



# Rapport d'observations définitives

## **COMMUNE DE BELLÊME**

(Département de l'Orne)

Exercices 2013 à 2018

Observations délibérées le 17 septembre 2019

## SOMMAIRE

Synthèse .....	1
Recommandations et obligations de faire .....	2
I - Introduction .....	2
II - La commune et son environnement .....	3
A - Présentation de la commune .....	3
B - Paysage intercommunal .....	3
1. La communauté de communes du Pays bellêmois .....	3
2. La communauté de communes des Collines du Perche Normand .....	4
III - La gestion interne .....	5
A - Les instances municipales .....	5
1. Le conseil municipal .....	5
2. Les délégations de fonction et de signature .....	5
B - La gestion des ressources humaines .....	6
1. Les effectifs .....	6
2. L'absentéisme .....	6
3. Le temps de travail .....	6
4. Le régime indemnitaire et la nouvelle bonification indiciaire .....	7
C - Le soutien aux associations .....	8
IV - La qualité de l'information budgétaire et financière .....	9
A - Une qualité de la prévision budgétaire à renforcer .....	9
B - L'information des conseillers municipaux et du public .....	10
1. Les documents transmis aux conseillers municipaux .....	10
2. Les annexes budgétaires .....	10
3. La présentation de la situation financière .....	11
C - Un suivi effectif des engagements .....	11
V - La fiabilité des comptes .....	12
A - Le suivi du patrimoine .....	12
B - L'indépendance des exercices comptables .....	12
VI - La situation financière .....	13
A - Des ressources stables .....	13
1. Les recettes fiscales .....	14
2. Les dotations et participations .....	14
3. Les ressources d'exploitation .....	14
B - Des dépenses à maîtriser .....	15
1. Les charges de personnel .....	15
2. Les charges à caractère général .....	16
C - La formation de l'autofinancement .....	16
D - Les dépenses d'investissement de la commune .....	17
E - L'endettement .....	19
F - Conclusion .....	20

## **SYNTHÈSE**

La commune de Bellême est une commune d'environ 1 500 habitants située dans le département de l'Orne. Contrainte par son potentiel d'urbanisation, elle souhaite néanmoins accroître sa population.

Elle est inscrite dans une démarche intercommunale dynamique qui l'a amenée à transférer à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la gestion d'équipements scolaires, culturels et sportifs dès les années 2000. Des mises à disposition réciproques de personnel et de matériel sont mises en œuvre.

Durant les exercices 2013 à 2017, elle a mené une politique d'investissement ambitieuse (équipements, immobilier, économie) qui l'a conduite à s'endetter fortement et à exposer des dépenses d'équipement importantes dans le cadre d'une prévision budgétaire insuffisamment fiable, la plupart des projets ayant été inscrits au titre d'un seul exercice budgétaire mais réalisés sur plusieurs. Cette politique, combinée avec des charges de personnel élevées, une tendance à la hausse des dépenses de subventions ainsi qu'en matière de « publicité, publications, relations publiques », a amené la commune à une situation financière très dégradée en 2017. La commune n'était, en effet, plus en mesure de couvrir le remboursement en capital de sa dette par son financement propre.

La situation financière de la commune apparaît améliorée en 2018 en raison de la croissance de ses recettes d'exploitation, de la réduction des dépenses de personnel, de la limitation des dépenses d'équipement et du transfert de la compétence économique à la communauté de communes en 2017.

La vigilance demeure toutefois de mise : la baisse des charges de fonctionnement est récente ; la commune poursuit de nouveaux projets, tels que la réalisation d'un méthaniseur, dont l'enjeu budgétaire est important ; elle demeure fortement endettée et ne dispose que d'une faible marge de manœuvre en matière fiscale.

La commune ne peut qu'être encouragée à poursuivre son effort de réduction des dépenses et à programmer ses projets avec davantage de fiabilité. Elle doit, de manière générale, améliorer la qualité de son exécution budgétaire.

## **RECOMMANDATIONS ET OBLIGATIONS DE FAIRE**

### **Principales recommandations :**

1. Veiller à la fiabilité de la prévision budgétaire et à la qualité de son exécution ;
2. adapter les projets d'investissement aux capacités de financement ;
3. procéder à une évaluation des mises à disposition de personnes privées (notamment des associations) de biens et personnels communaux.

### **Obligations de faire :**

4. Compléter les annexes du budget primitif et du compte administratif ;
5. mettre en place une comptabilité d'engagement ;
6. mettre le régime indemnitaire des agents en conformité avec les textes.

## **I - INTRODUCTION**

L'examen des comptes et de la gestion de la commune de Bellême pour la période 2013 à 2018 a été inscrit au programme de l'année 2019 de la chambre régionale des comptes. Par lettres du 30 janvier 2019, le président de la chambre en a informé M. Olivier Voisin, maire, ainsi que M. Vincent Segouin, maire jusqu'en 2018. Les entretiens de fin de contrôle ont respectivement eu lieu les 20 et 21 mai 2019 entre M. Segouin, d'une part, M. Voisin, d'autre part, et le rapporteur.

Lors de sa séance du 6 juin 2019, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Par lettres du 5 juillet 2019, la chambre a adressé lesdites observations à M. Voisin, maire de la commune, et à M. Segouin. Ces derniers ont adressé des observations à la chambre en réponse à cette communication les 11 septembre et 12 août 2019.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 17 septembre 2019, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au maire en fonction et son prédécesseur en fonction au cours de la période examinée. Ce rapport, auquel sont jointes les réponses qui engagent la seule responsabilité de leur auteur, devra être communiqué par le maire au conseil municipal lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

## **II - LA COMMUNE ET SON ENVIRONNEMENT**

### **A - Présentation de la commune**

La commune de Bellême est située au sud du département de l'Orne, à 45 kilomètres à l'est d'Alençon, dans le parc national du Perche.

Elle explique la diminution récente de sa population (1 599 habitants en 2018, soit - 3 % par rapport à 2017) par la vacance d'une cinquantaine de logements, en cours de réhabilitation après leur cession à une personne privée par Orne Habitat.

La part des ménages propriétaires de leur résidence principale était, en 2015, de 49 %, pour une moyenne départementale de 64 %. Le précédent ordonnateur évalue à un cinquième la part des résidences secondaires et évoque une légère tendance à leur transformation en résidences principales.

La commune accueille de nombreux commerces, entreprises et professions libérales. Sont également implantés sur son territoire plusieurs établissements scolaires, une brigade de gendarmerie, un camping, une trésorerie, une médiathèque, une salle des fêtes, un gîte communal et un établissement public de santé (le centre hospitalier de Bellême).

### **B - Paysage intercommunal**

La commune de Bellême est membre d'une communauté de communes (CDC) depuis vingt ans, tout d'abord la communauté de communes du Pays bellêmois, créée par arrêté préfectoral du 31 décembre 1999 entre 15 communes, puis depuis 2017, la communauté de communes des Collines du Perche Normand, issue d'une fusion avec la communauté de communes du Val d'Huisne.

