



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE PLOUËR-SUR- RANCE

(Département des Côtes-d'Armor)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	7
1.1 Présentation générale.....	7
1.2 Les principales caractéristiques socio-démographiques.....	8
1.2.1 Une population en progression grâce à l'arrivée de nouveaux habitants mais vieillissante.....	8
1.2.2 Une population active et bénéficiant de revenus relativement élevés.....	9
1.3 L'organisation et le fonctionnement de la commune	11
1.3.1 L'exécutif et le conseil municipal	11
1.3.2 Les services communaux	12
1.3.3 Le patrimoine communal	12
1.3.4 Une information des citoyens à améliorer.....	13
2 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LE PILOTAGE FINANCIER.....	14
2.1 Une fiabilité des comptes à améliorer	14
2.1.1 Une comptabilité d'engagement incomplète.....	14
2.1.2 Une inscription des restes à réaliser à fiabiliser	15
2.1.3 L'absence d'intégration de certains travaux achevés	15
2.1.4 Des annexes aux comptes incomplètes	16
2.2 Un rapport d'orientations budgétaires sans dimension pluriannuelle	17
3 LA SITUATION FINANCIÈRE	18
3.1 Un cycle de fonctionnement qui ne permet pas à la commune de dégager un autofinancement suffisant.....	19
3.1.1 Des produits de fonctionnement en nette amélioration en 2023	19
3.1.2 Des charges de fonctionnement en augmentation régulière	22
3.1.3 Des soldes intermédiaires de gestion fragiles	24
3.2 Des dépenses d'investissement soutenues, financées pour moitié par l'emprunt	26
3.3 Une situation bilancielle qui demeure fragile.....	28
3.3.1 Le poids croissant de la dette	28
3.3.2 Un fonds de roulement en net recul	29
3.4 Le budget annexe du port	30

4 LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES JUSQU'EN 2028	31
4.1 Les projets d'investissement de la commune	31
4.2 Les perspectives financières selon deux scénarios.....	32
4.2.1 Une évolution « au fil de l'eau » qui ne permet pas de financer l'ensemble des investissements dans les conditions définies par le ROB 2025.....	33
4.2.2 Une projection visant à un financement plus équilibré des investissements prévus dès 2025, grâce à un accroissement de l'épargne.....	36
4.2.3 La recherche de nouvelles marges de manœuvre pour consolider la situation financière de la commune.....	37
4.3 Conclusion sur la situation financière	38
ANNEXES.....	39
Annexe n° 1. Éléments de fiscalité de la commune de Plouër-sur-Rance, de 2019 à 2023	40
Annexe n° 2. Chiffres clés du budget annexe du port.....	41
Annexe n° 3. Points de contrôle – Fiabilité des comptes	42
Annexe n° 4. Réponse de l'ordonnateur.....	43

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bretagne a examiné la gestion budgétaire et la situation financière de la commune de Plouër-sur-Rance pour les années 2019 et suivantes.

Commune costarmoricaine littorale de 3 575 habitants, Plouër-sur-Rance est située au cœur du triangle constitué par les trois villes de Saint-Malo, Dinard et Dinan. Après avoir fortement augmenté depuis 1969, sa population tend à se stabiliser et la part des personnes de plus de 60 ans augmente depuis une dizaine d'année. La proportion de cadres est plus importante et le revenu disponible plus élevé que la moyenne départementale.

Malgré ce contexte socio-économique plutôt favorable, la commune dispose de recettes fiscales peu élevées. Le produit fiscal par habitant¹, de 356 € en 2023, est inférieur de plus de 42 % à la moyenne des communes bretonnes de même strate (3 500 à 4 999 habitants), qui s'établit à 507 €.

La faiblesse des bases imposables, conjuguée à des taux d'imposition relativement faibles, expliquent cette situation, et n'ont pas permis à la commune de dégager un autofinancement suffisant pour financer ses projets de manière équilibrée. Or, elle a investi, entre 2019 et 2024, plus de 7 M€ en dépenses d'équipement, qu'elle a dû financer à 49 % par des emprunts et à 37 % par d'autres ressources extérieures (subventions...).

La commune a décidé en 2023 d'augmenter les taux de ses impôts locaux qui n'avaient pas évolué depuis une décennie, ainsi que les tarifs des services communaux. Cette action lui a permis de redresser son excédent brut de fonctionnement et son autofinancement brut. Néanmoins, les équilibres financiers demeurent fragiles, notamment en raison du poids important de la dette, et ne permettront pas à moyen terme de financer l'ensemble des projets d'investissement. Outre l'aménagement de voiries, la commune s'est en effet engagée dans deux opérations d'envergure, la réhabilitation d'une friche commerciale avec construction d'un tiers-lieu, représentant un investissement de 0,61 M€ TTC, et la réalisation d'un écoquartier à vocation largement d'habitat social, pour lequel elle devra prévoir une subvention d'équilibre, qu'elle espère réduire de 0,96 à 0,45 M€ TTC en modifiant le projet.

La commune ne pourra pas financer tous ces investissements à ressources constantes. Si elle veut éviter d'alourdir un endettement déjà important, elle devra s'abstenir d'emprunter à nouveau, et trouver de nouvelles marges de manœuvre, par une augmentation de l'épargne et donc des produits de gestion (fiscalité et tarifs communaux). Une augmentation supplémentaire du produit des principales taxes (simulée à 20 % selon les hypothèses retenues par la chambre) permettrait un financement pérenne de ces investissements. Le produit fiscal par habitant (pour les 3 taxes locales) qui atteindrait alors environ 473 € resterait néanmoins inférieur à la moyenne de la strate (516 € en 2023).

¹ Produit des 3 principales taxes (THRS, TFPB et TFPNB), hors fiscalité reversée.

RECOMMANDATIONS

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

- Recommandation n° 1.** : Compléter le règlement intérieur pour, d'une part, le mettre à jour des règles relatives aux procès-verbaux des séances du conseil municipal et, d'autre part, compléter les dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêt. 11
- Recommandation n° 2.** : Actualiser les modalités de mise en place des cycles de travail. ... 12
- Recommandation n° 3.** : Doter la commune d'un schéma directeur immobilier..... 13
- Recommandation n° 4.** : Respecter les obligations fixées par le code général des collectivités territoriales en matière d'information budgétaire et financière des citoyens. 13
- Recommandation n° 5.** : Tenir une comptabilité d'engagement répondant aux exigences fixées par l'instruction budgétaire et comptable M57. 15
- Recommandation n° 6.** : Intégrer dans le rapport d'orientations budgétaires une programmation pluriannuelle des investissements, comportant une prévision des recettes et des dépenses. 17
- Recommandation n° 7.** : Procéder à la vérification de l'assiette taxable des propriétés bâties. 37

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

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

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Plouër-sur-Rance à compter de l'année 2019.

Ce contrôle a porté sur la gestion budgétaire et la situation financière de la commune.

Il a été ouvert par lettres du 8 novembre 2024.

L'entretien de début de contrôle s'est tenu avec le maire, M. Godet, le 29 novembre 2024.

L'entretien de clôture prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 5 février 2025 avec M. Godet, maire de la commune depuis 2020, et M. Simon, son prédécesseur.

La chambre, lors de sa séance du 27 février 2025, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 19 mars 2025 au maire de Plouër-sur-Rance, qui en a accusé réception le 24 mars 2025. La partie qui le concerne a été adressée à l'ancien maire, qui en a accusé réception le 20 mars 2025. Le maire de Plouër-sur-Rance a répondu le 18 avril 2025. L'ancien maire n'a pas adressé de réponse.

Après avoir examiné la réponse reçue, la chambre, lors de sa séance tenue le 22 mai 2025, a arrêté ses observations définitives.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1 Présentation générale

Située à l'est du département des Côtes-d'Armor, Plouër-sur-Rance est une commune rurale qui s'étend sur une superficie de 19,89 km².

Carte n° 1 : Commune de Plouër-sur-Rance



Source : Observatoire des territoires.

Avec ses 3 575 habitants², la commune fait partie de Dinan Agglomération, qui comprend plus de 105 000 habitants et regroupe 65 communes.

Située dans l'estuaire de la Rance, Plouër-sur-Rance est une commune littorale, avec 16 km de côtes. Elle dispose d'un port de plaisance de 240 emplacements auxquels s'ajoutent 217 mouillages répartis dans quatre zones dédiées.

Elle fait partie de l'aire d'attraction de la commune de Saint-Malo, qui se trouve à environ 30 minutes en voiture. Grâce à son implantation en bordure de la RN 176, Plouër-sur-Rance se situe également à proximité immédiate des villes de Dinan et Dinard (16 et 20 minutes).

² Donnée Insee au 1^{er} janvier 2024.

Avec 174 habitants/km², la commune se caractérise par une densité de population nettement supérieure à celle du département, qui s'établit à 88 habitants/km². Elle est majoritairement recouverte de terres agricoles et d'espaces naturels, avec une urbanisation concentrée autour du centre-bourg.

L'offre éducative sur la commune se compose d'un groupe scolaire et d'un collège publics, auxquels s'ajoutent une école et un collège privés.

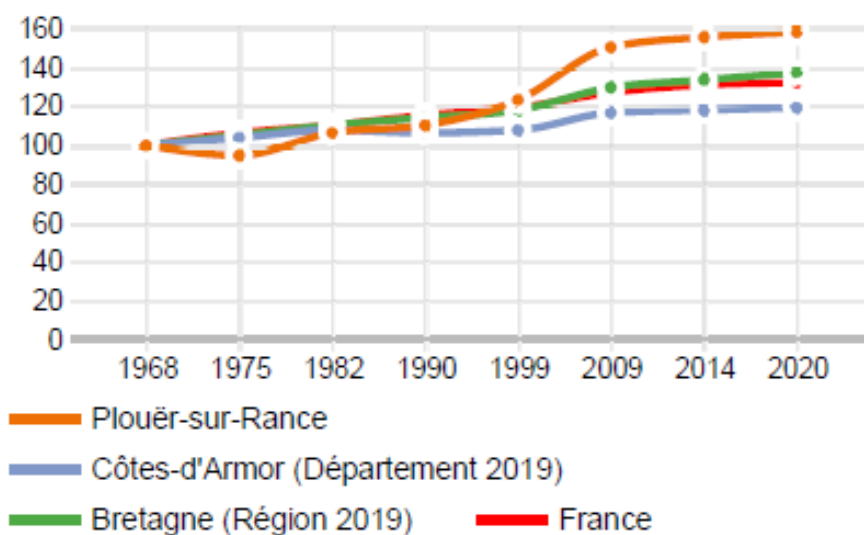
La commune dispose d'une médiathèque, d'espaces ludiques en plein air, d'un centre de loisirs (géré par Dinan Agglomération), et d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) géré par le centre communal d'action sociale.

1.2 Les principales caractéristiques socio-démographiques

1.2.1 Une population en progression grâce à l'arrivée de nouveaux habitants mais vieillissante

Après avoir subi une baisse entre 1891 et les années 1960, la population de Plouër-sur-Rance a progressé de plus de 69 % depuis 1975, passant de 2 113 à 3 575 habitants. Sa dynamique est beaucoup plus élevée que la moyenne du département, où la population n'a progressé que de 15 % sur la même période.

Graphique n° 1 : Évolution comparée de la population depuis 1968



Source : France Découverte, Géoclip sur la base des données Insee.

Cette croissance continue est due à un solde migratoire positif³, le solde naturel de la commune étant négatif (la courbe des décès dépasse celle des naissances).

En 2021, 17,3 % de la population communale était âgée de moins de 15 ans, mais cette part a diminué de plus de 4 points depuis 2010, alors que, dans le même temps, la part des plus de 60 ans a progressé de près de 6 points. La tranche des 45 à 60 ans demeure prédominante à Plouër-sur-Rance, de manière plus marquée qu'au niveau départemental.

