



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE D'ARGOL

(Département du Finistère)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 PRESENTATION DE LA COMMUNE.....	6
1.1 Une commune littorale à dominante agricole et forestière.....	6
1.2 Un regain démographique alimenté par un développement résidentiel	7
2 LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE.....	9
2.1 Un défaut de qualité comptable.....	9
2.1.1 L'absence de suivi du patrimoine.....	9
2.1.2 Des imputations erronées de subventions d'investissement perçues	12
2.1.3 L'altération de l'équilibre économique des opérations de lotissement.....	12
2.2 Une gestion budgétaire affectée par des approximations.....	13
2.2.1 Des documents budgétaires insuffisamment renseignés	13
2.2.2 Une qualité des prévisions budgétaires à améliorer	14
2.2.3 L'absence de comptabilité d'engagement	15
3 LES ENJEUX FINANCIERS	17
3.1 Une dégradation de l'autofinancement.....	17
3.1.1 Des produits de gestion dynamiques.....	17
3.1.2 Une augmentation des charges plus importante que celle des produits.....	20
3.2 Un effort d'investissement conséquent	22
3.3 Une capacité de désendettement dégradée	23
3.4 Les conditions d'un rétablissement de la situation financière à court terme.....	25
3.4.1 Une capacité d'autofinancement à rétablir.....	25
3.4.2 La nécessaire modération des investissements.....	26
ANNEXES.....	28
Annexe n° 1. Données générales.....	29
Annexe n° 2. Architecture budgétaire (2022)	30
Annexe n° 3. Situation financière – budget principal	31
Annexe n° 4. Situation financière – budget assainissement.....	34
Annexe n° 5. Produits de gestion - détails	35

SYNTHÈSE

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Argol. Motivé par une dégradation de la situation financière en 2022, ce contrôle a été limité à l'examen de la fiabilité des comptes et des enjeux financiers à compter de 2018.

Argol a entamé, dans les années 1990, une importante croissance démographique et compte aujourd'hui plus de 1 000 habitants. Ce développement s'est accompagné d'une progression de ses ressources fiscales qui lui a permis de combler l'écart la séparant de la moyenne des communes de populations comparables.

La commune s'est, au cours de la période examinée, engagée dans le développement des services offerts à sa population. Cette volonté s'est concrétisée par l'engagement de travaux conséquents et le déploiement de nouvelles prestations. Si la commune a recouru à l'emprunt pour couvrir ses dépenses d'investissement, elle n'a, en revanche, pas souhaité alourdir l'effort fiscal demandé à ses contribuables pour financer l'extension de son offre de services.

Il en a résulté un accroissement de ses dépenses de fonctionnement supérieur à celui de ses recettes de même nature, en dépit du dynamisme relatif enregistré par ces dernières. Le budget communal supporte aujourd'hui des charges de gestion sensiblement supérieures à la moyenne des communes de tailles comparables. Par ailleurs, si l'endettement a retrouvé le niveau observé en début de période, la capacité de remboursement de cette dette s'est fortement dégradée avec la contraction de l'excédent dégagé sur les recettes courantes. La situation financière n'était pas rétablie à l'issue de l'exercice 2023.

La commune devra, dans l'immédiat, s'efforcer de reconstituer sa capacité d'autofinancement et éviter tout recours à l'emprunt. Il lui reviendra, pour ce faire, d'optimiser ses services à la population et d'arbitrer entre la réduction de ses charges et la mobilisation de nouvelles ressources, notamment fiscales et tarifaires.

La commune devra également se doter des outils de gestion indispensables à l'amélioration de la fiabilité de ses comptes et de son pilotage budgétaire. Elle ne dispose pas, en effet, d'une vision suffisamment précise de son patrimoine ou de ses effectifs et n'est pas en mesure d'apprécier pleinement le bilan de ses opérations de lotissements.

Sa taille contraint les moyens de la commune et ne facilite pas la constitution, dans la durée, d'équipes dotées de toute la technicité administrative requise. Le partenariat mis en œuvre avec la communauté de communes Presqu'Île de Crozon - Aulne maritime pourrait être davantage exploité et développé pour améliorer la qualité de gestion.

Le transfert, en cours, de la compétence assainissement à l'intercommunalité appelle une attention particulière. En l'état actuel des compétences de cette dernière, la commune devra, en effet, conserver la gestion des eaux pluviales et assurer sur son budget propre les dépenses correspondantes, notamment le remboursement des emprunts contractés pour la mise en séparation du réseau.

RECOMMANDATIONS

- Recommandation n° 1.** : Prendre les dispositions nécessaires à la sécurisation et la conservation des données comptables..... 9
- Recommandation n° 2.** : Etablir les inventaires physique et comptable des immobilisations. 10
- Recommandation n° 3.** : Produire des annexes budgétaires complètes, fiables et conformes aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales. 14
- Recommandation n° 4.** : Mettre en place sans délai une comptabilité d'engagement répondant aux exigences légales et réglementaires..... 16
- Recommandation n° 5.** : Déterminer la participation de la commune de résidence aux frais de scolarité d'élèves non domiciliés à Argol et accueillis par l'école publique selon des modalités conformes aux dispositions de l'article L. 212-8 du code de l'éducation..... 20
- Recommandation n° 6.** : Etablir une analyse financière prospective et une programmation pluriannuelle pour évaluer sa capacité de financement et prioriser les investissements..... 27

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

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

INTRODUCTION

La commune d'Argol a été inscrite au programme des travaux de la chambre par arrêté modificatif du 19 septembre 2023.

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune a été ouvert par un courrier en date du 6 décembre 2023, adressé à M. Henri LE PAPE, unique ordonnateur en fonctions sur la période examinée.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 22 janvier 2024 avec M. LE PAPE.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié au maire d'Argol le 9 avril 2024. Des extraits du rapport ont fait l'objet d'une communication au président de la communauté de communes de Presqu'île de Crozon - Aulne maritime, ainsi qu'au maire de Landévennec.

M. LE PAPE a présenté ses éléments de réponse par un courrier en date du 25 avril 2024. Le maire de Landévennec a transmis sa réponse aux extraits qui lui avaient été adressés, le 26 avril 2024. Par un courrier enregistré le 6 mai, le président de la communauté de communes a indiqué qu'il n'avait pas d'observation à communiquer.

La chambre, lors de sa séance du 21 mai 2024, a arrêté ses observations définitives.

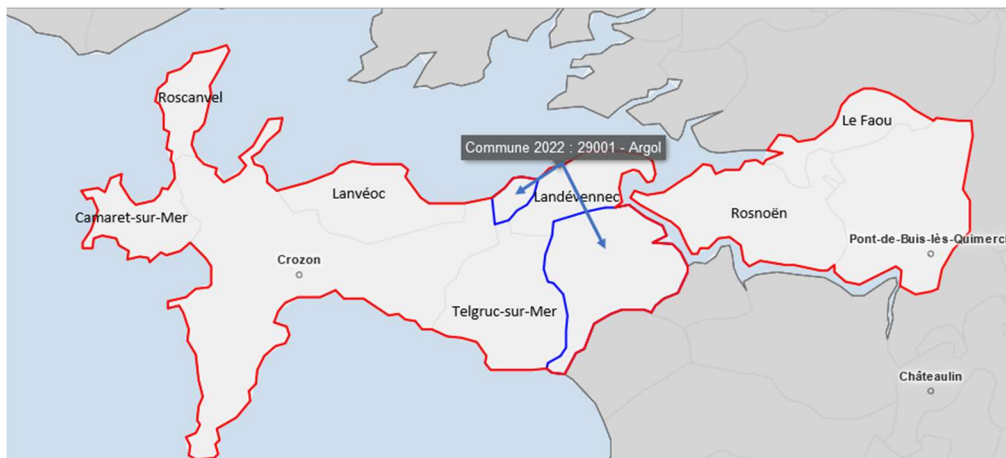
1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

1.1 Une commune littorale à dominante agricole et forestière

La commune d'Argol est située à l'entrée de la presqu'île de Crozon. Elle est l'une des dix communes de la communauté de communes de la Presqu'île de Crozon - Aulne maritime.

Le territoire communal est scindé en deux parties bordant la rade de Brest, pour l'une, et la baie de Douarnenez, pour l'autre. Sa façade orientale donne sur les rives de l'Aulne.

Carte n° 1 : Situation de la commune d'Argol au sein de l'ensemble intercommunal Presqu'île de Crozon - Aulne maritime



Source : chambre régionale des comptes d'après geoportail.fr.

L'occupation des sols est marquée par la très faible part des territoires artificialisés (1,4 % en 2018). La superficie agricole utilisée représente 30 % de la surface totale de la commune¹.

La commune est soumise aux dispositions du code de l'urbanisme visant à préserver le littoral².

Le conservatoire du littoral est propriétaire de parcelles au titre de sites protégés. Le territoire communal comprend trois espaces Natura 2000 et neuf zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique.