#### *1) La communauté de communes du Pays bellêmois*

Dès sa création, la CDC s'est vu transférer par la commune, au titre des compétences optionnelles, la gestion de certains équipements culturels et sportifs, ainsi que la prise en charge des dépenses de fonctionnement des écoles primaires et maternelles situées sur son territoire (à l'exception de la cantine scolaire), soit les frais d'entretien, les salaires des aides maternelles et des personnels d'entretien, lesquels ont été mis par la CDC à la disposition des communes. Au titre des compétences facultatives, lui a notamment été transférée la compétence pour l'étude et la création d'une halte-garderie.

La commune de Bellême a ainsi, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2000, mis à la disposition d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) des équipements sportifs et culturels : un gymnase – salle polyvalente, un terrain de sport d'honneur, un terrain de sport stabilisé, puis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001, une salle et un terrain de pétanque, un terrain de tennis couvert et un terrain de tennis extérieur.

La commune a ensuite mis à la disposition de la communauté de communes les équipements scolaires situés sur son territoire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

La compétence relative aux documents d'urbanisme a été transférée en 2011.

La CDC a opté en 2013, au titre des compétences optionnelles et facultatives, pour la protection et la mise en valeur de l'environnement (action d'entretien des rivières, collecte et traitement des ordures ménagères, assainissement non collectif), la politique du logement et du cadre de vie, la voirie, la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements sportifs et culturels, l'enseignement élémentaire et préélémentaire, la lutte contre l'incendie, les activités sociales, le tourisme et la culture.

Dès l'origine, les mises à disposition d'équipement se sont accompagnées de mises à disposition de personnel. La commune a fait le choix de ne pas procéder au transfert, total ou même partiel, de son service technique. Des conventions de mise à disposition de personnel, mais aussi de matériel ont été conclues avec l'EPCI. Un agent est également mis à la disposition de cette dernière pour le transport scolaire. Les mises à disposition sont d'ailleurs réciproques puisque, à l'inverse, la communauté de communes met à la disposition de la commune des agents pour l'école publique et l'école privée situées sur son territoire.

## 2) *La communauté de communes des Collines du Perche Normand*

Par arrêté préfectoral du 12 décembre 2016, la communauté de communes des Collines du Perche Normand a été créée. Issue de la fusion entre les communautés de communes du Pays bellêmeois et du Val d'Huisne, elle est composée de 21 communes.

L'intérêt communautaire a été défini par une délibération du 27 avril 2017 en matière de voirie et d'équipements sportifs. Pour ce qui concerne les équipements situés à Bellême, ont été déclarés d'intérêt communautaire les équipements suivants : gymnase et plateforme sportive, terrain de pétanque couvert, cours de tennis extérieur, la piscine et le skate-park.

Les nouveaux statuts ont été approuvés par arrêté préfectoral du 30 juin 2017. Leur exécution a impliqué pour la commune de Bellême le transfert de la gestion de son skate-park et de sa médiathèque.

L'adoption de la loi NOTRe, qui a modifié la rédaction de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT), a rendu nécessaire le transfert au nouvel EPCI de l'intégralité de la compétence relative au développement économique, rendant obligatoire pour la commune de Bellême le transfert de deux projets, matérialisés par deux budgets annexes : le cabinet vétérinaire et l'atelier Cousette. Le transfert de cette compétence est, selon la commune, à l'origine d'une perte de recettes d'environ 10 000 euros par an.

La création du nouvel EPCI a entraîné un changement quant aux ressources de la commune dès lors que ce dernier a opté pour le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU). La communauté de communes se substitue par conséquent aux communes membres pour la perception de la CFE, de la CVAE, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), de la compensation pour suppression de la taxe sur les salaires, et de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

En 2018, la commune de Bellême perçoit ainsi de la communauté de communes les sommes suivantes :

**Tableau n° 1 : composition de l'attribution de compensation (2018)**

Attribution de compensation (en €)	2018
Fiscalité professionnelle	112 936
Compensation parts salaire	137 572
Médiathèque	-38 150
Skate-Park	-610
<b>TOTAL</b>	<b>211 748</b>

Source : délibération de l'EPCI du 15/11/2018 et rapport n° 3 de la CLECT

Outre l'attribution de compensation, des flux financiers entre la commune et la CDC résultent des mises à disposition réciproques.

En dépit de retards de facturation par la CDC des sommes qui lui sont dues par la commune, le montant de ces flux réciproques a pu être déterminé avec une relative fiabilité, la commune assurant un suivi rigoureux des mises à disposition. La chambre a ainsi constaté que la CDC devait à la commune, au titre d'une année, une somme de 25 à 30 000 euros (personnel des équipements scolaires, culturels et sportifs), et la commune une somme de 25 000 euros (personnels mis à disposition dans le cadre de la cantine scolaire).

### **III - LA GESTION INTERNE**

#### **A - Les instances municipales**

##### *1) Le conseil municipal*

Le fonctionnement du conseil municipal et les modalités d'information des élus sont conformes aux textes.

Le montant des indemnités des élus n'appelle pas d'observations.

##### *2) Les délégations de fonction et de signature*

Plusieurs délibérations ont été adoptées au cours de la période examinée pour définir l'étendue de la délégation accordée au maire par le conseil municipal. Elles ont pour point commun de retenir une application large de l'article L. 2122-22 du CGCT.

Pour les délégations accordées par le maire à ses adjoints, la date de prise d'effet des délégations en cause était souvent antérieure de plusieurs semaines à la date d'adoption desdits arrêtés, leur conférant ainsi une portée rétroactive illégale. La légalité des arrêtés de délégation conditionnant celle des actes signés sous leur empire, la chambre invite la commune à modifier à l'avenir leur rédaction.

## **B - La gestion des ressources humaines**

### *1) Les effectifs*

Les effectifs de la commune durant la période examinée étaient essentiellement composés d'agents titulaires. Le faible recours aux agents non titulaires s'explique sans doute partiellement par la circonstance que la compétence en matière scolaire a été transférée par la commune dès les années 2000.

La secrétaire générale de la commune a quitté ses fonctions le 13 mai 2018. A la suite de son départ, un agent adjoint administratif principal s'est vu confier une partie des fonctions de secrétaire général. La commune ne compte plus depuis cette date d'agents de catégorie B. Le principe de la création d'un poste de catégorie B pour remplacer la secrétaire générale a été décidé par le conseil municipal au cours de sa séance du 2 juillet 2018. Cependant, la commune a indiqué ne pas souhaiter procéder à ce recrutement.

Le montant des charges de personnel peut, compte tenu de la dimension de la commune et de son insertion forte dans un processus intercommunal depuis vingt ans, sembler important. La commune explique cet état de fait par deux facteurs : la mise à disposition de ses agents au profit de la CDC, qui n'est pas dotée d'un service technique, et la circonstance que la commune assure la quasi-totalité de ses travaux en régie, de nombreux corps de métier étant représentés (peintre, maçon, etc.).

La chambre a pu constater que les agents communaux effectuaient l'essentiel de leur temps de travail au profit de la commune. Les mises à disposition concernent environ 7 agents du service technique, qui effectuent rarement plus de 35 heures par mois au profit de la CDC.

Les mises à disposition de personnel et de matériel sont facturées de 25 à 30 000 euros par exercice. Au cours du premier semestre 2017, ont été facturées à la CDC 683 heures de travail, et 691 en 2018. La commune a calculé un coût de revient horaire moyen de ses agents en y incluant 10 % de frais de gestion, à partir de l'ensemble des traitements de ses agents en 2017, soit 22,60 euros.

