



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE BOURGUEIL

(Département d'Indre-et-Loire)

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 10 février 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 LA COMMUNE DE BOURGUEIL : UN PÔLE DE SERVICES DANS UN TERRITOIRE RURAL FRAGILISÉ.....	9
1.1 Une démographie peu dynamique et des fragilités sociales.....	10
1.2 Un centre ancien et un taux de vacance des logements important.....	11
1.3 Un pôle d'emploi et de services attractifs.....	13
1.4 Une fonction de ville-centre qui pèse sur les finances communales.....	16
1.4.1 De faibles écarts en matière de pression fiscale entre Bourgueil et les communes limitrophes.....	17
1.4.2 Des charges de centralité qui restent importantes.....	18
1.4.3 La plupart des charges de centralité sont supportées par la commune.....	21
2 LA PATINOIRE MUNICIPALE : UN ÉQUIPEMENT GÉNÉRATEUR DE CHARGES DE CENTRALITÉ.....	23
2.1.1 Un équipement sportif qui obère les capacités financières de la commune.....	25
2.1.2 Une programmation pluriannuelle des investissements nécessaire en raison des enjeux de la réhabilitation de la patinoire et du complexe socio-culturel.....	29
2.1.3 L'urgence d'une évaluation précise des charges de centralité générées par la patinoire pour limiter l'impact du déficit d'exploitation.....	32
3 UNE QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE À RENFORCER.....	34
3.1 Une qualité de l'information budgétaire à parfaire.....	34
3.1.1 Un débat d'orientation budgétaire à améliorer.....	34
3.1.2 Des prévisions budgétaires en investissement à fiabiliser.....	36
3.1.3 Des annexes budgétaires à enrichir.....	37
3.1.4 Le porter à connaissance des documents budgétaires implique aussi la mise en ligne des budgets et comptes administratifs.....	38
3.2 Une sécurité juridique des délibérations du conseil municipal et des décisions du maire à revoir.....	39
3.2.1 Les compétences déléguées du conseil municipal au maire doivent être précisées.....	39
3.2.2 L'intervention du conseil municipal dans certaines compétences déléguées à l'exécutif est à parfaire.....	41
3.3 Des marges de progrès dans la tenue des comptes.....	42

3.3.1 Les comptes épargne temps (CET) : un passif social à prendre en compte	42
3.3.2 Des engagements financiers incomplètement retranscrits	44
3.3.2.1 L'enregistrement des dettes financières reste à fiabiliser	44
3.3.2.2 L'utilisation d'une ligne de trésorerie doit être retracée dans les documents budgétaires	45
3.3.2.3 Les engagements hors bilan ne sont pas exhaustivement retranscrits dans les documents budgétaires	45
3.3.3 Des garanties d'emprunt accordées par la commune à davantage sécuriser.....	47
4 LA SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE.....	50
4.1 Une incidence limitée de la crise sanitaire sur les situations financières de 2020 et 2021	50
4.2 Un autofinancement du budget principal insuffisant	51
4.2.1 Un autofinancement faible malgré des remboursements d'emprunts réduits	51
4.2.2 Un dynamisme des produits de gestion limité	53
4.2.3 Des charges de gestion marquées par une forte rigidité.....	57
4.3 Un effort d'investissement à ajuster aux capacités financières de la collectivité	61
4.3.1 Des dépenses d'équipement dynamiques jusqu'en 2019 mais en net repli à partir de 2020	61
4.3.2 Une capacité à soutenir les investissements en voie de fragilisation	63
4.4 Des marges de manœuvre en matière d'endettement limitées	65
4.5 Un équilibre bilanciel reconstitué grâce au recours à l'emprunt.....	67
4.6 Un renforcement nécessaire de la vigilance sur l'équilibre financier des budgets du camping et du lotissement.....	68
4.6.1 Le budget annexe du camping : un statut juridique à revoir et un équilibre financier à pérenniser	68
4.6.2 Le budget annexe lotissement : un déficit qui devrait encore dégrader l'autofinancement de la commune	71
4.7 L'examen de la situation financière à fin 2022 : la nécessité de reconstituer des marges de manœuvre.....	72
ANNEXES.....	74
Annexe n° 1. Procédure.....	75
Annexe n° 2. Glossaire.....	76
Annexe n° 3. Réponses.....	79

SYNTHÈSE

Bourgueil, un pôle d'attractivité structurant sur un territoire fragilisé

Commune viticole, Bourgueil est une collectivité située au cœur du parc naturel régional Loire Anjou Touraine. Avec son vignoble et son riche patrimoine, cette commune s'étend sur 33 km² dans un environnement à vocation agricole. Elle bénéficie d'une bonne accessibilité à proximité de l'autoroute A85 reliant Angers à Tours et à cinq kilomètres de la gare ferroviaire sur la ligne de Nantes à Orléans.

La commune est également un pôle d'activité, de commerce et d'emploi attractif pour le territoire même si elle se heurte à certaines difficultés comme le montrent un taux de vacance des logements élevé et une population confrontée à des fragilités sociales qui de surcroît stagne depuis 2006 autour de 3 900 habitants.

Enfin, située au-delà des zones d'attractivité des pôles urbains de Chinon et Tours, la commune de Bourgueil doit assumer des charges de centralité importantes dans un environnement de concurrence fiscale modérée.

La patinoire, un élément d'attractivité pour le territoire mais qui compromet gravement la situation financière de Bourgueil qui est le seul financeur de l'équipement

Gérée en régie directe, l'exploitation de la patinoire a un impact majeur sur la situation financière de la commune. Si cet équipement sportif constitue un élément d'attractivité pour la commune, il génère en revanche des charges de centralité alors qu'il bénéficie aux habitants des autres communes du territoire sans que ceux-ci n'en supportent les coûts.

Le déficit d'exploitation qui atteint 180 000 € par an dégrade fortement la situation financière de la collectivité. Il en résulte que pour compenser ce déficit, la commune doit apporter une subvention équivalente à 11,53 € par usager sur un coût de revient de 15,52 € en 2019.

Ce déficit récurrent a donc limité la capacité de la collectivité à réaliser les dépenses nécessaires à la réhabilitation de l'équipement celle-ci n'ayant, par ailleurs, pas formalisé de plans pluriannuels d'entretien. Cette situation est appelée à se dégrader dans un contexte inflationniste entraînant une augmentation des coûts de fonctionnement notamment de l'énergie.

Enfin, la commune supporte des charges de centralité reconnues par l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) en raison de son statut de commune centre intermédiaire d'équipements et de services. Ces charges ne sont cependant pas suffisamment identifiées et quantifiées.

Le faible niveau d'endettement de la commune lui a permis de maintenir sa situation financière mais la récente dégradation de son autofinancement net démontre la nécessité de retrouver des marges de manœuvre pour investir

En raison d'un niveau de charges très élevé comparativement à sa strate¹, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) de la commune reste insuffisant (en 2021, son EBF représente 9,2 % des produits contre 20,3 % pour les communes comparables).

Sur la période 2016 à 2021, sa capacité d'autofinancement (CAF) brute s'est constamment dégradée et représente moins de 9 % des produits de gestion en 2021 contre 12,5 % en 2016. Après service de la dette, sa CAF nette ne représente plus qu'un tiers de celle de la moyenne des communes de la strate (42 € par habitant contre 121 € pour la strate).

Dans ce contexte d'autofinancement faible, la commune a réduit ses dépenses d'équipement ce qui a donc limité le recours à de nouveaux emprunts pour les financer.

Pour l'avenir, l'amélioration de la CAF de la commune passera nécessairement par le renforcement de l'excédent brut de fonctionnement. Pour y parvenir, la collectivité pourrait s'appuyer sur une hausse de ses produits et/ou une baisse de ses charges, étant précisé que celles-ci sont fortement liées d'une part, à sa fonction de ville-centre et d'autre part, à l'offre d'équipements et de services publics proposée.

Dans cette perspective, la commune pourrait utilement renforcer le suivi de sa situation financière en améliorant la fiabilité de l'information produite dans le rapport d'orientation budgétaire avec un suivi plus précis de ses engagements financiers et notamment des comptes épargne temps.

En effet, les premières données d'exécution du budget primitif 2022 montrent que la situation financière de la commune continuerait de se dégrader. Son épargne nette diminuerait de façon conséquente sous l'effet de l'augmentation de la valeur du point d'indice sur les salaires et du renchérissement du coût de l'énergie. La soutenabilité financière du projet de réhabilitation de la patinoire et du complexe socio-culturel pourrait donc être rapidement compromise.

¹ Les spécificités du territoire et de l'organisation communales sont amplement décrites dans la partie du présent rapport relative à la présentation de la collectivité contrôlée. Dès lors, la comparaison avec les valeurs financières moyennes de la strate démographique d'appartenance est suffisamment contextualisée.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Individualiser la gestion de la patinoire municipale, par exemple dans un budget annexe, afin de matérialiser l'effort financier consenti par les contribuables bourgueillois pour le fonctionnement de cet équipement (cf. page 29).

Recommandation n° 2. : Établir des plans pluriannuels d'entretien des principaux équipements communaux et procéder aux dotations aux provisions nécessaires pour gros entretien / grandes révisions afin de mieux anticiper et étaler ces charges (cf. page 32).

Recommandation n° 3. : Développer un système d'information permettant a minima le suivi de la domiciliation du public de la patinoire, afin d'objectiver les charges de centralité relatives à son exploitation et solliciter la CCTOVAL dans le cadre de ses compétences (cf. page 33).

Recommandation n° 4. : Recenser les besoins d'investissements dans le cadre d'un PPI afin de fiabiliser leur gestion en AP/CP (cf. page 37).

Recommandation n° 5. : Évaluer les coûts induits par l'utilisation des droits CET ouverts et enregistrer une dotation aux provisions correspondante (cf. page 44).

INTRODUCTION

L'article L. 211-3 du code des juridictions financières (CJF) définit les modalités selon lesquelles les chambres régionales des comptes procèdent au contrôle des comptes et examinent la gestion des organismes relevant de leur compétence. Il précise que cet examen porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'organisme délibérant. L'article L.211-4 du même code prévoit que la chambre régionale des comptes contrôle les collectivités territoriales.

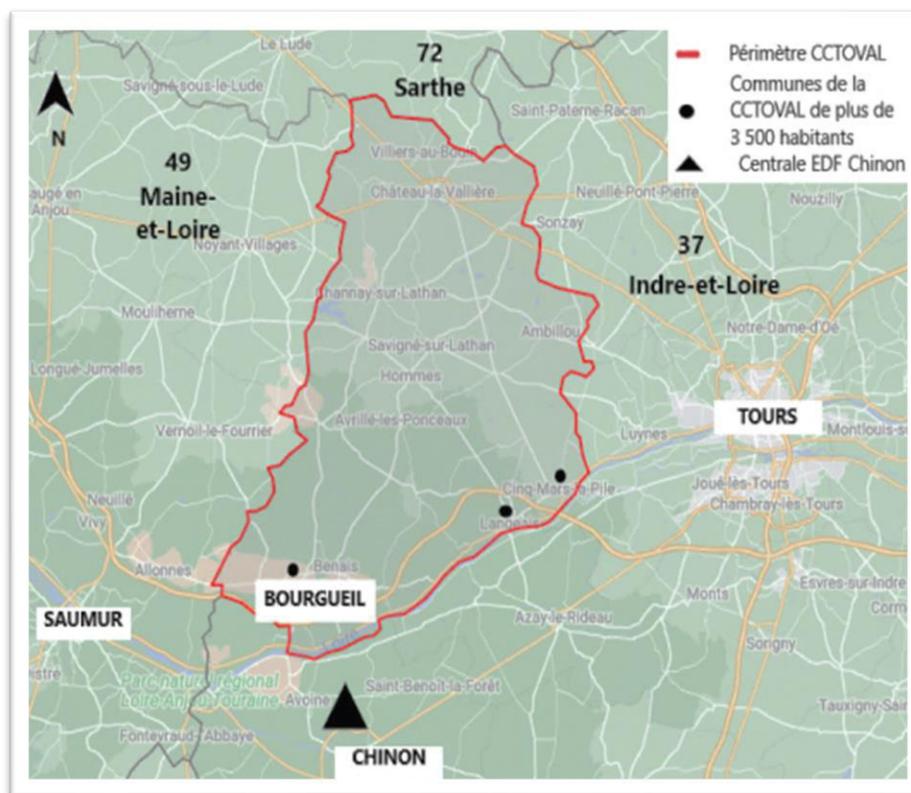
Inscrit au programme 2022 de la chambre, le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bourgueil a porté sur les exercices 2016 à 2021. Le contrôle a essentiellement porté, après vérification de la fiabilité des comptes, sur la viabilité et la soutenabilité de la situation financière de la commune de Bourgueil.

1 LA COMMUNE DE BOURGUEIL : UN PÔLE DE SERVICES DANS UN TERRITOIRE RURAL FRAGILISÉ

Commune viticole, Bourgueil est une collectivité située au cœur du parc naturel régional Loire Anjou Touraine. Localisée au nord-ouest du département d'Indre-et-Loire à 60 km à l'ouest de la métropole de Tours, celle-ci est proche des villes de Chinon (20 km) et de Saumur (30 km).

Très connue pour son vignoble et son riche patrimoine historique avec notamment son abbaye², la commune s'étend sur 33 km². Elle bénéficie d'une bonne accessibilité : proximité de l'autoroute A85 reliant Angers à Tours et à cinq kilomètres de la gare ferroviaire de Port-Boulet (ligne Orléans - Tours - Angers - Nantes).

Carte n° 1 : Situation géographique de la commune de Bourgueil



Source : CRC d'après Observatoire des territoires, ANCT 2021.

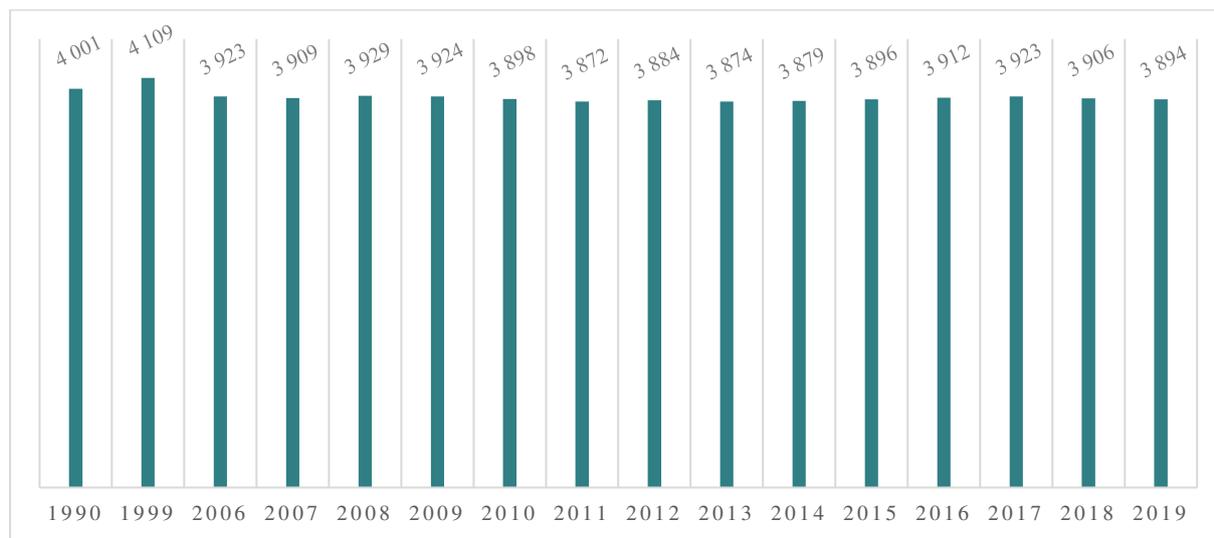
Après avoir été ville-centre de la communauté de communes du Pays du Bourgueil (CCPB) depuis 2001, Bourgueil est depuis 2017, membre de la communauté de communes Touraine Ouest Val de Loire (CCTOVAL). La commune est un pôle de centralité qui structure la fraction ouest du territoire du nouvel EPCI (création par arrêté préfectoral du 21 décembre 2016).

² Abbaye Royale de Bourgueil (abbaye-bourgueil.fr).

1.1 Une démographie peu dynamique et des fragilités sociales

Avec 3 894 habitants en 2019³, Bourgueil est la deuxième commune la plus peuplée de la communauté de communes Touraine Ouest Val de Loire (CCTOVAL), qui en compte 28, et représente 11,7 % de ses habitants, la commune la plus peuplée étant Langeais (4 455 habitants).

Graphique n° 1 : Évolution de la population de Bourgueil



Source : INSEE, recensement de la population 1990-2018, 2019.

La dynamique démographique de la commune est limitée : la population bourgueilloise stagne depuis 2006 autour de 3 900 habitants. Entre 2013 et 2019, le gain d'habitants résultant du solde migratoire positif⁴ (+0,9 % par an) ne compense pas la perte de population liée à son vieillissement (solde naturel négatif de -0,8 % par an). Si les habitants âgés de 75 ans et plus représentaient 10,7 % de la population en 1999, leur proportion atteint désormais 16 % en 2018 contre 10,4 % en 2018 en Indre-et-Loire.

Cette stagnation démographique, due selon l'ordonnateur en fonction au vieillissement de la population, à des tensions foncières et à la fluctuation des besoins locatifs, démontre néanmoins une attractivité en retrait de la commune et plus largement de la fraction ouest du territoire de la CCTOVAL. Les communes limitrophes de Bourgueil connaissent une situation identique et certaines subissent même une déprise démographique relative.

³ INSEE, recensement de la population 2019.

⁴ Ce solde calculé par l'INSEE permet d'estimer la différence entre le nombre de personnes venues s'installer sur un territoire et le nombre d'individus qui l'ont quitté au cours de la période considéré.

Tableau n° 1 : Comparaison démographique avec les communes voisines et l'EPCI

	Population 2019	Taux de croissance démographique annuel moyen 2013-2019
<i>Benais</i>	906	-1,32 %
<i>La Chapelle-sur-Loire</i>	1 446	-0,32 %
<i>Chouzé-sur-Loire</i>	2 085	0,02 %
<i>Continvoir</i>	447	-0,22 %
<i>Gizeux</i>	378	-1,26 %
<i>Restigné</i>	1 149	-0,83 %
<i>Saint-Nicolas-de-Bourgueil</i>	1 095	-0,54 %
Bourgueil	3 894	0,09 %
CCTOVAL	33 242	0,01 %

Source : INSEE, comparaison CRC.

La commune se caractérise également par un revenu fiscal moyen par foyer de 25 283 €, inférieur aux moyennes départementales (28 052 €), régionales (26 959 €) et nationales (28 134 €). Le taux de chômage à l'échelle de la commune s'établissait à 8,4 % en 2019, soit un niveau légèrement supérieur au taux observé à l'échelon intercommunal (8,1 %).

1.2 Un centre ancien et un taux de vacance des logements important

Outre l'identité viticole du son territoire, la commune de Bourgueil dispose d'un centre-ville typique au riche patrimoine architectural : l'abbaye bénédictine (XIII^e, XVII^e, XVIII^e siècles) et l'Église Saint-Germain (XIII^e siècle) sont classés monuments historiques.

Si le centre historique constitue un atout au plan touristique, il est moins favorable pour attirer de nouveaux habitants. La rénovation des habitations est coûteuse dans les parties denses du centre-ville (constructions anciennes, prescriptions architecturales ou difficultés relatives d'accès), alors même que les conditions de vie offertes (habitations sans ascenseur, parcellaire divisé et étroit, etc.) ne correspondent pas aux attentes d'une partie de la population qui peut se reporter sur d'autres zones du territoire intercommunal, notamment pour accéder à la propriété dans le cadre de lotissements de pavillons.

Bourgueil connaît un taux de logements vacants élevé (10,7 % en 2018, dernière donnée disponible, soit 230 logements). Ce taux est nettement supérieur à celui de la CCTOVAL (9,9 %) et à la moyenne nationale (8,2 %). Il est orienté à la hausse depuis 2008 (7 % en 1999, 9,5 % en 2008, 8,8 % en 2013). La part des résidences secondaires a légèrement reflué depuis 2013 (-0,8 points) pour atteindre 6,3 % du parc (soit 135 logements), ce taux est proche de la moyenne de l'EPCI (6,9 %).

La commune de Bourgueil n'est pas assujettie aux obligations de la loi SRU⁵ en matière de logements sociaux. Leur nombre a légèrement augmenté sur la période récente : 258 en 2018 contre 247 en 2013. Corrélativement, la part des logements sociaux dans le parc de logements a peu varié : 14,5 % en 2013, 14,8 % en 2018.

⁵ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et renouvellement urbain.

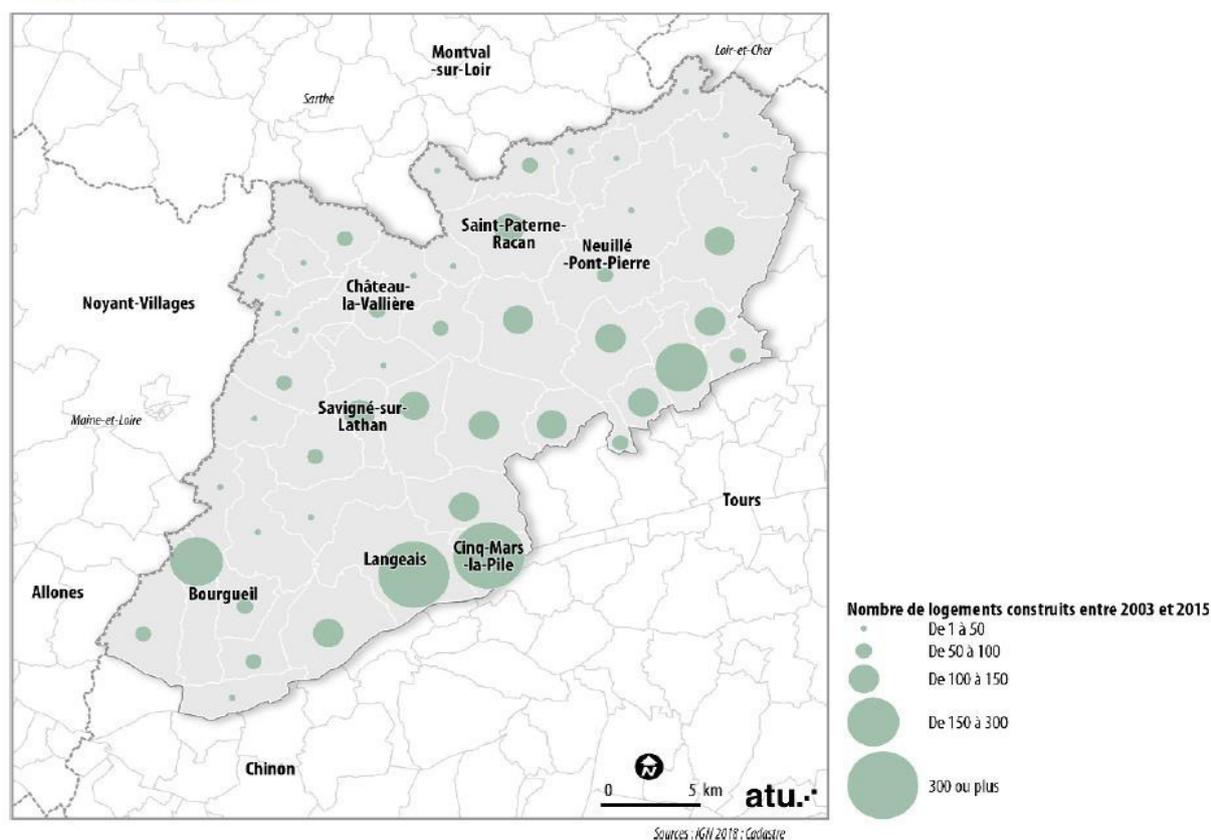
Proche de la Loire, une partie du territoire communal est couverte par un plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation (PPRi) mis à jour en juillet 2020⁶. Ce risque naturel influe sur le potentiel de développement urbain de la collectivité.

Éléments clés de l'identité paysagère de la commune, les zones viticoles classées en AOC limitent également les constructions de logements.

De même, le vaste massif forestier dans lequel Bourgueil (48,3 % de la surface du territoire communal) et les communes voisines s'inscrivent constitue une ressource mais aussi une source d'aléas naturels importants (risques de feux de forêt, etc.).

Carte n° 2 : Effort de production de logements sur la période 2003-2015

La construction neuve



Source : diagnostic territorial SCOT Nord-Ouest de la Touraine 2021.

Dans une moindre mesure que les deux autres communes de 3 500 habitants et plus que compte la CCTVOAL (Langeais et Cinq-Mars-la-Pile), Bourgueil a connu une importante phase de construction de logements neufs entre 2003 et 2015. Cela a entraîné une raréfaction des terrains à bâtir qui, conjuguée aux possibilités d'extension limitées des zones habitables, a favorisé un renchérissement du coût du foncier aménagé.

⁶ La révision du plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation (PPRi) Val d'Authion, prescrite le 14 octobre 2016, a été approuvée par la Préfète d'Indre-et-Loire le 9 juillet 2020.

La tendance démographique caractérisée par la réduction de la taille des ménages et le vieillissement de la population impose une adaptation du parc de logements. Dans cette optique, la commune a cherché à créer une offre foncière à destination de primo-accédants avec un lotissement de 14 terrains viabilisés et soutient la production de logement de sociaux (garanties d'emprunts et subventions d'équipement aux bailleurs sociaux).

Le maintien de l'attractivité résidentielle est un enjeu majeur pour la collectivité. Lors de sa séance du 05 avril 2022, le conseil municipal a lancé la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Bourgueil avec l'objectif de développer la production de logements essentiellement destinés aux seniors et jeunes actifs. La collectivité prévoit d'atteindre cet objectif en mobilisant prioritairement le potentiel de développement des secteurs urbanisés (locaux inoccupés, foncier disponible, friches urbaines et industrielles etc.).

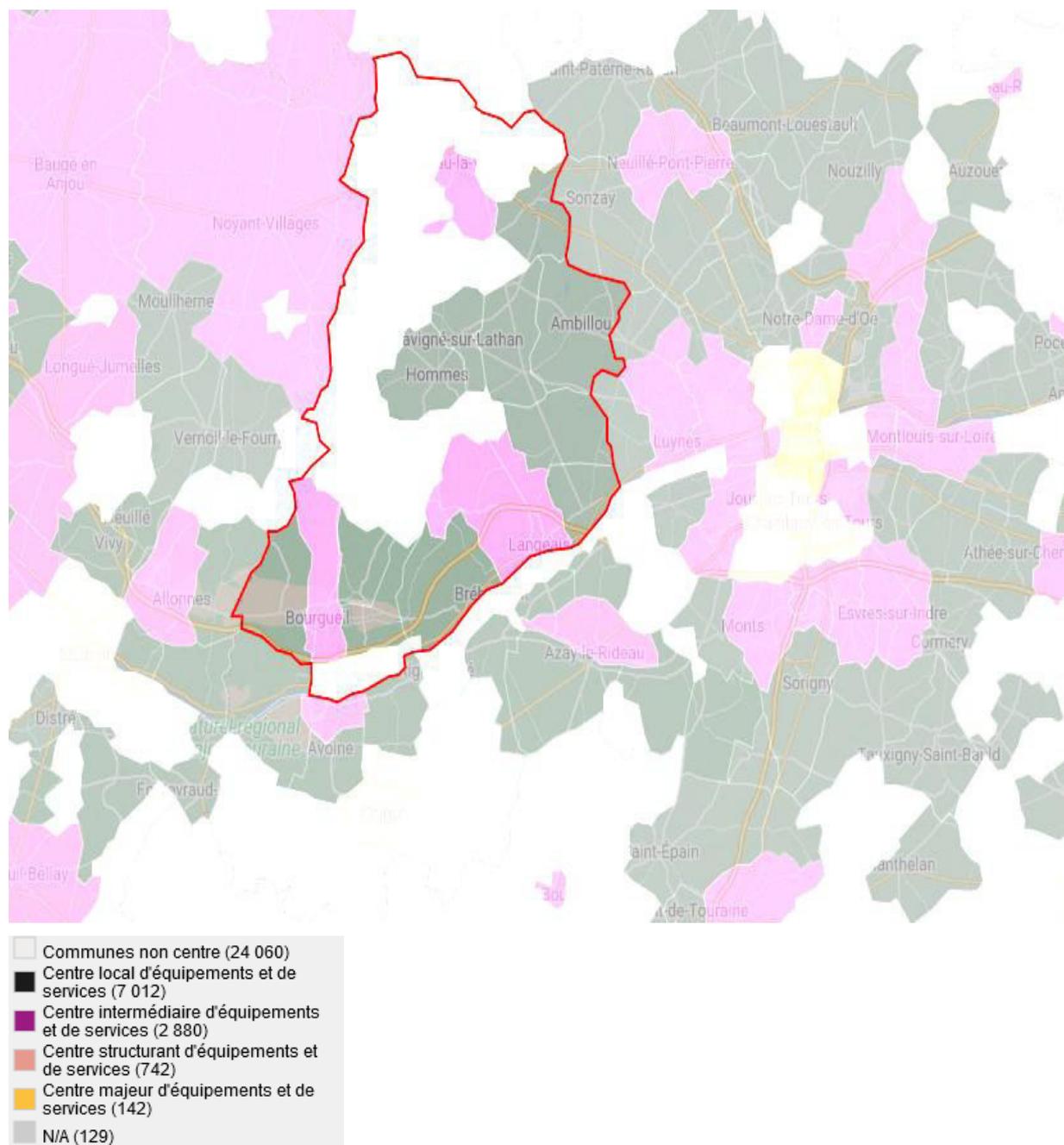
1.3 Un pôle d'emploi et de services attractifs

Au sens de l'INSEE, la commune de Bourgueil est une commune isolée située hors de l'influence des pôles urbains de Chinon et Tours. La ville constitue un pôle de services pour les communes qui l'entourent. Son bassin de vie compte 12 communes⁷ et dessert plus de 17 000 habitants. Selon la typologie des pôles de centralité retenue par l'agence nationale de cohésion des territoires, la commune de Bourgueil relève de la catégorie des centres intermédiaires d'équipements et de services⁸ compte tenu de son offre d'équipements et de services.

