



Le président

Le 13/10/2015

à

Monsieur le Maire
de la commune de Blanzac-Porcheresse

Route de Villebois Lavalette

16250 – BLANZAC-PORCHERESSE

Dossier suivi par :

Evelyne Legrand, Greffière de la 4ème section

T. 05 56 56 47 56

Mél. elegrand@aquitaine-pc.ccomptes.fr

Objet : notification du rapport d'observations définitives de
la Commune de Blanzac-Porcheresse

P.J. : 1 rapport

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la Commune de Blanzac-Porcheresse concernant les exercices 2009 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document deviendra communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

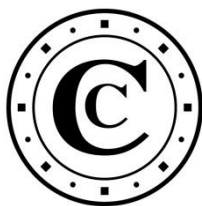
En application de l'article 241-18, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

Jean-François Monteils

Chambre régionale
des comptes

Aquitaine,
Poitou-Charentes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE BLANZAC-PORCHERESSE

Années 2009 et suivantes

La chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes a examiné le 11 août 2015 la gestion de la commune de BLANZAC-PORCHERESSE à compter de l'exercice 2009.

Le contrôle a porté sur la modification du périmètre intercommunautaire, la construction d'une gendarmerie et la situation financière de la commune.

SOMMAIRE

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT.....	4
LA RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS	5
LA PROCÉDURE	6
LES OBSERVATIONS.....	6
1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	6
2. AXES DE CONTRÔLE	6
3. LES DEUX ÉVÉNEMENTS MAJEURS DE LA PÉRIODE EXAMINÉE.....	6
3.1. La modification de la carte intercommunale.....	6
3.2. La construction d'une caserne de gendarmerie	7
3.2.1. L'équipement.....	7
3.2.2. Le cadre juridique et fiscal de la construction et de la location de la gendarmerie	7
3.2.3. Le coût de la construction	7
3.2.4. Analyse rétrospective de la procédure de passation du marché de construction	8
3.2.5. L'équilibre financier de la construction et de la location de la gendarmerie.....	8
4. QUALITÉ DES ÉCRITURES COMPTABLES DE LA COMMUNE.....	9
4.1. Analyse rétrospective du transfert de la gestion de la gendarmerie du budget principal vers un budget annexe.....	9
4.2. Immobilisation en cours dans le budget annexe de la gendarmerie	10
4.3. L'imputation des provisions pour grosses réparations dans le budget annexe de la gendarmerie	10
4.4. L'étalement d'une charge sur plusieurs exercices dans le budget annexe de la gendarmerie	10
4.5. Appréciation d'ensemble	11
5. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE.....	11
5.1. Axes d'analyse.....	11
5.2. Vue d'ensemble : bilans consolidés du budget principal et du budget annexe de la gendarmerie	11
5.3. La section de fonctionnement du budget principal et du budget annexe de la gendarmerie.....	11

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT

La construction de la gendarmerie a conduit la commune à mobiliser des emprunts dont le remboursement prive d'épargne le budget annexe consacré à cet équipement. Le concours financier du budget principal se révèle dès lors indispensable sachant qu'il serait même nécessaire de l'augmenter afin de pourvoir à l'entretien et aux éventuelles grosses réparations de ce bâtiment. La commune se prévaut d'un plan de financement mais son application est tributaire d'inconnues telles que la prise en charge d'éventuelles grosses réparations par l'assurance dommages-ouvrages en cas de malfaçons et, à terme, la reconversion effective du bâtiment dans l'hypothèse d'une résiliation unilatérale du bail de location par l'Etat.