Tableau n° 1 : Répartition de la population de Plouër-sur-Rance

Population	Plouër-sur-Rance en 2010	Plouër-sur-Rance en 2021	Côtes d'Armor en 2021	Bretagne en 2021	France en 2021
< 15 ans	21,7 %	17,3 %	16,3 %	16,8 %	17,6 %
15 à 60 ans	53,1 %	51,5 %	49,8 %	53,6 %	55,8 %
> 60 ans	25,3 %	31,2 %	33,9 %	29,6 %	26,6 %

Source : Tableau CRC sur la base des données Insee

La population de Plouër-sur-Rance a ainsi connu un vieillissement assez marqué en dix ans. La part des plus de 60 ans (31,2 %) est supérieure à la moyenne nationale (26,6 %), et la part des moins de 30 ans (29,3 %) inférieure (35,1 %).

L'habitat sur la commune se compose presque exclusivement de maisons individuelles (94,2 %), occupées par leurs propriétaires (80,8 %). Le nombre de logements a progressé de 7,8 % en dix ans. En 2021, 17,1 % des logements étaient des résidences secondaires⁴, contre 10 % au niveau national. Ce taux est proche de celui constaté dans les communes littorales (18 %). 6,3 % des logements étaient vacants⁵.

1.2.2 Une population active et bénéficiant de revenus relativement élevés

En 2021, la population de Plouër-sur-Rance comptait 77,3 % d'actifs⁶, dont 70,9 % en emploi, soit un niveau supérieur à la moyenne départementale et régionale (67 %). Le taux de chômage était de 6 %⁷ en 2023, proche de la moyenne départementale (6,3 %).

En 2021, l'indice de concentration de l'emploi⁸ était de 61,7 % pour la commune⁹, illustrant sa fonction plutôt résidentielle.

³ Le solde migratoire est positif lorsque le nombre de nouveaux habitants qui arrivent de l'extérieur du territoire est supérieur au nombre d'habitants qui le quittent.

⁴ Soit 337 logements, données Insee.

⁵ Soit 124 logements, données Insee.

⁶ Soit 1 575 sur 2 038 (population de 15 à 64 ans), donnée Insee.

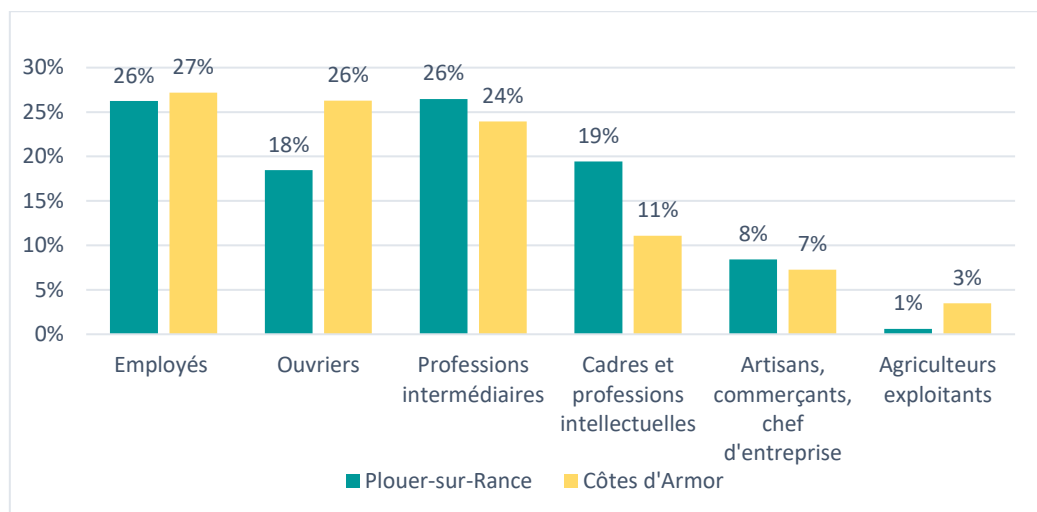
⁷ Données 2023 pour la zone d'emploi de Dinan, donnée Insee.

⁸ L'indicateur de concentration d'emploi est égal au nombre d'emplois dans la zone pour 100 actifs ayant un emploi et qui résident dans la zone.

⁹ Donnée Insee : en 2021, 903 emplois sont recensés sur le territoire de Plouër-sur-Rance, pour 1 462 habitants de la commune ayant un emploi.

S'agissant du profil socio-professionnel des habitants de Plouër-sur-Rance, la part des cadres dans la population active (11,2 %) est nettement supérieure à celle constatée au niveau départemental (5,8 %) et la catégorie des ouvriers moins représentée (18 % contre 26 %).

Graphique n° 2 : Emplois occupés par les actifs de Plouër-sur-Rance



Source : Graphique CRC sur la base des données Insee.

En cohérence avec les caractéristiques de la population active, la médiane du revenu disponible des habitants de la commune s'établit à un niveau élevé, de 25 740 €¹⁰. La part des ménages fiscaux imposés (57 %) est également nettement plus importante que la moyenne (7,7 points de plus que le niveau départemental).

Tableau n° 2 : Comparatif du revenu disponible et part des ménages imposés, année 2021

	Plouër-sur-Rance	Intercommunalité (Dinan Agglomération)	Département Côtes d'Armor	Région Bretagne
Médiane du revenu disponible	25 740 €	22 900 €	22 670 €	23 240 €
<i>Nombre de ménages fiscaux</i>	1 484	47 544	281 440	1 528 180
<i>Part des ménages fiscaux imposés</i>	57,0 %	49,6 %	49,3 %	51,7 %

Source : Données Insee.

¹⁰ Année 2021, donnée Insee.

1.3 L'organisation et le fonctionnement de la commune

1.3.1 L'exécutif et le conseil municipal

Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune¹¹. Celui de Plouër-sur-Rance est composé de 27 élus. Il se réunit très régulièrement (plus de huit séances par an en moyenne sur la période examinée).

Par délibération du 16 juin 2020, il a adopté son règlement intérieur, qui était alors conforme aux dispositions du CGCT.

Toutefois, il doit aujourd'hui être mis à jour pour tenir compte des modifications introduites par l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021¹², notamment sur le contenu et la publicité du procès-verbal de séance. L'annexe traitant des conflits d'intérêt pourrait également être complétée en reprenant les termes de l'article L. 2131-11 du CGCT¹³ et en prévoyant un dispositif opérationnel de prévention de ces conflits, qui se matérialiserait par un engagement écrit de l'ensemble des élus¹⁴.

Recommandation n° 1. : Compléter le règlement intérieur pour, d'une part, le mettre à jour des règles relatives aux procès-verbaux des séances du conseil municipal et, d'autre part, compléter les dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêt.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire s'est engagé à mettre en œuvre rapidement cette recommandation. Il précise que la commune a désigné trois référents déontologues en 2023.

Par délibération du 2 juin 2020, le conseil municipal a, comme le permet la loi, délégué une partie de ses pouvoirs au maire¹⁵. Celui-ci a reçu délégation pour la plupart des matières qui pouvaient être déléguées¹⁶, le conseil conservant toutefois les décisions relatives à la dette (souscription d'emprunts et de lignes de trésorerie). La mise en œuvre de ces délégations fait l'objet d'un compte-rendu oral lors de chaque conseil municipal.

À des fins de transparence et de traçabilité, ce compte-rendu pourrait faire l'objet d'un relevé des décisions prises, intégré dans les procès-verbaux des conseils municipaux¹⁷, permettant une information plus complète sur la teneur des actions entreprises, d'autant plus importante que les délégations accordées au maire sont larges.

¹¹ Article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

¹² Modifications codifiées à l'article L. 2121-15 du CGCT.

¹³ qui dispose que sont « *illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressé à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* »

¹⁴ Engagement à prendre connaissance des principes déontologiques énoncés dans la Charte de l' élu local et à les respecter, à faire connaître sans délai au maire [ou au conseil municipal s'il s'agit du maire] et au déontologue tout intérêt particulier susceptible d'interférer avec son action et à prendre toutes les dispositions utiles pour mettre fin à la situation de conflit d'intérêts qui en résulterait, à s'abstenir de prendre des mesures pour s'accorder un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation de son mandat.

¹⁵ Possibilité offerte par les articles L. 2122-22 et 23 du CGCT ; le maire doit rendre compte à l'assemblée délibérante des décisions prises dans le cadre de ces délégations.

¹⁶ Le maire a reçu délégation pour 22 matières sur les 29 possibles citées à l'article L. 2122-22 du CGCT.

¹⁷ Le compte-rendu doit permettre à tout lecteur de connaître la nature des décisions prises.

Le maire prépare et exécute les décisions du conseil municipal ; il est le chef de l'administration communale. Dans ce cadre, il peut déléguer une partie de ses pouvoirs à ses adjoints et à des conseillers municipaux. C'est le cas pour huit adjoints¹⁸, et trois conseillers délégués, dans diverses matières.

Les indemnités versées aux élus respectent le plafond légal.

1.3.2 Les services communaux

Au 31 décembre 2024¹⁹, la commune comptait 29,04 agents équivalents temps plein (ETP), rémunérés sur son budget principal. Elle emploie également deux agents au service du port (budget annexe).

Le taux d'administration de la commune s'établit à 8,7 agents pour 1 000 habitants en 2024, soit un niveau nettement inférieur à la moyenne nationale (12,6 au 31 décembre 2021) des communes de la même strate démographique (3 500 à 4 999 habitants)²⁰.

Une délibération du 20 septembre 2022 a porté la durée annuelle du temps de travail des agents communaux de 1 580 heures (délibération du 21 mars 2002) à la durée légale de 1 607 heures par an.

Compte tenu de cette modification, une mise à jour du protocole d'accord qui fixe les cycles de travail doit être engagée et validée par le conseil municipal, conformément à l'article 4 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

Recommandation n° 2. : Actualiser les modalités de mise en place des cycles de travail.

1.3.3 Le patrimoine communal

Le patrimoine communal est important, comprenant principalement :

- la mairie ;
- la médiathèque « Le champ des mots » ;
- le bâtiment abritant la Poste ;
- deux salles communales : la salle des fêtes (d'une capacité de 300 convives) et la salle Bel Air (comprenant la ludothèque) ;
- la maison des associations ;
- une salle omnisports ;
- divers équipements sportifs dont un complexe tennistique (3 courts couverts et un court extérieur), un boulodrome, un terrain de moto-cross/VTT cross/skate park, une salle d'arts martiaux ;

¹⁸ Six adjoints jusqu'en juin 2020.

¹⁹ D'après les annexes « état du personnel » des comptes financiers uniques du budget principal et du budget annexe du port pour l'année 2024.

²⁰ Ministère de l'intérieur – DGCL : les collectivités locales en chiffres 2023 – partie 8 fonction publique territoriale : page 113

- l'église Saint-Pierre et Saint-Paul, datant du début du XVIII^{ème} siècle, et la chapelle de la Souhaitier ;
- un groupe scolaire (école maternelle et élémentaire), un accueil périscolaire et une cantine scolaire ;
- des ateliers techniques ;
- un port de plaisance comportant 240 emplacements sur pontons, 217 mouillages et une capitainerie ;
- divers locaux à destination locative : trois cellules médicales, trois logements, deux logements d'urgence, un local jouxtant la salle des associations, une maison d'habitation (vendue en 2025).

Un important programme de rénovation, non prévu au début du mandat, a été mené en 2022-2023 sur la toiture de l'église.

D'autres travaux seront à prévoir (à partir de 2026), pour réhabiliter le bâtiment qui abrite le restaurant scolaire, ainsi que pour améliorer la performance énergétique des autres bâtiments communaux.

D'une manière générale, l'existence d'un patrimoine important a un impact sur les charges de fonctionnement et immobilise des capacités d'investissement. De plus, les contraintes réglementaires et environnementales s'accroissent, et les attentes des usagers évoluent.

Compte tenu de l'importance de son patrimoine, et de sa situation financière fragile, la commune de Plouër-sur-Rance gagnerait à élaborer un schéma directeur immobilier, sur la base d'un diagnostic (inventaire, diagnostic technique, réglementaire, d'occupation et environnemental, ressources humaines et financières dédiées...), pour définir une stratégie et planifier les travaux de manière pluriannuelle. Une telle dimension prospective fait aujourd'hui défaut dans les débats d'orientations budgétaires (cf. § 2.2).

Recommandation n° 3. : Doter la commune d'un schéma directeur immobilier.
--

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à mettre cette recommandation en œuvre « à terme ».

1.3.4 Une information des citoyens à améliorer

La commune met à disposition du public un site internet, qui devra être complété.