Argol fait partie des 44 communes adhérant au parc naturel régional d'Armorique et des huit communes de la réserve naturelle régionale des sites géologiques de la presqu'île de Crozon.

¹ La commune dispose, par ailleurs, d'une forêt domaniale de plus 180 hectares.

² Articles L. 121-1 à L. 121-37 issus de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

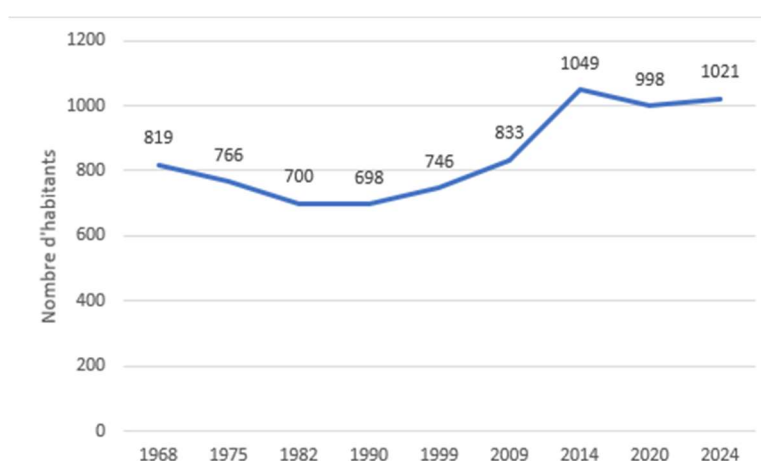
Par la nature de ses sols et la surface forestière, le territoire d'Argol présente une capacité importante d'absorption des gaz à effet de serre. Le schéma régional de cohérence écologique identifie le territoire d'Argol comme contributeur à la trame verte et bleue régionale.

La commune, couverte par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la Baie de Douarnenez et celui de l'Aulne, comprend des points de prélèvement pour l'alimentation en eau potable, ainsi qu'une usine de production.

1.2 Un regain démographique alimenté par un développement résidentiel

Au 1^{er} janvier 2024, Argol comptait 1 021 habitants. Depuis son point bas, enregistré en 1990, la population a augmenté de près de moitié pour se stabiliser autour du millier d'habitants. Sur la même période, l'évolution de la population de la communauté de communes de la Presqu'île de Crozon-Aulne maritime a été de 2,7 %³.

Graphique n° 1 : Évolution démographique



Source : chambre régionale des comptes d'après les données Insee.

Argol relève de la catégorie des communes rurales à habitat dispersé⁴. Sa densité démographique, de l'ordre d'une trentaine d'habitants par km², est inférieure d'un tiers à la moyenne des communes limitrophes.

En 2020, 20,3 % de la population totale avait moins de 15 ans⁵. L'indice de vieillissement était de 72 personnes âgées de plus de 65 ans pour 100 jeunes de moins de 20 ans, comparativement à un indice de 105 pour l'ensemble du Finistère⁶.

³ Source : Insee. La population de la communauté de communes s'établissait à 22 419 habitants en 2020.

⁴ Insee, La grille communale de densité à sept niveaux, paru le 5 janvier 2023.

⁵ Insee, dossier complet, commune d'Argol, novembre 2023.

⁶ Observatoire des territoires, Agence nationale de la cohésion des territoires.

Près des trois quarts des Argolais actifs travaillent dans d'autres communes⁷.

Le nombre de logements était, en 2020, de 721, dont 61,6 % à titre principal⁸. L'évolution du parc de logement a été portée par l'augmentation du nombre de résidences à titre principal, la part des résidences secondaires et logements occasionnels étant passée de 34,9 % à 30,4 % entre 2009 et 2020. Un village vacances familles (VVF) permet d'offrir 250 places d'hébergement touristique.

La part de la consommation d'espaces pour l'habitat a représenté 8,6 hectares sur un total de 9,9 hectares consommés, soit 86,2 %, au cours de la période 2009-2021⁹. Le plan local d'urbanisme intercommunal¹⁰ prévoit une augmentation de près de 150 du nombre de logements d'ici 2040. Celle-ci devra s'inscrire dans les limites de consommation d'espace prévues par l'objectif de « zéro artificialisation nette ».

⁷ Au sens de l'Insee. Cf. Insee, dossier complet, commune d'Argol, paru le 14 novembre 2023.

⁸ Soit 444 logements au titre de la résidence principale en 2020, source : Insee, dossier complet, commune d'Argol, paru le 14 novembre 2023.

⁹ Source : observatoire national de l'artificialisation des sols. 2009 constitue l'année de référence pour le calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, au sens de l'article 194 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets c'est-à-dire : la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné.

¹⁰ Plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat approuvé le 17 février 2020 et modifié le 16 mai 2022, p. 25.

2 LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

2.1 Un défaut de qualité comptable

La fiabilité des comptes constitue, pour les collectivités territoriales, une obligation de rang constitutionnel¹¹.

Le budget de la commune d'Argol était, en 2022, composé du budget principal, d'un budget annexe portant sur une opération d'aménagement et de deux budgets annexes relatifs aux services de l'assainissement collectif et non collectif.

Les mouvements de personnel enregistrés sur la période examinée et la perte irréversible de données liée à une difficulté d'ordre informatique n'ont pas permis à la chambre d'être en mesure d'apprécier pleinement la fiabilité des comptes.

L'absence d'agent affecté aux fonctions budgétaires et comptables a conduit à un conventionnement, en novembre 2021, avec la communauté de communes, afin de bénéficier de prestations de suivi minimum du budget et des comptes. La chambre relève positivement la mise en œuvre de cette coopération en matière budgétaire et comptable et invite les parties à l'étendre à d'autres domaines, comme l'archivage intermédiaire des pièces comptables.

Recommandation n° 1. : Prendre les dispositions nécessaires à la sécurisation et la conservation des données comptables.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique avoir mis en place l'équipement en matériel informatique nécessaire à la sauvegarde des données, ainsi que les process correspondants.

2.1.1 L'absence de suivi du patrimoine

- L'absence de la documentation incombant à l'ordonnateur

La réforme du cadre budgétaire et comptable du bloc communal, en 1997, visait à améliorer la lisibilité des comptes locaux, notamment en ce qui concerne la composition et l'évolution de l'actif.

¹¹ Constitution du 4 octobre 1958, art. 47-2, al. 2 : « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification ; il tient, à cet effet, des inventaires physique et comptable. Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, coïncider¹².

Le comptable a produit un état de l'actif valorisant à plus de 15 M€ le patrimoine communal. La commune n'a pas été en mesure de produire les inventaires physique et comptable détaillant la composition de ce patrimoine.

Par ailleurs, les travaux achevés, à l'instar de l'opération d'aménagement du centre bourg (0,36 M€), demeurent indument imputés à des comptes d'actifs provisoires. L'ordonnateur devra leur attribuer des numéros d'inventaire et transmettre au comptable les informations requises pour leur imputation aux comptes d'immobilisations appropriés.

La chambre invite la commune à mettre en place un suivi de son patrimoine et, notamment, à en établir l'inventaire, en se référant au guide produit à cet effet par le comité national de fiabilité des comptes locaux.

Recommandation n° 2. : Etablir les inventaires physique et comptable des immobilisations.

En réponse, l'ordonnateur indique que, depuis le contrôle, la mission d'inventaire du patrimoine communal a été confiée à un agent administratif.

- Le défaut de maîtrise de l'amortissement des immobilisations

Les communes de moins de 3 500 habitants ne sont pas tenues d'amortir leurs immobilisations. L'amortissement des subventions d'équipement versées constitue, toutefois, une dépense obligatoire pour l'ensemble des communes, sans restriction démographique. Sauf exception, ces subventions sont amorties sur une durée maximale de 5 ans¹³.

Au cas d'espèce, l'annexe afférente à la méthodologie utilisée pour l'amortissement des immobilisations fait référence à une délibération qui n'existe pas. Avant 2022, la collectivité a limité l'amortissement aux seules subventions d'investissement versées¹⁴. L'examen des comptes fait apparaître que 32 000 € de subventions d'investissement versées n'ont pas été amorties. En outre, aucun amortissement n'a été constaté en 2019.

Soumis à un régime distinct et faisant l'objet de budgets annexes, les services publics industriels et commerciaux sont, sauf exception (terrains, principalement) tenus d'amortir tous les biens nécessaires à leurs activités.

¹² Instruction budgétaire et comptable M57, tome 1, titre 3, chap. 1.

¹³ Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L. 2321-2 28° et R. 2321-1.

¹⁴ Amortissements étendus à certains biens corporels par délibération du 28 octobre 2022.

L'état de l'actif indique que les immobilisations acquises depuis 2013 par le service de l'assainissement collectif n'ont fait l'objet d'aucun amortissement. Cette absence d'amortissement a induit majoré le résultat d'exploitation du budget annexe d'un montant estimé à 20 000 €, pour le seul exercice 2021. Comme pour le budget principal, aucun amortissement n'a été constaté en 2019.