Dans l'immédiat, la part des dotations de l'Etat dans les ressources de fonctionnement, l'effort fiscal déjà consenti par le contribuable local, dont les bases d'imposition restent faibles, et l'encadrement du loyer reçu de l'Etat pour la location de cette gendarmerie privent la commune de véritables marges de manœuvre financières. Pour ne pas compromettre la constitution de l'épargne supplémentaire qu'exigent les coûts d'entretien et de renouvellement d'un patrimoine de grande envergure alors même que la zone de revitalisation rurale dont relève le territoire communal ne permet pas d'escompter facilement de nouvelles recettes, il incombe à la commune de ne plus souscrire d'emprunts dans le périmètre du budget principal et du budget annexe de la gendarmerie et de contenir de façon rigoureuse les dépenses de gestion courante de ces budgets.

LA RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS

Les recommandations de la chambre donnent lieu à un suivi de leur mise en œuvre

Les cotations utilisées sont les suivantes :

- « recommandations totalement mises en œuvre » ;
- « recommandations partiellement mise en œuvre" qui ont fait l'objet d'un commencement d'exécution ou d'un engagement à les mettre en œuvre » ;
- « recommandations à suivre" qui, pour diverses raisons, n'ont pas fait l'objet d'une mise en œuvre totale ou partielle et qui sont maintenues par la chambre » ;
- « recommandations devenues sans objet ».

Ce suivi intervient soit immédiatement au vu des réponses apportées entre la notification du rapport d'observations provisoires et celles du rapport d'observations définitives, soit lors du contrôle suivant.

Cette fiche établit la liste des recommandations formulées par la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes et les suites qui leur ont été réservées.

Recommandation suivie d'effet au cours du contrôle actuel : recommandation totalement mise en œuvre

QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE

1. formaliser les relations avec le comptable afin de lui permettre de procéder à l'imputation définitive des programmes d'équipement achevés

Recommandation à mettre en œuvre

GESTION

2. afin de conforter l'épargne nette de gestion courante, ne plus souscrire d'emprunts dans le budget principal et le budget annexe de la gendarmerie et contenir de façon rigoureuse les dépenses de gestion courante de ces budgets

LA PROCEDURE

Le contrôle a été effectué dans le cadre du programme 2015 de la chambre.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à l'ordonnateur par lettre du 16 mars 2015.

L'entretien préalable prévu par le code des juridictions financières a eu lieu le 13 avril 2015 avec l'ordonnateur.

L'ordonnateur a adressé une réponse à la chambre le 16 juillet 2015.

Lors de sa séance du 11 août 2015, la chambre a arrêté les observations définitives qui figurent dans le présent rapport.

LES OBSERVATIONS

1. PRESENTATION DE LA COMMUNE

Située dans le département de la Charente, la commune de Blanzac-Porcheresse, d'une superficie de 10,84 km², compte une population légale de 864 habitants au 1^{er} janvier 2013¹ et relève d'une zone de revitalisation rurale. Les zones de ce type ont été instituées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 en faveur des territoires ruraux rencontrant des difficultés particulières : faible densité démographique ou, encore, handicap structurel de nature socio-économique² sachant que l'ensemble des critères de classement sont évalués à l'échelon des cantons et des arrondissements.

Dans ce contexte, 67 % de la population active occupaient en 2009 un emploi situé en dehors de leur commune de résidence, ce qu'explique également la proximité de la ville d'Angoulême, en effet distante d'une trentaine de kilomètres. Au troisième trimestre de l'année 2013, le taux de chômage s'élevait néanmoins à 11,1 % dans la commune contre une moyenne nationale de 10,9 %.

2. AXES DE CONTROLE

La gestion de la commune a été récemment marquée par deux événements majeurs dont l'analyse s'est, en conséquence, attachée à mesurer l'impact comptable et financier.

3. LES DEUX EVENEMENTS MAJEURS DE LA PERIODE EXAMINEE

3.1. LA MODIFICATION DE LA CARTE INTERCOMMUNALE

Jusqu'au 31 décembre 2011, la commune appartenait à la communauté de communes du Blanzacais, organisme de regroupement créé en 2002 et qui réunissait un peu plus de 5 000 habitants répartis entre 13 communes.

