



Rapport d'observations définitives

COMMUNE DE TERRES DE BORD

(Eure)

Exercices 2019 à 2022

Observations délibérées le 12 septembre 2023

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
OBLIGATIONS DE FAIRE	1
I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE	1
II - PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE	2
III - L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE	2
1 - Les informations générales	2
2 - Les annexes	3
II - LA FIABILITE BUDGETAIRE ET COMPTABLE	4
A - LA FIABILITE BUDGETAIRE	4
1 - La comptabilité d'engagement	4
2 - Les restes à réaliser	4
B - LA FIABILITE COMPTABLE	4
1 - L'inventaire des immobilisations	4
2 - L'amortissement des subventions d'équipement versées	5
3 - Les régies de la commune	6
III - LA SITUATION FINANCIERE	7
A - LE FONCTIONNEMENT COURANT	7
1 - Les charges de gestion	7
2 - Les produits de gestion	9
3 - La capacité d'autofinancement	10
B - L'INVESTISSEMENT	11
1 - Les dépenses d'investissement	11
2 - Le financement de l'investissement et l'endettement	12
3 - Le fonds de roulement et la trésorerie	13

SYNTHESE

La commune nouvelle de Terres de Bord, située dans le département de l'Eure, est issue de la fusion au 1^{er} janvier 2017 des anciennes communes de Montaure et Tostes. Comprenant 1 520 habitants en 2020, elle est membre de la communauté d'agglomération Seine-Eure (CASE).

Cinq ans après la fusion, la collectivité travaille à réduire son endettement et à développer sa capacité d'autofinancement par une maîtrise des charges de fonctionnement. La situation reste néanmoins fragile et ne permet pas d'envisager aisément la planification de nouveaux projets majeurs, tels que la rénovation de l'école.

Rendu nécessaire par la dégradation du bâtiment actuel, ce projet, qui laisserait à la charge de la commune au minimum 2,9 M€ – soit près de quatre années de charges de gestion – est à évaluer avec prudence.

OBLIGATIONS DE FAIRE

1. Compléter les annexes des documents budgétaires (article R. 2313-3 du CGCT et instruction budgétaire et comptable M14) ;
2. mettre en place un inventaire physique et comptable (instruction M14) ;
3. respecter les obligations d'amortissement des subventions d'investissement versées (norme 22 du conseil de normalisation des comptes publics).

I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Terres de Bord pour les exercices 2019 à 2022. Par lettres respectives en date des 5 et 12 avril 2023, le président de la chambre en a informé MM. Patrice Philippe, ordonnateur en fonction, et Jacky Fleith, son prédécesseur, en fonction jusqu'au 4 juillet 2020.

Les entretiens de fin de contrôle avec le rapporteur ont eu lieu le 20 juin 2023 pour M. Philippe et le 22 juin 2023 pour M. Fleith.

Lors de sa séance du 27 juin 2023, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2019 à 2022. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Philippe et, pour les extraits concernant sa gestion, à M. Fleith, qui y ont tous deux répondu.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 12 septembre 2023, le présent rapport d'observations définitives.

II - PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE

Terres de Bord est une commune nouvelle créée à compter du 1^{er} janvier 2017. Elle est issue de la fusion des communes de Montaure et de Tostes. Située dans le département de l'Eure, à 8 km du bassin de vie de Louviers et à 35 km de la zone d'emploi de Rouen, c'est une commune rurale qui comptait, en 2020, 1 520 habitants¹.

La commune appartient à l'unité urbaine de La Haye-Malherbe et fait partie de l'arrondissement des Andelys.

Le conseil municipal est composé de 19 conseillers municipaux : le maire de Terres de Bord, quatre adjoints au maire (dont l'un est également maire délégué), les deux maires délégués de Montaure et de Tostes, huit conseillers municipaux délégués et cinq conseillers municipaux.

Terres de Bord est devenue membre de la communauté d'agglomération Seine Eure (CASE), du syndicat intercommunal de l'électricité et du gaz de l'Eure (SIEGE), du syndicat de l'école intercommunale de musique de danse et de théâtre Erik Satie et du syndicat intercommunal de gestion des gymnases et des équipements sportifs de Louviers en lieu et place des anciennes communes.