La chambre invite la commune à se conformer à ses obligations comptables avec davantage de rigueur.

- L'absence de valorisation distincte du réseau de collecte des eaux pluviales urbaines

La gestion des eaux pluviales correspondant à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales des aires urbaines constitue un service public administratif relevant des communes. Elle ne constitue pas une compétence obligatoirement exercée par les communautés de communes. En outre, s'agissant d'un service public administratif, son financement ne peut être assuré par une redevance perçue auprès d'utilisateurs identifiés mais doit donner lieu à une prise en charge par le budget principal de la collectivité ou du groupement compétent¹⁵.

Des dépenses afférentes aux réseaux d'eaux pluviales ont pu, par le passé, être imputées au budget annexe consacré au service d'assainissement. Cette situation, héritée, notamment, de la constitution de réseaux unitaires, a conduit à autoriser le financement du service dédié aux eaux pluviales au moyen d'une contribution forfaitaire du budget principal à ce budget annexe¹⁶.

La loi du 3 août 2018 a reporté au 1^{er} janvier 2026 la date limite de transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes. Le même texte a rendu facultatif, pour les communautés de communes, l'exercice de la compétence « gestion des eaux pluviales urbaines ».

Au cas d'espèce, les statuts de la communauté de communes de la Presqu'île de Crozon - Aulne maritime ont été modifiés, en 2022, pour fixer au 1^{er} janvier 2024 la date de reprise du service public d'assainissement collectif. Ils ne prévoient pas de transfert de compétence en matière d'eaux pluviales urbaines, qui demeurent, à ce jour, dans le champ d'intervention des communes membres.

La commune d'Argol a, au cours de la période examinée, procédé à la mise en séparatif du réseau de collecte des eaux pluviales. Les dépenses correspondantes, de l'ordre de plusieurs centaines de milliers d'euros, ont été imputées au budget propre à l'assainissement et financées, pour partie par des subventions et l'emprunt. Ces dépenses et recettes n'ont pas fait l'objet d'une identification permettant de les distinguer de celles consacrées à l'assainissement des eaux usées.

¹⁵ CGCT, art. L. 2226-1. Voir également réponse ministérielle à la question écrite n° 7723, publiée dans le JO Sénat du 23 novembre 2023, page 6566.

¹⁶ Circulaire du 12 décembre 1978 relative aux modalités d'application du décret n° 67-945 du 24 octobre 1967 concernant l'institution, le recouvrement et l'affectation des redevances dues par les usagers des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration, dont les dispositions sont toujours en vigueur. Cf. réponse à la question écrite n° 31875, publiée au JO Assemblée nationale le 27 octobre 2020, page 7495.

Les dépenses et recettes d'investissement consacrées au réseau d'eaux pluviales n'ont pas vocation, en l'état actuel des choses, à être transférées à la communauté de communes. Dans l'hypothèse où la gestion des eaux pluviales devrait être transférée à l'intercommunalité après modification de ses statuts, cette dernière serait, en tout état de cause, tenue de les distinguer dans ses comptes pour mettre en œuvre les dispositions relatives au financement du service précitées.

La chambre observe que la commune d'Argol devra, dans l'immédiat, s'efforcer d'identifier les immobilisations ainsi que les recettes de subvention, d'emprunt et de toutes autres natures qu'elle a consacrées aux eaux pluviales en vue de leur transfert au bilan de son budget principal. Ces informations devront être prise en compte lors de l'évaluation en cours des charges à transférer à la communauté de communes, afin d'éviter un alourdissement non justifié du prix de l'eau facturé aux usagers par cette dernière.

2.1.2 Des imputations erronées de subventions d'investissement perçues

Les subventions et fonds perçus et affectés à des opérations d'équipement sont comptabilisés distinctement, en fonction de leur provenance et de la destination à laquelle les a destinés la partie versante.

Entre 2019 et 2021, les montants perçus au titre de certains fonds (dotation de soutien à l'investissement local et dotation d'équipement des territoires ruraux) ont été imputés comme des subventions d'investissement (c/132) et non comme des fonds affectés par la loi à des dépenses identifiées (c/134). Le compte enregistrant les subventions perçues de la région a, par ailleurs, été parfois utilisé de manière aléatoire. Ces erreurs d'imputation ne permettent pas d'identifier les sources de financement dans les comptes de la commune.

Surtout, près de 0,18 M€ de subventions d'investissement perçues en 2021 ont été imputées, à tort, en section de fonctionnement. Cette erreur ponctuelle d'imputation a induit un résultat majoré de l'exercice 2021 et a nécessité un retraitement des comptes préalablement à l'examen de la situation financière.

2.1.3 L'altération de l'équilibre économique des opérations de lotissement

Assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les opérations de lotissement sont suivies dans des budgets annexes, afin de ne pas bouleverser l'économie du budget principal et d'individualiser les risques financiers qui les caractérisent. Pour toutes les communes, quelle que soit leur taille, la tenue d'une comptabilité de stocks pour le suivi de telles opérations d'aménagement de terrains est obligatoire¹⁷.

Au cours de la période examinée, la collectivité a réalisé deux opérations de lotissement de terrains¹⁸. La commune n'a pas mis en œuvre de comptabilité de stock, en méconnaissance des dispositions applicables précitées.

¹⁷ Instruction M14, tome 2, titre 1, chapitre 1, § 2.2.1.1 et titre 3, chapitre 4, § 4.

¹⁸ Lotissement Park Philipp et lotissement des cerisiers et des camélias.

La première opération a été clôturée en 2020. Inscrit à l'actif du budget principal, le terrain d'assiette n'a pas fait l'objet d'une cession au budget annexe. Il en résulte que le coût de revient de cette opération a été indument minoré de la valeur du terrain¹⁹ et que ce dernier figure toujours dans le patrimoine communal en dépit des ventes enregistrées au budget annexe.

La seconde opération d'aménagement s'est inscrite dans un projet global de requalification de quartier, engagé en 2017. La collectivité a fait l'acquisition de 32 200 m² de terrains, dans le cadre d'un portage par l'établissement public foncier de Bretagne, pour un montant total de 389 285 euros. Là encore, ces terrains d'assiette n'ont pas fait l'objet d'une écriture de cession du budget principal au budget annexe permettant d'intégrer leur valeur au coût de reviens de l'opération²⁰.

Cette deuxième opération pourrait présenter un déficit estimé à 50 000 € par la chambre.

L'assemblée délibérante peut faire le choix d'un prix de cession inférieur au coût de revient, le déficit de l'opération résultant d'une telle décision étant pris en charge par le budget principal.

La chambre observe cependant que, au cas d'espèce, le conseil municipal a déterminé les prix de cession des lots sans disposer de l'ensemble des informations nécessaires à l'appréciation des conditions de l'équilibre économique de l'opération.

2.2 Une gestion budgétaire affectée par des approximations

2.2.1 Des documents budgétaires insuffisamment renseignés

Les communes de moins de 3 500 habitants ne sont pas tenues d'organiser un débat d'orientations budgétaires (DOB) préalablement à l'adoption de leur budget²¹ ; l'absence de DOB au sein du conseil municipal d'Argol ne contrevient donc pas aux règles en vigueur.

La présentation et le vote du budget sont régis par les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT)²² et par des instructions budgétaires et comptables. L'instruction M14 décrit, notamment, les états à annexer au budget, qui ont vocation à préciser et compléter l'information des élus municipaux en vue de l'adoption des décisions budgétaires. Un éventuel défaut de présentation de ces annexes est de nature à fragiliser juridiquement les actes budgétaires²³.

¹⁹ Le prix de vente a été fixé à 50 euros / m² en 2019.

²⁰ Incidemment, la vente d'un même lot de ce deuxième lotissement a été enregistrée, en 2021, au budget principal, et, en 2022, au budget annexe. La régularisation de cette anomalie a été différée, faute de crédits disponibles. Une délibération modificative adoptée en décembre 2023 n'était pas exécutoire à la clôture du contrôle, en raison d'irrégularités.

²¹ CGCT, art. L. 2312-3.

²² CGCT, art. L. 2312-1.

²³ Cour administrative d'appel Paris, 14 avril 2005, n°00PA00301.

Au cas d'espèce, la présentation générale du budget primitif 2022 ne fait pas apparaître le rappel du budget précédent, contrairement à ce que prévoit l'instruction comptable en vigueur. Les budgets et comptes de la commune transmis aux élus préalablement aux séances du conseil municipal sont incomplets, avec la présentation d'éléments parfois incohérents.

Les états du personnel ne sont pas systématiquement renseignés ; les erreurs manifestes dans le décompte des équivalents temps plein (ETP) ne permettent pas d'apprécier la constitution et l'évolution des effectifs communaux sur la période examinée.