En application de l'arrêté préfectoral n° 2011-307-0002 du 3 novembre 2011, cet établissement a été intégré, à compter du 1^{er} janvier 2012, dans la communauté de communes des 4B Sud-Charentes qui compte 20 467 habitants résidant sur le territoire de 48 communes.

¹ Source : ministère des finances et des comptes publics.

² Source : <http://www.datar.gouv.fr/zone-de-revitalisation-rurale>

Cette intégration a, pour la commune ainsi que pour ses homologues regroupées, généré la perte de l'impôt économique territorial³ qui est désormais exclusivement recouvré par le nouvel établissement public de coopération intercommunale.

La commune a par ailleurs transféré sa compétence scolaire à l'échelon communautaire. La commission d'évaluation de ce transfert de charge a toutefois considéré que cette opération était neutre sur le plan financier⁴.

3.2. LA CONSTRUCTION D'UNE CASERNE DE GENDARMERIE

3.2.1. L'équipement

La gendarmerie de Blanzac-Porcheresse a été inaugurée au mois de février 2013. D'une superficie de 310 m² adaptée à l'accueil du public, le bâtiment permet en outre de mettre 13 logements à la disposition du personnel de la brigade.

3.2.2. Le cadre juridique et fiscal de la construction et de la location de la gendarmerie

Le projet de construction de cette gendarmerie a été pris en charge à l'échelon communal sur le fondement de l'article L 1311-4-1 du code général des collectivités territoriales qui autorisait, jusqu'au 31 décembre 2007 initialement, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à construire, acquérir ou rénover, y compris sur les dépendances de leur domaine public, des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'État pour les besoins de la gendarmerie nationale. La date butoir du 31 décembre 2007 ayant, en dernier lieu, été repoussée au 31 décembre 2010 par l'article 134 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, la réalisation de ce projet de construction a pu, de façon régulière, être décidée par le conseil municipal le 16 avril 2009. Selon les précisions apportées par l'ordonnateur, le maintien d'une quinzaine de familles sur le territoire communal représentait, face au risque de regroupement des forces de gendarmerie, un enjeu majeur pour la commune.

La commune a choisi de réaliser ce projet en maîtrise d'ouvrage déléguée. L'opération a donc été régie par le décret n° 93-130 du 28 janvier 1993 relatif aux modalités d'attribution de subventions aux collectivités territoriales pour la construction de casernements de gendarmerie. Dans ce dispositif réglementaire, les subventions de l'Etat se limitent entre 18 et 20 % du coût plafond de l'unité-logement⁵. Les loyers perçus de l'Etat sont, quant à eux, également encadrés.

Les dépenses d'investissement n'ouvrent pas droit aux remboursements du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée. L'article 260-2° du code général des impôts disposant que peuvent sur leur demande acquitter cette taxe sur la valeur ajoutée les personnes qui louent à compter du 1^{er} janvier 1991 des locaux à un preneur qui n'en est pas redevable, la commune a opté en 2012 pour l'assujettissement de la construction et de la location de la gendarmerie à la TVA.

3.2.3. Le coût de la construction

Alors que le coût de la construction est évalué à 1 850 000 € HT dans l'avant-projet définitif, ce qui reste inférieur au coût plafond subventionnable de 2 063 835 € HT, les marchés ont été attribués pour un montant total de 2 296 749,33 € HT ainsi supérieur de près de 25 % à cet avant-projet et de 11 % au coût subventionnable. Or, le

³ Cotisation foncière des entreprises (CFE), le cas échéant, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER).

⁴ Les charges et les produits correspondants ont en effet été estimés à 118 000 €.

⁵ L'équivalent-unité-logement (EUL) comprend un logement nu pour 75 % et une quote-part de locaux de service et techniques pour 25 %. Sont décomptés un EUL par militaire d'active et 0,33 EUL par gendarme adjoint volontaire.

coût de l'opération atteint 2 409 312,70 € dans les décomptes définitifs dressés par les titulaires du marché de construction et la valeur comptable du bâtiment s'établit en dernier lieu à 2 728 685 € HT dans les écritures du budget annexe de la gendarmerie au 31 décembre 2014. Même en tenant compte de l'actualisation des prix, le dépassement du coût initialement prévu s'avère donc significatif.