⁷ Huit d'entre elles appartiennent à la CCTOVAL (Benais, Bourgueil, La Chapelle-sur-Loire, Chouzé-sur-Loire, Continvoir, Gizeux, Restigné, Saint-Nicolas-de-Bourgueil) auxquelles s'ajoutent Allonnes, Brain-sur-Allonnes, La Breille-les-Pins et Courléon qui relèvent de la communauté d'agglomération Saumur Val de Loire.

⁸ Les centres intermédiaires d'équipements et de services proposent une offre enrichie de 29 équipements, faisant d'eux des foyers d'activité indispensables pour la population environnante. L'offre de soins de premiers recours est complète : un médecin généraliste, un infirmier, une pharmacie, un masseur kinésithérapeute sont systématiquement présents et très souvent accompagnés d'un chirurgien-dentiste. L'activité commerciale est renforcée par la présence d'un fleuriste, d'une station-service, d'un magasin de vêtements et, pour l'alimentation, d'un supermarché et d'une boucherie-charcuterie. Dans ces centres, banques, et bureaux de poste sont également présents, aux côtés d'une école maternelle et d'une structure d'accueil du jeune enfant et d'un collège (75 % des centres) selon l' ANCT (Études des petites centralités - 2019)

Carte n° 3 : Les centres d'équipement et de services sur le périmètre de la CCTOVAL



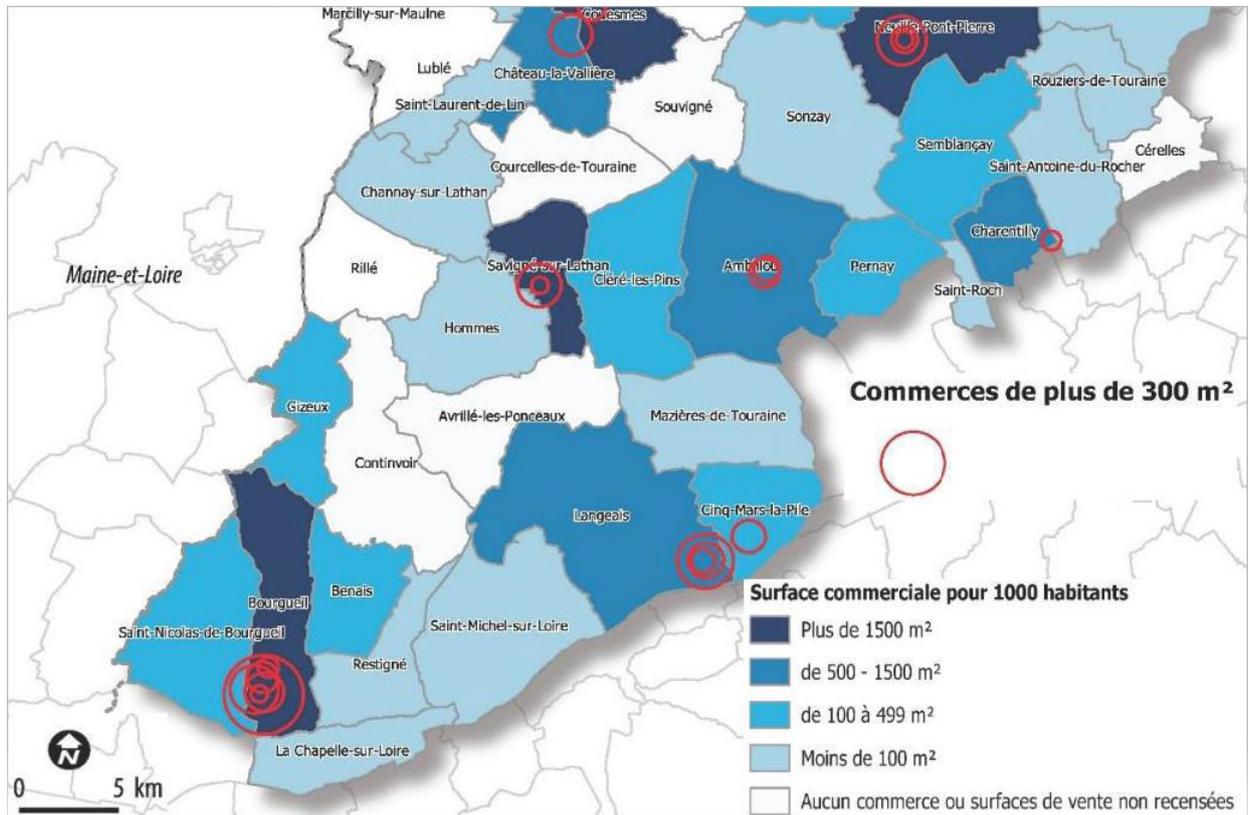
Source : ANCT observatoire des territoires.

La commune est un pôle éducatif sur son bassin de vie. Alors que la commune ne comptait que 3 894 habitants en 2019, près de 1 100 élèves (selon les données figurant sur le site internet de la ville) ont été accueillis dans les établissements primaires et secondaires publics et privés de Bourgueil au cours de l'année scolaire 2020-2021.

Bourgueil est le deuxième pôle d'emploi de la CCTOVAL après Langeais (respectivement 1 399 et 2 019 emplois en 2018). Les données de l'INSEE montrent que l'indice de concentration de l'emploi, qui rapporte le nombre d'emplois proposés dans un

territoire à la population active occupée qui y réside, est élevé : 103,4. La commune, qui présente un nombre d'emplois supérieur à celui de ses résidents actifs, constitue donc un pôle attractif.

Carte n° 4 : La densité commerciale sur le Nord-Ouest de la Touraine



Source : diagnostic territorial SCOT nord-ouest de la touraine 2021.

La commune est également le premier pôle commercial de la CCTOVAL (60-70 M€ de chiffre d'affaires annuel). En raison des contraintes pesant sur l'extension de l'urbanisation, du fait du risque d'inondations, les commerces de grandes et moyennes surfaces sont relativement proches du centre-ville qui conserve une vitalité certaine malgré une vacance commerciale assez marquée. Un diagnostic de la situation du commerce dans la CCTOVAL réalisé en 2019 relevait que Bourgueil « [...] dispose d'un nombre important de grandes surfaces et de commerces de proximité qui rayonnent au-delà de la commune [...] » et d'un centre-ville qui « [...] reste commercialement attractif [...] ». Le marché hebdomadaire de plein air qui accueille une centaine de commerçants participe également de l'attractivité de la commune.

Néanmoins, la commune de Bourgueil est classée depuis 2017 en zone de revitalisation rurale (ZRR) (arrêté interministériel du 16 mars 2017) ce qui lui permet de bénéficier de la dotation de solidarité rurale versée par l'État (cf. *infra*) et pour les entreprises d'exonérations fiscales.

1.4 Une fonction de ville-centre qui pèse sur les finances communales

La commune de Bourgueil assure des fonctions de centralité sans que les charges qui en découlent ne soient réparties entre les communes de son bassin de vie. Alors que la volonté de la commune de maintenir son attractivité fiscale pèse sur ses marges de manœuvre en matière d'impôts locaux, la maîtrise des charges de fonctionnement -effort dans lequel elle doit persévérer- passe également par une meilleure répartition de ses charges de centralité.

Le concept de charges de centralité

Les charges de centralité désignent usuellement les dépenses engagées par les communes en faveur d'infrastructures, d'équipements ou de services publics fréquentés de façon significative par des usagers n'habitant pas sur leur territoire, faute de disposer de prestations équivalentes avec un même degré d'accessibilité dans leur commune de résidence.

La compensation des charges de centralité est d'autant plus complexe qu'il n'existe pas de méthode consensuelle, ni même de données de référence par nature d'équipement, qui permettent d'objectiver leurs montants. La méthode la plus utilisée consiste à évaluer le coût de la centralité de quelques grands équipements en retenant pour clé de répartition le lieu de résidence des usagers.

Les dotations de l'État pour compenser les charges de centralité sont en baisse. Néanmoins, plusieurs leviers sont susceptibles d'être mobilisés par les communes pour compenser cette baisse en assurant un meilleur partage des charges de centralité au sein du bloc communal, au nombre desquels figurent la tarification différenciée, la mise en place de mécanismes financiers spécifiques dans le cadre notamment de la mutualisation de moyens, ou encore le transfert de certains équipements et services dont la fréquentation est significativement extra-communale.⁹

⁹ Cet encadré a été confectionné à partir du rapport conjoint Cour et CRC Occitanie, Les villes moyennes en Occitanie : Crises et adaptations, octobre 2020, disponible sur le site <https://www.vie-publique.fr/rapport/276522-les-villes-moyennes-en-occitanie-crisis-et-adaptations>.

1.4.1 De faibles écarts en matière de pression fiscale entre Bourgueil et les communes limitrophes

Tableau n° 2 : Taux de fiscalité des communes limitrophes de Bourgueil (données 2020)

TAXE FONCIÈRE PROPRIÉTÉS BÂTIES				
Rang	Commune	Population	Taux votés	Moyenne strate ¹⁰
1	Gizeux	396	23,35 %	13,78 %
2	Chouzé-sur-Loire	2 105	22,07 %	17,67 %
3	Bourgueil	3 999	19,59 %	18,97 %
4	La Chapelle-sur-Loire	1 461	18,69 %	15,44 %
5	Benais	952	17,21 %	15,44 %
6	Saint-Nicolas-de-Bourgueil	1 123	16,79 %	15,44 %
7	Restigné	1 252	16,56 %	15,44 %
8	Continvoir	418	16,10 %	13,78 %
	Médiane		17,95 %	
	Minimum		16,10 %	
	Maximum		23,35 %	
TAXE D'HABITATION				
Rang	Commune	Population	Taux votés	Moyenne strate
1	Gizeux	396	15,70 %	11,26 %
2	La Chapelle-sur-Loire	1 461	14,80 %	12,41 %
3	Bourgueil	3 999	13,81 %	14,27 %
4	Continvoir	418	13,40 %	11,26 %
5	Chouzé-sur-Loire	2 105	12,48 %	13,44 %
6	Benais	952	11,67 %	12,41 %
7	Saint-Nicolas-de-Bourgueil	1 123	10,85 %	12,41 %
8	Restigné	1 252	10,83 %	12,41 %
	Médiane		12,94 %	
	Minimum		10,83 %	
	Maximum		15,70 %	

Source : CRC d'après les fiches AE2F disponibles sur <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales-communes>

La commune de Bourgueil ne subit pas de déséquilibre fiscal marqué avec les communes limitrophes moins peuplées. Au sein de ces huit communes, Bourgueil se classe 3^{ème} en matière de taux d'imposition quel que soit l'impôt considéré. En matière de taxe foncière qui est le seul impôt sur lequel les communes conservent leur pouvoir de taux suite à la réforme de la taxe d'habitation, aucune des communes voisines de Bourgueil n'a instauré de taux inférieurs à la moyenne des communes comparables.

¹⁰ Les spécificités du territoire et de l'organisation communales sont amplement décrites dans la partie du présent rapport relative à la présentation de la collectivité contrôlée. Dès lors, la comparaison avec les valeurs financières moyennes de la strate démographique d'appartenance est suffisamment contextualisée

Si ces éléments dénotent une disparité fiscale modérée, celle-ci n'en est pas moins réelle. Ainsi en matière de taxe foncière, l'écart entre les taux d'imposition minimum et maximum est de 7,25 points, ce qui n'est pas neutre sur la charge fiscale acquittée par le contribuable selon la commune de résidence. Une analyse comparative de l'effort fiscal¹¹ 2022 confirme des pressions fiscales assez différenciées selon les communes considérées. Bourgueil se classe au second rang en matière de pression fiscale tandis que Restigné et Saint-Nicolas-de-Bourgueil ont un effort fiscal à peine supérieur à 1.

Tableau n° 3 : Comparaison effort fiscal des communes limitrophes de Bourgueil (données 2022)

<i>Commune</i>	Effort fiscal 2022	Effort fiscal moyen 2022 de la strate démographique (métropole)	Écart commune/strate
<i>GIZEUX</i>	1,385386	1,007438	38 %
<i>BOURGUEIL</i>	1,190261	1,139505	4 %
<i>CHAPELLE-SUR-LOIRE</i>	1,162778	1,066127	9 %
<i>CONTINVOIR</i>	1,158945	1,007438	15 %
<i>CHOUZÉ-SUR-LOIRE</i>	1,091084	1,109026	-2 %
<i>BENAI</i>	1,063557	1,045661	2 %
<i>RESTIGNE</i>	1,039746	1,066127	-2 %
<i>SAINTE-NICOLAS-DE-BOURGUEIL</i>	1,039216	1,066127	-3 %

Source : fichier des critères de répartition des dotations d'État, DGCL.

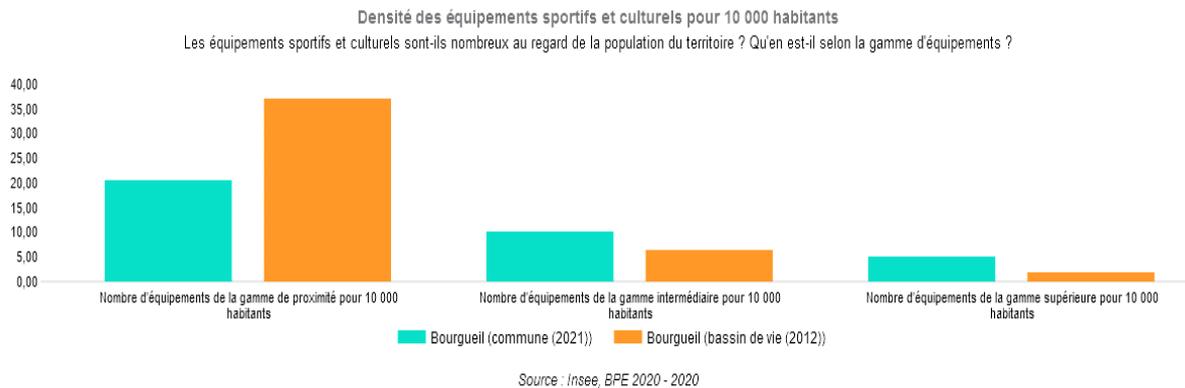
La commune de Bourgueil a fait le choix de limiter sa pression fiscale pour rester attractive par rapport aux communes voisines, dont les habitants bénéficient de ses services de ville-centre sans en porter la charge du financement, et, selon l'ancien ordonnateur pour des raisons sociales. Cette situation limite directement la capacité de la commune de Bourgueil à mobiliser le levier fiscal sans créer une distorsion fiscale préjudiciable à son attractivité. Par ailleurs, la commune ne paraît pas devoir compter sur la croissance physique de ses bases fiscales pour disposer de ressources budgétaires annuelles compte tenu des faibles disponibilités foncières existantes.

1.4.2 Des charges de centralité qui restent importantes

Si des compétences génératrices de charges de centralité ont, en principe, été transférées à la communauté de communes (petite enfance, maison France Services etc.), la commune de Bourgueil gère encore des services et équipements qui bénéficient à des habitants qui n'y résident pas et donc ne contribuent pas à leur financement.

¹¹ L'effort fiscal de la commune est un indicateur permettant de mesurer la pression fiscale exercée sur le territoire de celle-ci. Il est constitué du rapport entre les produits fiscaux et les bases brutes de fiscalité de la collectivité.

Graphique n° 2 : Offre d'équipements sportifs et culturels sur la commune de Bourgueil (comparaison avec le bassin de vie de Bourgueil)



La base permanente des équipements (BPE) est destinée à fournir le niveau d'équipement et de services rendus par un territoire à la population. Dans le domaine "Sports, loisirs et culture", les trois gammes d'équipements recensent :

- gamme de proximité : boulodromes, terrains de tennis, salles ou terrains multisports, terrains de grands jeux et bibliothèques ;
- gamme intermédiaire : salles de sport spécialisées, bassins de natation, structures d'athlétisme et pistes de roller, skate, vélo bicross ou freestyle ;
- gamme supérieure : théâtres, cinémas, lieux d'exposition et de patrimoine (musées notamment), parcours sportifs et de santé.

Source : ANCT www.observatoire-des-territoires.gouv.fr

Ainsi, la commune dispose d'un nombre d'équipements sportifs et culturels conséquent au regard de sa population avec notamment un stade, des gymnases, des terrains de sport et espaces de tennis, une patinoire, une bibliothèque. Les associations subventionnées par la commune offrent des activités tant aux habitants de Bourgueil qu'à ceux des communes environnantes. Le cinéma associatif « cinéma salle Ronsard abbaye de Bourgueil » et l'association « entente sportive de Bourgueil »¹² en sont les principales illustrations.

Si cette offre sportive et culturelle contribue à la vie associative¹³ et commerciale de la ville, celle-ci pèse cependant lourdement sur les finances municipales alors que les marges de manœuvres sont limitées (cf. *infra*, l'analyse financière).

¹² Ces deux associations ont perçu respectivement 3 000 € et 30 665 € de subventions en 2021, soit 60 % des subventions annuelles 2021 (Compte administratif 2021 état annexe IV B1.7).

¹³ Le répertoire national des associations (RNA) liste 95 associations actives dans la commune au 1^{er} juin 2022.

Tableau n° 4 : Comparaison données financières de la commune de Bourgueil aux moyennes de sa strate d'appartenance (communes de 3 500 à 5 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (FPU))

<i>Produits</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Bourgueil (en €/habitant)</i>	1 137	992	1 011	1 037	1 103	1 020	1 028	1 027	1 101	1 086	1 049
<i>Strate (en €/habitant)</i>	987	997	1 027	1 023	1 041	1 050	1 052	1 048	1 069	1 043	1 076
<i>Écart Commune/Strate</i>	15,2 %	-0,5 %	-1,6 %	1,4 %	6,0 %	-2,9 %	-2,3 %	-2,0 %	3,0 %	4,1 %	-2,5 %
<i>Charges</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Commune (en €/habitant)</i>	942	933	985	1 001	1 010	963	964	989	1 015	1 063	1 029
<i>Strate (en €/habitant)</i>	840	851	891	899	908	916	917	911	927	900	930
<i>Écart Commune/Strate</i>	12,1 %	9,6 %	10,5 %	11,3 %	11,2 %	5,1 %	5,1 %	8,6 %	9,5 %	18,1 %	10,6 %

Source : CRC d'après les données DGFIP 2011-2020 accessibles sur <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales-communes> rubrique « comptes individuels des communes », fiche AE2F pour données 2021.de la strate.

Si la comptabilité fonctionnelle de la commune ne permet pas de quantifier les charges de centralité, une approche comparative avec sa strate démographique (communes de 3 500 à 5 000 habitants) montre l'impact sur son budget de sa situation de centralité sur le territoire. En structure, les charges de la commune de Bourgueil sont supérieures de 10 % à la moyenne des communes comparables. Depuis 2019, le niveau de charges de la commune a progressé pour rattraper celui des communes de la strate supérieure (communes de 5 000 à 10 000 habitants) alors que le niveau de ses produits correspond à la moyenne de sa strate d'appartenance.

Tableau n° 5 : Comparaison des données financières de la commune de Bourgueil aux moyennes de sa strate d'appartenance (communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (FPU))

<i>Produits</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
<i>Bourgueil (en €/habitant)</i>	1 020 €	1 028 €	1 027 €	1 101 €	1 086 €	1 049 €
<i>Strate (en €/habitant)</i>	1 164 €	1 167 €	1 171 €	1 182 €	1 159 €	1 159 €
<i>Écart Commune/Strate</i>	-12,4 %	-11,9 %	-12,3 %	-6,9 %	-6,3 %	-9,5 %
<i>Charges</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
<i>Bourgueil (en €/habitant)</i>	963 €	964 €	989 €	1 015 €	1 063 €	1 029 €
<i>Strate (en €/habitant)</i>	1 033 €	1 037 €	1 029 €	1 037 €	1 014 €	1 014 €
<i>Écart Commune/Strate</i>	-6,8 %	-7,0 %	-3,9 %	-2,1 %	4,8 %	1,5 %

Source : CRC d'après les données DGFIP 2011-2020 accessibles sur <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales-communes> rubrique « comptes individuels des communes », fiche AE2F pour données 2021. *Les moyennes de la strate de 5000 à 10 000 de l'année 2021 n'étant pas disponibles, le positionnement de la structure financière de Bourgueil sur cet exercice est apprécié au regard des moyennes 2020

Dès lors, pour sécuriser à moyen et long terme sa situation financière, la commune de Bourgueil doit trouver un équilibre entre les charges de centralité supportées par sa population qui n'augmente pas en tendance et l'incidence financière des projets qu'elle entend réaliser.

Par conséquent, la chambre invite la commune à identifier et quantifier les charges de centralité ainsi que leur impact sur la situation financière.

1.4.3 La plupart des charges de centralité sont supportées par la commune

Les charges de centralité supportées par Bourgueil ne sont pas directement compensées par la structure intercommunale d'appartenance qui n'a pas mis en place de fonds de concours pour le financement des équipements et services concernés.

Par ailleurs, le conseil communautaire n'a pas instauré de critères liés aux charges de centralité pour la répartition de la dotation de solidarité communautaire (DSC)¹⁴.

Néanmoins, ces charges de centralité sont compensées pour partie par les concours financiers de l'État. Ainsi, Bourgueil perçoit la fraction « bourg-centre » de la dotation de solidarité rurale (DSR) qui vise précisément à compenser ces charges de centralité¹⁵. Compte tenu des critères d'éligibilité (Communes de moins de 10 000 habitants chefs-lieux de canton (ancienne carte cantonale) ou regroupant au moins 15% de la population du canton, certains chefs-lieux d'arrondissement de 10 000 à 20 000 habitants) et des critères de répartition (population, potentiel financier et effort fiscal), le mode de calcul de la DSR ne reflète cependant pas totalement la réalité des charges de centralité supportées.

Tableau n° 6 : Dotation de solidarité rurale (2016-2021)

<i>Dotation de solidarité rurale (DSR)</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Fraction bourg-centre</i>	165 050 €	175 265 €	178 883 €	214 660 €	257 592 €	275 771 €
<i>en % de la DGF</i>	19 %	22 %	22 %	25 %	29 %	31 %
<i>en % des produits de gestion</i>	4 %	4 %	4 %	5 %	6 %	7 %
<i>Fraction péréquation</i>	59 331 €	64 096 €	68 937 €	70 595 €	71 747 €	71 977 €
<i>Fraction cible</i>	néant	néant	néant	néant	néant	néant
<i>DSR TOTALE</i>	224 381 €	239 361 €	247 820 €	285 255 €	329 339 €	347 748 €

Source : calculs CRC d'après les comptes de gestion et notifications dotations de solidarité rurale.

La progression de la fraction « bourg-centre » de la DSR résulte notamment de l'application d'un coefficient multiplicateur de 1,3 qui intervient lorsque la commune est classée en zone de revitalisation rurale (ZRR) (article L. 2334-21 du CGCT), ce qui est le cas pour Bourgueil depuis 2017.

¹⁴ Les critères de répartition de la DSC choisis par le conseil communautaire sont la population et le potentiel financier par habitant.

¹⁵ Aux termes de l'article L. 2334-20 du CGCT, « La dotation de solidarité rurale est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants pour tenir compte, d'une part, des charges qu'ils supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales. [...] ».

La dotation de solidarité rurale est composée de trois fractions. La première de ces fractions (« bourg-centre ») est attribuée aux pôles qui jouent un rôle structurant par la qualité et le nombre d'équipements et de services qu'ils regroupent, et par la capacité d'attraction qui en résulte.

Le statut de chef-lieu de canton qui est l'une des conditions d'éligibilité à la fraction dite « bourg-centre » de la DSR avait été perdu par la commune à la suite de la réforme de la carte cantonale de 2014. La commune a cependant bénéficié des dispositions de la loi de finances pour 2015 qui a « neutralisé » les effets de la réforme de la carte cantonale en garantissant le bénéfice de cette fraction aux communes perdant ce statut.

Si cette nouvelle carte cantonale avait été appliquée, cela aurait entraîné la perte d'une ressource non négligeable du budget communal. Avec 275 milliers d'euros en 2021, la fraction « bourg-centre » de la DSR a progressé de 67 % depuis 2016 et pèse pour 7 % des produits de gestion de la collectivité.

Au final, l'effort de l'État en matière de DSR est à souligner particulièrement avec une augmentation de 50% en cinq ans en contrepoint de participations intercommunales assez stables.

La politique tarifaire communale constitue également un moyen de diminuer l'impact des charges de centralité sur les finances. La jurisprudence administrative a admis pour les services administratifs facultatifs des tarifs différenciés selon que les usagers sont domiciliés ou non dans la commune (Conseil d'État, 05 octobre 1984, *commune de Lavelanet* et Conseil d'État, 02 décembre 1987, *commune de Romainville*). Toutefois, la commune de Bourgueil n'utilise cette faculté que marginalement : seule la restauration scolaire, les locations de salles et l'école municipale de musique fonctionnent avec une tarification différenciée selon la domiciliation de l'utilisateur.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Commune viticole, Bourgueil est une commune rurale qui bénéficie d'une bonne accessibilité à proximité de l'autoroute A85 reliant Angers à Tours et de la gare ferroviaire sur la ligne Orléans - Nantes.

La commune est un pôle d'activité pour le territoire. Cependant la commune est confrontée à une démographie qui stagne depuis 2006 autour de 3 900 habitants et qui se caractérise par des fragilités sociales.

La commune assume des charges de centralités importantes, notamment pour sa patinoire, tout en ne disposant que de peu de marges de manœuvre fiscales si elle veut rester attractive par rapport aux communes voisines. Si l'État, via la dotation de solidarité rurale, a pris en compte les charges de centralité relatives à une offre de services sportifs et culturels aux habitants conséquente, il n'en demeure pas moins que les charges de centralité ne sont pas directement compensées par la CCTOVAL. La commune utilise de façon marginale la tarification différenciée des services publics fondée sur la domiciliation de l'utilisateur pour diminuer l'impact de ces charges sur sa situation financière.

2 LA PATINOIRE MUNICIPALE : UN ÉQUIPEMENT GÉNÉRATEUR DE CHARGES DE CENTRALITÉ

Détentrice du label « commune sportive 2020-2024 » décerné par le comité régional olympique et sportif du Centre-Val de Loire, la commune de Bourgueil met en œuvre une politique sportive dynamique. En 2020, elle compte 1 152 licenciés sportifs, 24 clubs sportifs et accompagne les associations sportives par des concours financiers (32 659 €) et/ou des mises à dispositions de ses nombreuses infrastructures. Annuellement, la commune consacre 0,4 M€ à sa politique sportive, soit environ 11 % de ses moyens budgétaires de fonctionnement et a réalisé 0,6 M€ d'investissements sur la période 2016-2021 (9,9 % de l'effort d'investissement de la période).

Graphique n° 3 : Les principaux équipements sportifs de Bourgueil



Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après la réponse de l'ordonnateur.

**Tableau n° 7 : Moyens budgétaires affectés à la politique sportive
(fonction budgétaire n° 41 « Sports ») en euros**

Budget principal Commune de Bourgueil							
<i>Section de Fonctionnement (en €)</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	VAM
<i>Charges de gestion Fonction 41 Sports</i>	444 843	375 113	415 021	399 773	392 178	426 269	-0,8 %
<i>Charges de gestion Commune</i>	3 994 172	3 478 656	3 595 598	3 684 629	3 656 890	3 733 618	-1,3 %
<i>Part Fonction 41 Sports / Charges de gestion Commune</i>	11,1 %	10,8 %	11,5 %	10,8 %	10,7 %	11,4 %	0,5 %
<i>Section d'Investissement (en €)</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
<i>Dépenses d'équipement Fonction 41 Sports</i>	91 740	263 345	80 634	76 475	34 516	25 510	572 220
<i>Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie) Commune</i>	990 072	1 059 947	1 729 367	1 119 633	426 618	468 965	5 794 602
<i>Part Fonction 41 Sports / Dépenses d'équipement Commune</i>	9,3 %	24,8 %	4,7 %	6,8 %	8,1 %	5,4 %	9,9 %

Source : CRC d'après les comptes administratifs 2016-2021.

