. L'actionnariat privé est dispersé entre 57 actionnaires particuliers, dont la participation individuelle va de 200 à 20 000 €.

Conformément à l'article 8 des statuts, lors de la création de la société, seule la commune de Val d'Oust a libéré, c'est-à-dire versé, l'intégralité de son capital. Les autres actionnaires n'ont libéré que la moitié de leur apport ; le solde devant l'être « *au plus tard 6 mois après le début d'exploitation du crématorium* ».

**Tableau n° 3 : Actionnariat de la SEM EFVOL (en €)**

<i>Actionnaire</i>	Capital souscrit	Part du total	Capital libéré en juin 2016	Part du total	Capital libéré fin 2021	Part du total
<i>Commune de Val d'Oust</i>	161 340	54%	161 340	70%	161 340	57%
<i>Commune de Malestroit</i>	2 000	1%	1 000	0%	2 000	1%
<i>Commune de Bohal</i>	200	0%	100	0%	100	0%
<b>Total actionnaires publics</b>	<b>163 540</b>	<b>54%</b>	<b>162 440</b>	<b>70%</b>	<b>163 440</b>	<b>58%</b>
<i>24 particuliers de Val d'Oust</i>	85 600	28%	42 800	19%	78 900	28%
<i>21 particuliers du Morbihan hors Val d'Oust</i>	40 400	13%	20 500	9%	29 700	11%
<i>8 particuliers de France métropolitaine hors Morbihan</i>	9 200	3%	4 600	2%	9 200	3%
<i>2 particuliers de Polynésie française</i>	800	0,3%	400	0,2%	800	0,3%
<b>TOTAL</b>	<b>300 940</b>	<b>100%</b>	<b>231 140</b>	<b>100%</b>	<b>287 840</b>	<b>100%</b>

Source : certificat de dépôt en banque ; comptes bancaires.

Or, la qualité de certains actionnaires privés engendre des conflits d'intérêts, c'est-à-dire des situations d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui sont de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction<sup>47</sup>. L'ancien maire de Val d'Oust et les membres du conseil municipal ont en effet sollicité leurs proches pour souscrire le capital. Parmi les actionnaires privés figurent ainsi la fille du maire et deux conseillers municipaux. L'une des élues était par ailleurs administratrice de la SEM pour le compte de la commune tandis que son époux était également administrateur en qualité de représentant des actionnaires privés<sup>48</sup>.

Deux élus des deux autres communes présentes au capital ont également souscrit une participation à titre personnel : le maire de Bohal jusqu'en 2020 et un adjoint au maire de Malestroit.

<sup>47</sup> Définition de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

<sup>48</sup> En réponse aux observations provisoires, l'élue a indiqué que l'ancien maire et le président de la SEM lui avaient affirmé que sa situation ne constituait pas un conflit d'intérêts, et que son époux avait été dissuadé de démissionner de ses fonctions et de vendre ses actions.

Cette situation présentait un risque dans la mesure où sept élus intervenaient au sein de la SEM, à la fois au titre de leurs fonctions publiques et de leurs intérêts privés. Or, les élus du Val d'Oust concernés n'ont pas pris les précautions nécessaires pour prévenir les conflits d'intérêts. Ainsi, l'ancien maire de Val d'Oust a systématiquement présidé les séances du conseil municipal et influé sur les décisions prises relatives au crématorium et à la SEM, alors qu'il se trouvait à ce titre en position de conseiller intéressé<sup>49</sup>. Les trois autres élus, qui se trouvaient dans la même position, ne se sont déportés qu'à compter de mars 2018. De ce fait, ils s'exposent au risque de poursuites pénales du chef du délit de prise illégale d'intérêts<sup>50</sup>.

Le sous-préfet de Pontivy puis le préfet du Morbihan ont signalé ces risques à la commune de Val d'Oust par courriers des 9 et 20 mars 2018. En réaction, le conseil municipal a décidé le retrait de la commune de la SEM et demandé que sa dissolution soit mise en œuvre, par une délibération du 4 avril 2018.

Toutefois, la commune et la SEM n'ont jamais réellement cherché à régulariser la situation. Certes, le conseil d'administration du 21 septembre 2018 évoque la cession des actions détenues par les actionnaires en situation de conflit d'intérêt. Mais l'ancien maire a finalement nié les conflits d'intérêts lors du conseil municipal du 15 novembre 2018 puis fait approuver par le conseil d'administration du 27 novembre 2018 la sollicitation d'un avocat « pour réécrire les statuts et éliminer tous les facteurs de litige qui pourraient entacher le projet ». Dans la foulée, par courrier du 3 décembre 2018, il a même demandé aux actionnaires de libérer le solde de leur capital ; 37 d'entre eux se sont exécutés pour un montant total de 51 300 €.

Par la suite, aucune régularisation de la composition du capital n'a été engagée en dépit de trois relances du préfet du Morbihan<sup>51</sup>.

Ces difficultés liées à la composition du capital de la SEM ont conduit la commune à suspendre le lancement d'une nouvelle consultation pour la construction du crématorium, qui était envisagé après la résiliation en novembre 2017 du contrat liant la commune à la SEM, et ont achevé de compromettre le projet.

### 3.3 La méconnaissance des règles de fonctionnement d'une société d'économie mixte

Les sociétés d'économie mixte sont des sociétés anonymes dont le fonctionnement est régi par le livre II du code de commerce<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Il était alors en position de conseiller intéressé au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que « sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ».

<sup>50</sup> Article 432-12 du code pénal : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 € ».

<sup>51</sup> Courriers des 8 janvier, 23 avril et 18 juillet 2019.

<sup>52</sup> Article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales.

Le fonctionnement de la SEM EFVOL a dès sa création été vicié par des illégalités substantielles qui ont compromis sa pérennité et, *a fortiori*, sa capacité à poursuivre son objet : la création d'un crématorium sur la commune de Val d'Oust.

### 3.3.1 Une société constituée dans des conditions illégales

La loi prévoit que le premier acte de création d'une société est l'élaboration d'un projet de statuts, que les fondateurs doivent déposer au tribunal de commerce avant de publier une annonce légale. Par la suite, ils peuvent déposer les fonds des actionnaires en banque et doivent alors convoquer une assemblée générale constitutive réunissant l'ensemble des actionnaires pour constater la levée des fonds, adopter les statuts et nommer les administrateurs<sup>53</sup>.

Or, les fondateurs de la SEM EFVOL, c'est-à-dire l'ancien maire de Val d'Oust et son ancien premier adjoint à La Chapelle-Caro, ont méconnu cette procédure.

D'une part, ils ont commencé par lever les fonds. Ils ont ainsi déposé en banque les souscriptions des actionnaires privés le 16 juillet 2015. Or, les statuts n'ont été élaborés que près d'un an plus tard et sont datés du 25 juin 2016. Le préfet du Morbihan avait pourtant alerté la commune dès mai 2015 sur la nécessité d'élaborer rapidement et en priorité les statuts de la SEM<sup>54</sup>. Si une annonce légale de constitution de la société a été déposée le 30 octobre 2015, quatre jours avant l'attribution à la SEM de la délégation de service public, elle n'a pas été précédée des formalités imposées par la loi : élaboration des projets de statuts et dépôt au tribunal de commerce. Une nouvelle annonce légale a d'ailleurs été publiée le 18 juin 2016.

Durant cette période, les fonds sont demeurés sur un compte bancaire ouvert au nom de la SEM par l'ancien maire de Val d'Oust, qui n'a pas respecté les stipulations de la convention du compte qui lui imposaient d'immatriculer la société sous deux mois. Ainsi, pendant près d'une année, les actionnaires ont immobilisé des fonds sans connaître les conditions de leur utilisation, en principe régies par les statuts. La commune de Val d'Oust n'a quant à elle libéré son capital que le 15 juin 2016.

D'autre part, les fondateurs n'ont jamais convoqué d'assemblée générale constitutive. Si un projet de convocation pour le 24 octobre 2015 a été communiqué à la chambre, aucun élément n'établit que cette assemblée s'est bien tenue. De même, une réunion des actionnaires a été convoquée le 4 juin 2016 mais dont l'objet n'était pas d'approuver la constitution de la société<sup>55</sup>. Aucun procès-verbal de constatation de la levée des fonds et d'approbation des statuts n'a donc été dressé ainsi que l'exigeait la loi<sup>56</sup>. Le conseil municipal de Val d'Oust n'a pas davantage approuvé les statuts, ainsi qu'il le devait<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Articles L. 225-2 et -7 du code commerce.

<sup>54</sup> Courrier du 4 mai 2015.

<sup>55</sup> « *Information sur l'avancement du projet ; déroulement du projet après immatriculation ; information sur la procédure pour la signature des statuts* ».

<sup>56</sup> Articles L. 225-2 et -7 du code commerce.

<sup>57</sup> Le 23 février 2015, le conseil municipal de La Chapelle-Caro a simplement donné « *tous pouvoirs au maire (...) pour élaborer les projets de statuts* ».

Le consentement des actionnaires ne semble cependant pas avoir été vicié car les statuts déposés au tribunal de commerce de Vannes le 18 août 2016 sont bien paraphés et signés par l'ensemble des actionnaires, directement ou par procuration. Ces statuts désignent de plus nominativement les premiers administrateurs<sup>58</sup>.

Il n'en demeure pas moins que l'instance qui a approuvé la création de la société n'est pas l'assemblée générale des actionnaires, ainsi que le prévoyait la loi, mais seulement le conseil d'administration réuni le 25 juin 2016. C'est d'ailleurs le procès-verbal de ce dernier qui est joint au dossier de constitution de la société. Au demeurant, ce conseil n'a pas pris les décisions qui incombait à l'assemblée générale constitutive mais a directement nommé le président et validé le recrutement d'un salarié.