3.2.4. Analyse rétrospective de la procédure de passation du marché de construction

Les marchés ont été passés sur la base d'une procédure adaptée, ce qui est conforme aux dispositions de l'article 26 du code des marchés publics, alors modifié par le décret n°2008-1355 du 19 décembre 2008. Aux termes de ce décret, les marchés peuvent en effet être passés selon cette procédure lorsque le montant estimé du besoin est, pour les travaux, inférieur à 5 150 000 € HT.

Les négociations qui ont été engagées préalablement à la conclusion de ces marchés entrent, quant à elles, dans le cadre des dispositions de l'article 28 du même code qui, sous l'empire du décret n°2008-1356 du 19 décembre 2008, autorise le pouvoir adjudicateur à négocier avec les candidats ayant présenté une offre sachant que cette négociation peut porter sur tous les éléments de l'offre en question et notamment sur le prix. La procédure de passation des différents marchés ayant permis la construction de la gendarmerie est donc régulière.

3.2.5. L'équilibre financier de la construction et de la location de la gendarmerie

En tenant compte d'une subvention d'Etat de 412 767 € représentant 20 % du coût plafond subventionnable de 2 063 835 € HT ainsi que d'une dotation de développement rural d'un montant de 458 551 €, la commune a financé la construction de la gendarmerie par un premier emprunt de 1 956 000 € mobilisé en 2010 et par un second emprunt de 100 000 €, quant à lui mobilisé en 2013. Rapportés à la population légale de 864 habitants au 1^{er} janvier 2013, ces deux emprunts d'un montant total de 2 056 000 € représentent à leur souscription une dette de 2 379 € par habitant. La durée résiduelle de remboursement de ces emprunts est encore comprise entre 14 et 15 années à la clôture de l'exercice 2014.

La commune perçoit un loyer annuel plafonné de 116 328 € hors taxes qui est invariable pendant la durée du bail initial de neuf ans⁶. Or, l'état de la dette joint au compte administratif du budget annexe de la gendarmerie mentionne pour l'exercice 2014 un remboursement d'emprunts de 86 054,58 € en capital et de 66 891,72 € en intérêts, ce qui représente une annuité totale constante de 152 946,28 €. Tel sera donc le service de la dette pendant la durée de remboursement de 14 à 15 années à compter du 31 décembre 2014.

En sa qualité de propriétaire, la commune s'oblige également à prendre en charge les grosses réparations ainsi que le prévoit l'article 1720 du code civil aux termes duquel le propriétaire du bien loué doit procéder, pendant la durée du bail, à toutes les réparations, autres que locatives, qui peuvent devenir nécessaires.

La commune s'oblige enfin à acquitter toutes les impositions ou contributions de quelque nature qu'elles soient, ainsi que toutes les charges n'entrant pas dans la liste des charges récupérables annexée au décret n°87-713 du 26 août 1987⁷.

Il apparaît donc que le montant des loyers perçus de l'Etat n'équilibre pas le remboursement des emprunts contractés pour la construction de la gendarmerie sachant, de surcroît, qu'aux termes du bail de location, « *dans le cas où, pour quelque cause que ce soit et notamment par suite de suppression, fusion ou transfert de service, l'Etat n'aurait plus l'utilisation des locaux loués, le présent bail serait résilié à la volonté seule du preneur sans autre indemnité que le paiement du terme en cours* ».

⁶ Lors de la reconduction du bail, le loyer est revalorisé et fait ensuite l'objet de révisions triennales.

⁷ Notamment : consommations d'eau et d'électricité, menues réparations et entretien courant.