Une gestion fine de ses effectifs par la commune a ainsi été relevée par la chambre. Il a, de plus, été vu *supra* que la commune procédait à un suivi effectif des mises à disposition réciproques.

### *2) L'absentéisme*

Au cours de la période examinée, les données relatives à l'absentéisme des agents de la commune ne révèlent pas de difficulté structurelle. L'importance de l'absentéisme en 2016 s'explique en effet par la durée des arrêts pour longue durée d'un agent (366 jours) et de l'arrêt pour accident de travail d'un autre (147 jours à la suite d'un accident de trajet).

### *3) Le temps de travail*

La réforme relative à la réduction du temps de travail a été mise en œuvre au sein de la commune de Bellême dans le cadre d'un protocole adopté par une délibération du 14 décembre 2001. Les modalités de mise en œuvre de la journée de solidarité ont été fixées par une délibération du 7 juillet 2008 : à compter du 16 avril 2008, les agents effectuent « 7 heures précédemment non travaillées à l'exclusion des jours de congé annuel [...] en fonction des nécessités du service ». Un prorata de cette durée est appliqué en fonction du temps de travail de chaque agent.



Le protocole prévoit le maintien des 30 jours de congés annuels, sans aucune journée ARTT aux agents, alors même qu'il fixe la durée hebdomadaire de travail à 36 heures. Il est ainsi irrégulier. Néanmoins, compte tenu de la durée de leurs congés annuels, il n'apparaît pas que la durée de travail annuelle effectivement accomplie par les agents aurait dépassé 1 600 puis 1 607 heures<sup>1</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, les agents bénéficient de 25 journées de congés annuels, mais effectuent désormais 35 heures hebdomadaires en moyenne (alternance de semaines de 31 heures et de semaines de 39 heures). Le conseil municipal s'est prononcé en faveur de cette répartition du temps de travail lors de sa séance du 26 août 2019, et autorisé le maire à signer les documents afférents à cet aménagement.

Si les agents de la commune effectuent des heures supplémentaires, qui donnent lieu à récupération, aucune délibération du conseil municipal n'a toutefois été adoptée. La liste des emplois susceptibles de nécessiter la réalisation d'heures supplémentaires ou complémentaires n'a ainsi pas été fixée (elle n'apparaît pas davantage dans le protocole de mise en œuvre de la réduction du temps de travail).

La chambre rappelle à la commune la nécessité de formaliser le régime des heures supplémentaires et complémentaires, et de poursuivre le processus de formalisation de la nouvelle répartition du temps de travail.

#### 4) *Le régime indemnitaire et la nouvelle bonification indiciaire*

La commune n'a pas instauré de régime d'astreinte. Elle a fait le choix d'attribuer un logement de fonction à l'agent chargé de l'accueil et de l'entretien du gîte communal. Cette situation n'appelle pas de remarque particulière. Il en est de même de l'octroi à deux agents – auparavant trois – de la nouvelle bonification indiciaire (NBI).

Les agents de la commune de Bellême bénéficiaient, en vertu d'une délibération du 21 février 2009, et jusqu'à la mise en place du RIFSEEP<sup>2</sup>, de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) prévue par le décret n° 2002-31 du 14 janvier 2002.

Le RIFSEEP a été mis en place par la commune de Bellême par une délibération du 19 février 2018, qui prévoit que « *ce nouveau régime indemnitaire se substitue aux régimes institués antérieurement* », fixe les bénéficiaires de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) (titulaires, stagiaires, contractuels de droit public), détermine les groupes de fonctions et les critères d'attribution et renvoie à un tableau en annexe pour les montants. Elle fixe également les critères de versement du complément indemnitaire annuel (CIA), la liste de ses bénéficiaires (titulaires, stagiaires, contractuels de droit public), son montant, ainsi que le principe de sa modulation.

La part que représente le RIFSEEP dans la rémunération des agents n'a pu toutefois être appréhendée, à défaut pour la commune de distinguer, dans ses documents budgétaires et comptables, la rémunération principale des autres éléments.

La chambre rappelle à la commune que l'instruction budgétaire et comptable M14 et le plan de compte associé prévoient des imputations distinctes pour le traitement indiciaire et les autres composantes de la rémunération. Il incombe ainsi à la collectivité de procéder à l'imputation correcte de ces dépenses, laquelle participe de la transparence et de la fiabilité des comptes publics locaux.

<sup>1</sup> Depuis la mise en œuvre de la journée de solidarité.

<sup>2</sup> Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

Le passage au RIFSEEP n'a pas eu d'implication pécuniaire particulière pour les agents, le montant de l'IFSE étant identique au montant de l'IAT qui leur avait été précédemment accordé.

De plus, la chambre a constaté que les agents ne percevaient aucune somme au titre du CIA, sans qu'un arrêté individuel annuel le prévoie. La commune ne respecte ainsi ni les textes en vigueur ni sa propre délibération.

Si les agents ne perçoivent pas de CIA, ils continuent de bénéficier d'une prime annuelle, dont le montant ne semble pas être modulé en pratique. Cette prime ne pouvant être qualifiée d'avantage collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, la chambre invite la commune à procéder à une régularisation du régime indemnitaire de ses agents, laquelle peut être effectuée sans préjudice pour ces derniers. La somme qui leur est actuellement attribuée au titre de la prime de fin d'année peut en effet l'être au titre du CIA. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à le faire à compter de décembre 2019.

### **C - Le soutien aux associations**

Au cours de la période examinée, les subventions de fonctionnement accordées par la commune de Bellême s'élèvent en moyenne à 44 000 euros, dont 32 978 euros au bénéfice des associations.

La commune mène, en effet, une politique dynamique de soutien aux associations. D'après elle, 63 en bénéficient.

Parallèlement à ces subventions, les associations bellêmoises bénéficient d'avantages en nature. Ils revêtent plusieurs formes : mise à disposition permanente à titre gratuit de locaux communaux, droit de disposer gratuitement, une journée par an, de la salle des fêtes, avec le matériel associé. Les prestations de mise en configuration de la salle, le nettoyage, etc., sont alors réalisés par le personnel technique de la commune, sans facturation. Selon la commune, au moins une quarantaine de ces associations en bénéficiaient effectivement.

Si les subventions apparaissent au sein des documents budgétaires de la commune, ce n'est pas le cas des avantages en nature. La commune a indiqué ne pas systématiquement procéder à l'évaluation du coût représenté par les mises à disposition. Elle a cependant précisé que la mise à disposition de ses agents à ces associations, hors la journée annuelle liée à la salle des fêtes, avait représenté en 2016 environ 242 heures de travail, soit 6 000 euros.

La chambre a constaté qu'aucune subvention n'impliquait, en raison de son montant, la conclusion d'une convention en vertu de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, et que des conventions de mise à disposition des locaux avaient été établies.

Elle rappelle néanmoins à la commune l'obligation de mentionner les avantages en nature dans ses documents budgétaires, l'invite à procéder à une évaluation de leur montant dans un souci de bonne gestion, et à veiller au respect de l'obligation d'établir des conventions qui mentionnent l'ensemble des avantages accordés. En réponse aux observations de la chambre, le maire s'est engagé à le faire à compter de janvier 2020.