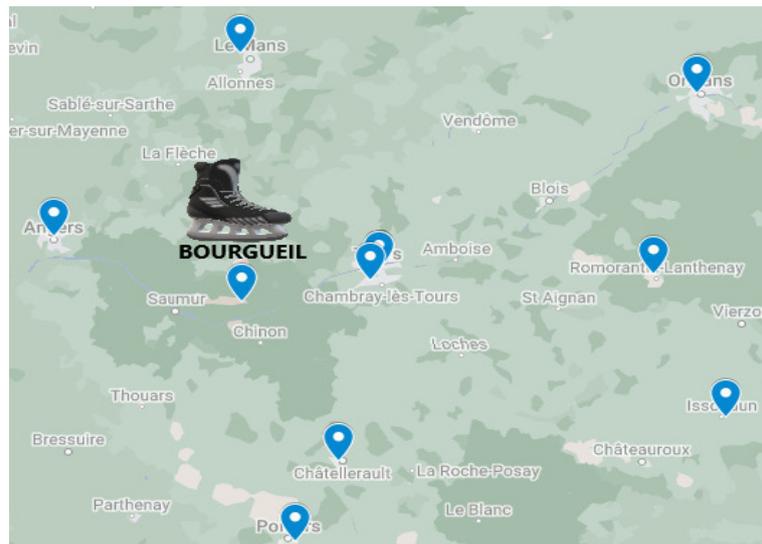
Comme le confirme la commune, les équipements sportifs municipaux, notamment la patinoire, sont utilisés non seulement par la population résidant à Bourgueil mais aussi par celle des communes avoisinantes. Toutefois, les charges de centralité qui en résultent ne sont pas mutualisées au niveau de la communauté de communes bien qu'un équipement comme la patinoire soit un élément majeur de l'attractivité de Bourgueil avec une zone de chalandise qui dépasse le territoire communal.

2.1.1 Un équipement sportif qui obère les capacités financières de la commune

La patinoire de Bourgueil

Insérée dans le complexe socio-culturel de Bourgueil situé place Marcelin Renault dans le centre-ville, la patinoire municipale jouxte la bibliothèque, la salle des fêtes, des locaux sportifs et jeunesse. Inauguré en 1979, cet équipement sportif est doté d'une piste 40 m de long sur 20 de large et peut accueillir 120 patineurs simultanément. Lors des galas de patinage et de hockey, la salle peut accueillir 800 personnes en configuration salle de spectacle. Par ailleurs, la patinoire est utilisée par les clubs sportifs résidents de l'entente sportive de Bourgueil (ESB hockey sur glace, ESB patinage)

Carte d'implantation des patinoires sur frange ouest de la région Centre-Val de Loire



Source : carte extraite du site internet du Syndicat National des Patinoires.

Les deux agglomérations les plus proches, Chinon et Saumur, ne disposent pas de patinoires publiques ou privées sur leur territoire, ce qui renforce l'attractivité de la patinoire de Bourgueil. Fermée les mois d'été, la patinoire municipale accueille de 12 à 14 000 usagers à l'année. Les fermetures liées à la crise sanitaire covid-19 ont entraîné une forte baisse de la fréquentation en 2020 (4 831 entrées ; - 66 % par rapport à 2019 (14 270 entrées) et 2021 (6 135 entrées ; - 57 % par rapport à 2019) et des recettes tarifaires en net repli.

Vue de l'intérieur de la patinoire de Bourgueil



Source : site internet commune de Bourgueil

Gérée en régie directe, l'exploitation de la patinoire constitue l'un des déterminants majeurs de la situation financière de la commune de Bourgueil. Un compte d'exploitation de la patinoire a été reconstitué par la chambre à partir des données extraites de la comptabilité communale sur les exercices 2016 à 2021.

Tableau n° 8 : Équilibre du compte d'exploitation de la patinoire municipale

<i>Compte d'exploitation Patinoire municipale</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Structure moyenne
60 Achats*	110 891 €	111 677 €	123 172 €	100 135 €	87 582 €	100 808 €	48,0 %
61 Services extérieurs	7 740 €	6 634 €	7 905 €	21 218 €	11 902 €	24 920 €	6,1 %
62 Autres services extérieurs	5 234 €	2 552 €	3 660 €	7 501 €	2 548 €	5 280 €	2,0 %
63 Impôts et taxes sur rémunérations	1 893 €	1 575 €	1 507 €	1 516 €	1 427 €	1 319 €	0,7 %
64 Charges de personnels	111 195 €	92 881 €	90 565 €	90 715 €	93 177 €	90 845 €	43,1 %
65 Autres charges de gestion	350 €	350 €	350 €	350 €	350 €	-	0,1 %
66 Charges financières	-	-	-	-	-	-	-
67 Charges exceptionnelles	-	-	-	-	-	-	-
68 Dotations aux amortissements et aux provisions	-	-	-	-	-	-	-
Total des charges	237 302 €	215 669 €	227 158 €	221 436 €	196 986 €	223 171 €	100,0 %
70 Produits tarifaires	49 316 €	42 391 €	43 097 €	46 429 €	19 380 €	24 505 €	90,0 %
dont 70631 Redevances à caractère sportif	48 637 €	41 758 €	42 467 €	45 987 €	19 196 €	24 504 €	88,9 %
74 Subventions d'exploitation	-	-	-	75 €	10 €	-	0,0 %
75 Autres produits de gestion courante	5 000 €	3 900 €	4 200 €	4 200 €	1 400 €	-	7,5 %
dont 74751 GFP de rattachement	-	-	-	-	-	-	-
77 Produits exceptionnels	1 €	9 €	-	5 914 €	9 €	-	2,4 %
6419 Remboursements sur charges de personnel	-	-	-	261 €	-	-	0,1 %
Total des produits	54 316 €	46 300 €	47 297 €	56 879 €	20 799 €	24 505 €	100,0 %
Taux couverture des charges par recettes tarifaires	21 %	20 %	19 %	21 %	10 %	11 %	
Besoin de financement de l'équipement couvert par les autres ressources du budget principal	- 182 986 €	- 169 369 €	- 179 861 €	- 164 557 €	- 176 186 €	- 198 667 €	

Source : CRC d'après extraction comptabilité communale « service patinoire ».

*Note méthodologique : En l'absence de sous-compteur propre à chaque bâtiment composant le complexe socio-culturel et de clé analytique de répartition, la commune impute l'ensemble des consommations de gaz et d'électricité du complexe sur le service « patinoire » dans sa comptabilité. Dans la mesure où la patinoire et ses installations frigorifiques représentent par nature, la principale part de consommations des bâtiments du complexe, ces chiffres ont été repris comme tels pour l'analyse, faute de données analytiques plus précises.

Le coût annuel de fonctionnement de la patinoire (charges de personnel incluses) est proche de 220 milliers d'euros, soit 6 % des charges de gestion de la collectivité à coûts d'énergie constants. Les achats représentent le premier poste de dépenses de la patinoire (48 %) avant les charges de personnel (43 %).

Dans le contexte actuel de forte augmentation du prix de l'énergie, la part importante de ce poste de dépenses dans l'exploitation de cet équipement pose la question de la pérennité de son existence.

Si la patinoire peut probablement être regardée comme un service public administratif¹⁶ non soumis à l'obligation d'équilibre financier, cet équipement pèse néanmoins significativement sur les finances communales. Les recettes tarifaires perçues des usagers (45 milliers d'euros en 2019¹⁷) ne couvrent que 20 % des charges annuelles. La grille tarifaire de la patinoire, qui n'est pas différenciée selon la commune d'habitation, n'a pas non plus été revalorisée depuis 2017 afin, selon la commune, de garantir l'attractivité de l'équipement.

Tableau n° 9 : Tarification patinoire municipale 2017-2021

<i>Tarification patinoire municipale</i>	2017	2018	2019	2020	2021
Adultes					
<i>Entrée avec patins</i>					
- l'unité	5,50 €	5,50 €	5,50 €	5,50 €	5,50 €
- le carnet de 10 entrées	45,00 €	45,00 €	45,00 €	45,00 €	45,00 €
<i>Entrée sans patin</i>					
- l'unité	3,50 €	3,50 €	3,50 €	3,50 €	3,50 €
- le carnet de 10 entrées	30,00 €	30,00 €	30,00 €	30,00 €	30,00 €
Jeunes jusqu'à 18 ans, étudiants, demandeurs d'emplois					
<i>Entrée avec patins</i>					
- l'unité	3,50 €	3,50 €	3,50 €	3,50 €	3,50 €
- le carnet de 10 entrées	30,00 €	30,00 €	30,00 €	30,00 €	30,00 €
<i>Entrée sans patin</i>					
- l'unité	2,50 €	2,50 €	2,50 €	2,50 €	2,50 €
- le carnet de 10 entrées	20,00 €	20,00 €	20,00 €	20,00 €	20,00 €
Comité d'entreprise					
<i>Entrée sans patins sous réserve d'une convention</i>	3,00 €	3,00 €	3,00 €	3,00 €	3,00 €

Source : délibérations du conseil municipal n° D2021-036 du 16 mars 2021, n° D2019-086 du 05 novembre 2019, n° D2017-0704 du 11 juillet 2017.

Dans la mesure où ni fonds de concours ni subventions ne sont perçus, la couverture du déficit d'exploitation de la patinoire est assurée par des ressources propres de la collectivité. Le besoin de financement moyen à couvrir par les recettes du budget principal s'établit à près de 180 milliers d'euros, ce qui correspond à une part substantielle des ressources de la commune avec 13 % du produit annuel des impôts locaux (1,574 M€ en 2021) ou encore à 72 % de la fraction « bourg-centre » (276 milliers d'euros en 2021) de la dotation de solidarité rurale dont l'objet est la couverture des charges de centralité.

¹⁶Dans sa décision n° C4074 du 09 janvier 2017, le tribunal des conflits a estimé qu'un centre aquatique, exploité directement par une communauté d'agglomération, qui en assure la direction et y affecte des agents dont certains ont la qualité de fonctionnaire, et dont les produits et charges d'exploitation sont portés au budget de l'EPCI, ne saurait être regardé comme un service public industriel et commercial eu égard à son organisation et à ses conditions de fonctionnement.

¹⁷ 2019 est la dernière année d'exploitation complète.

L'équilibre entre usager et contribuable est resté inchangé durant la période contrôlée. Chaque usager voit son ticket d'entrée subventionné par le contribuable à hauteur de 75 % du coût de revient du service.

Tableau n° 10 : Mode de financement du service (répartition contribuable/usager)*

<i>Mode de financement du service (répartition contribuable/usager)</i>	2016	2017	2018	2019
<i>Fréquentation (A)</i>	13 791	12 953	13 904	14 270
<i>Coût de l'équipement (B)</i>	237 302 €	215 669 €	227 158 €	221 436 €
<i>Coût par usager (B/A)</i>	17,21 €	16,65 €	16,34 €	15,52 €
<i>Recette tarifaire moyenne par usager</i>	3,58 €	3,27 €	3,10 €	3,25 €
<i>Subvention fiscale moyenne par usager</i>	13,27 €	13,08 €	12,94 €	11,53 €
<i>Taux de subvention fiscale par usager</i>	77,1 %	78,5 %	79,2 %	74,3 %

Source : calculs CRC d'après réponses de l'ordonnateur (fréquentation).

*Ce calcul n'a pas été effectué sur les années 2020 et 2021 compte tenu de la non représentativité des chiffres de ces exercices (restrictions activités de loisirs consécutives à la crise sanitaire) pour l'évaluation du mode de financement normal de ce service.

Tableau n° 11 : Effort d'investissement affecté à la modernisation de la patinoire

<i>Effort d'investissement Patinoire municipale</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total Période
<i>Dépenses d'équipement (opération n° 472)</i>	11 147 €	247 070 €	73 144 €	55 118 €	27 969 €	2 165 €	416 613 €
<i>Subventions d'investissement reçues</i>	153 941 €	123 304 €	- €	1 764 €	12 854 €		291 863 €
<i>Capacité (+) ou besoin de financement (-)</i>	142 794 €	- 123 766 €	- 73 144 €	- 53 354 €	- 15 115 €	- 2 165 €	- 124 750 €

Source : comptes administratifs (dépenses), extractions comptabilité communale (recettes).

En termes d'investissements, la commune a consacré 7,2 % de son effort d'équipement de la période 2016-2021 à la modernisation de la patinoire soit 416,6 milliers d'euros qui ont été subventionnés à hauteur de 291,8 milliers d'euros, essentiellement par le conseil régional. Le solde de l'effort d'investissement soit 124,8 milliers d'euros a été financé par le budget général de la commune.

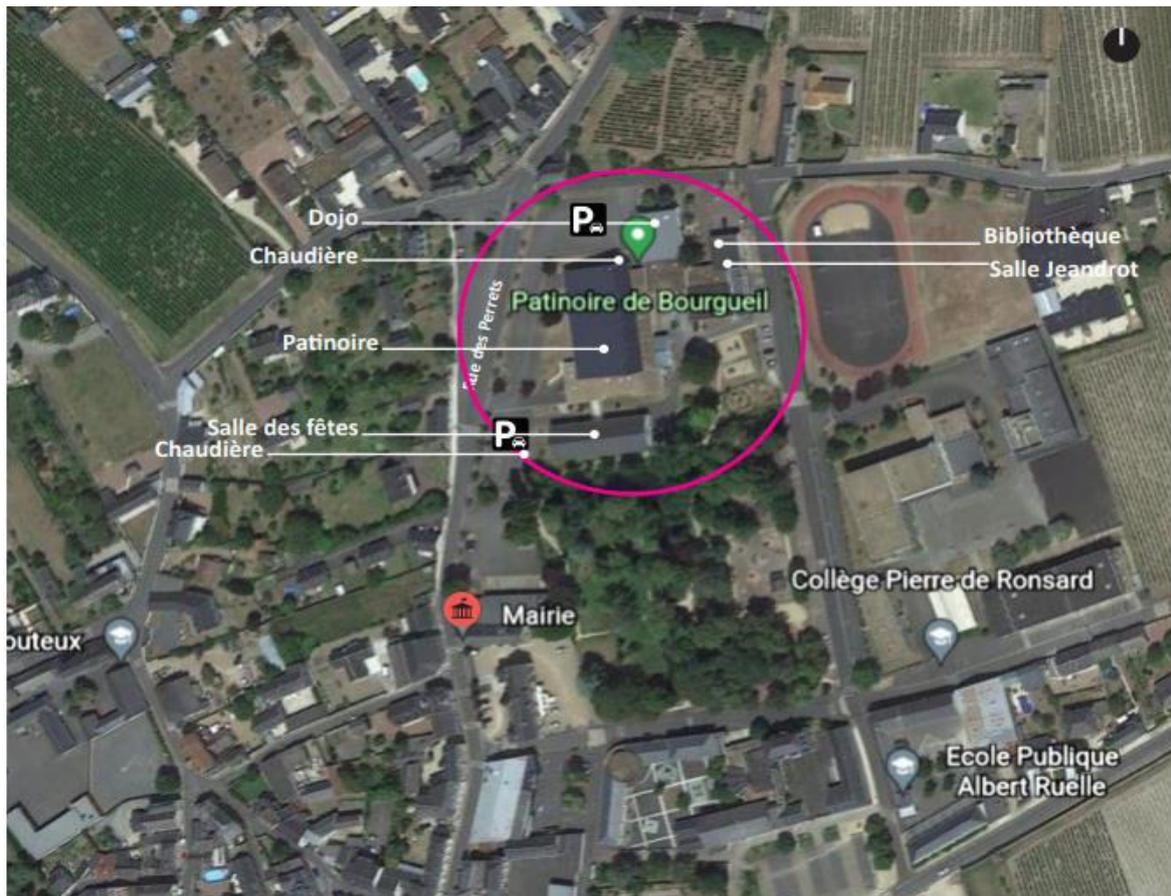
Ainsi, au regard du cumul des dépenses engagées par la commune sur cet équipement sportif, l'essentiel des charges concerne la section de fonctionnement. Cet effort est donc essentiellement supporté par les contribuables de la commune.

C'est pourquoi, afin de matérialiser cet effort, la commune gagnerait à individualiser la gestion de cet équipement. Dans cette perspective, elle pourrait s'appuyer sur la mise en place d'une comptabilité analytique ou sur la création d'un budget annexe dédié. Sur le fondement des dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14 (Tome2, Titre1, Chapitre 1, § 2.2) cette mesure permettrait de mieux identifier d'une part, le coût de cet équipement et d'autre part, d'afficher la subvention d'équilibre que la commune y consacre annuellement.

Recommandation n° 1. : Individualiser la gestion de la patinoire municipale, par exemple dans un budget annexe, afin de matérialiser l’effort financier consenti par les contribuables bourgueillois pour le fonctionnement de cet équipement.

2.1.2 Une programmation pluriannuelle des investissements nécessaire en raison des enjeux de la réhabilitation de la patinoire et du complexe socio-culturel

Carte n° 5 : Situation du complexe socio-culturel de Bourgueil



Source : Étude conjointe CAUE / ADAC 37.

La patinoire de Bourgueil fait partie d’un complexe socio-culturel qui regroupe plusieurs équipements construits à différentes époques (salle des fêtes, bibliothèque, patinoire, dojo, patinoire, salles mises à disposition des associations) et qui a fait l’objet d’un état des lieux réalisé par le CAUE¹⁸ et l’ADAC 37¹⁹ en 2021.

Cette étude pointe la forte consommation d’énergie des équipements les plus anciens du complexe dont la patinoire :

¹⁸ Conseil d’Architecture, d’Urbanisme et de l’Environnement.

¹⁹ Agence Départementale d’Aide aux Collectivités Locales.

Tableau n° 12 : Poids des dépenses d'énergie dans les charges d'exploitation de la patinoire

<i>Patinoire</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>60612 Energie-électricité</i>	71 548 €	69 204 €	88 808 €	60 244 €	46 489 €	56 448 €
<i>60621 Combustibles</i>	34 500 €	37 277 €	30 656 €	31 427 €	32 066 €	33 122 €
<i>Total dépenses énergie Patinoire</i>	106 048 €	106 481 €	119 463 €	91 670 €	78 555 €	89 570 €
<i>Coût d'exploitation Patinoire</i>	237 302 €	215 669 €	227 158 €	221 436 €	196 986 €	223 171 €
<i>Part dépenses énergie / Coût d'exploitation Patinoire</i>	45 %	49 %	53 %	41 %	40 %	40 %

Source : CRC d'après l'extraction de la comptabilité communale.

Avec 89,6 milliers d'euros en 2021, les consommations électriques et de combustibles ont constitué 40 % du coût d'exploitation de la patinoire. À la différence d'une patinoire synthétique, la patinoire de Bourgueil est constituée de glace naturelle qui nécessite un refroidissement permanent par des installations frigorifiques avec des consommations énergétiques importantes qu'accroissent les performances énergétiques médiocres du bâtiment (étude ADAC CAUE 2021). Afin de limiter le coût d'exploitation, la commune ferme l'équipement sur la période estivale durant laquelle les installations techniques de refroidissement sont le plus fortement sollicitées. Néanmoins ce choix de fermeture intervient à un moment de forte activité de l'équipement ce qui, dès lors, dégrade le ratio d'exploitation.

Le caractère difficilement compressible des dépenses énergétiques dans les charges de fonctionnement de la patinoire est démontré à l'aune de l'examen des comptes des exercices 2020 et 2021 puisqu'alors même que la fréquentation a nettement chuté en raison de la crise sanitaire et que la surface du tapis de glace a été moins sollicitée, le niveau des dépenses énergétiques a finalement assez peu varié (89,6 milliers d'euros en 2021 contre 91,7 milliers d'euros en 2019).

Tableau n° 13 : Dépenses énergétiques de la patinoire municipale

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Budget principal</i>						
<i>60612 Energie-électricité</i>	144 510 €	132 695 €	159 388 €	130 873 €	118 180 €	121 342 €
<i>60621 Combustibles</i>	92 784 €	108 109 €	87 788 €	91 486 €	85 297 €	100 328 €
<i>Dépense énergétique totale hors carburants(A)</i>	237 295 €	240 804 €	247 176 €	222 359 €	203 477 €	221 670 €
<i>Patinoire</i>						
<i>60612 Energie-électricité</i>	71 548 €	69 204 €	88 808 €	60 244 €	46 489 €	56 448 €
<i>60621 Combustibles</i>	34 500 €	37 277 €	30 656 €	31 427 €	32 066 €	33 122 €
<i>Dépense énergétique de la patinoire (B)</i>	106 048 €	106 481 €	119 463 €	91 670 €	78 555 €	89 570 €
<i>Ratio Patinoire (B) / Facture énergétique totale hors carburants(A)</i>	44,7 %	44,2 %	48,3 %	41,2 %	38,6 %	40,4 %

Source : comptes administratifs 2016-2021, extraction comptabilité communale.

Les dépenses d'énergie liées à cet équipement représentent 40,4 % des dépenses énergétiques totales de la commune. Dans ce contexte la capacité de la collectivité à maîtriser l'impact de la hausse actuelle des prix de l'énergie dans son budget interroge.

Le mauvais état général du bâtiment que pointe l'étude conjointe CAUE/ADAC 37 précitée conduit à considérer la patinoire comme une véritable « dette grise » pesant sur les finances de la commune. Le contenu de l'étude fait état de nombreux points de non-conformité, de travaux à effectuer sur l'enveloppe du bâtiment pour garantir sa durée d'utilisation et de travaux d'amélioration de performance énergétique à engager. Or le déficit d'exploitation récurrent de la patinoire a réduit la capacité budgétaire de la collectivité à engager les dépenses nécessaires à la réhabilitation de l'équipement qui, dès lors, s'accumulent. Ainsi la commune se retrouve à devoir procéder avec la même échéance temporelle, au remplacement des menuiseries (74,8 milliers d'euros), du système de chauffage (143 milliers d'euros), au remplacement/réparation des fuites du réseau de distribution de chaleur (108 milliers d'euros) et au remplacement des luminaires (19,6 milliers d'euros) alors que ces efforts auraient pu être étalés dans le temps.

Bien que les problèmes affectant le bâtiment puissent s'expliquer en partie par son ancienneté (1979) et donc par la nécessité de le maintenir aux normes, certains choix d'investissement aux conséquences mal anticipées ont aggravé la situation. Ainsi, initialement dotée d'une piste de glace synthétique qui ne nécessitait aucune installation frigorifique et un entretien limité, la patinoire a été convertie par la suite en glace naturelle²⁰. Ce choix ne s'avère toutefois pas sans conséquence pour le bâtiment notamment pour sa charpente et son enveloppe qui n'ont pas été conçues pour être compatibles avec le niveau d'humidité généré par la mise en glace naturelle (condensation). Le tapis glacier a fait l'objet d'une dernière réfection en 2017 pour un coût de 0,198 M€, prorogeant ainsi les problèmes de condensation constatés sur les structures de l'équipement puisque l'étude précitée indique que « *le chauffage en partie supérieure de la salle fonctionne en continu pour y remédier* ».

Outre la mise aux normes nécessaire de certains éléments du bâtiment et des travaux de réfection, cette étude constate donc que « *la patinoire actuelle est énergivore, provoque des dégradations du bâtiment, notamment avec les murs mitoyens non isolés.* » Au final, le CAUE et l'ADAC 37 recommandent d'installer une patinoire synthétique afin de réduire les désordres constatés et les coûts d'exploitation.

Si l'ancien ordonnateur a indiqué sa démarche de rénover certains bâtiments communaux, l'état d'entretien de la patinoire est insuffisant. En effet, l'effort financier de mise à niveau du complexe socio-culturel sans adjonction d'équipements nouveaux a été estimé par l'ADAC et le CAUE 37 à 6,198 M€ TTC. Ce projet est à comparer avec le total des dépenses d'équipement réalisées sur la période 2016-2021 qui s'établit à 5,795 M€ TTC.

D'une manière plus générale, cette situation montre que la commune de Bourgueil n'a pas de politique d'entretien planifiée de ses équipements ou qu'elle n'a pas consacré les moyens financiers nécessaires pour assurer un entretien suffisant de sa patinoire. L'entretien est réalisé « au fil de l'eau ». La collectivité ne s'est pas davantage dotée d'un plan pluriannuel d'entretien pour ses infrastructures principales (complexe socio-culturel, infrastructures sportives etc.), ce qui la prive de la possibilité d'utiliser la technique comptable des provisions pour gros entretien (PGE) pour anticiper les besoins de maintenance que son patrimoine immobilier génère.

²⁰ Dans sa réponse de mai 2022, l'ancien ordonnateur indique expressément que « [...] Au niveau des bâtiments publics, nous avons mené un véritable plan de rénovation, plus que nécessaire, que ce soit dans les bâtiments sportifs, dans les écoles, à la mairie, dans les divers bâtiments. L'idée était de procéder par tranches de travaux (notamment pour les travaux colossaux de la patinoire dont la structure - charpente et murs - n'avait pas été prévue pour de la glace lors de sa construction) et selon les subventions possibles. [...] ».

C'est pourquoi la commune gagnerait à davantage planifier à l'avenir les travaux d'entretien. Elle éviterait ainsi l'alourdissement de l'effort budgétaire à consentir pour le maintien à niveau de la patinoire. Ceci est d'autant plus nécessaire que la commune a peu de marges en termes de ressources car elle est confrontée à une faible capacité à attirer de nouveaux usagers avec des périodes de fermetures partielles qui augmentent en raison des coûts de l'énergie. L'étude de la transition vers une patinoire en glace synthétique pourrait donc s'imposer.

Recommandation n° 2. : Établir des plans pluriannuels d'entretien des principaux équipements communaux et procéder aux dotations aux provisions nécessaires pour gros entretien / grandes révisions afin de mieux anticiper et étaler ces charges.

2.1.3 L'urgence d'une évaluation précise des charges de centralité générées par la patinoire pour limiter l'impact du déficit d'exploitation

La CCTOVAL détenant des compétences dans le domaine sportif, la chambre a examiné l'articulation des actions communales et intercommunales s'agissant des installations sportives et le partage des charges de centralité²¹ qui en découle.

La compétence statutaire « construction, entretien et fonctionnement d'équipements sportifs d'intérêt communautaire » de la CCTOVAL est très restreinte.

L'intervention de la communauté en la matière se limite au plateau sportif extérieur baptisé « espace sportif communautaire Norbert ECHAPT » situé à côté du collège Ronsard à Bourgueil²². En conséquence, les nombreux équipements sportifs de la commune (patinoire, gymnase, stade) n'ont fait l'objet d'aucun transfert à la CCTOVAL.

La commune a indiqué que les services municipaux ne suivent pas la domiciliation géographique des 12 à 14 000 usagers qui fréquentent la patinoire en année normale. Il n'y a pas d'étude de la zone de chalandise. Par suite, il n'est pas possible de ventiler les coûts d'exploitation de la patinoire entre les usagers bourgueillois et non-bourgueillois. Les charges de centralité que la collectivité déclare supporter au titre de cet équipement ne sont dans la pratique pas calculables faute d'un système d'information adapté.

²¹ Selon le rapport parlementaire « Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme. », juillet 2015, « les charges de centralité sont induites par le décalage entre le lieu d'acquittement de l'impôt et le lieu de consommation des services publics locaux, lorsque l'aire de fréquentation d'un équipement dépasse son aire de financement. Ce phénomène concerne les villes en zone rurale comme urbaine. », disponible sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>

²² Article 3 des statuts de la CCTOVAL (arrêté préfectoral du 02 février 2022) : Compétences supplémentaires

- Construction, entretien et fonctionnement d'équipements sportifs d'intérêt communautaire : Création, gestion et entretien des installations sportives extérieures du collège Ronsard dit « Espace communautaire Norbert Echapt », rue J. Carmet à Bourgueil : terrains de rugby, football, handball, volley-ball, basket-ball, piste d'athlétisme et sautoirs.

L'absence de données résidentielles de fréquentation ne permet donc pas de justifier la dimension intercommunale évoquée par la commune qui n'est dès lors pas en mesure de solliciter de la CCTOVAL pour :

- un réexamen de la répartition de la compétence sportive entre les communes et l'échelon intercommunal avec un possible transfert de l'équipement ;
- ou encore l'octroi d'un fonds de concours destiné à financer une partie des coûts de fonctionnement de la patinoire dans le cadre de la législation applicable.