En effet, il n'offre pas d'accès aux données budgétaires, ce qui prive le citoyen d'informations sur la situation financière de la commune. Or, l'article R. 2313-8 du CGCT prévoit la mise en ligne du rapport d'orientations budgétaires, du budget et de ses annexes, d'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles... (documents énumérés à l'article L. 2313-1 du CGCT).

Recommandation n° 4. : Respecter les obligations fixées par le code général des collectivités territoriales en matière d'information budgétaire et financière des citoyens.
--

2 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LE PILOTAGE FINANCIER

Au 31 décembre 2023, la commune de Plouër-sur-Rance disposait d'un budget principal²¹ et d'un budget annexe pour le port²². Un budget annexe supplémentaire a été ouvert fin 2024, dédié à l'opération d'aménagement de l'écoquartier.

2.1 Une fiabilité des comptes à améliorer

Selon les principes généraux du droit comptable, les comptes annuels doivent être réguliers, sincères et présenter une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat. Quatorze points ont été examinés par la chambre, dont la plupart n'appellent pas de remarques (cf. annexe 3 – détail des points de contrôle).

Quatre insuffisances principales en matière de fiabilité des comptes sont toutefois à souligner.

2.1.1 Une comptabilité d'engagement incomplète

La comptabilité de l'engagement des dépenses²³, qui constitue une obligation au regard des dispositions de l'article L. 2342-2 du CGCT²⁴, n'a été que partiellement mise en place par la commune. Elle est incomplète, sur le périmètre des dépenses qui y sont retracées (les dépenses liées aux rémunérations des agents, ou les annuités de remboursement des emprunts n'y figurent pas) et sur les informations qui doivent y figurer, en vertu de l'instruction budgétaire et comptable M57²⁵.

Le déploiement d'une comptabilité d'engagement exhaustive permettrait à la commune de connaître à tout moment les dépenses et recettes réalisées et les crédits disponibles. Elle lui permettrait également de fiabiliser le recensement des restes à réaliser²⁶.

²¹ Géré selon l'instruction budgétaire et comptable M57.

²² Activité à caractère industriel et commercial gérée selon l'instruction budgétaire et comptable M4.

²³ L'engagement juridique est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate une obligation de laquelle résultera une charge financière. L'engagement comptable précède l'engagement juridique ou lui est concomitant. Il consiste à réserver dans les écritures les crédits nécessaires après un contrôle de leur disponibilité.

²⁴ Précisé par arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité d'engagement.

²⁵ Instruction M57- Tome 2 – titre 3 – chapitre 1 – §2 la comptabilité des dépenses engagées.

²⁶ Les restes à réaliser, déterminés à partir de la comptabilité d'engagement de la collectivité, correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes, au 31 décembre de l'exercice. Ils sont intégrés dans le calcul du résultat, et doivent être repris à l'identique dans le budget primitif de l'exercice suivant.

Recommandation n° 5. : Tenir une comptabilité d'engagement répondant aux exigences fixées par l'instruction budgétaire et comptable M57.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire a indiqué que des démarches avaient été entreprises au printemps 2025 auprès des services des finances publiques, pour épauler la commune dans le déploiement d'une comptabilité d'engagement qui soit la plus exhaustive possible.

2.1.2 Une inscription des restes à réaliser à fiabiliser

L'inscription des restes à réaliser (RAR) est régie par l'article R. 2311-11 du CGCT²⁷. Un décompte inexact ne permet pas de déterminer correctement le besoin de financement de la section d'investissement dégagé à la clôture de l'exercice, ni la fraction de l'excédent de fonctionnement qui doit être affecté à sa couverture.

Or, certains RAR ont été inscrits par la commune de manière erronée, tant en matière de dépenses que de recettes d'investissement. Ainsi, pour l'année 2024, une somme de 145 000 € correspondant au rachat à l'établissement public foncier de Bretagne (EPFB) d'une parcelle pour la construction d'un tiers-lieu a été inscrite en RAR alors que le montant exact dû est connu et s'élève à 137 219 €²⁸. De même, un RAR de 175 000 € inscrit en recettes pour cette même opération, au titre d'une subvention de Dinan Agglomération correspond en réalité à la totalité du fonds de concours communautaire pour la période 2022-2026, dont 100 000 € avaient de surcroît déjà été versés en 2022 et 2023 pour la rénovation de l'église.

La chambre engage la commune à plus de rigueur dans la détermination des restes à réaliser, afin de ne pas fausser l'équilibre budgétaire.

2.1.3 L'absence d'intégration de certains travaux achevés

En fin d'exercice, seules les immobilisations qui ne sont pas terminées ou mises en service doivent apparaître sur le compte provisoire « immobilisations en cours » (compte 23). En effet, dès l'achèvement et la mise en service d'une immobilisation, sa valeur doit figurer à un compte d'imputation définitive (comptes 20 et 21) et donner lieu, le cas échéant, à un amortissement. Ce dernier permet de prévoir au budget les ressources nécessaires pour tenir compte de la dépréciation des biens, et pouvoir procéder à leur renouvellement.

Exprimé en années, le rapport des immobilisations en cours sur les dépenses d'équipement de l'exercice ne devrait que ponctuellement être supérieur à un an. Or, à Plouër-sur-Rance, il a été supérieur à ce seuil sur toute la période examinée.

²⁷ « Le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice est constitué du solde d'exécution corrigé des restes à réaliser [...] Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre (...) ».

²⁸ Confirmation de l'EPFB par courrier électronique du 30 janvier 2025.

Tableau n° 3 : Rapport immobilisations en cours / dépenses d'équipement

<i>Au 31 décembre en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Solde des immobilisations en cours	4 203 213	5 383 058	5 457 805	5 428 993	6 366 258
Dépenses d'équipement de l'année	2 416 712	1 249 579	664 607	1 153 230	1 103 763
<i>Durée moyenne d'immobilisation (en année)</i>	1,74	4,31	8,21	4,71	5,77

Source : CRC sur la base des comptes de gestion.

La commune devra veiller à inscrire les travaux entièrement finalisés sur un compte d'imputation définitive, pour fiabiliser la nature des montants figurant à son bilan.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire indique que la commune a engagé la passation des écritures comptables et poursuivra ce travail en lien avec le service de gestion comptable.

2.1.4 Des annexes aux comptes incomplètes

La commune doit arrêter ses comptes annuels sous la forme d'un compte administratif approuvé par le conseil municipal²⁹. Ce document, dont le format est normalisé et régi par les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT et les instructions comptables³⁰, retrace l'exécution du budget. Il comporte des annexes obligatoires, portant sur la situation patrimoniale et financière de la commune, qui visent à compléter l'information des élus et des citoyens.

Sur la période 2019-2023, ces annexes ont été produites et renseignées, à l'exception des états listant les organismes de regroupement auxquels appartient la collectivité³¹ et ceux listant les services individualisés dans un budget annexe³².

La commune devra veiller à la complétude des annexes obligatoires à ses comptes.

Le maire s'y est engagé dans sa réponse au rapport d'observations provisoires.

²⁹ Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-31 du CGCT.

³⁰ Instruction M14 puis M57 pour le budget principal ; instruction M4 pour le budget annexe « camping ».

³¹ Annexe B11.1 en M14 et B3.1 en M57.

³² Annexe C3-3 en M14 et I-C en M57-CFU.

2.2 Un rapport d'orientations budgétaires sans dimension pluriannuelle

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit que, dans les communes de plus de 3 500 habitants, le maire présente dans les deux mois qui précèdent le vote du budget « *un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette* », qui donne lieu à un débat au conseil municipal.

L'article D. 2312-3 du CGCT précise notamment que ce rapport intègre « *La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.* ».

Sur la période examinée, les débats d'orientations budgétaires se sont régulièrement tenus. Les rapports d'orientations budgétaires (ROB) produits par la commune comprennent une présentation du contexte national, ainsi qu'une analyse de la situation financière du budget principal et du budget annexe du port. Ils donnent un éclairage sur la gestion des ressources humaines.

En revanche, ils ne mentionnent pas les engagements pluriannuels chiffrés en matière d'investissement ; seules les prévisions de dépenses et de recettes de l'année sont exposées. Les données chiffrées ne sont pas récapitulées dans un tableau permettant de visualiser les équilibres et la couverture du besoin de financement (notamment par le fonds de roulement, dont la situation n'est pas évoquée).

Cette présentation ne permet pas aux élus d'avoir une vue prospective sur le programme d'investissement, et sur sa soutenabilité dans la durée, alors même que la fragilité des équilibres financiers de la commune appelle une vigilance particulière (cf. § 3.1.3).

Or, la commune a réalisé plus de 7 M€ de dépenses d'investissement au cours des six dernières années ; elle se trouve actuellement engagée dans deux importantes opérations d'aménagement (cf. § 4.1) et elle détient un patrimoine important, qui peut engendrer des besoins d'entretien lourds (cf. § 1.3.3).

Une attention particulière doit donc être portée au pilotage budgétaire pluriannuel et à l'information communiquée aux élus.

Recommandation n° 6. : Intégrer dans le rapport d'orientations budgétaires une programmation pluriannuelle des investissements, comportant une prévision des recettes et des dépenses.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire indique que la commune s'efforcera d'élaborer un programme pluriannuel d'investissements plus détaillé.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE

Tableau n° 4 : Chiffres clés du budget principal de Plouër-sur-Rance

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	var. annuelle moyenne ou cumul
Produits de gestion	2 508 534	2 491 769	2 622 876	2 750 894	3 009 390	3 048 957	4,0 %
- Charges de gestion	2 067 668	2 004 340	2 275 383	2 436 856	2 533 843	2 535 517	4,2 %
= Excédent brut de fonctionnement	440 865	487 428	347 493	314 038	475 546	513 440	3,1 %
+ Résultat financier	-42 298	-46 780	-45 903	-43 691	-65 040	-63 420	
+ Autres produits et charges exceptionnels	1 131	2 900	6 255	905	5 047	12 738	
= Capacité d'autofinancement brute	399 698	443 548	307 845	271 253	415 553	462 757	3,0 %
- Annuité en capital de la dette	111 823	254 126	220 479	250 562	335 923	338 634	
= Capacité d'autofinancement nette	287 875	189 422	87 366	20 691	79 631	124 124	789 109
+ recettes d'investissement hors emprunts	492 597	688 587	313 305	321 540	505 838	373 446	2 695 314
= Financement propre disponible	780 473	878 009	400 671	342 231	585 469	497 570	3 484 423
- Dépenses d'investissement	2 424 953	1 335 428	693 233	1 233 029	1 167 496	455 424	7 308 892
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 644 480	-457 418	-293 062	-889 918	-581 737	+42 145	-3 824 470
Nouveaux emprunts de l'année	2 000 000	0	0	1 600 000	0	0	3 600 000
Variation du fonds de roulement	355 520	-457 418	-293 062	710 082	-581 737	42 145	-224 470
Encours de dette au 31 décembre	2 951 817	2 697 691	2 477 212	3 827 530	3 491 898	3 153 874	
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	7,4	6,1	8,0	14,1	8,4	6,8	
Fonds de roulement au 31/12	663 160	205 741	-87 320	622 762	41 025	83 170	

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

3.1 Un cycle de fonctionnement qui ne permet pas à la commune de dégager un autofinancement suffisant

3.1.1 Des produits de fonctionnement en nette amélioration en 2023

Les produits de fonctionnement de la commune sont constitués des ressources fiscales, institutionnelles (principalement les dotations de l'État) et d'exploitation.

Ils ont progressé de 21,5 % entre 2019 et 2024. Cette hausse sensible ne permet toutefois pas à la commune de rattraper la moyenne des communes de même strate. Ses produits de gestion par habitant s'établissent en effet en 2023 à 841 € par habitant, niveau inférieur de 30 % à la moyenne nationale³³ (1 201 €/habitant).