**La société a ainsi lancé son activité sans avoir été constituée dans des conditions légales. Les fondements juridiques de l'existence même de la société sont donc contestables.**

### 3.3.2 Une gouvernance marquée par des carences croissantes

- **Le conseil d'administration et l'assemblée générale**

La SEM est administrée par un conseil d'administration qui « *détermine les orientations de l'activité de la société et veille à leur mise en œuvre* ». Celui-ci agit sous le contrôle de l'assemblée générale des actionnaires, qui statue sur les comptes et nomme les administrateurs<sup>59</sup>.

Les instances de gouvernance de la SEM EFVOL se sont réunies à une fréquence variable, déterminée par les soubresauts du projet de crématorium.

**Tableau n° 4 : Réunions des instances décisionnelles de la SEM EFVOL**

<i>Instance</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Conseil d'administration</i>	2	4	9	2	1	2
<i>Assemblée générale</i>	0	1	2	1	0	1

Source : comptes rendus des séances.

En 2016 et 2017, le conseil d'administration s'est ainsi prononcé sur les premières étapes de la création de l'équipement (désignation du sous-traitant, examen des offres de prêts notamment). La traçabilité de ses réunions s'est toutefois avérée insuffisante jusqu'en novembre 2017 : si toutes les réunions ont fait l'objet de procès-verbaux, ceux-ci étaient très succincts et ne retraçaient ni les débats entre les participants ni les motivations des décisions.

Le nombre de réunions a doublé en 2018 après que le préfet a signalé les conflits d'intérêts parmi les actionnaires. Mais après le transfert de la compétence funéraire à Ploërmel Communauté, la vie de la société s'est interrompue : aucune instance ne s'est réunie entre l'assemblée générale du 28 juin 2019 et le conseil d'administration du 25 septembre 2020. À cette date, les administrateurs publics désignés suite aux élections municipales de mars 2020 ont engagé le processus de dissolution de la société.

<sup>58</sup> Procédé prévu par l'article L. 225-16 du code de commerce lors de la création d'une société.

<sup>59</sup> Articles L. 225-35, -100, -18 et -45 du code de commerce.

- **L'absence de représentant légal valablement désigné**

Le conseil d'administration de la SEM est présidé par un président et la gestion quotidienne est assurée par un directeur général ; les deux fonctions peuvent être cumulées<sup>60</sup>. Le président et le directeur général sont nommés par le conseil d'administration. Les statuts de la SEM EFVOL prévoient qu'il revient au conseil d'administration de décider si la direction générale est assurée par le président ou si un directeur général à part entière doit être nommé<sup>61</sup>.

Or, le conseil d'administration n'a jamais statué sur ce point. Lors de sa première réunion, le 25 juin 2016, il a directement désigné le troisième adjoint au maire de Val d'Oust en qualité de président de la société ; aucun directeur général n'a alors été désigné. Cette lacune a perduré jusqu'à la dissolution de la SEM, engagée le 3 juillet 2021.

La loi prévoyant que le directeur général « *est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société* », dont il est le représentant légal, la SEM EFVOL n'a donc jamais été représentée par un directeur général valablement désigné.

En pratique, la SEM a été dirigée par ses présidents successifs.

Le 19 janvier 2018, le troisième adjoint a démissionné de la présidence ainsi que de son mandat municipal, pour protester contre l'attitude du maire de Val d'Oust en conseil municipal, qui communiquait selon lui des informations erronées sur le projet de crématorium.

Lors de sa réunion suivante, le 3 février 2018, le conseil d'administration a nommé un nouveau président choisi, de façon atypique, parmi les administrateurs représentant les actionnaires privés et non parmi les représentants de la commune de Val d'Oust, actionnaire majoritaire. Le nouveau président a toutefois démissionné dès le 24 août 2018, à la suite de l'alerte sur les conflits d'intérêts par le préfet du Morbihan, « *en raison d'un contexte politique tendu et compliqué* »<sup>62</sup>.

En conséquence, le 31 août 2018, le conseil d'administration a élu l'ancien maire de Val d'Oust à la présidence de la SEM. En réponse aux observations provisoires, celui-ci a indiqué qu'il s'était trouvé « *dans l'obligation d'assumer la transition à la présidence de la SEM EFVOL jusqu'aux élections municipales de 2020* ».

Puis, le 27 novembre 2018, le conseil d'administration a nommé un directeur général délégué, mais sans avoir préalablement désigné le directeur général qu'il était, selon les statuts, chargé d'assister.

---

<sup>60</sup> Articles L. 225-51 et -56 du code de commerce.

<sup>61</sup> Article 21.

<sup>62</sup> Réponse aux observations provisoires de la chambre, datée du 2 avril 2022.

Dès le 13 juin 2019 pourtant, l'ancien président démissionnaire en août 2018, a de nouveau assuré la présidence du conseil d'administration, sans avoir été de nouveau formellement désigné comme tel, et sans que le nouveau président désigné pour le remplacer en août 2018 (l'ancien maire de Val d'Oust) n'ait démissionné. Il a d'ailleurs indiqué devant l'assemblée générale du 28 juin 2019 qu'il « *regrette à ce titre de devoir encore assurer la présidence de l'assemblée alors qu'il est démissionnaire depuis août 2018* ». L'ancien maire n'a en effet jamais déclaré au tribunal de commerce sa désignation en qualité de président de la SEM, ainsi que la réglementation le lui imposait<sup>63</sup> et alors même que le commissaire aux comptes lui avait rappelé cette obligation<sup>64</sup>. Le 7 novembre 2018, il a même déclaré au tribunal de commerce que le président de droit était le président démissionnaire en août 2018. Informé de cette anomalie par le tribunal de commerce le 6 décembre 2019, le président démissionnaire a demandé à l'ancien maire de procéder à la régularisation de la situation par un courrier du 14 décembre 2019, resté sans effet.

Ainsi, entre le 31 août 2018 et le 25 septembre 2020, la SEM a été dirigée par un président désigné mais non déclaré, l'ancien maire, et par un président déclaré mais démissionnaire. À titre d'illustration, l'assemblée générale du 28 juin 2019 a été présidée par le président démissionnaire mais son procès-verbal a été signé par l'ancien maire. Ce dernier a en tout état de cause exercé une influence prépondérante au sein de la société.

Il en a résulté un désintérêt des dirigeants envers la société : le premier président a démissionné de la SEM et du conseil municipal, le second est également démissionnaire et l'ancien maire de Val d'Oust, découragé par le transfert de la compétence funéraire à Ploërmel Communauté, a délaissé le dossier. Cette « *carence de la gouvernance* » est l'une des raisons qui a conduit le commissaire aux comptes à engager une procédure d'alerte en mai 2020 ainsi que la loi le prévoit lorsque la continuité d'exploitation de la société est compromise<sup>65</sup>.

Ainsi, la SEM EFVOL n'a jamais désigné de directeur général et n'a dès lors jamais disposé d'un représentant légal valablement désigné. Elle a en pratique été dirigée par son président, fonction qui au surplus a connu une instabilité et dont le nom du détenteur est demeuré incertain entre septembre 2018 et septembre 2020.

La situation a été régularisée après les élections municipales de mars 2020. Le conseil d'administration du 25 septembre 2020 a élu la nouvelle maire de Val d'Oust en qualité de présidente directrice générale avec pour mandat de procéder à la dissolution de la SEM.

---

<sup>63</sup> Article R. 123-5 code de commerce.

<sup>64</sup> Courrier du 10 septembre 2018.

<sup>65</sup> Article L. 234-1 du code de commerce.

### 3.3.3 Une opacité financière et comptable

Les comptes de la SEM EFVOL, tenus sur l'année civile en vertu de l'article 40 des statuts, devaient être approuvés par l'assemblée générale des actionnaires dans les six mois suivant la clôture de l'exercice puis déposés au greffe du tribunal de commerce pour publication. L'assemblée générale devait se prononcer au vu d'un rapport de gestion élaboré par le conseil d'administration et du rapport du commissaire aux comptes<sup>66</sup>. La méconnaissance de ces obligations est passible de sanctions pénales<sup>67</sup>.

La société a confié la tenue de ses comptes à un cabinet d'expertise comptable, par décision du conseil d'administration du 3 septembre 2016. Le commissaire aux comptes est désigné par les statuts signés par les actionnaires, datés du 25 juin 2016, mais sa nomination ne lui a jamais été formellement notifiée ; il a néanmoins accompli sa mission.

En dépit des rappels à l'ordre réitérés du commissaire aux comptes, les dirigeants de la SEM ont méconnu, à plusieurs titres, leurs obligations financières et comptables.

La première assemblée générale d'approbation des comptes, portant sur la période du 1<sup>er</sup> septembre 2016 au 31 décembre 2017, devait ainsi se tenir avant le 30 juin 2018. La SEM étant alors accaparée par la résolution des conflits d'intérêts identifiés par le préfet, elle a tenu six conseils d'administration au cours du premier semestre 2018, tous consacrés à ce sujet, sans jamais délibérer sur la convocation de l'assemblée générale. Lors du conseil d'administration du 1<sup>er</sup> juin, le commissaire aux comptes a rappelé cette échéance et l'obligation pour le conseil d'administration de se réunir pour convoquer l'assemblée générale au moins quinze jours avant la date de celle-ci<sup>68</sup>. Le président a alors demandé un délai au tribunal de commerce, ainsi que la loi le permet<sup>69</sup>, mais n'a pas ensuite saisi l'occasion du conseil d'administration du 31 août 2018 pour convoquer l'assemblée générale. Après un rappel à l'ordre du commissaire aux comptes le 10 septembre 2018, le conseil d'administration du 21 septembre 2018 a finalement convoqué l'assemblée générale le 27 octobre 2018.

Toutefois, aucun rapport de gestion n'a été élaboré et adressé aux actionnaires et la séance n'a donné lieu à aucun procès-verbal, en méconnaissance de la réglementation<sup>70</sup> : il n'est donc pas possible de s'assurer que les comptes annuels 2017 ont bien été approuvés par les actionnaires ni que ceux-ci ont été informés de la situation financière de la société, qui avait déjà consommé 40 % de ses capitaux.