Une étude sur la domiciliation des usagers de l'équipement s'avérerait également utile dans le cas où la commune souhaiterait faire évoluer la tarification du service vers une tarification différenciée selon le domicile des usagers²³, comme elle le fait déjà pour l'école de musique municipale Rossignol. En l'absence d'étude, la collectivité ne peut pas évaluer l'impact d'une tarification différenciée.

Faute d'un système d'information adapté comprenant a minima un suivi de la domiciliation du public, les charges de centralité de la patinoire supportées par la commune de Bourgueil ne sont aujourd'hui pas objectivées.

Recommandation n° 3. : Développer un système d'information permettant *a minima* le suivi de la domiciliation du public de la patinoire, afin d'objectiver les charges de centralité relatives à son exploitation et solliciter la CCTOVAL dans le cadre de ses compétences.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Gérée en régie directe, l'exploitation de la patinoire constitue l'un des déterminants majeurs de la situation financière de la commune de Bourgueil.

En effet, avec un déficit d'exploitation récurrent de 180 milliers d'euros par an la patinoire doit être financée sur le budget de la commune dans des proportions qui représentent 11,53 € par usager en 2019 sur un coût de revient de 15,55 €.

L'ampleur de ce déficit a obéré la capacité de la collectivité à réaliser les dépenses nécessaires à la réhabilitation de l'équipement. La commune gagnerait donc à établir des plans pluriannuels d'entretien des principaux équipements communaux afin d'identifier au mieux ses priorités.

Enfin, ne disposant pas d'un système d'information adapté, la commune qui supporte de réelles charges de centralité liées à sa patinoire, n'est pas en capacité d'en mesurer l'impact sur sa situation financière.

²³ Il faut toutefois préciser qu'un tarif scolaire spécifique existe pour les groupes d'élèves venant des écoles extérieures à Bourgueil.

3 UNE QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE À RENFORCER

3.1 Une qualité de l'information budgétaire à parfaire

3.1.1 Un débat d'orientation budgétaire à améliorer

Le débat d'orientation budgétaire (DOB)

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République dite loi NOTRe a modifié et précisé, dans son article 107, les dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT relatives au débat d'orientation budgétaire. Le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016²⁴ prévoit le contenu, les modalités de publication et de transmission du rapport sur lequel s'appuie ce débat d'orientation budgétaire.

Le rapport d'orientation budgétaire (ROB) prévu à l'article L. 2312-1 et permettant de préparer le DOB doit être présenté par le maire au conseil municipal dans un délai deux mois précédant l'examen du budget. Il comporte les informations suivantes :

- 1° les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget sont également présentées, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'EPCI dont elle est membre ;

- 2° la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme ;

- 3° Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° doivent permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

L'analyse des débats d'orientation budgétaires (DOB) et des rapports d'orientation budgétaires (ROB) a porté sur les exercices 2018 à 2022. Il en ressort que si les obligations réglementaires sont respectées, la construction du rapport d'orientation budgétaire doit être fiabilisée. En effet, la déconnexion entre le DOB et le budget primitif (discordances majeures entre l'effort d'investissement présenté dans le ROB et celui finalement voté, information

²⁴ Codifié à l'article D. 2312-3 du CGCT.

inexistante dans le ROB sur les modalités de financement des dépenses d'équipement projetées) limite l'intérêt du DOB alors qu'il doit éclairer utilement le conseil municipal sur les perspectives des finances communales.

Le contenu des ROB appelle les observations suivantes :

- les ratios d'analyse financière utilisés (taux de CAF brute, dette en euros par habitant, capacité de désendettement) sont présentés sans données comparatives avec d'autres collectivités ;
- les principaux arbitrages retenus en matière budgétaire (fiscalité, tarification, maîtrise des dépenses, etc.) et les grands équilibres financiers du projet de budget ne sont pas expressément indiqués ;
- la place réservée à la présentation des investissements est plutôt limitée avec 3 pages sur un document de 18 pages, qui se limitent à reprendre les principaux investissements, mentionnant sobrement leur intitulé et les dépenses prévisionnelles de l'année. Les projets d'investissement sont évoqués sans indication du phasage des opérations et des perspectives pluriannuelles. Les informations ne sont assorties d'aucun commentaire ou analyse. De même, les ROB ne font l'objet d'aucune comparaison avec les exercices antérieurs. Par ailleurs, les recettes à mobiliser pour financer le programme d'équipement sont omises ;
- le volet relatif aux budgets annexes camping et lotissement est très succinct et se limite à un exposé rétrospectif synthétique des dépenses et recettes de fonctionnement accompagné de quelques lignes de commentaires, sans présentation pluriannuelle et sans mention des investissements projetés ;
- l'incidence des orientations budgétaires sur l'autofinancement et l'endettement au terme de l'exercice auquel le ROB se rapporte n'est pas simulée, ce qui ne permet pas à l'assemblée délibérante d'apprécier la soutenabilité financière des projets envisagés.

En conclusion, les enjeux financiers attachés à l'action de la commune sont insuffisamment présentés lors des débats d'orientation budgétaire, singulièrement en ce qui concerne la dimension pluriannuelle. Au-delà du risque d'annulation des actes budgétaires, cette situation prive les élus et, *in fine*, les citoyens d'une information exhaustive et sincère sur la situation financière présente et à venir de la commune.

La chambre recommande à la commune d'enrichir son ROB avec :

- une présentation étoffée des masses budgétaires (au niveau du chapitre) de l'exercice concerné tant en fonctionnement qu'en investissement ;
- une explicitation des choix budgétaires guidant la construction du projet de budget (fiscalité, tarification, maîtrise des dépenses, etc.) ;
- une utilisation des données financières comparatives permettant de situer la collectivité par rapport à sa strate démographique ;
- une présentation pluriannuelle des investissements plus exhaustive ;
- une estimation de l'incidence du programme d'investissements sur l'endettement de la commune à la fin de l'exercice auquel se rapporte le ROB.

3.1.2 Des prévisions budgétaires en investissement à fiabiliser

La qualité des prévisions budgétaires contribue à donner une image fiable de l'activité de la commune et de sa capacité à réaliser ses projets.

Tableau n° 14 : Taux d'exécution budgétaire (Section de fonctionnement / Budget principal)

<i>Recettes réelles de fonctionnement</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Prévisions</i>	4 009 916 €	3 924 711 €	3 968 608 €	4 238 504 €	4 029 086 €	4 065 501 €
<i>Réalisations</i>	4 050 010 €	4 006 619 €	3 961 907 €	4 248 401 €	4 315 644 €	4 161 181 €
Taux de réalisation	101 %	102 %	100 %	100 %	107 %	102 %
RAR	néant	néant	néant	néant	néant	néant
Taux de réalisation avec RAR	101 %	102 %	100 %	100 %	107 %	102 %
<i>Dépenses réelles de fonctionnement</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Prévisions</i>	3 881 008 €	3 838 229 €	3 828 835 €	3 932 745 €	4 019 182 €	4 037 169 €
<i>Réalisations</i>	3 687 893 €	3 618 801 €	3 736 151 €	3 828 697 €	3 815 287 €	3 884 087 €
Taux de réalisation	95 %	94 %	98 %	97 %	95 %	96 %
RAR	néant	néant	néant	néant	néant	néant
Taux de réalisation avec RAR	95 %	94 %	98 %	97 %	95 %	96 %

Source : comptes administratifs 2016-2021.

Sur les exercices examinés, les ordonnateurs successifs ont bâti la section de fonctionnement du budget principal avec prudence, tant au niveau des dépenses (taux d'exécution de 96 % en moyenne), qu'en recettes (légèrement sous-estimées : 102 % d'exécution en moyenne).

Tableau n° 15 : Taux d'exécution budgétaire (Section d'investissement / Budget principal) montants en euros

<i>Dépenses réelles d'équipement (comptes 20, 204, 21, 23) Données en milliers d'euros</i>	2016	2017	2018	2019	2016-19	2020	2021	2020-21
					<i>Période</i>			<i>Période</i>
Prévisions totales	1 433	1 790	2 473	1 142	6 839	665	1 312	1 977
<i>Réalisations</i>	840	915	1 549	906	4 210	354	386	741
Taux de réalisation	59 %	51 %	63 %	79 %	62 %	53 %	29 %	37 %
RAR	145	375	306	125	952	156	333	489
Taux de réalisation avec RAR	69 %	72 %	75 %	90 %	75 %	77 %	55 %	62 %
<i>Crédits annulés</i>	448	501	618	111	1 677	155	593	747
% Crédits annulés / Prévisions totales	31 %	28 %	25 %	10 %	25 %	23 %	45 %	38 %

Source : comptes administratifs 2016-2021.

Deux périodes peuvent être distinguées dans le cadre de l'analyse du taux d'exécution des dépenses d'équipement : 2016-2019 et 2020-2021. Outre qu'elles séparent les mandatures municipales actuelle et précédente, elles correspondent surtout à deux contextes économiques différents : la seconde période ayant connu une situation économique perturbée par les répercussions des différentes vagues de la crise sanitaire de la covid-19, là où la première période se caractérisait par un environnement économique plutôt stable.

S'agissant de la période 2016-2019, le taux d'exécution des dépenses d'équipement, calculé en intégrant les restes à réaliser qui correspondent à des crédits engagés, s'est amélioré sur la période 2016-2019 passant de 69 % en 2016 à 90 % en 2019.

Néanmoins, le taux moyen d'exécution des crédits d'équipement ne s'établit qu'à 75 % sur cette période. Corrélativement, la commune a été contrainte d'annuler en fin d'exercice budgétaire un volume conséquent de crédits en dépenses d'équipement : 1,677 M€ au total, ce qui représente 25 % des crédits ouverts soit l'équivalent d'une année de recettes fiscales (1,435 M€ en 2019). Ces écarts entre prévision et réalisation traduisent des difficultés récurrentes en matière de programmation puis de mise en œuvre des opérations d'investissement.

Les deux premières années du mandat de la nouvelle équipe élue en 2020, ont été perturbées par les effets de la crise sanitaire (perturbation des approvisionnements, arrêts de chantiers liés aux confinements etc.) qui se sont ajoutés aux faiblesses identifiées précédemment. Malgré des crédits ouverts d'un volume moindre, le taux moyen d'exécution des dépenses d'équipement y compris restes à réaliser s'établit à 62 % sur la période 2020-2021 et les volumes des crédits annulés restent conséquent avec 0,75 M€ sur la période 2020-2021.

L'amélioration de la fiabilité des prévisions budgétaires et la bonne exécution des opérations nécessiteraient l'élaboration par la commune d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI). Outre le fait qu'il serait de nature à améliorer le contenu du ROB, cet outil permettrait de s'assurer que les projets d'investissement sont compatibles avec les perspectives financières de la commune. Cet outil améliorerait aussi le suivi financier des autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP) que la commune a commencé à utiliser en 2021²⁵.

Recommandation n° 4. : Recenser les besoins d'investissements dans le cadre d'un plan pluriannuel des investissements afin de fiabiliser leur gestion en AP/CP.

3.1.3 Des annexes budgétaires à enrichir

L'annexe des comptes administratifs 2017-2021 sur les concours attribués à des tiers est incomplète : en effet, si elle intègre le montant des subventions versées à divers organismes de droit privé, elle ne fournit pas d'information sur les prestations en nature accordées comme le prescrit pourtant l'article L. 2313-1-2° du CGCT. Les prestations en nature répondent aux

²⁵ La restauration des parties hautes du chœur de l'église St Germain est l'unique opération concernée avec une autorisation de programme (n° 41120) de 1,175 M€ courant sur la période 2021-2023 mais dont la phase travaux n'avait toujours pas débuté au mois de septembre 2022 (démarrage différé à plusieurs reprises en raison de la présence de nids d'hirondelles de fenêtre).

mêmes obligations que les subventions au regard des règles de transparence et de publicité des comptes, permettant de connaître la totalité des efforts consentis par une collectivité.

À titre d'illustration, l'association « entente sportive Bourgueil », par ailleurs bénéficiaire récurrent d'une subvention annuelle de fonctionnement (30 665 € en 2021), bénéficie d'une mise à disposition gratuite d'équipements sportifs et de locaux administratifs communaux (convention 2021-2022 / délibération n°2021-084). En application des dispositions précitées, cette aide en nature doit être évaluée par l'ordonnateur et figurer dans l'annexe du compte administratif afférente.

La commune doit donc se conformer aux prescriptions de l'article L. 2313-1-2° du CGCT et s'assurer du suivi des prestations en nature accordées.

3.1.4 Le porter à connaissance des documents budgétaires implique aussi la mise en ligne des budgets et comptes administratifs

L'article 107 de la loi NOTRe, codifié à l'article L. 2313-1 du CGCT, a prévu plusieurs modifications visant à assurer une meilleure publicité des informations budgétaires et comptables :

- une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif ;
- une insertion sur le site internet de la collectivité des documents budgétaires (la présentation brève synthétique précédemment évoquée, le rapport d'orientations budgétaires, etc.) et la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif. Ces informations sont présentées dans des conditions garantissant une large accessibilité (article R. 2313-8 du code précité).

Concernant le premier point, ces documents sont présents sur le site internet de la commune pour les exercices 2017 à 2022 (BP 2022, CA 2021). Ces notes synthétiques reprennent strictement l'ensemble des données financières présentes dans les documents budgétaires tant pour le budget principal que pour les budgets annexes. À titre d'illustration, s'agissant des comptes administratifs, ces notes détaillent les crédits ouverts /réalisés par sections et chapitres, les résultats de chacune des sections et restes à réaliser.

Toutefois, s'agissant du second point, il n'existe pas sur le site internet de la ville, de lien vers le dernier budget voté ni vers d'autres documents budgétaires (derniers rapports d'orientation budgétaire et compte administratif). Afin de respecter ses obligations légales prévues à l'article L. 2313-1 du CGCT et de permettre aux citoyens de disposer d'informations financières claires et lisibles, le rapport adressé aux organes délibérants à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice doit être mis en ligne sur le site internet de la collectivité, lorsqu'il existe, dans un délai d'un mois après son adoption. La commune s'est engagée à prendre en compte les observations relatives au rapport d'orientation budgétaire dès 2023.

3.2 Une sécurité juridique des délibérations du conseil municipal et des décisions du maire à revoir

3.2.1 Les compétences déléguées du conseil municipal au maire doivent être précisées

Le conseil municipal a la possibilité de déléguer au maire tout ou partie des attributions limitativement énumérées à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ces délégations sont accordées au maire pour la durée de son mandat et entraînent le dessaisissement du conseil municipal qui ne peut plus exercer les compétences qu'il a confiées au maire (Conseil d'État, 2 octobre 2013, *Commune de Fréjus*, n° 357008). Néanmoins, le conseil municipal conserve la faculté de mettre fin à la délégation, conformément aux dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT. Les délimitations prévues dans les domaines mentionnés aux items 2°, 3°, 15°, 16°, 17°, 20°, 21°, 22°, 23°, 24°, 26°, 27° de l'article L. 2122-22 du CGCT (du type " dans les limites déterminées par le conseil municipal" ou " dans les conditions que fixe le conseil municipal"), impliquent que le conseil municipal précise les compétences du maire (TA Lyon, 22 novembre 2001, n°9603006). Il convient de rappeler que les délégations de compétences insuffisamment précises, trop larges ou ne fixant pas de limites au champ des pouvoirs délégués, peuvent être sanctionnées par le juge administratif.

Dans le cas de Bourgueil, le conseil municipal a consenti de telles délégations de pouvoir au cours de la période contrôlée et en particulier au cours de la nouvelle mandature engagée en 2020. Il a été constaté un flou juridique dans certains aspects de ces délégations (délibération n° 2020-034 du 24 mai 2020 complétée par les délibérations n° 2020-035 du 10 juin 2020 et 2020-096 du 06 octobre 2020) :

- *La tarification des services publics communaux*

Le conseil municipal a délégué au maire le pouvoir de fixer les tarifs et droits au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal en ne mentionnant aucune limite et conditions à l'intérieur desquelles peuvent être arrêtés les tarifs.

Cette rédaction contrevient à la lettre du 2° de l'article L. 2122-22 précité qui impose un encadrement²⁶ de cette compétence par le conseil municipal. La fixation de ces limites est une condition de la validité de cette catégorie de délégation. La jurisprudence administrative a été ainsi amenée à censurer la décision d'un maire fixant des tarifs en raison de l'absence de limites à cette compétence fixées par le conseil municipal dans la délibération concédant cette délégation de pouvoir (CE, 2 février 2000, commune de Saint-Joseph, TA Lyon, 22 novembre 2000, Borel).

²⁶ Ainsi, un exécutif municipal peut bénéficier de la délégation pour fixer et réviser la tarification seulement de certains services publics que le conseil doit alors spécifier ; le pouvoir du maire peut également, toujours à titre d'exemple, être limité à la seule révision périodique des tarifs existants dans la limite d'un pourcentage d'augmentation ou de réduction de X % à fixer par le conseil.

- *La réalisation des emprunts*

Les délégations données au maire en matière de gestion de la dette sont prévues à l'article L. 2122-22, 3° du CGCT. La circulaire n° NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics détaille les modalités de recours aux produits financiers auprès des établissements bancaires. Ainsi, « la délégation doit nécessairement refléter la stratégie d'endettement de la collectivité ». Elle doit donc préciser, en prenant en compte les caractéristiques de la collectivité, les limites de la délégation au maire en matière d'emprunt avec, en particulier : le montant maximal de l'emprunt, les types de contrats souscrits, la durée maximale des emprunts, les indices de référence. Le conseil municipal a donné pouvoir au maire de la commune de Bourgueil par délibération n° 2020-035 du 10 juin 2020. Hormis un plafonnement à hauteur de 300 000 € de recours à l'emprunt et à la ligne de trésorerie, elle ne fixe aucune limite pour la mobilisation de nouveaux emprunts et la gestion de la dette telle que prévue par le 3^{ème} alinéa de l'article L. 2122-22 du CGCT. En effet, la délibération laisse toute latitude au maire sur les caractéristiques essentielles des contrats d'emprunts à souscrire telles que le type d'emprunt autorisé (emprunts à court, moyen ou long terme), sa durée (avec ou non la possibilité d'allonger la durée du prêt), son amortissement (avec ou non la possibilité de procéder à un différé d'amortissement) ou encore le ou les types de taux autorisés. Elle ne précise par ailleurs pas si le montant plafond de 300 000 € est à considérer comme un plafond annuel ou un plafond unitaire par contrat.

D'autres compétences déléguées au maire nécessitent d'être précisées dans leurs conditions et limites d'exercice afin de se conformer aux exigences de l'article L. 2122-22 du code précité. Sont ainsi concernées :

- *L'autorisation donnée à l'exécutif d'agir en justice en demande ou en défense*

Par délibération n° 2020-035 du 10 juin 2020, le conseil municipal a délégué au maire la capacité d'ester en justice au nom de la commune en reprenant la rédaction exacte de l'article L. 2122-22-16° du code précité sans en définir les conditions d'exercice (ordres de juridictions, objets de contentieux tels que travaux publics, ressources humaines etc.).

La volonté du conseil municipal devra par conséquent être précisée puisqu'en la matière, l'organe délibérant peut, s'il le souhaite, définir avec précision les limites de cette délégation, en particulier s'il entend décider lui-même de recourir à l'assistance et au choix d'un avocat. Il peut aussi déléguer expressément cette mission au maire, cette délégation peut être générale et ne pas définir les cas dans lesquels elle jouera (CE, 30 juillet 1997, n° 169574).

- *Les demandes de subventions adressées à tout organisme financeur*

En application de l'article L. 2122-22, 26° du CGCT, le conseil municipal de Bourgueil aurait dû fixer les conditions d'application de cette délégation. En ce domaine, le conseil peut décider, par exemple, que la délégation est donnée pour solliciter l'attribution de subventions pour le financement des seules opérations ayant fait l'objet d'une décision préalable de l'assemblée délibérante, ou encore uniquement pour le financement d'opérations portant sur des objets précis et spécifiés.

- *Le dépôt des demandes d'autorisation d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édification des biens municipaux*

Le conseil municipal n'a défini aucune limite à cette délégation alors que l'article L. 2122-22, 27° du CGCT l'impose. À titre illustratif, il est possible pour l'assemblée délibérante de limiter cette délégation à seulement certaines catégories de bâtiments, ou bien

encore de limiter cette compétence aux seules opérations inscrites au budget et pour lesquelles l'assemblée délibérante aura approuvé les études d'avant-projet définitif du maître d'œuvre désigné pour l'opération concernée.

La chambre rappelle qu'il convient de préciser le cadre de la délégation de pouvoir donnée au maire pour la souscription des produits financiers auprès des établissements bancaires alors même que la nouvelle équipe municipale va engager un important programme d'investissement. De manière plus large, la chambre invite le conseil municipal à réviser et à préciser les délégations de compétences attribuées au maire en vue de sécuriser au plan juridique les décisions prises sur leur fondement.

3.2.2 L'intervention du conseil municipal dans certaines compétences déléguées à l'exécutif est à parfaire

Alors que le mécanisme de délégation de compétence emporte dessaisissement du pouvoir délégant, le conseil municipal de Bourgueil continue d'intervenir dans certaines matières déléguées qui relèvent de la compétence exclusive du maire.

En premier lieu, le conseil municipal fixe par délibération les tarifs de la majorité des services publics municipaux en lieu et place du maire :

Tableau n° 16 : Fixation des tarifs des services publics communaux de Bourgueil

<i>Service concerné</i>	<i>Vecteur juridique</i>	<i>Référence</i>
<i>Bibliothèque</i>	Délibération	DCM n° 2022-011 du 15 mars 2022
<i>Restauration scolaire</i>	Délibération	DCM n° 2021-035 du 16 mars 2021
<i>École de musique Rossignol</i>	Délibération	DCM n° 2020-078 du 8 septembre 2020
<i>Équipements sportifs du complexe de la Villatte</i>	Délibération	DCM n° 2021-037 du 16 mars 2021
<i>Patinoire</i>	Délibération	DCM n° 2021-036 du 16 mars 2021
<i>Tennis extérieurs</i>	Délibération	DCM n° 2021-066 du 16 mars 2021
<i>Camping</i>	Délibération	DCM n° 2021-049 du 4 mai 2021
<i>Cimetière</i>	Délibération	DCM n° 2021-048 du 4 mai 2021

Source : Réponse de la commune de Bourgueil.

En second lieu, l'assemblée délibérante intervient en matière d'achats de spectacles et de services culturels²⁷ nonobstant la délégation large accordée au maire en matière de marchés publics. Ainsi, lors de sa réunion du 15 décembre 2021 (DCM n° 2021-0144), le conseil municipal a approuvé la programmation culturelle 2022, les prestataires et le prix des spectacles retenus et a autorisé le maire à signer les contrats correspondants. Il en a été de même pour la saison culturelle de 2021 (DCM n° 2021-012 du 02 février 2021).

²⁷ Un contrat de cession des droits d'exploitation d'un spectacle à une personne publique consiste dans l'achat, par cette personne publique, d'une prestation de service et est donc conclu à titre onéreux par un pouvoir adjudicateur en vue de répondre à ses besoins en matière de service. Un tel contrat doit ainsi être regardé comme un marché public. CAA Versailles, 23 septembre 2008, n°07VE02324, Société TS3.

Même si ces situations n'ont pas eu d'implication financière négative pour la commune, elles fragilisent le fondement juridique des décisions prises. La chambre invite l'organe délibérant à respecter le périmètre des compétences qu'il a déléguées à l'exécutif communal.

3.3 Des marges de progrès dans la tenue des comptes

La fiabilité des comptes implique que les tiers disposent d'informations financières suffisamment précises et exhaustives pour leur permettre de comprendre d'une part l'évolution des charges, des produits et des principaux éléments du patrimoine de la collectivité et d'autre part, les engagements financiers auxquels la collectivité est tenue ou risque de l'être.

La généralisation aux collectivités au 1^{er} janvier 2024 d'un nouveau cadre comptable, la norme M57, les invite à s'engager au plus tôt dans des travaux de fiabilisation des comptes, lesquels peuvent s'avérer conséquents le cas échéant.

3.3.1 Les comptes épargne temps (CET) : un passif social à prendre en compte

La commune de Bourgueil met en œuvre un dispositif de compte épargne temps (CET) au profit de ses agents.

L'article 10 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 modifié relatif au compte épargne temps dans la fonction publique territoriale dispose que « [...] l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement, après consultation du comité technique, détermine, dans le respect de l'intérêt du service, les règles d'ouverture, de fonctionnement, de gestion et de fermeture du compte épargne-temps ainsi que les modalités de son utilisation par l'agent. [...] »

Au cas d'espèce, le conseil municipal n'a jamais délibéré sur les modalités de gestion des CET des agents ; en particulier, il ne s'est pas prononcé sur la possibilité pour ces derniers d'alimenter leur CET par le report d'une partie des jours de repos compensateurs. L'absence de fixation des règles de fonctionnement des CET introduit des risques d'erreur de gestion susceptibles d'occasionner des inégalités de traitement entre agents et d'éventuels contentieux.

Le stock des jours épargnés sur les CET a pratiquement doublé entre 2016 et 2021, passant d'un total de 681 jours à 1 216 jours, ce qui équivaut pour la collectivité à 5,3 ETP²⁸. Cette forte progression s'observe essentiellement sur les personnels relevant des catégories B et C (+125% pour la catégorie B et +75% pour la catégorie C).

Tableau n° 17 : Évolution des jours épargnés sur les CET (2016-2021)

Catégorie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Év. 2021/2016
Catégorie A	74	81	32	48	129	85	15 %
Catégorie B	130	171	264	298	344	293	125 %
Catégorie C	478	556	631	694	768	839	75 %
Total	682	807	927	1039	1240	1216	78 %

Source : Commune de Bourgueil.

²⁸ 1 216 jours x 7 heures = 8 512 heures / 1 607 heures (obligation annuelle de travail) = 5,3 ETP.

En 2021, on dénombrait 46 bénéficiaires distincts pour des droits ouverts de 26 jours en moyenne. 23 comptes comportaient une épargne excédant 20 jours, dont 7 dépassent les 60 jours.

Le confinement des agents pendant la crise sanitaire pourrait expliquer la hausse du nombre de jours de congés épargnés en 2020²⁹. Toutefois, la collectivité n'a pas avancé d'explication pour justifier la tendance constatée sur la période 2016 à 2021. Ni l'ordonnateur en fonction, ni l'ancien ordonnateur, n'ont apporté de précisions suffisantes pour expliquer cette situation. Cette difficulté d'interprétation souligne la nécessité pour le conseil municipal d'encadrer la gestion des CET afin d'en maîtriser davantage la dynamique.

L'utilisation non anticipée des droits à congés ouverts sur les CET pourrait avoir un effet sur le coût de fonctionnement des services notamment en cas de remplacement des personnels concernés et sur la qualité et continuité des services en cas de non remplacement.

Ce risque de surcoûts en cas de remplacement des personnels mobilisant leurs CET peut être pris en compte sur le plan comptable³⁰ comme le prévoit l'instruction budgétaire et comptable M14 et prochainement M57.

L'évaluation correspond à la meilleure estimation des ressources nécessaires à l'extinction des obligations vis-à-vis des tiers. Une évaluation peut être réalisée en retenant le barème d'indemnisation brute³¹ des jours épargnés par CET dont le montant est fonction de la catégorie d'appartenance de l'agent³², selon le tableau suivant :

Tableau n° 18 : Valorisation du passif social lié aux CET

	2016		2017		2018		2019		2020		2021	
<i>Catégorie</i>	Jours CET	Valori-sation passif	Jours CET	Valori-sation passif	Jours CET	Valori-sation passif	Jours CET	Valori-sation passif	Jours CET	Valori-sation passif	Jours CET	Valori-sation passif
<i>Catégorie A</i>	74	9 923 €	81	10 868 €	32	4 320 €	48	6 446 €	129	17 381 €	85	11 408 €
<i>Catégorie B</i>	130	11 700 €	171	15 345 €	264	23 760 €	298	26 775 €	344	30 915 €	293	26 370 €
<i>Catégorie C</i>	478	35 850 €	556	41 663 €	631	47 288 €	694	52 050 €	768	57 600 €	839	62 888 €
Total	682	57 473 €	807	67 875 €	927	75 368 €	1039	85 271 €	1240	105 896 €	1216	100 665 €

Source : CRC d'après la réponse de la commune de Bourgueil.

Cette première estimation maximale de la provision que la collectivité pourrait envisager s'élève à près de 101 milliers d'euros. Il conviendrait cependant que la collectivité identifie, au vu de ses données rétrospectives, les coûts de remplacement des personnels qui

²⁹ Près de 45 % de l'effectif titulaire peut en 2021 prendre un mois calendaire de congés au titre du CET (20 jours).

³⁰ Dans le ROD du 19 novembre 2020 consacré à la commune de Luçon, la CRC Pays de la Loire a rappelé l'obligation de provisionner le passif social lié aux CET même en l'absence d'excédent budgétaire et de faculté de monétisation des jours (p. 14).