Tableau n° 5 : Structure des recettes de fonctionnement

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	1 051 523	1 082 388	1 165 723	1 219 484	1 409 324	1 463 589	6,8 %
<i>Dont impôts locaux</i>	998 987	1 019 084	1 091 048	1 145 351	1 340 242	1 400 526	
<i>Dont droits de mutation</i>	52 536	63 304	74 675	74 133	69 082	63 063	
+ Fiscalité reversée	293 000	294 153	296 685	295 553	222 046	214 902	-6,0 %
= Fiscalité totale	1 344 523	1 376 540	1 462 408	1 515 037	1 631 370	1 678 491	4,5 %
+ Ressources d'exploitation	319 311	277 731	359 490	368 609	517 750	478 384	8,4 %
+ Ressources institutionnelles	824 728	826 586	780 682	837 254	846 216	851 310	0,6 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	19 972	10 911	20 296	29 994	14 054	40 772	15,3 %
= Produits de gestion	2 508 534	2 491 769	2 622 876	2 750 894	3 009 390	3 048 957	4,0 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

• Les ressources fiscales

Les ressources fiscales constituent le premier poste de recettes. En 2024, elles représentent plus de 55 % des produits de gestion de la commune.

³³ Strate des communes de 3 500 à 4 999 habitants – DGCL : comptes individuels des collectivités.

Le rendement fiscal de la commune est néanmoins peu élevé : en 2023, elle n'a perçu que 356 € par habitant³⁴, soit un niveau bien inférieur à la moyenne régionale des communes de même strate, qui s'établit à 507 €³⁵. Pour 2023, son potentiel financier³⁶ la classe en 98^{ème} position, sur les 114 communes bretonnes de même strate. La faiblesse des bases de taxe foncière sur les propriétés bâties de la commune, inférieures de 48 % à la moyenne nationale, conjuguée à des taux d'imposition relativement peu élevés, expliquent largement ce résultat. La commune dispose donc de quelques marges de manœuvre en la matière.

Tableau n° 6 : Éléments de fiscalité comparatifs pour l'année 2023

Taxe d'habitation résidences secondaires en €	Plouër-sur-Rance	Moyenne départementale	Moyenne régionale	Moyenne nationale
Bases nettes THRS par habitant	240	397	330	254
Produit TH/habitant	34	64	45	37
Taux de taxe	14,21 %	16,11 %	13,59 %	14,80 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	Plouër-sur-Rance	Moyenne départementale	Moyenne régionale	Moyenne nationale
Bases nettes TFPB par habitant	894	1 124	1 190	1 324
Produit TFPB/habitant	304	450	441	462
Taux de taxe	38,74 %	40,43 %	37,19 %	38,06 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Plouër-sur-Rance	Moyenne départementale	Moyenne régionale	Moyenne nationale
Bases nettes TFPNB par habitant	29	38	44	29
Produit TFPNB/habitant	18	27	21	15
Taux de taxe	62,45 %	72,93 %	48,27 %	50,30 %

Source : CRC sur la base des données DGFIP

³⁴ Produit des 3 principales taxes (THRS, TFPB et TFPNB), hors fiscalité reversée.

³⁵ Fiche financière 2023 de la DGFIP ; le résultat national pour les communes de même strate que Plouër-sur-Rance s'établit à 756 €/habitant.

³⁶ Le potentiel financier correspond au potentiel fiscal (montant des impôts directs locaux qui seraient perçus si l'on appliquait aux bases de la collectivité concernée le taux moyen national de chacune des taxes), majoré de la dotation forfaitaire versée par l'État (article L. 2334-4 du CGCT).

Les ressources fiscales propres de la commune ont progressé de 39 % entre 2019 et 2024, notamment grâce à l'augmentation en 2023³⁷ des taux des taxes et à la revalorisation des bases³⁸. La réforme de la taxe d'habitation intervenue en 2021 n'a en revanche pas impacté le niveau des ressources³⁹.

Outre ses ressources fiscales propres, la commune bénéficie du versement d'une attribution de compensation⁴⁰ par Dinan Agglomération. Cette recette est en forte baisse à partir de 2023, en raison du transfert de la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines (GEPU) à l'intercommunalité (-66 476 €).

● Les recettes d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont progressé de près de 50 % entre 2019 et 2024. Après une année 2020 exceptionnellement basse en raison de la pandémie de covid-19, elles ont retrouvé dès 2021-2022 leur niveau antérieur, avant de connaître une forte augmentation en 2023.

Les recettes liées aux services périscolaires constituent plus de la moitié des ressources d'exploitation de la commune. La cantine municipale de Plouër-sur-Rance remplit la fonction de cuisine centrale : outre les écoles communales, elle fournit les repas de l'école privée Saint-Joseph, et des écoles publiques des communes de Langrolay-sur-Rance et la Vicomté-sur-Rance. Ce service représente, pour l'année 2023, plus de 80 000 repas dont environ 60 % sont destinés aux clients extérieurs. Les recettes ont augmenté de 27 % entre 2019 et 2024 en raison essentiellement de la hausse annuelle des tarifs (en moyenne + 11 % entre 2021 et 2024 pour l'ensemble des prestations périscolaires).

L'autre source de recettes d'exploitation est la location d'immeubles (notamment local pour La Poste et mise à disposition d'un gymnase pour le collège) et de diverses salles, pour un montant total de 65 481 € en 2024.

À partir de 2023, le montant des recettes d'exploitation augmente en apparence, à cause du remboursement par Dinan Agglomération de la prestation de service « gestion des eaux pluviales urbaines » (66 505 €). En effet, si cette compétence a été transférée à l'intercommunalité et son coût déduit de l'attribution de compensation (AC), l'activité demeure, dans les faits, assurée par la commune⁴¹. Pour cette raison, l'agglomération compense la diminution de l'AC par le reversement d'une somme équivalente, comptabilisée dans les recettes d'exploitation de la commune.

³⁷ Délibération du 24 janvier 2023 décidant d'augmenter de 10 % les taux de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation sur les résidences secondaires, et de 5 % le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

³⁸ Revalorisation des bases compte tenu de l'inflation : + 7,1 % en 2023.

³⁹ La commune fait partie des communes surcompensées (taxe foncière départementale transférée à la commune supérieure à la taxe d'habitation sur les résidences principales perçue avant sa suppression) : un coefficient correcteur lui est appliqué pour équilibrer le produit de taxe foncière transféré afin qu'il compense à l'euro près la TH supprimée (-134 k€ en 2021, -138 K€ en 2022, -149 K€ en 2023 et -156 K€ en 2024).

⁴⁰ L'attribution de compensation est un transfert financier positif ou négatif qui a pour finalité d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de charges entre l'EPCI à fiscalité professionnelle unique et ses communes membres. Pour chaque commune, elle est égale à ce que la commune "apporte" en termes de fiscalité économique, moins ce qu'elle coûte en raison des charges correspondant aux compétences transférées à l'EPCI.

⁴¹ Délibération du 1^{er} mars 2023.

● Les ressources institutionnelles

La dotation globale de fonctionnement (DGF) progresse, et notamment la part correspondant à la dotation de solidarité rurale⁴² (DSR). En effet, en raison de la faiblesse du potentiel financier de la commune⁴³, la DSR est renforcée tous les ans, et a augmenté de 12 % depuis 2019.

S'agissant des autres ressources institutionnelles, certaines subventions versées par l'État, telle la compensation de la tarification sociale des cantines (environ 28 500 € en 2023) ont augmenté, tandis que d'autres ont baissé fortement (notamment la compensation des exonérations décidées par la loi par exemple sur les taxes foncières, ou la cotisation foncière des entreprises).

Au total, les ressources institutionnelles progressent de 0,6 % par an.

3.1.2 Des charges de fonctionnement en augmentation régulière

De 2019 à 2024, les charges de gestion ont augmenté de 22,6 % soit une moyenne annuelle de 4,2 %, comparable à celle des recettes de gestion. En 2023, elles atteignent 749 € par habitant, niveau inférieur de 28 % à la moyenne nationale des communes de même strate, qui s'élève à 1 052 €⁴⁴.

Tableau n° 7 : Structure des charges de fonctionnement, en €

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	716 166	613 179	757 278	826 789	936 148	857 521	3,7 %
+ Charges de personnel	1 167 877	1 153 832	1 249 225	1 345 039	1 319 801	1 387 612	3,5 %
+ Subventions de fonctionnement	56 012	55 165	62 159	56 998	75 176	63 379	2,5 %
+ Autres charges de gestion	127 615	182 165	206 720	208 029	202 718	227 006	12,2 %
<i>Dont versements obligatoires (notamment versements école privée)</i>	54 535	82 300	88 360	87 493	74 728	105 624	
<i>Dont indemnités des élus</i>	68 396	98 896	110 948	111 904	115 997	112 802	
= Charges de gestion	2 067 668	2 004 340	2 275 383	2 436 856	2 533 843	2 535 517	4,2 %

Source : CRC sur la base des comptes de gestion.

⁴² La commune perçoit les fractions « péréquation » et « cible » de la dotation de solidarité rurale, réservées aux communes présentant un potentiel financier faible.

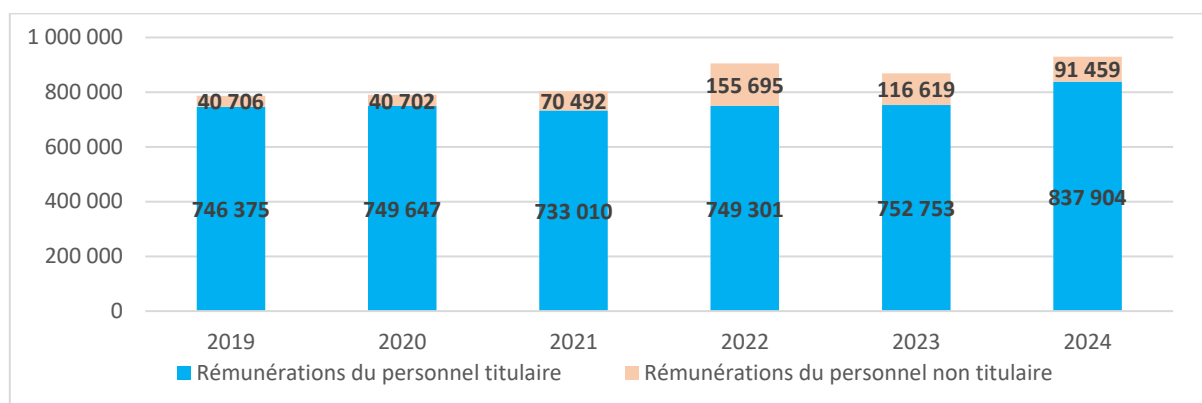
⁴³ Indicateur permettant de calculer la richesse potentielle d'une commune, correspondant notamment au montant de recettes que la commune serait en mesure de mobiliser si elle appliquait les taux moyens de fiscalité constatés sur le territoire national.

⁴⁴ Ministère de l'intérieur – DGCL : comptes individuels des collectivités.

• Les charges de personnel

Les charges de personnel constituent le premier poste de dépense pour la commune, soit 55 % de ses charges de gestion courante en 2024, ratio globalement comparable à celui des communes bretonnes de même strate (53 %)⁴⁵. Elles augmentent de 3,5 % en moyenne par an sur la période en raison essentiellement, d'une part, de l'application de mesures décidées au plan national (revalorisations, mutuelle et prévoyance) et d'autre part, d'un recours accru à des agents contractuels à partir de 2022, notamment dans les services administratifs (accueil/état civil et chargée de projets), et dans une moindre mesure, dans les services espaces verts et périscolaires, pour compenser des absences liées à des arrêts maladie.

Graphique n° 3 : Évolution des rémunérations des personnels titulaires et non titulaires



Source : CRC sur la base des comptes de gestion.

• Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, ont augmenté de 17,5 % au total entre 2019 et 2024, bien qu'en nette diminution en 2024. Le principal poste, les dépenses d'alimentation nécessaires au fonctionnement de la cantine scolaire (600 repas/jour), est également celui qui augmente le plus sur la période (61 %).

Par ailleurs, la commune a accentué son recours à des entreprises extérieures à partir de 2022, notamment pour des prestations de fauchage et d'entretien des espaces verts.

• Les autres charges de gestion

Le montant des autres charges de gestion a augmenté de 77,9 % sur la période.

⁴⁵ Communes bretonnes dont la population est comprise entre 3 500 et 4 999 habitants ; données CRC sur la base des comptes de gestion.