Tel est en particulier le cas du conseil municipal de la commune de Val d'Oust, actionnaire majoritaire. Le 20 décembre 2018, les adjoints ont ainsi adressé au maire un courrier pour déplorer qu'en dépit de leurs « *multiples demandes* », il leur soit « *impossible d'obtenir des informations précises sur l'évolution actuelle de la SEM (pas de bilan chiffré, peu de comptes rendus) et sur cette procédure de dissolution* ». Ils n'ont pas obtenu les éléments d'information demandés.

<sup>66</sup> Article L. 225-100 du code de commerce. L'obligation de désignation d'un commissaire aux comptes résulte, pour les SEM, de l'article L. 1524-8 du code général des collectivités territoriales.

<sup>67</sup> Article R. 247-3 du code de commerce.

<sup>68</sup> Article 30.2 des statuts.

<sup>69</sup> Article L. 225-100 du code de commerce.

<sup>70</sup> Article R. 225-106 du code de commerce.

S'agissant de l'exercice 2018, l'assemblée générale a été convoquée dans les temps, le 28 juin 2019, et a fait l'objet d'un procès-verbal qui mentionne l'approbation des comptes annuels 2018. Toutefois, le rapport de gestion présenté par le conseil d'administration était délibérément trompeur pour les actionnaires puisqu'il concluait que « *la société va poursuivre son activité, en modifiant ses statuts avec pour objectif de dégager un résultat bénéficiaire* ». Or, à cette date, le conseil municipal de Val d'Oust avait voté le retrait de la commune et la demande de dissolution de la SEM depuis plus d'un an, et la compétence crématorium venait d'être transférée à Ploërmel Communauté.

L'approbation des comptes 2019 a été empêchée par la carence de gouvernance constatée en 2020. Le 11 mai 2020, l'expert-comptable a ainsi refusé d'établir les comptes en l'absence de lettre de mission. Le jour même, le commissaire aux comptes a engagé une procédure d'alerte mais le président de la SEM n'a pas pris les mesures prévues par la loi dans ces circonstances : une proposition de plan de redressement sous quinze jours puis la convocation du conseil d'administration<sup>71</sup>.

La gouvernance de la SEM n'a pu être que progressivement reconstituée à la suite des élections municipales de mars 2020. Une lettre de mission a été adressée à l'expert-comptable suite au conseil d'administration du 25 septembre 2020 et les comptes 2019 n'ont finalement été approuvés, en même temps que les comptes 2020, que par l'assemblée générale du 27 mars 2021.

Les actionnaires et les élus municipaux de Val d'Oust n'ont ainsi été clairement informés des pertes accumulées par la SEM qu'en septembre 2020. En effet, les comptes annuels de la SEM pour 2017 et 2018 n'avaient pas été déposés pour publication auprès du greffe du tribunal de commerce.

De plus, le président n'a jamais donné suite aux demandes d'informations des actionnaires ou des administrateurs, qui constituent pourtant un droit en vertu de l'article 38 des statuts de la société. Tel est par exemple le cas de la demande d'un actionnaire, en vue de la première assemblée générale convoquée le 24 juin 2017, de disposer d'un budget prévisionnel ; ou de la demande d'un administrateur privé, en vue du conseil d'administration du 3 février 2018, visant à connaître la masse salariale de la société alors que le conseil d'administration n'a jamais été informé des conditions de recrutement du chargé d'affaires techniques un an et demi plus tôt.

**En conclusion, les dirigeants de la SEM EFVOL ont largement méconnu les obligations de transparence financière qui leur incombaient, notamment à l'égard des actionnaires et des élus du conseil municipal de Val d'Oust. Ceux-ci n'ont ainsi jamais pu prendre réellement conscience que le capital diminuait, que la pérennité de la société s'était rapidement avérée compromise et qu'ils ne pourraient pas récupérer l'intégralité de leur investissement.**

---

<sup>71</sup> Article L. 234-1 du code de commerce.

### 3.4 L'inaction de l'ancien maire et des dirigeants de la SEM à l'origine de la perte de plus de la moitié des fonds investis

#### 3.4.1 Le refus persistant de remédier aux illégalités puis de dissoudre la SEM

Dès les prémices du projet, le préfet du Morbihan a signalé à plusieurs reprises à la commune les illégalités du mode opératoire qu'elle envisageait. Entre novembre 2014 et juillet 2019, il a adressé quatorze courriers en ce sens à l'ancien maire de Val d'Oust<sup>72</sup>.

En plus de déférer aux observations du préfet, chargé du contrôle de la légalité des actes de la commune et de la SEM<sup>73</sup>, la commune devait obtenir le plein aval du représentant de l'État dans la mesure où celui-ci doit autoriser toute création de crématorium<sup>74</sup>.

Or, le maire de Val d'Oust n'a pas informé son conseil municipal des multiples alertes de la préfecture. Il n'y a été contraint qu'en mars 2018, après que le préfet du Morbihan l'a alerté sur le risque pénal qu'encouraient ses proches ainsi que les élus qui étaient actionnaires de la SEM à titre personnel (voir chapitre 3.2.3). En réponse aux observations provisoires, il a affirmé n'avoir « *pas eu forcément connaissance de tous les courriers de Monsieur le Préfet du Morbihan* ». La chambre observe toutefois que ces courriers lui étaient adressés personnellement en sa qualité de maire, et non au président de la SEM EFVOL, et ont donné lieu à plusieurs réponses de sa part.

Dans un courrier du 9 mars 2018, le sous-préfet de Pontivy indiquait expressément que « *compte tenu des illégalités présentées et de la fragilité de ce montage depuis l'année 2015, date de l'émergence de ce projet, la dissolution (liquidation volontaire) de la SEM EFVOL est aujourd'hui la solution juridique la plus sécurisante pour l'ensemble des collectivités et parties prenantes et éviter tout risque de contentieux* ».

En conséquence, dès le lendemain, le conseil d'administration de la SEM s'est réuni et a décidé de convoquer le 24 mars une assemblée générale extraordinaire pour demander aux actionnaires de se prononcer sur l'avenir de la société.

Parallèlement, le maire a convoqué un conseil municipal extraordinaire le 22 mars 2018. Le 20 mars, il avait reçu un courrier du préfet du Morbihan confirmant les termes du courrier du sous-préfet de Pontivy, en particulier la nécessité de dissoudre la SEM. Le 22 mars, le maire a souhaité que la séance se tienne à huis clos, avant d'informer le conseil des illégalités soulevées par le préfet. Le conseil municipal a alors abrogé les trois délibérations relatives à la constitution de la SEM<sup>75</sup> et a rejeté la demande du maire de mettre à la charge de la commune les pertes que pourraient enregistrer les actionnaires privés.

<sup>72</sup> Courriers du Préfet du Morbihan en date des 20 novembre 2014, 14 avril 2015, 14 mai 2015, 27 juin 2015, 7 juillet 2015, 30 novembre 2015, 31 décembre 2015, 6 mars 2018, 9 mars 2018, 20 mars 2018, 12 décembre 2018, 8 janvier 2019, 23 avril 2019, 18 juillet 2019.

<sup>73</sup> Articles L. 2131-3 du code général des collectivités territoriales.

<sup>74</sup> Article L. 2223-40 du code général des collectivités territoriales.

<sup>75</sup> Délibérations du 15 juin 2015 relative à l'augmentation de capital de la SEM ; du 29 juin 2015 relative à l'augmentation de la participation de la commune au capital de la SEM ; et du 10 décembre 2015 relative à l'apport de la commune au capital de la SEM.

Le 24 mars, lors de l'assemblée générale extraordinaire, la vice-présidente de la SEM a informé les actionnaires que le conseil municipal de Val d'Oust avait abrogé les délibérations de création de la SEM, à la demande du préfet, ce qui privait la société de fondement légal et devait conduire à sa dissolution. Elle a également indiqué que le conseil municipal suivant devait voter le retrait de la commune du capital de la société. Toutefois, alors que la loi lui confère cette compétence à elle seule<sup>76</sup>, l'assemblée générale extraordinaire n'a pris aucune décision relative à la procédure de dissolution. La séance s'est achevée sur un engagement du président qui précise « *qu'il enverra à chaque actionnaire les documents demandés et se rapprochera de la commune de Val d'Oust pour la dissolution* ».

Lors de sa réunion du 4 avril 2018, le conseil municipal de Val d'Oust a comme prévu voté le retrait de la commune du capital de la SEM EFVOL ainsi que la demande de mise en œuvre de la procédure de liquidation et de dissolution de la société. Quelques jours auparavant, le maire avait assuré au préfet du Morbihan que la dissolution de la société était en cours<sup>77</sup>, et l'unique salarié de la SEM avait démissionné<sup>78</sup>.

Or, le maire n'a jamais exécuté la délibération du 4 avril 2018, ainsi que la loi le lui imposait pourtant<sup>79</sup>. Dès le 20 juillet 2018, au cours du second conseil municipal organisé à huis clos, il a fait voter la création d'un groupe de travail pour remanier le projet de crématorium. Puis, lors du conseil du 15 novembre 2018, il a explicitement annoncé qu'il n'engagerait pas la dissolution de la SEM et a trompé les élus en leur affirmant que « *les actionnaires visés par la prise illégale d'intérêts se sont dessaisis de leur titre* », ce qui était faux.

De même, le président de la SEM n'a jamais convoqué une nouvelle assemblée générale extraordinaire pour prononcer la dissolution de la société, ainsi qu'il s'y était engagé le 24 mars. Dès le 14 avril, le conseil d'administration a remis en cause les analyses du préfet et a décidé de consulter un avocat pour étudier les moyens de pérenniser la société. Après avoir été élu président de la SEM le 31 août 2018, le maire n'a pas davantage demandé au conseil d'administration de convoquer l'assemblée générale pour prononcer la dissolution de la société.