Les états de dette de 2021 ne comprennent pas les éléments de répartition par prêteur. Celui annexé au compte administratif 2022 expose des montants divergeant de ceux inscrits au compte de gestion. Les annexes relatives aux organismes de regroupement auxquels adhère la commune, à la liste des services individualisés dans un budget annexe ou à la liste des subventions versées, ne sont pas renseignées. Les décisions en matière de contributions directes ne sont, en 2022, annexées ni au budget, ni au compte administratif.

La chambre observe un défaut de rigueur dans la tenue de la documentation budgétaire et comptable de la commune.

Recommandation n° 3. : Produire des annexes budgétaires complètes, fiables et conformes aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur évoque des formations à venir du personnel communal dispensées par l'éditeur du logiciel de gestion financière.

2.2.2 Une qualité des prévisions budgétaires à améliorer

Les dispositions en vigueur prévoient que le budget est voté en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère. Le caractère prévisionnel des crédits inscrits au budget n'exonère pas l'ordonnateur d'évaluer sincèrement la capacité de la collectivité à exécuter les dépenses ou à percevoir les recettes. Une telle exigence conditionne, notamment, une mobilisation de l'emprunt appropriée au regard des besoins de financement ²⁴.

En fonctionnement, les recettes présentent des taux d'exécution supérieurs à 100 %. Les recettes de gestion ont été sous-estimées, en particulier en 2021 et 2022 (le retraitement de la subvention d'investissement imputée à tort en section de fonctionnement ne modifiant pas ce constat).

En investissement, des volumes conséquents de dépenses ont été annulés sur la période de contrôle, notamment près de 600 000 € en 2021 et 700 000 € en 2022.

²⁴ CGCT, art. L 1612-4.

S'agissant des annuités de dette, le remboursement d'un emprunt de 400 000 euros a été budgété en 2020, alors que ce dernier avait été souscrit cette même année pour une durée de deux ans. En 2022, le remboursement de cet emprunt a été effectué sans que le conseil municipal n'ait approuvé les crédits nécessaires. *A contrario*, 40 % des 100 000 euros budgétés en 2021 au titre du remboursement du capital emprunté ont été annulés, en dépit du caractère prévisible et sensible de cette catégorie de dépenses.

Au vu de la persistance et de l'ampleur des dépassements et annulations de crédits constatés, la chambre invite la commune à améliorer la qualité de ses prévisions budgétaires. Elle observe, par ailleurs, que les approximations relevées dans ce domaine tiennent en grande partie à un suivi insuffisant de l'exécution budgétaire et en particulier à l'absence de comptabilité d'engagement.

2.2.3 L'absence de comptabilité d'engagement

La comptabilité d'engagement

L'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales précise que le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses, selon les dispositions en vigueur²⁵. Cette disposition constitue une obligation quelle que soit la taille de la commune.

La comptabilité d'engagement, obligatoire pour les dépenses, consiste à réserver les crédits nécessaires au paiement des charges à venir. Dans la stricte limite des autorisations budgétaires votées par l'assemblée, les crédits concernés en fonctionnement et, le cas échéant, en investissement, sont ainsi « gelés » jusqu'à leur mandatement.

L'objectif attendu porte sur la garantie de la disponibilité des crédits pour permettre les mandatements qui résultent des engagements juridiques de la collectivité, au cours d'un exercice. La comptabilité d'engagement permet également de connaître, à tout moment :

- les crédits ouverts et les prévisions de recette ;
- les crédits disponibles pour engagement ;
- les crédits disponibles pour mandatement ;
- les dépenses et recettes réalisées.

La comptabilité d'engagement permet, au 31 décembre de chaque exercice, d'annuler les engagements prévisionnels devenus sans objet, d'établir l'état des dépenses engagées non mandatées et de reporter les crédits correspondants sur l'exercice suivant. Cette dernière opération permet de préparer et d'exécuter le budget de l'exercice suivant, en tenant compte des engagements juridiques pris au cours de l'exercice précédent. Le cas échéant²⁶, la comptabilité d'engagement permet de rattacher les charges à l'exercice.

²⁵ Arrêté du 26 avril 2016 relative à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics, pris pour l'application des articles L 2342-2, L. 3341-1 et L. 4341-1 du code général des collectivités territoriales.

²⁶ Le rattachement des charges à l'exercice constitue une obligation pour les communes de plus de 3 500 habitants. Les autres communes sont libres de mettre en œuvre cette procédure.

La commune d'Argol n'a pas mis en place de comptabilité d'engagement, ce qui est préjudiciable au pilotage budgétaire.

Faute de justificatifs des engagements, la chambre n'a, au surplus, pas été en mesure d'apprécier la sincérité des restes à réaliser figurant dans les états établis par l'ordonnateur.

La chambre invite la commune à se référer au guide de la comptabilité des dépenses engagées produit par le comité national de fiabilité des comptes locaux pour une mise en conformité avec les dispositions du code général des collectivités territoriales et celles de l'instruction budgétaire et comptable M57.

Recommandation n° 4. : Mettre en place sans délai une comptabilité d'engagement répondant aux exigences légales et réglementaires.

3 LES ENJEUX FINANCIERS

3.1 Une dégradation de l'autofinancement

Le budget principal a cumulé plus d'1M€ d'excédents sur la période examinée. Toutefois, le résultat de l'exercice a, dès 2022, enregistré un point bas, en deçà de 0,1 M€, inférieur de moitié à la moyenne des volumes constatés au cours des années précédentes.

Cette dégradation soudaine, amplifiée en 2023, a emporté celle de la capacité d'autofinancement, également divisée par deux. La capacité d'autofinancement (CAF) brute représentait 10 % des produits de gestion, en 2022, et moins de 6 %, l'année suivante. Le niveau atteint en 2022 aurait dû alerter les élus communaux, dans la mesure où cet indicateur est usuellement attendu à plus de 15 %. À titre de comparaison, les communes de taille comparable présentaient cette même année²⁷, une CAF brute de plus de 192 € par habitant, soit près du double de celle d'Argol (101 €). Compte tenu de la relative stagnation des charges financières supportées par le budget principal, cette situation résulte d'une augmentation des charges de gestion supérieure, en volume, à celle des produits de même nature.

3.1.1 Des produits de gestion dynamiques

En passant de 0,82 M€ (abstraction faite d'une recette ponctuelle de 0,95 M€ en provenance du budget lotissement) à plus de 1 M€ entre 2018 et 2023, les produits de gestion ont enregistré une progression de près de 0,2 M€ (soit plus de 20 %). Les deux tiers de cette progression tiennent à celle des produits fiscaux, qui constituent, par ailleurs, le principal poste de recettes de fonctionnement (40 % des produits de gestion).

L'augmentation du produit de la fiscalité directe résulte des évolutions cumulées des bases et des taux d'imposition. Les bases d'imposition sont indexées sur l'indice des prix à la consommation²⁸. Elles enregistrent, par ailleurs, une évolution physique du fait de nouvelles constructions ou d'améliorations du bâti existant. La fixation des taux d'imposition constitue le principal levier dont le conseil municipal dispose pour assurer l'équilibre de ses décisions budgétaires.

La période examinée a été marquée par une réforme de la fiscalité directe locale. La taxe sur le foncier bâti concentre désormais l'essentiel des ressources budgétaires potentiellement mobilisables par la commune.

²⁷ Données disponibles les plus récentes.

²⁸ Depuis la loi de finances du 30 décembre 2017, les valeurs locatives cadastrales servant de base d'imposition à la taxe foncière (et à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères) sont indexées sur l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) publié par l'Insee au mois de novembre précédant la taxation (1,1 %, en moyenne, entre 2018 et 2021, 3,4 %, en 2022, et 7,1 %, en 2023).

Suppression et compensation de la taxe d'habitation

Depuis 2020, seules les résidences secondaires et les logements vacants sont assujettis à la taxe d'habitation ; le taux d'imposition communal adopté en 2019 leur a été appliqué jusqu'en 2023²⁹.

La part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) a été transférée aux communes. Le taux d'imposition communal appliqué en 2021 (37,32 %) a résulté de l'agrégation du taux départemental (15,97 %) à celui de la commune (21,35 %).

Un dispositif (dit coefficient correcteur) a été mis en place pour neutraliser les effets de ce transfert de fiscalité. Il se traduit par une redistribution horizontale entre communes sur et sous-compensées.

Ce complément de ressources progresse chaque année en fonction du dynamisme des bases.

Le taux de taxe d'habitation en vigueur à Argol en 2019 était supérieur au taux moyen des communes de même strate. La commune avait, toutefois, instauré, en 2011, un abattement général des bases imposées au titre de cette même taxe. La part départementale transférée en 2020 étant inférieure au montant des ressources supprimées par la réforme, la commune, sous compensée, a bénéficié d'un produit complémentaire de près de 0,04 M€ au titre du coefficient correcteur.