Cette progression est liée notamment à la participation au fonctionnement de l'école primaire privée Saint-Joseph, qui a plus que triplé entre 2019 et 2024, en raison notamment des évolutions législatives⁴⁶ et de la progression du nombre d'enfants qui y sont scolarisés. Le forfait communal est calculé sur la base du coût moyen par élève constaté au sein de l'école publique pour les élèves de classe élémentaire (soit 573 € en 2024) et depuis 2020, de classe maternelle (1 985 € en 2024).

Par ailleurs, les indemnités versées aux élus, y compris les adjoints et les conseillers ont également augmenté, le conseil municipal ayant attribué le maximum légal à compter de juillet 2023, avant de décider, par délibération du 25 février 2025, une diminution, pour tenir compte « *du contexte budgétaire contraint* ».

3.1.3 Des soldes intermédiaires de gestion fragiles

Tableau n° 8 : Soldes intermédiaires de gestion

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-2024
Produits de gestion	2 508 534	2 491 769	2 622 876	2 750 894	3 009 390	3 048 957	21,5 %
- Charges de gestion	2 067 668	2 004 340	2 275 383	2 436 856	2 533 843	2 535 517	22,6 %
= Excédent brut de fonctionnement	440 865	487 428	347 493	314 038	475 546	513 440	16,5 %
<i>en % des produits de gestion</i>	17,6 %	19,6 %	13,2 %	11,4 %	15,8 %	16,8 %	
+/- Résultat financier	-42 298	-46 780	-45 903	-43 691	-65 040	-63 420	49,9 %
+/- Titres et mandats annulés	1 131	2 900	6 255	905	5 047	12 738	1 026,1 %
= CAF brute	399 698	443 548	307 845	271 253	415 553	462 757	15,8 %
<i>en % des produits de gestion</i>	15,9 %	17,8 %	11,7 %	9,9 %	13,8 %	15,2 %	
- Annuité en capital de la dette	111 823	254 126	220 479	250 562	335 923	338 634	202,8 %
= CAF nette ou disponible	287 875	189 422	87 366	20 691	79 631	124 124	-56,9 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

⁴⁶ En effet, jusqu'en 2019, la loi Debré de 1959 imposait aux communes de financer à parité des dépenses de fonctionnement des écoles élémentaires publiques et privées. Depuis la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019, l'âge de l'instruction obligatoire étant abaissé de six à trois ans, cette obligation est étendue aux écoles maternelles privées.

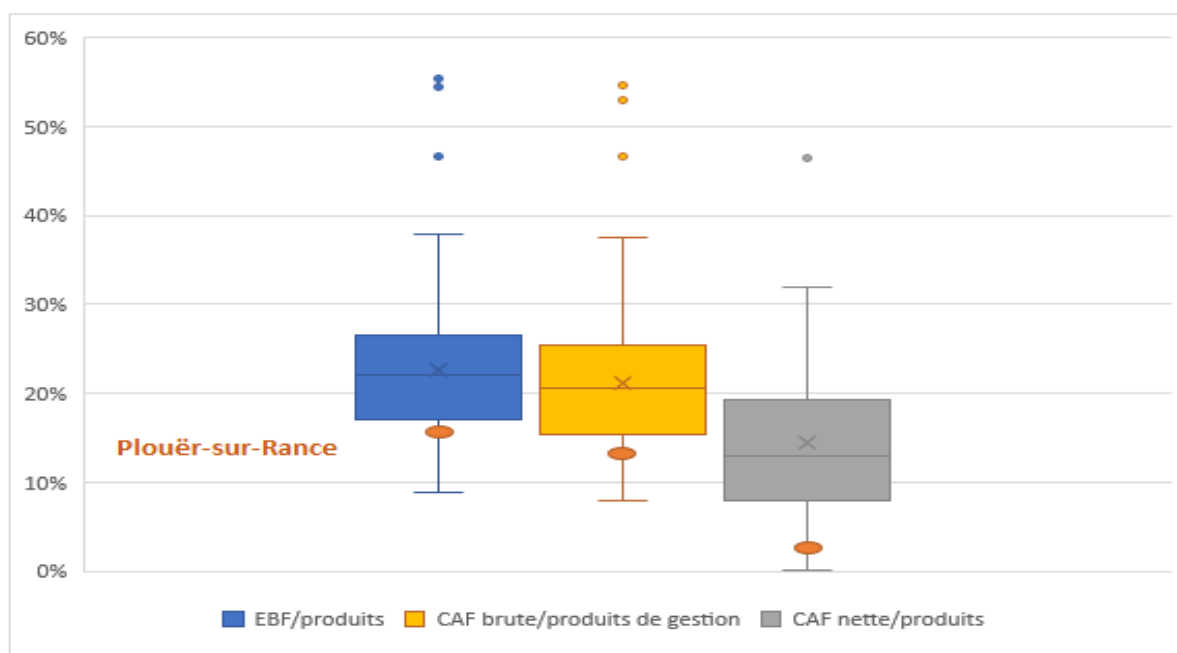
Entre 2019 et 2022, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) et la capacité d'autofinancement (CAF) brute ont diminué respectivement de 29 et 32 %. Ils ont connu ensuite une forte augmentation en 2023 et 2024 et dépassé leur niveau de 2019, en lien avec l'accroissement des impôts locaux.

Pour autant, en 2023, la CAF brute ne représentait que 115 € par habitant, soit la moitié de la moyenne des communes bretonnes de même strate (234 €/habitant)⁴⁷, la moyenne nationale étant de 214 €.

La hausse des produits de la fiscalité ne compense pas l'alourdissement du montant de l'annuité en capital de la dette, qui a triplé entre 2019 et 2024, ce qui fragilise les équilibres financiers de la commune.

Ainsi, si la CAF nette, après avoir diminué jusqu'en 2020 parallèlement à la CAF brute, est depuis en hausse, elle reste faible. En 2023, elle représentait seulement 22 €/habitant, niveau nettement inférieur à la moyenne des communes bretonnes de taille comparable (160 €/habitant), et à la moyenne nationale (140 €). En 2024, elle n'a atteint que 35 €/habitant.

Graphique n° 4 : Répartition des communes bretonnes de 3 500 à 4 999 habitants selon leurs ratios de fonctionnement, en 2023⁴⁸



Source : CRC d'après les comptes de gestion 2023 des communes bretonnes.

⁴⁷ Source : données CRC sur la base des comptes de gestion

⁴⁸ Le graphique en « boîte à moustaches » illustre la dispersion des résultats des collectivités de l'échantillon (communes bretonnes de 3 500 à 4 999 habitants) pour les ratios analysés. La moitié des collectivités présentent une valeur comprise dans le rectangle coloré. La dispersion autour de la valeur médiane permet de calculer un minimum et un maximum théoriques, figurés par deux « T » ; si au-delà il existe des valeurs extrêmes, elles sont figurées par un point.

Rapportés aux produits de gestion, les soldes de gestion de la commune sont inférieurs à ceux de 75 % des communes bretonnes de même strate.

3.2 Des dépenses d'investissement soutenues, financées pour moitié par l'emprunt

De 2019 à 2024, Plouër-sur-Rance a investi plus de 7 M€ en dépenses d'équipement.

Les principaux investissements réalisés concernent la voirie (3,2 M€, comprenant également l'aménagement de voies douces), le complexe tennistique (0,5 M€), les ateliers techniques (0,45 M€) et la maison médicale (0,3 M€). La rénovation de l'église (1 M€), non prévue au début du mandat, s'est imposée dans la programmation des investissements.

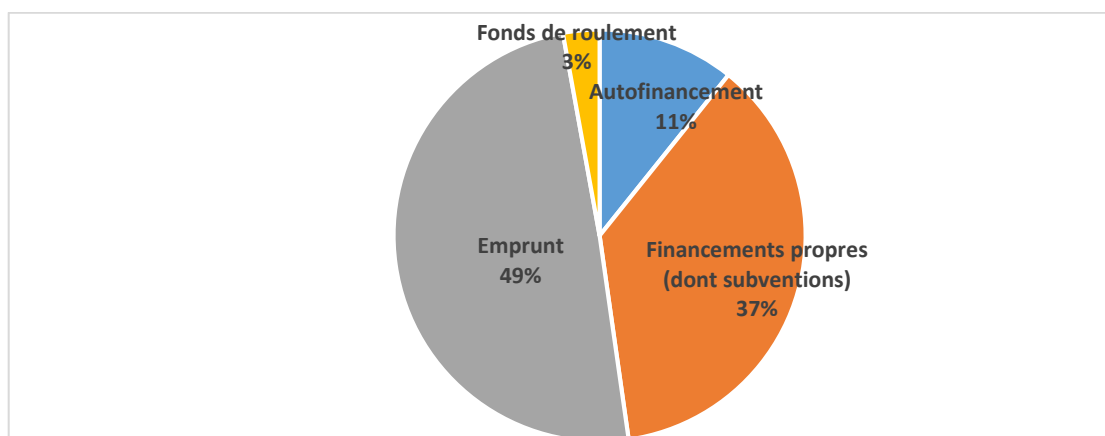
La commune a également acquis des locaux (maison de santé, logement rue des écoles) pour un montant de 0,35 M€.

Entre 2019 et 2024, les dépenses annuelles d'équipement ont été comprises entre 117 et 666 € par habitant, soit 322 € en moyenne sur la période. Les dépenses des communes bretonnes de même strate pour l'année 2023 étaient de 411 € (305 € pour la commune).

Tableau n° 9 : Financement des investissements

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Cumul
CAF brute	399 698	443 548	307 845	271 253	415 553	462 757	2 300 655
- Annuité en capital de la dette	111 823	254 126	220 479	250 562	335 923	338 634	1 511 546
= CAF nette ou disponible (A)	287 875	189 422	87 366	20 691	79 631	124 124	789 109
Taxe d'aménagement	8 334	8 338	15 794	19 939	21 808	16 671	90 883
+ Fonds de compensation TVA (FCTVA)	103 179	345 942	193 344	105 212	151 245	178 443	1 077 367
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	200 836	261 760	21 302	196 276	223 110	73 007	976 291
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police...)	175 844	59 628	57 466	0	107 314	100 274	500 526
+ Produits de cession	4 404	12 919	25 399	113	2 361	5 050	50 246
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	492 597	688 587	313 305	321 540	505 838	373 446	2 695 314
= Financement propre disponible (A+B)	780 473	878 009	400 671	342 231	585 469	497 570	3 484 423
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	32,3 %	70,3 %	60,3 %	29,7 %	53,0 %	113,6 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 416 712	1 249 579	664 607	1 153 230	1 103 763	437 997	7 025 888
- Subventions d'équipement versées	8 241	85 849	28 626	79 799	63 733	18 037	284 285
- Participations et inv. financiers nets	0	0	500	0	0	0	500
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	-880	-290	-610	-1 780
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 644 480	-457 418	-293 062	-889 918	-581 737	+42 145	-3 824 470
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	2 000 000	0	0	1 600 000	0	0	3 600 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	+355 520	-457 418	-293 062	+710 082	-581 737	+42 145	-224 470

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Graphique n° 5 : Financement des investissements

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Pour financer ses investissements, la commune a bénéficié de recettes propres et notamment du fonds de compensation de la TVA et de subventions, qui ont permis de couvrir plus du tiers du besoin. Elle a notamment été subventionnée par l'État (0,6 M€), la région (0,29 M€), le département (0,27 M€) et Dinan Agglomération (0,125 M€).

Le remboursement de la dette existante absorbant la majorité de l'épargne dégagée, l'autofinancement net n'a couvert que 11 % du financement des investissements.

Ces ressources étant insuffisantes, la commune a dû recourir à de nouveaux emprunts, qui ont encore alourdi son endettement.

3.3 Une situation bilancielle qui demeure fragile

3.3.1 Le poids croissant de la dette

Tableau n° 10 : L'endettement communal

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	1 063 640	2 951 817	2 697 691	2 477 212	3 827 530	3 491 898
Encours de dette du BP au 31 décembre	2 951 817	2 697 691	2 477 212	3 827 530	3 491 898	3 153 874
CAF brute	399 698	443 548	307 845	271 253	415 553	462 757
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute du BP)	7,4	6,1	8,1	14,1	8,4	6,8
Encours de dette par habitant	814	742	679	1 046	964	882

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Le niveau d'endettement de la commune a pratiquement triplé (+ 196 %) en six ans. Deux emprunts, pour un total de 3,6 M€ ont été contractés sur la période de contrôle. L'encours de dette par habitant est de 882 € en 2024 ; son niveau est sensiblement plus élevé que la moyenne des communes bretonnes de même strate⁴⁹, qui était de 741 € par habitant en 2023.