La chambre souligne, en outre, que si les dispositions de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) permettent aux collectivités de déroger au principe de non-gratuité de l'occupation privative du domaine public au profit « des associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général »,

cette gratuité nécessite une délibération du conseil municipal, seul compétent pour fixer le montant d'une redevance. De même, l'article L. 1611-4 du CGCT impose aux associations bénéficiaires de subventions, directes ou en nature, de fournir à la collectivité « *une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité.* »

#### IV - LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

La commune disposait à la fin de l'exercice 2018 d'un seul budget principal, relevant de l'instruction budgétaire et comptable M 14. Les budgets annexes créés en 2015 et 2016 ont, en effet, été transférés à la CDC en 2017. Si le conseil municipal a adopté, en février 2018, le principe d'un budget annexe relatif à la réalisation d'un méthaniseur, ledit budget n'a pas encore été créé.

##### A - Une qualité de la prévision budgétaire à renforcer

La qualité de la prévision budgétaire, qui s'apprécie notamment par le rapport entre le montant des opérations réelles exécutées et les crédits ouverts<sup>3</sup>, appelle des observations.

**Tableau n° 2 : Taux d'exécution budgétaire (2013-2018)**

Commune de Bellême - budget principal	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Ecarts prévisions - exécution (en euros)</b>						
Fonctionnement						
Dépenses	196 204	158 053	67 079	253 049	168 799	201 038
Recettes	- 61 451	- 89 311	- 38 591	- 37 904	- 5 651	- 223 555
Investissement						
Dépenses	1 078 423	572 957	746 602	396 452	740 784	681 429
Recettes	1 290 525	846 011	641 517	580 415	682 742	846 531
<b>Ratios prévisions - exécution (en %)</b>						
Fonctionnement						
Dépenses	88 %	90 %	95 %	84 %	89 %	86 %
Recettes	104 %	106 %	103 %	103 %	100 %	116 %
Investissement						
Dépenses	57 %	68 %	63 %	73 %	60 %	61 %
Recettes	45 %	48 %	65 %	55 %	64 %	25 %

Source : comptes administratifs

La mauvaise qualité des taux d'exécution budgétaire de la commune de Bellême et le montant des restes à réaliser inscrits, constatés pour l'ensemble de la période examinée, sont de nature à porter atteinte au principe d'annualité budgétaire.

En effet, même en tenant compte des restes à réaliser de l'année pour calculer le taux de consommation des crédits ouverts, le résultat est, en section d'investissement, inférieur à 70 %, à l'exception du seul exercice 2016 (73 %). En recettes, les taux sont inférieurs ou égaux à 65 % et atteignent même 25 % en 2018. Il en résulte que chacun des exercices budgétaires de cette période a été fortement contraint par les engagements pris au cours des exercices précédents. Les constats relatifs au montant des restes à réaliser concernent tant le budget principal de la commune que les deux budgets annexes.

<sup>3</sup> Budget primitif, décision modificative et restes à réaliser de l'année N-1.

Le montant des restes à réaliser inscrit au compte administratif 2018 au titre des dépenses d'équipement s'élève à 82 857,55 euros alors que le montant inscrit au compte administratif 2017 s'élevait à 601 392 euros. Cependant, si le montant des dépenses d'équipement inscrites au budget principal 2018<sup>4</sup> est le plus élevé de la période examinée (658 642 euros), il visait principalement au financement des restes à réaliser issus de l'exercice 2017 (418 442 euros). A peine plus d'un tiers (36 %) du montant total était ainsi destiné à financer des dépenses véritablement nouvelles.

Si la commune a pu *in fine* réaliser et financer les projets engagés et a réduit son ratio d'endettement, la qualité de sa situation financière a été obérée durant plusieurs années du fait de l'engagement simultané de projets d'ampleur, révélant ainsi l'absence de programmation suffisante. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le précédent ordonnateur précise que les délais d'exécution budgétaire n'ont jamais constitué une priorité sous sa mandature, *a fortiori* en 2017, compte tenu du transfert à la communauté de communes, en application de la loi NOTRe, de compétences génératrices de recettes.

La chambre invite, dès lors, la commune à programmer avec davantage de rigueur et de prudence ses projets d'investissement. La commune pourrait à cette fin établir des échéanciers de réalisation et de paiement.

## **B - L'information des conseillers municipaux et du public**

### *1) Les documents transmis aux conseillers municipaux*

La commune de Bellême compte moins de 3 500 habitants. L'adoption de son budget n'est donc pas soumise à l'organisation préalable d'un débat d'orientation budgétaire en vertu de l'article L. 2312-1 du CGCT. Les membres du conseil municipal doivent néanmoins bénéficier d'une information suffisante en vertu de l'article L. 2121-13.<sup>5</sup>

Si les documents fournis aux conseillers municipaux apparaissent satisfaisants, la chambre recommande à la commune de leur transmettre les annexes budgétaires.

### *2) Les annexes budgétaires*

Comptant moins de 3 500 habitants, la commune de Bellême n'est que partiellement soumise aux obligations définies par l'article L. 2313-1 du CGCT en matière de publicité des budgets et des comptes.

La conformité à la maquette officielle des documents budgétaires (budget primitif et compte administratif) durant la période sous revue a été constatée. Les différentes rubriques, hors annexes, sont correctement complétées, à l'exception de la page introductive sur les informations statistiques, fiscales et financières, qui est partielle. Des incomplétudes ou erreurs ont toutefois été relevées.

De plus, de nombreuses annexes devant figurer au budget primitif ou au compte administratif sont absentes ou non remplies. Tel est le cas, par exemple, de la liste des organismes de regroupement ou des établissements publics. De même, les annexes relatives aux effectifs ne sont remplies que dans le budget principal 2017 et le compte administratif 2015.

---

<sup>4</sup> compte 23.

<sup>5</sup> « Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération. »

Des difficultés ont également été constatées s'agissant des engagements hors bilan, notamment pour le compte administratif 2018. Ces dernières seraient toutefois le fruit d'une erreur de saisie, le montant indiqué pour certaines garanties correspondrait en réalité au montant total du prêt et non au montant effectivement garanti par la commune.

La chambre rappelle par conséquent à la commune l'obligation de compléter de manière exhaustive et rigoureuse les annexes de ses documents budgétaires. En réponse à ces observations, l'ordonnateur a exprimé son intention de compléter les annexes budgétaires qui accompagneront le compte administratif 2019 et le budget primitif 2020.

### 3) *La présentation de la situation financière*

La commune est soumise, en vertu de l'article L. 2313-1 du CGCT, à l'exigence de réalisation d'une présentation « *brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles* ».

La chambre a constaté qu'au cours de la période examinée, une telle présentation n'était jointe ni au budget principal ni au compte administratif. Si un document intitulé « *note de synthèse* » est adressé aux conseillers municipaux avant toute séance, il gagnerait, en matière budgétaire, à être davantage détaillé. Il doit, en outre, être publié sur le site internet de la commune.