Argol disposait, en début de période d'une assiette fiscale inférieure de plus de 20 % à la moyenne des communes de taille comparable (et de 7% à la moyenne départementale). Cette situation tenait à une moindre présence de locaux d'activité imposables et, en particulier, à l'absence totale d'établissements industriels sur le territoire communal. La commune compensait alors ce déficit de potentiel fiscal par une pression fiscale plus prononcée : ses taux d'imposition étaient supérieurs, respectivement, de près de 40% et de 20 % aux moyennes nationale et départementale.

Au cours de la période examinée, les bases d'imposition ont augmenté de 15% (et de 20 %, par habitant, du fait de la baisse de la population). Si la commune a bénéficié de l'indexation de son assiette fiscale sur l'inflation, cette progression est majoritairement imputable à l'expansion du parc de locaux d'habitation. Ses bases demeurent, certes, inférieures à la moyenne nationale. Cet écart s'est, toutefois, réduit des deux tiers, la commune n'ayant pas été affectée par la réforme de l'imposition des bâtiments industriels³⁰. Argol dispose, désormais, d'une assiette taxable supérieure à la moyenne des communes finistériennes de populations comparables³¹.

²⁹ En application de l'article 16 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

³⁰ Les bases d'imposition des locaux industriels taxées au titre de la taxe sur le foncier bâti ont été réduites de moitié par la loi de finances pour 2021.

³¹ Cette augmentation des bases taxables a également contribué à l'augmentation des produits issus de la taxe d'habitation et des allocations compensatrices instaurées avec la réforme. En outre, elle a également pour conséquence un accroissement de la contribution d'Argol au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

La commune n'a pas activé le levier fiscal, maintenant inchangés ses taux d'imposition. Le taux de la taxe sur le foncier bâti de 2022 correspond à la somme de celui adopté en 2019 et du taux départemental en vigueur lors du transfert de fiscalité. En septembre 2023, le conseil municipal a, en revanche, adopté le principe d'une majoration maximale du taux de taxe d'habitation sur les résidences secondaires³².

Le seul dispositif national d'indexation a conduit, en 2023, à une augmentation de plus de 7 % des bases d'imposition. Un relèvement de 1 % du taux d'imposition de la taxe sur le foncier bâti génèrerait, à ce jour, un produit fiscal supplémentaire pouvant être estimé entre 3 500 et 4 000 €.

Les ressources fiscales ont également été majorées de près de 0,04 M€ de produits perçus au titre du fonds départemental de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), signe du dynamisme du marché immobilier finistérien sur la période examinée.

Doublant sur la période pour atteindre 0,13 M€ en 2023, les ressources d'exploitation ont également contribué, à hauteur de 40 %, à la croissance des produits de gestion. Cette évolution résulte notamment d'une plus grande fréquentation des services périscolaires, ainsi que de l'augmentation des revenus issus des immeubles et, en particulier, de la maison médicale, mise en service en 2020. La gestion de la forêt domaniale, selon le plan établi par l'Office National des Forêts (ONF), a rapporté des produits occasionnels de ventes de coupes de bois (près de 40 000 € en 2022, contre 7 500 € en 2018).

Les ressources institutionnelles ont, en revanche, accusé un léger repli sur la période (- 0,02 M€). La commune dispose d'un potentiel financier (ressources fiscales et concours financiers de l'État) de l'ordre de 620 € par habitant, inférieur de plus de 20 % à la moyenne des communes de taille comparable (816 € par habitant). Combinée avec sa classification rurale, cette situation lui permet d'accéder aux enveloppes de péréquation de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Dotation de solidarité rurale (DSR) et dotation de péréquation lui procurent un quasi doublement de la dotation forfaitaire par habitant. L'augmentation de la DGF n'a, néanmoins, pas permis de compenser la réduction globale des autres participations perçues.

La chambre observe, par ailleurs, que la participation de la commune de Landévennec à la scolarisation d'enfants résidant dans cette dernière n'a pas été déterminée selon les dispositions applicables à la situation de ces élèves (cf. encadré).

³² Suite à la modification le décret du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

Les modalités de calcul inappropriées de la participation de la commune de Landévennec aux frais de fonctionnement de l'école publique d'Argol

L'article L. 212-8 du code de l'éducation définit les modalités de participation de la commune de résidence d'un enfant scolarisé dans l'école publique d'une autre commune. Ce forfait communal est établi en tenant compte des ressources de la commune de résidence, du nombre d'élèves de cette commune et du coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de l'ensemble des écoles publiques de la commune d'accueil effectivement supportées par cette dernière, à l'exception de celles relatives aux activités périscolaires. Le forfait doit faire l'objet d'un accord entre la commune d'accueil et celle de résidence. À défaut d'un tel accord, il est fixé par l'autorité préfectorale, après avis du conseil départemental de l'éducation nationale.

Au titre de l'année scolaire 2018-2019, un titre de recette d'un montant de 1 100 euros a été établi pour la participation de la commune de Landévennec à la scolarisation de 12 enfants domiciliés sur son territoire, par l'école publique d'Argol, soit moins d'une centaine d'euros par élève.

Au titre de l'année scolaire 2019-2020, cette contribution financière a été portée à 7 759 euros pour la scolarisation de neuf enfants domiciliés à Landévennec, soit près de 650 euros par élève.

Ce dernier montant résulte de la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 442-5-1 du code de l'éducation, applicables à la scolarisation d'enfants dans une école privée sous contrat située dans une commune dont ces derniers ne sont pas résidents. Ces dispositions ne sont, toutefois, pas applicables à la situation d'élèves d'autres communes, scolarisés à l'école publique d'Argol.

Questionné sur ce point, le maire de Landévennec s'est, pour sa part, référé aux dispositions appliquées aux enfants de sa commune scolarisés dans les écoles des autres communes voisines.

Les parties devront procéder à un nouveau chiffrage des montants effectivement dus à la commune d'Argol au titre de la période examinée et, pour l'avenir, faire usage des dispositions applicables à la situation.

Recommandation n° 5. : Déterminer la participation de la commune de résidence aux frais de scolarité d'élèves non domiciliés à Argol et accueillis par l'école publique selon des modalités conformes aux dispositions de l'article L. 212-8 du code de l'éducation.

3.1.2 Une augmentation des charges plus importante que celle des produits

Les charges de gestion ont augmenté de plus de 0,2 M€ pour s'établir à 0,9 M€ en 2023, enregistrant une augmentation de plus de 37 % sur la période examinée. Cette augmentation est concentrée sur les trois derniers exercices.

En augmentant de plus de 0,16 M€ pour dépasser 0,48 M€ en fin de période, les seules charges de personnel expliquent plus de 60 % de la hausse de l'ensemble des charges de gestion. Comme évoqué précédemment, les approximations de la documentation administrative communale ne permettent pas d'apprécier pleinement les causes de cette progression. Les données disponibles permettent, toutefois, d'estimer entre 11,5 et 12 équivalents temps plein (ETP) les effectifs employés sur l'année 2022 et à plus de 3 ETP leur augmentation sur la période.

Les revalorisations opérées dans le cadre du protocole « parcours professionnel, carrières et rémunérations » et de l'évolution du point d'indice³³ ont accentué la croissance des charges de personnel. Un nouveau régime indemnitaire a, en outre été mis en place dans des conditions juridiques contestables mais en cours de régularisation (cf. encadré).

En tout état de cause, la chambre observe que le budget communal supportait, en 2022, des charges de personnel supérieures de moitié à la moyenne des communes finistériennes de tailles comparables (437 € par habitant, contre 296 €).

L'augmentation de moitié des dépenses d'achats et de prestations de service constitue la seconde explication de l'accroissement des charges de gestion. Cette progression tient, selon toute vraisemblance, à la crise sanitaire et à l'inflation. La chambre observe, toutefois, que, là encore, la charge supportée par le budget communal s'avère supérieure de 40 % à la moyenne départementale (897 € par habitant, en 2022, contre 627 €)

Les indemnités versées aux élus ont été revalorisées, en application des dispositions de la loi dite « engagement et proximité ». Les montants alloués aux élus sont conformes au cadre juridique applicable. S'agissant des indemnités des adjoints au maire, les conditions nécessaires à leurs versements en bonne et due forme n'ont, toutefois, été respectées qu'à la suite de l'intervention de la chambre (cf. encadré).

Des régularisations opérées suite au contrôle de la chambre

Les indemnités allouées aux membres du conseil municipal sont, à l'exception de celle du maire, fixées par délibération lors de chaque renouvellement de l'assemblée dans les limites prévues par la Loi. S'agissant des adjoints au maire, elles sont conditionnées à l'exercice effectif des fonctions correspondantes. Cette condition s'apprécie, notamment, au regard des délégations délivrées par voie d'arrêté du maire. De telles délégations doivent être définies de façon suffisamment précise pour permettre d'établir l'effectivité de leur exercice par les intéressés. Par construction, le défaut de caractère exécutoire des actes sur lesquels sont fondées de telles indemnités fait obstacle à la validité de leur versement³⁴.