L'encours de dette est composé au 31 décembre 2024 de cinq emprunts, tous classés sans risques (classification A-1 sur l'échelle de Gissler⁵⁰). L'un d'entre eux sera totalement remboursé en 2026 ; les dates d'expiration des quatre autres s'échelonnent entre 2030 et 2037. Le taux d'intérêt moyen, de 1,55 %, est plutôt satisfaisant, comparé au taux moyen des emprunts des collectivités locales, qui s'établissait à 2,55 % en 2023⁵¹.

La diminution de l'autofinancement structurel et l'augmentation de l'encours de dette sur la période 2019-2022 ont entraîné une détérioration de la capacité de désendettement⁵², qui a doublé pour culminer à 14,1 ans, au-delà du seuil prudentiel de 12 ans. Elle s'est ensuite améliorée significativement à partir de 2023 avec l'augmentation de la capacité d'autofinancement, même si elle demeure relativement élevée.

3.3.2 Un fonds de roulement en net recul

Tableau n° 11 : La constitution de la trésorerie

<i>au 31 décembre en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Fonds de roulement net global</i>	307 640	663 160	205 741	-87 320	622 762	41 025	83 170
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	74 605	6 046	64 234	13 321	-392 483	-184 594	-653 544
=Trésorerie nette	233 036	657 114	141 508	-100 641	1 015 245	225 619	736 714
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	36,9	113,7	25,2	-15,8	149,4	31,7	103,5

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Le fonds de roulement a reculé de 73 % sur la période. La commune a ainsi puisé largement dans ses réserves, pour financer une partie néanmoins réduite (3 %) de ses dépenses d'investissement.

⁴⁹ Au niveau national, le résultat des communes de même strate est de 710 €/habitant.

⁵⁰ Il s'agit d'une échelle de cotation des risques des produits financiers et emprunts, la cotation A-1 correspondant au niveau de risque le plus faible.

⁵¹ Selon une étude de la Banque des Territoires (article du 19 mars 2024).

⁵² La capacité de désendettement correspond au nombre d'années qu'il faudrait à la collectivité pour rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement.

La faiblesse du fonds de roulement du budget principal a conduit la commune à utiliser la trésorerie des budgets annexes. En 2023, les ressources en fonds de roulement du budget annexe (BA) du port de plaisance⁵³, et en 2024, celles du BA de l'écoquartier (créé en fin d'année 2024 et alimenté par un emprunt d'1 M€) ont contribué au maintien d'une trésorerie positive.

Enfin, la commune a ouvert une ligne de crédit de trésorerie (décision du 20 décembre 2023), pour un montant de 500 000 €.

3.4 Le budget annexe du port

Le port de la commune est un service public industriel et commercial (SPIC), géré par le biais d'un budget annexe dédié (cf. annexe n° 2 – Chiffres clés). Conformément aux dispositions de l'article L. 2224-1 du CGCT, le budget d'un SPIC doit être financé par les recettes liées à l'exploitation de son activité.

Hormis en 2020, année de la pandémie de covid-19, les ressources d'exploitation du port progressent régulièrement ; elles sont constituées en majorité des produits de la location des emplacements. Les charges, pour l'essentiel de personnel, sont stables. Depuis 2021, la capacité d'autofinancement nette du port est positive, et augmente tous les ans.

Les dépenses d'équipement sur la période représentent au total environ 98 000 €. Leur financement a été largement couvert par l'autofinancement dégagé ; un emprunt de 100 000 € a néanmoins été contracté en 2022, qui a permis d'augmenter le fonds de roulement et la trésorerie.

La situation financière du budget du port apparaît satisfaisante. Depuis le 1^{er} janvier 2024, ce budget annexe géré en régie dispose de son propre compte au Trésor, ce qui permet désormais d'éviter toute utilisation indue de sa trésorerie par le budget principal de la commune⁵⁴.

⁵³ Ces flux de trésorerie entre le budget annexe et le budget principal ne sont plus possibles depuis l'ouverture en 2024 d'un compte au trésor spécifique pour le budget annexe « port de plaisance ».

⁵⁴ Aux termes des articles L. 1412-1 et L. 2221-4 du CGCT, les services publics à caractère industriel et commercial exploités en régie, qui sont dotés soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit de la seule autonomie financière, doivent détenir un compte propre au trésor public.

4 LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES JUSQU'EN 2028

La chambre a réalisé une analyse des perspectives financière⁵⁵ à horizon 2028, notamment pour évaluer le caractère réaliste du financement des projets d'investissement engagés et prévus.

4.1 Les projets d'investissement de la commune

Parmi les projets qui devraient mobiliser fortement les capacités financières de la commune de Plouër-sur-Rance au cours des prochaines années, deux sont emblématiques du mandat de la municipalité actuelle et concernent la construction de nouveaux logements, notamment sociaux, dans le centre-bourg.

Le premier est une **opération de requalification urbaine sur une friche commerciale** (site Mathurin Roger). L'objectif du projet est la construction de cinq logements sociaux ainsi que d'un tiers-lieu. Le portage foncier⁵⁶ de cette opération a été confié en 2019 à l'établissement public foncier de Bretagne (EPFB), et la réalisation des logements et du tiers-lieu à un bailleur social (Néotoa)⁵⁷ par convention de co-maîtrise d'ouvrage signée le 16 octobre 2024.

Sur un plan financier, cette opération comprend deux volets pour la commune : le versement de 137 219 €⁵⁸ à l'EPFB en 2025, correspondant à l'opération foncière, et le financement du tiers-lieu pour environ 468 000 € TTC entre 2025 et 2027⁵⁹. L'ensemble de ces coûts seront supportés par le budget principal de la commune.

Le second projet d'investissement concerne la **réalisation d'un écoquartier** au sein d'une dent creuse de plus de 2 ha, à proximité immédiate du centre-bourg, au lieu-dit Les Terres Neuves. La commune souhaite la construction d'environ 80 logements (dont 54 % dévolus au parc social) avec l'objectif de répondre à la demande sur son territoire, et de permettre l'accession à la propriété de ménages modestes, grâce à un prix de vente attractif des terrains viabilisés. Le portage foncier a été confié à l'EPFB en 2016, mais l'opération a pris du retard en raison d'une procédure d'expropriation plus longue que prévu.

⁵⁵ Celle-ci, sans avoir de dimension prédictive, permet d'anticiper les tendances à venir et les risques qui y sont liés, en fonction d'hypothèses théoriques.

⁵⁶ Acquisition de parcelles d'une superficie de 1 272 m² et démolition des locaux désaffectés.

⁵⁷ Office public de l'habitat (constructeur et bailleur d'habitat social) localisé à Rennes.

⁵⁸ Au titre d'une « subvention complément de prix », et correspondant au différentiel entre le coût de revient (des terrains réhabilités) pour l'EPFB, soit 154 846,59 € et le prix de revente à Néotoa, soit 32 973,83 € (cf. courriel de l'EPFB du 30 janvier 2025)

⁵⁹ Paiements au fur et à mesure de l'avancée des travaux.

Le bilan prévisionnel de cette opération, produit au cours du contrôle, prévoit un déficit à la charge de la commune de 970 273 €⁶⁰. En effet, la vente des terrains, dont une partie est réservée pour des habitations légères et des logements sociaux, ne permettra pas de couvrir les coûts d'achat des terrains auprès de l'EPFB (455 629,83 €) et de viabilisation (estimés à 2,21 M€ TTC). En outre, la commune doit avancer une partie du financement des travaux, et a été contrainte de souscrire un emprunt de 2 M€ en décembre 2024, ce qui avant même les premières ventes engendrera des charges d'intérêts, même si elle a négocié de commencer à rembourser à partir de 2027.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que la commune a retenu un maître d'œuvre en janvier et établi avec lui un nouveau plan de financement prévisionnel pour l'écoquartier. La volonté de la commune est que « *cette opération soit la moins impactante possible* », en limitant son déficit à 450 000 €.

Elle envisage ainsi des pistes pour réduire les dépenses (en particulier une gestion intégrée des eaux pluviales) et augmenter les recettes (remplacement du programme « habitats légers » par des baux réels solidaires). En outre, elle poursuit activement la recherche de financements auprès de ses partenaires.

4.2 Les perspectives financières selon deux scénarios

La chambre a établi deux projections financières qui intègrent l'ensemble des dépenses d'investissement présentées lors du débat d'orientations budgétaires 2025 puis inscrites dans le budget primitif adopté par le conseil municipal le 25 février 2025.

Ces investissements concernent essentiellement la construction du tiers-lieu, ainsi que des travaux de voirie (sécurisation de la voirie « La Gesvais », réalisation d'une liaison douce au lieu-dit La Chiennais, travaux au lieu-dit Rouxelais) et l'acquisition d'un terrain pour accueillir le bassin de rétention de l'écoquartier.

Pour les années suivantes, la projection prévoit une enveloppe annuelle minimale de 240 000 € pour des travaux d'entretien courant (notamment sur la voirie).

L'hypothèse d'une absence de recours à l'emprunt a également été retenue, la commune considérant elle-même, à juste titre, que son taux d'endettement est déjà élevé. Il serait effectivement préférable qu'elle retrouve une capacité de désendettement inférieure à 5 ans avant d'envisager de nouveaux emprunts.

En matière d'inflation, la chambre s'est appuyée sur la trajectoire anticipée par la Banque de France (projection publiée en septembre 2024).

Enfin, en dépenses d'investissement, les projections financières de la chambre se situent à l'horizon 2028 ; elles n'intègrent donc pas le déficit foncier du budget annexe de l'écoquartier (ou une provision à ce titre), que le budget principal devra combler à la fin de l'opération à partir de 2030.

⁶⁰ Y compris le coût du bassin de rétention pris en charge par le budget principal pour 60 791 €.

Deux projections ont été établies :

- la première est « au fil de l'eau », en conservant les tendances actuelles d'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement sans nouvelle modification de la fiscalité, et sans recourir à l'emprunt ;
- la seconde montre l'évolution des recettes qui serait nécessaire pour financer les investissements prévus sans déséquilibre majeur, et sans recours à l'emprunt.

4.2.1 Une évolution « au fil de l'eau » qui ne permet pas de financer l'ensemble des investissements dans les conditions définies par le ROB 2025

Sur le volet des recettes, la projection intègre les ressources supplémentaires attendues à la suite des majorations des taxes d'habitation sur les résidences secondaires⁶¹ et d'aménagement⁶², ainsi que le produit de diverses ventes pour un total de 320 000 € (cession d'une parcelle dans un lotissement et d'une maison d'habitation en 2025).

La chambre n'a pas, en revanche, retenu la totalité des recettes de subventions d'investissement inscrites dans le budget primitif 2025, mais seulement la moitié.

En effet, le taux de réalisation des prévisions budgétaires pour ces subventions sur la période 2020-2024 est faible, compris entre 18,5 % et 67,9 % selon les exercices, soit en moyenne 31,6 %. En outre, les restes à réaliser qui figurent dans le budget primitif intègrent par erreur des montants qui ont déjà été engagés (175 000 € inscrits en fonds de concours alors que 75 000 € seulement demeurent disponibles). Ils intègrent également la totalité de l'enveloppe de 221 507 € HT du contrat départemental de territoire 2022-2027, dont seulement 62 775 € à engager en 2025 (terrain multisport). La chambre a donc retenu 262 500 € au lieu de 524 500 €, ce qui demeure encore supérieur à la moyenne des subventions perçues entre 2020 et 2024 (220 027 €).

⁶¹ Par délibération du 28 mai 2024, représentant une recette supplémentaire d'environ 30 000 €.

⁶² Décidée par délibération du 12 décembre 2022.