Il peut néanmoins être précisé que les procès-verbaux des séances du conseil municipal sont consultables sur le site Internet de la commune. Depuis 2018, le tableau des subventions est également directement accessible sur le site. Le public dispose donc, s'il le souhaite, d'un accès facilité à l'information. Les documents budgétaires sont également consultables en mairie et les comptes rendus des décisions du conseil sont apposés sur le panneau d'affichage public de la mairie.

## **C - Un suivi effectif des engagements**

Les collectivités territoriales ont l'obligation de suivre leur budget selon une comptabilité en droits constatés, c'est-à-dire de comptabiliser les recettes et les dépenses au moment de leur effet juridique, et non au moment de l'encaissement ou du décaissement effectif. Cela suppose la mise en œuvre d'une comptabilité d'engagement<sup>6</sup>. La comptabilité administrative doit permettre de connaître à tout moment et en fin d'exercice les crédits ouverts et les prévisions de recettes, les crédits disponibles pour engagement, les crédits disponibles pour mandatement, les dépenses et les recettes réalisées.

La commune a indiqué ne pas tenir de comptabilité d'engagement. Si la chambre a pu constater la connaissance précise par la commune de ses engagements, il appartient à la collectivité de formaliser davantage ce suivi<sup>7</sup>.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'une comptabilité d'engagement avait été mise en place en août 2019.

<sup>6</sup> Article L. 2342-2 du CGCT.

<sup>7</sup> En vertu de l'article L. 2342-2 du CGCT.

## V - LA FIABILITÉ DES COMPTES

Les écritures de clôture des deux budgets annexes, l'affectation du résultat des exercices 2014 et 2018, et l'amortissement des subventions d'équipement ont été examinés et n'appellent pas d'observation.

### A - Le suivi du patrimoine

La chambre relève que le patrimoine de la collectivité est retracé de façon assez fidèle dans les comptes. En revanche, l'inventaire et l'état de l'actif 2018 laissent apparaître des différences. La commune dispose d'états d'entrée et de sortie de son patrimoine, et a communiqué un document parcellaire relatif à son patrimoine immobilier. Elle ne dispose pas d'un inventaire de l'ensemble de ses biens mobiliers et immobiliers, à l'image de l'état de l'actif du comptable.

Afin d'améliorer la connaissance de son patrimoine, la chambre invite la commune à le recenser précisément, en établissant un document unique de l'ensemble de ses biens mobiliers et immobiliers et en se rapprochant du comptable afin de mettre à jour son inventaire.

En réponse aux observations de la chambre, le maire a indiqué qu'un travail de mise à jour de l'inventaire et de l'état de l'actif avec le trésorier était en cours, et qu'un recensement précis du patrimoine immobilier serait opéré.

### B - L'indépendance des exercices comptables

L'article R. 2311-11 du CGCT définit les restes à réaliser comme « les dépenses engagées non mandatées et [les] recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ».

Les montants inscrits en restes à réaliser par la commune en dépenses et en recettes au cours de la période examinée apparaissent élevés.

**Tableau n° 3 : montant des RAR (2014-2018)**

Restes à réaliser	2014		2015		2016		2017		2018	
	dépenses	recettes	dépenses	recettes	dépenses	recettes	dépenses	recettes	dépenses	recettes
Montants (en €)	607 200	229 712	413 904	361 894	465 514	303 670	601 392	167 180	82 858	81 153

Sources : comptes administratifs

Les pièces produites par la commune pour justifier les montants inscrits en dépenses et en recettes au titre de l'exercice 2018 ont permis de constater l'absence d'irrégularité. En revanche, en dépit de plusieurs demandes, elle n'a produit aucun justificatif des montants inscrits en 2016 et 2017.

Il subsiste dès lors un doute quant à l'exactitude du montant des restes à réaliser inscrits au titre des exercices 2016 et 2017, pourtant susceptibles d'exercer une influence sur le résultat desdits exercices et sur leur affectation.

## VI - LA SITUATION FINANCIÈRE

Durant la période examinée, deux budgets annexes ont été créés en 2015 et 2016, puis transférés en 2017 à la CDC. Seul l'exercice 2016 a ainsi compté, outre le budget principal, les deux budgets annexes simultanément. Dans un souci de cohérence, l'analyse de la situation financière de la commune a essentiellement porté sur son budget principal.

La situation financière de la commune de Bellême a connu de fortes variations au cours de la période examinée. L'évolution du « ratio de rigidité » en constitue une illustration : s'élevant à 46,28 % en 2014, il a atteint 49,4 % en 2017, ce qui signifie que près de la moitié des ressources de fonctionnement de la commune de cet exercice a servi à couvrir des dépenses difficilement compressibles.

En 2018, la situation apparaît améliorée, principalement grâce à la baisse des charges de personnel et la hausse des recettes de gestion. Il faut toutefois nuancer cette amélioration, partiellement conjoncturelle.

### A - Des ressources stables

Après avoir diminué entre 2013 et 2017, les produits de gestion de la commune de Bellême ont connu une augmentation d'environ 50 000 euros et atteint la somme de 1 526 649 euros en 2018.

Ils représentaient 882 euros par habitant (contre 762 pour la moyenne de la strate) en 2017, et environ 950 euros par habitant en 2018.

**Tableau n° 4 : Produits de gestion (2013-2018)**

Produits de gestion (en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2013 / 2018
Ressources fiscales	643 167	627 572	651 646	632 362	520 184	537 234	- 16,5 %
Dotations et participations	690 999	695 098	619 389	596 838	430 821	406 447	- 41,2 %
Ressources d'exploitation	152 762	157 550	197 956	204 451	221 975	299 897	96,3 %
Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	40 925	43 732	46 402	46 509	298 596	283 071	591,7 %
Production immobilisée, travaux en régie	0	10 360	0	0	0	0	
<b>Total</b>	<b>1 527 853</b>	<b>1 534 313</b>	<b>1 515 393</b>	<b>1 480 160</b>	<b>1 471 577</b>	<b>1 526 649</b>	<b>- 0,1 %</b>

Source : comptes de gestion (Logiciel ANAFI)

L'évolution constatée trouve notamment sa source dans la revalorisation des valeurs locatives et la mise en œuvre de la taxe sur les logements vacants. Elle est également une conséquence du passage, au niveau intercommunal, à la fiscalité professionnelle unique. Enfin, les ressources d'exploitation de la commune ont connu une croissance importante à compter de 2016, laquelle ne s'est pas démentie par la suite (leur montant a doublé entre 2013 et 2018).

Ces augmentations ont permis de compenser la baisse des autres recettes, particulièrement les dotations et participations, qui ont diminué d'environ 280 000 euros entre 2013 et 2018 (- 41 %).

### 1) *Les recettes fiscales*

En 2017, le produit total des impôts représentait 346 euros par habitant, proche de la moyenne de la strate (347 euros). Les recettes issues des impôts locaux ont diminué de plus de 80 000 euros entre 2014 et 2017, en conséquence du transfert à la CDC des Collines du Perche Normand, des impôts économiques et de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

En 2018, les produits de taxes foncière et d'habitation ont notamment bénéficié de la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives (+ 1,01 %). Au total, les recettes fiscales de la commune ont diminué d'environ 120 000 euros entre 2013 et 2018 (soit 20 %).

Les taux votés par la commune sont demeurés stables au cours de la période examinée (deux d'entre eux sont au-dessus de la moyenne de la strate). Cependant, le produit attendu de ces trois taxes directes locales est passé de 469 000 euros en 2014 à environ 500 000 euros en 2018<sup>8</sup>.

En juillet 2014, pour lutter contre le nombre important de logements vacants, le conseil municipal a adopté une taxe d'habitation sur les logements vacants qui a rapporté à la commune, dès 2015, 114 000 euros.

Eu égard au taux des impôts directs locaux et au caractère nécessairement volatil de la taxe sur les logements vacants, la marge de manœuvre de la commune en matière fiscale apparaît limitée.

### 2) *Les dotations et participations*

Les dotations et participations perçues par la commune de Bellême ont diminué de plus de 40 % depuis 2013, soit une perte de près de 290 000 euros. Au plan national, les concours de l'Etat aux communes ont baissé de plus de 20 % sur la période<sup>9</sup>.

L'évolution de la dotation globale de fonctionnement (- 185 925 euros) a fortement contribué à cette situation. Toutefois, la dotation globale forfaitaire (DGF) versée en 2017 représentait encore 197 euros par habitant, soit bien davantage que la moyenne de la strate régionale (141 euros)<sup>10</sup>. En 2018, elle représentait 207 euros par habitant. En 2019, la DGF a encore légèrement diminué, et s'élevait à 337 803 euros.

Les attributions de péréquation et compensation ont elles aussi diminué. Les montants versés au titre de la péréquation dépendent à la fois du potentiel fiscal de la commune (734 euros par habitant en 2018, pour 685 euros pour les communes de la même strate) et de l'effort fiscal.

### 3) *Les ressources d'exploitation*

Les ressources d'exploitation de la commune ont quasiment doublé au cours de la période examinée, compensant ainsi partiellement la baisse des dotations de l'Etat.

<sup>8</sup> Sources : Etats de notification des taux d'imposition des taxes directes locales.

<sup>9</sup> Source : Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales – 2018.

<sup>10</sup> Source : DGFIP / DGCL.



**Tableau n° 5 : Ressources d'exploitation (2013-2018)**

Ressources d'exploitation en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	évolution 2013 /2018
Domaine et récoltes	13 617	12 139	12 871	12 217	11 033	14 902	9 %
Travaux, études et prestations de services	88 422	84 119	123 233	133 738	132 467	129 264	46 %
Mise à disposition de personnel facturée						45 724	
Remboursement de frais						7 028	
Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public )	50 723	61 291	61 852	58 496	78 475	102 978	103 %
<b>Total</b>	<b>152 762</b>	<b>157 550</b>	<b>197 956</b>	<b>204 451</b>	<b>221 975</b>	<b>299 897</b>	<b>96 %</b>

Source : comptes de gestion (Logiciel ANAFI)

Elles proviennent de son patrimoine immobilier (revenus locatifs et redevances d'occupation du domaine public), du gîte communal, et, à hauteur d'environ 16 000 euros, de recettes générées par la politique culturelle de la commune (foire, illuminations, marché de Noël, etc.).

## **B - Des dépenses à maîtriser**

Les dépenses de fonctionnement de la commune de Bellême ont diminué de près de 10 % durant la période examinée, alors qu'elles baissaient de moins de 1 % pour l'ensemble des communes<sup>11</sup>. Néanmoins, il peut être relevé que tant en 2013 qu'en 2017, elles sont bien supérieures à la moyenne (838 euros par habitant en 2017, pour une moyenne de la strate de 609 euros). En revanche, ses dépenses d'équipement sont, en euros par habitant, inférieures.

La diminution globale s'élève à près de 130 000 euros mais elle n'a pas été linéaire, certains postes de dépenses, telles les charges à caractère général et les charges de personnel, ayant augmenté de 2013 à 2017 avant de se réduire en 2018. On ne peut ainsi parler de tendance baissière durant la période, le réel effort de la commune en la matière ayant eu lieu en 2018.

### *1) Les charges de personnel*

Les charges de personnel de la commune de Bellême ont baissé de 18 % durant la période examinée, soit environ 125 000 euros. La forte baisse constatée en 2016, suivie d'une très forte hausse en 2017, s'explique par un retard de facturation par la CDC des frais de mise à disposition de ses agents au profit des cantines scolaires. Si on corrige le montant 2017 de cette somme, le montant des charges de personnel s'élevait à environ 655 000 euros (et en 2016 à environ 640 000 euros).

La diminution des charges de personnel est le fruit d'une réorganisation du service administratif consécutive au départ d'un agent de catégorie B, de la transformation en poste d'agent de sécurité de la voie publique (ASVP) du poste de policier municipal, à la suite du départ de ce dernier, et du transfert d'un agent culturel à la CDC.

En 2018, les charges de personnel représentaient, en dépit de leur baisse, près de 50 % des charges de gestion.

La commune justifie l'importance de ses charges de personnel par deux facteurs : la mise à disposition de ses agents au profit de la CDC, qui n'est pas dotée d'un service technique, et le choix d'assurer la quasi-totalité de ses travaux en régie, de nombreux corps de métier étant représentés (peintre, maçon, etc.).

<sup>11</sup> Source : Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales – 2018.

A ce titre, la commune est encouragée à inscrire en comptabilité, des travaux en régie, qui sont les travaux effectués par du personnel rémunéré directement par la collectivité constructrice, laquelle met en œuvre des moyens en matériel et outillage acquis ou loués par elle ainsi que des fournitures acquises par elle.

En effet, à l'exception des dépenses de personnel, qui sont retirées de l'assiette servant de base de calcul aux attributions du FCTVA, les autres dépenses, notamment les dépenses d'acquisition ou de location de matériels et/ou matériaux importants utilisés dans le cadre de ces travaux, peuvent être imputées en section d'investissement, et devenir ainsi éligibles au dispositif de FCTVA.

Il peut être enfin précisé que la commune a passé différents marchés au cours de la période examinée, lesquels correspondent dans leur majorité à des prestations qui, eu égard à leur ampleur ou leur nature, apparaissent effectivement difficilement réalisables par le service technique d'une commune de la dimension de Bellême. En 2017, quelques prestations qui ont donné lieu à externalisation auraient toutefois pu, par leur nature, être effectuées par le service technique.

## 2) *Les charges à caractère général*

Deuxième poste de dépenses en montant (487 549 euros) et en part des produits de gestion (42 % en 2018), les charges à caractère général de la commune ont diminué de 4 % durant la période sous revue, malgré une sensible augmentation en 2017.

Le poste principal, les comptes de racine 60, a connu un pic en 2016 et en 2018, sous l'effet des achats réalisés pour les travaux de voirie et immobiliers. L'acquisition ou la rénovation de plusieurs bâtiments (toiture du presbytère, désamiantage, réfection de voirie, entretien de terrain, etc.) ont également pesé sur les comptes 61, notamment le compte 615 en 2017.

Les dépenses d'entretien et de réparation ont diminué de 44,5 %, tandis que les locations et charges de copropriété sont passées de 5 380 euros à 44 840 euros, les assurances et frais bancaires ayant été divisés par deux.

Durant toute la période examinée, le montant inscrit au titre des « frais de publicité, publication, relations publiques »<sup>12</sup> est élevé, et en augmentation de 16 %. Ces dépenses ont connu un pic à 84 876 euros en 2017, avant d'être ramenées à 74 680 euros en 2018. La commune a indiqué que les dépenses dites de « fêtes et cérémonies »<sup>13</sup> correspondaient aux dépenses exposées dans le cadre de manifestations, cérémonies, gerbes du 11 novembre ou vœux du maire, mais sont pour la majeure partie (environ 40 000 euros) en lien avec les fêtes de Noël.

## **C - La formation de l'autofinancement**

La capacité d'autofinancement (ou épargne brute) exprime la part des ressources courantes qui ne sont pas mobilisées par la couverture des charges courantes, et qui sont ainsi disponibles pour rembourser la dette et pour investir. Exprimée en pourcentage des produits de gestion, la CAF brute (avant remboursement de l'annuité en capital de la dette) permet d'apprécier l'indépendance financière de la collectivité.

---

<sup>12</sup> compte 623.

<sup>13</sup> compte 6232.

La CAF brute de la commune de Bellême a connu une évolution contrastée au cours de la période sous revue : augmentant de près de 70 000 euros de 2013 à 2014, elle diminue de 50 000 euros en 2015, augmente de 15 000 euros en 2016 avant de s'effondrer en 2017 en diminuant de plus de 130 000 euros (soit 65 %). La commune n'était alors plus en mesure de couvrir le remboursement en capital de la dette par son autofinancement.

En 2018, le montant de la CAF atteint son niveau le plus élevé de la période examinée, augmentant de plus de 200 000 euros. La part des produits de gestion qu'elle représente (6,9 %) demeure néanmoins inférieure au seuil attendu d'une collectivité (15 %) en vertu de la doctrine des juridictions financières. Si son montant par habitant (175 euros) augmente fortement, cette évolution doit être nuancée par la baisse de la population de 50 habitants en 2018.

**Tableau n° 6 : CAF brute et nette (2013-2018)**

CAF (en euros)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	évolution 2013 / 2018
CAF brute	174 892	243 255	191 998	206 513	71 812	279 029	59,5 %
part des produits de gestion	11,40 %	15,9 %	12,7 %	14,0 %	4,9 %	18,5 %	62,2 %
remboursement du capital	118 753	101 479	108 111	131 934	137 028	173 545	46,1 %
CAF nette	56 140	141 776	83 887	74 579	-65 217	105 484	87,9 %
part des produits de gestion	3,70 %	9,2 %	5,5 %	5,0 %	-4,4 %	6,9 %	86,7 %

Source : comptes de gestion (logiciel ANAFI)

#### **D - Les dépenses d'investissement de la commune**

Ainsi que l'a relevé la trésorerie dans son analyse, la commune de Bellême a mené une politique d'investissement « audacieuse » de 2013 à 2017. La chambre a ainsi constaté que la commune de Bellême avait engagé simultanément au cours de la période sous revue de nombreux projets en matière d'équipement, immobilière et économique.

**Tableau n° 7 : Exemples de programmes d'investissement BP et BA (2013-2018)**

Programmes d'investissement	Montants estimés (subventions non déduites - en €)
Restauration du Porche	436 691
Carrefour rue Ville Close	107 000
Aménagement de la rue Ville Close	266 642
Toiture et travaux de l'Eglise	418 174
Skate-Park	40 000
Voie d'accès en zone industrielle	38 586
Nouvelle gendarmerie	365 400
Voirie rue de la Herse	71 154
Achat d'une parcelle à l'hôpital et création d'un parking	60 000
Acquisition de l'ancienne gendarmerie	280 000
Acquisition de l'ancienne poste et parking	125 000
Acquisition d'un bâtiment jouxtant la mairie	45 000
Acquisition du bâtiment Blanche de Castille	100 068
Cabinet vétérinaire (Budget annexe)	330 000
Atelier Cousette (Budget annexe)	494 520
Projet de méthanisation	226 380

Source : délibérations du conseil municipal

Les dépenses d'équipement de la commune ont fortement progressé durant la période examinée : de 366 822 euros en 2013 et 377 877 euros en 2014, elles se sont élevées à 741 898 euros en 2015, avant de diminuer à 452 198 euros en 2016 et 361 910 euros en 2017, et de très fortement augmenter en 2018 pour atteindre la somme de 800 406 euros.

La chambre a constaté un décalage important entre l'inscription budgétaire initiale des différentes dépenses et leur réalisation. Il a en effet été vu *supra* que si le montant des dépenses d'équipement effectivement réalisées en 2018 était important, il correspondait pour une part majeure aux restes à réaliser issus des exercices précédents. Le maire précise que ce décalage est notamment la conséquence, s'agissant des travaux de rénovation du Porche et de l'Eglise, d'aléas techniques et du planning des entreprises. Le précédent ordonnateur invoque, quant à lui, des contraintes d'urbanisme, notamment liées à l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal et aux exigences de l'architecte des bâtiments de France.

Il peut toutefois être noté que la commune a, *in fine*, été en mesure de réaliser et financer l'ensemble des projets engagés et que certaines de ses actions ont contribué à la stabilité de ses recettes (augmentation de ses recettes d'exploitation).

Les dépenses d'équipement de la commune s'inscrivent dans une politique générale d'intervention (dépenses d'équipement, subventions de fonctionnement, garanties d'emprunt, etc.). La commune a ainsi poursuivi plusieurs objectifs : développement du logement et de l'emploi en vue de maintenir et augmenter sa population, soutien apporté au commerce local, restauration de son patrimoine et soutien aux associations.

- Le développement économique

La commune a créé en 2015 un budget annexe « bâtiment agricole », pour l'aménagement d'un cabinet vétérinaire, qui a fait l'objet d'un contrat de crédit-bail. En 2016, un deuxième budget annexe a été créé (« Cousette »), pour la construction d'un atelier de vente de tissus.

Le précédent ordonnateur de la commune fait valoir que ces deux projets avaient été conçus pour générer des recettes, estimées à 10 000 euros par an durant 15 ans, le montant du loyer étant déterminé en augmentant de 15 % le montant de l'échéance restant due par la commune. A la suite du transfert de la compétence économique à la communauté de communes, ces deux budgets annexes ont été clôturés, les produits et charges afférents étant repris par l'intercommunalité. Les résultats de ces budgets annexes ont été transférés à la CDC : un déficit global de clôture de 37 985,14 euros pour le cabinet vétérinaire et un excédent global de clôture de 123 679,32 euros pour l'atelier Cousette. Les deux parcelles qui constituent l'assiette des projets ont ensuite été cédées à la communauté de communes au prix de 20 330 euros et 14 730 euros, soit 10 euros le m<sup>2</sup>.

Est également implanté sur le territoire de la commune de Bellême un terrain de camping, peu aménagé. Le camping étant déficitaire et sa gestion source de difficultés, la commune a décidé de répondre positivement à la proposition qui lui a été faite par une personne privée souhaitant exploiter le terrain. Un bail commercial a ainsi été conclu pour neuf années moyennant un loyer annuel de 3 000 euros TTC.

Le projet de l'exploitant apparaît actuellement fructueux.

Si la commune indique avoir saisi une opportunité qui se présentait à elle, qui lui permet actuellement de percevoir des recettes alors que l'exploitation du camping était déficitaire, et d'apporter de la clientèle aux commerçants, il ne ressort pas des comptes rendus de délibération ou des pièces produites par la commune que celle-ci aurait mené une réflexion sur la possibilité d'un maintien du caractère communal du camping et d'une externalisation de cette mission au moyen d'une délégation de service public, procédé qui aurait permis un désengagement moindre de la commune.

- La politique d'acquisition immobilière

Au cours de la période sous revue, la commune a acquis de nombreux biens immobiliers : logements, bâtiment accueillant une cantine (108 068 euros), ancienne gendarmerie (280 000 euros), parcelle en vue d'accueillir un parking (60 000 euros), parcelle jouxtant la mairie (45 000 euros), etc. Elle dispose ainsi d'un patrimoine immobilier qu'elle propose à la location, en vue de générer des recettes et de maintenir sa population.

- La mise en valeur de son patrimoine

Une part importante des dépenses d'équipement de la collectivité a eu pour finalité l'entretien et la restauration du patrimoine de la commune. Ont ainsi fait l'objet de travaux durant la période examinée la Porte Saint-Sauveur (Le Porche) ou encore l'église de la commune, pour un montant total estimé de l'ordre de 850 000 euros.

## **E - L'endettement**

En 2018, l'endettement propre de la commune est porté par le seul budget principal. En effet, les emprunts souscrits dans le cadre des deux budgets annexes ont été transférés à la CDC.

L'encours de la dette s'est accru de façon importante depuis 2013. Le montant des emprunts souscrits au titre du budget principal s'élève à 975 000 euros (soit un montant total de 1 438 000 euros si on y inclut les budgets annexes). L'encours de la dette du budget principal est passé en cinq ans de moins de 1,1 million d'euros à plus de 1,6 million d'euros, soit une augmentation de 48 %. Si l'encours de la dette est important, il peut être noté que l'ensemble des prêts sont à taux fixe, et qu'aucun ne présente de risque particulier.

En 2017, les emprunts de la commune représentaient 1 224 euros par habitant (1 158 euros en 2018<sup>14</sup>), contre 610 euros pour la moyenne de la strate<sup>15</sup>. Leur remboursement annuel représentait 83 euros par habitant, contre 67 euros pour la strate.

Les derniers emprunts contractés ont conduit à une dégradation de la capacité de désendettement de la commune<sup>16</sup>, laquelle a connu une évolution contrastée durant la période examinée. Passée de 8,7 années en 2013 à 5,9 en 2014, elle est remontée à 9,2 et 7,9 en 2015 et 2016, avant d'atteindre un alarmant 28,2 en 2017. Le taux de 2017 résulte d'un double mouvement de forte diminution de la CAF et d'augmentation du niveau des emprunts.

En 2018, la commune retrouve une capacité de désendettement de 6,6 années du fait de l'amélioration de la CAF.

<sup>14</sup> Source : comptes de gestion, Logiciel ANAFI.

<sup>15</sup> Source : DGFIP / DGCL.

<sup>16</sup> Encours de la dette / CAF.

La commune a indiqué que plusieurs emprunts arrivaient bientôt à échéance, ce qui lui redonnerait des marges de manœuvre. Dans les cinq années à venir, six emprunts devraient ainsi s'éteindre. Pour l'année 2019, leur remboursement représente une somme de 108 365 euros (93 556 euros de capital et 14 809 euros d'intérêts) sur un total de 183 074 euros (capital et intérêts).

Si d'autres emprunts avaient été envisagés au cours de la période examinée, ils n'ont pas été souscrits : l'un pour financer le projet de méthanisation (1,03 million d'euros), l'autre, plus modeste (90 500 euros), pour l'acquisition d'un bâtiment accueillant la cantine scolaire. Le projet de méthanisation n'est qu'au stade des études préalables et l'acquisition du bâtiment sera, d'après le maire, financée grâce à la cession d'un bien, réalisée en 2019.

La commune dispose d'une ligne de trésorerie de 700 000 euros, intégralement utilisée avant la période sous revue. L'encours restant dû à ce titre s'élevait au 31 décembre 2018 à 637 000 euros. Le montant remboursé chaque année par la commune est faible (environ 20 000 euros). Le maire précise que si le taux de l'emprunt IENA souple n'a pu être modifié à 1,24 %, il est désormais fixe et s'élève à 1,08 %.

Parallèlement à son endettement propre, la commune a contracté certains engagements, sous la forme d'emprunts garantis au profit d'organismes ne présentant toutefois pas de risque particulier : le centre hospitalier de Bellême et Orne Habitat.

A la fin de l'exercice 2018, elle garantissait ainsi un montant total d'encours de 3,73 millions d'euros, qui représentait plus de trois fois les recettes réelles de fonctionnement (1,23 million d'euros).

Bien que les garanties accordées n'exposent pas la commune à un risque particulier, la chambre invite la collectivité, eu égard au montant de son endettement propre, à limiter à l'avenir le nombre et le montant des garanties accordées.

## **F - Conclusion**

Dans son analyse relative à la période 2013-2017, la DGFIP concluait que « la commune a mené une politique d'équipement ambitieuse sur quatre ans. La structure bilancielle de la commune reste équilibrée, mais au prix d'un endettement croissant qui a dégradé les ratios d'endettement ».

Si la situation financière de la commune s'est améliorée en 2018, la vigilance demeure de mise. En effet, l'évolution maîtrisée des charges est relativement récente, la commune demeure fortement endettée, et ne dispose pas d'une marge de manœuvre fiscale importante, le montant des impositions restant élevé en dépit du maintien des taux. La réduction des dépenses résulte notamment d'une diminution des charges de personnel conjoncturelle et difficilement réitérable. Et, à l'instar de l'ensemble des communes, la commune de Bellême est affectée par la baisse durable des dotations de l'Etat.

Les dépenses d'équipement de l'exercice 2018 ont été essentiellement consacrées à la réalisation de projets précédemment engagés. La commune envisage également la réalisation d'un méthaniseur. Elle a indiqué poursuivre tout à la fois un objectif de développement durable et de création de ressources financières (revente de l'énergie produite). Si la commune a précisé que le projet ne serait effectivement mis en œuvre qu'après confirmation de sa rentabilité par les études de faisabilité, le projet, dont le montant total pourrait avoisiner les 10 millions d'euros, appelle quelques réserves

D'une part, il ne peut porter que sur le traitement des déchets verts, à l'exclusion des déchets ménagers qui relèvent de la compétence de la CDC, ainsi que l'a rappelé la préfète à la commune.

D'autre part, il serait nécessairement financé en partie par l'emprunt (la commune espère un subventionnement représentant entre 50 % et 70 % du montant du projet).

Le maire précise qu'une étude de faisabilité est en cours depuis septembre 2019 afin de confirmer l'intérêt économique du projet, à partir de la validation des ressources entrantes du méthaniseur, des subventions et de la capacité d'emprunt de la commune par rapport aux résultats générés.

La chambre appelle néanmoins la commune à la vigilance et lui recommande d'adapter sa politique d'investissement à ses capacités de financement.