Lors de sa séance d'installation en 2020, le conseil municipal a fixé le montant des indemnités pour les quatre adjoints au maire, conformément aux dispositions précitées. Les arrêtés de délégations du maire n'ont, toutefois, pas été transmis à l'autorité préfectorale et n'ont, de ce fait, pas acquis le caractère exécutoire nécessaire à leur mise en œuvre. Les dépenses correspondant aux indemnités des adjoints nouvellement désignés ont, par conséquent, été payées sans être formellement appuyées de l'intégralité des justifications requises.

³³ Revalorisation de + 3,5% du point d'indice à la date du 1^{er} juillet 2022.

³⁴ CGCT, art. L. 2123-17 et suivant ; Conseil d'État, 1^{er} février 1989, Commune de Grasse, n°82231 : Lebon 42 et Conseil d'État, 29 avril 1988, commune d'Aix-en-Provence.

La situation a été rétablie à la suite du contrôle de la chambre avec l'accomplissement des démarches permettant aux actes administratifs arrêtant les régimes indemnitaires des adjoints au maire d'acquiescer le caractère exécutoire nécessaire à leur mise en œuvre. La rémunération des agents communaux est constituée d'un traitement, auquel le conseil municipal peut, par délibération, adjoindre des indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire³⁵.

Le régime indemnitaire des agents a, au cours de la période examinée, fait l'objet de plusieurs délibérations du conseil municipal d'Argol. Ces décisions ont irrégulièrement introduit deux éléments de rémunération non prévus par des dispositions législatives ou réglementaires. Une erreur matérielle a, par ailleurs, retardé la régularisation de la situation.

Ces cas de figure illustrent un défaut de maîtrise des fonctions administratives. La chambre rappelle que la formation des agents constitue l'un des éléments indispensables à une administration de qualité³⁶.

3.2 Un effort d'investissement conséquent

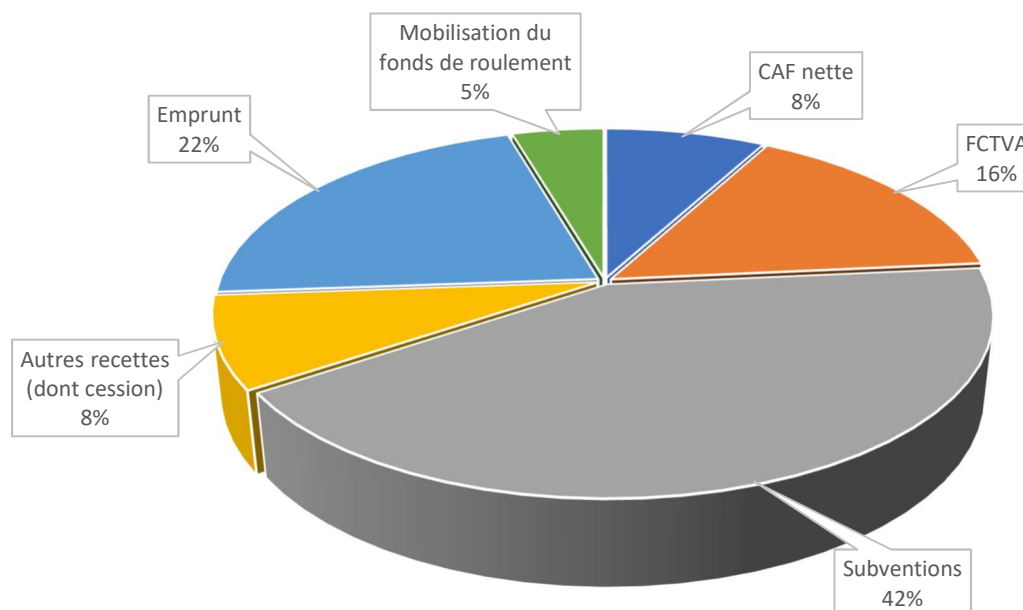
La commune a accumulé plus d'1 M€ d'autofinancement sur la période examinée³⁷. Plus de 70 % de cet autofinancement ont été affectés au remboursement du capital emprunté, le solde, soit moins de 0,3 M€, ayant contribué au financement des dépenses d'investissement.

Les investissements du budget principal ont été financés par des ressources diversifiées, comprenant plus de 40 % de subventions. Le programme de réaménagement du centre-bourg, initié au cours du mandat précédent, a bénéficié du plan de relance et de l'attribution de crédits au titre de la dotation spéciale pour l'investissement local (DSIL). Les emprunts souscrits (0,65 M€) ont constitué moins d'un quart des ressources mobilisées.

³⁵ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 20.

³⁶ La loi du 30 décembre 2023 visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie prévoit des dispositifs de formation dans ce sens (art. 5, codifié aux art. L. 422-34-1 et L. 451-6 du code général de la fonction publique).

³⁷ Données retraitées intégrant l'imputation de la DSIL en investissement.

Graphique n° 2 : Le financement des investissements 2018-2023 du budget principal

Source : CRC (données : comptes de gestion retraités).

La commune a mobilisé un volume de ressources globalement inférieur de 0,14 M€ à celui de ses dépenses d'investissement. Cette situation tient au remboursement anticipé, en 2022, de l'intégralité de l'emprunt relai souscrit en 2020 (0,4 M€), qui n'a pu être couvert par les ressources propres disponibles sur l'exercice (autofinancement, cessions d'immobilisations et FCTVA).

3.3 Une capacité de désendettement dégradée

Après avoir enregistré un point haut en 2020, l'endettement communal a retrouvé son niveau de début de période.

Les emprunts souscrits, classés « sans risque »³⁸, n'appellent pas d'observation.

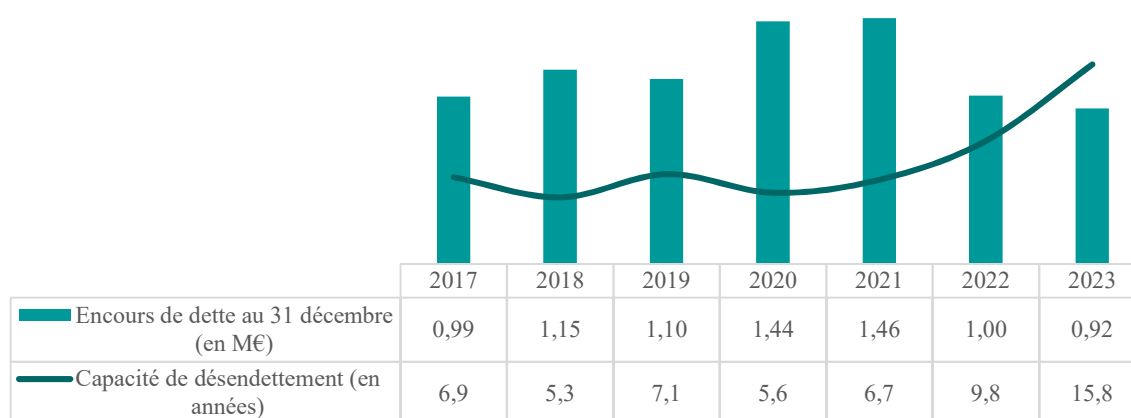
³⁸ Selon le classement arrêté dans la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales signée le 7 décembre 2009 et annexée à la circulaire interministérielle N°N05 IOCB1015077 du 25 juin 2010.

Tableau n° 1 : Encours de dette consolidé 2017-2023 (en €)

<i>Au 31 décembre</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Total, dont :</i>	1 644 574	2 033 255	1 941 219	2 428 564	2 410 789	1 913 631	1 642 501
<i>budget principal</i>	993 624	1 153 748	1 097 400	1 440 880	1 459 605	999 643	922 380
<i>budget assainissement</i>	650 950	879 507	843 819	987 684	951 184	913 988	720 121

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

Bien que la dette du budget principal ait retrouvé le niveau constaté en début de période, la capacité de désendettement de ce même budget a plus que doublé, pour atteindre 15,8 années, dépassant le seuil prudentiel de 12 ans³⁹. Conséquence de la dégradation de l'épargne brute, la situation constatée en fin de période doit inciter la commune à différer tout nouveau recours à l'emprunt dans l'attente du rétablissement de la capacité d'autofinancement à un niveau satisfaisant.

Graphique n° 3 : Évolution de la capacité de désendettement du budget principal

Source : CRC (données : comptes de gestion, CAF 2021 retraitée).

³⁹ La capacité de désendettement correspond au nombre d'années nécessaires pour rembourser la dette si la collectivité consacrait la totalité de sa capacité d'autofinancement à cette charge. La loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018 définit un seuil de référence prudentiel égal à 12 ans pour les communes.

Le budget assainissement a porté un effort d'investissement supérieur à 1,2 M€ HT. La mise en séparatif du réseau d'assainissement a donné lieu à la mobilisation d'un emprunt de 0,55 M€ sur 40 ans. Un emprunt relai de 0,18 M€ a également été encaissé en 2020 et intégralement remboursé en 2023.

Le recours à l'emprunt sur le budget assainissement s'est avéré prématuré et les montants mobilisés ont été, finalement, insuffisants pour couvrir la totalité des dépenses réalisées. Il en résulte qu'après avoir alimenté la trésorerie du budget communal, le budget annexe a ponctionné cette dernière. Si la situation était redressée, fin 2022, le budget assainissement n'a pas disposé de ressources stables suffisantes pour faire face aux échéances d'emprunt qu'il a supportées en 2023, l'annuité étant ponctuellement majorée du remboursement intégral de l'emprunt relai encaissé en 2020.

Le budget annexe du service public d'assainissement non collectif (SPANC) a, sur la période de contrôle, affiché une trésorerie indument majorée par la méconnaissance des schémas comptables applicables aux avances versées par le budget principal. Ces désordres ont, toutefois, porté sur des montants limités à quelques milliers d'euros. La situation comptable a, de surcroît, été régularisée en 2023.

Les budgets annexes lotissement et assainissement collectif ne disposent pas de compte courant. Leurs opérations de trésorerie sont enregistrées sur le compte au Trésor du budget principal et alimentent ou ponctionnent la trésorerie disponible sur ce dernier.

Alimentée par les emprunts affectés au budget assainissement et les ventes enregistrées sur le budget consacré aux lotissements, la trésorerie présentait un niveau très élevé en début de période. L'achèvement de ces opérations a ramené le volume des disponibilités à un montant correspondant à une centaine de jours de fonctionnement qui n'appelle pas d'observation.

3.4 Les conditions d'un rétablissement de la situation financière à court terme

3.4.1 Une capacité d'autofinancement à rétablir

La dégradation de la capacité d'autofinancement brute du budget principal résulte de la combinaison d'une stagnation des produits de gestion et d'une croissance des charges de même nature. Le prolongement de cette tendance pourrait, à terme, conditionner l'équilibre de la section de fonctionnement à la reprise du résultat de l'exercice précédent, par anticipation, dès le budget primitif.

La maîtrise des charges de gestion et, en particulier, des dépenses de personnel constitue le levier à privilégier pour rétablir la CAF.

Les charges de personnel ont dépassé 0,48 M€, malgré la suppression, à la rentrée 2023, d'un poste d'agent territorial spécialisé en école maternelle (ATSEM), consécutive à la baisse des effectifs scolaires.

L'organisation du pôle administratif et l'amplitude des horaires d'ouverture de la mairie⁴⁰ évoquées comme perspectives d'optimisation du temps de travail des agents concernés doivent être également envisagées. L'enjeu d'une réorganisation de l'accueil porte à la fois sur la maîtrise des charges (hors réduction des heures supplémentaires), sur la nécessité de dégager du temps pour le traitement des tâches comptables et administratives, ainsi que pour la formation et le partage de bonnes pratiques, notamment dans la perspective de la mise en place du compte financier unique⁴¹.

Les produits de gestion bénéficient d'une dynamique a priori favorable, principalement contrariée, en 2023, par le reflux des produits forestiers (30 000 € de recettes issues de coupes de bois de moins qu'en 2022). Pour la suite, l'évolution du marché immobilier et la progression de l'assiette fiscale taxée au profit de la commune rendent incertains les produits issus des différents dispositifs de péréquation (droits de mutation à titre onéreux et FPIC principalement).

Face aux incertitudes portant sur les recettes de fonctionnement, le relèvement de la pression fiscale devra, le cas échéant, être examiné pour assurer la couverture de l'évolution des charges par un supplément suffisant de produits. Une révision de la tarification des services proposés permettrait d'optimiser les recettes tout en adaptant les tarifs aux capacités contributives des usagers. L'installation d'un second médecin à la maison médicale contribuerait, enfin, opportunément à améliorer le modèle économique de l'opération⁴².

3.4.2 La nécessaire modération des investissements

En l'absence de mobilisation d'emprunt, le repli de l'endettement du budget principal amorcé en 2022 s'est confirmé en 2023. Toutefois, l'érosion de la capacité d'autofinancement a dégradé la capacité de désendettement, qui doit être désormais considérée comme non soutenable. La commune n'a, d'ailleurs, pas été en mesure de couvrir le remboursement en capital de la dette par des recettes courantes.

La prise en charge, par le budget principal, de la dette contractée par le budget principal pour financer le réseau de collecte des eaux pluviales accentuera cette dégradation de la situation financière.

Dans ces conditions, le rétablissement de la capacité d'autofinancement doit être accompagné d'une modération de l'investissement afin d'éviter tout recours à l'emprunt durant les prochaines années.

Si l'engagement de travaux lourds ne paraît pas envisagé à court terme, les besoins courants en matière d'entretien du patrimoine bâti doivent être anticipés. En outre, la forêt communale, endommagée, en octobre 2023, par la tempête Ciaran, devra être intégralement replantée. La dépense correspondante, non chiffrée à ce stade, sera, toutefois, précédée de la perception d'un produit de la vente de coupes de bois.

⁴⁰ Horaires d'ouverture de la mairie : de 9H00 à 12H00 et de 14H00 à 18H00, tous les jours de la semaine (17H30 le vendredi). Permanence téléphonique le mercredi de 9H00 à 12H00 et de 14H00 à 16H00.

⁴¹ Au plus tard pour l'exercice 2026. Article 205 de la loi n°20231322 de finances pour 2024.

⁴² Capacité prévue pour deux praticiens, un seul médecin en exercice à la date du 31 janvier 2024.

Les travaux de finition de voirie du lotissement des cerisiers et des camélias sont à prévoir, mais relèvent du budget annexe. Enfin, si des terrains restent disponibles pour de futurs lotissements communaux, les opérations ne pourront démarrer avant l'extension de la capacité de l'usine de traitement des eaux usées, dont le dimensionnement est en cours d'étude.

La chambre observe que la limitation à une centaine de milliers d'euros des dépenses d'équipement en 2023 n'a pas permis de couvrir ces dernières par des ressources levées au cours de l'exercice, occasionnant une nouvelle mobilisation du fonds de roulement. La commune pourrait être à nouveau amenée à mobiliser ses réserves en 2024.

Au vu des éléments disponibles début 2024, les investissements doivent rester modérés au cours des trois prochains exercices. Il appartient à la commune d'en préciser le chiffrage et de procéder aux arbitrages en matière de dépenses à réaliser et de ressources à mobiliser sur la base d'une analyse prospective pluriannuelle.

Recommandation n° 6. : Etablir une analyse financière prospective et une programmation pluriannuelle pour évaluer sa capacité de financement et prioriser les investissements.
--

ANNEXES

Annexe n° 1. Données générales.....	29
Annexe n° 2. Architecture budgétaire (2022)	30
Annexe n° 3. Situation financière – budget principal	31
Annexe n° 4. Situation financière – budget assainissement.....	34
Annexe n° 5. Produits de gestion - détails	35

Annexe n° 1. Données générales

Tableau n° 2 : Comparaison de la densité de population entre la commune d'Argol et les communes limitrophes

Communes	Densité (habitants au km ²)
<i>Argol</i>	31,45
<i>Crozon</i>	91,58
<i>Landévennec</i>	24,73
<i>Saint-Nic</i>	41,82
<i>Telgruc-sur-Mer</i>	74,30
<i>Trégarvan</i>	11,57
<i>Moyenne</i>	45,9

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données Insee, recensement de la population 2020.

Annexe n° 2. Architecture budgétaire (2022)

Tableau n° 3 : Structure du budget 2022

Libellé budget	Instruction	Nature du service	Dépenses réelles fonctionnement en €	%
<i>Budget principal</i>	M14	administratif	924 585	87 %
<i>Lotissement</i>	M14	administratif	120 034	11 %
<i>Assainissement collectif</i>	M49	industriel et commercial	21 847	2 %
<i>SPANC</i>	M49	industriel et commercial	838	0 %
TOTAL			1 067 304	100 %

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 4 : Budgets annexes - caractéristiques principales (en €)

Budgets annexes	Type de service	Autonomie financière	CAF brute 2023	CAF nette 2023	Subventions reçues du BP 2018-2023	Dépenses. équipement. 2018 à 2023	Etat
Assainissement collectif	SPIC	Non	47 577	-146 290	0	1,2 M	Tranféré 1 ^{er} janvier 2024
Spanc	SPIC	Oui					Tranféré 1 ^{er} janvier 2023
Lotissement P.P.Chêne	SPA	Non	Sans objet				Cloturé 24 janvier 2020
Lotissement des cerisiers et des camélias	SPA	Non					Reste 1 lot à commercialiser

NB: Non estimable en l'absence de comptabilité des stocks

Source : Comptes de gestion.

Annexe n° 3. Situation financière – budget principal*Source : CRC (données : comptes de gestion)***Tableau n° 5 : Performances financières annuelles 2018-2023**

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Produits de gestion (A)	916 727	851 019	890 838	968 183	1 012 344	1 010 715
<i>dont fiscalité totale (nette)</i>	411 654	434 500	457 606	503 212	543 530	567 296
<i>dont ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)</i>	82 223	91 983	113 102	169 646	161 274	132 710
<i>dont excédent lotissement</i>	95 000					
<i>dont ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	327 849	324 536	320 130	295 325	307 540	310 709
= Charges de gestion (B)	664 243	663 086	598 632	714 818	879 647	913 914
<i>dont charges à caractère général</i>	202 575	226 159	173 961	240 419	303 254	320 651
<i>dont charges de personnel</i>	321 264	328 678	319 470	374 173	444 762	480 939
<i>dont subventions de fonctionnement</i>	33 308	25 387	24 083	23 389	32 111	30 906
<i>dont autres charges de gestion</i>	107 097	82 862	81 118	76 837	99 521	81 419
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	252 484	187 933	292 206	253 365	132 696	96 801
<i>en % des produits de gestion</i>	27,5%	22,1%	32,8%	26,2%	13,1%	9,6%
+/- Résultat financier	-33 674	-33 595	-34 153	-32 555	-31 192	-26 174
<i>+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)</i>					-517	
<i>+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs</i>		-45	-2 571	-2 139	1 531	-12 248
= CAF brute	218 810	154 294	255 481	42 143	102 518	58 379
<i>en % des produits de gestion</i>	23,9%	18,1%	28,7%	36,0%	10,1%	5,80%
<i>- Dotations nettes aux amortissements</i>	9 773		9 773	9 773	9 773	14 854
= Résultat section de fonctionnement	209 037	154 294	245 708	228 445	92 745	43 526

NB après retraitement (imputation erronée au compte 7412 de trois subventions DETR/DSIL et conseil régional, d'un montant total de 178 445 euros en 2021 et imputation erronée de 16 164 euros au compte 713, alors que le montant avait déjà été imputé dans le budget annexe approprié).

Le retraitement par l'imputation des subventions d'investissement dans la section idoine et par la suppression d'une vente de terrain déjà imputée au sein du budget annexe, rend compte de la CAF réellement atteinte en 2021, en cohérence avec le montant de CAF des années précédentes.

Tableau n° 6 : Financement des investissements 2018-2023
(retraité des subventions d'investissement imputées en fonctionnement en 2021)

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>CAF brute</i>	218 810	154 294	255 481	218 672	102 518	58 379
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	39 876	56 348	56 520	66 276	459 962	77 263
= CAF nette ou disponible (C)	178 934	97 946	198 961	152 396	-357 444	-18 884
<i>Taxe d'aménagement</i>	4 303	19 400	11 020	8 243	6 369	4 750
<i>+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)</i>	30 920	33 183	94 517	98 407	152 639	84 333
<i>+ Subventions d'investissement reçues</i>	68 432	464 345	100 501	696 033		5 971
<i>+ Fonds affectés à l'équipement</i>			1 143	720	720	
<i>+ Produits de cession</i>	64 375	4 200			115 000	
<i>+ Autres recettes</i>					20 704	
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	168 029	521 128	207 181	803 404	295 432	95 055
= Financement propre disponible (C+D)	346 963	619 075	406 142	955 800	-62 012	76 171
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. txv en régie)</i>	41,8%	102,7%	51,2%	156,0%	-29,1%	76,7%
<i>- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	830 205	602 908	793 203	612 135	212 820	99 315
<i>- Subventions d'équipement</i>				39 853	4 240	3 120
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-483 242	16 166	-387 061	303 812	-279 072	-26 264
<i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	200 000		400 000	85 000		
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</i>	-283 242	16 166	12 939	388 812	-279 072	-26 264

Tableau n° 7 : Bilan fonctionnel (en €, non retraité)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement	526 674	243 432	259 598	319 273	724 249	445 177	427 900
Ressources stables, dont :	13 118 802	13 614 426	14 214 088	15 034 515	16 081 706	15 865 964	15 742 255
<i>Excédents antérieurs reportés</i>	2 501			46 736		64 950	164 763
<i>Résultat N</i>	134 834	209 037	154 294	245 708	403 508	92 745	43 526
<i>Dettes financières</i>	993 624	1 153 748	1 097 400	1 440 880	1 459 605	999 643	922 380
Immobilisations nettes	12 592 129	13 370 994	13 954 490	14 715 242	15 357 457	15 420 787	15 314 355
- Besoin en fonds de roulement	-440 700	-581 718	-176 314	59 509	-30 843	106 976	165 055
=Trésorerie nette	967 374	825 150	435 912	259 764	755 092	338 201	262 845
<i>En nbre de j. de charges courantes</i>	493	432	228	150	369	136	102
Dont contribution des budgets annexes	419 834	634 005	171 000	-62 302	-10 569	33 560	-170 245
<i>Assainissement</i>	313 089	542 024	121 364	-62 302	-10 569	15 744	-156 211
<i>Lotissements</i>	106 745	91 981	49 636			17 816	-14 034

Annexe n° 4. Situation financière – budget assainissement

Tableau n° 8 : Bilan fonctionnel (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement	321 494	548 706	-55 619	-68 868	-7 603	19 585	-126 595
<u>Ressources stables</u>	<u>1 106 881</u>	<u>1 337 798</u>	<u>1 452 347</u>	<u>1 784 774</u>	<u>1 861 901</u>	<u>1 914 265</u>	<u>1 750 721</u>
dont report à nouveau	-27 934	-30 753	-22 533	0	0	0	21 505
dont résultat	-2 819	8 220	51 225	23 063	2 418	42 978	38 950
dont FCTVA	136 248	138 649	138 967	143 459	261 384	261 384	267 870
dont subventions d'investissement reçues	199 988	191 727	290 421	451 428	444 712	491 295	476 182
dont dettes financières	650 950	879 507	843 819	987 684	951 184	913 988	720 121
<u>Immobilisations nettes</u>	<u>785 386</u>	<u>789 092</u>	<u>1 507 966</u>	<u>1 853 642</u>	<u>1 869 504</u>	<u>1 894 681</u>	<u>-1 877 317</u>
dont travaux en cours	79 554	106 938	825 812	1 218 786	1 258 326	122 475	-128 851
-Besoin en fonds de roulement (hors cpte de liaison avec BP)	8 406	6 682	-176 983	-6 566	2 966	3 832	29 616
=Contribution ou ponction sur la trésorerie	313 089	542 024	121 364	-62 302	-10 569	15 744	-156 211

Source : CRC (données : comptes de gestion).

Annexe n° 5. Produits de gestion - détails

Tableau n° 9 : Taxe sur le foncier bâti

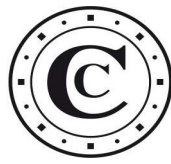
	2018	2022
<i>Population</i>	1 058	1 017
<i>Bases d'imposition communales (en €)</i>	802 968	923 462
<i>Taux d'imposition communal</i>	21,35	37,32
<i>Taux d'imposition départemental</i>	15,97	
<i>Produits (en €) (avant coefficient correcteur, pour 2022)</i>	171 522	345 178
<i>Evolution des bases communales</i>		15,0%
<i>dont indexation sur l'inflation</i>		6,8%
<i>dont évolution physique</i>		8,2%
<i>Bases par habitant (en €)</i>		
<i>Commune</i>	759	908
<i>Moyenne départementale</i>	820	894
<i>Moyenne nationale</i>	957	979
<i>Taux communaux</i>		
<i>Moyenne départementale</i>	18,11	34,63
<i>Moyenne nationale</i>	15,41	35,03
<i>Produits par habitant (en €)</i>		
<i>Commune</i>	162	339
<i>Moyenne départementale</i>	148	309
<i>Moyenne nationale</i>	147	343

Source : CRC (données : DGFIP, fiches AEFf).

Tableau n° 10 : Dotation globale de fonctionnement – détail (en €)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Dotation forfaitaire</i>	151 999	148 209	146 209	146 505	147 098	147 246
<i>Dotation de solidarité rurale</i>	85 819	86 651	93 563	99 003	106 158	113 208
<i>dont "cible"</i>	48 850	50 091	57 265	62 483	69 025	69 878
<i>dont "péréquation"</i>	36 969	36 560	36 298	36 520	37 133	43 330
<i>Dotation nationale de péréquation</i>	39 655	36 872	35 662	34 453	34 194	34 978
<i>Total</i>	277 473	271 732	275 434	279 961	287 450	295 432

Source : chambre régionale des comptes à partir du site DGCL et retraitement d'une subvention d'un montant de 4 104 euros imputée par erreur au compte 74121 (dotation de solidarité rurale).



Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>