



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE D'ERCÉ-PRÈS-LIFFRÉ (Département d'Ille-et-Vilaine)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 15 juin 2022.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION.....	8
1 Présentation de la commune	9
2 La gouvernance et la gestion administrative	12
2.1 Le fonctionnement du conseil municipal	12
2.2 Les indemnités des élus	13
2.3 L'organisation des services.....	14
2.4 Les rémunérations et l'organisation du travail.....	16
3 L'aménagement urbain	17
3.1 Des objectifs d'aménagement ambitieux pour la période 2008-2020	17
3.2 La zone d'activité du Verger reconvertie en lotissement d'habitations à la suite de l'échec de sa commercialisation	19
3.3 La zone d'aménagement concerté du centre-bourg : un projet excédant les capacités financières et techniques de la commune	22
3.3.1 Un projet très ambitieux, rapidement réduit et phasé.....	22
3.3.2 Une opération lourdement déficitaire dès la réalisation du secteur n° 1	25
3.3.3 Des possibilités limitées de poursuite de l'opération, sans perspective de résorption du déficit.....	29
3.4 Des objectifs d'aménagement 2008-2020 loin d'être atteints.....	31
4 La fiabilité des comptes	33
4.1 La complétude des comptes annuels.....	33
4.2 La comptabilité d'engagement.....	33
4.3 Le suivi du patrimoine	34
5 La situation financière	35
5.1 La structure budgétaire	35
5.2 Des performances financières dégradées	36
5.2.1 Des recettes de fonctionnement contraintes par un faible rendement fiscal	36
5.2.2 Des dépenses de fonctionnement portées par les charges de personnel.....	41
5.2.3 Des soldes intermédiaires de gestion faibles	42
5.2.4 Un important recours à l'emprunt pour financer des investissements pourtant modestes.....	43
5.3 Une situation bilancielle critique	44
5.3.1 Un surendettement qui peine à se résorber.....	44
5.3.2 Un fonds de roulement rétabli mais une trésorerie toujours grevée par le déficit de la ZAC du centre-bourg.....	46
5.4 Les perspectives financières : une amélioration progressive qui requiert toutefois des mesures supplémentaires pour apurer le déficit de la ZAC du centre-bourg	47
5.4.1 La trajectoire financière au fil de l'eau.....	47

5.4.2 La trajectoire financière incluant l'apurement du déficit de la ZAC, assortie de mesures pour le rendre soutenable.....	51
ANNEXES	55

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Ercé-près-Liffré pour les années 2016 et suivantes.

La commune est située dans le département d'Ille-et-Vilaine, à proximité de la ville de Liffré et le long de l'autoroute A84, à une vingtaine de kilomètres au nord-est de Rennes. Elle comptait 1 984 habitants en 2020. Commune principalement résidentielle, elle bénéficie de la proximité immédiate d'une ville moyenne dynamique et s'inscrit dans la zone d'attraction de la métropole rennaise. Elle accueille ainsi des familles d'actifs qui travaillent dans ces bassins d'emploi. Dès lors, le principal enjeu pour la commune est de répondre aux besoins de cette population en matière d'équipements publics et de cadre de vie.

Dans les années 2000, la commune a souhaité conforter sa dynamique démographique en créant en centre-bourg une zone d'aménagement concerté (ZAC) visant à construire 350 logements et des équipements publics, ainsi qu'une zone d'activités artisanales. Elle a cependant rapidement perdu la maîtrise du projet, qui a rencontré des difficultés financières et techniques qui ont interrompu la construction de nouveaux logements.

Pour réaliser la ZAC, elle a en effet dû assumer des fouilles archéologiques imprévues, des frais financiers supplémentaires, et a baissé de 22 % le prix de vente des terrains par rapport au prix d'équilibre initial. Il en résulte que l'opération présentait un déficit total de 660 000 € fin 2021, alors que seul le premier des quatre secteurs avait été réalisé. La poursuite de l'opération apparaît compromise pour des raisons financières et juridiques, la majeure partie des terrains ayant entre-temps été classée en zone humide inconstructible.

Dans le même temps, la commune a peiné à attirer des entreprises sur la zone d'activités artisanales, qu'elle a dû reconverter en lotissement d'habitations après avoir enregistré en 2017 un déficit de 370 000 €. Elle doit encore financer les aménagements de voirie nécessaires à la sécurisation de l'accès à ces lotissements.

Alors que la commune présente déjà des équilibres budgétaires fragiles en raison de dépenses de personnel élevées et de faibles recettes fiscales, le dérapage financier continu de ces opérations depuis 10 ans la place aujourd'hui dans une situation dégradée. Les tensions constatées au sein du conseil municipal entre 2014 et 2020 ont contribué à repousser les mesures de redressement indispensables.

Les performances financières se sont améliorées en 2021, du fait d'économies réalisées en fonctionnement, et devraient continuer de se consolider avec la fiscalisation des nouveaux logements de la Nozanne et le transfert à Liffré-Cormier Communauté d'une partie de l'accueil périscolaire. Toutefois, la commune doit encore financer rapidement plusieurs investissements urgents ou obligatoires (sécurisation du centre de loisirs, de la voirie et de l'église), tout en apurant le déficit de la ZAC, qui devrait atteindre 1,25 M€ en 2030.

Pour y parvenir, la chambre invite la commune à arrêter rapidement un programme pluriannuel priorisant les investissements, un plan d'apurement sur dix ans du déficit de la ZAC, à restructurer sa dette pour en lisser le remboursement et à céder deux terrains communaux. Ce sont les conditions d'un retour à une situation financière assainie d'ici à 2026.

RECOMMANDATIONS

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

Recommandation n° 1	Faire adopter son règlement intérieur par le conseil municipal.	12
Recommandation n° 2	Modifier les caractéristiques de la ZAC du centre-bourg (programme des équipements publics, modalités de financement et, si nécessaire, périmètre) pour faciliter la réalisation des projets urbains identifiés dans projet d'aménagement et de développement adopté le 13 janvier 2022.....	32
Recommandation n° 3	Présenter des comptes annuels complets et conformes à la réglementation.	33
Recommandation n° 4	Mettre en place une comptabilité des engagements.	34
Recommandation n° 5	Adopter dès 2022 un programme pluriannuel d'investissement. ...	51

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

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

INTRODUCTION

Procédure

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune d'Ercé-près-Liffré à compter de l'exercice 2016. Ce contrôle a été ouvert par lettres des 19 et 27 avril 2021.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 1^{er} février 2022 avec M. Hervé Picard, maire de 2014 à 2020, et le 11 février 2022 avec M. Bertrand Chevestrier, maire depuis 2020.

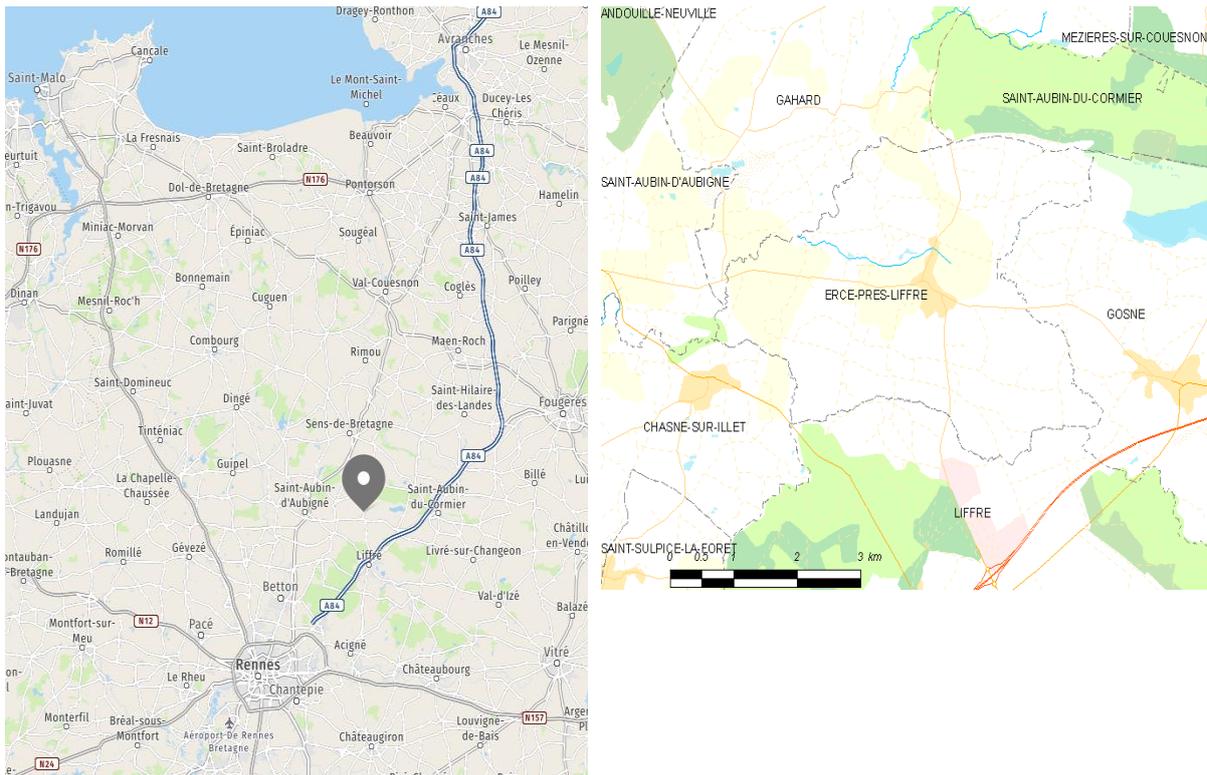
La chambre, lors de sa séance du 1^{er} mars 2022, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 15 mars 2022 à MM. Picard et Chevestrier.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 15 juin 2022, a arrêté ses observations définitives.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune d'Ercé-près-Liffré est située dans le département d'Ille-et-Vilaine, à une vingtaine de kilomètres au nord-est de Rennes et à proximité de l'autoroute A84, au cœur de massifs forestiers. Le territoire communal s'étend sur un peu moins de 16 km² et est parcouru par 37 kilomètres de voirie départementale et communale.

Carte n°1 : Localisation de la commune d'Ercé-près-Liffré



Source : Mappy ; Openstreetmap.

Ercé-près-Liffré fait partie de la communauté de communes Liffré-Cormier Communauté, qui regroupe neuf communes autour de la ville-centre de Liffré (7 800 habitants).