Les charges courantes non récupérables venant, en outre, nécessairement creuser le découvert financier, la commune se trouve dans l'obligation de rechercher la totalité du financement d'éventuelles grosses réparations. Le conseil municipal en a pris conscience dans sa délibération du 29 janvier 2013 en considérant que le casernement de gendarmerie ne faisant pas l'objet de dotations budgétaires aux amortissements, il convenait, par prudence, de constituer une provision annuelle de 20 000 € pendant 25 ans de manière à couvrir les éventuels travaux de réparation des couvertures, charpentes et menuiseries. Il est vrai qu'aux termes de l'article L 2321-2 27° du code général des collectivités territoriales, les dotations aux amortissements des immobilisations ne constituent une dépense obligatoire que pour les communes de 3 500 habitants et plus. L'instruction comptable codificatrice M.14 fait, quant à elle, obligation d'amortir les biens immeubles productifs de revenus mais sous réserve qu'ils ne soient pas affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif⁸. Reste que la constitution d'une provision pour grosses réparations sans disposer d'un plan préétabli de dépenses n'est pas conforme aux dispositions de cette instruction comptable⁹.

L'absence de marges de manœuvre financières a été récemment attestée par le versement d'une subvention d'équilibre du budget principal de 119 150 € en 2012 et de 103 000 € en 2013, exercice au cours duquel le budget annexe de la gendarmerie n'est, pour autant, pas parvenu à se constituer une épargne de gestion courante.

Le maire considère que, de 2013 à 2022, la garantie dommages-ouvrage devrait couvrir nombre de grosses réparations. Il souligne que dès 2023 les dotations annuelles pour grosses réparations auront permis de constituer une ressource d'autofinancement de 200 000 € et que, dès 2030, les loyers devraient suffire au financement des grosses réparations. Au regard du risque de résiliation unilatérale du bail de location par l'Etat, l'ordonnateur indique que les locaux ont été conçus de façon à pouvoir être loués à d'autres fins (locaux d'habitation et local commercial).

La chambre observe cependant que ce raisonnement repose sur plusieurs inconnues : la couverture effective, en cas de malfaçons, des grosses réparations par l'assurance dommages-ouvrage, la modularité effective du bâtiment en fonction de besoins différents si l'Etat résiliait le bail et, dans ce cas également, l'adéquation d'une offre alternative de location à la demande locale, en particulier dans le domaine commercial.

4. QUALITE DES ECRITURES COMPTABLES DE LA COMMUNE

4.1. ANALYSE RETROSPECTIVE DU TRANSFERT DE LA GESTION DE LA GENDARMERIE DU BUDGET PRINCIPAL VERS UN BUDGET ANNEXE

L'article 209 de l'annexe 2 du code général des impôts dispose que les opérations situées hors du champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée et les opérations imposables doivent être comptabilisées dans des comptes distincts pour l'application du droit à déduction. C'est donc à bon droit qu'après avoir opté pour l'assujettissement de la construction et de la location de la gendarmerie à la TVA, le conseil municipal a décidé le 27 mars 2012 de dissocier cette opération du budget principal et de la transférer à un budget annexe lui étant spécifiquement dédié.

La Direction départementale des finances publiques avait quelques jours auparavant, le 22 mars 2012, indiqué à la commune que les dépenses réglées postérieurement au 1^{er} janvier 2010 pouvaient faire l'objet d'un remboursement de TVA sous réserve que la demande en soit faite avant le 31 décembre 2012¹⁰. Les mouvements comptables retraçant les décaissements et les récupérations de TVA n'ont révélé aucune anomalie ni aucune perte de droits.

⁸ Instruction comptable codificatrice M.14, tome 1, chapitre 2 relatif au fonctionnement des comptes.

⁹ Même source.

¹⁰ Des mandatement ont été pris en charge sur l'exercice 2009, mais ils se limitent à 1 617,97 €.