En sa qualité de membre de la CASE, la commune de Terres de Bord participe aux charges relatives aux compétences transférées à cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et inversement.

III - L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

La commune de Terres de Bord dispose d'un budget principal qui est voté par nature, conformément aux dispositions budgétaires et comptables applicables aux communes de moins de 3 500 habitants.

1 - Les informations générales

Les informations générales (d'ordre statistique, fiscal et financier) ainsi que les modalités de vote d'un budget constituent la première partie de la présentation d'un budget :

- « les informations statistiques comprennent : la population totale calculée à partir du recensement INSEE, le nom de l'EPCI à fiscalité propre auquel la commune adhère ;
- les informations fiscales comprennent le potentiel fiscal et le potentiel financier prévus à l'article L. 2334-4 du CGCT ;
- les informations financières comprennent : les dépenses réelles de fonctionnement/population, le produit des impositions directes/population, les recettes réelles de fonctionnement/population, les dépenses d'équipement brut/population, l'encours de dette/population, la DGF/population ».

La chambre constate que ces informations sont absentes de la présentation du budget communal et du compte administratif (sauf pour celui de l'exercice 2021) de Terres de Bord.

¹ Source INSEE.

2 - Les annexes

Les annexes qui accompagnent les documents budgétaires (notamment les budgets primitifs et les comptes administratifs) sont destinées à informer les élus comme les tiers sur la situation patrimoniale de la commune, sur les engagements donnés ou reçus mais également sur un certain nombre d'informations relatives aux dépenses et recettes de fonctionnement, d'investissement, sur l'état du personnel ou encore sur la fixation des taux d'imposition².

La chambre observe que les annexes du budget primitif et du compte administratif sont, en fonction des exercices, inégalement présentées.

a - L'état de la dette

L'état de la dette retrace les différentes catégories d'emprunts de la collectivité et permet d'établir avec précision le montant des annuités en capital, en intérêts et de déterminer annuellement les intérêts courus non échus (ICNE).

Ce document est absent des budgets primitifs 2019 et 2020 et du compte administratif 2019. Or plusieurs emprunts des anciennes communes de Montaure et de Tostes transférés après la fusion des deux communes étaient toujours en cours de remboursement selon les échéances contractuelles initiales :

Tableau n° 1 : Emprunts bancaires transférés à la commune nouvelle de Terres de Bord

Organisme de prêt	Commune emprunteuse	Objet	Montant en €	Année de souscription
Caisse d'Épargne	Montaure	Salle des fêtes	500 000,00	2006
Crédit Foncier	Tostes	Logements	259 163,33	2002
Crédit Agricole	Tostes	Travaux voirie	111 387,20	2007
Caisse des dépôts et consignations (CDC)	Tostes	Clocher Église	65 000,00	2014

Source : Terres de Bord Contrats de prêts bancaires

b - Les autres annexes

Les annexes du compte administratif sont mieux présentées que celles du budget primitif mais elles demeurent incomplètes. A titre d'exemple, l'état du personnel (C1.1), qui doit être obligatoirement produit, est absent du compte administratif jusqu'en 2020.

La chambre demande à la commune de veiller à apporter toutes les informations et présenter l'ensemble des annexes des documents budgétaires conformément aux instructions budgétaires et comptables M14 et, à terme, M57.

² Articles L. 2313-1, R. 2313-13 du CGCT et instruction M14 Tome II, Titre 1, Chapitre 4, Point 1.2.1.4.

II - LA FIABILITE BUDGETAIRE ET COMPTABLE

A - La fiabilité budgétaire

1 - La comptabilité d'engagement

Quelle que soit la taille de la commune, la tenue d'une comptabilité d'engagement est une obligation qui relève de la responsabilité de l'exécutif de la collectivité³. En effet, les informations issues de la comptabilité d'engagement permettent à tout moment de connaître la situation des crédits, l'état des dépenses et des recettes et de dresser l'état détaillé des restes à réaliser ou l'état des dépenses engagées non mandatées.

La tenue de la comptabilité d'engagement de la commune de Terres de Bord est conforme aux obligations réglementaires et n'appelle aucune observation.