Carte n°2 : Périmètre de Liffré-Cormier Communauté

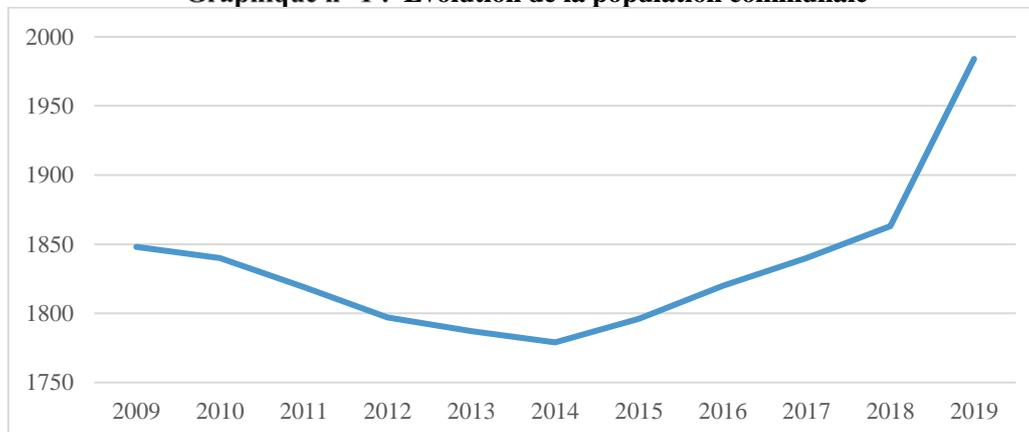


Source : Liffré-Cormier Communauté.

La population de la commune a plus que doublé entre 1975 et 2009, passant de 763 à 1 812 habitants. À partir de 2006, elle a souhaité conforter son attractivité en engageant une vaste opération d'aménagement destinée à étendre son urbanisation.

Mais la commune a rapidement perdu la maîtrise de cette opération. Des difficultés financières, techniques et de pilotage ont compromis la construction de nouveaux logements, ont bloqué le processus d'urbanisation et interrompu la dynamique démographique. La commune a ainsi perdu 70 habitants entre 2009 et 2014, alors que sur la même période, Liffré-Cormier Communauté a vu sa population progresser de 1 618 habitants (+ 3 %) au bénéfice de sa proximité avec la métropole de Rennes.

Graphique n° 1 : Evolution de la population communale



Source : Insee.

La population progresse de nouveau depuis 2015, grâce aux premières constructions de logements dans le périmètre de l'opération d'aménagement, et atteignait 1 984 habitants en 2020.

Ercé-près-Liffré est principalement résidentielle. Elle bénéficie de la proximité immédiate d'une ville moyenne dynamique, Liffré, et s'inscrit dans la zone d'attraction de la métropole rennaise. Elle accueille ainsi principalement des familles d'actifs travaillant hors de la commune, principalement à Liffré ou à Rennes. Il en résulte que la commune compte davantage d'enfants et moins de personnes âgées que le reste de l'Ille-et-Vilaine et de la Bretagne. Sa population présente un taux d'activité supérieur et davantage de diplômés du supérieur ; son revenu médian est en conséquence lui aussi supérieur aux moyennes.

Tableau n° 1 : Caractéristiques de la population ercéenne

	Ercé-près-Liffré	Ille-et-Vilaine	Bretagne
<i>Population de moins de 15 ans</i>	24 %	19 %	17 %
<i>Population de plus de 60 ans</i>	16 %	23 %	29 %
<i>Taux d'activité</i>	83 %	75 %	74 %
<i>Emploi exercé dans la commune de résidence</i>	15 %	32 %	33 %
<i>Diplômés du supérieur</i>	37 %	34 %	30 %
<i>Revenu médian</i>	23 530 €	22 230 €	21 750 €

Source : Insee.

Dès lors, le principal enjeu pour la commune est de répondre aux besoins de cette population en matière d'équipements publics et de cadre de vie. Pour ce faire, elle compte aujourd'hui un nombre significatif d'équipements collectifs : une école communale de dix classes et une école privée de trois classes, un restaurant scolaire, un centre de loisirs, un relais des cultures comprenant une médiathèque et une petite salle de spectacle, une école de musique, une maison d'assistantes maternelles, un complexe sportif, une salle des fêtes et un espace de jeux en plein air.

2 LA GOUVERNANCE ET LA GESTION ADMINISTRATIVE

2.1 Le fonctionnement du conseil municipal

Les affaires de la commune sont réglées par le conseil municipal¹. Les délibérations de celui-ci sont préparées et exécutées par le maire, qui est également le chef de l'administration municipale. Le conseil municipal peut déléguer une partie de ses pouvoirs au maire², lequel doit rendre compte des décisions prises dans le cadre de sa délégation lors de séances municipales. Le maire peut déléguer une partie de ses fonctions, sous sa surveillance et sa responsabilité, à un ou plusieurs adjoints ou conseillers municipaux délégués³.

Depuis 2014, le conseil municipal accorde une délégation limitée au maire⁴. En particulier, le maire n'est habilité à procéder seul qu'à des achats de faible montant⁵ et ne peut souscrire d'emprunt sans l'aval du conseil municipal. Compte tenu de la situation financière dégradée de la commune, cette préservation de la compétence du conseil est de bonne gestion.

Le mandat du conseil municipal élu en 2014 a toutefois été marqué par des conflits entre le maire et sa majorité. Le maire a ainsi réduit les délégations accordées au premier adjoint le 22 juin 2015, puis les lui a retirées le 9 septembre 2016 avant de les rétablir intégralement le 13 septembre 2016, sous la pression des autres adjoints.

Quelques mois plus tard, le conseil municipal du 28 février 2017, dont l'ordre du jour portait sur le débat d'orientations budgétaires, n'a pu se tenir faute de quorum, en l'absence de la plupart des élus de la majorité. En conséquence, le 3 mars 2017, le maire a démissionné de ses fonctions, de même que l'adjoint chargé des finances. Lors du conseil municipal suivant, le 4 avril 2017, il s'est de nouveau présenté et a été réélu maire par neuf voix pour et 10 bulletins blancs et nuls.

Les modalités de fonctionnement du conseil municipal, régies par un règlement intérieur approuvé par délibération du 10 juillet 2014, ont régulièrement donné lieu à des désaccords entre le maire et les élus de l'opposition, puis entre le maire et des élus de la majorité.

À la suite des élections municipales de mars 2020, le conseil municipal disposait d'un délai de six mois⁶ pour adopter un nouveau règlement, ce qu'il n'a pas fait. En réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué qu'il soumettrait un projet à son assemblée délibérante en septembre ou octobre 2022. La chambre observe que si tel devait être le cas, le règlement serait alors adopté avec quelque deux années de retard.

Recommandation n° 1 Faire adopter son règlement intérieur par le conseil municipal.

¹ Article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

² Article L. 2122-22 du CGCT.

³ Article L. 2122-18 du CGCT.

⁴ 15 domaines sur 26 possibles en 2014, 14 en 2017 et 13 en 2019.

⁵ Marchés inférieurs à 5 000 € HT entre 2014 et 2017, à 15 000 € HT entre 2017 et 2020 et à 10 000 € HT depuis 2020.

⁶ Article L. 2121-8 du CGCT.

2.2 Les indemnités des élus

Si la loi prévoit que « *les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites* »⁷, elle autorise les communes à verser aux élus des indemnités de fonction⁸. Ces indemnités sont réservées aux élus qui assument des responsabilités effectives : le maire ainsi que ses adjoints et les conseillers délégués, à condition pour ces derniers de disposer d'une délégation de fonction effective de la part du maire⁹. Elles sont calculées à partir d'un taux plafonné par la loi, appliqué à un indice de référence de la fonction publique.

Depuis 2014, le conseil municipal a accordé des indemnités à un nombre variable d'élus en plus du maire : quatre adjoints jusqu'en 2017, cinq à compter de cette même année ; quatre conseillers délégués entre 2014 et 2020, deux depuis.

Le 4 avril 2017, lorsque l'exécutif municipal a été renouvelé après que le maire a démissionné puis a été réélu, le conseil municipal a décidé d'indemniser un adjoint supplémentaire et a augmenté les indemnités de tous les élus, jusqu'à approcher le plafond de l'enveloppe autorisée par la loi.

Tableau n° 2 : Détail des indemnités des élus municipaux

Taux	2014		2017		2020		Taux plafond légal		
	Taux	Nombre	Taux	Nombre	Taux	Nombre			
Maire	31 %	1	39 %	1	26 %	1	43 %		
Adjoints	12 %	4	13 %	5	12 %	4	16,5 %		
Conseillers délégués	1 % ; 4 % ; 5 %	4	5 %	4	3,8 %	1	s.o.		
Montant annuel en €	2014-2016		2016-2017		2017-2020		Plafond 2017	Depuis 2020	Plafond 2020
Maire	14 679		14 679		18 018		19 853	12 135	24 083
Adjoints	22 728		18 041		30 030		38 091	28 004	46 206
Conseillers délégués	7 576		6 647		9 240			2 334	
Total	44 983		39 367		57 288		57 944	42 472	70 289

Source : délibérations du conseil municipal ; articles L. 2123-23 et L. 2123-24 du CGCT

Il en a résulté une forte progression des indemnités des élus entre 2016 et 2018, de près de 50 %.

L'augmentation des indemnités des élus intervenue en 2017 était motivée, d'une part, par le souhait du maire d'aligner ses indemnités sur celles perçues par les autres maires de Liffré-Cormier Communauté et, d'autre part, par la fragilité des équilibres politiques au sein de la majorité municipale, dont il a résulté la création d'un poste d'adjoint supplémentaire.

⁷ Article L. 2123-17 du CGCT.

⁸ Article L. 2123-20 du CGCT.

⁹ Article L. 2123-20 du CGCT, tel qu'interprété par le Conseil d'État dans sa décision du 21 juillet 2006, *Commune de Boulogne-sur-Mer* (n° 279504).

En réponse aux observations provisoires, l'ancien maire a indiqué à la chambre que l'augmentation de ses indemnités visait à « *compenser les dépenses et les sujétions qui résultent de l'exercice de la charge publique* », sans toutefois les préciser.

La chambre souligne que cette augmentation était malvenue alors que la commune présentait une situation financière critique.

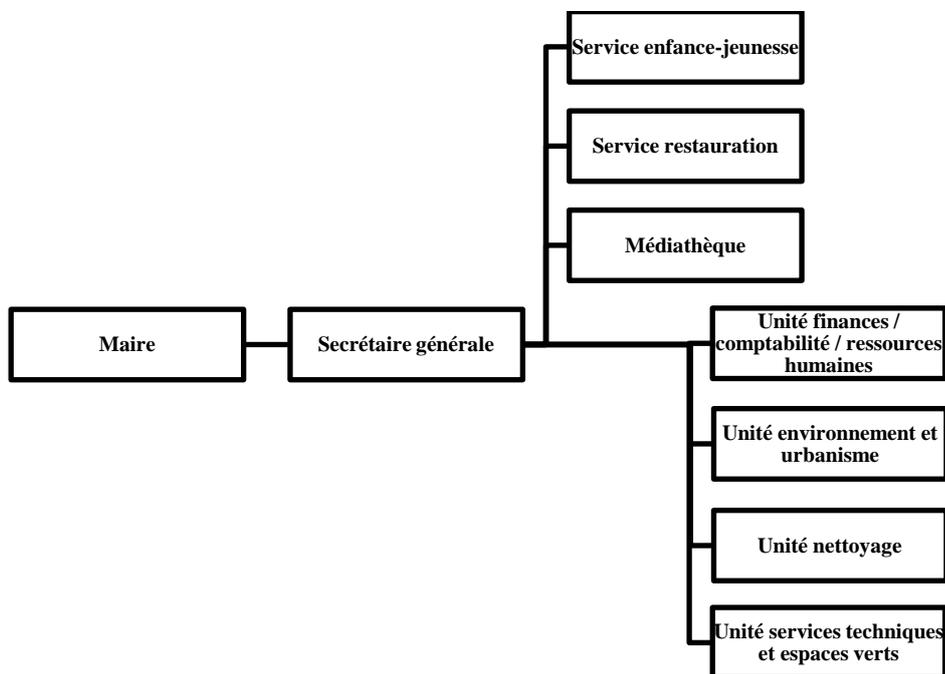
À la suite des élections municipales de 2020, le conseil municipal a fortement baissé le taux d'indemnisation du maire, rétabli pour les adjoints le taux de 2014, et diminué le nombre et le taux d'indemnisation des conseillers délégués. L'enveloppe des indemnités a en conséquence été réduite de 15 000 € en 2020.

2.3 L'organisation des services

Tous les services publics municipaux sont gérés en régie. L'organigramme des services communaux est inchangé depuis 2016.

Si trois services sont bien identifiés comme tels et placés sous la responsabilité d'un cadre intermédiaire (enfance-jeunesse, restauration, médiathèque), les autres fonctions et notamment les services techniques relèvent directement de la secrétaire générale.

Graphique n° 2 : Organigramme des services communaux



Source : CRC d'après organigramme communal.

L'effectif des services communaux se compose d'une directrice générale des services de catégorie A, de deux rédacteurs (catégorie B) et de 18 agents de catégorie C, soit 21 agents représentant l'équivalent de 18 postes à temps plein. Les services les plus dotés sont le service enfance-jeunesse et la cantine scolaire.

Tableau n° 3 : Affectation des agents communaux en 2021

<i>Service d'affectation</i>	Effectif en équivalent temps plein
<i>Direction générale et services administratifs</i>	2,2
<i>Enfance jeunesse</i>	7,7
<i>Restauration</i>	3,5
<i>Médiathèque</i>	0,9
<i>Urbanisme</i>	0,6
<i>Nettoyage</i>	1,3
<i>Services techniques</i>	1,8
TOTAL	18

Source : organigramme communal.

Cet effectif a significativement progressé depuis 2016. Quatre agents ont été recrutés sur la période, portant l'effectif total de 17 à 21 agents. La commune d'Ercé-près-Liffré compte désormais plus d'agents que 90 % des communes de 1 000 à 2 000 habitants au niveau national, dont la moyenne est de 13 emplois¹⁰.

Les recrutements ont principalement consisté à renforcer le centre de loisirs pour organiser le temps d'accueil périscolaire.

La réforme des rythmes scolaires

Par décret du 24 janvier 2013, le temps scolaire au sein des écoles maternelles a été porté de 4 à 4,5 jours. L'organisation des rythmes scolaires a été aménagée en conséquence à compter de la rentrée de septembre 2013, en application de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Parmi les mesures de réorganisation, figuraient le raccourcissement de l'après-midi et l'instauration d'activités ludiques, sportives ou culturelles en fin de journée. L'encadrement de ce « temps d'accueil périscolaire » (TAP) relève des communes.

Un décret du 27 juin 2017 a assoupli le dispositif et autorisé les communes à choisir un temps scolaires réparti sur 4 ou sur 4,5 jours.

En décembre 2017, après consultation des directeurs d'école et des parents d'élèves, la commune d'Ercé-près-Liffré a choisi de conserver la semaine de 4,5 jours et de renforcer l'offre d'activités périscolaires. Elle a ainsi recruté trois animateurs supplémentaires.

La commune dispose donc d'un effectif d'agents municipaux important, lié au choix de disposer d'un haut niveau de service en gestion directe : activités périscolaires, cantine scolaire, nettoyage des locaux. En revanche, les services techniques sont peu dotés et peinent à satisfaire l'ensemble de leurs missions, notamment l'entretien des bâtiments communaux.

¹⁰ DGCL, *Les chiffres clés des collectivités locales 2021*.

2.4 Les rémunérations et l'organisation du travail

Tous les agents bénéficient du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), applicable à tous les agents territoriaux en vertu du décret n° 2020-182 du 27 février 2020.

Les montants versés individuellement aux agents respectent les barèmes réglementaires. La commune ne rémunère pas d'heures supplémentaires ni d'astreintes et les avantages en nature sont limités à des repas.

Le temps de travail des agents communaux est régi par une délibération du 15 janvier 2002. Il s'élève à 1 607 heures par an, durée obligatoire pour tous les agents territoriaux¹¹.

¹¹ Article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

3 L'AMENAGEMENT URBAIN

3.1 Des objectifs d'aménagement ambitieux pour la période 2008-2020

Au milieu des années 2000, alors que la population municipale venait de progresser de près de 30 % en sept ans¹², la commune a engagé une réflexion pour urbaniser son territoire autour du centre-bourg et ainsi répondre à la demande de logements et d'équipements.

Elle a décliné sa stratégie dans le plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 18 décembre 2007, qui reposait notamment sur deux objectifs : la création d'un « *village d'activités artisanales ou tertiaire intégré au développement urbain de centre-bourg* » et un projet urbain centré sur « *un centre-bourg conforté, structuré* »¹³. La commune affichait ainsi l'ambition, à l'horizon 2020, d'accueillir de nouveaux habitants en nombre afin que la population municipale atteigne 2 500 habitants, et de favoriser l'implantation d'entreprises artisanales sur son territoire.

Le PLU

L'aménagement urbain et foncier du territoire communal est régi par un PLU, document approuvé par le conseil municipal après enquête publique. Celui-ci établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré¹⁴.

Le PLU comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD), des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un règlement et des annexes, notamment graphiques.

Le rapport de présentation explique les choix retenus, sur la base d'un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des différents besoins du territoire.

Le PADD définit les orientations générales des politiques d'aménagement urbain, d'équipement, d'habitat, de développement économique et commercial, de paysage et de protection des espaces naturels. Les OAP déclinent le PADD. Elles détaillent les règles et objectifs d'aménagement d'un ou plusieurs secteurs donnés, considérés comme prioritaires.

Le règlement, à la fois littéraire et graphique, fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols.

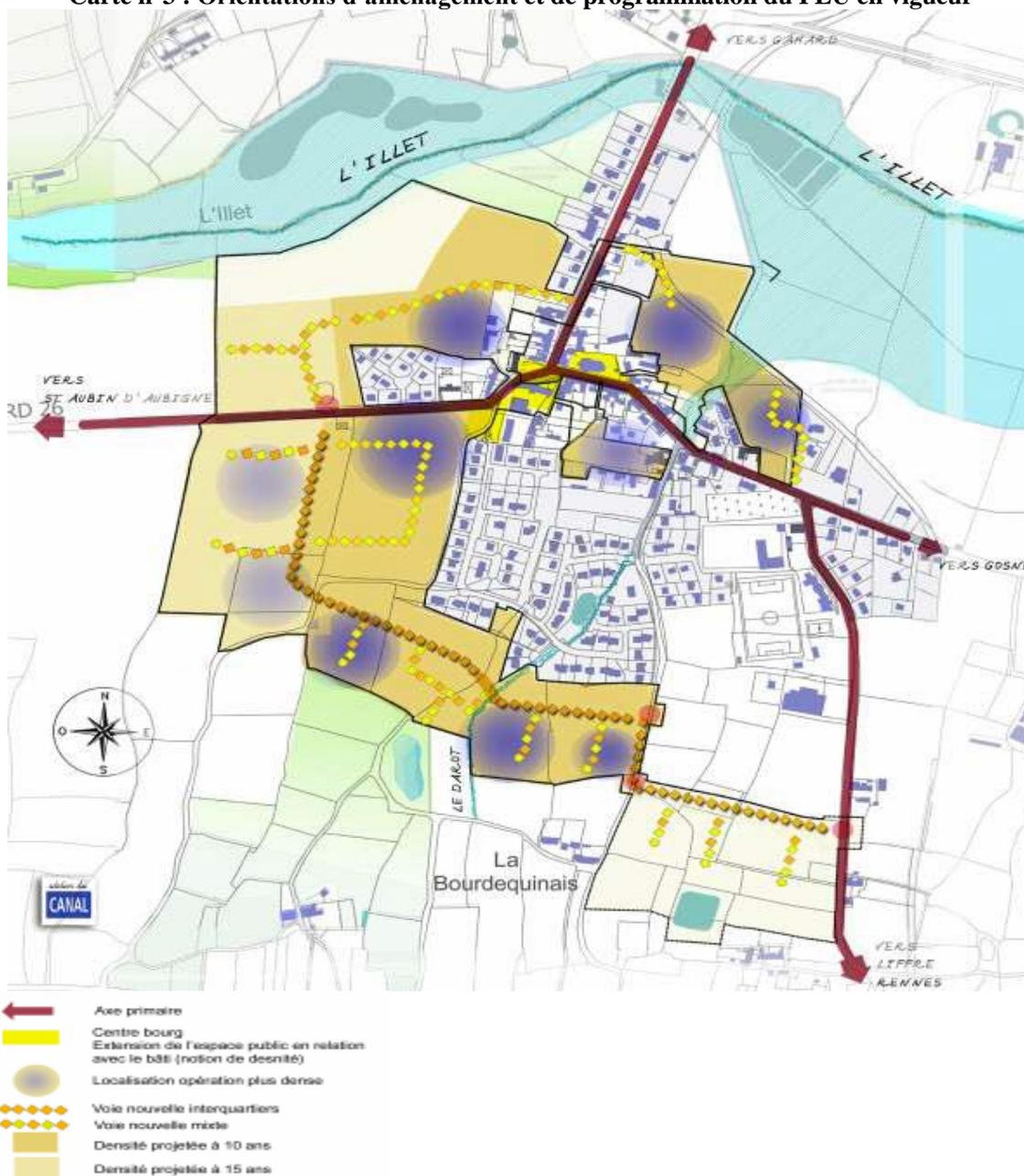
Ces objectifs du PLU de 2007 ont été déclinés en orientations d'aménagement et de programmation, qui prévoyaient la densification du centre-bourg et l'extension du tissu aggloméré, ainsi que la création de la zone d'activité du Verger à l'extrémité sud du bourg.

¹² 1 742 habitants en 2006 contre 1 364 en 1999 (source : Insee).

¹³ Projet d'aménagement et de développement durable du PLU de 2007, p. 1.

¹⁴ Articles L. 151-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Carte n°3 : Orientations d'aménagement et de programmation du PLU en vigueur



Source : PLU.

La commune a engagé le 10 mars 2015 une révision de son PLU pour adapter ces orientations, suivant ainsi une démarche coordonnée au niveau intercommunal. Un premier PADD a été adopté le 13 décembre 2016, mais la procédure de révision a ensuite été interrompue. L'ancien maire a indiqué qu'il avait considéré que cette procédure, souhaitée par l'intercommunalité, n'était pas prioritaire pour la commune. Elle a été relancée par le conseil municipal le 18 février 2021, lequel a adopté un nouveau PADD le 13 janvier 2022¹⁵.

¹⁵ Le 4 mars 2017, le conseil municipal avait voté contre le transfert à l'intercommunalité de la compétence PLU, prévu à l'article 136 de la loi du 24 mars 2014 dite ALUR.

3.2 La zone d'activité du Verger reconvertie en lotissement d'habitations à la suite de l'échec de sa commercialisation

Conformément au PLU qui prévoyait la création d'un « village d'artisans », la commune a engagé l'aménagement d'une zone d'activité économique à vocation artisanale sur le secteur du Verger, au sud du bourg. Le projet, qui devait être réalisé en deux tranches successives, a donné lieu à un permis d'aménager, délivré en 2009.

La commune a toutefois peiné à commercialiser la première tranche, où seuls deux artisans se sont implantés, en 2011 puis en 2016. En réaction, elle a modifié le PLU le 15 décembre 2015 pour convertir la zone en lotissement d'habitations. À cette occasion, son périmètre a été réduit à la marge, car une partie de la zone se trouvait en zone humide, donc inconstructible. Le conseil municipal a ainsi décidé le 16 février 2016 de convertir les lots libres en terrains d'habitations afin d'y réaliser un lotissement de 35 maisons individuelles dont neuf logements sociaux, dénommé « Domaine du Verger ». Les logements ont été livrés par le promoteur en 2018.

Dans la foulée, le projet de PADD approuvé par le conseil municipal le 13 décembre 2016 a implicitement acté l'abandon du caractère économique de la zone du Verger. La commune a ainsi tiré les conséquences de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe. Cette loi a en effet transféré aux intercommunalités, à compter du 1^{er} janvier 2017, la gestion de l'intégralité des zones d'activités économiques situées sur leur territoire. Or, par deux délibérations du 14 décembre 2016 et du 7 juin 2017, Liffré-Cormier Communauté a exclu la zone du Verger d'Ercé-près-Liffré du périmètre des zones d'activités qu'elle souhaitait développer et gérer.

En conséquence, le 23 mai 2017, le conseil municipal a achevé de transformer la zone en secteur d'habitation par l'adoption d'une nouvelle modification du PLU, finalement validée le 15 janvier 2019. Dès le 17 octobre 2017, le conseil municipal a approuvé la vente des terrains de la seconde tranche, d'une superficie totale de 10 700 m², au promoteur qui avait réalisé le Domaine du Verger. Celui-ci y a entrepris l'aménagement d'un lotissement de 15 maisons dénommé « Domaine du Verger II », actuellement en cours de construction. C'est sous la contrainte financière que la commune a cédé les terrains de la seconde tranche aussi rapidement. Elle devait en effet rembourser au 1^{er} juillet 2017, un emprunt *in fine* de 300 000 € souscrit pour financer l'aménagement de la zone.

La commune a ensuite clôturé le budget annexe au 1^{er} janvier 2018. À cette date, il présentait un déficit de 369 326 €. Afin d'éviter que ce déficit n'obère la section de fonctionnement du budget principal, à laquelle il aurait dû être affecté, le conseil municipal a décidé le 19 décembre 2017 d'imputer à la section d'investissement du budget principal l'acquisition de la voirie et des terrains non encore vendus, pour un montant total de 381 355 €. Le budget annexe a ainsi été clôturé avec un léger excédent de fonctionnement.

Les terrains acquis par le budget principal ont été revendus en 2019 au prix d'acquisition de 14 €/m², soit 159 000 €. Les emprunts ont également été transférés au budget principal pour un montant de 365 000 € ; il continue à en supporter le remboursement.

Tableau n° 4 : Financement du budget annexe de la ZA du Verger

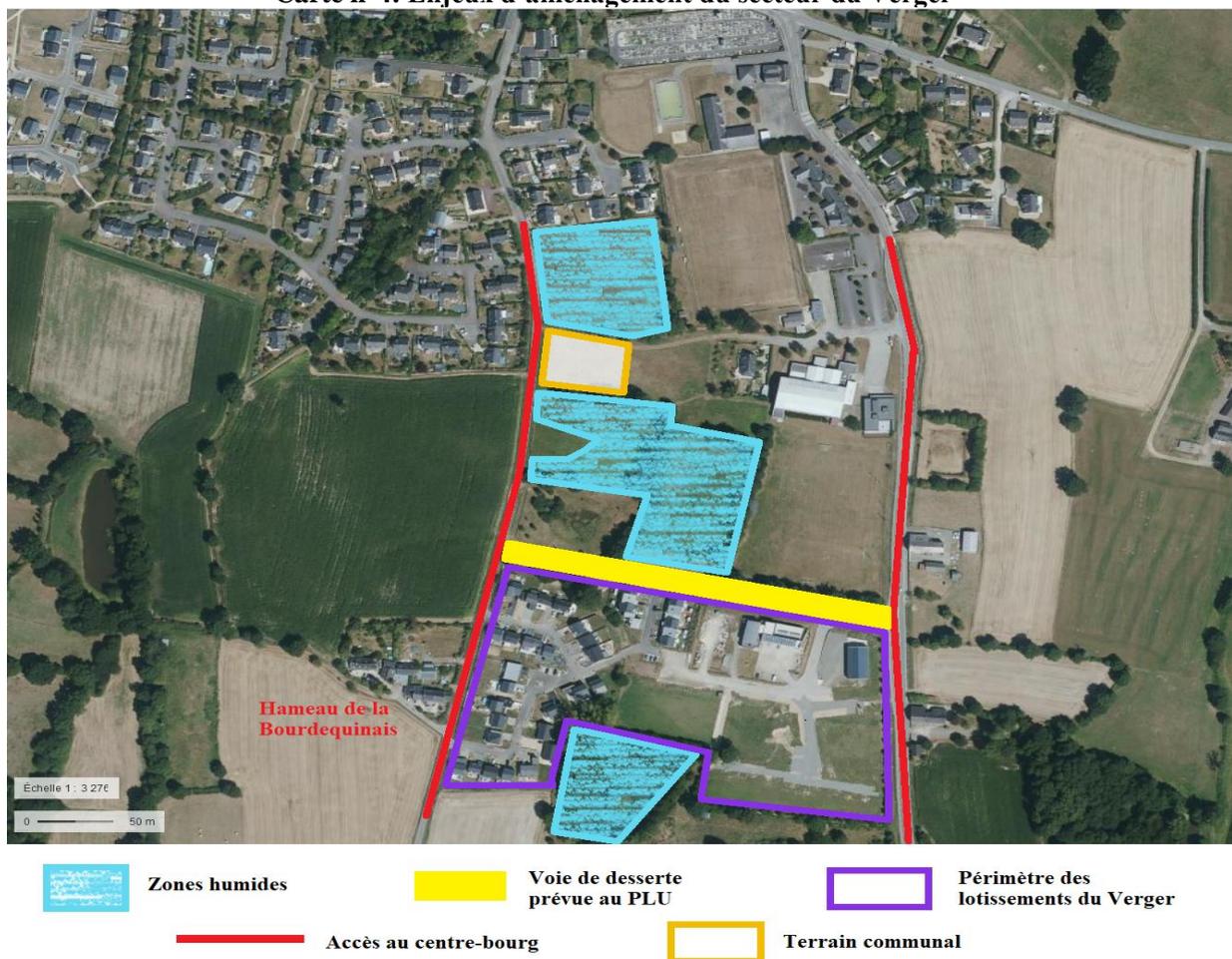
<i>en €</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Cumul</i>
<i>Produits d'aménagement</i>	0	75 000	56 608	0	0	0	38 458	106 966	381 355	658 387
<i>- Dépenses d'aménagement</i>	28 140	462 614	39 916	24 715	3 000	0	6 875	1 642	12 200	579 102
<i>+ Résultat financier</i>	0	-2 447	-5 834	-4 201	-2 458	-4 622	-7 110	-7 110	-12 075	-45 857
= Solde sur les opérations d'aménagement	-28 140	-390 061	10 858	-28 915	-5 458	-4 622	24 473	98 214	344 501	20 849
<i>+ Subventions d'investissement reçues</i>	13 950	0	0	0	0	0	0	0	-13 950	0
= Flux de trésorerie d'exploitation	-14 190	-390 061	10 858	-28 915	-5 458	-4 622	24 473	98 214	330 551	20 849
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	0	0	0	0	0	300 000	0	0	800 000	1 100 000
<i>+ Nouveaux emprunts</i>	0	300 000	0	0	0	300 000	0	0	500 000	1 100 000
= Solde financement	-14 190	-90 061	10 858	-28 915	-5 458	-4 622	24 473	98 214	30 551	20 849
Solde de financement cumulé	-14 190	-104 251	-93 393	-122 309	-127 767	-132 389	-107 916	-9 702	20 849	

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

L'apurement du déficit a donc pesé sur les finances communales. À elle seule, la reprise de la voirie pour un montant de 222 405 € a représenté le quart des dépenses d'investissement du budget principal sur la période 2016-2020. Ces ressources ont manqué pour réaliser les aménagements indispensables autour du lotissement. Le Verger se situe en effet en discontinuité du tissu urbain, à 300 mètres au sud du bourg, dont il est séparé par des zones humides. Il est relié à celui-ci par la route de la Bourdequinais à l'ouest et par la route départementale 92 à l'est. Les conclusions de l'enquête publique réalisée à l'occasion de la modification du PLU, rendues en octobre 2015, soulignaient que son aménagement nécessitait la création d'une voirie reliant ces deux routes afin de faciliter le transit et de sécuriser les circulations au sein du lotissement. Cette voie transversale était d'ailleurs prévue au PLU (voir carte n° 3). L'enquête concluait en outre que la commune devait sécuriser la route de la Bourdequinais dans la mesure où allaient s'y côtoyer, sur une chaussée étroite, les véhicules particuliers, les engins agricoles travaillant dans les exploitations du sud de la ville et les piétons se rendant dans le bourg. En réponse à l'enquête publique, le maire avait indiqué qu'il approuvait ces conclusions.

Jusqu'à présent, la commune n'est pas parvenue à dégager les capacités financières nécessaires à la réalisation de ces aménagements (voir chapitre 4). Ils figurent néanmoins parmi les projets prioritaires dans le projet d'aménagement et de développement durable adopté le 13 janvier 2022.

Carte n°4: Enjeux d'aménagement du secteur du Verger



Source : CRC d'après IGN.

En conclusion, dix ans après sa création, la commune a dû convertir la zone d'activité du Verger en un lotissement de 35 habitations, pour pallier l'insuffisant intérêt des entreprises pour son territoire. Faute de moyens financiers suffisants, elle n'a toutefois pas été en mesure de réaliser les aménagements nécessaires à la sécurisation de la desserte de ces lotissements, pourtant prévus au PLU.

3.3 La zone d'aménagement concerté du centre-bourg : un projet excédant les capacités financières et techniques de la commune

La zone d'aménagement concerté (ZAC) du centre-bourg, aussi appelée « Bocage de l'Illet », a été créée en octobre 2006. Elle traduit la volonté de la commune de piloter de façon globale le projet de développement urbain contenu dans le PLU. Le code de l'urbanisme prévoit en effet que « *les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés* »¹⁶. Dans ce périmètre, la collectivité fait financer tout ou partie des équipements publics par les opérateurs immobiliers, en répercutant leur coût sur le prix des terrains qu'elle vend.

3.3.1 Un projet très ambitieux, rapidement réduit et phasé

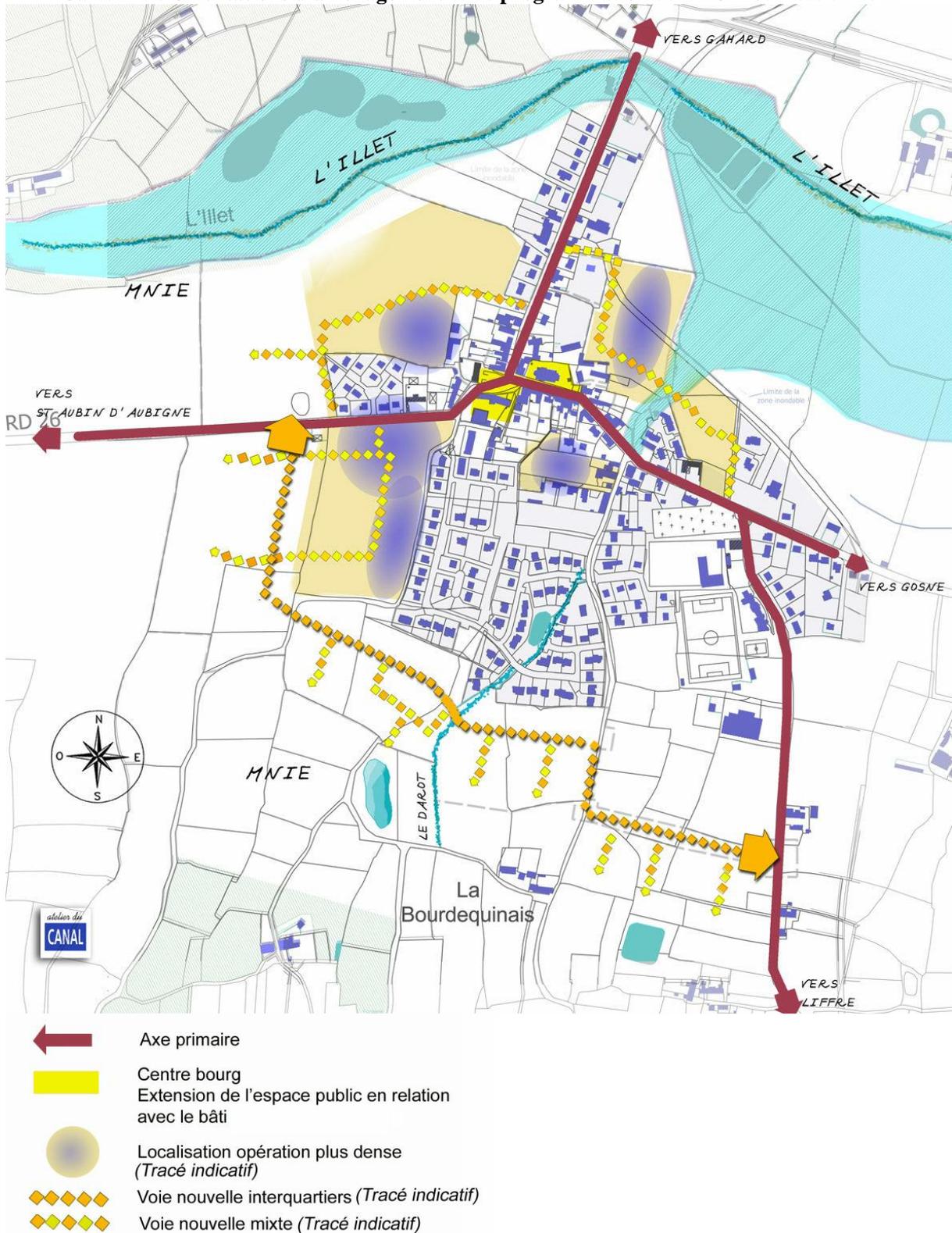
Le projet initial tel que figurant dans le plan local d'urbanisme de décembre 2007 apparaissait très ambitieux. Il visait à la fois à densifier et à étendre le centre-bourg par la création de plus 350 logements (55 000 m²), de commerces (1 000 m²) et d'entreprises artisanales (6 000 m²).

Initialement fixé à 35 hectares, le périmètre de la ZAC a rapidement été revu à la baisse et ramené à 15 hectares en octobre 2009. Sur cette emprise, le projet finalement approuvé par le conseil municipal le 27 juin 2011 prévoyait la création de 220 logements (25 000 m²), de commerces (2 000 m²) et d'équipements publics (2 000 m² pour un Ehpad (établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes) et l'extension de l'école). L'implantation d'entreprises artisanales était alors envisagée séparément, sous la forme d'une zone d'activités économiques (voir chapitre 3.2).

Le projet a donc donné lieu à une modification du PLU approuvée le 28 mars 2011, qui acte la réduction des objectifs d'extension du bourg par l'ouest et par le sud.

¹⁶ Article L. 311-1 du code de l'urbanisme.

Carte n°5 : Orientations d'aménagement et de programmation du PLU modifiées en 2011



Source : modification du PLU du 28 mars 2011.

La commune a échelonné le projet en quatre phases, recoupant quatre secteurs géographiques :

- 1) le secteur sud-ouest, dit de la Nozanne (40 logements individuels et 50 collectifs) ;
- 2) le centre-bourg, dit secteur du Darot (un Ehpad et sept logements sociaux) ;
- 3) le secteur nord-ouest (60 logements individuels et 50 collectifs) ;
- 4) le secteur nord-est (36 logements individuels).

Carte n°6 : Périmètre et secteurs de la ZAC du centre-bourg



Source : dossier de réalisation de la ZAC.

La construction des logements devait être confiée à des promoteurs immobiliers et à des bailleurs sociaux. De son côté, la commune devait réaliser l'extension des voiries et des réseaux, l'aménagement paysager, la construction du relais des cultures et des travaux de gestion des crues du Darot, ruisseau qui traverse le centre-bourg¹⁷.

¹⁷ Délibération du 17 juin 2013.

3.3.2 Une opération lourdement déficitaire dès la réalisation du secteur n° 1

La commune pouvait soit assurer directement le pilotage de la ZAC, soit en confier la gestion à un aménageur sous la forme d'une concession¹⁸ : elle a choisi la première solution et de réaliser l'ensemble des ouvrages et équipements publics nécessaires : médiathèque, station d'épuration, extension de l'école publique, réseaux, voirie, aménagements urbains, parkings et espaces verts.

Le pilotage direct d'une telle opération constitue une tâche complexe pour une commune de la taille d'Ercé-près-Liffré. Elle s'est donc fait accompagner d'un assistant à maîtrise d'ouvrage, la société d'économie mixte Territoires, aménageur dont le principal actionnaire est la métropole de Rennes. Le coût total de la prestation s'est élevé à 72 000 € HT.

Le dossier de réalisation adopté par le conseil municipal le 27 juin 2011 comportait un plan de financement qui tablait sur les cessions de terrains viabilisés comme seules ressources. Celui-ci ne détaillait pas les prix envisagés, si bien qu'il n'était pas possible d'apprécier leur conformité aux prix du marché, ni le montant prévisionnel de la participation aux équipements publics. Ces derniers étant inclus dans le coût de revient des terrains, les opérateurs ont été exonérés de taxe d'aménagement¹⁹.

Une fois lancé, l'aménagement de la ZAC a rapidement pris du retard, ce qui a engendré des surcoûts. En raison de la découverte de sites archéologiques sous le secteur n° 1, qui ont donné lieu à des fouilles, la commercialisation n'a débuté qu'en 2013.

La commune a ensuite baissé le prix des terrains. Le 15 avril 2013, le conseil municipal avait fixé le prix de vente des terrains du secteur de la Nozanne à 148 €/m² TTC, indiqué comme correspondant au coût de revient évalué dans le dossier de réalisation de 2011, mais sans étude de marché à l'appui. Dès le 29 avril 2014, lors de la seconde séance du mandat 2014-2020, le conseil municipal a, conformément aux engagements pris par la nouvelle équipe municipale lors de la campagne électorale, décidé de diminuer ce prix à 116€/m², soit une baisse de 22 % pour les lots vendus à des particuliers. Cette décision reposait sur « *la nécessité de fixer un prix moyen au m² en adéquation avec les prix pratiqués dans les communes limitrophes, l'urgence d'accueillir de nouvelles familles à Ercé-près-Liffré après plus de dix années dans [ce] programme immobilier [et] la volonté de la municipalité d'offrir au plus grand nombre la possibilité de devenir propriétaire sur la commune* ».

Entre mars 2015 et janvier 2016, la commune a également finalisé la vente des six lots destinés à accueillir des logements sociaux. Les prix fixés ont résulté d'une négociation entre la commune et le bailleur social, et non d'une mise en œuvre des prévisions du plan de financement de la ZAC.

Ainsi, fin 2021, seul le secteur n° 1, dit de la Nozanne, a été engagé et presque achevé, le dernier lot étant en cours de vente.

¹⁸ Article L. 311-5 du code de l'urbanisme.

¹⁹ Articles L. 331-7-5° et R. 331-6 du code de l'urbanisme.

Les difficultés rencontrées par la commune pour y parvenir ont toutefois rendu l'opération lourdement déficitaire :

- La baisse de 22 % du prix des lots libres a généré une moins-value de 404 211 € par rapport aux prévisions de recettes²⁰.
- Les fouilles archéologiques ont généré un surcoût de 275 000 €. Elles ont représenté à elles seules près de 40 % des frais d'études de la ZAC. Il en résulte qu'après la réalisation du seul secteur n° 1, le budget des frais d'études avait déjà été consommé à hauteur de 97 %.
- Le refinancement périodique des emprunts de court terme levés initialement pour financer l'opération, rendu nécessaire par le retard pris dans la vente des terrains, a généré pour le seul secteur de la Nozanne des frais financiers de 268 000 €, soit 76 000 € de plus que ce qui était prévu pour l'ensemble de l'opération.

Les flux financiers relatifs à la ZAC sont retracés depuis le début dans un budget annexe, créé en 2008. Celui-ci fait apparaître qu'au 31 décembre 2021, la ZAC présentait un déficit de financement de 662 184 €, couvert par la trésorerie du budget principal.

Ce déficit s'est rapidement creusé à compter de 2014. Il est structurel dans la mesure où les terrains ont été vendus à un prix inférieur de 22 % au prix d'équilibre figurant dans le plan de financement initial. L'instruction budgétaire et comptable M14, applicable aux communes, prévoit que le déficit final d'un budget annexe d'aménagement doit être pris en charge par le budget principal sous la forme d'une subvention d'équilibre²¹. Or, la commune d'Ercé-près-Liffré n'a pas anticipé cette charge, dont elle pouvait mesurer le niveau élevé dès 2015, en constituant progressivement une provision dans la perspective de la clôture de l'opération. Par conséquent, lors de cette clôture, le budget communal devra supporter l'intégralité du déficit de l'opération.

²⁰ Source : CRC d'après les délibérations des 29 avril 2014, 26 janvier 2016, 27 septembre 2016 et 21 mai 2019.

²¹ Subvention imputée au compte 6521 – « Déficit des budgets annexes à caractère administratif ».

Tableau n° 5 : Financement du budget annexe de la ZAC du centre-bourg

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
<i>Produits de la vente des terrains aménagés</i>	0	0	0	0	0	181 031	494 227	177 405	181 558	100 170	165 456	24 836	184 374	1 509 056
+ <i>Autres recettes</i>	0	0	0	1	1	300	0	0	4 038	0	0	100	0	4 440
= Produits d'aménagement	0	0	0	1	1	181 331	494 227	177 405	185 596	100 170	165 456	24 936	184 374	1 513 496
<i>Acquisitions de terrains</i>	87 246	351	0	2 000	45 406	920	67 484	0	0	0	0	58 238	61 142	322 787
+ <i>Dépenses directes d'aménagement</i>	17 460	19 170	83 317	64 839	354 235	328 246	52 307	227 239	54 713	90 398	167 191	186 152	3 566	1 648 834
+ <i>Remboursements de frais au budget principal</i>	0	6 000	6 000	9 000	9 000	3 000	3 000	3 000	5 000	5 000	5 000	0	0	54 000
+ <i>Autres dépenses</i>	0	98	1 245	2 232	1 279	0	600	0	2	1	0	0	0	5 456
= Dépenses d'aménagement	104 706	25 618	90 562	78 070	409 920	332 167	123 391	230 239	59 714	95 398	172 191	244 390	64 709	2 031 076
+/- <i>Résultat financier</i>	-21 203	-22 034	-20 791	-11 790	-29 587	-42 418	-30 051	-19 724	-19 028	-15 608	-13 827	-12 431	-10 152	-268 643
+/- <i>Résultat exceptionnel</i>	0	0	0	0	0	42 762	17 012	23 175	19 460	0	0	-12 000	0	90 408
= Solde sur les opérations d'aménagement	-125 909	-47 652	-111 353	-89 859	-439 507	-150 492	357 797	-49 383	126 313	-10 836	-20 562	-243 885	109 514	-695 815
- <i>Annuité en capital de la dette</i>	0	110 000	400 000	0	83 460	505 466	509 845	379 326	330 394	301 097	52 140	53 736	50 905	2 776 369
+ <i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	0	195 000	450 000	0	750 000	395 000	0	300 000	260 000	260 000	0	200 000	0	2 810 000
= Solde de financement annuel	-125 909	37 348	-61 353	-89 859	227 033	-260 958	-152 048	-128 709	55 920	-51 933	-72 702	-97 622	58 608	-662 184
Solde de financement cumulé	-125 909	-88 562	-149 915	-239 774	-12 741	-273 698	-425 746	-554 455	-498 536	-550 469	-623 171	-720 792	-662 184	

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

3.3.3 Des possibilités limitées de poursuite de l'opération, sans perspective de résorption du déficit

L'aménagement du secteur n° 2 n'a pas débuté, mais la commune y avait pris des engagements dès mai 2010. Elle avait alors conclu une convention d'une durée de cinq ans avec l'établissement public foncier de Bretagne (EPFB), pour que celui-ci acquière le terrain devant accueillir l'Ehpad et les logements sociaux prévus. L'établissement a effectivement acquis le terrain puis procédé au désamiantage et à la démolition des bâtiments qui s'y élevaient, pour un coût total de 208 000 €. En l'absence de projet, la commune était tenue de racheter le terrain au terme de la convention. Celle-ci a été prorogée à plusieurs reprises jusqu'au mois de juin 2020, date à laquelle la commune a finalement récupéré la propriété du terrain. Elle est convenue avec l'EPFB de lui en payer le prix en trois échéances, s'étalant de 2020 à 2022.

Une première difficulté s'est présentée à la commune dans cette opération. Deux opérateurs ont successivement renoncé à porter un projet, en 2018 puis en 2019, au motif qu'ils ne parvenaient pas à élaborer une opération à la fois financièrement équilibrée et conforme au PLU en vigueur, qui impose sur ce secteur la construction d'au moins 50 % de logements sociaux. La commune a réduit ce quota à 25 %, par une modification simplifiée de son PLU adoptée le 20 février 2020.

Deux difficultés demeurent, qui rendent peu probable la réalisation rapide du secteur n° 2 :

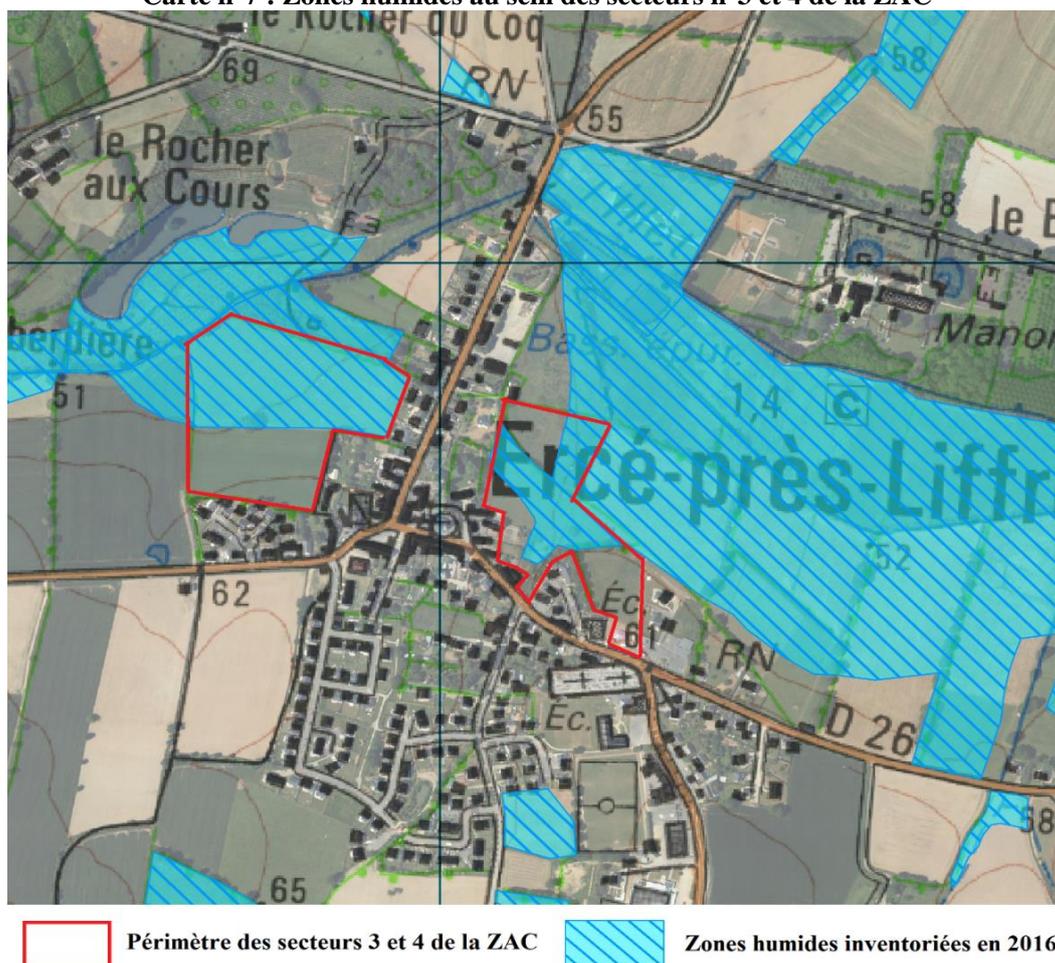
- L'est du terrain, le long de la rue du Darot, est situé en secteur inondable²² : son aménagement est donc conditionné à la création d'un bassin de crue. Les travaux avaient été autorisés par un arrêté préfectoral du 22 avril 2013 dont la validité a expiré le 22 avril 2020, après une première prolongation de deux ans. La commune doit donc constituer un nouveau dossier de demande à destination des services de l'État et prendre en charge le coût des travaux²³.
- La seule voirie qui dessert le terrain dans toute sa longueur, l'impasse de Douves, est une voie privée pour l'acquisition éventuelle de laquelle la commune n'a pas encore sollicité les propriétaires.

L'aménagement des secteurs n° 3 et 4 apparaît par ailleurs définitivement compromis. En 2016, dans le cadre de la révision du PLU, la majeure partie de leur périmètre a en effet été classée en zone humide par le Syndicat mixte des bassins de l'Ille, de l'Illet et de la Flume (SMBIIF), ce qui la rend donc désormais inconstructible.

²² Les deux dernières crues datent de 2008 et 2018.

²³ Coût total évalué à 132 000 €, subventionné à 80 % par l'intercommunalité et le syndicat de bassin versant, soit un reste à charge de 33 000 € pour la commune.

Carte n°7 : Zones humides au sein des secteurs n°3 et 4 de la ZAC



Source : CRC d'après document graphique du PLU.

Seuls quelques îlots situés en bord de route demeurent constructibles dans le secteur n° 4 et sont en cours d'aménagement par des promoteurs privés²⁴. De même, la partie sud du secteur n° 3 reste constructible. Elle est identifiée dans le nouveau projet d'aménagement et de développement durable comme un espace « *d'extension à vocation principale d'habitat* », mais la commune n'a pas acquis les terrains. Au cours du contrôle, elle a indiqué privilégier désormais une opération plus étendue à l'ouest du bourg, qui serait portée par le propriétaire des terrains.

Ainsi, à l'exception du terrain du secteur n° 2 qu'elle peut difficilement espérer vendre plus de 50 000 €²⁵, la commune ne dispose plus d'aucun foncier à aménager et à commercialiser dans le périmètre de la ZAC.

Néanmoins, compte tenu des engagements déjà pris, le déficit de financement de la ZAC devrait passer de 662 184 € fin 2021 à 735 605 € fin 2022. Si la commune poursuit l'opération et engage notamment l'aménagement du secteur n° 2, le déficit devrait continuer de s'aggraver, jusqu'à atteindre 1,25 M€ en 2030 à l'échéance des derniers emprunts.

²⁴ Trois lots au Clos du Darot et 14 lots au Domaine du Château.

²⁵ Le terrain n'étant pas viabilisé, le prix de 14 €/m² pratiqué sur le secteur du Verger peut lui être appliqué, (voir chapitre 3.3). Le prix total net vendeur atteindrait alors 42 000 €.

Tableau n° 6 : Estimation du déficit de la ZAC du centre bourg

	Montant en €
Déficit fin 2021	- 662 184
Produit de vente du dernier lot du secteur n° 1	30 646
Dernière échéance due à l'EPFB	- 58 000
Travaux de voirie pour le clos du Darot	20 000
Annuité d'emprunt 2022	- 58 086
Déficit prévisionnel fin 2022	- 735 605
Reste à charge des travaux de sécurisation du Darot	- 33 000
Vente du terrain du secteur n° 2	42 000
Annuités d'emprunts 2023-2030	- 515 939
Déficit prévisionnel fin 2030	- 1 242 544

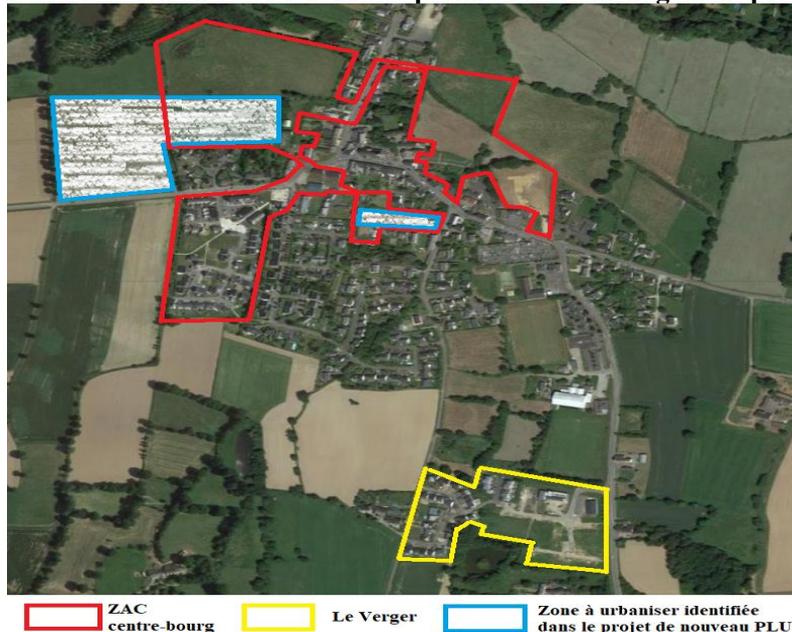
Source : CRC.

À l'exception du secteur n° 2 dont l'avenir demeure incertain, la ZAC est achevée et présente un lourd déficit qui continuera de s'accroître du fait des engagements pris par la commune.

3.4 Des objectifs d'aménagement 2008-2020 loin d'être atteints

En raison des difficultés rencontrées par la ZAC du centre-bourg comme par la zone d'activité du Verger, la commune n'a pas atteint les deux principaux objectifs d'aménagement qu'elle s'était fixés à l'horizon 2020 : porter sa population à 2 500 habitants par l'extension du tissu aggloméré du centre-bourg et favoriser l'implantation d'entreprises artisanales au sein d'une zone d'activité économique.

Carte n°8 : Situation en février 2022 des périmètres d'aménagement prioritaires



Source : CRC d'après Google Maps et PADD adopté le 13 janvier 2022.

En effet, début 2022, seul le secteur sud-ouest du périmètre d'extension du bourg avait été urbanisé, et les opérations de densification du centre-ville n'avaient pas été réalisées faute de moyens financiers suffisants. Les deux secteurs situés au nord sont plus que compromis du fait de leur classement en zone humide qui les rend largement inconstructibles. La population municipale, si elle a progressé, demeure ainsi inférieure à 2 000 habitants.

De plus, seules deux entreprises se sont implantées sur la zone d'activité du Verger, qui a finalement été reconvertie en un lotissement de 50 maisons individuelles. L'attractivité prépondérante de la ville de Liffré, et en particulier des zones d'activités situées le long de l'autoroute A84, s'est ainsi confirmée et le transfert de la politique de développement économique à l'intercommunalité a par ailleurs contribué à la renforcer.

Le PADD approuvé par le conseil municipal le 13 janvier 2022 traduit une stratégie prudente et privilégiant la densification, plus en phase avec les contraintes de la commune. Il envisage la construction de 115 logements en 10 ans, soit l'accueil de 230 nouveaux habitants, associée à une consommation d'espace de quatre hectares, trois fois inférieure à la superficie de la ZAC. Outre l'actuel secteur n° 2 de la ZAC, qui constitue une dent creuse en centre-ville, le futur PLU privilégiera l'extension du tissu urbain à l'ouest du bourg, le long de la route départementale 26 (voir carte n° 8), dans un périmètre qui s'écarte en partie de celui de la ZAC.

La ZAC du centre-bourg avait d'ailleurs été conçue comme un outil de mise en œuvre du PLU adopté en 2007 : elle deviendra donc obsolète dans le cadre du nouveau PLU en cours d'élaboration.

La commune doit à présent apurer progressivement le déficit de la ZAC et la modifier pour qu'elle n'entrave pas ses projets urbains en centre-ville et à l'ouest du bourg, tels qu'identifiés dans le projet d'aménagement et de développement durable adopté le 13 janvier 2022 (voir carte n°8). Pour ce faire, compte tenu de l'historique de la ZAC, de ses dysfonctionnements et de l'ingénierie limitée des services municipaux, la chambre invite la commune à recourir à des procédures simples et lisibles.

En réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué avoir sollicité un avocat pour étudier la faisabilité d'une modification du programme des équipements publics et de la fiscalité de la ZAC. Il est observé que si les solutions qui résulteront de cette étude devaient ne pas permettre à la commune d'atteindre les objectifs énoncés par la chambre, il lui appartiendrait alors d'engager une procédure de réduction du périmètre de la ZAC, pour la limiter au secteur de la Nozanne²⁶.

Suivant ainsi la recommandation formulée par la chambre dans son rapport d'observations provisoires, le conseil municipal a arrêté le 14 avril 2022 un plan d'apurement sur dix ans du déficit de la ZAC, sous la forme d'une subvention annuelle versée par le budget principal jusqu'à résorption dudit déficit. La ZAC et le budget annexe pourront donc être clôturés au terme de ce plan d'apurement, qui est intégré à l'analyse financière prospective proposée par la chambre au chapitre 5.4.

Recommandation n° 2 Modifier les caractéristiques de la ZAC du centre-bourg (programme des équipements publics, modalités de financement et, si nécessaire, périmètre) pour faciliter la réalisation des projets urbains identifiés dans projet d'aménagement et de développement adopté le 13 janvier 2022.

²⁶ Articles R. 311-2 et R. 311-12 du code de l'urbanisme.

4 LA FIABILITE DES COMPTES

4.1 La complétude des comptes annuels

Les budgets et les comptes des communes doivent présenter des informations détaillées sur la situation de la collectivité, selon une maquette homogène et précise, afin de garantir aux élus qui les adoptent et aux citoyens qui les consultent la transparence de l'information financière²⁷.

Les comptes annuels de la commune d'Ercé-près-Liffré présentent des insuffisances. S'ils comportent un état de la dette et du personnel, plusieurs annexes obligatoires sont manquantes : les variations du patrimoine (entrées/sorties), l'état des emprunts garantis, l'état des engagements hors bilan à suivre (portage par l'EPFB), la liste des subventions accordées aux tiers, la liste des organismes de regroupement dont la commune est membre et la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes. L'absence de cette dernière annexe est d'autant plus dommageable que le budget annexe de la ZAC du centre-bourg présente un important déficit.

En réponse aux observations provisoires, le maire s'est engagé à ce que les comptes annuels soient désormais conformes à la réglementation.

Recommandation n° 3 Présenter des comptes annuels complets et conformes à la réglementation.

4.2 La comptabilité d'engagement

Les comptes annuels de la commune doivent inclure, au-delà des dépenses payées et des recettes perçues, celles qui n'ont pas encore donné lieu à décaissement ou encaissement mais sont cependant certaines du fait de l'existence d'un engagement juridique. Les services communaux doivent tenir une comptabilité de ces engagements en fonctionnement comme en investissement, conformément à l'article L. 2342-2 du CGCT.

En conséquence, en investissement, lorsqu'une dépense a donné lieu à un engagement juridique mais que la réalisation de la prestation n'a pas encore été constatée par un service fait, qu'une recette certaine n'a pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes, elles doivent également figurer dans la comptabilité de l'exercice concerné sous la forme de restes à réaliser, identifiés distinctement dans le compte administratif et qui sont reportés au budget de l'exercice suivant. Ces restes à réaliser concernent principalement les opérations d'investissement dont les dépenses s'étalent sur plusieurs années à compter de leur engagement. Cette comptabilisation doit être justifiée par un état détaillé des dépenses et recettes engagées.

²⁷ Article L. 2312-1 du CGCT, précisé par l'instruction codificatrice M14 Tome 2, Titre 1 Chapitre 4 § 1.2.1.4 pour le budget primitif et Titre 4 Chapitre 1 § 6.2 pour le compte administratif.

Fin 2021, la commune d'Ercé-près-Liffré n'avait pas mis en place de comptabilité des engagements. La fiabilité des restes à réaliser qu'elle comptabilise est par conséquent invérifiable. En réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué, sans toutefois le justifier, qu'une comptabilité des engagements serait désormais opérationnelle. Si tel est bien le cas, la commune sera en mesure d'inscrire des restes à réaliser fiables dans ses documents budgétaires et comptables.

Recommandation n° 4 Mettre en place une comptabilité des engagements.

4.3 Le suivi du patrimoine

Les comptes annuels doivent présenter une image fidèle du patrimoine. L'actif immobilisé de la commune, établi par le comptable, doit correspondre à l'inventaire des biens tenu par l'ordonnateur.

Or, au 31 décembre 2020, l'inventaire tenu par l'ordonnateur ne totalisait que 1 364 994 € de patrimoine, tandis que l'état de l'actif établi par le comptable évaluait celui-ci à 12 349 554 €. Un tel écart nécessitera une action conjointe de la commune et du comptable pour déterminer le montant réel et actualisé du patrimoine communal.

5 LA SITUATION FINANCIERE

La commune d'Ercé-près-Liffré connaît une situation financière dégradée depuis plus de dix ans. Cela a conduit le préfet d'Ille-et-Vilaine et le directeur régional des finances publiques à alerter la commune par courrier du 26 septembre 2014, en l'invitant à décider « *une pause conséquente dans la politique d'investissement, une maîtrise des charges de fonctionnement et, le cas échéant, un recours plus large à l'échelon intercommunal pour la réalisation et la gestion des équipements* ». Ces préconisations étaient destinées à la fois à renforcer l'autofinancement et à limiter le recours à l'emprunt, afin d'engager un processus de désendettement.