Tableau n° 12 : Perspectives financières - hypothèses pour la projection au fil de l'eau

Dépense / recette	Hypothèses	Remarques
<i>Ressources fiscales propres</i>	Pour 2024 : budget exécuté Pour 2025 : prévision BP 2025 + 2,7 % à partir de 2026	Augmentation en appliquant les projections intermédiaires de la Banque de France, avec un taux d'impôts inchangé. Effet base : + 1 % chaque année
<i>Fiscalité reversée (État + EPCI)</i>	Pour 2024 : budget exécuté Pour 2025 : prévision BP 2025 Puis stabilité	Attribution de compensation basée sur les montants 2024, puis stabilité (pas de perspective d'évolution des compétences et du pacte financier et fiscal de l'intercommunalité)
<i>Ressources d'exploitation</i>	Pour 2024 : budget exécuté Pour 2025 : prévision BP 2025 puis augmentation de 2,5 % à partir de 2026	Augmentation régulière des tarifs, pour tenir compte au minimum de l'inflation
<i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	Stabilité au niveau prévu pour 2025	Non-prise en compte de l'effet de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques (la loi de finances 2025)
<i>Charges générales</i>	Pour 2024 : budget exécuté Pour 2025 : prévision BP 2025 + 2 % par an à partir de 2026	Pour 2026 et au-delà : compte tenu du ralentissement de l'inflation, projection à + 2% par an
<i>Charges de personnel</i>	Pour 2024 : budget exécuté Pour 2025 : prévision BP 2025 + 3 % par an à partir de 2026, à effectif constant	Tendance constatée de + 3 % par an sur la période de contrôle, pas de perspective d'augmentation des effectifs
<i>Subventions de fonctionnement versées</i>	Pour 2024 : budget exécuté Pour 2025 : prévision BP 2025 À partir de 2026 : 60 000 €	Plafonnement à 60 000 € à partir de 2026 (subvention au CCAS et aux associations)
<i>Autres charges de gestion</i>	Pour 2024 : budget exécuté Pour 2025 : prévision BP 2025 + 2 % par an à partir de 2026	À partir de 2026, hypothèse d'augmentation de 2 % par an (effet inflation)
<i>Dépenses d'équipement</i>	Pour 2024 : budget exécuté Pour 2025 : prévision BP 2025 Pour 2026 : 360 000 € TTC Pour 2027 : 528 000 € TTC à partir de 2028 : 240 000 € par an	Pour 2026 : suite tiers-lieu (120 000 € TTC) + une enveloppe de 240 000 € de travaux d'entretien Pour 2027 : 288 030 € TTC pour la fin de l'opération tiers-lieu + une enveloppe de 240 000 € de travaux d'entretien à partir de 2028 : une enveloppe de 240 000 € de travaux d'entretien
<i>Subventions d'équipement versées</i>	Pour 2024 : budget exécuté Pour 2025 : prévision BP 2025 à partir de 2026 : stabilité à la valeur 2025	
<i>Subventions d'investissement reçues</i>	Pour 2024 : budget exécuté Pour 2025 : la moitié des prévisions du BP 2025, soit 262 500 € Pour 2026-2028 : 262 500 €	Pour la période 2025-2028, des subventions doivent être perçues : Enveloppe de fonds de concours accordée par Dinan Agglomération dans le cadre du pacte financier et fiscal 2021-2026 : reliquat de 75 000 € Reliquat du contrat de territoire signé par la commune avec le département pour la période 2022-2027 (reste 158 732 €) Autres subventions restant à recevoir : 220 000 € (DETR/DSIL/CD22/CR Bretagne ...) et amendes de police (30 000 €)
<i>FCTVA</i>	Pour 2024 : budget exécuté Pour 2025 : prévision BP 2025 À partir de 2026, projection sur la base du montant de travaux réalisés	Montant de FCTVA correspondant à 16,4 % du montant des travaux réalisés
<i>Autres recettes d'investissement</i>	Pour 2024 : budget exécuté Pour 2025 : prévision BP 2025 Taxe d'aménagement : à partir de 2026, augmentation 2 % par an 270 000 € de cessions en 2025 50 000 € en 2026-2027	Augmentation de la taxe d'aménagement basée sur inflation Cessions de biens en 2025 (terrain et maison)

Source : CRC.

Tableau n° 13 : Projection financière au fil de l'eau

en milliers d'euros	2024	Budget 2025	2026	2027	2028	Cumul
Produits de gestion	3 049	3 102	3 154	3 209	3 265	15 758
- Charges de gestion	2 536	2 758	2 827	2 898	2 970	13 972
= Excédent brut de fonctionnement	513	344	328	311	294	1 785
<i>en % des produits de gestion</i>	16,83 %	11,09 %	10,39 %	9,70 %	9,01 %	11,33 %
Capacité d'autofinancement brute	463	296	273	261	249	1 536
<i>en % des produits de gestion</i>	15,18 %	9,54 %	8,65 %	8,14 %	7,63 %	9,75 %
CAF nette	124	-32	23	61	99	270
+ Taxe d'aménagement	17	45	-51	52	53	218
+ FCTVA	178	66	157	59	87	547
+ Subventions d'investissement reçues et fonds affectés	173	263	168	79	93	776
+ Produits de cession et autres recettes	5	314	50	0	0	369
= Financement propre disponible	498	655	449	251	332	2 180
- Dépenses d'équipement	438	959	360	528	240	2 504
- Subventions d'équipement versées	18	25	30	30	30	133
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	+42	-328	+59	-307	+62	-457
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0
Encours de dette au 31/12	3 154	2 825	2 575	2 375	2 225	
Capacité de désendettement (dette/ CAF) en années	6,8	9,5	9,4	9,1	8,9	
Fonds de roulement net global (FRNG) au 31/12	83	-246	-187	-494	-432	
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	11,7	-32,0	-23,7	-61,2	-52,3	

Source : CRC

La projection au fil de l'eau conduit dès 2025 à une forte dégradation de la CAF nette et du fonds de roulement, nettement insuffisants pour, en complément des autres ressources (subventions, FCTVA...), boucler le financement des investissements prévus. Les prévisions actuelles de dépenses d'investissement, sans nouvelle hausse de la fiscalité ni emprunt supplémentaire, ne sont donc pas réalistes en l'état, car elles conduisent à un fonds de roulement négatif dès 2025, et qui le resterait durablement. Les seules ressources propres actuelles ne permettent pas de financer les projets d'investissement déjà engagés par la commune.

4.2.2 Une projection visant à un financement plus équilibré des investissements prévus dès 2025, grâce à un accroissement de l'épargne

La chambre a établi au cours de l'instruction, avant le vote du budget 2025, une seconde projection qui vise à consolider de manière durable la situation de la commune afin qu'elle puisse retrouver des marges de manœuvre pour financer les investissements prévus et assurer les dépenses d'entretien minimales, sans hausse de l'endettement.

À cet effet, une capacité d'autofinancement brute d'environ 600 000 €/an sur toute la période serait nécessaire, ce qui suppose une augmentation des produits de gestion. La chambre avait ainsi retenu l'hypothèse d'une augmentation supplémentaire de 20 % du produit fiscal attendu⁶³ et d'une revalorisation de l'ensemble des tarifs communaux (cantine, animations jeunesse, revenus locatifs) de 5 % par an, dès 2025.

Tableau n° 14 : Projection financière de retour à l'équilibre

en milliers d'euros	2024	2025	2026	2027	2028	Cumul
Produits de gestion	3 049	3 406	3 479	3 554	3 632	17 121
+ Charges de gestion	2 536	2 758	2 827	2 898	2 971	13 989
Excédent brut de fonctionnement	513	648	652	657	662	3 132
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>16,83 %</i>	<i>19,04 %</i>	<i>18,75 %</i>	<i>18,48 %</i>	<i>18,22 %</i>	<i>18,29 %</i>
Capacité d'autofinancement brute	463	600	597	607	617	2 885
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,18 %</i>	<i>17,63 %</i>	<i>17,17 %</i>	<i>17,07 %</i>	<i>16,98 %</i>	<i>16,85 %</i>
Capacité d'autofinancement nette	124	273	347	407	467	1 618
+ Taxe d'aménagement	17	45	51	52	53	218
+ FCTVA	178	66	157	59	87	547
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	173	263	168	79	93	776
+ Produits de cession (+autres recettes)	5	314	51	0	0	370
= Financement propre disponible	498	960	774	597	700	3 528
- Dépenses d'équipement	438	959	360	528	240	2525
- Subventions d'équipement versées	18	25	30	30	30	133
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	42	-24	384	39	430	870
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0
Encours de dette au 31/12	3 154	2 825	2 575	2 375	2 225	
Capacité de désendettement (dette/CAF) en années	6,8	4,7	4,3	3,9	3,6	
Fonds de roulement net global au 31/12	83	58	443	481	911	
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>11,7</i>	<i>7,6</i>	<i>56,1</i>	<i>59,6</i>	<i>110,3</i>	

Source : CRC

⁶³ Augmentation supplémentaire du produit fiscal de 20 % s'ajoutant au montant au fil de l'eau (1,521 M€), lequel inclut déjà une augmentation de près de 5 % résultant de l'évolution des bases taxables et de la hausse de 25 % du taux de la TH.

Selon ces hypothèses, la commune conserverait une capacité d'autofinancement nette positive, en progression sur toute la période et pourrait financer tous les investissements prévus, sans recourir à l'emprunt sur la période 2025-2028, avec un fonds de roulement positif et en augmentation, et une capacité de désendettement améliorée. Ce redressement structurel de la situation par une action sur les produits de gestion pérennes et l'épargne permettrait en outre de disposer des ressources nécessaires à un financement équilibré des nouveaux investissements et au comblement du déficit du budget annexe de l'écoquartier après 2030.

Le budget primitif finalement adopté par la commune pour 2025 est en deçà de ces hypothèses, ce qui repousse d'autant l'horizon d'une consolidation des soldes intermédiaires de gestion et du financement des investissements.

4.2.3 La recherche de nouvelles marges de manœuvre pour consolider la situation financière de la commune

La recherche d'économies de gestion durables est également une voie que la commune doit s'efforcer de poursuivre. La cession d'une partie du patrimoine, dont l'entretien présente un coût important, peut notamment être envisagée, en fonction des conclusions des études qui seront menées dans le cadre du schéma directeur immobilier que la chambre recommande à la commune d'élaborer (cf. § 1.3.3).

La situation à moyen terme pourrait être améliorée par une modification du programme d'écoquartier, qui permettrait à la commune de limiter le déficit foncier de cette opération d'aménagement. Le maire indique avoir mis à l'étude une révision du projet en ce sens. La chambre souligne la nécessité de stabiliser à brève échéance le plan de financement de cette opération, compte tenu du reste à charge important pour la commune.

Pour optimiser ses ressources fiscales, la commune gagnerait également à faire procéder, dans le cadre de la commission communale des impôts directs, à une évaluation des propriétés bâties sur son territoire, pour vérifier l'exhaustivité de l'assiette taxable et le plein rendement des impôts locaux⁶⁴. La chambre a en effet relevé que ses bases nettes d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (894 €/habitant) étaient nettement inférieures aux moyennes départementale (1 124 €) et régionale (1 190 €), ce qu'aucun contexte particulier ne semble justifier.

Recommandation n° 7. : Procéder à la vérification de l'assiette taxable des propriétés bâties.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que la commune a engagé une démarche en ce sens auprès des services de la direction départementale des finances publiques après la dernière réunion de la commission communale des impôts directs. Par ailleurs, il indique que la perception de la taxe d'aménagement par la commune est décalée dans le temps, et qu'elle n'a perçu en 2024 que la moitié du montant prévu au budget.

⁶⁴ En application des articles 1505 et 1650 du code général des impôts.

4.3 Conclusion sur la situation financière

La chambre constate la fragilité actuelle de la situation financière de la commune.

En dépit du relèvement des taux d'imposition en 2023, la commune peine à dégager une capacité d'autofinancement suffisante pour financer ses projets d'investissement.

Or, les dépenses d'investissement importantes engagées sur la période de contrôle (2019-2024), dont certaines non programmées (rénovation de l'église), ont été financées à 49 % par l'emprunt, ce qui limite aujourd'hui les marges de manœuvre de la commune. Si l'autofinancement s'est amélioré depuis 2023 grâce à l'augmentation des impôts, l'annuité de remboursement des emprunts (passée de 112 000 à 338 000 €) en absorbe une part importante. Le niveau d'endettement de la commune a pratiquement triplé (+ 196 %) en six ans. Il atteint 882 € par habitant en 2024 (la moyenne des communes bretonnes de même strate était de 741 € en 2023). L'autofinancement net et le fonds de roulement ont couvert une faible part des investissements (11 % et 3 %). Le fonds de roulement a néanmoins diminué de 68 %.