2 - Les restes à réaliser

Pour les communes de moins de 3 500 habitants, l'instruction budgétaire et comptable M14 indique :

- que pour les restes à réaliser en section de fonctionnement : « [...] il est possible d'établir, en fin d'année, un état des dépenses engagées non mandatées et des recettes certaines restant à émettre, arrêté au 31 décembre de l'exercice, qui seront reprises au budget de l'exercice suivant... » ;
- qu'en section d'investissement, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

La commune procède correctement à la prise en compte de ses restes à réaliser, à l'exception de deux points relatifs à des dépenses d'investissement :

- la concordance des soldes n'est pas assurée pour les exercices 2021 et 2022, puisque le montant de 3 535 euros déclaré en restes à réaliser au compte administratif 2021 n'a pas été repris au budget primitif 2022 ;
- une pièce justificative n'est pas systématiquement jointe à un reste à réaliser, ou ne correspond pas toujours au montant inscrit dans l'état récapitulatif.

La chambre rappelle à la commune que les inscriptions budgétaires doivent être sincères et qu'à ce titre, elles doivent correspondre aux montants indiqués par les pièces justificatives.

B - La fiabilité comptable

1 - L'inventaire des immobilisations

L'inventaire des immobilisations permet à une collectivité de répondre aux exigences de régularité et « d'image fidèle » des comptes. La tenue rigoureuse de l'inventaire permet donc de fiabiliser un élément important du bilan de la collectivité. L'ordonnateur et le comptable ont obligation d'assurer conjointement le suivi des immobilisations.

³ L'article L. 2342-2 du CGCT dispose que « le maire tient la comptabilité d'engagement des dépenses ».

À ce titre, l'ordonnateur tient un inventaire physique qui justifie de la réalité physique des biens ainsi qu'un inventaire comptable, reflet de l'inventaire physique et permettant de constater les immobilisations sur le plan financier. Le comptable assure la tenue de l'actif immobilisé, qui doit être conforme à l'inventaire comptable de l'ordonnateur, ainsi qu'une comptabilité générale patrimoniale. Ces quatre états (inventaires physique et comptable de l'ordonnateur, actif immobilisé et comptabilité patrimoniale du comptable) doivent être concordants.

Pour l'ordonnateur, l'inventaire physique de la commune de Terres de Bord se matérialise par la tenue d'un registre d'inventaire des archives et des biens mobiliers. Ce registre a été ouvert le 1^{er} janvier 2009 par la commune de Montaure. Il comprend sept parties (mobilier, matériel informatique, véhicule, matériel d'outillage, travaux, terrain et études diverses). Ce registre fait également référence à des biens immobiliers⁴. Sur ce point précis, la commune indique qu'elle ne tient pas de registre d'inventaire physique de ses biens immobiliers.

La chambre constate l'existence d'un fichier nommé « *liste d'inventaire bien immobilier* » mais qui n'est pas conforme à l'inventaire tel que prévu par l'instruction budgétaire et comptable M14. Par ailleurs, la commune de Terres de Bord ne tient pas d'inventaire comptable.

Invitée à expliquer le circuit entre ordonnateur et comptable, la commune indique, dans une note, que « lors de l'enregistrement comptable des objets mobiliers une « fiche de bien » est saisie, cette dernière est jointe à la facture et transmise dans le flux Xémélios ».

En conséquence, la commune de Terres de Bord ne peut justifier d'un véritable suivi exhaustif et rigoureux de l'ensemble de ses immobilisations comme l'exigent les textes. Ainsi, la valeur exacte du patrimoine de la commune ne peut être connue.

La chambre rappelle à la commune ses obligations en matière d'inventaire, à savoir, d'une part, mettre en place un inventaire physique complet de l'ensemble des biens de la commune et un inventaire comptable, et d'autre part, assurer le suivi de cet inventaire en lien avec le comptable conformément aux obligations qui leur sont faites par l'instruction budgétaire et comptable M14.

2 - L'amortissement des subventions d'équipement versées

Les communes de moins de 3 500 habitants ne sont pas soumises à l'obligation d'amortir leurs immobilisations⁵, excepté pour les subventions d'équipement versées⁶.