³¹ Arrêté du 28 août 2009 pris pour l'application du décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 modifié portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, et applicable à la fonction publique territoriale.

³² 125 € bruts pour un agent de catégorie A, 90 € bruts pour un agent de catégorie B, 75 € bruts pour un agent de catégorie C.

seraient concernés par l'utilisation de jours épargnés sur CET afin de d'adapter au plus près le niveau de la dotation aux provisions à enregistrer.

Recommandation n° 5. : Évaluer les coûts induits par l'utilisation des droits CET ouverts et enregistrer une dotation aux provisions correspondante.

3.3.2 Des engagements financiers incomplètement retranscrits

3.3.2.1 L'enregistrement des dettes financières reste à fiabiliser

Sur la période 2017-2021, la chambre constate une absence récurrente de concordance entre le capital restant dû (CRD) des emprunts en fin d'exercice, inscrit au compte de gestion et celui renseigné au compte administratif de la même année.

**Tableau n° 19 : Encours de la dette financière au 31 décembre de l'exercice – budget principal
Rapprochement compte administratif / compte de gestion**

Exercice	Documents	1641 Emprunts en euros	165 Dépôts et cautions reçus	1672 Emprunts sur comptes spéciaux du Trésor	16871 Autres dettes - État et établissements nationaux	Encours total de la dette au 31 décembre
2017	Compte administratif	2 377 420 €		10 958 €	- €	2 388 377 €
	Compte de gestion	2 377 420 €	1 203 €	10 958 €	46 641 €	2 436 221 €
	Écart	- €	- 1 203 €	- €	- 46 641 €	- 47 844 €
2018	Compte administratif	2 499 649 €	- €	9 752 €	- €	2 509 401 €
	Compte de gestion	2 499 649 €	1 853 €	9 752 €	39 568 €	2 550 823 €
	Écart	- €	- 1 853 €	- €	- 39 568 €	- 41 421 €
2019	Compte administratif	2 464 208 €		8 544 €		2 472 752 €
	Compte de gestion	2 464 208 €	2 165 €	8 544 €	39 568 €	2 514 485 €
	Écart	- €	- 2 165 €	- €	- 39 568 €	- 41 733 €
2020	Compte administratif	2 347 837 €		7 333 €		2 355 169 €
	Compte de gestion	2 347 849 €	2 965 €	7 333 €	37 306 €	2 395 453 €
	Écart	- 12 €	- 2 965 €	- €	- 37 306 €	- 40 283 €
2021	Compte administratif	2 437 776 €	- €	6 118 €	- €	2 443 894 €
	Compte de gestion	2 437 788 €	3 975 €	6 118 €	37 306 €	2 485 188 €
	Écart	- 12 €	- 3 975 €	- €	- 37 306 €	- 41 294 €

Source : Comptes administratifs 2017-2021 et comptes de gestion 2017-2021.

En 2021, cette discordance s'établit à 41 294 €. Elle résulte :

- de l'omission du compte 165 « dépôts et cautionnements reçus » qui enregistre les cautions déposées par les preneurs des biens immobiliers loués par la commune (3 975 € à la clôture de 2021) ;

- de l'omission du compte 16871 « autres dettes – État et établissements nationaux » qui retranscrit le capital restant dû d'un prêt du fonds forestier national (FFN) géré par l'office national des forêts (ONF) (CRD à fin 2021 : 37 306 € (CG 2021)) ;

- d'un écart de 12 € sur le compte 1641 « emprunts en euros » apparu en 2020.

Cette discordance figure dans les mêmes termes au budget primitif 2022³³. Dans un souci de fiabilité des informations relatives à la dette, ce point devra être régularisé dans les états financiers 2022.

3.3.2.2 L'utilisation d'une ligne de trésorerie doit être retracée dans les documents budgétaires

Pour la première fois en 2021, la commune a eu recours à une ligne de trésorerie. Souscrite auprès du Crédit Mutuel, la ligne de trésorerie se trouvait intégralement remboursée à la clôture de l'exercice. Dotée d'un plafond de 300 000 €, des tirages et remboursements ont été effectués pour un volume total de 100 000 €.

Les données relatives à l'utilisation de cet instrument financier ne figurent toutefois pas dans l'annexe (état IV A2.1) dédiée du compte administratif 2021 (montant maximum autorisé, tirages et remboursements, frais financiers réglés à l'établissement prêteur, encours restant dû à la clôture de l'exercice).

Bien qu'ils soient modestes (61,66 €), les intérêts facturés en 2021 au titre de cette ligne de trésorerie ont été imputés au compte 627 « services bancaires et assimilés » et non 6615 « intérêts des comptes courants et de dépôts créditeurs » comme requis par l'instruction comptable M14.

Ces erreurs nuisent à la qualité de l'information délivrée à l'assemblée délibérante s'agissant des conditions obtenues par la commune pour le financement de ses activités et projets.

3.3.2.3 Les engagements hors bilan ne sont pas exhaustivement retranscrits dans les documents budgétaires

Les engagements hors bilan sont des éléments qui ne sont pas intégrés au bilan de la collectivité mais peuvent avoir une incidence sur sa situation financière future³⁴. Une série

³³ L'état IV A2.2 Répartition de la dette par nature de dette mentionne un encours de dette total de 2 443 894 € au 1^{er} janvier 2022 qui ne correspond pas au capital restant dû figurant au 31 décembre 2021 dans le compte de gestion (2 485 188 €), soit un écart de 41 294 €.

³⁴ Instruction budgétaire et comptable M14, tome 1, titre 1, chapitre 2.

Compte 80 – Engagements hors bilan

Les comptes d'engagements hors bilan enregistrent les droits et obligations susceptibles de modifier le montant ou la consistance du patrimoine ou des engagements ayant des conséquences financières sur les exercices à venir. Les effets des droits et obligations sur le montant ou la consistance du patrimoine sont subordonnés à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures.

d'annexes spécifiques (annexes B) du compte administratif sert à leur recensement et à leur présentation au conseil municipal. Leur correcte comptabilisation contribue à la transparence et à la fiabilité des comptes, qui présente dans le cas de Bourgueil, des marges de progrès.

Afin de contrôler l'exhaustivité des informations contenues dans les annexes, un recensement des engagements donnés existants à fin 2021 a été effectué. Les résultats sont synthétisés dans le tableau ci-après, étant précisé que la dette garantie par la collectivité fait l'objet d'une étude détaillée supra :

Tableau n° 20 : État des engagements donnés

<i>Nature de l'engagement</i>	<i>Tiers bénéficiaire</i>	<i>Objet de l'engagement</i>	<i>Encours de l'engagement au 31/12/2021</i>	<i>Engagement retracé dans l'annexe du CA 2021</i>	<i>Commentaires</i>
<i>Garantie d'emprunt</i>	EHPAD public « Etienne de Bourgueil »	Construction d'un nouvel EHPAD	1 728 088 €	Oui	Cf. § 4.3.3
<i>Garantie d'emprunt</i>	Val Touraine Habitat	Logements sociaux	589 610 €	Oui	Cf. § 4.3.3
<i>Crédit-bail mobilier</i>	Néant	Néant	Néant	Sans objet	Aucun contrat de crédit-bail mobilier en cours (réponse du 25/05/2022). Réponse corroborée par absence de mouvements sur le compte 6122 « Redevances de crédit-bail mobilier » sur la période 2016-2021.
<i>Crédit-bail immobilier</i>	Néant	Néant	Néant	Sans objet	Aucun contrat de crédit-bail immobilier en cours (réponse du 25/05/2022). Réponse corroborée par absence de mouvements sur le compte 6125 « Redevances de crédit-bail immobilier » sur la période 2016-2021.
<i>Engagements liés à des opérations d'urbanisme / d'aménagement</i>	Néant	Néant	Néant	Sans objet	En dehors du budget annexe lotissement, la commune de Bourgueil n'est engagée dans aucune opération d'urbanisme / d'aménagement (réponse du 25/05/2022).
<i>Convention de portage foncier</i>	Néant	Néant	Néant	Sans objet	Aucune convention de portage foncier en cours avec un établissement de portage foncier (EPF) (réponse du 25/05/2022).
<i>Délégations de service public</i>	Néant	Néant	Néant	Sans objet	Aucun contrat de DSP en cours par la collectivité (réponse du 25/05/2022). La gestion des droits de place est assurée en régie. Les services d'eau et d'assainissement sont gérés par l'EPCI de rattachement, la CCTOVAL.
<i>Contrats de partenariat public-privé (PPP)</i>	Néant	Néant	Néant	Sans objet	Aucun contrat de PPP conclu par la collectivité (réponse du 09/06/2022).
<i>Subventions versées en annuité</i>	Val Touraine Habitat	Construction de six logements intermédiaires	27 000 €	Non	Programme de construction de logements intermédiaires réalisés par Val Touraine Habitat Subvention de 27 000 € à verser en deux annuités à la livraison des logements
<i>Autres engagements donnés</i>	Néant	Néant	Néant	Sans objet	Aucun autre élément fourni par l'ordonnateur (réponse du 25/02/2022)
		TOTAL	2 305 463,18 €		

Source : Compte administratif 2021, et réponses de la commune.

Les subdivisions du compte 801 fournissent le détail par nature des divers engagements donnés par la collectivité (garanties d'emprunt, crédit-bail, subventions à verser par annuités) ; celles du compte 802 fournissent le détail par nature des divers engagements reçus par la collectivité.

Ces comptes sont tenus en partie simple par l'ordonnateur.

Les montants qui figurent aux subdivisions des comptes 801 et 802 font l'objet d'annexes détaillées au budget et au compte administratif.

Le contrôle montre que l'engagement financier donné à l'office public de l'habitat « Val Touraine Habitat » dans le cadre d'un programme de construction de logements intermédiaires (délibération n° 2019-096 du conseil municipal du 18 décembre 2019 attribuant une subvention de 27 000 € à verser en deux annuités à la livraison des logements prévue en juin 2023) n'est pas retracé dans l'annexe dédiée (IV B1.5) du compte administratif 2021.

À la clôture de l'exercice 2021, les engagements donnés par la commune sont conséquents avec 2,33 M€, soit l'équivalent de 56 % des recettes réelles de fonctionnement (4,16 M€).

Afin de garantir la traçabilité pluriannuelle des engagements financiers qu'elle supporte, la chambre invite la commune à comptabiliser, dès leur souscription, les engagements hors bilan dans les documents budgétaires en conformité avec l'instruction budgétaire et comptable M14. Les actions de soutien financier de la commune aux opérations de constructions de logements sur son territoire sont directement concernées.

3.3.3 Des garanties d'emprunt accordées par la commune à davantage sécuriser

Tableau n° 21 : Emprunts garantis par la commune (situation au 31 décembre 2021)

Opération	Bénéficiaire	Établissement prêteur	Emprunt garanti		Durée résiduelle (en années)	Délibération	Contrat	Caution
			Encours initial	CRD au 31/12/2021				
Construction du nouvel EHPAD de Bourgueil	EHPAD public "Riv'Age de Loire" de Bourgueil	Caisse des Dépôts et Consignations	1 626 250 €	1 490 278 €	26	DCM n° 2017-68 du 04/07/2017	64418	Garantie à première demande
Construction du nouvel EHPAD de Bourgueil	EHPAD public "Riv'Age de Loire" de Bourgueil	Caisse des Dépôts et Consignations	257 250 €	237 810 €	26	DCM n° 2017-68 du 04/07/2017	64418	Garantie à première demande
Construction six logements individuels en location-accession	OPH Val Touraine Habitat	Caisse d'Épargne Loire Centre	264 250 €	215 329 €	22	DCM n° 2012-181 du 18/12/2012	1207007	Garantie à première demande
Construction logements locatifs aux Coursannes	OPH Val Touraine Habitat	Caisse des Dépôts et Consignations	35 203 €	32 602 €	42	DCM n° 2014-07 du 04/02/2014	5012811	Garantie à première demande
Construction logements locatifs aux Coursannes	OPH Val Touraine Habitat	Caisse des Dépôts et Consignations	174 237 €	155 995 €	33	DCM n° 2014-07 du 04/02/2014	501810	Garantie à première demande
Construction logements 7 place du Picard	OPH Val Touraine Habitat	Caisse des Dépôts et Consignations	75 927 €	44 888 €	10	DCM du 23/11/1998	0885818	Garantie à première demande
Construction logements Canal 5	OPH Val Touraine Habitat	Caisse des Dépôts et Consignations	164 605 €	140 795 €	29	DCM n° 2009-124 du 06/10/2009	1174649	Garantie à première demande
		TOTAL	2 597 722 €	2 317 698 €				

Source : Délibérations, contrats et tableaux d'amortissements.

Avec 2,32 M€ de capital restant dû à fin 2021, le montant des emprunts garantis par la commune se répartit ainsi : 1,73 M€ garantis au profit de l'EHPAD public de Bourgueil au titre de la reconstruction complète de l'établissement (dernière garantie octroyée par la commune en 2017) et 0,59 M€ garantis au profit de l'office public HLM « Val Touraine Habitat » pour des constructions de logements sociaux. Ces opérations ne sont pas soumises aux ratios prudentiels prévus aux articles L. 2252-1 et suivants du CGCT.

La dette garantie au profit d'entités externes représente un engagement hors bilan majeur pour la collectivité. Fin 2021, l'encours garanti équivaut à 93 % de l'endettement propre de la collectivité (2,49 M€) et pèse pour 55 % de ses recettes réelles de fonctionnement (4,16 M€). Même si les risques attachés aux opérations garanties sont limités, le niveau total de l'encours garanti doit inciter la commune à être particulièrement sélective dans les futurs dossiers de demande de garantie dont elle serait saisie. L'enjeu pour la collectivité est de ne pas hypothéquer sa situation financière par l'actionnement de garanties d'emprunt non anticipées.

Les mécanismes de mise en jeu des cautions accordées par l'assemblée délibérante sont par ailleurs peu protecteurs des finances communales. Toutes les garanties d'emprunts octroyées constituent des garanties à première demande³⁵, pour lesquelles le créancier peut exiger de la collectivité le paiement des sommes dues par le débiteur garanti sans avoir à démontrer l'insolvabilité de ce dernier. Si ce type de garantie est favorable aux établissements prêteurs puisqu'ils n'ont pas besoin d'engager des poursuites contre leurs débiteurs défaillants, il oblige les collectivités à mobiliser les ressources nécessaires pour couvrir les engagements des débiteurs garantis.

Dans une optique de maîtrise des risques, la chambre invite la commune à privilégier les cautions simples en matière de garantie d'emprunts plutôt que les garanties à premières demande. La commune pourrait s'en tenir lors de la signature des contrats avec les établissements bancaires, à recourir au droit commun en matière de caution (art. 2021 du code civil) et à ne pas renoncer au privilège de discussion (la garantie ne pourra être appelée qu'après un minimum de procédures vis-à-vis du débiteur). Si cette démarche est plus protectrice de la commune, elle pourrait ne pas être dénuée d'effet sur les taux pratiqués dans le cadre des garanties qu'elle accorde.

Par ailleurs, la chambre invite la collectivité à la plus grande vigilance dans les garanties d'emprunt qu'elle pourrait être amenée à accorder dans les années à venir compte tenu de l'importance de l'encours actuellement cautionné.

³⁵ À titre d'illustration, la délibération du conseil municipal n°2017-68 du 04 juillet 2017 portant octroi d'une garantie d'emprunt pour la construction de l'EHPAD de Bourgueil prévoit que :

« [...] Article 1 : L'assemblée délibérante de la commune de Bourgueil accorde sa garantie à hauteur de 25 % pour le remboursement d'un prêt d'un montant total de 7 534 000 € souscrit par l'emprunteur (EHPAD) auprès de la caisse des dépôts et consignations [...].

Article 2 : La garantie est apportée aux conditions suivantes :

La garantie de la collectivité est accordée pour la durée totale du prêt et jusqu'au complet remboursement de celui-ci et porte sur l'ensemble des sommes contractuellement dues par l'emprunteur dont il ne serait pas acquitté à la date d'exigibilité.

Sur notification de l'impayé par lettre simple de la caisse des dépôts et consignations, la collectivité s'engage dans les meilleurs délais à se substituer à l'emprunteur pour son paiement, en renonçant au bénéfice de discussion et sans jamais opposer le défaut de ressources nécessaires à ce règlement.

Article 3 : Le conseil s'engage pendant toute la durée du prêt à libérer, en cas de besoin, des ressources suffisantes pour couvrir les charges du prêt. [...] »

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Dans un contexte de perspectives financières difficiles, la commune doit améliorer la qualité de l'information financière en particulier dans son rapport d'orientation budgétaire ou une vision pluriannuelle des investissements plus précise lui permettra de prioriser les projets envisageables.

Par ailleurs, la qualité juridique de la gouvernance de la commune pourrait être améliorée avec une meilleure définition des domaines de compétences délégués à l'exécutif municipal et en particulier au maire. Cette définition plus précise devrait permettre le respect de ces délégations et la sécurisation des décisions prises en évitant que le conseil n'intervienne dans des domaines qu'il a délégués.

Enfin, certaines irrégularités comptables reflètent un manque de maîtrise dans certains domaines de la gestion notamment en matière de ressources humaines ou d'engagements financiers auprès de tiers.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE

4.1 Une incidence limitée de la crise sanitaire sur les situations financières de 2020 et 2021

La chambre a tenté de mesurer l'incidence de la crise sanitaire sur les comptes de la commune de Bourgueil.

La commune a été sollicitée pour communiquer le détail des postes de dépenses et de recettes affectés par la crise sanitaire en 2020 et 2021. Les informations communiquées sont cependant lacunaires. Elles ne permettent qu'une estimation d'un impact négatif sur le résultat de fonctionnement de l'ordre de -71 milliers d'euros en 2020 et de -44 milliers d'euros en 2021 ce qui est faible.

Pourtant certaines dépenses auraient pu être mieux prises en compte comme par exemple la prime covid versée à quinze agents en 2020 pour un montant total de 3 750 €, les baisses de charges de gestion sur la restauration scolaire (économie de 27,5 milliers d'euros en 2020 par le prestataire³⁶) en raison des confinements que compense partiellement la perte de recettes issues de la fourniture des repas scolaires (perte de 26,1 milliers d'euros en 2020)³⁷, les annulations de fêtes et cérémonies (-32 milliers d'euros)³⁸, ou encore la baisse des achats de fournitures (-45,2 milliers d'euros) liés à l'arrêt des activités des services techniques

Au total, il n'est pas possible d'estimer avec une assurance raisonnable l'incidence réelle de la crise sanitaire sur les finances de la commune. La collectivité n'a d'ailleurs pas complété l'annexe dédiée des comptes administratifs 2020 et 2021 qui doit permettre aux tiers d'identifier les dépenses, tant de fonctionnement que d'investissement relatives à la crise sanitaire.

La commune a indiqué que l'incidence financière de la crise se matérialise essentiellement sur les équipements sportifs et au premier chef, la patinoire. La perte de recettes tarifaires observée sur la période 2020-2021 (-28,7 milliers d'euros en 2020 et -21,9 milliers d'euros en 2021³⁹) majore le déficit d'exploitation de cet équipement, caractérisé par un haut niveau de charges fixes peu affectées par les variations de fréquentation (dépenses énergétiques, charges d'entretien, de personnel etc.) (cf. § 3.1.1). En raison de l'impact négatif limité de la crise sanitaire sur la situation financière de la commune, l'État ne l'a pas retenu parmi les communes éligibles à une dotation de compensation (arrêté ministériel du 11 juin 2021). De même, la commune n'a pas eu recours à la faculté offerte par la circulaire interministérielle du 24 août 2020 d'étaler sur une durée maximale de cinq ans des charges directement liées à la gestion de la crise sanitaire.

³⁶ Le titulaire du marché de restauration scolaire (API Restauration) a bénéficié des paiements suivants : 88 308,45 € en 2019, 60 836,10 € en 2020 et 85 272,81 € en 2021. Source : comptabilité communale.

³⁷ Les recettes de facturation des repas de cantine ont évolué comme suit : 95 403 € en 2019, 69 278,17 € en 2020 et 96 659 € en 2021. Source : comptabilité communale.

³⁸ Les dépenses de fêtes et cérémonies (article 6232) se sont élevés à 15 044,91 € en 2020 contre 47 102,44 € en 2019. Les dépenses d'achats de fournitures non stockées (article 6068) se sont élevées à 106 045,50 € en 2020 contre 151 286,95 € en 2019.

³⁹ Pertes calculées en référence aux recettes tarifaires encaissées en 2019 (46,4 k€).

4.2 Un autofinancement du budget principal insuffisant

4.2.1 Un autofinancement faible malgré des remboursements d'emprunts réduits

La capacité d'autofinancement (CAF) brute de la commune est insuffisante pour couvrir de façon satisfaisante l'annuité en capital et l'effort d'investissement car elle est durablement inférieure à 15 % des produits de gestion. Alors qu'il était déjà d'un niveau limité sur la période 2016-2019 avec une moyenne de 12,5 %, cet indicateur se réduit ensuite à 9 % des produits de gestion en 2021.

Il convient de souligner que le niveau de CAF brute en 2019 est exceptionnel. Il s'explique par une subvention exceptionnelle de 205 000 € octroyée par le conseil départemental d'Indre-et-Loire pour l'entretien d'un ensemble de voiries transférées.

Tableau n° 22 : Formation de l'autofinancement de la commune, 2016-2021

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	VAM
<i>Produits de gestion (A)</i>	3 994 172	4 040 182	4 064 358	4 361 099	4 094 117	4 109 934	0,6 %
<i>Charges de gestion (B)</i>	3 482 352	3 478 656	3 595 598	3 684 629	3 656 890	3 733 618	1,4 %
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	511 820	561 527	468 760	676 469	437 227	376 317	-6,0 %
<i>+/- Résultat financier</i>	-52 175	-49 790	-48 083	-50 684	-61 978	-42 132	-4,2 %
<i>+/- Autres produits et charges exceptionnels réels</i>	16 638	8 238	8 018	14 470	7 945	24 535	8,1 %
= CAF brute	476 282	519 975	428 695	640 255	383 194	358 720	-5,5 %
<i>En % des produits de gestion</i>	11,9 %	12,9 %	10,5 %	14,7 %	9,4 %	8,7 %	
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	217 386	216 591	178 976	186 650	194 870	191 275	
= CAF nette ou disponible	258 897	303 384	249 719	453 605	188 324	167 445	

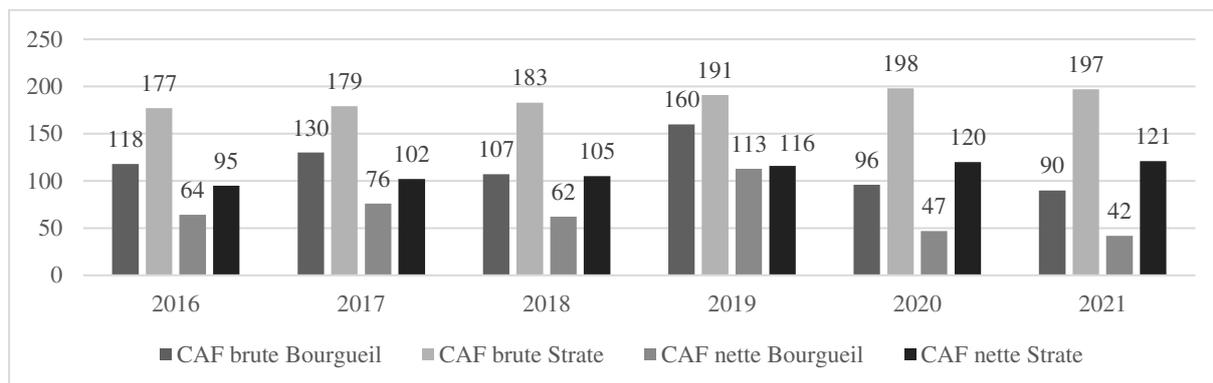
Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

La CAF de la commune est globalement plus faible⁴⁰ que la moyenne des communes de la strate de 3 500 à 5 000 habitants⁴¹.

⁴⁰ Exception faite de 2019 avec l'incidence de la subvention de 205 000 € du conseil départemental.

⁴¹ Liens vers les fiches AE2F : 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021.

Graphique n° 4 : CAF brute et nette de la commune comparées aux moyennes de la strate

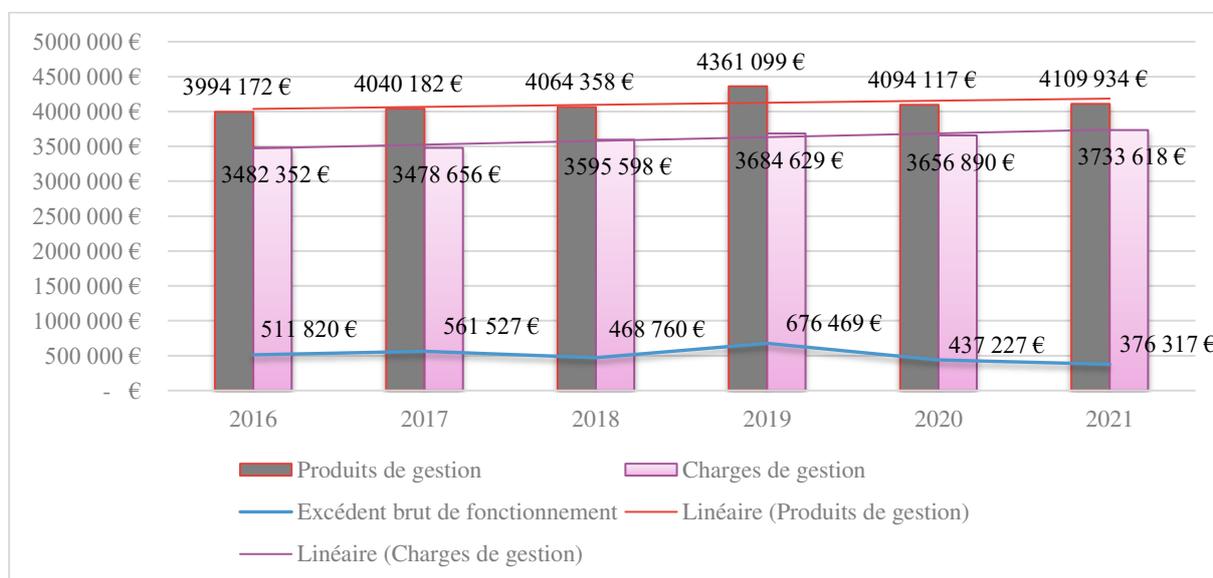


Source : Fiches AE2F de la DGFIP, 2016-2021, données en € par habitant.

Cette insuffisance d'autofinancement est en partie compensée jusqu'en 2019 par des annuités d'emprunt limitées et stables (leur niveau consomme seulement 42 % de l'autofinancement entre 2016 et 2021) ce qui a permis à la commune de préserver une épargne suffisante pour financer quelques investissements.

Cependant, avec une CAF nette qui se détériore sensiblement à partir de 2020, la commune se retrouve à un niveau qui ne représente plus qu'un tiers de celui de la moyenne des communes de la strate (42 € par habitant contre 121 € pour la strate). Dans ce contexte, la faiblesse de l'autofinancement pénalise le dynamisme des dépenses d'équipements.

Graphique n° 5 : Évolution des charges et des produits de la commune entre 2016 et 2021



Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

Sur la période 2016 à 2021, la commune de Bourgueil est parvenue à dimensionner l'évolution de ses charges de gestion en fonction de ses produits de gestion ce qui lui a permis de dégager un excédent brut de fonctionnement (EBF).

Toutefois, en raison d'un niveau de charges très élevées comparativement à sa strate (*cf. supra* § 2.4.2), l'EBF dégagé par Bourgueil reste insuffisant. Ainsi en 2021, l'EBF de la commune représente 9,2 % des produits quand les communes comparables parviennent à générer un EBF équivalent à 20,3 % de leurs produits. En 2016, ce rapport était de 12,8 % des produits pour Bourgueil contre 19,04 % pour la moyenne de strate⁴².

Pour l'avenir, l'amélioration de la CAF de la commune passera nécessairement par un renforcement de l'excédent brut de fonctionnement. La collectivité aura le choix pour améliorer cet indicateur, entre une hausse de ses produits et/ou une baisse de ses charges, étant précisé que ces postes budgétaires sont intrinsèquement liés d'une part, à sa fonction de ville-centre et d'autre part, à l'offre d'équipements et de services publics instituée par l'assemblée délibérante.

4.2.2 Un dynamisme des produits de gestion limité

Au cours de la période, les produits de gestion ont augmenté en moyenne de 0,6 % par an pour s'établir à 4,11 M€ en 2021.

Tableau n° 23 : Produits de gestion, 2016-2021

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	VAM	Part
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	1 583 490	1 593 744	1 627 953	1 646 014	1 684 374	1 713 700	1,6 %	41,7 %
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	363 017	387 315	343 634	378 008	346 493	327 682	-2,0 %	8,0 %
= Produits "flexibles" (a)	1 946 507	1 981 058	1 971 587	2 024 021	2 030 867	2 041 381	1,0 %	49,7 %
<i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	1 185 598	1 171 760	1 147 139	1 393 709	1 258 306	1 155 796	-0,5 %	28,1 %
+ <i>Fiscalité reversée par l'interco et l'État</i>	707 832	736 007	740 194	722 768	724 262	827 530	3,2 %	20,1 %
= Produits "rigides" (b)	1 893 430	1 907 768	1 887 332	2 116 477	1 982 568	1 983 326	0,9 %	48,3 %
<i>Production immobilisée, travaux en régie (c)</i>	154 235	151 357	205 438	220 601	80 683	85 227	-11,2 %	2,1 %
= Produits de gestion (a+b+c = A)	3 994 172	4 040 182	4 064 358	4 361 099	4 094 117	4 109 934	0,6 %	100,0 %

Source : CRC, à partir des comptes de gestion.

Les recettes de la commune sont composées pour 50 % de produits flexibles, ressources fiscales et recettes tarifaires des services publics sur lesquels la collectivité peut agir, et pour 48 % de produits rigides, dotations et fiscalité reversée sur lesquels elle n'a aucun levier d'action.

Le dynamisme des produits de gestion est essentiellement porté par les ressources fiscales propres (42 % des produits en 2021), qui augmentent en moyenne de 1,6 % par an et qui s'élèvent à 1,7 M€ en 2021 dont 1,5 M€ au titre de la taxe foncière bâtie et non bâtie (TFPB + TFPNB). La commune étant membre de la CCTOVAL, elle ne bénéficie plus de fiscalité professionnelle mais perçoit en contrepartie une attribution de compensation annuelle de 299 milliers d'euros.

⁴² Fiches AE2F : 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021.

La progression des produits issus de la fiscalité des ménages repose uniquement sur la croissance physique des bases d'imposition et de la revalorisation forfaitaire annuelle incluse dans la loi de finances puisque la commune a mis en œuvre une stratégie de stabilité globale des taux sur l'ensemble de la période sous revue. Le dernier relèvement général des taux décidé par l'assemblée délibérante date de 2015 (+0,8 %). Par la suite, l'assemblée délibérante avait décidé en 2017 de baisser de 1 % le taux de la taxe d'habitation et de maintenir celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Tableau n° 24 : Taux des impôts directs locaux

Taux	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne nationale strate 2020	Moyenne Indre-et-Loire 2020
Taxe d'habitation	13,84	13,95	13,95	13,81	13,81	13,81	13,81	14,27	16,59
Taxe foncière sur les propriétés bâties	19,44	19,59	19,59	19,59	19,59	19,59	19,59	18,97	21,18
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	51,43	51,84	51,84	51,32	51,32	51,32	51,32	48,55	52,7

Source : Fiches AE2F⁴³ de la DGFIP, 2016-2021 ; moyenne des communes de la strate de 3 500 à 5 000 habitants.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, la commune ne perçoit plus de taxe d'habitation sur les résidences principales du fait de l'entrée en vigueur de la suppression définitive de cette taxe pour le bloc communal. Elle bénéficie en compensation du montant de la TFPB départementale perçue sur son territoire. Ce montant étant légèrement inférieur au montant de la taxe d'habitation à compenser, la commune se voit donc attribuer un coefficient correcteur positif, ce qui signifie que le produit de sa TFPB est abondé chaque année au titre de la compensation nationale (+54 282 € en 2021).

Dès lors, la commune ne bénéficie plus que du levier de la TFPB pour augmenter ses ressources fiscales. En 2021, son taux est de 36,07 % ce qui est inférieur de 1,31 points au taux moyen nationale de la strate (37,38 %) et de 1,63 points au taux moyen départemental (37,70 %).

Le tableau ci-après simule les augmentations du taux de TFPB en fonction d'hypothèses de ressources supplémentaires à dégager afin d'étudier les marges de manœuvre disponibles.

Tableau n° 25 : Simulations d'augmentation du taux de la TFPB et marges de manœuvre

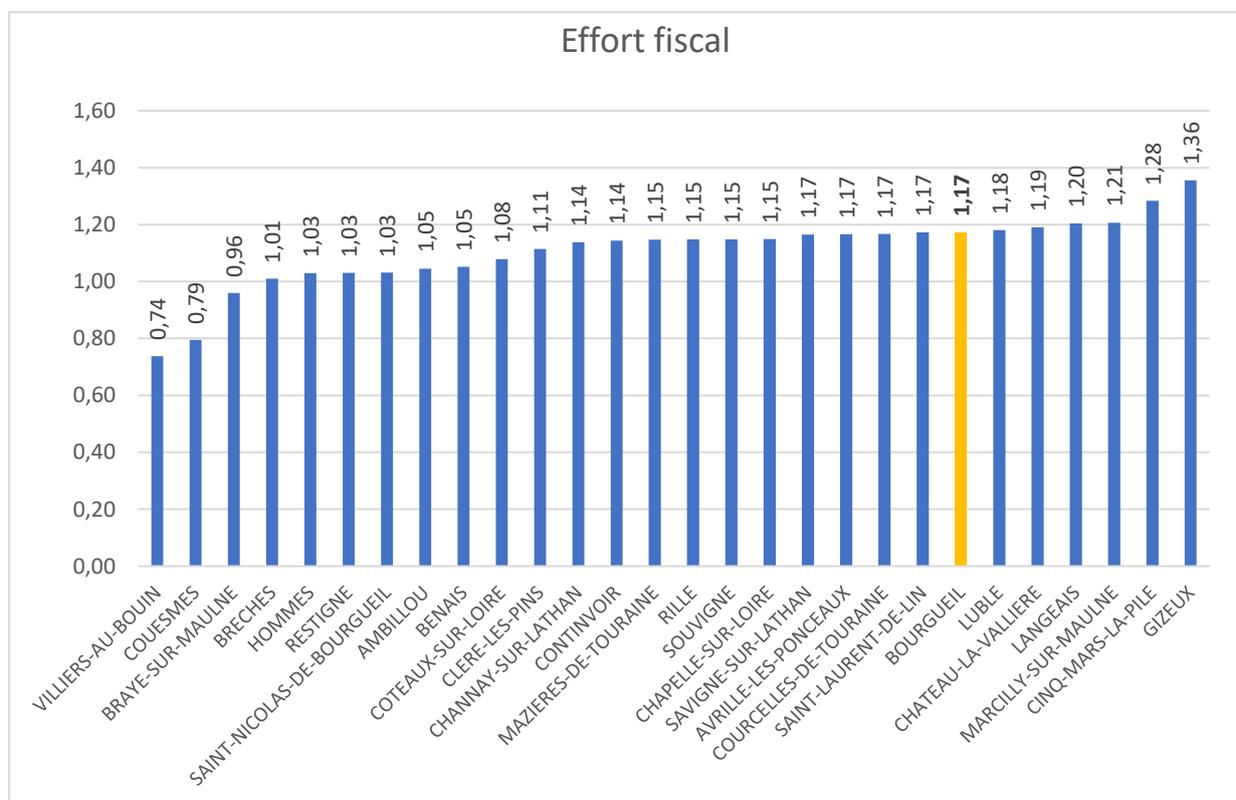
	Réel 2021	Produit fiscal supplémentaire				
	Taux 2021	50 000 €	100 000 €	150 000 €	200 000 €	250 000 €
Bases TFPB	3 765 684 €	3 765 684 €	3 765 684 €	3 765 684 €	3 765 684 €	3 765 684 €
Taux TFPB calculé	36,07 %	37,40 %	38,73 %	40,05 %	41,38 %	42,71 %
Produit fiscal TFPB calculé	1 358 282,22 €	1 408 282 €	1 458 282 €	1 508 282 €	1 558 282 €	1 608 282 €
Taux moyen national TFPB strate	37,38 %	37,38 %	37,38 %	37,38 %	37,38 %	37,38 %
Écart à la strate (en %)	-3,5 %	0,0 %	3,6 %	7,2 %	10,7 %	14,3 %
Effort fiscal Bourgueil	1,17	1,20	1,22	1,25	1,27	1,30
Effort fiscal national moyenne strate	1,12	1,12	1,12	1,12	1,12	1,12
Écart à la strate (en %)	5 %	7 %	9 %	11 %	13 %	16 %

Source : CRC, d'après fiche AE2F 2021 et fiche DGF 2021.

⁴³ Fiches AE2F : 2014 ; 2015 ; 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

Ainsi, le dégagement de 100 milliers d'euros de ressources fiscales supplémentaires implique un relèvement de 7,36 % du taux de TFPB qui s'établirait dès lors à 38,73 %, un niveau à peine supérieur à la moyenne nationale 2021 (37,38 %). L'effort fiscal demandé aux contribuables bourgueillois augmenterait significativement : il s'établirait à 1,22 et serait supérieur de 9 % à celui de la strate (1,12). Une telle décision aurait donc pour effet d'inscrire Bourgueil parmi les communes de CCTOVAL ayant l'effort fiscal le plus élevé. Or le maintien d'une pression fiscale contenue permet à Bourgueil de conserver une certaine attractivité même si le contexte de la concurrence fiscale reste modéré au sein de la communauté de communes. Cette simulation montre l'intérêt d'une utilisation raisonnée du levier fiscal (cf. § 2.4.1)

Graphique n° 6 : Classement des communes membres de la CCTOVAL en termes d'effort fiscal (2021)



Source : CRC d'après fichier DGCL critères de répartition DGF – exercice 2021 / Disponible sur http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/criteres_repartition.php.

Les ressources institutionnelles de la collectivité, en légère baisse sur la période 2016-2021 (-0,5 % par an), s'établissent à 1,15 M€ en 2021.

Tableau n° 26 : Évolution de la DGF, 2010-2021

<i>en milliers d'euros</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Évol 2021/16</i>
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 744	2 118	1 386	1 369	1 341	1 276	1 186	1 172	1 147	1 394	1 258	1 156	-2,5 %
<i>Dont</i>													
Dotation Globale de Fonctionnement	1 033	1 059	1 021	1 011	981	928	847	812	809	844	885	901	6,4 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	734	736	735	732	698	623	539	494	490	486	483	478	-11,3 %
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	298	323	286	279	283	305	308	318	319	357	402	423	37,3 %
<i>Contribution au redressement des finances publiques</i>					-31	-74	-77	-38					

Source : CRC, d'après les comptes de gestion, fiches DGF 2014, 2015, 2016, 2017 (contributions au redressement des finances publiques).

La dotation globale de fonctionnement (DGF) reçue chaque année par la commune, après un creux en 2018, connaît une augmentation continue jusqu'en 2021. Au sein de la DGF, l'augmentation de la dotation d'aménagement fait ainsi plus que compenser la baisse de la dotation forfaitaire du fait de la retenue décidée par l'État à compter de 2014 au titre de la contribution au redressement des finances publiques⁴⁴, et ce jusqu'en 2017.

La revalorisation progressive de la fraction « bourg-centre » de la DSR, majorée du fait de son classement en zone de revitalisation rurale (ZRR), a permis à la commune de retrouver en 2021 un niveau de DGF conséquent de 0,9 M€, (22 % des produits de gestion) mais nettement inférieur à son niveau moyen de 2010-2013 (1,0 M€).

Tableau n° 27 : Fiscalité reversée, 2016-2021

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	<i>VAM</i>
<i>Attribution de compensation brute</i>	346 575	346 575	311 918	298 507	298 507	298 507	-2,9 %
<i>+ Dotation de solidarité communautaire brute</i>	0	0	11 414	11 276	11 448	11 644	
<i>+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)</i>	0	28 768	56 585	52 432	53 755	59 215	
<i>+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)</i>	360 664	360 664	360 277	360 553	360 553	360 553	0,0 %
<i>+ Fonds départemental des DMT0 (droits de mutation à titre onéreux) pour les communes de - 5000 hab.</i>	0	0	0	0	0	97 611	
= Fiscalité reversée	707 832	736 007	740 194	722 768	724 262	827 530	3,2 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La fiscalité reversée par l'État au titre de la péréquation et de la solidarité (FNGIR, FPIC) constitue une ressource majeure pour la commune. Globalement stables depuis 2018

⁴⁴ Article 14 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

autour de 416 milliers d'euros, les attributions de ces deux fonds représentent 10 % des produits de gestion de la commune en 2021.

Par ailleurs, le montant des reversements de fiscalité en provenance de l'EPCI de rattachement a baissé à deux reprises en 2018 et 2019 avec la constitution de la CCTOVAL qui détient des compétences supplémentaires par rapport à l'ancienne CCPB. La part de la fiscalité reversée par la CCTOVAL représente 8 % des produits de gestion de la commune en 2021, en légère baisse par rapport à 2016 (9 %).

Tableau n° 28 : Produits d'exploitation, 2016-2021

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	VAM
<i>Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés</i>	0	0	0	0	0	0	
<i>+ Domaine et récoltes</i>	22 007	54 140	20 498	39 615	86 508	31 888	7,7 %
<i>+ Travaux, études et prestations de services</i>	168 004	163 550	177 532	173 927	105 196	140 006	-3,6 %
<i>+ Mise à disposition de personnel facturée</i>	0	0	0	0	0	0	
<i>+ Remboursement de frais</i>	72 518	76 010	70 041	69 895	62 813	54 757	-5,5 %
<i>+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)</i>	100 488	93 614	75 564	94 570	91 975	101 030	0,1 %
<i>+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif</i>	0	0	0	0	0	0	
<i>+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)</i>	0	0	0	0	0	0	
= Ressources d'exploitation	363 017	387 315	343 634	378 008	346 493	327 682	-2,0 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Enfin, les ressources d'exploitation représentent 8 % des produits de gestion de la commune. La baisse observable depuis 2020 traduit essentiellement la moindre fréquentation des équipements et services communaux dans un contexte de crise sanitaire comme le montre notamment le cas de la patinoire municipale (données fréquentation et recettes tarifaires) (cf. § 3.1.1).

4.2.3 Des charges de gestion marquées par une forte rigidité

Globalement, les charges de gestion ont augmenté par an de 1,3 % en moyenne durant la période.

Tableau n° 29 : Structure des charges de gestion, 2016-2021

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Structure	VAM
<i>Charges à caractère général</i>	967 159	968 877	1 017 867	1 036 636	956 812	1 024 807	27,1 %	1,2 %
+ <i>Charges de personnel</i>	2 028 538	2 068 044	2 129 762	2 215 764	2 261 597	2 273 176	60,2 %	2,3 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	207 612	163 968	164 268	160 667	182 709	184 055	4,9 %	-2,4 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	279 043	277 767	283 701	271 563	255 773	251 580	6,7 %	-2,1 %
+ <i>Charges d'intérêt</i>	52 260	49 867	48 157	50 759	62 002	42 196	1,1 %	-4,2 %
= <i>Charges courantes</i>	3 534 612	3 528 523	3 643 754	3 735 388	3 718 892	3 775 814	100,0 %	1,3 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

La capacité de la collectivité à agir sur ses dépenses de fonctionnement pour améliorer son autofinancement est contrainte en raison du haut niveau de rigidité de ses charges structurelles.

Le ratio de rigidité⁴⁵ des charges structurelles de la commune de Bourgueil se situe de manière constante à un niveau bien plus élevé que celui de la strate d'appartenance (0,59 contre 0,47 en 2021). Cet indicateur confirme que la capacité de la commune à agir sur ses dépenses de fonctionnement pour améliorer son autofinancement, est contrainte.

Tableau n° 30 : Comparaison rigidité des charges structurelles Commune/strate, 2016-2021

<i>Rigidité des charges structurelles</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Bourgueil</i>	0,55	0,56	0,57	0,55	0,57	0,59
<i>Strate</i>	0,49	0,48	0,47	0,46	0,47	0,47

Source : CRC, d'après les fiches AE2F⁴⁶.

Cette situation s'explique principalement par le poids croissant des charges de personnel dans les charges courantes. Avec 2,273 M€ en 2021, la masse salariale qui absorbait déjà 57,4 % en 2016 des dépenses de fonctionnement atteint 60,2 % en 2021.

Les dépenses de personnel de la commune sont nettement plus élevées que la moyenne des communes de la strate, avec 571 € par habitant en 2021 contre 459 €. Ce haut niveau de dépenses résulte des choix de gestion de la collectivité qui a opté pour la gestion directe de la plupart des services publics communaux (patinoire, cantine, bibliothèque, espaces verts, voirie-propreté, entretien-nettoyage des bâtiments etc.). Ainsi, l'effectif global de la commune (71 agents au 31 décembre 2019) est largement supérieur à l'effectif moyen des communes de

⁴⁵ Le ratio de rigidité des charges structurelles permet de mesurer le poids, dans la section de fonctionnement, des charges difficilement compressibles. Il est calculé par le rapport entre les charges de personnel auxquelles s'ajoutent les contingents et charges financières et les recettes de fonctionnement. Plus ce ratio tend vers 1, plus la structure financière de la collectivité est considérée comme présentant des marges de manœuvre amoindries.

⁴⁶ Fiches AE2F : 2014 ; 2015 ; 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021.

la strate de 3 500 à 4 999 habitants (56 agents au 31 décembre 2019) (*DGCL Les collectivités locales en chiffres 2021 p. 111*).

Tableau n° 31 : Évolution effectifs physique et rémunérations, 2016-2021

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	EMA
Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 287 796	1 283 992	1 347 770	1 433 819	1 446 795	1 442 827	2,3 %
<i>Effectif physique présent au 31/12</i>	54	53	56	57	57	56	2
Rémunérations du personnel non titulaire (b)	109 795	94 619	117 725	56 164	75 101	103 768	-1,1 %
<i>Effectif physique présent au 31/12</i>	11	14	15	11	12	15	4,00
Rémunération des emplois aidés (c)	54 320	35 601	0	15 582	19 349	19 101	-18,9 %
<i>Effectif physique présent au 31/12</i>	3	0	0	3	2	2	-1,00
Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	1 451 912	1 414 213	1 465 495	1 505 565	1 541 245	1 565 696	1,5 %
<i>Effectif total présent au 31/12</i>	68	67	71	71	71	73	5

Source : CRC d'après les comptes de gestion (rémunérations) et les fichiers paye (effectifs).

Les charges de personnel ont connu une évolution soutenue (+2,3 % en variation annuelle moyenne) qui correspond à la mise en place au 1^{er} janvier 2018 d'un nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP), d'un glissement vieillesse-technicité positif mais aussi aux recrutements d'agents titulaires effectués en 2018 (+3 agents) et 2019 (+1 agent).

Dans un contexte financier difficile pour la commune, l'ordonnateur devra faire preuve de vigilance quant à l'évolution de ce poste budgétaire. Cette évolution est déterminante pour les équilibres financiers futurs et doit donc être construite dans une vision pluriannuelle en miroir avec une évaluation précise des besoins en effectifs.

Les charges à caractère général qui absorbent 27,1 % des crédits de fonctionnement, se sont stabilisées depuis 2018 autour de 1,03 M€. Elles ont régressé de 8,4 % (-80 milliers d'euros) en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire avec les annulations de fêtes et cérémonies (-32 milliers d'euros)⁴⁷ induites par les restrictions sanitaires et les achats moindres de fournitures (-45,2 milliers d'euros) liés à l'arrêt des activités des services techniques. La stabilité des charges à caractère général en 2021 résulte également de la faible consommation des crédits de fêtes et cérémonies (-32 milliers d'euros) imputable aux différents épisodes de restrictions sanitaires sur les activités culturelles et festives.

L'entrée dans un effet de ciseaux n'est pas à exclure en 2022 compte tenu du contexte macroéconomique. En raison de son poids dans les charges de gestion (directement lié à l'existence de la patinoire municipale (cf. § 3.1.2)), le poste « énergies fluides » risque d'induire des surcoûts importants difficilement absorbables en 2022 dans un contexte d'envolée du coût des produits énergétiques. Le retour d'une inflation forte renchérit des postes de coûts affectant

⁴⁷ Les dépenses de fêtes et cérémonies (article 6232) se sont élevés à 15 044,91 € en 2020 contre 47 102,44 € en 2019. Les dépenses d'achats de fournitures non stockées (article 6068) se sont élevées à 106 045,50 € en 2020 contre 151 286,95 € en 2019.

les services publics communaux : denrées alimentaires pour le restaurant scolaire, fournitures et matériels pour les services techniques etc.

Tableau n° 32 : Autres charges de gestion 2016-2021

Montants en euros	2016	2017	2018	2019	2020	2021	VAM
Autres charges de gestion	279 043	277 767	283 701	271 563	255 773	251 580	-2,1 %
<i>Dont contribution au service incendie</i>	56 660	56 660	56 660	56 660	58 360	59 877	1,1 %
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	123 166	68 663	60 804	56 689	43 626	44 568	-18,4 %
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	717	50 731	66 803	58 360	40 819	43 892	127,7 %
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	0	0	0	0	0	0	
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	97 410	100 822	99 276	99 763	99 587	98 941	0,3 %
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	970	794	158	90	977	1 754	12,6 %
<i>Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	0	0	0	0	0	0	
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	121	97	0	0	559	1 021	53,2 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Les contingents et contributions correspondent essentiellement au contingent incendie versé au SDIS (59,9 milliers d'euros en 2021 (c/6553)), aux contributions versées aux organismes de regroupement (44,6 milliers d'euros en 2021 dont contribution de 35 milliers d'euros au SITRAVEL (liaison routière Bourgueil/gare Port-Boulet) (c/6554)) et aux autres contributions obligatoires (44 milliers d'euros dont la contribution communale obligatoire aux dépenses de fonctionnement de 43 milliers d'euros à l'école privée Saint Germain (c/6558)). Le montant par habitant des contingents acquittés par la commune est supérieur d'un tiers à celui constaté au niveau de la strate d'appartenance (37 €/hab. contre 28 €/hab. en 2021).

Tableau n° 33 : Subventions de fonctionnement 2016-2021

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	VAM
Subventions de fonctionnement	207 612	163 968	164 268	160 667	182 709	184 055	-2,4 %
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	115 000	110 000	114 800	116 800	129 200	125 000	1,7 %
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	33 858	1 624	8 636	5 317	1 274	3 775	-35,5 %
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	58 754	52 344	40 832	38 550	52 235	55 280	-1,2 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Le volume des subventions de fonctionnement s'établit à 184 milliers d'euros en 2021 dont 125 milliers d'euros au bénéfice du CCAS et 55 milliers d'euros au profit des associations. Le haut niveau de subventions atteint en 2016 (208 milliers d'euros) s'explique par le versement d'une subvention d'équilibre au budget annexe du camping à hauteur de 33 milliers d'euros (cf. infra § 5.7.1). Le volume de subventions versées par la commune reste cependant comparable à la moyenne de la strate (46 €/hab. contre 47 €/hab. en 2021 ; 41 €/hab. contre 53 €/hab. en 2017).

Enfin, malgré l'augmentation d'un tiers de l'encours de dette en lien avec le financement des investissements réalisés, le niveau des charges financières de la commune est resté contenu (42 milliers d'euros en 2021 contre 52 milliers d'euros en 2016 avec un maximum de 62 milliers d'euros atteint en 2020).

4.3 Un effort d'investissement à ajuster aux capacités financières de la collectivité

4.3.1 Des dépenses d'équipement dynamiques jusqu'en 2019 mais en net repli à partir de 2020

Tableau n° 34 : Évolution des dépenses d'équipement 2016-2020

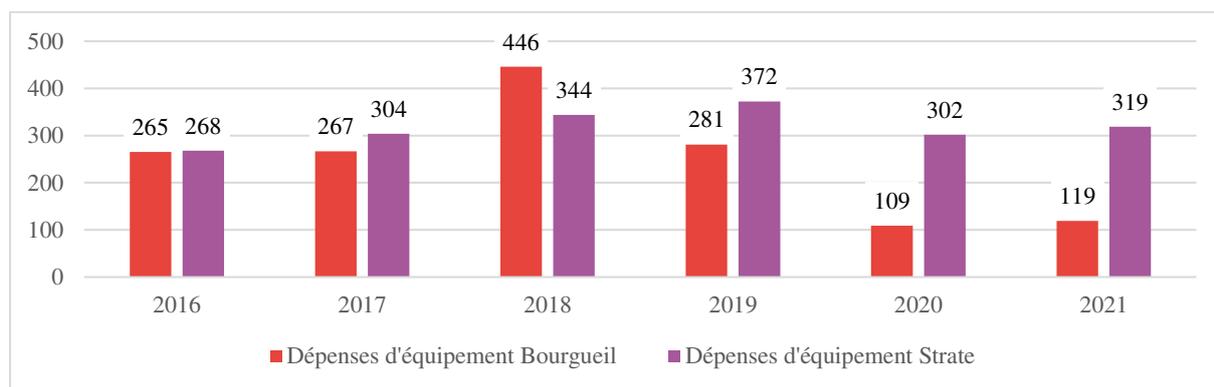
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul 2016-2021
Dépenses d'équipement (yc travaux en régie)	990 072 €	1 059 947 €	1 729 367 €	1 119 633 €	426 618 €	468 965 €	5 794 602 €

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Sur la période 2016 à 2021, l'investissement de la commune s'élève à 5,8 M€ et suit un profil contrasté. Tout d'abord, les dépenses d'équipement se situent à un niveau élevé de l'ordre de 1,2 M€ par an entre 2016 et 2019. Ensuite, le montant des dépenses d'investissement fléchit très nettement à partir de 2020 (environ 450 milliers d'euros par an). Ainsi, près de 85 % de l'effort d'investissement communal de la période examinée a été réalisé entre 2016 et 2019.

La comparaison avec l'effort moyen d'investissement des communes comparables confirme l'infléchissement suivi par Bourgueil. Entre 2016 et 2019, son effort d'équipement était proche de celui de la strate (1 259 € contre 1 288 € en moyenne) avant de devenir inférieur de deux tiers à l'effort moyen des communes comparables, lequel s'est maintenu à niveau sur la période 2020-2021.

Graphique n° 7 : Effort d'investissement de la commune comparé à la moyenne de la strate



Source : Fiches AE2F⁴⁸ de la DGFIP, 2016-2021, données en € par habitant.

Les années 2020 et 2021 marquent ainsi une pause dans l'effort d'équipement de la commune. S'ils correspondent au démarrage des études liées au projet de mandat de la nouvelle équipe municipale, ces deux exercices sont également marqués par la crise sanitaire et ses effets perturbateurs tant dans le montage des dossiers de financement que du lancement des procédures de marchés publics dans un environnement macro-économique instable.

Alliée aux faiblesses identifiées *supra* dans la mise en adéquation des prévisions de crédits d'investissement avec la capacité technique de réalisation des services, cette situation renforce la nécessité pour la municipalité de se doter rapidement d'un plan pluriannuel d'investissement afin de garantir la réalisation de son projet de mandat avant le terme de celui-ci.

Le tableau suivant retrace les principales opérations dont le montant global cumulé est de 4,4 M€, équivalent à environ 75 % des dépenses totales d'équipement (5,8 M€).

Tableau n° 35 : Principales opérations d'investissement 2016-2021*

Intitulé	2016	2017	2018	2019	2020	2021	CUMUL RÉALISATIONS
Travaux Regroupement Écoles	3 944 €	53 544 €	766 329 €	27 741 €	2 524 €	11 596 €	865 678 €
Voirie	124 151 €	28 546 €	174 998 €	393 775 €	44 206 €	57 973 €	823 649 €
Grosses réparations Bâtiments communaux	108 778 €	156 806 €	224 191 €	164 280 €	14 444 €	32 649 €	701 148 €
Patinoire	11 147 €	247 070 €	73 145 €	55 118 €	27 969 €	2 165 €	416 613 €
Éclairage public	1 148 €	158 114 €	90 230 €	57 088 €	- €	72 300 €	378 881 €
Matériel, mobilier et véhicules	158 916 €	73 706 €	42 524 €	9 378 €	27 982 €	47 088 €	359 593 €
Acquisitions foncières terrains	142 810 €	78 492 €	54 729 €	2 501 €	30 146 €	7 794 €	316 473 €
Matériel sécurité incendie	19 464 €	6 650 €	5 980 €	63 220 €	44 497 €	32 065 €	171 875 €
Chaudière et Réseau de chaleur bois	72 269 €	19 264 €					91 533 €
Bureautique et informatique	28 831 €	5 339 €	4 385 €	20 688 €	12 426 €	16 743 €	88 413 €
Église - Restauration parties hautes du chœur	27 300 €	2 585 €	19 261 €	6 482 €		30 837 €	86 466 €
Bâtiment Abbaye					77 160 €	1 982 €	79 142 €
Total principales opérations	698 758 €	830 116 €	1 455 772 €	800 271 €	281 354 €	313 192 €	4 379 464 €

Source : CRC, d'après les comptes administratifs 2016-2021. *classement par ordre décroissant.

⁴⁸ Fiches AE2F : 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021.