4.2. IMMOBILISATION EN COURS DANS LE BUDGET ANNEXE DE LA GENDARMERIE

Bien que l'ensemble des décomptes généraux et définitifs des travaux aient été établis par les entreprises au plus tard au mois d'octobre 2013, la valeur comptable de la gendarmerie a été maintenue au compte d'imputation provisoire 2313 (immobilisations corporelles en cours, constructions) pendant toute la durée de l'exercice 2014, ce qui est contraire aux dispositions de l'instruction codificatrice M.14 aux termes de laquelle, lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées au compte 231 sont virées au compte 21 (immobilisations corporelles) par opération d'ordre non budgétaire¹¹. Pour permettre au comptable de procéder à cette imputation définitive, il incombait à l'ordonnateur de lui adresser avant la clôture de l'exercice 2013 un certificat attestant l'achèvement des travaux. La transmission d'informations relatives aux opérations non budgétaires d'ordre se fait en effet le plus souvent par le moyen d'un tel certificat qui permet, en dernier lieu, de finaliser la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif¹².

La chambre ayant en conséquence recommandé à la commune de formaliser ses relations avec le comptable afin de lui permettre, à l'avenir, de procéder à l'imputation définitive, par opération non budgétaire d'ordre, des programmes d'équipement achevés, le maire indique qu'il a procédé de la sorte, le 16 juillet 2015, pour les travaux achevés.

4.3. L'IMPUTATION DES PROVISIONS POUR GROSSES REPARATIONS DANS LE BUDGET ANNEXE DE LA GENDARMERIE

La constitution de provisions pour grosses réparations décidée par le conseil municipal le 29 janvier 2013 doit, même en l'absence du plan de dépenses requis par l'instruction comptable M.14, être réimputée du compte 1581 - autres provisions pour charges -, au compte 15721- provisions pour grosses réparations -. En réponse à l'observation faite en ce sens par la chambre, le maire indique qu'une décision budgétaire modificative est venue ouvrir les crédits nécessaires à cette réimputation.

4.4. L'ETALEMENT D'UNE CHARGE SUR PLUSIEURS EXERCICES DANS LE BUDGET ANNEXE DE LA GENDARMERIE

Le conseil municipal a décidé le 20 septembre 2011 d'étaler sur dix ans la prime de l'assurance dommages-ouvrage souscrite dans le cadre de la construction de la gendarmerie. Cette prime, d'un montant de 23 046 €, a donc été neutralisée en 2011 dans les écritures du budget principal par une recette d'ordre d'égal montant imputée au compte 791 (transferts de charges de gestion courante). Ainsi mis en œuvre, ce jeu d'écritures est conforme à celui qui est prévu par l'instruction comptable codificatrice M.14. Au cours de ce même exercice, le compte 481 (charges à répartir sur plusieurs exercices) a fait l'objet d'un premier amortissement de 2 305 € dont le montant est ainsi par ailleurs conforme à la décision du conseil municipal.

En 2012 cependant, lors du transfert des comptes du budget principal vers le budget annexe de la gendarmerie, le solde débiteur du compte 481 n'a pas été repris pour le montant net restant à amortir, soit 20 741 €, mais pour son montant initial de 23 046 €. Le transfert ainsi erroné du solde débiteur du compte 481 a, de surcroît, été opéré par la constatation, en contrepartie, d'une recette d'ordre d'égal montant, imputée au compte 791 et qui fait en conséquence double emploi avec la recette d'ordre déjà constatée en 2011 dans les écritures du budget principal.

La constatation dès lors anormale de cette recette d'ordre de 23 046 € HT dans les écritures du budget annexe de la gendarmerie a irrégulièrement majoré d'autant le résultat de fonctionnement de ce budget à la clôture de l'exercice 2012.

¹¹ Instruction comptable codificatrice M.14, tome 1, chapitre 2 relatif au fonctionnement des comptes.

¹² Comité national de fiabilité des comptes locaux, guide organisationnel sur le processus patrimonial, octobre 2013.

4.5. APPRECIATION D'ENSEMBLE

L'individualisation budgétaire de la gestion de la gendarmerie a été décidée de manière conforme aux dispositions du code général des impôts en raison de l'assujettissement de cette gestion à la TVA. Le transfert des comptes du budget principal vers le budget annexe nouvellement créé s'est opéré sans anomalie à l'exception du transfert des charges à répartir sur plusieurs exercices. Les provisions pour grosses réparations devant, quant à elles, être réimputées au compte 15721, cette régularisation comptable a, à la suite de l'observation de la chambre, été préparée par une décision budgétaire modificative.

5. LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

5.1. AXES D'ANALYSE

L'analyse de la situation financière de la commune tient essentiellement compte de l'impact de la construction et de la gestion de la gendarmerie. Cette analyse porte en conséquence sur les comptes consolidés du budget principal et du budget annexe dédié à cet équipement¹³. Par ailleurs, compte tenu de la perte de l'imposition économique territoriale après l'intégration de la commune en 2012 dans le périmètre d'une nouvelle communauté de communes, l'examen de la situation financière s'est plus particulièrement attaché à mesurer les conséquences, en 2013 et 2014, de ce nouveau contexte fiscal.

5.2. VUE D'ENSEMBLE : BILANS CONSOLIDES DU BUDGET PRINCIPAL ET DU BUDGET ANNEXE DE LA GENDARMERIE

L'équilibre du bilan de l'exercice 2014 s'appuie pour l'essentiel sur 552 200 € de capitaux laissés disponibles par le financement du patrimoine immobilisé. Ce fonds de roulement offre une large sécurité financière grâce à la couverture de 233 jours de décaissements¹⁴. En dépit de leur mobilisation pour le financement d'investissements soutenus, les emprunts ne représentent à la clôture de l'exercice 2014 que 16,75 % de la valeur des fonds propres de la commune.

L'indépendance financière de cette dernière est néanmoins altérée par le montant de ces emprunts qui, en atteignant 1 920 453 € le 31 décembre 2014, représentent alors près du triple des recettes de fonctionnement consolidées qui se limitent en effet à 654 152 €.

La section de fonctionnement consolidée a, par conséquent, fait l'objet d'un examen spécifique.

5.3. LA SECTION DE FONCTIONNEMENT DU BUDGET PRINCIPAL ET DU BUDGET ANNEXE DE LA GENDARMERIE

Le résultat courant du budget principal et du budget annexe de la gendarmerie s'accroît de 2013 à 2014 en passant de 208 891 € à 211 194 €.

Le résultat courant ainsi dégagé à la clôture de l'exercice 2014 a été acquis au prix d'un effort fiscal¹⁵ de près de 104 % qui reste néanmoins relativement proche de l'effort de 100 % enregistré en moyenne à l'échelon national dans les communes au profil démographique similaire¹⁶. Pour les taxes foncières et d'habitation, qui procurent

¹³ A la clôture de l'exercice 2014, le budget annexe de l'assainissement ne manifeste aucune tension : son fonds de roulement atteint 35 019 € pour un besoin inexistant, aucun emprunt ne figure dans les capitaux et un excédent de fonctionnement a été dégagé à hauteur de 14 401 €.

¹⁴ (Fonds de roulement de 552 000 € / décaissements annuels de 864 317 €) x 365 jours.

¹⁵ Effort fiscal : Rapport du produit des taxes d'habitation et foncières au potentiel fiscal.

¹⁶ Source : Fiche individuelle dotation globale de fonctionnement 2014

l'essentiel de ses ressources fiscales, la commune dispose cependant de bases d'imposition inférieures aux bases d'impositions dont bénéficient en moyenne les communes au profil démographique similaire.

Les ressources faiblement évolutives que constituent les dotations et les participations reçues représentent en outre 42 % des produits de gestion courante en 2014 contre 32 % pour les produits d'origine fiscale et 26 % pour les produits d'exploitation. Or, l'effort fiscal déjà consenti par le contribuable et l'encadrement du produit de la location de la gendarmerie restreignent eux aussi de manière significative les marges de manœuvre financières. Aussi la chambre observe-t-elle qu'en l'état, les intérêts de la dette mobilisent pour leur paiement plus du tiers du résultat courant non financier, en 2013 comme, encore, en 2014.