La chambre a examiné l'exhaustivité de l'amortissement des subventions d'équipement⁷ et a relevé une discordance entre l'inventaire physique et l'état de l'actif pour trois montants concernant des travaux d'électricité :

⁴ Cimetières.

⁵ La commune n'a pas pris de délibération relative aux taux d'amortissement. Elle indique pratiquer un amortissement de cinq ans pour les biens dont la valeur est supérieure à 500 euros.

⁶ Article L. 2321-2, 28° du CGCT.

⁷ Compte 204582.

Tableau n° 2 : Discordance ordonnateur/comptable

Montants au compte c/204582	Inventaire physique (ordonnateur)	État de l'actif (comptable)
204,62	Non renseigné	X
10 881,88	Non renseigné	X
6 094,81	X	Non renseigné

Source : Terres de Bord

Pour expliquer le montant de 10 881,88 euros renseigné sur l'état de l'actif, la commune a présenté le Grand Livre du budget communal 2019.

Deux montants, l'un de 2 708,88 euros et l'autre de 2 078,19 euros, n'ont effectivement pas été reportés sur l'inventaire physique. La somme de ces deux montants, ajoutée au montant de 6 094,81 euros, justifie de l'inscription de la somme de 10 881,88 euros sur l'état de l'actif tenu par le comptable. De même, pour la somme de 204,62 euros inscrite à l'état de l'actif et absente sur l'inventaire physique, la commune confirme une omission sur son registre d'inventaire.

La chambre rappelle à la commune l'obligation qui lui est faite d'amortir les subventions d'équipement versées.

3 - Les régies de la commune

Lors de sa création, le 1^{er} janvier 2017, la commune de Terres de Bord avait constitué quatre régies, dont deux ont été dissoutes durant la période examinée afin d'être intégrées au sein de la régie n° 126. Il reste donc désormais deux régies au sein de la commune :

- une régie de recettes chargée de l'encaissement des produits issus des cantines, de la location de la salle des fêtes, des cautions de logement, des cartes de chasse et de pêche, des concessions et de sources diverses (photocopies, vaisselle, animations...)
- une régie d'avances relative aux achats d'un montant inférieur à 400 euros ou pour lesquels aucun compte client n'a été ouvert.

Les documents de création, évolution et, lorsque la situation est survenue, de dissolution des régies n'appellent aucune observation.

Bien que l'ancien maire de la commune ait signalé, dans sa réponse aux observations provisoires, avoir mené des contrôles des régies de la commune au cours de son mandat, ceux-ci n'ont fait l'objet d'aucun enregistrement permettant d'en attester la matérialité.

En revanche, les régies ont toutes fait l'objet de contrôles par le comptable en octobre 2020 qui n'ont révélé aucune anomalie, à l'exception d'un dépassement d'avance maximale pour la seconde régie (soit 400 euros selon l'arrêté de création) à deux reprises, pour un montant de 450 euros. Cette anomalie a été régularisée par la commune.

III - LA SITUATION FINANCIERE

Avec une capacité d'autofinancement brute inférieure à 15 % des produits de gestion sur les trois premiers exercices de la période, voire très inférieure en 2019 (2,5 %) et 2021 (4,3 %), et un niveau d'endettement en cours de résorption, la situation financière de la commune paraît fragile, ne laissant que peu de place au financement d'investissements.

A - Le fonctionnement courant

Sur la période 2019 à 2022, la collectivité a diminué ses charges de gestion de 8,30 % par une maîtrise de ses dépenses alors que ses produits de gestion ont connu une augmentation de 5,20 %, d'où un accroissement régulier de l'excédent brut d'exploitation.

Tableau n° 3 : Evolution des produits et charges de gestion de 2019 à 2022

En €	2019	2020	2021	2022	Evolution
Produits de gestion	840 388	812 330	841 482	884 131	+ 5,20 %
Charges de gestion	796 584	697 424	737 279	730 503	- 8,30 %
Excédent brut de fonctionnement	43 804	114 906	104 203	153 629	+ 27,07 %

Source : comptes de gestion de la collectivité

1 - Les charges de gestion

Les charges de gestion ont connu une contraction au cours de la période de contrôle de 8,30 % malgré une légère augmentation des charges générales. En 2021, comme pour les deux exercices précédents, les dépenses de fonctionnement restaient inférieures à la moyenne de la strate, à hauteur de 545 euros par habitant pour la commune, contre 665 euros par habitant pour la strate.

a - Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont augmenté de près de 2 % sur la période contrôlée, avec néanmoins une chute nette au cours de l'exercice 2020, portée notamment par la baisse des achats courants en période de crise sanitaire.

Tableau n° 4 : Principales charges à caractère général

En €	2019	2020	2021	2022
Charges à caractère général	219 638	164 909	223 896	231 491
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	114 854	85 865	133 438	133 296
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	5 128	6 011	7 741	14 878
<i>Dont entretien et réparations</i>	59 642	40 528	43 136	39 411
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	6 857	6 934	7 509	7 087
<i>Dont autres services extérieurs</i>	1 535	1 428	1 307	5 886
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	3 990	405	810	2 025
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	2 383	700	8 540	656
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	9 510	3 265	5 710	6 275
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	2 037	2 604	1 256	3 489
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	5 879	6 205	6 424	8 754
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	7 823	10 963	8 024	8 255

Source : comptes de gestion de la collectivité

L'évolution des « achats autres » s'explique principalement par la modification du contrat passé par la commune pour la fourniture des repas, notamment vers la cantine de l'école. La collectivité a en effet conclu en 2020 (avec début d'effet au 1^{er} septembre) un contrat avec la régie des 2 Airelles⁸ pour un circuit de livraison de restauration collective sous liaison froide à l'école de la commune.

Ce service est plus onéreux que le précédent dispositif mais la commune a fait le choix de supporter la différence de coût plutôt que de la reporter sur la participation versée par les familles. Si cette différence a été inexistante en 2020 en raison de la crise sanitaire et de la mise en place de ce nouveau contrat en cours d'année, elle explique l'augmentation des charges pour les exercices 2021 et 2022.

La commune a évalué le coût supplémentaire des charges générales induit par la crise sanitaire à près de 10 600 euros entre 2020 et début 2022, essentiellement lié à des remboursements de location de salle consécutifs à des annulations, mais également à des achats de fournitures ou de matières premières pour la protection des agents et du public.

b - Les gratifications aux agents

Le compte 6232, relatif aux dépenses de fêtes et cérémonies, a fait l'objet d'une analyse particulière, qui a fait apparaître des gratifications attribuées à plusieurs agents de la commune. Ces gratifications ont été versées, sur l'exercice 2019, sous la forme de chèques cadeaux⁹, aux cinq agents qui se sont vu remettre une distinction honorifique. La commune a indiqué qu'aucune autre gratification n'avait été attribuée aux agents de la commune depuis celles de 2019.

Les dispositions du décret n° 87-594 du 22 juillet 1987 ne prévoient aucune gratification pour l'attribution de la médaille d'honneur régionale, départementale et

⁸ La régie des 2 Airelles est une régie de la commune de Louviers qui fournit une restauration collective à une quinzaine de communes de l'Eure, membres de la communauté d'agglomération Seine Eure.

⁹ D'un montant de 350 € pour les agents recevant une médaille d'argent et de 610 à 620 € pour les agents recevant une médaille d'or.

communale. La décision prise par la commune semble donc irrégulière, quoique tolérée par la jurisprudence dès lors que la valeur du cadeau reste proportionnée. Ce point a également été souligné par le préfet de l'Eure dans un échange avec la commune en 2019.

Par conséquent, la chambre recommande à la commune de Terres de Bord d'apporter une vigilance particulière au respect des dispositions du décret précité.

c - Les charges de personnel

Les charges de personnel de la commune ont connu une quasi stabilité au cours de la période, n'augmentant que de 0,8 % pour atteindre environ 334 000 euros en 2022, contre près de 326 000 euros en 2019.

Le niveau de 350 000 euros en 2020 est partiellement lié à la crise sanitaire, puisque cinq agents ont perçu des primes exceptionnelles COVID. Par ailleurs, si plusieurs agents sont partis de la collectivité au cours de la période de contrôle, l'un d'entre eux, en retraite au 1^{er} septembre 2020, n'a pas été remplacé, afin de permettre une limitation de la masse salariale.

La commune compte entre 13 et 14 agents pour la période de contrôle, représentant, en 2022, 7 ETP et 5,8 ETPT, en diminution par rapport aux exercices 2019 et 2020. Outre le départ à la retraite mentionné plus haut, la commune n'a plus eu recours au service d'un des trois agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) à l'occasion de la rentrée 2022, le nombre d'élèves de l'école inscrits en maternelle ayant diminué à l'occasion de cette rentrée.

d - Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion ont connu une diminution significative, de plus de 13 % sur la période de contrôle, passant de plus de 230 000 euros en 2019 à près de 150 000 euros en 2022.

Cette évolution est la conséquence combinée de la diminution des participations apportées à la CASE et de la volonté de la nouvelle municipalité de diminuer les indemnités accordées aux élus, permettant ainsi une économie de 16 000 euros pour la collectivité.

2 - Les produits de gestion

La hausse de 5,20 % des produits de gestion (à l'exception d'un fléchissement en 2020, cohérent avec la crise sanitaire) est notamment portée par l'augmentation des ressources d'exploitation.

Tableau n° 5 : Détail des produits de gestion

En €	2019	2020	2021	2022
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	403 181	396 855	408 793	397 998
Fiscalité reversée	93 360	93 915	104 244	83 129
Fiscalité totale (nette)	496 541	490 770	513 037	481 128
Ressources d'exploitation	148 364	118 010	133 147	160 597
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	195 483	203 550	195 297	242 406
Produits de gestion	840 388	812 330	841 482	884 131

Source : comptes de gestion

En effet, la hausse de près de 3 % des produits d'exploitation sur la période provient essentiellement des divers revenus locatifs¹⁰ et redevances¹¹ pour s'établir à 161 000 euros à fin 2022. La légère inflexion connue en 2020 et en 2021 est liée à la crise sanitaire, au cours de laquelle des pertes de recettes ont été subies en raison des annulations de location des deux salles des fêtes

Les ressources fiscales propres de la commune sont stables sur la période, pour s'établir en 2022 à environ 398 000 euros. Les taux votés pour les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties sont supérieurs aux moyennes de la strate (42,43 % pour la commune en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties et 47,55 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties contre respectivement 34,89 % et 43,76 % pour la strate¹²).

A l'inverse, la fiscalité reversée est en baisse sur la période et s'établit en 2022 à environ 83 000 euros de ressources. Cette diminution de près de 4 % est essentiellement portée par la réévaluation en cours des versements de fonds de concours intercommunaux et la disparition des versements du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Le rebond observé en 2021 pour la dotation de solidarité complémentaire brute (52 000 euros contre environ 32 000 euros précédemment) correspond à une erreur d'imputation d'un titre de 12 885 euros, destiné à une autre commune de la CASE. Une correction est en cours auprès du service de gestion comptable.

Les dotations sont globalement en recul, aussi bien pour la dotation globale de fonctionnement, qui présente une diminution – conforme à la moyenne nationale observée – de 3,4 %, que pour les participations. Dans ce dernier cas, il s'agit d'une diminution temporaire liée aux travaux en cours entre la commune et la CASE afin de faire évoluer la méthode de calcul de la participation liée aux charges de l'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH)¹³.

La seule augmentation nette de ressources institutionnelles concerne la taxe additionnelle aux droits de mutation, dont le reliquat est versé tous les six ans, soit ici un versement de près de 73 000 euros.

3 - La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (brute et nette) permet de mesurer la capacité de la collectivité à financer ses investissements par ses excédents de fonctionnement. Exprimée en pourcentage des produits de gestion, la capacité d'autofinancement brute (avant remboursement de l'annuité en capital de la dette) devrait, pour une collectivité confrontée à des besoins d'investissement normaux, se situer au-delà de 15 %. En dessous de ce seuil, la situation financière de la collectivité présente une relative fragilité qui peut la conduire à s'endetter plus que de raison ou à différer des investissements pourtant nécessaires.

La CAF de la commune a connu une dynamique relativement erratique au cours de la période de contrôle. Très faible en début de période, la CAF brute a atteint en 2022 le seuil de 15 % des produits de gestion.

En 2021, la commune a fait le choix de renégocier ses emprunts par un remboursement anticipé. Cette opération a eu pour conséquence, d'une part, des pénalités financières liées à ce remboursement anticipé qui ont sensiblement diminué le montant de la

¹⁰ La commune dispose de revenus liés à la location de deux salles des fêtes (une dans chacune des anciennes communes), de plusieurs logements, d'un local loué pour l'exploitation d'un salon de coiffure et d'un cabinet médical.

¹¹ Les redevances sont essentiellement liées aux participations des familles pour la cantine scolaire.

¹² Données DGCL 2021 – les données DGCL 2022 n'étaient pas connues à la clôture de l'instruction.

¹³ Le titre pour 2022 sera émis au cours de cette année, dès validation des nouvelles modalités.

CAF brute, et d'autre part, une augmentation significative du montant de l'annuité en capital à rembourser qui, cumulée avec la baisse de la CAF brute, a engendré une CAF nette négative.

Tableau n° 6 : Evolution de la CAF brute et nette sur la période

En €	2019	2020	2021	2022
CAF brute	20 899	91 961	36 362	136 639
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>2,5 %</i>	<i>11,3 %</i>	<i>4,3 %</i>	<i>15,5 %</i>
Annuité en capital de la dette	47 827	49 883	418 682	47 492
CAF nette ou disponible (C)	-26 928	42 079	-382 320	89 148

Source : comptes de gestion de la collectivité

Les CAF brute et nette retrouvent en 2022 des niveaux plus satisfaisants mais cette dynamique devra se confirmer au cours des exercices à venir, afin de permettre le dégagement d'une capacité d'investissement suffisante pour les projets envisagés.

B - L'investissement

La collectivité ne dispose pas d'un programme prévisionnel d'investissement et ne procède pas à une planification dans ce domaine.

1 - Les dépenses d'investissement

La commune a transmis un état des dépenses d'investissement réalisées au cours de la période de contrôle. Ce document, s'il ne correspond pas exactement aux dépenses enregistrées dans les comptes annuels de la collectivité, permet toutefois de retracer les orientations de ses programmes d'équipement.

La commune a mandaté à ce titre près de 420 000 euros au cours de la période de contrôle, dont 220 000 euros pour des opérations de voirie. L'exercice 2021 a été particulièrement actif en matière d'opérations, conséquence du report d'opérations décalées par la crise sanitaire de 2020.

La commune planifie deux opérations significatives, dont la budgétisation n'était, à la clôture de l'instruction, pas achevée :

- la réfection de la toiture de l'église doit faire l'objet de recherche de subventions, notamment auprès de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC). Si les travaux n'ont pas fait l'objet de devis, la prestation de diagnostic par un cabinet d'architecte a, en revanche, été évaluée à hauteur de 20 000 à 30 000 euros selon les devis ;
- le projet de réhabilitation de l'école communale, dont le projet est détaillé ci-après.

Une opération de restructuration et extension de l'école de la commune doit être réalisée pour permettre l'accueil d'un volume supérieur d'élèves (et éviter ainsi le déport de ceux-ci vers les écoles d'autres communes) dans de meilleures conditions. Ce bâtiment est partagé avec l'ALSH, dont la compétence relève de l'intercommunalité.

Les études préalables ont conduit à déterminer deux scénarios d'implantation possibles (répartition du territoire entre école et ALSH), dont les évaluations financières

dépendent de la norme énergétique visée. En synthèse, le scénario 1 présente un coût total oscillant, selon les normes, entre 6 M€ et 7,1 M€, dont 2,9 M€ à 3,6 M€ restant à la charge de la commune, et le scénario 2 présente un coût de 6 M€ à 7,2 M€, dont 2,9 M€ à 3,7 M€ restant à sa charge.

Le reste à charge du projet de réfection de l'école demeure substantiel, et la commune devra, au regard de sa capacité d'autofinancement actuelle, recourir à un emprunt important pour financer cet investissement. Les conditions de financement du projet n'ont pas été abordées dans le document de présentation du projet, mais en l'état actuel de sa CAF brute, un emprunt de 2,5 M€ conduirait la capacité de désendettement de la commune à dépasser 18 ans, durée largement au-delà du seuil d'alerte habituellement retenu (10 ans environ).

La chambre relève qu'à ce stade, la commune a estimé que le projet n'était pas abouti financièrement. L'étude d'une possibilité de prise en charge plus large par l'intercommunalité, qui prévoyait, lors des études initiales, de ne financer le programme qu'à hauteur d'un montant allant de 200 000 à 400 000 euros (alors même que le projet visait conjointement l'école et l'ALSH – ce dernier étant de compétence intercommunale), est prévue par la commune.

La collectivité a par ailleurs affirmé lier la faisabilité financière du projet à un plafonnement de la participation communale à 1 M€, qui pourrait être partiellement financée par une cession d'actif d'un montant estimé à 150 000 €. La commune estime alors qu'elle aurait recours à un nouvel emprunt d'un montant de 850 000 €, ce qui porterait le seuil de désendettement à environ 9 années. La rénovation de ce bâtiment devrait par ailleurs permettre une économie en matière de frais de fonctionnement (remboursement des frais d'accueil au sein d'une autre commune et chauffage notamment).

2 - Le financement de l'investissement et l'endettement

La commune assumait le remboursement de quatre emprunts jusqu'en 2020. Elle a souhaité renégocier ces emprunts auprès d'un organisme unique de crédit, lui permettant ainsi de disposer d'un taux plus avantageux.

Elle a donc souscrit fin 2020 un nouvel emprunt de 435 000 euros pour une durée de neuf ans, et a procédé en parallèle à un remboursement anticipé de tous ses autres emprunts en cours.

Tableau n° 7 : Evolution de l'endettement de la commune

En €	2019	2020	2021	2022
Encours de dette du BP au 1 ^{er} janvier	520 730	466 175	406 910	417 665
Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	47 827	49 883	418 682	47 492
Nouveaux emprunts	0	0	435 752	0
Encours de dette du BP au 31 décembre	466 175	406 910	417 665	365 105
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années	15,4	2,8	8,6	1,9

Source : comptes de gestion de la collectivité

La renégociation de ses emprunts en 2021 a permis à la commune de limiter les frais financiers versés annuellement, qui sont passés de près de 20 300 euros en 2019 à 2 070 euros en 2022. Couplée au non-renouvellement d'un poste à la suite d'un départ à la retraite (soit un salaire annuel de 24 000 euros) et à la diminution des indemnités des élus (avec une économie évaluée à environ 68 000 euros en trois ans), cette renégociation a permis une économie non négligeable, y compris après prise en compte des indemnités exigées par les établissements de crédit pour remboursement anticipé.

Consciente de la fragilité de sa capacité d'autofinancement, la commune ne souhaite pas souscrire de nouvel emprunt jusqu'au bouclage du projet de réfection de l'école. La politique adoptée actuellement de résorption de la dette ne peut qu'être encouragée, les travaux à venir de la nouvelle école ne pouvant être que très partiellement financés par l'autofinancement. En effet, la conclusion de nouveaux emprunts pour financer le projet de rénovation de l'école conduirait inévitablement à une dégradation de l'endettement de la collectivité.

3 - Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement, soit les excédents cumulés, reste stable au cours de la période, oscillant entre 125 000 et 140 000 euros (avec un pic de 160 000 euros en 2020). La trésorerie reste néanmoins limitée à une soixantaine de jours de charges courantes. Au même titre que pour la CAF, la commune travaille à dégager une marge pour le fonds de roulement, le portant à près de 70 jours de charges courantes en 2022. La trésorerie suit la même trajectoire que le fonds de roulement, et nécessitera une confirmation de sa consolidation en 2023.

* * *

Sur la période, la chambre observe que la situation financière de la commune s'est traduite par une recherche d'une meilleure capacité d'autofinancement, par une maîtrise des charges de fonctionnement, dont il conviendra de confirmer le rétablissement dans les exercices à venir.

Avec une capacité d'autofinancement brute inférieure à 15 % des produits de gestion sur les trois premiers exercices de la période, voire très inférieure en 2019 (2,5 %) et 2021 (4,3 %), et un niveau d'endettement en cours de résorption, la situation financière de la commune à fin 2022 paraît fragile, ne laissant que peu de place au financement d'investissements importants tels que la rénovation de l'école municipale.