La commune est engagée dans deux opérations d'aménagement qui vont induire des coûts importants : la réhabilitation de la friche Mathurin Roger et la réalisation d'un écoquartier à vocation en partie sociale.

Pour financer de manière équilibrée les dépenses d'investissement engagées à horizon 2028, sans recourir à nouveau à l'emprunt, la commune devrait idéalement parvenir à dégager une capacité d'autofinancement brute d'environ 600 000 €/an. Une augmentation du produit fiscal permettrait de financer les dépenses d'investissement engagées mais aussi les besoins futurs (déficit prévisionnel de l'écoquartier, que la commune espère réduire de 960 000 € à 450 000 €, qui sera à la charge du budget principal à partir de 2030). Avec 20 % d'augmentation, le produit fiscal par habitant serait d'environ 473 €⁶⁵, soit un niveau inférieur à la moyenne nationale de la strate, qui s'élevait à 516 € en 2023.

La commune pourra parallèlement rechercher des moyens de réaliser des économies de gestion, étudier la possibilité de céder le patrimoine non nécessaire, et faire procéder à un examen des bases de taxe foncière sur le bâti pour s'assurer de leur juste évaluation.

Elle devra, enfin, améliorer l'information et le pilotage budgétaire pluriannuel, en particulier en matière de dépenses d'investissement (non intégrées dans le rapport d'orientations budgétaires).

⁶⁵ Recettes fiscales propres, après déduction d'environ 115 000 € de DMTO et de taxes d'aménagement pour ne conserver que le produit des THRS, TFB et TFNB (1,712 M€), rapportées à 3 621 habitants.

ANNEXES

Annexe n° 1. Éléments de fiscalité de la commune de Plouër-sur-Rance, de 2019 à 2023	40
Annexe n° 2. Chiffres clés du budget annexe du port.....	41
Annexe n° 3. Points de contrôle – Fiabilité des comptes	42
Annexe n° 4. Réponse des ordonnateurs	43

Annexe n° 1. Éléments de fiscalité de la commune de Plouër-sur-Rance, de 2019 à 2023

<i>Bases nettes (en €/habitant)</i>	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Moyenne de la strate</i>
<i>Taxe d'habitation</i>	987	1006	228	243	240	266
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	765	783	793	820	894	1324
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	26	26	26	27	29	29
<i>Taux</i>	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Moyenne de la strate</i>
<i>Taxe d'habitation</i>	12,95 %	12,95 %	12,95 %	12,95 %	14,21 %	14,80 %
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	15,69 %	15,69 %	35,22 %	35,22 %	38,74 %	38,06 %
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	59,48 %	59,48 %	59,48 %	59,48 %	62,45 %	50,13 %
<i>Produit (en € / habitant)</i>	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Moyenne de la strate</i>
<i>Taxe d'habitation</i>	128	130	30	31	34	39
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	120	122	242	250	304	462
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	15	15	15	16	18	15

Source : DGFIP

<i>Effort fiscal</i>	2020	2021	2022	2023	2024
Effort fiscal Plouër-sur- Rance	1,10	1,11	1,13	1,12	1,15
<i>Effort fiscal moyen de la strate</i>	1,11	1,12	1,14	1,13	1,11

Source : DGCL

Annexe n° 2. Chiffres clés du budget annexe du port

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Chiffre d'affaires	275 087	198 031	307 394	324 145	345 061	352 365
+ Production immobilisée	0	649	7 054	0	1 433	2 780
= Produit total	275 087	198 680	314 448	324 145	346 494	355 146
- Consommations intermédiaires	120 507	59 847	71 250	56 161	64 285	61 777
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	12 520	17 537	19 993	12 666	14 608	14 868
= Valeur ajoutée	142 060	121 296	223 205	255 317	267 601	278 501
- Charges de personnel	111 308	114 800	116 427	120 680	126 110	126 016
+ Autres produits de gestion	0	0	1	1	1	3
- Autres charges de gestion	31 169	27 374	19 624	12 579	9 195	424
= Excédent brut d'exploitation	-417	-20 878	87 156	122 059	132 297	152 064
+/- Résultat financier	-102	0	0	-845	-704	-904
+/- Résultat exceptionnel K23	-1 952	310	696	-242	12 470	4 577
= CAF brute	-2 471	-20 568	87 852	120 972	144 063	155 737
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	9 750	0	0	0	15 000	20 000
= CAF nette ou disponible (C)	-12 221	-20 568	87 852	120 972	129 063	135 737
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	18 695	5 839	12 123	5 696	55 927	17 571
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	-4 100	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	124 352	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-30 917	-22 306	+75 729	-9 075	+73 136	+118 166
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	100 000	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-30 917	-22 306	+75 729	+90 925	+73 136	+118 166
Encours de dette du BP au 31 décembre	0	0	0	100 000	85 000	65 000
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	0,0	0,0	0,0	0,8	0,6	0,4
Fonds de roulement net global	2 713	-19 593	56 136	147 061	220 196	338 362
- Besoin en fonds de roulement global	5 651	21 128	-6 575	-61 341	-11 103	-4 701
=Trésorerie nette	-2 937	-40 721	62 711	208 401	231 299	343 063

Source : CRC d'après les comptes

Annexe n° 3. Points de contrôle – Fiabilité des comptes

Point de contrôle	Respect des règles	Observations
Comptabilité d'engagement	Non	Comptabilité d'engagement déployée, mais non exhaustive
Sincérité des restes à réaliser	Non	Problème de fiabilité des restes à réaliser inscrits en dépense comme en recette
Suivi du patrimoine	Oui	Concordance (petit écart de 83,85 €) : 39 342 047,66 € pour l'exercice 2023
Production immobilisée	Oui	Utilisation du compte 72
Intégration des immobilisations	Non	Intégrations longues : supérieures à 1 an sur toute la période. En moyenne environ 5 ans
Intégration des études en immobilisation ou amortissement	Oui	Études intégrées au compte 2031 ou amorties au compte 2803
Amortissements	Oui	Écritures correctes
Provisions pour risques et charges	Oui	Pas de provision pour risques en l'absence de contentieux ; pas de provision pour charges compte tenu du faible niveau des créances douteuses
Comptes de tiers	Oui	Écritures correctes
Intérêts courus non échus (ICNE)	Oui	Écritures correctes
Cessions d'immobilisations	Oui	La différence des comptes 775 et 675 correspond bien au solde du compte 192
Opérations à classer ou à régulariser	Oui	Sur la période, très faibles pourcentages d'opérations à régulariser
Équilibre des écritures d'ordre	Oui	Équilibre des opérations d'ordre du compte 58
Concordance de l'état de la dette du compte administratif avec la balance du compte de gestion	Oui	Concordance : 3 462 988 € pour l'exercice 2023

Source : CRC d'après les comptes

Annexe n° 4. Réponse des ordonnateurs

Plouër-sur-Rance, le 18 juillet 2025



REÇU

Par Greffe , 09:59, 23/07/2025

Monsieur le Maire

À

Madame la présidente
Chambre régionale des comptes Bretagne
3 rue Robert d'Arbrissel
C.S. 64231
35 042 RENNES cedex

Dossier suivi par Yann GODET, Maire
V. réf : contrôle n°2024-000385
N. réf : YG/MG – 2025-167

Objet : Réponse au rapport définitif relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Commune

Madame la présidente,

J'accuse bonne réception du rapport d'observations définitives résultant du contrôle des comptes et de la gestion budgétaire et financière de la commune de Plouër-sur-Rance pour les années 2019 et suivantes, et vous en remercie.

Pour bon nombre des observations et recommandations que vous formulez, la commune partage votre avis et y fera suite. Elle s'y est d'ailleurs déjà employée depuis déjà quelques semaines, pour ne pas dire quelques mois. Elle poursuivra dans ce sens.

Au travers de cette réponse, je me permettrai de formuler quelques précisions complémentaires nécessaires à la compréhension du rapport.

Tout d'abord, s'agissant des opérations d'aménagement d'envergure engagées par la commune, la réhabilitation d'une friche commerciale située rue Mathurin Roger avec construction d'un tiers-lieu, je souhaiterais préciser que la construction de logements fait partie intégrante du programme. Je profite de la présente, pour vous informer que la commune se voit octroyer pour la programmation D.E.T.R. – D.S.I.L. de cette année 2025, une dotation de l'État d'un montant de 91 000€, un soutien financier vivement apprécié pour financer la dite opération.

Commune membre :



Commune adhérente :



D'autres sollicitations auprès des partenaires institutionnels sont aussi en cours pour le financement de l'aménagement d'un éco-quartier, « Les Terres Neuves », autre opération d'envergure portée par la commune.



Un maître d'œuvre est missionné depuis le début de cette année 2025. Il est dans un premier temps chargé de bâtir un plan de financement prévisionnel à l'aune du projet tel qu'il a été travaillé ces dernières années en tenant compte de certaines adaptations et modifications ; un permis d'aménager est prévu être déposé durant l'automne 2025. Le comité de pilotage de l'éco-quartier œuvrera de concert avec le maître d'œuvre dans les mois à venir pour poursuivre la réflexion quant à cette opération et peaufiner le calendrier prévisionnel quant aux étapes à venir.

En cette période de l'année, vous comprendrez qu'il ne m'est pas aisé de vous communiquer un plan de financement précis, tant du côté des dépenses que du côté des recettes. Au fur et à mesure de l'avancée de l'opération, la commune émet le souhait de s'inscrire dans une certaine forme de frugalité, revisitant chaque pan du projet de façon à amoindrir considérablement les lignes de dépenses envisagées sans toutefois dénaturer l'aménagement projeté. Pour les recettes, des subventions sont en cours de sollicitation et la commune devra dans les mois à venir se positionner sur le prix de vente des terrains. Encore une fois, à ce jour, il est encore un peu prématuré de vous communiquer un plan de financement prévisionnel de l'opération. Le résultat prévisionnel de celle-ci ne peut, par voie de conséquence être fiable aujourd'hui.

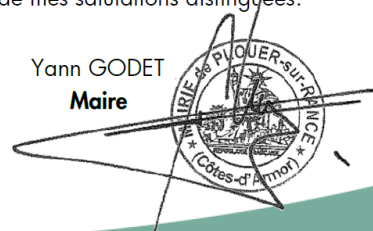
S'agissant des supports que la commune utilise pour communiquer sur les finances et la fiscalité, outre le site internet de la collectivité, je souhaiterais ajouter le bulletin municipal, lequel paraît deux fois l'année. Nous consacrons a minima une page pour cette rubrique. Dans une édition précédente une double page centrale y fut consacrée, une façon d'informer au mieux les administrés quant aux comptes, budgets primitifs, principales opérations d'investissement, résultats d'exercices, fiscalité directe locale, octroi des subventions aux associations du territoire, participations aux établissements scolaires, versements à des organismes ou autres entités partenaires de la commune. Une rubrique que l'on souhaite rendre la plus accessible possible au regard de la complexité, de la technicité des mécanismes de gestion comptable que requiert la comptabilité publique communale.

S'agissant du recours à des agents contractuels en évolution croissante depuis 2022, je souhaiterais préciser que c'est le service enfance qui est le principal concerné, s'expliquant par des arrêts maladie de longue durée de certains personnels titulaires (cf page 24 du rapport).

Au regard de ces précisions formulées par la présente, je vous réitère la volonté de la commune à poursuivre ses efforts quant à la confection et au suivi de ses comptes et à l'amélioration de sa gestion financière et ainsi à permettre à la commune de conserver sa capacité à agir pour l'avenir auprès de ses administrés.

Je vous prie de croire madame la présidente, en l'assurance de mes salutations distinguées.

Yann GODET
Maire



Réponse aux observations définitives en application de l'article L.243-5 du code des juridictions financières :

Aucune réponse écrite de l'ancien ordonnateur destinée à être jointe au présent rapport n'a été adressée à la chambre régionale des comptes.



Chambre régionale des comptes Bretagne
3, rue d'Arbrissel
C.S. 64231
35042 Rennes Cedex

www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne