



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE BECHEREL (Ille-et-Vilaine)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 30 mars 2023.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	4
1 Une commune singulière dans la métropole rennaise	5
1.1 La commune et son environnement institutionnel	5
1.2 Les spécificités de la commune	6
1.2.1 Une offre associative et de services importante pour une commune de cette taille	6
1.2.2 Un patrimoine communal ancien, riche et atypique dont l’entretien représente une charge importante.....	6
1.2.3 Une commune qui concentre une importante activité économique.....	7
1.3 Une population en diminution	7
1.3.1 Evolution démographique	7
1.3.2 Une répartition contrastée de la population par catégories socio-professionnelles	9
2 La situation financière	11
2.1 La fiabilité des comptes	11
2.1.1 L’absence de comptabilité d’engagement	11
2.1.2 Un défaut de concordance entre l’état de la dette aux comptes administratifs et aux comptes de gestion.....	12
2.2 L’analyse de la situation financière	12
2.2.1 Les recettes de fonctionnement	12
2.2.2 Les dépenses de fonctionnement.....	18
2.2.3 La formation de l’autofinancement	21
2.2.4 La dette de la commune.....	23
2.2.5 Des dépenses d’équipement fortement contraintes	25
3 Les pistes de rétablissement de la situation financière de la commune.....	28
3.1 Une section de fonctionnement à piloter sous contrainte	28
3.2 Repenser le périmètre d’intervention de la commune afin de limiter la croissance de ses charges.....	29
3.2.1 La sortie du SIPE du secteur de Romillé.....	29
3.2.2 La renégociation de la répartition des charges du SIVU de Bécherel Longaulnay	30
3.2.3 L’avenir du théâtre municipal	30
TABLE DES ANNEXES.....	31

SYNTHÈSE

La commune de Bécherel est située au nord-ouest de Rennes, à la limite des Côtes-d'Armor. Bien qu'appartenant à Rennes Métropole, elle se situe dans un environnement rural et demeure éloignée des principaux axes routiers. Elle voit sa population diminuer depuis une dizaine d'années et sa sociologie évoluer. L'installation de nouveaux habitants s'est en effet accompagnée d'une diminution des revenus des foyers et d'une plus grande hétérogénéité des profils des familles, plus largement composées de professions salariées et intermédiaires qu'auparavant.

D'une faible superficie, la commune est densément peuplée. Labellisée « Petite Cité de Caractère » et « Cité du livre », elle possède un patrimoine ancien et riche, mêlant de vieilles bâtisses et des remparts médiévaux, qui occupe une part importante de son territoire. Anciennement chef-lieu de canton avant la réforme de 2014, la commune possède des services et commerces assurant une vitalité locale importante, mais aussi de nombreux services et équipements publics de proximité (école maternelle publique, école privée, cantine scolaire, théâtre communal et nombreux espaces verts), ce qui se traduit par la conservation d'importantes charges de centralité.

Les différentes réformes relatives aux dotations et à la fiscalité locale ont contraint les ressources de la commune et ont entraîné une réduction de ses marges de manœuvre fiscales. En outre, ses dépenses de fonctionnement ont continué d'augmenter, malgré un suivi et une gestion rigoureuse, notamment sous le poids des services publics locaux historiques ancrés sur la commune. Ce phénomène, conjugué à une faible progression des ressources de fonctionnement, se traduit par un effet de ciseau structurel dans l'évolution des dépenses et des recettes.

Le levier fiscal étant déjà fortement mobilisé en comparaison des communes de même strate, la commune doit chercher à maintenir une croissance de ses ressources issues de l'utilisation de son patrimoine, en particulier des revenus locatifs. Les investissements réalisés au cours de la période de contrôle, bien que peu nombreux, ont été notamment financés par d'importantes subventions. Elle devra poursuivre cette stratégie de recherche de partenariats pour faire face aux besoins liés au renouvellement et à la préservation de son patrimoine.

La commune ne dégage en effet plus assez d'autofinancement pour couvrir les annuités en capital de sa dette, malgré la diminution significative de son encours. Les investissements sont donc largement financés par la vente du patrimoine communal qui permet, ponctuellement, de boucler le financement des dépenses d'équipement ou de rénovation urgentes, dont le décalage ne peut plus s'opérer.

A l'avenir, malgré le contexte économique caractérisé par une reprise de l'inflation, la commune pourra améliorer sa situation financière, à la condition qu'elle parvienne à contenir ses dépenses de fonctionnement. Par ailleurs, la fiscalité locale, grâce à des projets d'urbanisation, pourrait connaître une dynamique favorable, tandis que les services publics communaux existants sont dimensionnés pour accueillir de nouveaux habitants.

La commune ne devrait toutefois pas retrouver un niveau d'autofinancement comparable à celui des communes de sa strate. La chambre l'invite donc à poursuivre sa réflexion sur le périmètre de ses interventions et sur sa place au sein des différents syndicats de communes dont elle est membre.

RECOMMANDATIONS

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels au respect des lois et règlements suivants :

Recommandation n° 1 Mettre en place dès que possible une comptabilité d'engagement. 11

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

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

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Bécherel à compter de l'exercice 2017. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 14 décembre 2022 auprès de Mme Mélina Parmentier, maire en fonction.

L'entretien de début de contrôle et celui de fin de contrôle prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières ont été menés avec Mme Parmentier les 19 décembre 2022 et 13 janvier 2023.

La chambre, lors de sa séance du 31 janvier 2023, a arrêté ses observations provisoires.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 17 février 2023 à Mme Parmentier. Des extraits de ce rapport ont été notifiés à la présidente de Rennes Métropole le 17 février 2023, au président du syndicat intercommunal à vocation unique de Bécherel Longaulnay le 23 février 2023 et au président du syndicat intercommunal de la petite enfance de Bécherel et de Romillé le 2 mars 2023. Une communication administrative a également été adressée au préfet d'Ille-et-Vilaine.

Mme Parmentier a transmis ses réponses par courriers enregistrés à la chambre les 13 et 16 mars 2023 et le président du syndicat intercommunal de la petite enfance de Bécherel et de Romillé par courrier enregistré le 29 mars 2023. La présidente de Rennes Métropole, le président du syndicat intercommunal à vocation unique de Bécherel Longaulnay et le préfet d'Ille-et-Vilaine n'ont pas communiqué de réponse.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 30 mars 2023, a arrêté ses observations définitives.

1 UNE COMMUNE SINGULIERE DANS LA METROPOLE RENNAISE

1.1 La commune et son environnement institutionnel

Bécherel est une commune d'Ille-et-Vilaine se situant à l'ouest du département et à la limite des Côtes-d'Armor. Elle est à la fois la commune la moins étendue et la moins peuplée de Rennes Métropole, dont elle est membre depuis 2014. Elle est aussi la commune la plus éloignée de sa ville centre, Rennes, qui se situe à 35 km¹, soit une distance supérieure à celle la séparant par exemple de Dinan (22 km).

Avec une superficie de 0,57 km², Bécherel est la troisième plus petite commune de Bretagne. Sa population s'élevant à 688 habitants², sa densité est élevée et s'établit à 1 207 habitants par km², soit une valeur supérieure à la moyenne de Rennes Métropole (649 habitants par km²).

Bien qu'éloignée des principaux axes de circulation, la commune est située dans l'aire d'attractivité de Rennes tout en appartenant, selon l'Insee, au bassin de vie³ de Montauban-de-Bretagne. Cette dernière, bien que située dans une autre intercommunalité (communauté de communes de Saint-Méen Montauban), est son chef-lieu de canton.

Les principales compétences transférées à Rennes Métropole concernent l'assainissement, la politique environnementale à travers le plan climat-air-énergie territorial (PCAET), la voirie, l'aménagement de l'espace avec le programme local de l'habitat (PLH), le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) ou le plan de déplacement urbain (PDU), l'économie avec la création et l'aménagement des zones d'activités, la collecte et la valorisation des déchets, le tourisme, les actions d'animation et de promotion d'activités culturelles d'intérêt métropolitain, ou encore les transports.

¹ Les autres communes les plus éloignées se situent en moyenne à 30 kilomètres de Rennes, Dinan est en comparaison est située à 22 kilomètres plus au nord).

² Recensement 2019.

³ Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Les services et équipements de la vie courante servant à définir les bassins de vie sont classés en six grands domaines : services aux particuliers, commerces, enseignement, santé, sports, loisirs et culture et transports.

1.2 Les spécificités de la commune

1.2.1 Une offre associative et de services importante pour une commune de cette taille

La commune de Bécherel a conservé de son ancien statut de chef-lieu de canton une offre de services conséquente. A côté des lieux de restauration et commerces de proximité, la commune labellisée « Cité du Livre » dispose sur son territoire de « la Maison du livre », équipement culturel métropolitain, d'une bibliothèque municipale, d'un terrain multisport, d'un terrain de football et d'un terrain de tennis, d'une agence postale communale créée en 2018 à la suite de la fermeture du bureau de poste et d'une école maternelle récente et moderne. Un camping-car France Services équipé d'une connexion internet, destiné à faciliter l'accomplissement des démarches administratives des habitants, est présent hebdomadairement. La commune dispose par ailleurs d'un important tissu associatif, en particulier dans les domaines de la culture et des activités sportives. La commune est également propriétaire d'un théâtre municipal, actuellement fermé au public.

1.2.2 Un patrimoine communal ancien, riche et atypique dont l'entretien représente une charge importante

La commune dispose d'un riche patrimoine qui lui a valu de rejoindre le réseau des « Petites Cités de Caractère » en 1989. Elle compte par exemple 36,6 % de logements construits avant 1919 (moyenne départementale de 11 %) ainsi que des remparts et tours construits à partir de la fin du XII^e siècle. Ces infrastructures historiques réclament un entretien important et coûteux en raison de leur ancienneté, des effondrements étant par exemple survenus sur certaines d'entre elles en fin d'année 2022. La commune bénéficie de mesures urbanistiques particulières instaurées par Rennes métropole. Elle a ainsi été placée en aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP) par une délibération du conseil métropolitain du 19 décembre 2019⁴. Elle est par ailleurs la seule commune de Rennes Métropole avec Rennes à disposer d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV). Enfin, Bécherel dispose, notamment dans sa partie ancienne, de surfaces publiques comme des petits parcs, des jardins ou des placettes qui nécessitent un entretien courant assez long et récurrent. Son appellation « Petite Cité de Caractère » et le tourisme qui y est lié se traduisent donc par d'importantes contraintes de fonctionnement et d'entretien.

⁴ Une partie du territoire de la commune était couverte depuis le 2 juillet 1993 par une zone de protection du patrimoine architectural urbain (ZPPAU). Le classement en AVAP repose sur l'application de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite Grenelle II et la délibération du conseil métropolitain n° C.19.171 du 19 décembre 2019.

1.2.3 Une commune qui concentre une importante activité économique

Bien que la commune s'étende sur une faible superficie, le lieu de travail de 29,1 % de ses actifs se situe sur son territoire selon l'Insee. De fait, elle compte plus d'emplois que d'habitants disposant d'un emploi (418 emplois pour 310 actifs ayant un emploi). Bien que l'indicateur de concentration d'emploi⁵ qui en résulte (134,6 en 2019) diminue depuis 2008 (162,5), il reste néanmoins élevé et très supérieur à la moyenne départementale (101,9). Il traduit une centralité de la commune dans la sphère professionnelle, avec, outre son statut touristique, la présence d'une usine agro-alimentaire. Les 39 entreprises installées à Bécherel sont majoritairement tournées vers l'artisanat et les services. Neuf d'entre elles interviennent dans le secteur de la santé (pharmacie, maison médicale, offre paramédicale).

Tableau n° 1 : Emploi et activité de la commune de Bécherel

	2008	2013	2019
Nombre d'emplois dans la zone	459	449	418
Actifs ayant un emploi résidant dans la zone	282	297	310
Indicateur de concentration d'emploi	162,5	151,5	134,6
Taux d'activité parmi les 15 ans ou plus en %	54,4	58,3	60,2

Source : Insee, RP2008, RP2013, RP2019, exploitations principales lieu de résidence et lieu de travail, géographie au 1^{er} janvier 2022.

1.3 Une population en diminution

1.3.1 Evolution démographique

La commune comptait 688 habitants lors du dernier recensement de 2019. Après une augmentation entre les années 80 et 2000, sa population diminue depuis une quinzaine d'années, en raison notamment d'un solde naturel négatif (décès supérieurs aux naissances) qui n'est pas compensé par l'arrivée de nouveaux habitants.

⁵ L'indice de concentration de l'emploi mesure le rapport entre le nombre d'emplois total proposés sur un territoire et le nombre d'actifs occupés (actifs en emploi) qui y résident. Cet indicateur permet d'apprécier la fonction de pôle d'emploi ou la fonction résidentielle d'un espace. Si cet indice est supérieur à 100, alors le nombre d'emplois proposés localement est plus important que le nombre d'actifs qui y résident et qui ont un emploi. Dans ce cas, le territoire considéré occupe une fonction de pôle d'emploi.

Tableau n° 2 : Evolution de la population de la commune de 1968 à 2018

	1968	1975	1982	1990	1999	2008	2013	2019
<i>Population</i>	626	543	528	599	660	739	722	688

Source : Insee, RP1967 à 1999 dénombremments, RP2008 au RP2019 exploitations principales.

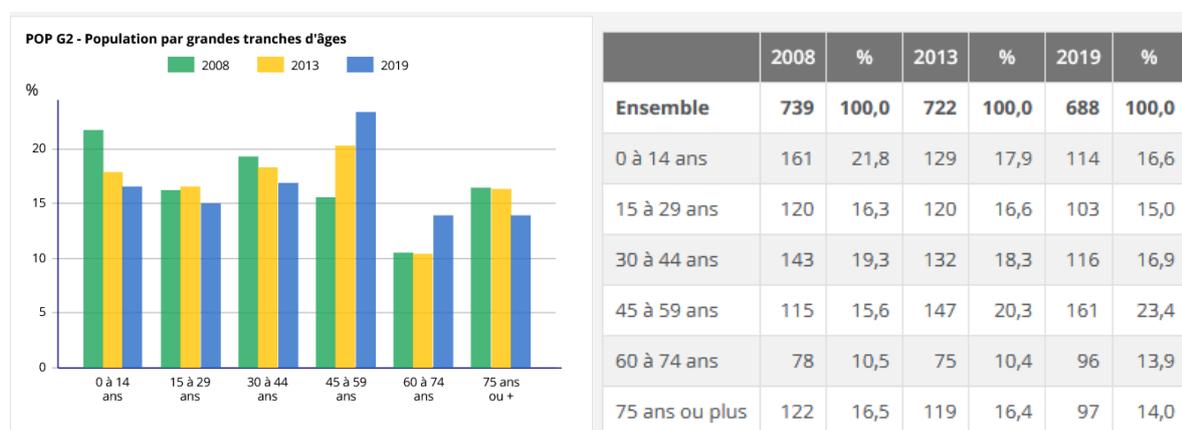
Tableau n° 3 : Détail de l'évolution de la population de la commune de 1968 à 2018

	1968 à 1975	1975 à 1982	1982 à 1990	1990 à 1999	1999 à 2008	2008 à 2013	2013 à 2019
<i>Variation annuelle moyenne de la population en %</i>	-2.0	-0.4	1.6	1.1	1.3	-0.5	-0.8
<i>Due au solde naturel en %</i>	-1.2	-0.9	-1.7	-1.0	-0.5	-1.6	-1.7
<i>Due au solde apparent des entrées sorties en %</i>	-0.8	0.5	3.2	2.1	1.8	1.1	0.9

Source : Insee, RP1968 à 1999 dénombremments, RP2008 au RP2019 exploitations principales - État civil.

Le vieillissement de la population communale se traduit par une augmentation de la population âgée de plus de 45 ans, mais aussi une diminution du nombre d'enfants de moins de 14 ans (161 en 2008, 114 en 2019). Dès lors, les besoins en services publics municipaux à destination des plus jeunes (crèches, écoles, centres de loisirs) diminuent et permettent de limiter la croissance de ces dépenses municipales.

Graphique n° 1 : Evolution de la répartition de la population de la commune par tranches d'âges de 2008 à 2019

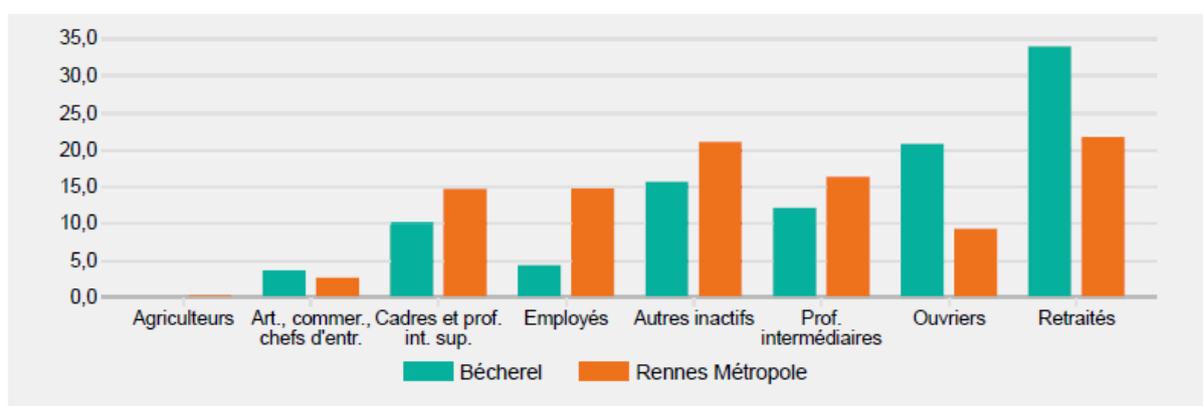


Source : Insee, RP2008, RP2013 et RP2019, exploitations principales, géographie au 01/01/2022, Insee, RP2008, RP2013 et RP2019, exploitations principales, géographie au 01/01/2022.

1.3.2 Une répartition contrastée de la population par catégories socio-professionnelles

Le taux de chômage de Bécherel est globalement stable depuis 2008, puisqu'il est passé de 7,9 % à 8,2 % en 2019, et moins élevé que la moyenne de Rennes Métropole (8,9 % en 2019). Inversement, Bécherel compte plus d'ouvriers et retraités et moins de cadres ou professions intermédiaires que la moyenne des autres communes de Rennes métropole.

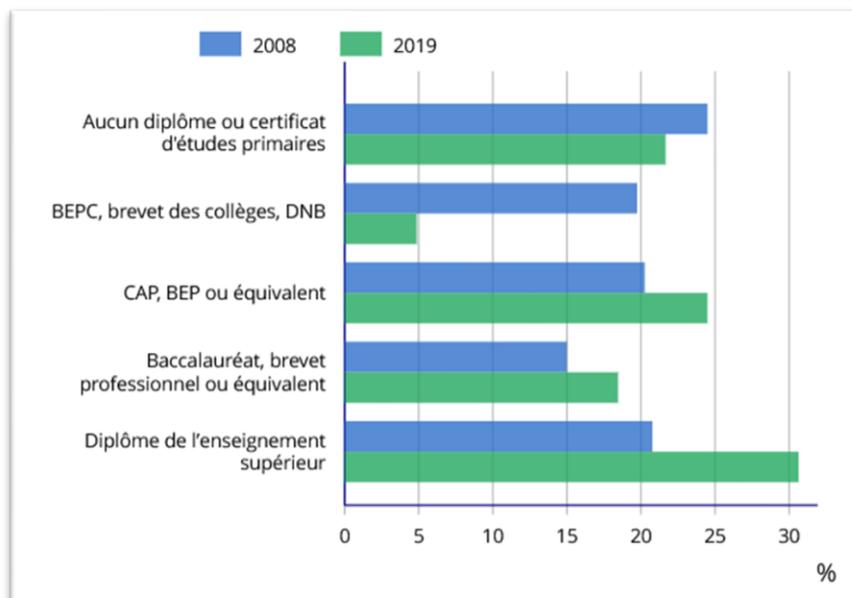
Graphique n° 2 : Professions et catégories socioprofessionnelles de Bécherel et Rennes métropole



Source : Insee, RP – 2018.

Commune traditionnellement ouvrière et au patrimoine riche, Bécherel attire de plus en plus d'habitants possédant un niveau d'études élevé. La proportion de diplômés de l'enseignement supérieur est ainsi passée de quelque 20 % en 2008 à 30 % en 2019.

Graphique n° 3 : Répartition par niveau de diplôme de la population de Bécherel non scolarisée de 15 ans ou plus



Source : Insee, RP2008, RP2019, exploitations principales, géographie au 01/01/2022.

Le revenu fiscal moyen de la commune en 2020 (20 257 €⁶) est inférieur de 22,5 % à la moyenne départementale (28 179 € en 2020) et en diminution de 9,3 % depuis 2015 (22 324 €⁷), contrairement à la moyenne départementale qui a augmenté de 6,8 % (26 380 € en 2015). L'augmentation du niveau moyen de qualification ne s'est donc pas accompagnée d'une augmentation du revenu fiscal moyen par foyer.

Près de 44 % des habitants de la commune y résident depuis plus de 10 ans. Elle compte 56,6 % de foyers propriétaires de leur logement, proportion stable depuis 2013 et supérieure à celle de 2008 (52,9 %). 12,8 % des logements du territoire étaient vacants en 2019, soit 50 logements contre 56 en 2013.

⁶ Revenus 2020 déclarés en 2021.

⁷ Revenus 2015 déclarés en 2016.

2 LA SITUATION FINANCIERE

La commune disposait d'un budget annexe « commerces » relatif à la gestion d'un local commercial communal. Sa transformation à compter de septembre 2016 en salle de réunion pour la mairie et les associations a justifié sa clôture en décembre 2017. La commune ne dispose depuis lors que d'un budget principal. L'analyse de la chambre porte sur ce seul budget.

2.1 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes n'appelle pas d'observations particulières à l'exception des quelques anomalies non significatives décrites ci-après.

2.1.1 L'absence de comptabilité d'engagement

L'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses, en fonctionnement comme en investissement. Cette comptabilité d'engagement permet de connaître à tout moment et en fin d'exercice les crédits ouverts et les prévisions de recettes, les crédits disponibles pouvant être engagés ou mandatés ou encore les dépenses et les recettes réalisées. Les crédits rattachés concernent les dépenses et les recettes qui n'ont pas donné lieu, à la clôture de l'exercice, à un encaissement ou à un décaissement mais sont certaines du fait d'un engagement juridique.

Obligatoire pour toutes les communes, la comptabilité d'engagement permet une meilleure gestion du budget sur l'année, mais également une meilleure fiabilité du résultat en fin d'exercice. Elle est l'une des composantes de l'image fidèle que les comptes de la collectivité doivent donner.

La commune ne respecte pas cette obligation et se prive ainsi d'outils de nature à faciliter sa gestion, en particulier le suivi de l'exécution budgétaire. La chambre lui recommande donc de mettre en place dès que possible une comptabilité d'engagement.

En réponse, la commune a indiqué suivre « *les devis signés (...) sous format papier dans un classeur dédié* ». La chambre précise que ce classement des engagements juridiques, à supposer qu'il soit exhaustif, ne la dispense pas de l'obligation de tenir, en parallèle, une comptabilité des dépenses engagées seule à même de permettre de vérifier la disponibilité des crédits, préalablement ou concomitamment à l'engagement juridique.

Recommandation n° 1 Mettre en place dès que possible une comptabilité d'engagement.

2.1.2 Un défaut de concordance entre l'état de la dette aux comptes administratifs et aux comptes de gestion

Sur la totalité de la période contrôlée, le capital restant dû de la dette communale figurant dans les annexes des comptes administratifs n'est pas en concordance avec les comptes de gestion et le solde des comptes qui y sont associés (compte 1641 – Emprunts en euros).

Si les écarts constatés ne remettent pas en cause la fiabilité des comptes, ils traduisent une absence de mise à jour des tableaux d'amortissement dans le logiciel de gestion de la dette de la commune.

La chambre invite la commune, qui en réponse s'y est engagée, à rectifier les écarts constatés entre les états de la dette annexés aux budgets et comptes administratifs, d'une part, et les montants mandatés et le capital restant dû, d'autre part.

2.2 L'analyse de la situation financière

2.2.1 Les recettes de fonctionnement

Les produits de gestion s'établissent à 0,732 M€ en 2021. Ils n'ont que peu augmenté sur la période (+1,1 % en moyenne annuelle), malgré d'importantes évolutions de certaines de leurs composantes. Ainsi, la fiscalité directe locale diminue de 2,6 % en moyenne sur la période, en raison de l'exonération décidée par l'Etat de la moitié des bases de taxe sur le foncier bâti d'une usine. Cette exonération a par ailleurs été compensée. La part de la fiscalité totale nette dans le total des produits de gestion est ainsi passée de 74 % en 2017 à 67 % en 2021, tandis que celle des ressources d'exploitation et institutionnelles est passée de 26 % à 33 %.

Tableau n° 4 : Les produits de gestion courante de Bécherel de 2017 à 2021

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	281 843	268 961	300 211	306 360	253 932	-2,6%
+ Fiscalité reversée	238 256	252 142	238 715	239 317	239 788	0,2%
= Fiscalité totale (nette) (A)	520 099	521 103	538 926	545 677	493 720	-1,3%
Part des ress fiscales propres (A) / Pdt gestion	74%	74%	75%	76%	67%	-2,4%
+ Ressources d'exploitation (1)	94 398	105 870	107 029	105 937	114 841	5,0%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations) (2)	85 830	75 226	73 433	70 850	123 803	9,6%
+ Production immobilisée, travaux en régie (3)	0	0	0	0	0	
Total (1+2+3)= B	180 228	181 096	180 462	176 787	238 644	7,3%
Part des ress expl et institutionnelles / Pdt gestion	26%	26%	25%	24%	33%	6,1%
= Produits de gestion C	700 327	702 199	719 388	722 464	732 364	1,1%

Source : CRC à partir des données des comptes de gestion.

Au total, avec 1060 € de produits de gestion par habitant, la commune dispose de plus de ressources que la moyenne de la strate (794 € en 2021).

2.2.1.1 La fiscalité directe locale

Grâce à une présence historique d'entreprises, les bases de taxe foncière sont supérieures à celles de la taxe d'habitation. Elles permettent à Bécherel de disposer d'une richesse fiscale, mesurée par son potentiel fiscal⁸, supérieure à la moyenne des communes de taille comparable (communes de la strate de 500 à 2 000 habitants). Ainsi, malgré des bases de taxe d'habitation (978 € par habitant) inférieures à la moyenne en 2020 (1 181 € par habitant), Bécherel disposait d'un potentiel fiscal (1 113 € par habitant) supérieur à la moyenne (673 €).

La commune mobilise par ailleurs fortement ses bases fiscales. Ainsi son effort fiscal⁹ s'élève à 130,9 %, contre 102,4 % pour les communes de la strate. Les marges de manœuvre fiscales de Bécherel sont donc réduites.

Sa petite superficie et sa forte densité limitent les possibilités d'étendre ses bases fiscales par l'aménagement de nouveaux terrains, même si quelques projets sont en cours. Ainsi, deux permis de lotir ont été délivrés en 2021, l'un portant sur 16 habitations, l'autre sur 20. Ces habitations attendues à l'horizon 2024-2025 génèreront une augmentation des recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Tableau n° 5 : Evolution des ratios fiscaux de Bécherel et des communes de la strate de 2017 à 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Effort fiscal de la commune</i>	1,305	1,3	1,3	1,287	1,309	1,324
<i>Effort fiscal moyen de la strate</i>	nc	1,006	1,009	1,013	1,024	nc
<i>Potentiel financier par habitant en €</i>	1106	1108	1103	1130	1125	1097
<i>Potentiel financier moyen par habitant de la strate en €</i>	nc	710	722	741	754	nc
<i>Potentiel fiscal par habitant en €</i>	1048	1069	1074	1110	1113	1092
<i>Potentiel fiscal moyen par habitant de la strate en €</i>	nc	625	638	659	673	nc

Source : CRC à partir de data.gouv.fr – critère de répartition des dotations versées par l'Etat aux collectivités territoriales.

NC : Non communiqué.

Les bases fiscales de la commune ont progressé sur la période de contrôle. En ajoutant les bases exonérées de TFPB en 2021 (179 000 €), les bases de cette taxe sont en effet passées de 759 à 840 000 € entre 2017 et 2021 (+2,6 % en moyenne annuelle).

Tableau n° 6 : Evolution des bases fiscales communales de 2017 à 2021

En €	2017	2018	2019	2020	2021
TH	617 111	588 243	645 722	Nc	NC
TFB	759 160	784 006	801 276	826 066	661 435
TFNB	2 935	2 893	2 951	2 988	2 965

Source : états 1259 de la commune de Bécherel.

⁸ En vertu de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le potentiel fiscal d'une commune est égal à la somme que produiraient ses quatre taxes directes locales (taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), non bâties (TFPNB), taxe d'habitation (TH) et cotisation foncière des entreprises (CFE)) si l'on appliquait à ses bases communales le taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes.

⁹ L'effort fiscal d'une commune permet de mesurer la pression fiscale exercée sur son territoire. Il est constitué du rapport entre les produits fiscaux et les bases brutes de fiscalité de la collectivité.

La réduction de moitié des bases de TFPB pour les entreprises à partir de 2021 donne lieu à compensation par l'Etat. Si elle réduit les marges de manœuvre fiscales de la commune, elle sécurise également ses recettes. Néanmoins, le maintien par l'Etat de l'indexation de la compensation de cette exonération constitue une incertitude à plus long terme.

2.2.1.2 La fiscalité reversée

La fiscalité reversée à la commune de Bécherel est également limitée dans ses évolutions et n'est pas source de marges de manœuvre. Stable de 2017 à 2022, elle traduit simplement un gel des compétences transférées à l'intercommunalité et une attribution de compensation très peu évolutive avec des mécanismes de péréquation stables.

La fiscalité professionnelle a été transférée dès 1994 aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) auxquels a adhéré (communauté de communes du Pays de Bécherel) ou adhère la commune (Rennes Métropole). Alors que Bécherel est la plus petite des 43 communes de Rennes Métropole, elle perçoit la 14^{ème} attribution de compensation (AC) la plus élevée de l'intercommunalité.

L'inflation entre 1994 et 2021 a été de 46 % et le gel de l'AC n'a pas été compensé par l'instauration de la dotation de solidarité communautaire¹⁰ (DSC), qui n'en représente que 14 %. Le transfert de la fiscalité professionnelle avec un transfert des charges insuffisant a donc entraîné une perte pour la commune. La réforme de la taxe professionnelle (TP) intervenue en 2010 s'est également traduite par des ressources fiscales moindres pour la commune¹¹. De fait, les réformes fiscales ont défavorisé la commune, dont une large part des recettes a été gelée.

Tableau n° 7 : Evolution des recettes de la fiscalité reversée de Bécherel de 2017 à 2021

<i>Fiscalité reversée</i>						
<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Attribution de compensation brute</i>	189 480	188 732	188 732	188 732	188 732	-0,1%
<i>+ Dotation de solidarité communautaire brute</i>	24 565	25 386	25 920	26 454	26 454	1,9%
<i>= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales</i>	214 045	214 118	214 652	215 186	215 186	0,1%
<i>+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)</i>	8 617	22 430	8 474	8 542	9 013	1,1%
<i>+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)</i>	15 594	15 594	15 589	15 589	15 589	0,0%
<i>= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds</i>	24 211	38 024	24 063	24 131	24 602	0,4%
= Fiscalité reversée	238 256	252 142	238 715	239 317	239 788	0,2%

Source : CRC à partir des données des comptes de gestion.

¹⁰ La DSC est un versement de l'EPCI au profit de ses communes membres, ouvert aux groupements soumis aux régimes de la taxe professionnelle unique ou de la taxe professionnelle de zone. Elle répond à un objectif de péréquation au sein des intercommunalités afin, essentiellement, de lutter contre la fracture territoriale. Le dispositif repose ainsi, par principe, sur la solidarité.

¹¹ 41 000 € de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), pas d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).

Il convient cependant de relever que Rennes Métropole a revu les calculs de la DSC en 2022¹². La commune de Béchereel a ainsi vu ses recettes augmenter de 31 803 € en 2022, à la faveur d'une DSC portée à 58 257€, alors qu'elle était en moyenne de 25 755 € sur les cinq dernières années. Sa situation financière s'est de ce fait améliorée en 2022.

2.2.1.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont augmenté en moyenne de 5 % sur la période et proviennent essentiellement des revenus locatifs et des refacturations de services périscolaires. Elles représentent plus de 60 % des ressources d'exploitation.

La plus forte progression concerne les prestations de service (+17,4 % en moyenne annuelle sur la période), qui sont passées de 22 000 à 35 000 €. Cette augmentation est liée à la conclusion avec la poste de la convention pour le financement d'une agence postale dans les locaux de la mairie¹³. La poste s'est en effet engagée à verser une indemnité compensatrice mensuelle destinée à couvrir les frais supportés par la commune, couvrant la part de rémunération brute de l'agent chargé de l'agence, l'amortissement et les assurances liés au local et ses frais d'entretien. L'indemnité a été fixée à 12 060 € par an, sous réserve de revalorisations applicables annuellement.

Tableau n° 8 : Evolution des ressources d'exploitation de la commune de Béchereel

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Variation annuelle moyenne</i>
+ <i>Domaine et récoltes</i>	4 575	4 629	2 629	190	2 096	-17,7%
+ <i>Travaux, études et prestations de services</i>	17 432	31 502	35 235	27 435	33 092	17,4%
= <i>Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)</i>	22 007	36 131	37 863	27 625	35 188	12,5%
+ <i>Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)</i>	65 470	69 739	69 166	78 313	79 654	5,0%
= <i>Autres produits de gestion courante (b)</i>	72 392	69 739	69 166	78 313	79 654	2,4%
= <i>Ressources d'exploitation (a+b)</i>	94 398	105 870	107 029	105 937	114 841	5,0%

Source : CRC à partir des données des comptes de gestion.

La commune a pu maintenir le dynamisme de ces recettes d'exploitation grâce à une gestion active de son patrimoine et la recherche de recettes nouvelles.

¹² Conseil métropolitain du 28 avril 2022, délibération n°C.22.072 finances – dotation de solidarité communautaire – refonte du dispositif – montants définitifs 2022 – échéancier de versement.

¹³ Voir sur ce point la délibération n° 4/2018 du 2 février 2018.

2.2.1.4 Les recettes institutionnelles

L'apparent dynamisme des recettes institutionnelles (+9,6 % en variation annuelle moyenne et +44 % de 2017 à 2021) doit être relativisé car, hors réforme de la fiscalité locale¹⁴, ces recettes ont en réalité diminué de 11 % en moyenne annuelle entre 2017 et 2021.

Tableau n° 9 : Evolution détaillée des ressources institutionnelles de Bécherel de 2017 à 2021

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne	2021 corrigée	Var. annuelle moyenne corrigée
<i>Dotation Globale de Fonctionnement</i>	59 043	50 651	45 547	40 463	38 431	-10,2%	38 431	-10,2%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	28 000	20 885	14 161	8 672	4 032	-38,4%	4 032	-38,4%
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	31 043	29 766	31 386	31 791	34 399	2,6%	34 399	2,6%
<i>Autres dotations</i>	0	0	0	102	102		102	
<i>FCTVA</i>	0	0	1 185	577	698		698	
<i>Participations</i>	16 282	14 467	13 313	15 636	16 230	-0,1%	16 230	-0,1%
<i>Dont Etat</i>	1 658	0	0	764	0	-100,0%	0	-100,0%
<i>Dont régions</i>	0	0	95	0	0		0	
<i>Dont départements</i>	1 959	1 419	0	1 419	1 419	-7,7%	1 419	-7,7%
<i>Dont communes</i>	12 666	13 048	13 218	13 454	14 811	4,0%	14 811	4,0%
<i>Autres attributions et participations</i>	10 504	10 108	13 388	14 072	68 342	59,7%	13 283	6,0%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	10 130	10 108	13 388	12 700	67 759	60,8%		-100%
<i>Dont autres</i>	374	0	0	1 372	583	11,7%	583	11,7%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	85 830	75 226	73 433	70 850	123 803	9,6%	56 044	-11,1%

Source : CRC à partir des données des comptes de gestion.

Ainsi, la dotation globale de fonctionnement (DGF) a significativement baissé, passant de 59 000 à 38 000 € en raison des modifications de calcul introduites pour améliorer la péréquation entre communes. En raison d'un potentiel fiscal important, Bécherel a ainsi vu la part forfaitaire de sa DGF passer de 77 077€ en 2014¹⁵ à 38 431€ en 2021.

¹⁴ L'exonération de la moitié des bases fiscales des entreprises industrielles votée par le parlement dans la loi de finances pour 2021 s'est traduite par une perte de recette de 67 000 € compensée par l'Etat (ligne « compensation et péréquation »).

¹⁵ Source : site de la DGCL.

Tableau n° 10 : Evolution des recettes de fiscalité reversée de Bécherel de 2017 à 2021

<i>Fiscalité reversée</i>						
<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Attribution de compensation brute</i>	189 480	188 732	188 732	188 732	188 732	-0,1%
<i>+ Dotation de solidarité communautaire brute</i>	24 565	25 386	25 920	26 454	26 454	1,9%
<i>= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales</i>	214 045	214 118	214 652	215 186	215 186	0,1%
<i>+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)</i>	8 617	22 430	8 474	8 542	9 013	1,1%
<i>+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)</i>	15 594	15 594	15 589	15 589	15 589	0,0%
<i>= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds</i>	24 211	38 024	24 063	24 131	24 602	0,4%
<i>= Fiscalité reversée</i>	238 256	252 142	238 715	239 317	239 788	0,2%

Source : CRC à partir des données des comptes de gestion.

Cependant, il peut être relevé que si la DGF de la commune de Bécherel est inférieure à la moyenne des communes de sa strate, le total de ses recettes de fonctionnement excède de près de 25 % cette moyenne (1 019 € contre 819 € en 2021).

Tableau n° 11 : Evolution des recettes de fonctionnement de Bécherel et des communes de même strate démographique de 2017 à 2021

<i>En € par habitant</i>	2017		2018		2019		2020		2021	
	Bécherel	Strate								
<i>Total des produits de fonctionnement</i>	1 278 €	786 €	1 017 €	769 €	1 054 €	779 €	1 332 €	789 €	1 060 €	819 €
<i>Dont impôts locaux</i>	999 €	762 €	411 €	307 €	436 €	316 €	452 €	322 €	367 €	320 €
<i>Dont autres impôts et taxes</i>	399 €	299 €	32 €	51 €	35 €	53 €	34 €	54 €	34 €	50 €
<i>Dont DGF</i>	83 €	146 €	73 €	147 €	66 €	148 €	60 €	148 €	55 €	149 €

Source : CRC à partir des fiches de situation financière DGFIP.

2.2.2 Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de gestion de la commune s'élèvent à quelque 659 000 € en 2021. Elles représentent 961 € par habitant, soit une valeur supérieure de plus de 50 % à la moyenne de la strate (630 €). Ce niveau reflète des charges de centralité importantes, soutenues par des ressources fiscales historiquement élevées. Ces charges de fonctionnement ont été stables jusqu'en 2019, grâce notamment à la baisse des charges d'intérêts d'emprunt (-10,6%) qui a permis de compenser l'augmentation des charges de personnels. Sur la période, les charges courantes ont augmenté en moyenne chaque année de 2,4 %.

Tableau n° 12 : Evolution des dépenses de fonctionnement de la commune de 2017 à 2021

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	137 329	126 793	145 313	141 967	142 951	1.0%
+ Charges de personnel	189 224	195 937	211 066	222 521	230 888	5.1%
+ Subventions de fonctionnement	18 687	28 997	24 376	17 704	20 858	2.8%
+ Autres charges de gestion	221 062	214 979	198 626	225 696	243 471	2.4%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	32 685	31 351	28 005	24 409	20 906	-10.6%
= Charges courantes	598 988	598 057	607 387	632 297	659 075	2.4%
Charges de personnel / charges courantes	31,6%	32,8%	34,7%	35,2%	35,0%	2.6%
Intérêts et pertes de change / charges courantes	5,5%	5,2%	4,6%	3,9%	3,2%	-12.7%

Source : CRC à partir des données des comptes de gestion.

2.2.2.1 Les charges à caractère général

Troisième poste de dépenses de la section de fonctionnement, les charges à caractère général n'augmentent que très peu sur la période (+5 622 € entre 2017 et 2021) et baissent même pour certaines d'entre-elles, comme les recours aux services extérieurs. Les réparations et les dépenses d'entretien restent le deuxième poste le plus important des charges à caractère général et correspondent, entre autres, à une politique de rénovation étalée et régulière du patrimoine locatif de la commune¹⁶. La commune a également fait le choix de promouvoir l'insertion sociale par le recours à une association pour des travaux d'entretien des espaces verts¹⁷. Elle a aussi recours à une entreprise d'éco pâturage qui implique des dépenses de fonctionnement de l'ordre de 3 000 € par an. Au total, ces dépenses d'entretien de terrains et de bâtiments augmentent.

¹⁶ La plupart de ces dépenses correspondent à des factures d'artisans relatives à la rénovation de logements destinés à la location.

¹⁷ Association DECLIC. La commune dépense en moyenne 5 000 € par an pour des travaux d'entretien divers des espaces verts.

2.2.2.2 Les charges de personnel

Les charges de personnel constituent le deuxième poste de dépenses de fonctionnement et ont augmenté de 5,1 % en moyenne annuelle sur la période. Cette progression est liée à divers remplacements rendus nécessaires pour garantir un niveau de service administratif et technique satisfaisant. En effet, bien que Bécherel ne dispose pas d'un territoire étendu, ses espaces verts ou son nombre important de rues requièrent un entretien conséquent compte tenu de sa qualité de commune touristique. Le label petite cité de caractère et son volet culturel sont également des spécificités impliquant une importante charge de travail pour les équipes administratives de la commune.

Outre le remplacement d'un agent en congé maladie longue durée puis à mi-temps thérapeutique, la commune a également eu recours, jusqu'en septembre 2019, au centre de gestion de la fonction publique territoriale d'Ille-et-Vilaine pour assurer un remplacement au poste d'accueil de la mairie, qui s'est ensuite transformé en embauche pérenne.

Enfin, un agent a été recruté à 10/35^e en mars 2018, afin d'assurer le service de l'agence postale communale. Cette charge a pour contrepartie une subvention de la poste (cf. *supra*). En définitive, la commune est passée de 3,66 équivalents temps plein (ETP) en 2017 à 4,66 ETP en 2021.

2.2.2.3 Les autres charges de gestion

Premier poste de dépenses de fonctionnement, les autres charges de gestion ont fortement progressé au cours de la période. Elles sont ainsi passées de 221 000 € en 2017 à 243 000 € en 2021, soit une évolution moyenne de 2,4 % par an.

Tout en maintenant un tissu associatif et artistique important, la commune est parvenue à maîtriser le niveau de ses dépenses à destination des associations (17 085 € en 2017, 16 980 € en 2022). Cette situation est le résultat de l'arrêt ou la mise en sommeil de diverses associations depuis la crise sanitaire et du redéploiement de certaines subventions, en particulier celles relatives à la gestion associative du théâtre municipal. Depuis 2017, deux associations se sont succédé, la dernière sur la période 2021-2022, avant que la commune ne décide de la fermeture temporaire de l'établissement sur la période hivernale 2022-2023, dans l'attente de la création d'un projet destiné à en améliorer le rayonnement.

Tableau n° 13 : Evolution des autres charges de gestion courante de la commune de 2017 à 2021

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Autres charges de gestion	221 062	214 979	198 626	225 696	243 471	2,4%
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	<i>184 287</i>	<i>178 170</i>	<i>167 396</i>	<i>186 963</i>	<i>190 574</i>	<i>0,8%</i>
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	<i>8 591</i>	<i>7 821</i>	<i>8 618</i>	<i>7 604</i>	<i>10 757</i>	<i>5,8%</i>
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	<i>26 427</i>	<i>23 146</i>	<i>21 983</i>	<i>29 106</i>	<i>38 165</i>	<i>9,6%</i>
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	<i>0</i>	<i>224</i>	<i>213</i>	<i>532</i>	<i>571</i>	
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	<i>1 758</i>	<i>5 619</i>	<i>414</i>	<i>1 181</i>	<i>0</i>	<i>-100,0%</i>

Source : CRC à partir des données des comptes de gestion.

La commune adhère par ailleurs à cinq syndicats pour la gestion de plusieurs de ses services :

- Le syndicat mixte de musique des communautés de communes de la Bretagne romantique et des communes de Bécherel, La Chapelle-Chaussée, Langan, Miniac-sous-Bécherel et Romillé, qui gère une école de musique intercommunale ;
- Le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) de Bécherel Longaulnay, qui assure la gestion du bâtiment de l'école maternelle située sur la commune ;
- Le syndicat intercommunal de regroupement scolaire (SIRS) assurant la gestion et le fonctionnement (garderie, cantine, agent territorial spécialisé des écoles maternelles-ATSEM, entretien des locaux, transport) des trois écoles publiques situées à Bécherel (maternelle), Miniac-sous-Bécherel (CP-CE1 et CE2) et Cardroc (CE2, CM1 et CM2) : il rassemble les communes de Bécherel, Longaulnay, Cardroc et Miniac-sous-Bécherel ;
- Le SIVU étang de la teinture, constitué avec la commune de Miniac-sous-Bécherel pour en assurer l'entretien ;
- Le syndicat intercommunal de la petite enfance (SIPE) du secteur de Romillé, qui comprend les communes de Romillé, Bécherel, Miniac-sous-Bécherel, La Chapelle-Chaussée et Langan.

Si les contributions de Bécherel à ces syndicats sont variables, elles constituent globalement un important poste de dépenses, largement contraintes. Ainsi, le SIVU de Bécherel Longaulnay a souscrit en 2007 un emprunt de 1,4 M€ remboursable sur une durée de 40 ans, pour financer la construction d'une nouvelle école maternelle sur la commune de Bécherel. Il a été complété en 2011 par un nouvel emprunt de 400 000 € sur une durée de 30 ans. Les statuts du SIVU prévoient un partage des remboursements de dette entre les deux communes membres, à hauteur de 75 % pour Bécherel et de 25 % pour Longaulnay. Le financement de cet équipement nécessaire mais particulièrement coûteux engage la commune pour des montants importants sur une durée particulièrement conséquente. De fait, l'analyse de l'endettement de la commune doit prendre en compte ces deux emprunts abrités par le SIVU.

Si l'adhésion de la commune à des syndicats intercommunaux permet un partage des charges de centralité, elle s'accompagne d'une perte de marges de manœuvre et d'une moindre maîtrise de ses dépenses. Ce poste de dépenses a certes diminué jusqu'en 2019 pour s'établir à 167 395 € à la faveur d'une baisse des participations appelées par les syndicats afin de réduire leurs excédents cumulés¹⁸, mais il a ensuite continûment augmenté pour atteindre 190 573 € en 2021. A cet égard, la gestion en régie par ces syndicats de services publics comme la restauration municipale n'a pas permis de réduire leurs dépenses lors de la crise sanitaire, la majorité de leurs charges étant fixes.

Tableau n° 14 : Participations de la commune de Bécherel aux syndicats intercommunaux

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Le SIM Ecole de musique</i>	5 855	7 472	7 557	8 298	9 033
<i>Le SIVU Bécherel Longaulnay</i>	102 000	92 340,96	91 500	105 000	108 750
<i>Le SIRS</i>	57 189	59 144	52 035	55 711	58 661
<i>Le SIVU étang de la teinture</i>	7 500	10 050	9 000	7 000	5 000
<i>Le SIPE Romillé</i>	11 711	9 129	7 303	10 954	9 129
TOTAL	184 256	178 136	167 395	186 964	190 573

Source : CRC à partir des comptes administratifs 2017 à 2021.

2.2.3 La formation de l'autofinancement

Les résultats de la section de fonctionnement se sont dégradés sur la période, après avoir connu une période de stabilité entre 2017 et 2019 grâce à des recettes fiscales plus dynamiques que les dépenses qui avaient été maîtrisées. Depuis 2020, la CAF brute ne permet plus de couvrir les annuités en capital de la dette (CAF nette négative).

¹⁸ Le SIVU Becherel-Longaulnay a par exemple réduit ses excédents budgétaires de 16 000 € entre 2017 et 2019, permettant de baisser de 10 000 € les participations de la commune.

Tableau n° 15 : Evolution du résultat de la section de fonctionnement (non retraitée du SIVU¹⁹)

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
= Produits de gestion C	700 327	702 199	719 388	722 464	732 364	1,1%
= Charges de gestion (B)	566 303	566 706	579 382	607 888	638 169	3,0%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	134 024	135 492	140 007	114 576	94 195	-8,4%
+/- Résultat financier	-32 671	-31 333	-27 988	-24 396	-20 895	-10,6%
+/- Autres produits et charges excep. réels	-32 695	1 022	972	804	-4 450	-39,3%
+ reprise excédent Synd. (recette en contrepartie)	40 492					NS
= CAF brute	109 150	105 181	112 991	90 984	68 851	-10,9%
- Annuité en capital de la dette	99 811	102 116	105 414	104 946	104 502	1,2%
= CAF nette ou disponible (C)	9 338	3 065	7 577	-13 962	-35 651	NS

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

Note : Les dépenses exceptionnelles de l'exercice 2017 ont été retraitées des opérations de reprise et transfert d'un excédent d'un syndicat désormais dissous²⁰.

De fait, la fiscalité reversée et les dotations de l'Etat, qui représentent la moitié des recettes de la commune, ne connaissent qu'une croissance structurellement limitée qui entrave la dynamique globale des produits de gestion. En regard, la commune a conservé des dépenses qui continuent d'évoluer, ce qui se traduit par un effet de ciseau très largement structurel. Les tensions financières qui en résultent ne lui permettent plus de rembourser sa dette avec son autofinancement, ni de financer ses futurs investissements. Elle s'écarte ainsi de la moyenne des communes de la strate en termes d'autofinancement par habitant (CAF brute de 99 € par habitant à Bécherel en 2021, contre 164 € par habitant en moyenne pour les communes de la strate ; CAF nette de -51 € à Bécherel en 2021, contre 91 € en moyenne pour les communes de la strate).

Tableau n° 16 : Comparaison de la CAF de Bécherel avec la moyenne de la strate

€ par habitant	2018		2019		2020		2021	
	Bécherel	Strate	Bécherel	Strate	Bécherel	Strate	Bécherel	Strate
<i>EBF</i>	196	170	204	175	168	179	136	173
<i>CAF Brute</i>	152	156	164	164	134	165	99	164
<i>CAF nette</i>	4	88	11	93	-21	92	-51	91

Source : <https://www.impots.gouv.fr/ctl/zfl/communegfp/flux.ex>.

¹⁹ Une partie de la participation au SIVU Bécherel Longaulnay est en réalité affectée au remboursement de la dette ce qui augmente la réalité de l'autofinancement dans des proportions limitées (moins de 25 000 €). Toutefois cette partie de l'autofinancement est affectée de fait au remboursement de la dette du SIVU.

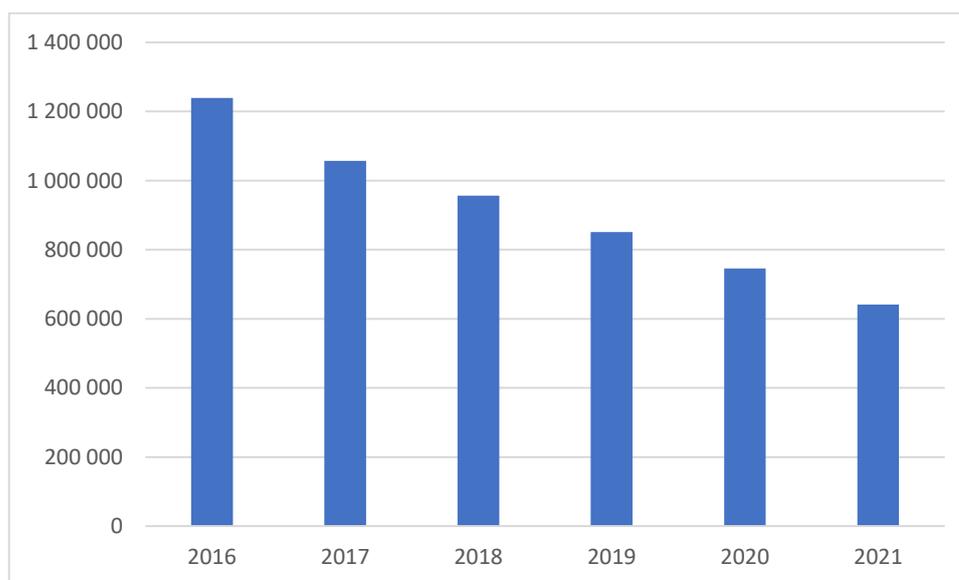
²⁰ Le résultat exceptionnel de -32 000 € en 2017 est lié au transfert de l'excédent de l'ancien syndicat d'assainissement à Rennes Métropole pour 40 000 € en fonctionnement. Une recette en reprise d'excédent reporté (compte 002 non intégré dans les produits de gestion) rend cette opération neutre budgétairement.

Ces tensions vont se réduire à la faveur de la forte augmentation de la DSC perçue en 2022 et de la revalorisation des bases de foncier bâti (+3,4 % en 2022²¹), qui se traduiront par une forte progression de l'autofinancement (près de 107 000 € en 2022 contre 69 000 € en 2021). La construction de logements est également susceptible d'améliorer de l'autofinancement de la commune. Il demeure cependant que le coût de la construction de l'école primaire, dont l'amortissement court jusqu'en 2047, obère durablement les capacités financières de Bécherel.

2.2.4 La dette de la commune

L'encours de dette en capital de la commune s'élevait à 638 593 € au 31 décembre 2021. Il représente 924 € par habitant, soit un montant très nettement supérieur à la moyenne des communes de la strate (584 €). Il a été réduit de moitié au cours de la période, notamment du fait de l'extinction de trois emprunts souscrits pour financer des travaux de construction, d'acquisition ou d'aménagement de l'espace urbain.

Graphique n° 4 : Dettes du budget de la commune au 31 décembre en €



Source : CRC à partir des annexes des comptes administratifs 2017 – 2021.

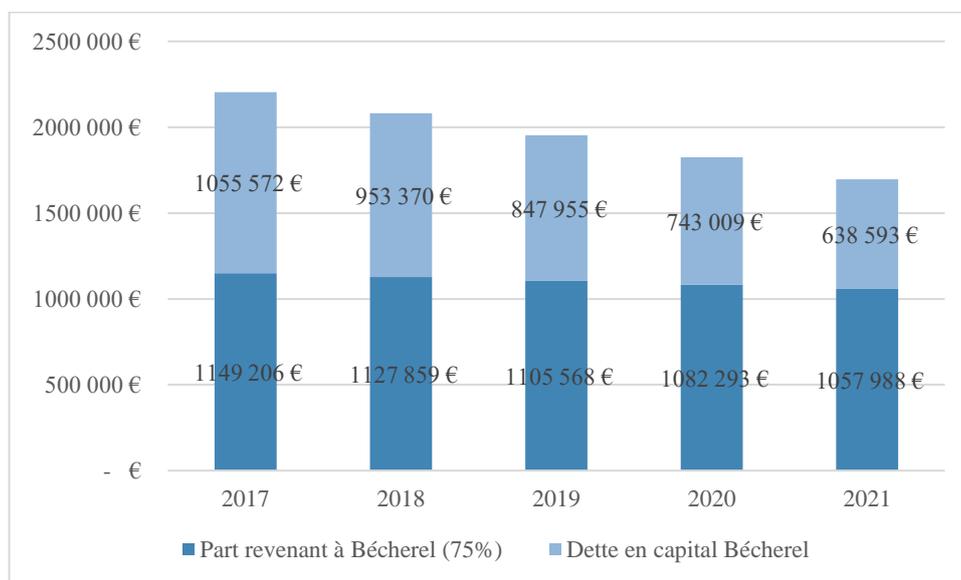
Si la capacité théorique de désendettement²² de la commune (encours/autofinancement) s'améliore sur la période, elle augmente néanmoins à partir de 2019, pour s'établir à 9,3 ans en 2021 en raison de la diminution de l'autofinancement. Ce ratio demeure élevé en particulier pour une dette dont la durée de vie apparente (encours/remboursement du capital) n'est que de six années en 2021. La commune doit donc rembourser sa dette plus rapidement que ne le permet sa capacité d'autofinancement.

²¹ Depuis la loi n° 2017-1837 de finances du 30 décembre 2017, les valeurs locatives cadastrales servant de base d'imposition à la taxe foncière sont revalorisées au moyen d'un coefficient forfaitaire qui tient compte de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) publié par l'INSEE au mois de novembre précédant la taxation.

²² L'encours divisé par la capacité d'autofinancement permet de mesurer le nombre théorique d'années nécessaires au remboursement de sa dette si la commune y consacrait la totalité de son autofinancement.

La situation apparaît plus dégradée encore lorsque l'on intègre à cette dette les emprunts souscrits par le SIVU Bécherel-Longaunay dont la commune assume 75 % de la charge de remboursement.

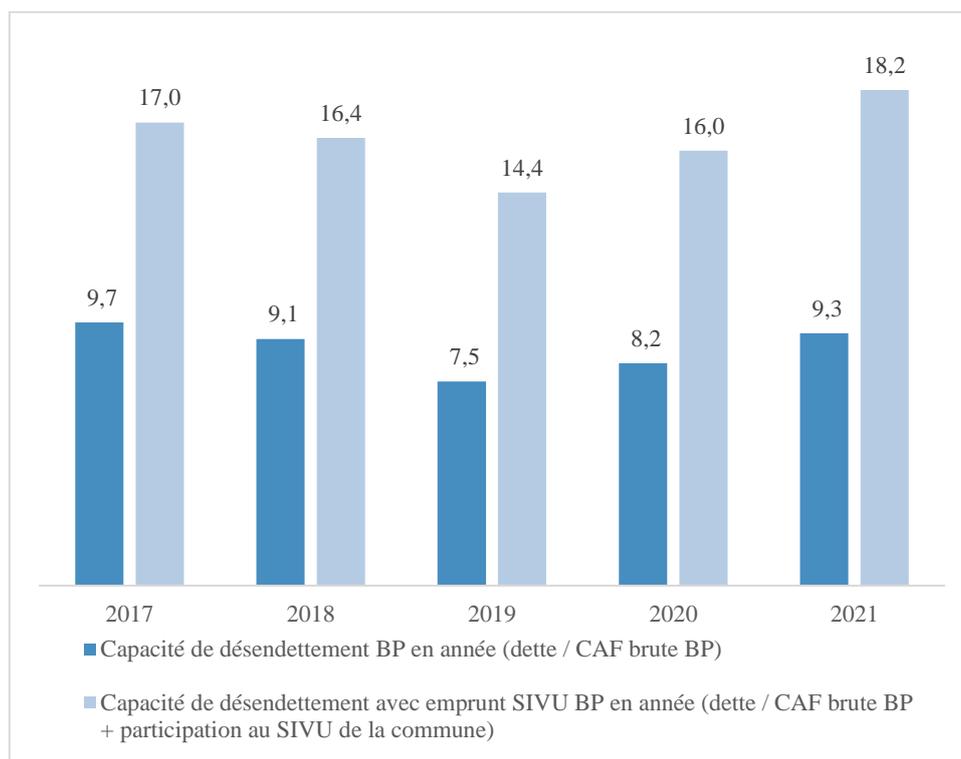
Graphique n° 5 : Encours cumulé de la dette communale et de la part de la dette du SIVU Bécherel-Longaunay prise en charge par Bécherel



Source : CRC à partir des comptes de gestion et des comptes administratifs.

Il en résulte une capacité théorique de désendettement de la commune supérieure à 18 années en 2021. Dans la mesure où l'annuité 2021 de la dette du SIVU s'élève à 96 000 € (32 000 € en capital et 64 000 € en intérêts), il est difficilement envisageable que la commune puisse assumer son amortissement sur une durée plus courte.

En dépit du désendettement constaté depuis 2017, le niveau d'encours reste préoccupant au regard de la CAF que la commune parvient à dégager, dans un contexte de recettes faiblement dynamiques.

Graphique n° 6 : Capacité de désendettement de la commune

Source : CRC à partir des comptes administratifs et des comptes de gestion.

Note : la CAF a été retraitée : la partie de la contribution liée au remboursement de la dette du SIVU a été déduite des charges courantes, ce qui augmente l'autofinancement de la commune.

2.2.5 Des dépenses d'équipement fortement contraintes

2.2.5.1 Le financement des investissements

En raison de ses contraintes financières, Bécherel a dû limiter ses investissements à un peu moins de 243 000 € entre 2017 et 2021. Ils ont porté sur la réfection de la mairie de 2020 à 2022, la réparation et la sécurisation des remparts et tours de remparts à la suite de dégradations²³, l'éclairage de l'église (7 500 €), le rejointoiement de la façade du théâtre (4 800 €) et une étude d'accessibilité de la mairie pour 3 360 €.

²³ Près de 28 000 € ont à ce titre été inscrits en reste à réaliser 2021 au titre de 2022.

Tableau n° 17 : Financement et dépenses d'investissement sur la période

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible (C)	9 338	3 065	7 577	-13 962	-35 651	-29 634
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	10 826	3 761	2 594	2 218	3 165	22 564
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	1 228	0	14 737	9 765	63 523	89 254
+ Produits de cession (-subveqt liées)	44 390	500	0	151 945	0	196 835
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	65 782	7 326	24 908	149 966	31 037	279 018
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	15 816	13 524	19 295	104 771	89 731	243 136
+/- Variation autres dettes et cautionnements	221	-620	-307	291	0	-415
Solde recettes propres - Inv	49 745	-5 577	5 920	44 904	-58 694	36 297
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	25 746	0	0	0	0	25 746
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

Le financement de ces investissements a été assuré à 36 % par des subventions (soit 89 731 €), ce qui représente un niveau élevé. Compte tenu de sa CAF nette négative, la commune a été contrainte de procéder à des cessions de patrimoine, pour financer ses investissements mais aussi rembourser sa dette.

Ces cessions ont permis à la commune de disposer de 197 000 € de recettes au cours de la période :

- 44 390 € au titre de la vente en 2017 de l'ancienne maison du développement²⁴ de la communauté de communes du pays de Bécherel ;
- 151 957 € au titre de la vente de deux bâtiments en 2021.

Grâce aux cessions d'actifs intervenues sur la période, la commune a pu compenser un autofinancement net négatif (-29 634 €) et limiter la diminution de son fonds de roulement qui reste supérieur à 100 000 €.

La commune ne pouvant recourir significativement à l'emprunt compte tenu de sa situation financière, elle ne peut que difficilement envisager des projets sur le long terme. Sa politique d'investissement est également soumise à des impératifs liés à l'état de son patrimoine et aux incidents l'affectant qui ne peuvent pas toujours être anticipés, à l'image de la dégradation de ses remparts.

2.2.5.2 Des projets d'investissement difficilement réalisables

La commune envisage néanmoins de réaliser plusieurs investissements, dont certains ont vocation à générer des gains de productivité, à l'image du projet de végétalisation du cimetière communal, qui en faciliterait l'entretien. Ce projet est estimé à 25 000 €.

²⁴ Bécherel était devenue propriétaire indivisaire de cette maison le 1^{er} janvier 2014 avec les autres communes membres de la communauté de communes du pays de Bécherel, à l'occasion de la dissolution de cette dernière. Le bien a été cédé le 14 février 2017 pour un montant de 200 000 €. 44 390 € sont revenus à Bécherel, en vertu d'une clé de répartition entre les communes indivisaires. Cette somme tenait compte des dépenses que Bécherel avait engagées depuis le 1^{er} janvier 2014.

D'autres investissements répondent à des contraintes d'entretien du patrimoine. Ainsi, la commune envisage de rénover la toiture du théâtre, pour un montant de 20 000 € et de réaliser des travaux sur les remparts, pour un montant estimé à 100 000 €. Ces chiffrages sont soumis à des inconnues et ne sont pas définitivement arrêtés.

En regard, la commune travaille à l'obtention d'importantes subventions qui, pour le moment, ne sont pas acquises. En tout état de cause, ses besoins de financement resteront importants, si bien que ses marges de manœuvre apparaissent très limitées.

Compte tenu de cette situation, la chambre invite la commune à prioriser ses investissements sur la base de critères tels que la sécurité.

3 LES PISTES DE RETABLISSEMENT DE LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

3.1 Une section de fonctionnement à piloter sous contrainte

La commune peut jouer sur plusieurs leviers pour améliorer sa situation financière. En matière de recettes, elle dispose de terrains aménageables qui peuvent permettre l'installation de nouveaux habitants, susceptibles de recourir aux services publics dont les capacités maximales d'accueil ne sont pas pleinement atteintes, en particulier en raison de la baisse du nombre d'enfants sur la commune.

Par ailleurs, dans le contexte actuel d'inflation, l'augmentation en 2023 des valeurs locatives cadastrales servant de base d'imposition (+7,1 %) entraînera une progression des recettes fiscales à un rythme potentiellement supérieur à celui d'une grande partie des dépenses. De même, la commune pourra réévaluer les loyers perçus sur les biens mis en location à un niveau conforme à l'inflation. L'année 2023 présente néanmoins un risque lié à l'augmentation des charges d'énergie acquittées par le syndicat intercommunal de gestion des écoles et de la restauration scolaire. La chambre n'a pu tenir compte, au terme de son contrôle, des éventuelles aides et dispositifs mis en place par l'Etat pour soutenir les collectivités et les syndicats intercommunaux dans leurs dépenses et leur permettre de faire face aux fortes augmentations des tarifs d'énergie.

A plus long terme, les dépenses de personnel devant évoluer moins rapidement que l'inflation, y compris si celle-ci venait à ralentir, la commune devrait être en mesure d'améliorer son autofinancement si elle parvient à maintenir une gestion rigoureuse de ses dépenses. Dans ces conditions, la commune peut espérer retrouver une capacité d'autofinancement couvrant le remboursement de sa dette à partir de 2025.

Malgré l'augmentation de l'autofinancement net à l'horizon 2027, les marges de manœuvre financières de la commune restent limitées. En particulier, la commune est engagée dans deux portages fonciers confiés à Rennes Métropole, qu'elle devra rembourser en 2024 (92 250 €) et 2026 (125 000 €). En réponse au rapport d'observations provisoires, la commune a indiqué que cette convention de portage était renouvelable pour une période de cinq ans. La chambre précise qu'en tout état de cause, ses marges de manœuvre financières resteront limitées.

Si elle peut espérer réaliser des plus-values dans ces opérations immobilières, celles-ci risquent en effet d'être trop limitées pour assurer le financement des investissements qu'elle projette. Dès lors et malgré une potentielle amélioration de sa situation financière, la commune devra limiter ses investissements. Elle devra par ailleurs poursuivre la gestion active de son patrimoine, par exemple avec la cession du presbytère.

Si l'inflation est de nature à offrir de nouvelles marges de manœuvre à la commune, la réduction de son endettement restera un impératif. Une attention particulière devra être portée au rachat des bâtiments à l'issue des contrats de portage foncier confiés à Rennes Métropole. Le maintien d'une réflexion active sur le périmètre du patrimoine communal et le suivi des syndicats avec la potentielle reconstitution d'excédents²⁵ demeurent des enjeux importants, au même titre que la maîtrise des dépenses.

3.2 Repenser le périmètre d'intervention de la commune afin de limiter la croissance de ses charges

3.2.1 La sortie du SIPE du secteur de Romillé

L'enjeu que constitue la maîtrise de l'évolution des charges doit amener la commune à réinterroger sa participation à certains syndicats, notamment le SIPE du secteur de Romillé qui est compétent pour la gestion d'un relais intercommunal parents assistants maternels enfants (RIPAME²⁶) et d'un relais multi-accueil de la petite enfance.

Rennes Métropole verse à la commune une attribution de compensation, dont une partie (9 129 €) correspond à la compétence petite enfance qu'exerçait auparavant l'ancienne communauté de communes de Bécherel. La commune reverse cette somme au SIPE au titre de sa contribution aux charges du syndicat. Cette part fixe est complétée d'une part variable due par la commune lorsque la population de la commune a recours au relais multi-accueil de la petite enfance du syndicat. Elle est fonction du nombre d'heures effectives d'accueil et du potentiel financier de la commune. Depuis 2018, aucune heure d'utilisation n'a été enregistrée pour la commune. Dès lors, l'adhésion de la commune à ce syndicat, héritée du fonctionnement de l'ancienne communauté de communes du canton de Bécherel, a perdu de son utilité.

La sortie du syndicat pourrait donc être source d'économie. Néanmoins, en cas de retrait, la commune perdrait le bénéfice de l'ensemble des services du syndicat, dont le RIPAME. Elle doit donc préalablement réinterroger les besoins de sa population en ce domaine. Une réflexion sur le périmètre géographique de ce syndicat répondrait également aux enjeux de rationalisation de la carte des coopérations intercommunales de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi Notré.

²⁵ A titre d'exemple, le SIVU de Bécherel Longaulnay a reconstitué ses excédents qui sont passés de 27 000 à 41 000 € entre 2019 et 2021.

²⁶ Le RIPAME est un espace d'information et d'accompagnement des familles sur les différents modes d'accueil des enfants de 0 à 3 ans. Cette structure est aussi une ressource pour les professionnels de la petite enfance. Elle permet de promouvoir le métier d'assistant maternel et de développer des rencontres et des échanges entre professionnels et parents.

3.2.2 La renégociation de la répartition des charges du SIVU de Bécherel Longaulnay

Le SIVU de Bécherel Longaulnay gère les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'école maternelle située sur la commune de Bécherel. Les dépenses du SIVU sont prises en charge à hauteur de 75 % par Bécherel et à hauteur de 25 % par Longaulnay, suivant une clé de répartition historique, dont l'origine n'a pu être explicitée ou justifiée. Rien n'indique par ailleurs que cette clé soit conforme à la réalité de l'utilisation des équipements par les deux communes.

Cette répartition des dépenses se traduit par une participation obligatoire très importante de la commune de Bécherel, en raison notamment de la charge d'amortissement des emprunts contractés par le SIVU pour la rénovation de l'école maternelle. Aucun travail de mise à jour de la clé de répartition n'a pour le moment été engagé.

La chambre invite la commune à ouvrir une réflexion avec la commune de Longaulnay sur une mise à jour de la clé de répartition du financement du syndicat de gestion du bâtiment de l'école maternelle.

Par ailleurs, au regard de l'important encours porté par le syndicat et de l'évolution des conditions économiques, la commune devra régulièrement vérifier l'opportunité d'une éventuelle renégociation des deux emprunts.

3.2.3 L'avenir du théâtre municipal

La commune a décidé en 2022 de suspendre la gestion associative de son théâtre municipal, afin de se doter d'un nouveau projet pour cet équipement qui reste un marqueur de centralité et d'attractivité pour son territoire. Cet équipement dépasse manifestement le seul intérêt communal et a vocation à s'intégrer dans un projet plus large pour en améliorer le rayonnement, notamment à l'échelle de l'intercommunalité.

La Chambre invite la commune à se rapprocher de Rennes Métropole pour la gestion du théâtre municipal, afin de l'intégrer dans une politique communautaire au titre de la compétence culturelle de l'EPCI, le rayonnement de cet équipement dépassant le seul intérêt municipal. En réponse la commune a indiqué avoir pris contact avec Rennes Métropole à cet effet.

Plus largement, la chambre l'invite à intégrer ses charges de centralité dans une réflexion adaptée à la dimension communautaire.

TABLE DES ANNEXES

Annexe n° 1.	Données fiscales relatives à l'analyse financière	32
Annexe n° 2.	Données relatives à l'analyse financière prospective	33

Annexe n° 1. Données fiscales relatives à l'analyse financière

Tableau n° 18 : Données relatives à la taxe d'habitation prélevée à Bécherel et dans les communes de la strate de 2017 à 2021

<i>Taxe d'habitation</i>										
	2017		2018		2019		2020		2021	
	Bécherel	Moyenne de la strate								
<i>Base (€/hab.)</i>	863	1 109	849	1 131	939	1 163	978	1 181	66	175
<i>Taux</i>	18,23%	12,24%	18,23%	12,24%	18,23%	12,40%	18,23%	12,41%	18,23%	12,69%
<i>Produits (€/hab.)</i>	157	136	155	140	171	144	178	147	12	22

Source : fiches de situation financière DGFIP.

Strate démographique : communes de 500 à 2 000 habitants.

Tableau n° 19 : Données relatives à la taxe sur le foncier bâti prélevée à Bécherel et dans les communes de la strate de 2017 à 2021

<i>Taxe foncière</i>										
	2017		2018		2019		2020		2021	
	Bécherel	Moyenne de la strate								
<i>Base (€/hab.)</i>	1 062	934	1 131	957	1 165	986	1 215	1 010	953	938
<i>Taux</i>	20,45%	15,42%	20,45%	15,41%	20,45%	15,41%	20,45%	15,44%	40,35%	34,89%
<i>Produits (€/hab.)</i>	217	144	232	147	238	152	249	156	385	327

Source : fiches de situation financière DGFIP.

Strate démographique : communes de 500 à 2 000 habitants.

Annexe n° 2. Données relatives à l'analyse financière prospective

Tableau n° 20 : Éléments de cadrage prospectif

<i>Dépenses / recettes</i>	<i>Hypothèse d'évolution</i>	<i>Remarques</i>
<i>Concernant tous les postes de dépenses ou de recettes</i>	Application d'une inflation à hauteur de : - 4,2 % en 2023 ; - 2,7 % en 2024 ; - 2 % jusqu'en 2027	Ces données sont volatiles et susceptibles de varier, à la hausse comme à la baisse.
<i>Ressources fiscales propres</i>	Application d'une augmentation à hauteur de : - 7 % en 2023 ; - 4 % en 2024 ; - 2,7 % en 2025 ; - 2 % jusqu'en 2027	L'effort fiscal de la commune étant déjà élevé, il a été choisi de ne pas appliquer de hausse des taux et de n'intégrer que la réévaluation des bases, qui sont indexées sur l'IPCH de l'Insee.
<i>Ressources d'exploitation</i>	2 % d'augmentation moyenne annuelle	Hypothèse de croissance des loyers encaissés par la commune reprenant les évolutions passées.
<i>Dotations</i>	1,5 % par an	Les dotations reçues ont diminué sur la période. L'augmentation de la DSC en 2022 ne sera sans doute pas revue dans la période. L'augmentation des valeurs locatives pourrait entraîner une revalorisation des exonérations de taxe foncière, à l'heure actuelle compensées.
<i>Fiscalité reversée</i>	0 % par an	Il s'agit du poste le plus stable rétrospectivement.
<i>Charges générales</i>	2,6 % par an	A dépenses constantes en volume, l'inflation et l'augmentation de certains postes comme l'énergie induira une croissance des charges générales.
<i>Les dépenses de personnel</i>	2,6 % par an	Hypothèse de gestion sans nouvelle embauche, seuls les coûts de remplacement et le GVT sont pris en compte.
<i>Subventions de fonctionnement versées</i>	0 % par an	La réflexion sur la maîtrise des charges induit de ne pas augmenter les subventions versées par la commune.
<i>Autres charges de gestion</i>	3,1 % par an	Hypothèse d'augmentation incluant le renchérissement du coût des fluides.

Source : CRC.

Tableau n° 21 : Prospective financière de la commune 2023 - 2027

en €	2023	2024	2025	2026	2027	
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	281 044	295 096	314 730	324 172	333 898	5,1%
+ Fiscalité reversée	262 578	262 578	262 578	262 578	262 578	-0,7%
= Fiscalité totale (nette)	543 622	557 674	577 308	586 750	596 476	2,3%
+ Ressources d'exploitation	117 138	119 481	121 871	124 308	126 794	2,0%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	132 524	133 192	133 644	134 900	138 103	1,5%
Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion (A)	793 284	810 348	832 823	845 959	861 373	2,1%
Charges à caractère général	153 053	157 185	160 329	163 535	166 806	2,6%
+ Charges de personnel	260 500	267 534	272 884	278 342	283 909	2,6%
+ Subventions de fonctionnement	21 916	21 917	21 918	21 919	21 920	0,0%
+ Autres charges de gestion	277 619	281 366	284 180	287 022	289 892	3,1%
= Charges de gestion (B)	713 087	728 002	739 311	750 818	762 527	2,7%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	80 197	82 345	93 512	95 140	98 845	-1,7%
= CAF brute	65 903	70 544	84 258	87 959	93 848	0,2%
CAF brute	65 903	70 544	84 258	87 959	93 848	0
- Annuité en capital de la dette	89 000	91 000	74 000	78 000	76 000	0
= CAF nette ou disponible (C)	-23 097	-20 456	10 258	9 959	17 848	-5 489

Source : CRC à partir des éléments de cadrage décrits dans le tableau n° 20.



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