Cette inertie a perduré après le transfert de la compétence crématorium à Ploërmel Communauté, engagé le 29 novembre 2018 et finalisé le 13 juin 2019. À compter de cette dernière date, le maire et les dirigeants de la SEM se sont désintéressés de la gestion de la société.

Ainsi, entre avril 2018 et mars 2020, le maire a persisté dans son refus en dépit des rappels à l'ordre du préfet du Morbihan<sup>80</sup> et du commissaire aux comptes de la SEM<sup>81</sup>. Il ressort d'ailleurs du dossier de travail de ce dernier qu'il n'a jamais été informé de la délibération du 4 avril 2018, ce qui aurait pu le conduire à engager plus tôt une procédure d'alerte. Après l'avoir envisagée en avril 2019, il l'a finalement engagée en mai 2020.

---

<sup>76</sup> Article L. 225-246 du code de commerce.

<sup>77</sup> Courrier du 27 mars 2018.

<sup>78</sup> Démission en date du 24 mars 2018.

<sup>79</sup> Article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales.

<sup>80</sup> Courriers du 12 décembre 2018, du 23 avril 2019 et du 18 juillet 2019.

<sup>81</sup> Courrier du 10 septembre 2018.

Le conseil d'administration du 11 juin 2021 a finalement décidé de proposer la dissolution de la société à l'assemblée générale des actionnaires, qui l'a approuvée le 3 juillet 2021. La nouvelle maire de Val d'Oust, désignée présidente directrice générale de la SEM le 25 septembre 2020, a été nommée liquidatrice. L'assemblée générale a finalement arrêté la répartition des fonds à liquider le 7 janvier 2022.

Deux ans durant, le maire de Val d'Oust a ainsi fait obstruction à la mise en œuvre de la décision prise par son conseil municipal. Outre son attachement au projet, son attitude s'explique par son refus d'assumer devant les nombreux actionnaires privés qu'il avait associés au projet le fait qu'ils devraient supporter des pertes à la dissolution de la société. Lors des conseils d'administration des 10 mars et 14 avril 2018, il a ainsi exprimé le souhait que les actionnaires privés ne supportent aucun préjudice financier, ce qui était inenvisageable compte tenu des pertes déjà accumulées par la société.

Or, selon la loi, le maire doit exécuter les délibérations du conseil municipal ; en présence d'un refus de sa part motivé par un intérêt personnel, à l'exclusion de tout intérêt communal, la responsabilité personnelle de celui-ci peut être engagée et la commune est en droit de lui demander une indemnisation au titre du préjudice causé par sa faute<sup>82</sup>.

Il en va de même pour la responsabilité des dirigeants de la SEM, qui peut être engagée pour faute de gestion dès lors qu'ils n'ont pas engagé la dissolution de la société, demandée par l'actionnaire majoritaire, puis se sont ensuite désintéressés de sa gestion<sup>83</sup>.

En réponse aux observations provisoires, l'ancien maire a affirmé qu'il n'était pas opposé à la dissolution de la SEM et que ce sont les actionnaires privés qui souhaitaient poursuivre le projet. La chambre observe que les comptes rendus des conseils municipaux de Val d'Oust et des conseils d'administration de la SEM EFVOL établissent le contraire.

Enfin, la chambre observe que si le préfet du Morbihan, chargé du contrôle de la légalité des actes des collectivités locales a adressé 14 lettres d'observations au maire de Val d'Oust entre 2015 et 2019, il n'a déféré aucune délibération du conseil municipal devant le tribunal administratif ainsi que le lui permettait l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales. En particulier, après que la commune a illégalement attribué le projet de crématorium à la SEM EFVOL par délibération du 3 novembre 2015, la préfecture a demandé communication du dossier de l'appel d'offres pour vérifier les conditions d'attribution. Bien que la commune n'ait pas répondu, le préfet n'a donné aucune suite alors qu'un blocage du projet à ce stade, à un moment où la SEM n'était pas encore constituée, aurait permis d'éviter les errements qui ont suivi et les pertes finalement enregistrées par les actionnaires. Le préfet n'a pas davantage procédé à une saisine en urgence de la chambre régionale des comptes selon la procédure concernant les SEM prévue à l'article L. 1524-2 du code général des collectivités territoriales<sup>84</sup>, comme cette dernière le suggérait dans un courrier du 28 janvier 2019.

---

<sup>82</sup> Voir réponse ministérielle du 25 mai 2004, JO Assemblée nationale, n°32332

<sup>83</sup> Article L. 225-251 du code de commerce.

<sup>84</sup> « Si le représentant de l'État estime qu'une délibération du conseil d'administration, du conseil de surveillance ou des assemblées générales d'une société d'économie mixte locale est de nature à augmenter gravement la charge financière d'une ou plusieurs des collectivités territoriales ou de leurs groupements actionnaires, ou le risque encouru par la ou les collectivités territoriales ou leurs groupements qui ont apporté leur garantie à un emprunt contracté par la société, il saisit, dans le délai d'un mois suivant la date de réception, la chambre régionale des comptes, à charge pour lui d'en informer simultanément la société et les assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou de leurs groupements, actionnaires ou garants. La saisine de la chambre régionale des comptes

**En conclusion, la chambre observe que si le projet de crématorium porté par la SEM EFVOL s'est avéré rapidement compromis, le maire de Val d'Oust a longtemps refusé d'engager la dissolution de la société, alors même que son conseil municipal le lui avait demandé. Les autres dirigeants de la SEM n'ont pas fait preuve de davantage de diligence. Leur refus persistant, notamment motivé par le souhait de ne pas léser les actionnaires privés, a eu pour effet d'aggraver les pertes subies par la société.**

### 3.4.2 Des pertes financières pour la commune et les actionnaires privés

Depuis sa création, la SEM EFVOL est demeurée une société en gestation. Elle a seulement encaissé l'apport en capital de ses actionnaires, soit 287 840 € libérés mais aucun chiffre d'affaires. En l'absence d'activité, la société a donc accumulé les pertes depuis sa création. Elle a en effet assumé des charges de fonctionnement : rémunération du salarié ; honoraires des avocats, de l'expert-comptable et du commissaire aux comptes ; prestations intellectuelles pour la conception du projet de crématorium. La rémunération du salarié entre octobre 2016 et mars 2018 a représenté près de 40 % du total des dépenses.

**Tableau n° 5 : Compte de résultat de la SEM EFVOL**

<i>en €</i>	2016-2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
<i>Charges de personnel</i>	-48 855	-10 004	0	0	0	-58 859
<i>Autres achats et charges externes</i>	-16 512	-9 593	-16 075	-7 160	-9 821	-59 161
<i>dont honoraires divers</i>	-12 744	-4 736	-1 698	-2 071	-8 977	-30 226
<i>Taxes et assimilés</i>	-550	-272	-11 197	0	0	-12 019
<i>Provisions</i>	0	0	-22 056	22 056	0	0
<i>Charges exceptionnelles</i>	0	0	0	-22 056	-86	-22 142
<i>Produits exceptionnels</i>	6	4	3	0	126	139
<i>Résultat financier</i>	813	338	279	154	-4	1 580
<b>= Résultat net</b>	<b>-65 098</b>	<b>-19 527</b>	<b>-49 046</b>	<b>-7 006</b>	<b>-9 785</b>	<b>-150 462</b>

Source : comptes annuels et comptes bancaires.

Ainsi que le permet le plan comptable général, une partie des frais de maîtrise d'œuvre a été immobilisée au bilan (compte 238), et ainsi inscrite à l'actif et non au compte de résultat, pour un montant de 22 056 €. La continuité d'exploitation de la société n'étant plus assurée après le transfert de la compétence crématorium à Ploërmel Communauté en 2019, le commissaire aux comptes a fait déprécier cet actif en 2019 puis l'a fait passer pour perte en 2020 (charge exceptionnelle au compte de résultat).

Or, au 3 juillet 2021, date à laquelle l'assemblée générale a prononcé la dissolution de la société, les capitaux propres étaient de 150 478 € soit la moitié du capital social.

---

*entraîne une seconde lecture par le conseil d'administration ou de surveillance ou par les assemblées générales de la délibération contestée ».*

**Tableau n° 6 : Bilan de la SEM EFVOL à la clôture de la société (3 juillet 2021)**

Actif		Passif	
Trésorerie	142 198 €	Capital social	300 940 €
Autres créances	13 115 €	Résultat cumulé	- 150 462 €
<i>dont capital souscrit non versé</i>	<i>13 100 €</i>	Dettes	4 835 €
<b>Total</b>	<b>155 313 €</b>	<b>Total</b>	<b>155 313 €</b>

Source : comptes annuels.

L'assemblée générale extraordinaire a de nouveau été convoquée le 7 janvier 2022 pour arrêter la répartition des fonds à liquider.

**La SEM EFVOL a ainsi été liquidée cinq ans après sa création et sans avoir réellement été en mesure de réaliser son objet. En définitive, ses actionnaires, privés comme publics, auront perdu la moitié de leur apport en capital. Cette perte s'élève à 80 674 € pour la commune de Val d'Oust.**

## 4 UNE SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE DEVENUE CONFORTABLE EN L'ABSENCE DE NOUVEAUX PROJETS D'INVESTISSEMENT

Les finances de la commune de Val d'Oust sont retranscrites dans un budget unique dont les recettes de fonctionnement représentent environ 2,5 M€.

La commune a clos quatre budgets annexes sur la période : les lotissements du Haut de Quily (2018) et du Clos de la Fontaine (2021), une fois leur commercialisation achevée, d'une part ; la zone d'activité de Bobuay (2018) et l'assainissement (2019) après leur transfert à l'intercommunalité, d'autre part.

### 4.1 Le cycle de fonctionnement

#### 4.1.1 Les recettes de fonctionnement

Les produits de gestion de la commune ont stagné depuis 2016. Certes, les recettes de la taxe d'habitation et des taxes foncières ont progressé de 2,6 % par an soit 110 000 € supplémentaires sur cinq ans. Mais la commune a connu un creux de recettes en 2017, lié à son changement d'intercommunalité ; cette année-là, elle n'a en effet perçu ni droits de mutation (« frais de notaire ») ni fonds de péréquation. Son attribution de compensation, c'est-à-dire les versements effectués par l'intercommunalité, a également baissé de 30 % en 2018 suite au transfert de la zone d'activité de Bobuay.

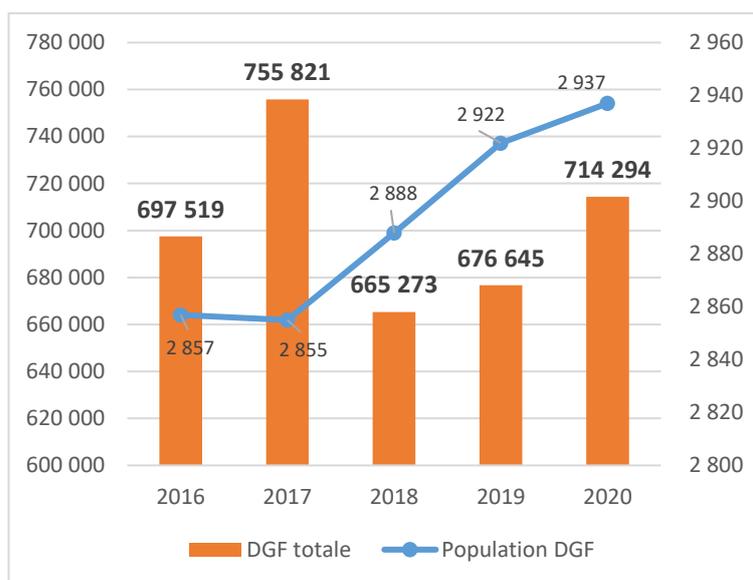
**Tableau n° 7 : Structure des produits de gestion**

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Ressources fiscales propres</i>	1 168 711	1 072 580	1 143 901	1 196 810	1 154 397	-0,3%
<i>dont taxes foncières et d'habitation</i>	1 016 782	1 030 568	1 046 850	1 088 746	1 125 027	2,6%
<i>+ Ressources d'exploitation</i>	192 580	177 679	224 967	278 667	218 777	3,2%
<i>+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	796 167	860 511	769 724	785 065	809 611	0,4%
<i>+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat</i>	355 650	270 060	305 178	227 933	342 441	-0,9%
<b>= Produits de gestion</b>	<b>2 513 108</b>	<b>2 380 290</b>	<b>2 443 769</b>	<b>2 488 474</b>	<b>2 525 226</b>	<b>0,1%</b>

Source : CRC d'après comptes de gestion.

Ces pertes de recettes ont été amorties par les dotations de l'État. En sa qualité de commune nouvelle, Val d'Oust a en effet perçu un bonus de dotation globale de fonctionnement en 2016 et 2017, et a été exemptée de contribution au redressement des finances publiques<sup>85</sup>. De plus, depuis qu'elle ne bénéficie plus du bonus, la commune voit ses dotations progresser chaque année à la faveur de l'augmentation de sa population. Elle a ainsi dépassé en 2020 le niveau de 2016, alors majoré par le bonus « commune nouvelle ».

Graphique n° 2 : Dotation globale de fonctionnement



Source : CRC d'après comptes de gestion.

La commune a également bénéficié d'une hausse de près de 100 000 € des recettes des services et bâtiment publics, principalement de l'accueil périscolaire et de la cantine du fait d'une augmentation du nombre d'enfants sur le territoire. L'ouverture de la nouvelle salle des fêtes de Quily a également produit un effet. Ces recettes ont connu en 2020 une baisse ponctuelle du fait des mesures de lutte contre l'épidémie de coronavirus.

Les ressources fiscales ont progressé du seul fait de la croissance des bases, les taux étant stables depuis la création de la commune nouvelle.

Tableau n° 8 : Eléments de fiscalité

	2017		2020	
	Val d'Oust	Moyenne	Val d'Oust	Moyenne
<i>en € / habitant</i>	<b>Bases</b>			
<i>Taxe d'habitation</i>	915	1 245	934	1 317
<i>Taxe foncier bâti</i>	850	1 103	923	1 180
<i>Taxe foncier non bâti</i>	41	33	41	35
<i>en %</i>	<b>Taux</b>			
<i>Taxe d'habitation</i>	16,84%	13,27%	16,85%	13,44%
<i>Taxe foncier bâti</i>	23,90%	17,58%	23,88%	17,67%
<i>Taxe foncier non bâti</i>	57,64%	49,45%	57,64%	48,95%
<i>en € / habitant</i>	<b>Produit</b>			
<i>Taxe d'habitation</i>	154	165	158	177
<i>Taxe foncier bâti</i>	203	194	221	209
<i>Taxe foncier non bâti</i>	24	16	24	17
<b>Total</b>	<b>381</b>	<b>375</b>	<b>403</b>	<b>403</b>

Source : DGFIP et DGCL, communes de 2 000 à 3 500 habitants.

<sup>85</sup> Article L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales.

La commune dispose toutefois de peu de marges de manœuvre en matière fiscale. D'une part, le rendement des impôts s'inscrit dans la moyenne mais pour y parvenir, la commune doit appliquer des taux nettement supérieurs à la moyenne car les bases sont faibles. Il en résulte que le contribuable communal consent un effort fiscal supérieur à la moyenne des communes comparables<sup>86</sup>.

En outre, les taux d'imposition votés par la commune nouvelle correspondent à la moyenne des taux auparavant pratiqués par les trois communes déléguées. Toutefois, ces taux moyens n'ont pas été immédiatement appliqués aux contribuables : il est prévu une convergence progressive sur une période de douze ans<sup>87</sup>. Aussi, depuis 2016 et jusqu'en 2027, les taux des impôts directs locaux augmentent au Roc-Saint-André et à Quily, où ils sont inférieurs à la moyenne, et baissent à La Chapelle-Caro, où ils y sont supérieurs.

**Tableau n° 9 : Taux des impôts directs locaux en vigueur en 2015**

<i>Commune</i>	<b>Taxe d'habitation</b>	<b>Taxe sur le foncier bâti</b>	<b>Taxe sur le foncier non bâti</b>
<i>Le Roc-Saint-André</i>	16,80%	22,34%	33,68%
<i>La Chapelle-Caro</i>	18,75%	26,50%	56,03%
<i>Quily</i>	9,70%	15,16%	63,42%
<b>Taux moyen</b>	<b>15,08%</b>	<b>21,33%</b>	<b>51,04%</b>

Source : DGFIP et DGCL.

En tout état de cause, le levier fiscal n'aura pas à être actionné pour financer les investissements des prochaines années (voir chapitre 4.4).

#### 4.1.2 Les dépenses de fonctionnement

Les charges de gestion ont sensiblement progressé entre 2016 et 2019 (14 %) avant de baisser de 117 000 € en 2020, principalement du fait des mesures sanitaires prises en réponse au coronavirus.

<sup>86</sup> 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 Val d'Oust, et le produit théorique qui résulterait de l'application aux bases fiscales de la commune des taux moyens nationaux d'imposition. En 2020, il était de 1,30 à Val d'Oust contre 1,08 en moyenne dans les communes de moins de 3 500 habitants.

<sup>87</sup> Article 1638 du code général des impôts.

**Tableau n° 10 : Structure des dépenses de fonctionnement**

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	454 877	587 390	561 628	626 362	537 650	4,3%
+ <i>Charges de personnel</i>	511 583	544 249	538 267	573 453	597 669	4,0%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	63 312	41 925	52 298	54 451	58 785	-1,8%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	469 164	451 668	405 599	450 828	394 424	-4,2%
<b>= <i>Charges de gestion</i></b>	<b>1 498 936</b>	<b>1 625 232</b>	<b>1 557 792</b>	<b>1 705 094</b>	<b>1 588 528</b>	1,5%
+ <i>Charges d'intérêts</i>	97 637	92 918	195 070	75 805	63 192	-10%
<b>= <i>Charges courantes</i></b>	<b>1 596 573</b>	<b>1 718 150</b>	<b>1 752 863</b>	<b>1 780 900</b>	<b>1 651 720</b>	0,85%
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	32%	32%	31%	32%	36%	

Source : comptes de gestion ; calculs CRC.

Les dépenses de personnel ont connu une augmentation dynamique, de 4 % par an, qui s'explique par des recrutements contractuels. La part des dépenses de personnel dans les charges courantes a ainsi augmenté, mais demeure néanmoins très inférieure à la moyenne des communes comparables<sup>88</sup>. Cette situation atypique devrait perdurer car la commune n'envisage pas de recrutements au cours des prochaines années.

Les charges générales ont également progressé de près de 40 % entre 2016 et 2019 du fait de la mise en place d'une prestation de cantine scolaire délivrée par un ESAT (+75 000 €) et d'un doublement des dépenses d'entretien de voirie. Elles ont toutefois diminué de près de 100 000 € (15 %) en 2020 en raison des moindres dépenses engagées par les services publics scolaires et périscolaires pendant les confinements sanitaires.

Les subventions versées par la commune sont globalement stables et s'inscrivent dans la moyenne des communes bretonnes de moins de 3 500 habitants.

#### 4.1.3 Les soldes intermédiaires de gestion

Depuis 2016, l'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement brut de la commune ont évolué de façon erratique d'une année sur l'autre mais sont demeurés à des niveaux élevés. Rapportés aux produits de gestion, ils sont supérieurs à ceux de 75% des communes bretonnes de moins de 3 500 habitants.

<sup>88</sup> 52% en 2020 pour les communes de moins de 3 500 habitants (source : DGFIP).

Tableau n° 11 : Soldes intermédiaires de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Produits de gestion	2 513 108	2 380 290	2 443 769	2 488 474	2 525 226	0,1%
- Charges de gestion	1 498 936	1 625 232	1 557 793	1 705 095	1 588 529	1,5%
<b>= Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>1 014 171</b>	<b>755 058</b>	<b>885 976</b>	<b>783 380</b>	<b>936 698</b>	<b>-2,0%</b>
en % des produits de gestion	40%	28,5%	36%	31,5%	37%	n.s.
<i>Moyenne régionale communes &lt; 3500 habitants</i>					28%	n.s.
+/- Résultat financier	-97 637	-92 918	-195 070	-75 805	-63 192	-10,3%
+/- Résultat exceptionnel	-46 800	-48 542	960	-25 797	1 846	ns
<b>(=) Capacité d'autofinancement (CAF) brute</b>	<b>869 734</b>	<b>613 599</b>	<b>691 866</b>	<b>681 777</b>	<b>875 352</b>	<b>0,2%</b>
en % des produits de gestion	35%	26%	28%	27%	35%	n.s.
<i>Moyenne régionale communes &lt; 3500 habitants</i>					20%	n.s.
(-) dotations aux amortissements et aux provisions	0	13 331	440	16 799	12 467	
<b>= Résultat de fonctionnement</b>	<b>869 734</b>	<b>600 267</b>	<b>691 426</b>	<b>664 978</b>	<b>862 885</b>	<b>-0,2%</b>

Source : CRC d'après comptes de gestion.

## 4.2 Le financement des investissements

La commune de Val d'Oust a investi 3,3 M€ entre 2016 et 2020 soit un niveau inférieur à la moyenne nationale des communes comparables<sup>89</sup>.

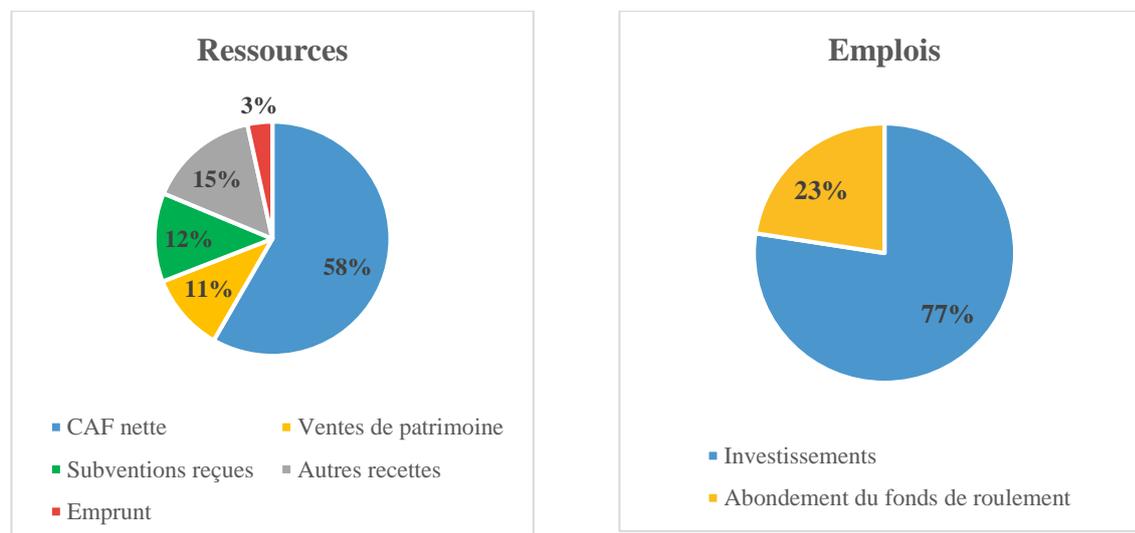
La plupart des investissements réalisés sont ceux que les communes déléguées avaient engagés ou identifiés avant la création de la commune nouvelle, et qui figuraient dans la charte à hauteur de 3 M€. Ils ont consisté en des travaux sur le réseau d'assainissement du Roc-Saint-André (1,2 M€), des travaux d'aménagement du centre-bourg de La Chapelle-Caro (1 M€), la modernisation d'un bâtiment accueillant des entreprises à La Chapelle-Caro (0,3 M€), l'extension de la salle des fêtes de Quily (0,18 M€), la création d'un atelier relais à Quily (0,2 M€), l'extension du lotissement du Clos de la Fontaine (0,13 M€).

Le programme d'investissement prévu dans la charte a été achevé en 2019. Les dissensions au sein du conseil municipal ayant empêché l'identification d'investissements structurants pour la commune nouvelle, seules des dépenses d'entretien courant ont été réalisées en 2020 et en 2021.

<sup>89</sup> 1 222 € par habitant contre 1 556 € en moyenne dans les communes de moins de 3 500 habitants.

La commune a largement autofinancé ses investissements et a même dégagé 0,9 M€ d'excédent de financement par rapport à ses besoins. Elle n'a recouru à l'emprunt qu'en 2016, sans en avoir besoin, pour abonder le capital de la SEM Établissement funéraire du Val d'Oust et de Lanvaux qu'elle venait de créer. Ainsi, près d'un quart des ressources dégagées n'ont pas été employées et ont abondé le fonds de roulement, principalement en 2020.

**Tableau n° 12 : Le financement des investissements**



en €	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
<b>CAF brute</b>	<b>869 734</b>	<b>613 599</b>	<b>691 866</b>	<b>681 777</b>	<b>875 352</b>	<b>3 732 329</b>
- Annuité en capital de la dette	200 432	207 059	204 052	197 983	192 144	1 001 670
<b>= CAF nette ou disponible</b>	<b>669 302</b>	<b>406 540</b>	<b>487 814</b>	<b>483 794</b>	<b>683 208</b>	<b>2 730 659</b>
+ TLE et taxe d'aménagement	17 266	20 294	15 939	25 045	21 810	100 355
+ Fonds de compensation de la TVA	0	85 829	201 927	119 119	97 995	504 870
+ Subventions d'investissement reçues	13 223	277 319	178 983	81 130	24 153	574 808
+ Fonds affectés à l'équipement / Amendes de police	4 530	12 320	0	64 744	28 260	109 854
+ Produits de cession	173 194	80 263	24 670	0	226 252	504 379
<b>= Financement propre disponible</b>	<b>877 515</b>	<b>882 565</b>	<b>909 333</b>	<b>773 833</b>	<b>1 081 679</b>	<b>4 524 924</b>
<i>Financement propre disponible / Dépenses d'équipement</i>						<i>135%</i>
- Dépenses d'équipement	355 537	1 346 952	642 179	740 732	260 761	3 346 162
- Subventions d'équipement	0	2 200	218 361	10 194	0	230 754
- Investissements financiers nets	307 666	-7 400	-23 408	-9 300	-164 775	102 784
+/- Variation dettes et cautionnements	-80	1 454	-1 596	-58 641	82	-58 780
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>214 392</b>	<b>-460 640</b>	<b>73 796</b>	<b>90 847</b>	<b>985 610</b>	<b>904 005</b>
Nouveaux emprunts de l'année	160 000	0	0	0	0	160 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	374 392	-460 640	73 796	90 847	975 859	1 054 257

Source : CRC d'après comptes de gestion.

## 4.3 La situation bilancielle

### 4.3.1 Un endettement en baisse

La commune s'est désendettée de 37 % depuis 2016. Son encours de dette est passé de 2,85 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2016 à 1,8 M€ au 31 décembre 2020. Son niveau d'endettement est désormais inférieur à la moyenne des communes comparables alors qu'il y était supérieur de moitié en 2016.

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, était de seulement deux ans, très loin du seuil prudentiel de douze ans utilisé comme référence par la loi<sup>90</sup>.

**Tableau n° 13 : L'endettement communal**

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Encours de dette consolidé au 31 décembre (A)</i>	2 613 249	2 404 736	2 202 280	2 004 164	1 811 947
<i>CAF brute (B)</i>	869 734	613 599	691 866	681 777	875 352
<b><i>Capacité de désendettement en années (A/B)</i></b>	<b>3,0</b>	<b>3,9</b>	<b>3,2</b>	<b>2,9</b>	<b>2,1</b>
<i>Encours de la dette par habitant</i>	967	892	804	724	652
<i>Moyenne de l'encours de la dette par habitant (communes 2000-3500 habitants)</i>	685	702	701	703	684

Source : CRC d'après comptes de gestion ; DGCL.

La structure des emprunts, tous à taux fixes, est peu risquée<sup>91</sup>. Elle est toutefois très dépendante d'un seul créancier qui détient près des trois quarts de sa dette. Or, depuis la création de la commune nouvelle, aucune renégociation des emprunts n'a été étudiée alors qu'ils présentent un taux moyen de 3,5 %, nettement supérieur aux prix actuels du marché<sup>92</sup>. La commune nouvelle conserve ainsi des marges de manœuvre pour renégocier sa dette et en réduire le coût.

<sup>90</sup> Article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

<sup>91</sup> 100% de l'encours en 1A selon la typologie de la Charte Gissler.

<sup>92</sup> Le taux moyen obtenu par les communes de moins de 10 000 habitants était de 0,75% en 2020 (source : Observatoire 2020 de la dette Finance Active.)

**Tableau n° 14 : Détail des emprunts en cours au 31 décembre 2020**

Références emprunts	Durée résiduelle	Taux d'intérêt	Montant nominal de l'emprunt initial (en €)	Capital restant dû au 31/12/2020 (en €)	Part du total (en %)
<b>E2- EMPRUNT LCC 24</b> n°MON262013EUR/MON50 9740EUR Dexia CLF 2007	1 an	5,08%	140 000	27 063,68	1,5%
<b>E8- EMPRUNT ROC</b> n°22930968811 CA 2002	1 an	5,75%	304 898	18 772,09	1,1%
<b>E3- EMPRUNT LCC 27</b> n°00035404186 CA 2009	3 ans	3,70%	250 000	80 679,99	4,5%
<b>E5- EMPRUNT Q7 n°</b> 00037957140 CA 2010	4 ans	3,33%	150 000	55 780,78	3,1%
<b>E1- EMPRUNT LCC 16 n°</b> 00011945476 CA 2007	4 ans	4,46%	500 000	138 888,86	7,3%
<b>E7- EMPRUNT ROC</b> n°22930968810 CA 2001	5 ans	6,35%	304 898	103 893,99	5,8%
<b>E4- EMPRUNT LCC 28 n°</b> 00037280604 CA 2010	9 ans	1,31%	428 000	289 469,82	16,3%
<b>E10- EMPRUNT ROC</b> n°MON204965EUR Dexia CLF 2003	13 ans	5,22%	533 572	322 616,77	18,1%
<b>E9- EMPRUNT ROC</b> n°00040914500 CA 2011	16 ans	4,30%	500 000	368 995,90	20,7%
<b>E6- EMPRUNT Q10 n°</b> 10000119033 CA 2015	14 ans	1,95%	300 000	235 562,95	13,2%
<b>E11-EMPRUNT VDO</b> Crématorium n°5136761 CDC 2016	25 ans	1,75%	160 000	137 333,39	7,7%
<b>TOTAL</b>	-	-	<b>3 571 368</b>	<b>1 779 058</b>	100%

Source : contrats d'emprunts ; comptes administratifs ; calculs CRC.

La renégociation d'un emprunt présente un intérêt lorsque sa durée résiduelle est significative et que son taux est élevé. La commune détient au moins trois emprunts répondant à ces conditions (surlignés dans le tableau n°14) et représentant 45 % de son encours total. Elle gagnerait donc à les renégocier et, de manière générale, à se rapprocher de son créancier principal pour engager un réexamen global de sa dette, avant que les taux de marchés ne remontent significativement.

#### 4.3.2 Un fonds de roulement et une trésorerie confortables

La commune dispose depuis sa création d'un fonds de roulement et d'une trésorerie confortables, qui ont été encore abondés en 2020 par l'excédent de financement généré à hauteur de 0,9 M€. Fin 2020, la commune disposait ainsi de suffisamment de trésorerie pour couvrir près d'une année de charges courantes ou pour rembourser en une fois 80 % de sa dette.

**Tableau n° 15 : La constitution de la trésorerie**

au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement	1 183 125	722 485	734 599	825 450	1 817 992
- Besoin en fonds de roulement	252 204	174 905	274 543	332 624	369 058
<b>= Trésorerie</b>	<b>930 922</b>	<b>547 581</b>	<b>460 056</b>	<b>492 826</b>	<b>1 448 933</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>213</i>	<i>111</i>	<i>96</i>	<i>101</i>	<i>320</i>

Source : comptes de gestion ; calculs CRC.

**La commune de Val d'Oust présente donc une situation financière confortable. La suspension des nouveaux projets d'investissement du fait de la mise en place chaotique de la commune nouvelle l'a conduite à thésauriser ses excédents, qu'elle devra désormais employer pour financer ses investissements à venir.**

#### 4.4 Perspectives financières

La commune n'a pas établi de programme pluriannuel d'investissement ni de projections financières. La chambre en a élaboré une sur les années 2021-2025 en dialogue avec la commune.

Dans ce cadre, quatre principales opérations d'investissement ont été identifiées :

- la construction d'un centre de loisirs pour 0,4 M€ sur la commune du Roc-Saint-André ;
- l'aménagement d'une médiathèque dans les locaux de l'ancienne école du Roc-Saint-André, pour 1,4 M€ ;
- la création d'un rond-point sur la route reliant La Chapelle-Caro et le Roc-Saint-André, desservant le parking d'une entreprise industrielle, pour 0,2 M€ ;
- la création d'un lotissement au lieu-dit La Basse Chapelle, pour un coût encore indéterminé.

La chambre a donc retenu les hypothèses ci-après :

**Tableau n° 16 : Perspectives financières - hypothèses**

<i>Dépense / recette</i>	<i>Hypothèses</i>	<i>Remarques</i>
<i>Ressources fiscales propres</i>	+ 4,4% en 2022 + 2% par an	Pas de hausse des taux prévue. Sur la période 2016-2020, les impôts directs locaux ont progressé de 2,6% par an. Cette évolution a été en partie neutralisée par les aléas des impôts sur l'urbanisme. Aussi, compte tenu de la constance de la dynamique démographique, est retenue une hypothèse au fil de l'eau basée sur les seuls impôts directs locaux, mais un peu plus prudente que sur la période passée.  Prise en compte en 2022 de la revalorisation des bases de 3,4%.
<i>Ressources d'exploitation</i>	+ 15% en 2021 ; + 12% en 2022 ; Puis +1%	Retour à la normale avant crise sanitaire sur deux ans (2021 et 2022). Puis progression plus lente que sur la période précédente (10%/an sur 2016-2019).
<i>Dotations</i>	+ 1% par an	Poursuite de la tendance à l'augmentation constatée depuis 2018. Évolution alignée sur les hypothèses de progression de la population du plan local d'urbanisme (PLU), qui pour le moment se confirment.
<i>Fiscalité reversée (État + EPCI)</i>	+ 0% par an	Baisse sur la période 2016-2020 liée au changement d'intercommunalité. Hypothèse de stabilité d'ici à 2026.
<i>Charges générales</i>	+3% par an entre 2021 et 2023  +3,5% par an ensuite	Hausse dynamique sur la période 2016-2020 (4,3%/an). La réorganisation des services pour mettre fin aux doublons entre les communes déléguées devrait neutraliser le retour au rythme de croisière de dépenses courantes réduites par la crise sanitaire. Une progression de 3% par an est anticipée, notamment en raison des besoins en matériel et en interventions des services techniques. Cependant, cette hausse est renforcée à 3,5% en 2024 et en 2025 pour tenir compte des frais de fonctionnement de la médiathèque et du coût des fluides pour les 2 nouveaux bureaux rajoutés (urbanisme + permanence des élus).
<i>Charges de personnel</i>	+ 3% par an	La commune disposant d'un effectif réduit, la perspective est à la hausse plutôt qu'à la baisse. Il est dès lors proposé une progression de 3% par an, légèrement moindre que la période passée (4%/an).
<i>Subventions de fonctionnement</i>	+ 5% par an	Stabilité des subventions aux associations mais progression régulière de la subvention au CCAS pour assurer son équilibre financier.
<i>Autres charges de gestion</i>	450 000 € en 2021  Puis +2% par an	Recouvre principalement les contributions aux syndicats mixtes scolaire et sportif. Il est retenu le montant le plus haut de ces dernières années : 0,45 M€. Puis évolution de 2% par an pour inclure un éventuel ajustement sur l'inflation des indemnités des élus.
<i>Produits de cession</i>	504 000 € en 5 ans entre 2016 et 2020 mais en lien avec 2 grosses cessions.  20 000 € en 2021 ; 30 000 € par an les années suivantes, la commune réalisant une étude sur l'avenir de plusieurs bâtiments communaux susceptibles d'être cédés.	
<i>Subventions d'investissement</i>	5 000 € en 2021 ; 50 000 € en moyenne les années suivantes.	
<i>Dépenses d'équipement</i>	Les trois opérations identifiées à la demande de la chambre pour un coût total de 2 M€. Lotissement exclu en l'absence de chiffre.  0,4 M€ de dépenses courantes par an dont 0,15 M€ de voirie.	

Source : Chambre régionale des comptes.

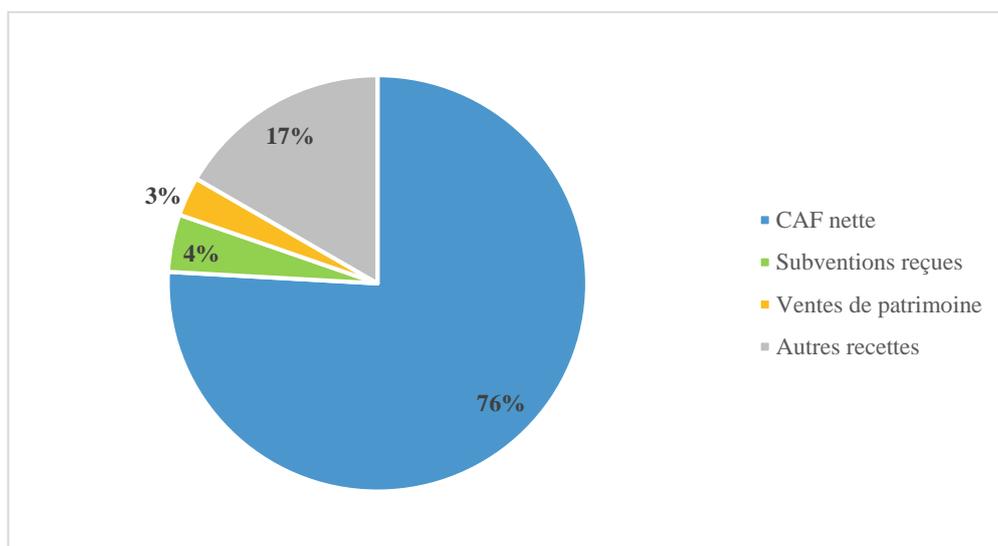
En application de ces hypothèses, l'excédent brut de fonctionnement et l'autofinancement brut se stabiliseraient à un niveau satisfaisant. Représentant plus de 30 % des produits de gestion, ils demeureraient supérieurs aux niveaux constatés dans trois quarts des communes bretonnes de moins de 3 500 habitants en 2020.

**Tableau n° 17 : Perspectives financières – le cycle de fonctionnement**

en €	2021	2022	2023	2024	2025	Variation annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres</i>	1 177 000	1 229 000	1 254 000	1 279 000	1 305 000	2,6%
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	252 000	282 000	285 000	287 000	290 000	3,6%
+ <i>Ressources institutionnelles</i>	818 000	826 000	834 000	842 000	851 000	1,0%
+ <i>Fiscalité reversée</i>	342 000	342 000	342 000	342 000	342 000	0,0%
<b>= Produits de gestion</b>	<b>2 589 000</b>	<b>2 679 000</b>	<b>2 715 000</b>	<b>2 751 000</b>	<b>2 788 000</b>	<b>1,9%</b>
<i>Charges à caractère général</i>	554 000	570 000	588 000	608 000	629 000	3,2%
+ <i>Charges de personnel</i>	616 000	634 000	653 000	673 000	693 000	3,0%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	62 000	65 000	68 000	71 000	75 000	5,0%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	450 000	459 000	468 000	477 000	487 000	2,0%
<b>= Charges de gestion</b>	<b>1 681 000</b>	<b>1 728 000</b>	<b>1 776 000</b>	<b>1 829 000</b>	<b>1 884 000</b>	<b>2,9%</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>908 000</b>	<b>951 000</b>	<b>939 000</b>	<b>922 000</b>	<b>904 000</b>	<b>-0,1%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	35%	36%	35%	34%	32%	so
+/- <i>Résultat financier</i>	-59 000	-52 000	-44 000	-37 000	-32 000	-14%
<b>= CAF brute</b>	<b>850 000</b>	<b>850 000</b>	<b>895 000</b>	<b>885 000</b>	<b>873 000</b>	<b>0,7%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	33%	32%	33%	32%	31%	

Source : calculs CRC.

La commune dégagerait ainsi suffisamment d'autofinancement disponible pour financer 76 % de son programme d'investissement prévisionnel. Compte tenu des autres recettes d'investissement attendues, elle serait en mesure d'en boucler le financement sans recourir à l'emprunt et pourrait même abonder son fonds de roulement, déjà confortable, de près de 0,6 M€.

**Tableau n° 18 : Perspectives financières – le financement des investissements**

en €	2021	2022	2023	2024	2025	Cumul
<i>CAF brute</i>	850 000	850 000	895 000	885 000	873 000	4 351 000
- Annuité en capital de la dette	182 000	169 000	157 000	153 000	133 000	794 000
<b>= CAF nette ou disponible</b>	<b>668 000</b>	<b>680 000</b>	<b>738 000</b>	<b>732 000</b>	<b>740 000</b>	<b>3 557 000</b>
+ TLE et taxe d'aménagement	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	100 000
+ FCTVA	43 000	66 000	148 000	148 000	148 000	551 000
+ Subventions d'investissement	5 000	50 000	50 000	50 000	50 000	205 000
+ Amendes de police	22 000	22 000	22 000	22 000	22 000	110 000
+ Produits de cession	20 000	30 000	30 000	30 000	30 000	140 000
<b>= Financement propre</b>	<b>777 000</b>	<b>868 000</b>	<b>1 012 000</b>	<b>1 006 000</b>	<b>1 014 000</b>	<b>4 677 000</b>
<i>Financement propre / dépenses d'équipement</i>						<i>114 %</i>
- Dépenses d'équipement	400 000	927 000	927 000	927 000	927 000	4 108 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	378 000	-59 000	85 000	79 000	87 000	569 000
- Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0	0
= Variation du fonds de roulement	377 000	-59 000	88 000	86 000	98 000	569 000

Source : calculs chambre régionale des comptes.

La commune consoliderait ainsi son fonds de roulement et continuerait de se désendetter. D'ici à 2025, son encours de dette devrait diminuer de 45%. Sa capacité de désendettement, d'à peine plus d'un an, la placerait dans une situation plus favorable que celle de 90 % des communes bretonnes de moins de 3 500 habitants.

**Tableau n° 19 : Perspectives financières – Situation bilancielle**

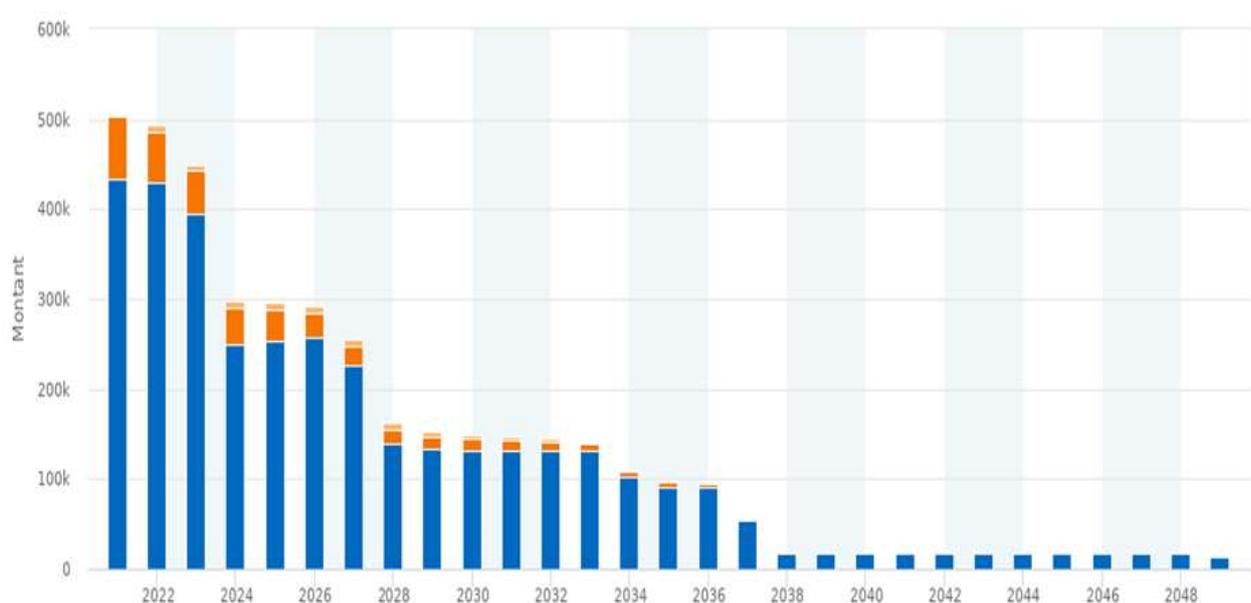
<i>au 31 décembre, en €</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Fonds de roulement</i>	1 818 000	2 195 000	2 137 000	2 222 000	2 300 000	2 387 000
<i>Encours de dette</i>	1 812 000	1 630 000	1 461 000	1 304 000	1 151 000	1 018 000
<i>Encours par habitant</i>	652	583	520	462	406	357
<i>Capacité de désendettement (en années)</i>	2,1	1,9	1,8	1,5	1,3	1,2

Source : calculs chambre régionale des comptes.

**La commune de Val d'Oust devrait donc conserver, au cours des cinq prochaines années, une situation financière confortable. Elle financerait largement son programme d'investissement et dégagerait même un excédent de financement de près de 0,6 M€. La chambre l'invite à ne pas thésauriser cet excédent, qu'elle pourrait mobiliser de trois façons : pour étoffer les services offerts à la population, pour investir davantage ou pour baisser les taux des impôts locaux.**

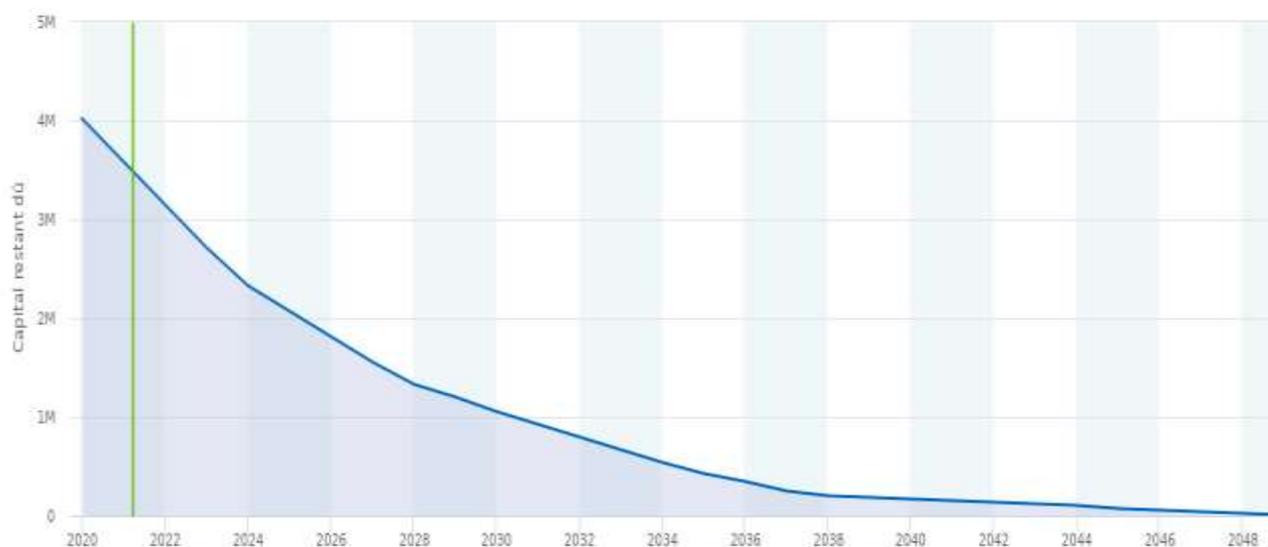
## Annexe n° 1. Profil d'amortissement de la dette

Graphique n° 1 : Echancier prévisionnel de l'annuité de la dette



Source : Budget primitif 2021 (la partie orange, qui correspond aux emprunts relatifs à l'assainissement, ne doit pas être prise en compte).

Graphique n° 2 : Profil d'extinction de la dette communale



Source : Budget primitif 2021.

## **RÉPONSE DE L'ANCIEN ORDONNATEUR**

Seul le premier courrier de réponse de M. Guégan est joint au présent rapport, les courriers suivants, enregistrés les 29 juillet, 4 et 5 août 2022 et les annexes jointes n'apportant pas d'éléments supplémentaires.



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