L'ensemble de ces données constituent sans conteste des facteurs de contrainte pour la gestion globale du budget principal et du budget annexe de la gendarmerie.

La commune bénéficie néanmoins d'une épargne brute de gestion courante¹⁷ consolidée de 145 775 € en 2013 et de 156 493 € en 2014. Le 31 décembre 2014, les emprunts représentent plus de 12 fois la valeur de cette épargne, ce qui signifie qu'en disposant de façon constante d'une telle épargne et sans contracter de nouveaux emprunts, la commune aurait besoin de douze années pour se désendetter entièrement. Cet indicateur de gestion s'avère favorable dans la mesure où, à la clôture de l'exercice 2014, la durée résiduelle moyenne des emprunts en cours de remboursement s'établit à 14 ans et demi¹⁸.

Reste qu'en l'absence de véritables marges de manœuvre dans la gestion courante du budget principal et en présence de tensions financières dans le budget annexe de la gendarmerie, l'annuité de remboursement des emprunts ne peut que compliquer, pendant quatorze ans au moins, la constitution de l'épargne supplémentaire qu'exigerait d'ores et déjà la gestion d'un patrimoine immobilisé de grande envergure. L'effort de remboursement s'annonce soutenu en effet pour une commune encore non endettée en 2009 mais qui, dès l'exercice 2010, a eu à prendre en charge une annuité d'emprunt de 171 € par habitant contre 91 € dans les communes de la même strate démographique selon la moyenne nationale alors calculée par le ministère des Finances et des comptes publics. Le maire considère certes que compte tenu des loyers procurés par la gendarmerie et par les autres biens communaux, l'effort de remboursement se limite à 74,74 € nets par habitant mais ces recettes, qui ont déjà été prises en compte plus haut dans le calcul de l'épargne brute de gestion courante, ne peuvent être également soustraites de l'annuité des emprunts. Les éventuels retours sur investissement ne sont pas non plus déduits, en vue des comparaisons, de l'effort de remboursement moyen calculé par le ministère des Finances et des comptes publics.

L'épargne laissée disponible par l'annuité en capital des emprunts devant, en dernière analyse, être confortée en raison de l'accroissement des coûts d'entretien et de renouvellement d'un patrimoine sensiblement accru, la chambre recommande à la commune de ne plus souscrire d'emprunts au bénéfice du budget principal et du budget annexe de la gendarmerie et de contenir de façon rigoureuse leurs dépenses de gestion courante. Il est en effet impératif de considérer que les produits de fonctionnement se limitaient dans le budget principal à 606 € par habitant en 2013 contre 758 €, en moyenne, dans les communes au profil démographique comparable et que la prise en compte du loyer de 116 328 € hors taxes procuré annuellement par la gendarmerie ne comble pas cet écart défavorable.

La chambre observe enfin que l'emprunt de 1,9 M€ souscrit en 2010 est assorti d'un taux d'intérêt de 3,82 %, ainsi sensiblement supérieur aux taux de financement à 15 ans actuellement en vigueur sur le marché¹⁹. Des marges de renégociation paraissant dès lors s'offrir à la commune, le maire indique en réponse à cette observation et après s'être rapproché du prêteur qu'au regard des indemnités de remboursement anticipé qui

¹⁷ Epargne de fonctionnement dégagée avant la prise en charge de l'annuité en capital des emprunts.

¹⁸ (Somme de la durée résiduelle des emprunts x par somme des capitaux restant dus des emprunts) / somme des résultats de cette opération par emprunt.

¹⁹ Des taux de financement compris entre 1,5 % et 2 % y sont observés (source : Lettre du Financier Territorial n°298, avril 2015).

seraient dues mais dont le montant n'est toutefois pas précisé, il n'est pas avantageux pour la commune de réaménager cette dette.