Au plan technique, les investissements réalisés entre 2016 et 2021 ont porté notamment sur les bâtiments scolaires avec la rénovation-extension de l'école Albert Ruelle destinée à regrouper les deux écoles élémentaires préexistantes (0,87 M€), la voirie (0,82 M€), les bâtiments communaux (0,70 M€), l'éclairage public (0,38 M€), l'acquisition de matériels et équipements pour les services municipaux (0,36 M€), la sécurité incendie (0,17 M€) et des acquisitions foncières (0,32 M€).

Les travaux de voirie ont consommé 14 % de l'effort d'équipement de la période. Le réseau routier communal est conséquent avec 74 km et très fréquenté. Fin 2020, 42 kilomètres de voirie ont été remis en état, soit près de 57 % du réseau routier communal⁴⁹. Celui-ci nécessitera encore des investissements conséquents qui seront supportés par la commune seule⁵⁰.

L'embellissement et l'entretien de son patrimoine constituent clairement l'une des priorités des équipes municipales successives. Les différentes visites sur place ont permis de constater la réalité de cet effort. Néanmoins, elles ont aussi permis de relever qu'un certain nombre de bâtiments communaux (centre technique municipal, bibliothèque etc.) nécessiteront à court et moyen termes des dépenses conséquentes, aujourd'hui non chiffrées, pour des mises à niveau techniques (accessibilité, isolation et économie d'énergie etc.). Comme évoqué *supra* (cf. § 3.1.2), la patinoire municipale est concernée au premier chef alors que cet équipement sportif a d'ores et déjà mobilisé 0,42 M€ de crédits d'investissement sur la période 2016-2021 (soit 7,2 % des dépenses d'équipement cumulées).

4.3.2 Une capacité à soutenir les investissements en voie de fragilisation

Après une période 2016-2019 marquée par un équilibre relatif entre ses différentes composantes, le mode de financement de l'effort d'investissement évolue défavorablement à compter de 2020.

⁴⁹ Magazine municipal « Vivons Bourgueil », n° 2, novembre 2020 (p. 10).

⁵⁰ Les statuts de la CCTOVAL définissent la compétence « création, aménagement et entretien » comme suit : sont d'intérêt communautaire les voiries d'accès et de desserte des zones industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, l'aire d'accueil des gens du voyage de Bourgueil et du site touristique de Rillé à partir des réseaux routiers (national, départemental et communal).

Tableau n° 36 : Mode de financement des investissements communaux, 2016-2021

<i>En % des dépenses d'investissement</i>	2016	2017	2018	2019	2016-2019	2020	2021	2020-2021	Cumul 2016-2021	Cumul 2016-2021
<i>CAF nette</i>	258 897 €	303 384 €	249 719 €	248 605 €	21 %	188 324 €	167 445 €	39 %	1 416 374 €	24 %
<i>Emprunts</i>	404 075 €	600 000 €	300 000 €	150 000 €	29 %	77 300 €	280 000 €	39 %	1 811 375 €	31 %
<i>Subventions, dotations et autres recettes d'investissement</i>	435 767 €	400 760 €	449 814 €	681 791 €	39 %	316 900 €	146 608 €	51 %	2 431 639 €	41 %
<i>Cessions d'immobilisations</i>	40 070 €	19 200 €	2 500 €	50 €	1 %	197 846 €	3 600 €	22 %	263 266 €	4 %
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement</i>	70 856 €	256 667 €	-759 076 €	159 297 €	5 %	343 935 €	126 948 €	52 %	198 626 €	3 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion. La CAF nette 2019 a été retraitée de la subvention exceptionnelle versée par le conseil départemental d'Indre-et-Loire (205 000 €).

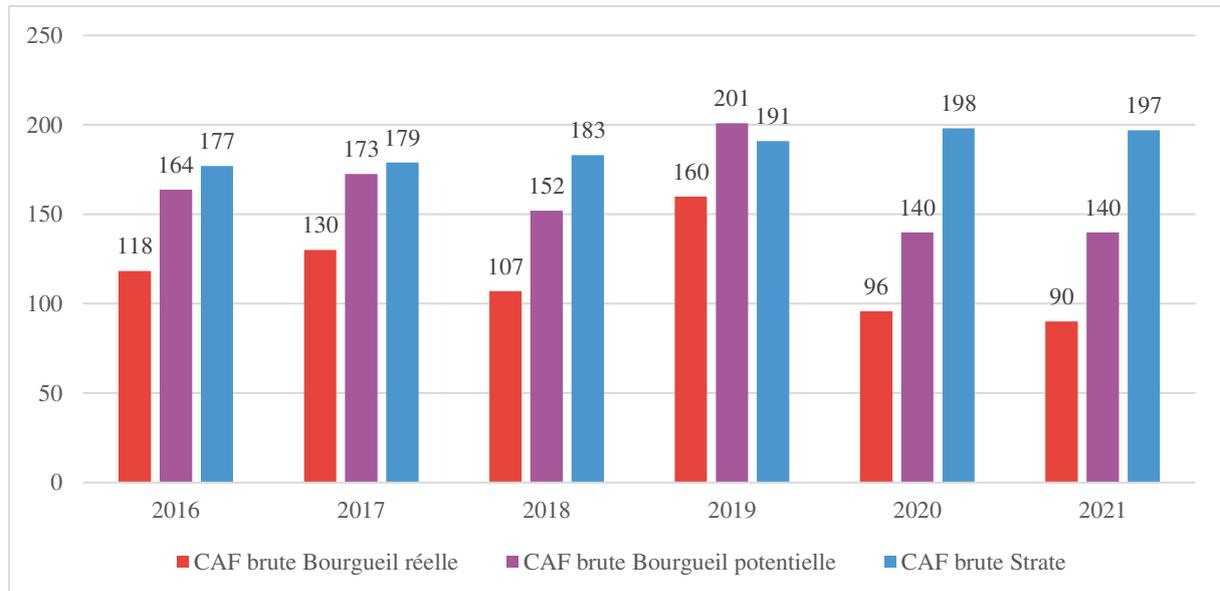
De 2016 à 2019, phase d'investissement conséquente, les dotations, subventions et autres recettes d'investissement ont couvert 39 % des dépenses, les emprunts 29 %, l'épargne nette 21 %, les prélèvements sur le fonds de roulement 5 % et les cessions d'immobilisations marginalement avec 1 %. L'importance des dotations, subventions et autres recettes d'investissement a permis à la commune, malgré un niveau d'épargne nette limité, de combiner effort d'investissement soutenu et limitation du recours à l'emprunt.

À partir de 2020, la structure de financement des investissements demeure en apparence favorable. Ajoutées à l'épargne nette, les dotations, subventions et autres recettes d'investissement, les emprunts et les cessions d'immobilisations surfinancent les dépenses d'équipement et viennent abonder le fonds de roulement.

La CAF nette marque cependant une dégradation appuyée : en montant, elle recule de près d'un tiers par rapport à son niveau structurel moyen de la période 2016-2019 (167 milliers d'euros en 2021 contre 249 milliers d'euros⁵¹ en moyenne entre 2016 et 2019). Sa contribution (39 %) au financement des investissements est artificiellement majorée par le fléchissement de l'effort d'équipement observable sur 2020 et 2021.

⁵¹ La subvention exceptionnelle de 205 000 € perçue en 2019 du conseil départemental d'Indre-et-Loire a été neutralisée sur ce même exercice pour faire apparaître le niveau d'autofinancement structurel de la commune.

Graphique n° 8 : CAF brute réelle et potentielle* de la commune de Bourgueil comparées à la moyenne de la strate (données en € par habitant).



Source : CRC, d'après la comptabilité communale et les fiches AE2F de la DGFIP, 2016-2021 données en € par habitant. La notion de CAF brute potentielle correspond à la CAF réelle retraitée du déficit annuel d'exploitation de la patinoire municipale de Bourgueil.

Malgré le déficit de la patinoire municipale qui obère d'un quart sa capacité d'autofinancement (cf. graphique *supra*), la commune est parvenue à couvrir une part significative de son effort d'investissement par son épargne nette (24 % sur la période 2016-2021). L'existence de cet équipement, dans le contexte économique actuel marqué par l'envolée des prix de l'énergie, fait douter de la capacité de la commune à maintenir durablement ce niveau d'autofinancement.

En tout état de cause, l'évolution récente de la CAF nette souligne la nécessité pour la collectivité de rétablir son autofinancement net et ainsi limiter sa dépendance à l'égard des financeurs externes (État, collectivités, établissements bancaires etc.) pour réaliser ses projets.

4.4 Des marges de manœuvre en matière d'endettement limitées

Afin de compléter le financement de son effort d'équipement, la commune a dû recourir à l'emprunt à hauteur de 1,80 M€. L'encours de dette⁵² du budget principal a par conséquent augmenté d'un tiers entre 2015 et 2021, passant de 1,87 M€ à 2,49 M€. L'importance des subventions et dotations d'investissement reçues a permis de limiter le volume des emprunts mobilisés.

⁵² Le recensement des risques n'a pas permis d'identifier de contrats de crédit-bail ou d'autres engagements hors bilan (partenariats public-privé etc.) opérationnellement assimilables à de la dette nécessitant de retraiter l'encours de dette de la commune de Bourgueil.

Tableau n° 37 : L'endettement communal

<i>Ratios d'endettement / Budget principal</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Encours de dette au 31 décembre</i>	2 053 392 €	2 436 221 €	2 550 823 €	2 514 485 €	2 395 453 €	2 485 188 €
<i>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</i>	4,3	4,7	6,0	3,9	6,3	6,9
<i>Taux d'intérêt apparent du budget principal</i>	2,5 %	2,0 %	1,9 %	2,0 %	2,6 %	1,7 %
<i>Taux d'endettement (dette / produits de gestion)</i>	51 %	60 %	63 %	58 %	59 %	60 %
<i>Encours de la dette par habitant</i>	510 €	610 €	637 €	628 €	599 €	624 €
<i>Moyenne de l'encours de la dette par habitant (communes de 3 500 à 5 000 habitants)</i>	769 €	770 €	762 €	751 €	728 €	717 €

Source : CRC, d'après les comptes de gestion., fiches AE2F de la DGFIP, 2016-2021 (données en € par habitant).

En 2021, la commune a mobilisé un volume conséquent d'emprunt de 280 milliers d'euros qui a essentiellement alimenté sa trésorerie. Cette recette correspond à un unique emprunt souscrit en décembre 2021 auprès du crédit mutuel sur une durée de 15 ans au taux fixe de 0,65 %. La souscription de cet emprunt correspond à la volonté de la commune de se prémunir dans un contexte d'augmentation des taux d'intérêt pressentie dès la fin de l'année 2021 et de diverses tensions économiques (crise sanitaire, accès au crédit moins facile, etc.).

Les ratios financiers attestent de la soutenabilité de l'endettement de la commune à fin 2021 :

- Sous l'effet de la dégradation de la CAF brute, la capacité de désendettement⁵³, principal indicateur de solvabilité d'une collectivité, même si elle se dégrade sur la fin de la période passant de 4,3 ans en 2016 à 6,9 ans en 2021, reste néanmoins à un niveau satisfaisant car inférieur au seuil prudentiel de douze ans⁵⁴ ;
- Le taux d'endettement de la commune est modéré : l'encours de dettes financières représente moins d'une année de produits (60 % des produits de gestion en 2021) ;
- L'encours de dette par habitant est inférieur de 13 % à celui des communes de taille comparable : 624 € par habitant contre 717 € en moyenne pour la strate en 2021.

Dans le contexte actuel de remontée des taux d'intérêt, la structure des emprunts, tous à taux fixes⁵⁵, contribue à protéger la collectivité contre le risque d'augmentation des charges financières et sécurise une partie de son autofinancement.

Au total, la commune peut envisager d'utiliser la marge de manœuvre existante sur l'endettement pour financer ses projets d'investissement. Si cette marge est bien réelle, celle-ci

⁵³ Ce ratio qui rapporte l'encours de dettes financières à la CAF brute, mesure le nombre d'années qu'il faudrait à une collectivité pour rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement.

⁵⁴ Plafond national de référence mentionné à l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

⁵⁵ L'intégralité de l'encours de dette du budget principal est classée A1 (état IV A-2.2 du CA 2021) selon la charte Gissler. Élaborée en décembre 2009, destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités, la classification de Gissler permet de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Par extension, la circulaire du 25 juin 2010 définit une catégorie « Hors Charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés par la charte et que les établissements signataire se sont engagés à ne plus commercialiser.

est néanmoins limitée. Compte tenu du faible niveau d'épargne, la relance d'un effort d'investissement soutenu nécessitera probablement de recourir à de nouveaux emprunts dont la mobilisation devra être rigoureusement pilotée. Si tel n'était pas le cas, les charges d'intérêt de cette dette supplémentaire risqueraient en effet de dégrader encore davantage une épargne déjà très contrainte.

4.5 Un équilibre bilanciel reconstitué grâce au recours à l'emprunt

Le fonds de roulement net global d'une collectivité est la différence entre ses financements disponibles à plus d'un an et ses emplois stables (immobilisations) Il est positif lorsque les ressources stables sont plus élevées que les emplois durables.

Dans ce cas, l'excédent dégagé permet de financer, en partie ou en totalité, le besoin en fonds de roulement. Ce dernier mesure le volume de ressources financières que doit détenir la collectivité pour faire face au décalage entre les entrées et sorties de fonds générées par son fonctionnement. Le solde entre les fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement forme la trésorerie nette.

Tableau n° 38 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et état de la trésorerie

<i>au 31 décembre</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	458 649 €	715 316 €	-43 418 €	115 879 €	459 813 €	586 761 €
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	47,4	74,0	-4,4	11,3	45,1	56,7
- Besoin en fonds de roulement global	-27 974 €	-91 558 €	-228 044 €	-227 466 €	-7 298 €	-11 842 €
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-2,9	-9,5	-22,8	-22,2	-0,7	-1,1
=Trésorerie nette	486 623 €	806 874 €	184 625 €	343 345 €	467 111 €	598 603 €
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	50,3	83,5	18,5	33,6	45,9	57,9
<i>dont trésorerie active</i>	486 623 €	806 874 €	184 625 €	343 345 €	467 111 €	598 603 €
<i>dont trésorerie passive</i>	0	0	0	0	0	0

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Comme cela a été souligné précédemment, la commune a fortement mobilisé ses réserves pour financer ses investissements en 2018 (-0,76 M€) allant jusqu'à épuiser complètement son fonds de roulement en 2018 (-43 milliers d'euros). Au cours des exercices suivants, la collectivité s'est employée à reconstituer le fonds de roulement non pas par une accumulation d'autofinancement, mais par recours à l'emprunt. À fin 2021, le fonds de roulement de la commune est de bon niveau avec 0,59 M€ soit l'équivalent de 56,7 jours de charges courantes⁵⁶.

Soutenu par les trésoreries positives des budgets annexes, le besoin en fonds de roulement négatif contribue à alimenter une trésorerie nette en progression depuis 2019. Avec 0,6 M€ en 2021, la trésorerie nette représente 57,9 jours de charges courantes.

⁵⁶ Pour une collectivité territoriale, il est de gestion optimale de conserver un fonds de roulement situé entre 30 et 90 jours de charges courantes.

Le fonds de roulement de la collectivité est 2,8 fois inférieur aux communes comparables, avec des réserves qui couvrent en moyenne l'équivalent de six mois de charges courantes (181 jours) contre deux mois pour la commune. Par suite, le niveau de fonds de roulement ne constitue pas un levier utilisable pour le financement des investissements futurs.

4.6 Un renforcement nécessaire de la vigilance sur l'équilibre financier des budgets du camping et du lotissement

Les budget annexes de la commune sont liés au budget principal :

- pour le camping, des subventions d'exploitation et d'investissement ont été versées à ce service industriel et commercial ;
- pour le lotissement, une fois la commercialisation des terrains terminée, l'éventuel déficit de l'opération sera couvert par une subvention d'équilibre du budget principal.

Ainsi, l'analyse des budgets annexes permet de disposer d'une vision plus complète de la situation de la commune.

4.6.1 Le budget annexe du camping : un statut juridique à revoir et un équilibre financier à pérenniser

La commune de Bourgueil exploite directement un camping de 78 emplacements (76 emplacements vides (tentes, caravanes, camping-cars) et 2 mobil-homes) ouvert de mai à octobre. Cet équipement est situé à proximité du plan d'eau communal qui offre une plage avec une baignade surveillée en juillet et août. Accessible depuis les circuits de la Loire à vélo et les itinéraires Touraine Nature, le camping est proche du centre-ville et de ses commerces. Outre l'accueil de la clientèle de vacanciers, le camping dispose d'un terrain d'accueil aménagé ouvert toute l'année qui accueille majoritairement des travailleurs itinérants du secteur nucléaire (centre nucléaire de Chinon-Avoine).

- La nature juridique du service

Inscrit dans un territoire (vallée de la Loire) comptant de nombreuses structures d'hôtellerie de plein air concurrentes (secteurs public et privé), le camping municipal de Bourgueil constitue clairement une activité commerciale. La tarification du camping ne comporte pas de modulation en fonction des revenus de la clientèle. De plus, cette activité est soumise à la TVA et aux impôts commerciaux. La commune appliquant une tarification relevant d'une logique commerciale, l'activité du camping doit être qualifiée de service public à caractère industriel et commercial (SPIC).

En cohérence avec ses conditions d'exploitation, la commune a conféré le statut de SPIC à cet équipement. Conformément à la réglementation, l'exploitation de ce SPIC est individualisée dans un budget annexe géré comptablement selon l'instruction budgétaire et comptable M4 qui s'applique au SPIC.

La forme juridique d'exploitation de cette activité n'est toutefois pas pleinement conforme au régime des SPIC. Le camping municipal étant exploité directement par la

commune il doit être géré sous la forme d'une régie en application des dispositions de l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales. Cette obligation ne peut prendre la forme, selon les modalités fixées par les dispositions des articles L. 2221-4 et suivants du même code, que d'une régie dotée de l'autonomie financière, pourvue ou non de la personnalité morale, impliquant l'ouverture d'un compte au trésor. En l'espèce, ces structures n'ont pas été créées, le budget annexe du camping ne possédant pas son propre compte au trésor (compte de gestion 2020).

- *L'activité et l'équilibre financier du service*

Tableau n° 39 : Équilibre du budget annexe du camping montants en euros

<i>Budget annexe Camping</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	VAM / Cumul
+ Recettes réelles de fonctionnement	124 955	98 744	96 646	138 363	102 901	155 982	4,5 %
<i>dont chiffre d'affaires</i>	69 270	77 583	78 381	100 722	92 917	103 455	8,4 %
<i>dont subvention commune</i>	33 000	0	0	0	0	0	-100,0 %
<i>dont travaux en régie</i>	16 754	12 875	5 421	19 115	0	22 163	5,8 %
- Dépenses réelles de fonctionnement	88 214	73 868	72 868	94 416	93 592	118 524	6,1 %
<i>dont charges à caractère général</i>	48 188	38 842	33 456	40 041	38 528	60 430	4,6 %
<i>dont charges de personnel</i>	38 610	33 795	38 359	53 181	52 950	55 633	7,6 %
<i>dont charges d'intérêts</i>	1 416	1 232	1 053	1 195	2 115	1 241	-2,6 %
= CAF brute	36 741	24 876	23 778	43 947	9 309	37 458	176 107
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	4 333	4 333	4 333	6 479	6 513	6 547	32 538
= CAF nette	32 407	20 542	19 445	37 468	2 796	30 911	143 569
<i>+ Subventions d'investissement</i>	6 000	0	22 389	37 724	1 200	20 795	88 109
<i>dont subvention commune</i>	0	0	22 389	0	0	0	22 389
= Financement propre disponible	38 407	20 542	41 834	75 192	3 996	51 706	231 678
<i>- Dépenses d'équipement (yc. tvx en régie)</i>	32 235	30 915	27 035	128 929	150	75 251	294 515
<i>- Autres Dépenses</i>				-400	400	-400	-400
= Besoin de Financement	6 172	-10 372	14 799	-53 337	3 446	-23 145	-62 437
<i>Emprunt</i>	0	0	50 000	0	0	25 000	75 000
Fonds de roulement au 31/12/N	17 744	7 372	72 170	18 834	22 280	24 135	6,3 %
Encours de dette au 31/12/N	31 778	27 445	73 111	67 033	60 120	78 973	20,0 %
Capacité de désendettement (en années)	0,9	1,1	3,1	1,5	6,5	2,1	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

L'exploitation du camping municipal s'équilibre grâce aux recettes tarifaires sans mobilisation d'une subvention d'exploitation du budget principal. Les comptes montrent en effet que les recettes réelles de fonctionnement de 156 milliers d'euros sont constituées à 66 % des recettes tarifaires (103 milliers d'euros) acquittées par les clients du camping. La dernière subvention d'équilibre affectée au budget annexe remonte à 2016 et s'élevait à 33 milliers d'euros ; cette pratique qui est proscrite dans le régime juridique des SPIC (article L. 2224-1 du CGCT), n'a plus eu cours sur les exercices suivants.

Tableau n° 40 : Évolution de la fréquentation annuelles du camping

Nuitées réalisées	2019	2020	2021	Év. 2021/2019
Camping	7 091	5 634	5 558	-22 %
Terrain d'accueil	6 690	7 187	7 324	9 %
Total	13 781	12 821	12 882	-7 %

Source : CRC d'après la réponse de la commune de Bourgueil.

À l'instar du secteur de l'hôtellerie de plein-air, l'activité d'hébergement de vacances du camping s'est contractée sur les années 2020 et 2021 en raison des restrictions consécutives à la crise sanitaire. Le nombre de nuitées réalisées au cours de ces deux années est inférieur de 20 % au volume d'activité de 2019 qui était une année normale d'exploitation. Le recul du chiffre d'affaires est de 26 % en 2020 et de 17 % en 2021. La perte cumulée de chiffre d'affaires s'élève à 23 milliers d'euros sur 2020 et 2021.

En raison de la spécificité de sa clientèle constituée de salariés du secteur nucléaire intervenant sur la centrale proche, le terrain d'accueil n'a pas vu son activité se contracter sur les deux dernières années. Le nombre de nuitées a même augmenté de 9 % entre 2019 et 2021. Le chiffre d'affaires de cette section du camping a progressé de 13 % compensant plus que largement la perte de 10 milliers d'euros enregistrée en 2020.

Tableau n° 41 : Décomposition du chiffre d'affaires TTC de l'équipement

Décomposition	2019	Part	2020	Part	2021	Part
CA TOTAL TTC	131 786 €	100%	107 867 €	100 %	133 197 €	100 %
CA Camping TTC	52 840 €	40 %	39 054 €	36 %	43 907 €	33 %
CA Terrain d'accueil TTC	78 946 €	60 %	68 814 €	64 %	89 289 €	67 %

Source : CRC d'après la réponse de la commune de Bourgueil.

Au global, l'équilibre financier du budget annexe a été maintenu sur 2020 et 2021 par l'existence d'une clientèle d'habitues et essentiellement par l'existence du terrain d'accueil qui assure les deux tiers du chiffre d'affaires de l'équipement. Les perspectives du chantier de « grand carénage » de la centrale de Chinon prévus sur 2023-2027 et 2029-2030 sont de nature à assurer un flux conséquent de travailleurs nomades du nucléaire. Les risques futurs de déficits de l'équipement peuvent être dès lors considérés comme réduits.

Les besoins d'investissement du camping sont réduits : une visite sur place a permis d'observer que les voiries, équipements et emplacements sont entretenus, et que les sanitaires ont été récemment et intégralement réhabilités. En effet, un effort d'investissement important de 295 milliers d'euros a été réalisé sur la période 2016-2021. Il a été couvert pour moitié par l'autofinancement net dégagé (144 milliers d'euros) sur l'exploitation du service. Le besoin de financement résiduel a été couvert par des subventions du conseil régional (46 milliers d'euros), la mobilisation d'emprunts (75 milliers d'euros), et une subvention d'équipement du budget communal de 22 milliers d'euros versée en 2018.

Dans la délibération du 4 septembre 2018 autorisant le versement de ce concours financier, le conseil municipal justifiait sa décision par la circonstance que les travaux à engager

(réhabilitation des sanitaires et mise aux normes d'une chaudière) ne pouvaient être réalisés « [...] en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers [...] sans augmentation excessive des tarifs. » L'assemblée se référerait ainsi à l'un des cas dérogatoires à l'interdiction de financement des dépenses d'un SPIC par le budget principal de l'organisme public de rattachement (article L. 2224-2 du CGCT). Si la législation offre bien cette faculté, la commune n'a toutefois pas démontré, par un calcul économique, la nécessité de cette subvention dans cette délibération. L'analyse de la situation financière du camping ne montre pas par ailleurs la nécessité de ce soutien financier compte tenu du niveau de la capacité d'autofinancement net. Au regard de la soutenabilité de son encours de dette, limité au demeurant (capacité de désendettement à 2,1 ans en 2021), un financement par l'emprunt aurait été également envisageable afin d'étaler dans le temps l'incidence de l'investissement sur la tarification.

Tableau n° 42 : Apport de trésorerie du budget camping au budget principal

au 31 décembre en euros	2016	2017	2018	2019	2020	2021	VAM
Fonds de roulement net global	17 744	7 372	72 170	18 834	22 280	24 135	6,3 %
- Besoin en fonds de roulement global	2 941	899	-65 204	9 950	-2 100	8 035	22,3 %
=Trésorerie nette	14 803	6 473	137 375	8 884	24 379	16 100	1,7 %
en nombre de jours de charges courantes	61,3	32,0	688,1	34,3	95,1	49,6	
Dont trésorerie active	89	3 623	100	257	100	100	2,4 %
Dont trésorerie active en banque	0	0	0	0	0	0	
Dont compte de rattachement, i.e. trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)	14 714	2 849	137 275	8 627	24 279	16 000	1,7 %
Dont trésorerie passive	0	0	0	0	0	0	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Au total, la situation financière du camping est maîtrisée à fin 2021 mais uniquement dans sa partie exploitation. En effet, depuis 2019, l'équilibre bilanciel du budget annexe n'est assuré qu'au moyen de la subvention d'investissement versée par la commune en 2018. Ainsi, le niveau du fonds de roulement moyen sur les trois dernières années est de 22 milliers d'euros et équivalent à la subvention d'équipement de 22 milliers d'euros. L'activité ne génère pas toutefois d'excédent suffisant pour alimenter le fonds de roulement du budget annexe. Dans la perspective de l'autonomie financière que la collectivité doit pleinement conférer à ce budget (cf. *supra*), le renforcement des réserves au moyen de ressources issues de l'activité hôtelière doit être une priorité afin d'atteindre un niveau suffisant pour financer le renouvellement des équipements existants.

4.6.2 Le budget annexe lotissement : un déficit qui devrait encore dégrader l'autofinancement de la commune

La situation du budget annexe lotissement constitue un point de fragilité pour la commune, au regard notamment du déficit que le budget principal aura in fine à supporter. Si ce budget aura permis de réaliser des logements et donc d'attirer de la population sur le territoire communal, son bilan financier est anticipé par l'ordonnateur lui-même comme défavorable. Bien qu'imposée par l'instruction budgétaire et comptable M14 afin d'isoler le risque financier

d'une opération d'aménagement, la création de budget annexe est intervenue tardivement en 2020 (délibération n° 2020/05 du 14 janvier 2020 alors que le projet a été lancé en 2017 et que les opérations de viabilisation des terrains ont commencé en 2018).

À fin 2021, seuls trois terrains viabilisés restait à acquérir. L'organisme HLM Val Touraine Habitat a fait une proposition à la collectivité en vue de construire des logements sociaux. Les négociations entre la collectivité et cet opérateur étant toujours en cours et portant notamment sur l'octroi d'une subvention d'équipement à ce dernier, le processus de commercialisation des trois derniers terrains viabilisés n'était pas achevé à la date du présent rapport.

Dès lors, il n'a pas été possible de déterminer le montant du déficit final de l'opération. Néanmoins, lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnateur en fonction a indiqué anticiper un bilan financier de l'opération déficitaire de près de 50 milliers d'euros. Pour mémoire, à fin 2021, le coût de revient des terrains cédés s'élevait à 26,9 milliers d'euros à financer par la collectivité.

Tableau n° 43 : Budget annexe Lotissement

<i>en €</i>	2020	2021	<i>Cumul sur les années</i>
<i>Produit de la vente des terrains aménagés</i>	163 583	26 667	190 250
<i>- +/- Values sur les cessions réalisées dans l'année</i>	143 801	19 516	163 317
= Coût de revient des terrains cédés	19 782	7 151	26 933
<i>+/- values en % de la valeur nette cédée</i>	726,9 %	272,9%	10

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Dans ce contexte, ce budget pourrait présenter lors de sa clôture un déficit résiduel potentiellement supérieur à 50 milliers d'euros et que la commune devra intégrer au budget principal, et donc couvrir.

Dans un premier temps, il conviendra de déprécier (différence entre valeur économique attendue et valeur comptable) les terrains restant à céder. Dans un second temps, et dans une perspective de clôture à l'horizon 2023 par exemple, la commune pourrait procéder à des dotations aux provisions comme le prévoit l'article R. 2321-2 du CGCT. Cette démarche permettrait à la commune d'anticiper le déficit résiduel probable qu'elle aura à couvrir et lisser l'impact financier de la subvention d'équilibre du budget principal à engager en conséquence.

4.7 L'examen de la situation financière à fin 2022 : la nécessité de reconstituer des marges de manœuvre

Les données disponibles début janvier 2023 de l'exécution du budget 2022, bien que non définitives, tendent à conforter les constats effectués sur les exercices précédents. La dégradation relative des marges de manœuvre de la collectivité, observée en 2021, se poursuivrait en 2022.

Sa capacité de financement se serait réduite avec une épargne nette, certes positive, mais fortement diminuée (83 milliers d'euros en 2022 contre 167 milliers d'euros en 2021) sous l'effet conjugué de l'alourdissement de l'annuité en capital de la dette et d'un effet de ciseau négatif entre les charges et les produits (hausses respectives de 7,2 % et 4,7 % par rapport au compte administratif 2021). Les charges à caractère général et les charges de personnel subiraient des hausses préoccupantes (hausses respectives de 16 % et 5,4 % par rapport au compte administratif 2021) sous l'effet de l'augmentation du coût de l'énergie et de l'augmentation de la valeur du point d'indice sur les salaires. L'autofinancement net dégagé par la commune ne couvrirait que 9 % des dépenses d'équipement d'un volume de 0,94 M€ lesquelles seraient financées essentiellement par l'emprunt (0,5 M€), les subventions et dotations d'investissement (0,22 M€) et des cessions d'immobilisations (95 milliers d'euros).

Au total, dans un contexte économique marqué par une inflation soutenue susceptible de renchérir le coût des investissements prévus au budget (les index TP01 et BT01 concernant respectivement les coûts dans les travaux publics et le bâtiment progressent respectivement de 10,2 % et 7,1 % sur le 1^{er} semestre 2022), ces données financières attestent de la nécessité pour la commune d'agir sur ses coûts d'exploitation pour renforcer son autofinancement et ainsi continuer à investir tout en sauvegardant sa solvabilité. Dès lors, si la commune n'agit pas pour reconstituer des marges de manœuvre, le projet de réhabilitation/amélioration de la patinoire et du complexe socio-culturel (coût des travaux estimés 6,198 M€ TTC à fin 2021) pourrait rapidement s'avérer financièrement insoutenable.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En raison d'un niveau de charges très élevé comparativement à sa strate, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) dégagé par la commune reste structurellement insuffisant. Ainsi en 2021, son EBF équivaut à 9,2 % des produits quand les communes comparables parviennent à générer un EBF équivalent à 20,3 % de leurs produits.

Alors qu'elle était déjà d'un niveau limité durant la période 2016-2019 avec une moyenne de 12,5 % des produits de gestion, la CAF brute de la commune subit une nette dégradation sur les exercices 2020 et 2021 en dépit d'une incidence limitée de la crise sanitaire du covid 19 et ne représente plus que 9 % des produits de gestion en 2021.

Ce faible niveau d'autofinancement de la commune limite le développement de sa politique d'équipement dans un contexte de maîtrise de la dette qui limite le recours à l'emprunt.

Pour l'avenir, la commune ne pourra restaurer sa CAF que par une augmentation de son EBF soit par la hausse de ses produits soit par une baisse de ses charges d'exploitation. Cette baisse sera cependant contrainte en raison de sa fonction de ville-centre et des coûts générés par une large palette d'équipements et de services publics proposée aux usagers.

La lecture des données d'exécution du budget 2022, disponibles à fin janvier 2023, montre que la situation financière resterait fragile. Le contexte économique incertain marqué par le retour de l'inflation augmente la nécessité pour la commune de reconstituer ses marges de manœuvre en particulier pour soutenir le projet de réhabilitation de la patinoire et du complexe socio-culturel.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure.....	75
Annexe n° 2. Glossaire.....	76
Annexe n° 3. Réponses.....	79

Annexe n° 1. Procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) :

<i>Objet</i>	<i>Dates</i>	<i>Destinataires</i>	<i>Date de réception des réponses éventuelles</i>
<i>Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle</i>	30 mars 2022 reçue le 31 mars 2022	M. Benoît Baranger, ordonnateur en fonction	
	27 avril 2022 reçue le 6 mai 2022	Mme Laurence Molesini, ancien ordonnateur	
<i>Entretiens de fin de contrôle</i>	30 août 2022	M. Benoît Baranger	
	22 août 2022	Mme Laurence Molesini	
<i>Délibéré de la chambre</i>	12 octobre 2022		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	16 novembre 2022 reçu le même jour	M. Benoît Baranger	13 janvier 2023
	16 novembre 2022 reçu le 24 novembre 2022	Mme Laurence Molesini	17 janvier 2023
<i>Délibéré de la chambre</i>	10 février 2023		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (RODI)</i>	6 mars 2023 reçu le même jour	M. Benoît Baranger	12 avril 2023 ne formule aucune observation
	6 mars 2023 reçu le 16 mars 2023	Mme Laurence Molesini	17 avril 2023

Annexe n° 2. Glossaire

<i>SIGLE</i>	<i>DÉSIGNATION</i>
<i>AEFF</i>	Analyse des Équilibres Financiers Fondamentaux
<i>ALSH</i>	Accueil de Loisirs Sans Hébergement
<i>ANCT</i>	Agence Nationale de Cohésion des Territoires
<i>AOC</i>	Appellation d'Origine Contrôlée
<i>ARTT</i>	Aménagement et Réduction du Temps de Travail
<i>ATSEM</i>	Agent Territorial Spécialisé des Écoles Maternelles
<i>BAFA</i>	Brevet d'Aptitude aux Fonctions d'Animateur
<i>BP</i>	Budget Principal
<i>BS</i>	Budget Supplémentaire
<i>CA</i>	Compte Administratif
<i>CAA</i>	Cour Administrative d'Appel
<i>CAF</i>	Caisse d'Allocations Familiales
<i>CADA</i>	Commission d'Accès aux Documents Administratifs
<i>CCAS</i>	Centre Communal d'Action Sociale
<i>CCTOVAL</i>	Communauté de Communes Touraine Ouest Val de Loire
<i>CDD</i>	Contrat à Durée Déterminée
<i>CDI</i>	Contrat à Durée Indéterminée
<i>CDG-D</i>	Compte De Gestion Dématérialisé
<i>CD-ROM</i>	Compact Disc Read Only Memory
<i>CE</i>	Conseil d'État
<i>CEJ</i>	Contrat Enfance Jeunesse
<i>CIA</i>	Complément Indemnitaire Annuel
<i>CET</i>	Compte Épargne Temps
<i>CLIS</i>	Classes pour L'Inclusion Scolaire
<i>CNRACL</i>	Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales
<i>CGCT</i>	Code Général des Collectivités Territoriales
<i>CRC</i>	Chambre Régionale des Comptes
<i>CTM</i>	Centre Technique Municipal
<i>DGCL</i>	Direction Générale des Collectivités Locales
<i>DGF</i>	Dotation Globale de Fonctionnement
<i>DGFIP</i>	Direction générale des Finances Publiques
<i>DGS</i>	Directeur(trice) Général(e) des Services
<i>DLR(é)</i>	Dossier Liasse Rapport (électronique)
<i>DM</i>	Décision Modificative
<i>DSC</i>	Dotation de Solidarité Rurale
<i>DSR</i>	Dotation de Solidarité Rurale
<i>DST</i>	Directeur des Services Techniques
<i>DOB</i>	Débat sur les Orientations générales du Budget
<i>EBF</i>	Excédent Brut de Fonctionnement
<i>EHPAD</i>	Établissement d'Hébergement pour Personnes Âgées
<i>EJE</i>	Éducateur Jeunes Enfants
<i>EPCI</i>	Établissement Public de Coopération Intercommunale
<i>ETP</i>	Équivalent Temps Plein

<i>SIGLE</i>	<i>DÉSIGNATION</i>
<i>ETPT</i>	Équivalent Temps Plein Travaillé
<i>FCTVA</i>	Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée
<i>FCPE</i>	Fédération des Conseils de Parents d'Élèves
<i>FIJ</i>	Formation Inter Juridiction
<i>FIPHFP</i>	Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées dans la Fonction Publique
<i>FNGIR</i>	Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources
<i>FPIC</i>	Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales
<i>IAT</i>	Indemnité d'Administration et de Technicité
<i>ICNE</i>	Intérêts Courus Non Échus
<i>IEMP</i>	Indemnité d'Exercice des Missions de Préfecture
<i>IFSE</i>	Indemnité de Fonctions, de Sujétions et d'Expertise
<i>IFTS</i>	Indemnité Forfaitaire pour Travaux supplémentaires
<i>IHTS</i>	Indemnité Horaire pour Travaux Supplémentaires
<i>INSEE</i>	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
<i>ISS</i>	Indemnité Spécifique de Service
<i>NAP</i>	Nouvelles d'Activités Périscolaires
<i>NBI</i>	Nouvelle Bonification Indiciaire
<i>NIR</i>	Numéro d'Inscription au Répertoire
<i>PACT</i>	Projets Artistiques et Culturels de Territoire
<i>PAJ</i>	Point Accueil Jeunes
<i>PEDT</i>	Projet Éducatif Territorial
<i>PES</i>	Protocole d'Échange Standard
<i>PFR</i>	Prime de Fonctions et de Résultats
<i>PIJ</i>	Point Information Jeunesse
<i>PPCR</i>	Parcours Professionnels Carrières et Rémunérations
<i>PPI</i>	Programme Pluriannuel d'Investissement
<i>PPRI</i>	Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles d'Inondation
<i>PS</i>	Parti Socialiste
<i>PSR</i>	Prime de Service et de Rendement
<i>RAR</i>	Restes à Réaliser
<i>RH</i>	Ressources Humaines
<i>RIFSEEP</i>	Régime Indemnitare tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel
<i>RNA</i>	Répertoire National des Associations
<i>ROB</i>	Rapport d'Orientation Budgétaires
<i>ROD</i>	Rapport d'Observations Définitives
<i>RPI</i>	Regroupement Pédagogique Intercommunal
<i>SCOT</i>	Schéma de Cohérence Territoriale
<i>SIVU</i>	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
<i>SFT</i>	Supplément Familial de Traitement
<i>SPA</i>	Service Public Administratif
<i>SPIC</i>	Service Public Industriel et Commercial
<i>SVE</i>	Service Volontaire Européen
<i>TAP</i>	Temps d'Activité Périscolaire

<i>SIGLE</i>	<i>DÉSIGNATION</i>
<i>TBMG</i>	Traitement Brut Moyen du Grade
<i>TFPB</i>	Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties
<i>TFPNB</i>	Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties
<i>TLE</i>	Taxe Locale d'Équipement
<i>ULIS</i>	Unités Localisées pour l'Inclusion Scolaire
<i>ZRR</i>	Zone de Revitalisation Rurale

Annexe n° 3. Réponses

Le 12 avril 2023,

Affaire suivie par **Gaëlle Carteron**
Directrice Générale des Services
gaelle.carteron@bourgueil.fr / 02 47 97 25 00



Le Maire

à

Madame Cécile Daussin-Charpantier
Présidente de la Chambre régionale
des comptes Centre-Val de Loire
15 rue d'Escures
45 032 Orléans

Objet : Réponse au Rapport d'observations définitives

Madame la Présidente,

Je vous confirme avoir bien réceptionné et pris connaissance du rapport d'observations définitives adressé par courrier en date du 6 mars dernier et vous en remercie.

Je vous indique en retour n'avoir aucune observation à formuler.

Dans l'attente de la communication du rapport définitif accompagné des éventuelles observations, afin de pouvoir le communiquer à mon assemblée délibérante, mes équipes et moi-même demeurons à votre entière disposition.

Je vous prie d'agréer, Madame la présidente, l'expression de mes salutations distinguées.

Benoît BARANGER



Contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bourgueil

Rapport d'observations définitives délibéré le 10 février 2023

Après lecture du rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes, je n'ai rien à ajouter à mon précédent rapport que je tiens à remettre ici afin qu'il soit joint au document public, les éléments apportés n'ayant quasiment pas été repris.

Observations Laurence Molesini

(janvier 2023 suite au rapport d'observations provisoires
délibéré le 12 octobre 2022)



I. Synthèse

Il me semble qu'il est faux d'indiquer que la commune a limité ses dépenses sur la patinoire de Bourgueil et il n'est pas juste non plus de dire qu'il n'y avait pas de plan pluriannuel d'entretien. Cette notion est théorique et peut être mise en oeuvre de multiples manières.

La capacité d'autofinancement de la commune a été maintenue sur la période 2016 - 2019, malgré les diminutions des aides de l'Etat sur le mandat, atteignant 1 million d'euros de pertes en cumulé pour la commune.

Sur la période 2016 - 2019, la commune n'a nullement réduit ses investissements.

Un travail très important a été mené pour être au plus près des dépenses à effectuer au cours du mandat 2014 - 2020. Toutes les lignes budgétaires ont été travaillées, ajustées. Un travail avec les services a été mené afin de réduire les gaspillages et permettre de renégocier des contrats importants afin d'affiner au plus près des besoins (exemple les contrats d'assurance).

Par ailleurs, la commune, à une époque plus faste, a fait le choix de développer de nombreux sites sportifs, de construire une patinoire. L'ensemble de cette offre n'est certainement pas adapté à la taille de la commune et a certainement contribué au fil du temps, l'entretien n'ayant peut-être pas été fait de manière régulière, à rajouter certaines contraintes financières.

Il ne me semble pas que le renforcement du suivi de la situation financière d'une commune passe par l'information produite dans un ROB. La production de ces documents est chronophage, à la fois pour les services ainsi que pour le maire et l'adjoint en charge des finances. L'information était donnée au fil de l'année budgétaire, les ajustements effectués et discutés en temps réel et les réunions préparatoires au budget permettaient d'expliquer ligne par ligne les évolutions, d'échanger et de décider. La comparaison avec

d'autres communes de même strate est difficile puisque Bourgueil est une commune avec des équipements spécifiques.

II. Recommandations

Le principe des AP/CP est à mon sens trop rigide et ne permet nullement une adaptation face à d'éventuels aléas. Avec les AP/CP, les budgets successifs ne se construisent pas au plus juste de la situation.

III. La commune de Bourgueil

Il me paraît utile de nuancer la notion de «baisse d'attractivité» de la commune de Bourgueil et le lien entre celle-ci et la stagnation démographique.

D'ailleurs, il est précisé dans le rapport que Bourgueil est un pôle d'emploi attractif.

Je note également dans le tableau de l'INSEE concernant la comparaison démographique, que Bourgueil a eu un taux de croissance démographique entre 2013 et 2019, certes faible mais tout de même positif, contrairement à ses voisins (hormis Chouzé-sur-Loire).

Bourgueil est une commune qui, au contraire, attire beaucoup de jeunes personnes, notamment des jeunes couples. L'autre public intéressé par Bourgueil concerne les personnes veuves, habitant dans les communes avoisinantes. Seules dans de grandes maisons, vieillissantes, elles souhaitent accéder à des centre-villes.

J'ai pu rencontrer, lors des préparations de mariage notamment, des jeunes qui souhaitaient s'installer à Bourgueil mais qui n'en avaient pas les moyens financiers.

Les jeunes gens aujourd'hui veulent, soit de petits terrains avec les services à proximité et permettre à leurs enfants d'être rapidement autonomes en terme de trajets école-maison, soit des terrains permettant la mise en place d'une autonomie quotidienne (potager, verger, indépendance des réseaux).

Bourgueil est donc adaptée à ces différentes demandes mais la problématique réside dans le coût élevé de l'immobilier, l'état des logements lorsqu'il s'agit de location et la disponibilité réduite de terrains à vendre.

C'est la raison pour laquelle le projet de lotissement, avec un cahier des charges spécifique, avait été proposé. La commune de Bourgueil a bénéficié de ces terrains gratuitement, après d'âpres négociations avec SCAPRIM, l'entreprise gestionnaire des logements dits «EDF». Les investissements ont été pensés par tranches, au fur et à mesure des ventes prévues. Le bénéfice en plus était l'installation de jeunes permettant de faire vivre la commune.

La difficulté résidait également dans la mise en oeuvre du PLU, voté en 2014. Les élus avaient proposé la création de zones d'habitation en campagne afin de permettre à des jeunes de s'installer à coûts plus attractifs. Nous avons également proposé des terrains destinés à des éco-hameaux. Les demandes de l'Etat étaient beaucoup plus restrictives.

Concernant l'accueil de personnes âgées, avec des habitats adaptés à leurs besoins, j'avais engagé, avec l'accord des élus, la commune dans le projet de la CCTOVAL, en lien avec Val Touraine Habitat. Il s'agissait d'utiliser les anciens locaux de l'école primaire pour construire des logements seniors. Dès 2019, le dossier a été validé, les financements et la participation de la commune définis, les plans dessinés.

Par ailleurs, la construction du lotissement rue des Sables, qui se termine aujourd'hui, en partie pensée, par Nexity (de mémoire), avec des logements accessibles aux seniors a été facilitée par nos soins dès 2018-2019.

Le but de ces projets étaient de revitaliser Bourgueil avec des apports en habitants, donc en fiscalité potentielle, en dynamisme de la commune (association, écoles, médecins, commerces etc...).

Entre 2014 et 2019, la commune n'a pas fait le choix de limiter sa pression fiscale uniquement pour rester attractive mais aussi par choix social. Comme vous le notez, Bourgueil a beaucoup d'habitants dans une grande précarité sociale; il fallait donc prendre cela en compte.

Concernant les charges de centralité, la commune de Bourgueil a développé, à une époque où cela était possible financièrement, et pour satisfaire une population nouvellement installée du fait de la centrale nucléaire, de nombreux équipements, dont certains dans des locaux totalement inadaptés (exemple les tennis couverts installés dans une ancienne usine, pas isolée notamment). L'entretien n'a pas toujours été convenablement effectué, créant parfois de véritables désordres qui auraient pu être absorbés plus facilement dans le temps.

La patinoire a également été installée à une époque faste où des subventions étaient accordées pour ce genre de construction. Au départ, en surface synthétique, la patinoire est passée en glace dans un bâtiment totalement inadapté à l'humidité.

Il est à noter que les charges de la commune de Bourgueil se sont améliorées au regard de la strate, entre 2016 et 2019, par rapport aux autres années. Il faut prendre en compte le fait que Bourgueil ne ressemble pas aux villes de même strate du fait de cette patinoire, du camping et des choix antérieurs de développer énormément d'infrastructures. On voit le résultat d'efforts importants consentis sur le travail ligne par ligne du budget, même si toute action est perfectible.

Je tiens également à indiquer que l'Etat n'a pas toujours aidé les communes à réduire les charges de centralité. L'exemple le plus flagrant est celui de la prise de compétence de la gestion des passeports. Cela a rajouté des coûts, tant en investissement, qu'en frais de personnel malgré une aide financière apportée.

IV. La patinoire municipale

La patinoire a été un réel sujet de discussion tout au long de mon mandat. Nous avons même collectivement imaginé de fermer la structure au vu de la charge que ce bâtiment représentait.

Toutefois, l'intérêt de cette structure pour les habitants, notamment les jeunes et l'existence de deux sections sportives très actives (voire trois à un moment) ont orienté notre choix, collectif, vers son maintien.

Ainsi, il était nécessaire de trouver des solutions pour améliorer la situation.

Effectivement, comme il est dit dans le rapport, le choix de transformer la patinoire synthétique en glace n'était pas un choix judicieux sur le long terme au vu de l'inadaptation du bâtiment. Pourtant, cette décision prise il y a des décennies devait être assumée par les successeurs.

Je rajouterai que, d'une manière générale, le manque d'entretien des bâtiments communaux, au cours des années, n'a pas aidé.

Je l'ai d'ailleurs précisé lors de mon entretien avec Messieurs ; nombre de bâtiments communaux n'ont pas été entretenus de manière régulière aboutissant à la nécessité d'intervenir partout en même temps, sans pouvoir tout régler. Effectivement, «ces efforts auraient pu être étalés dans le temps» mais il aurait fallu que cela débute il y a quelques décennies; cela aurait évité les travaux lourds qui ont été mis en oeuvre, en partie, au cours de mon mandat.

Il est certes possible de débattre de la pertinence de tel ou tels choix de travaux qui ont été effectués. La réfection du tapis glacier a peut-être prorogé les problèmes de condensation mais nous n'avons pas décidé de tels travaux sans avoir des études préalables effectuées par des spécialistes.

Concernant la mise en oeuvre d'un budget annexe dédié, cela me paraît compliqué tant que les réseaux restent imbriqués les uns dans les autres. Nous avons évoqué de pouvoir installer des compteurs différenciés entre la patinoire, le DOJO, la bibliothèque mais cela avait un coût élevé aussi. Nous avons également prévu de revoir tout l'aménagement intérieur permettant notamment de refaire l'isolation mais un mandat n'a une durée que de 6 ans, les subventions ne sont pas toujours au rendez-vous et un budget n'est pas extensible. Par ailleurs, la commune de Bourgueil ne gère pas qu'une patinoire.

Je ne sais pas à quelle période précise se rattache le constat «cette situation montre que la commune de Bourgueil n'a pas de politique d'entretien planifiée de ces équipements» mais celui-ci m'apparaît comme excessivement brutal et parfaitement faux pour ce qui concerne mon mandat. L'un des axes de travail annoncé lors des élections 2014 était justement de rénover un certain nombre de bâtiments communaux ainsi que la voirie. Cette démarche a été entreprise tout au long du mandat, en nous adaptant aux urgences rencontrées, aux surprises découvertes aussi parfois au vu de l'état de ces dits bâtiments et surtout au retrait de l'accompagnement de l'Etat à hauteur de 1 million d'euros en cumulé sur le mandat, ce qui n'est pas négligeable.

La théorie des procédures de l'Etat à mettre en oeuvre ne s'adapte pas toujours aux réalités des communes.

Enfin un transfert de charge à la communauté de communes pourrait être envisagé mais de mémoire, un transfert de charge implique quand même que la commune continue de financer ce qu'elle avait à charge jusqu'au moment du transfert. Seules les évolutions nouvelles sont totalement prises en charge par la nouvelle collectivité.

V. Qualité de l'information financière et comptable

Il n'y avait pas de difficulté de programmation et de mise en oeuvre des opérations d'investissements à Bourgueil contrairement à ce qui est indiqué; en tout cas je ne perçois nullement la situation comme telle mais plutôt comme des adaptations incessantes. Je serai tentée de dire que ces propos indiquent une méconnaissance de la réalité de terrain des communes.

La réalisation des opérations dépendaient des subventions, celles promises qui n'arrivent finalement pas. Nous refusions alors de mettre en oeuvre l'opération afin de ne pas fragiliser le budget.

Nous dépendions également sur certains dossiers de structures extérieurs; je pense notamment aux travaux de l'Eglise; inscrits de nombreuses années dans les budgets.

Mais ceux-ci dépendant de l'avis des Architectes des Bâtiments de France et de la DRAC, il nous a fallu décaler ces travaux parce que les études et avis n'arrivaient pas forcément dans l'année budgétaire.

Il est certain qu'il y a toujours à améliorer mais je crois que les communes ne sont pas les seules devant revoir leur copie en terme de fonctionnement, d'organisation et de transparence.

Il me semble en effet, qu'à force de réduire les moyens humains et financiers des structures de l'Etat qui accompagnent les communes (Trésor public, Sous-préfecture par exemple), les conseils «au fil de l'eau» ne sont pas prodigués.

Il me semble également que, quand l'Etat donne les informations concernant les aides qu'elles octroient aux communes, après le vote du budget de ces dernières, alors la situation devient un peu plus complexe à gérer et anticiper.

A propos des CET, il y a eu un certain nombre d'accidents ou de cas de maladies graves à la commune de Bourgueil. Est-ce que cela peut expliquer les raisons de l'augmentation des jours épargnés? Si les services n'ont pas de réponses à donner, je n'en ai guère plus.

A propos des garanties d'emprunt, comme indiqué à Messieurs _____, je n'imaginai pas qu'il puisse y avoir possibilité de négociation. Pour moi, la collectivité se devait d'accompagner les projets selon les termes proposés. Aucune alerte n'a jamais été formulée concernant ces questions.

VI. Situation financière fragile

Concernant les charges de personnel, il me semble important de redire que Bourgueil est une commune un peu particulière par rapport aux communes de même strate. En effet, Bourgueil a une patinoire, un camping et de nombreuses infrastructures sportives; cela n'est pas le cas partout. La commune est très étendue, a un massif forestier important et un kilométrage de voirie élevé également.

Par ailleurs, l'Etat s'est défait de compétences; je pense à la prise en charge des passeports par les communes, qui a impliqué des charges supplémentaires.

Le nombre d'agents est lié à toutes ces situations.

Notons également que le point d'indice n'ayant pas été augmenté depuis 2010, il est apparu important de pouvoir accompagner les agents financièrement afin de réduire les

difficultés de nombre d'entre eux. Peut-être que si «les efforts avaient pu être étalés dans le temps» par l'Etat, une certaine forme de compensation par la commune n'aurait pas été nécessaire.

Enfin, il est intéressant, en tant qu'élus, de savoir ce que l'on demande aux agents communaux. Effectivement, si ceux-ci ne font que de l'entretien, la commune est certainement perdante. A contrario, lorsque les compétences des agents sont réellement mises à profit, alors le bénéfice pour la commune est important. Nombre de réhabilitation et de projets ont été menés directement par les agents communaux. Electriciens, maçons, menuisiers, peintres et j'en passe, ont pu mener de vrais travaux. Outre un coût réduit pour la commune qui ne sollicite pas systématiquement des entreprises, les compétences des agents sont valorisées et, d'un point de vue comptable, leur salaire justifié.

Certes, il faut être vigilant sur les finances publiques; ce qui a été mon leitmotiv pour Bourgueil, mais le service public, me semble-t-il n'a pas vocation à devenir une entreprise rentable et c'est là effectivement que les temps tendent à évoluer et que les valeurs à défendre ne sont pas les mêmes pour chacun.

VII. Conclusion

Ce rapport aurait certainement nécessité des remarques nombreuses de ma part mais il arrive près de trois ans après la fin de mon mandat et prend en compte une période qui démarre il y a sept ans. Un certain nombre de choses sont sorties de ma mémoire.

J'ai également bien conscience que tout est perfectible, que tout peut être amélioré.

Pendant mon mandat de nombreux travaux ont été menés, toutes les lignes budgétaires ont été décortiquées, des contrats ont été renégociés afin de parvenir à des économies, des recettes (rénovation de logements mis à la location par exemple) ont été recherchées pour améliorer la situation.

Il me semble important de préciser qu'un maire n'est pas compétent dans tous les domaines. Il est certes indispensable de travailler ses dossiers, de chercher à comprendre le fonctionnement des différents services, de se tenir informé d'un maximum de choses, d'être présent dans sa commune mais cela ne suffit pas. Le maire travaille en lien avec des services internes et externes. Il doit pouvoir être accompagné, alerté et conseillé.

Cela ne peut être possible que si le nombre d'agents de l'Etat et des collectivités locales est suffisant pour travailler sur chaque commune efficacement, rendant ainsi le travail plus serein et qualitatif, ce qui ne semble pas être la tendance. Ainsi, un certain nombre «d'erreurs» commises par les communes pourraient être évitées.

Les décisions politiques nationales concernant la vie administrative de ce pays ne facilite pas le suivi et le conseil. Les nombreuses procédures «hors sol» imposées par l'Etat, le transfert de compétences décidé par l'Etat sans aucune discussion avec l'ensemble des communes concernées, la mise en oeuvre de la loi NOTRE en cours de mandat selon des petits arrangements politiques locaux, l'incapacité de l'Etat à respecter ses propres règles (attribution de la DETR à des communes non rurales) ainsi que celles de transparence et d'anticipation qui sont demandées aux communes, la disparition des services publics de proximité, le nombre de plus en plus réduit d'agents dans les différents services de l'Etat ne peuvent pas être source de sérénité et de travail convenable.

Les communes ont un rôle essentiel à jouer et sont les intermédiaires premiers et essentiels des habitants; c'est le travail de proximité des élus, qui, lorsqu'il est fait avec présence et en conscience, permet d'aplanir bien des difficultés, bien loin des lourdeurs administratives, des directives sans cesse changeantes et des injonctions souvent absconses venant de décideurs bien éloignés de la réalité de terrain.

Laurence MOLESINI - 16 avril 2023

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Molesini', with a stylized, flowing script.



Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex 1

Tél. : 02 38 78 96 00

centrevaleloire@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-centre-val-de-loire