En conséquence, le redressement financier et l'atterrissage du projet d'aménagement résultant du plan local d'urbanisme de 2007 ont constitué la priorité du conseil municipal sur le mandat 2014-2020. Si des mesures ont été prises sur cette période, la commune demeure à ce jour dans une situation financière très précaire et n'a pas encore soldé le projet d'aménagement urbain à l'origine de ses principales difficultés. Selon la classification des juridictions financières, Ercé-près-Liffré présentait fin 2020 un indice de risque financier de 8,5 sur 10, ce qui la situe en huitième position des communes bretonnes (1 208 au total) dont les finances sont les plus dégradées.

L'analyse de la situation financière réalisée par la chambre a donc pour objet de mesurer l'ampleur des difficultés de la commune et de lui proposer une trajectoire de redressement.

5.1 La structure budgétaire

En 2016, au début de la période contrôlée, la commune comptait un budget principal et trois budgets annexes relatifs à l'assainissement collectif, à la zone d'activité du Verger et à la ZAC du centre-bourg. Ces deux derniers budgets retracent les opérations relatives au projet d'aménagement urbain mis en œuvre par la commune en application de son PLU de 2007.

Tableau n° 7 : Evolution de la structure budgétaire communale

		2016	2017	2018	2019	2020
<i>Budget principal</i>		X	X	X	X	X
<i>Budgets annexes</i>	<i>Assainissement</i>	X	X	X	X	
	<i>Zone d'activité du Verger</i>	X	X			
	<i>ZAC centre-bourg</i>	X	X	X	X	X

Source : comptes de gestion.

Le budget de la zone d'activité du Verger a été clôturé fin 2017. Son résultat excédentaire de 12 580 € a été intégré au budget principal.

Le budget annexe de l'assainissement collectif a été clôturé le 31 décembre 2019 à la suite du transfert de la compétence à Liffré-Cormier Communauté. Son excédent de 248 000 € a été réintégré en 2020 au budget principal ; la commune et l'intercommunalité sont convenues que la première reverserait ces excédents à la seconde sur cinq années, à hauteur de 50 000 € par an.

En 2021, les finances de la commune n'étaient plus retracées que dans un budget principal et un budget annexe relatif à la ZAC du centre-bourg. De façon atypique, le budget annexe représente les deux tiers du volume financier global, ce qui illustre le poids pris par le projet d'aménagement urbain dans les comptes de la commune.

Tableau n° 8 : Part respective des budgets (2021)

<i>en €</i>	Fonctionnement	Investissement	Total	en %
<i>Budget principal</i>	1 776 245	874 327	2 650 572	36 %
<i>ZAC centre-bourg</i>	2 118 546	2 533 727	4 652 273	64 %
TOTAL	3 894 791	3 408 054	7 302 845	100 %

Source : budgets primitifs.

La situation financière du budget annexe de la ZAC ayant été analysée au chapitre 3.3.2, seules les performances financières du budget principal seront examinées. L'analyse bilancielle sera en revanche consolidée pour apprécier l'incidence du déficit de la ZAC sur la situation globale de la commune.

5.2 Des performances financières dégradées

5.2.1 Des recettes de fonctionnement contraintes par un faible rendement fiscal

Les produits de gestion ont progressé de 6 %, soit 1,5 % par an en moyenne. La hausse significative du produit des impôts locaux (+120 000 €) et de la fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité (+100 000 €) a été atténuée par la baisse des dotations (-108 000 €). Les ressources d'exploitation, stables entre 2017 et 2019, ont ponctuellement baissé en 2020 du fait de la crise sanitaire qui a entraîné la fermeture de la cantine, de la garderie et du centre de loisirs plusieurs mois durant, et du fait de la vacance de l'un des deux logements communaux.

Tableau n° 9 : Structure des produits de gestion

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Variation annuelle moyenne</i>
<i>Ressources fiscales propres</i>	410 462	428 548	448 987	483 625	531 406	6,7 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	-62 185	-24 514	46 397	38 027	41 610	
= <i>Fiscalité totale</i>	348 277	404 034	495 384	521 652	573 016	13,3 %
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	202 859	222 073	221 478	219 294	155 882	-6,4 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	618 062	554 350	488 821	486 782	510 617	-4,7 %
= <i>Produits de gestion</i>	1 169 198	1 180 457	1 205 684	1 227 728	1 239 515	1,5 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Le budget de la commune repose sur des ressources fiscales modestes. Jusqu'en 2019, celles-ci représentaient moins de 30 % du budget, contre 40 % en moyenne dans les communes de 500 à 2 000 habitants.

La commune dispose en effet de faibles bases taxables. En particulier, les bases de la taxe foncière, qui est désormais le seul impôt sur lequel la commune conserve un pouvoir de modulation depuis la suppression progressive de la taxe d'habitation décidée par la loi de finances pour 2018, sont plus de deux fois inférieures à la moyenne des communes comparables²⁸. La commune dégage ainsi un produit par habitant inférieur à la moyenne, et de plus de 50 % s'agissant de la taxe foncière, alors que ses taux d'imposition sont supérieurs à la moyenne.

Tableau n° 10 : Eléments de fiscalité

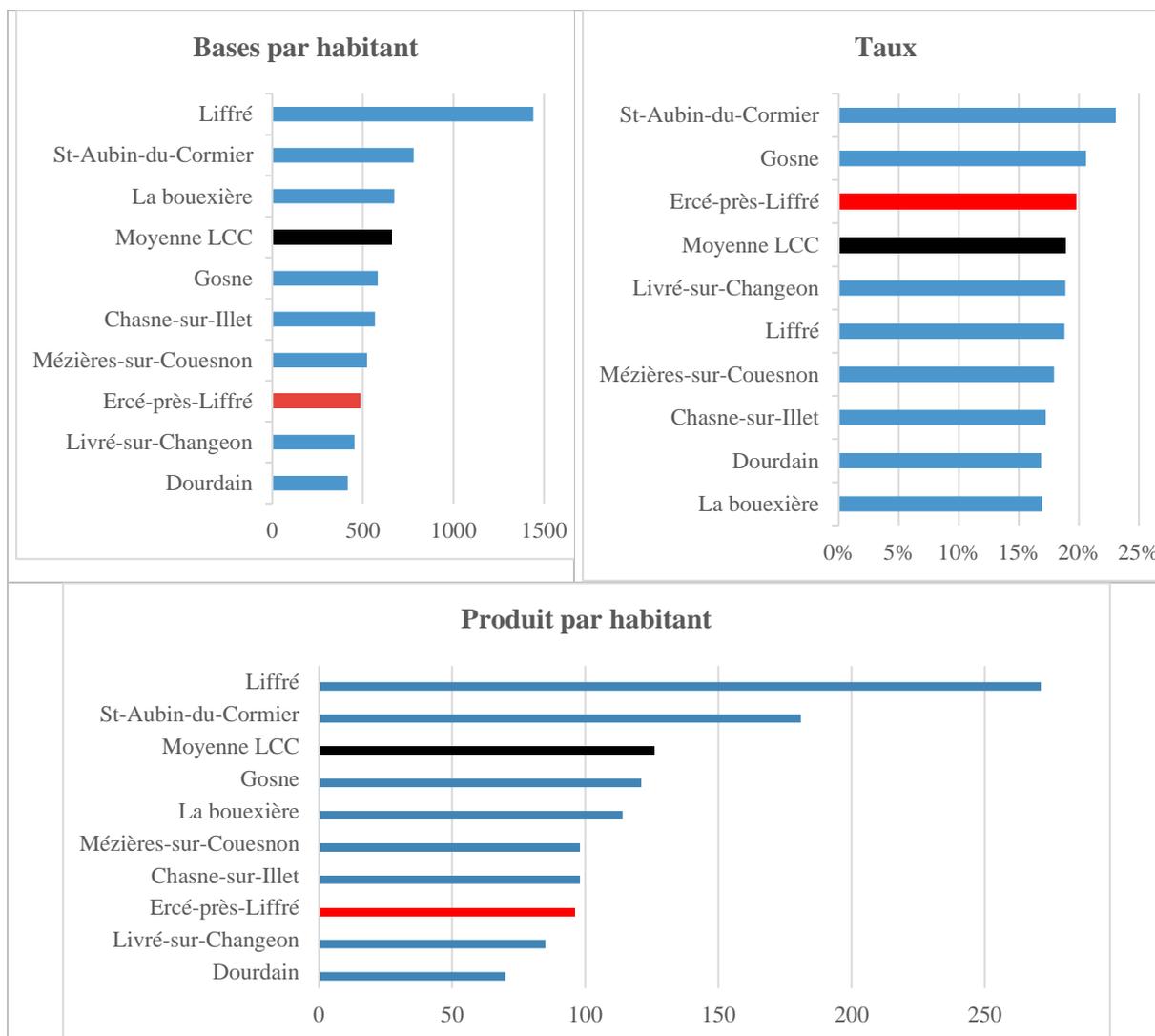
<i>Impôt</i>	Ercé 2016	Ercé 2020	Moyenne des communes comparables
<i>Bases par habitant</i>			
<i>Taxe d'habitation</i>	736 €	846 €	1 181 €
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	450 €	484 €	1 010 €
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	46 €	47 €	65 €
<i>Taux</i>			
<i>Taxe d'habitation</i>	17,19 %	17,19 %	12,41 %
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	15,26 %	19,75 %	15,44 %
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	31,39 %	38,13 %	43,64 %
<i>Produit par habitant</i>			
<i>Taxe d'habitation</i>	126 €	145 €	147 €
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	69 €	96 €	156 €
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	15 €	18 €	29 €
<i>Produit total</i>	210 €	259 €	332 €

Source : DGFIP (communes de 500 à 2000 habitants).

Ercé-près-Liffré est ainsi la commune de Liffré-Cormier Communauté dont le rendement de la taxe foncière est le plus faible. Elle présente désormais le troisième taux le plus élevé pour des bases parmi les plus faibles, et dégage le troisième produit par habitant le plus faible du territoire.

²⁸ *A fortiori*, à compter de 2023, la taxe d'habitation sera remplacée dans le budget des communes par le transfert de la part départementale de la taxe sur le foncier bâti.

Graphique n° 3 : Situation comparée de la taxe foncière au sein de Liffré-Cormier Communauté



Source : DGFIP.

La commune dispose de deux leviers pour améliorer ce rendement :

- Sans attendre la révision générale des bases prévue en 2026, procéder à l'évaluation des propriétés bâties de la commune afin de vérifier l'exhaustivité de l'assiette taxable. Une telle mesure nécessitera la saisine de la commission communale des impôts directs²⁹.
- Limiter l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, accordée par défaut aux logements neufs durant les deux années qui suivent celle de leur achèvement, comme la loi le permet aux communes³⁰.

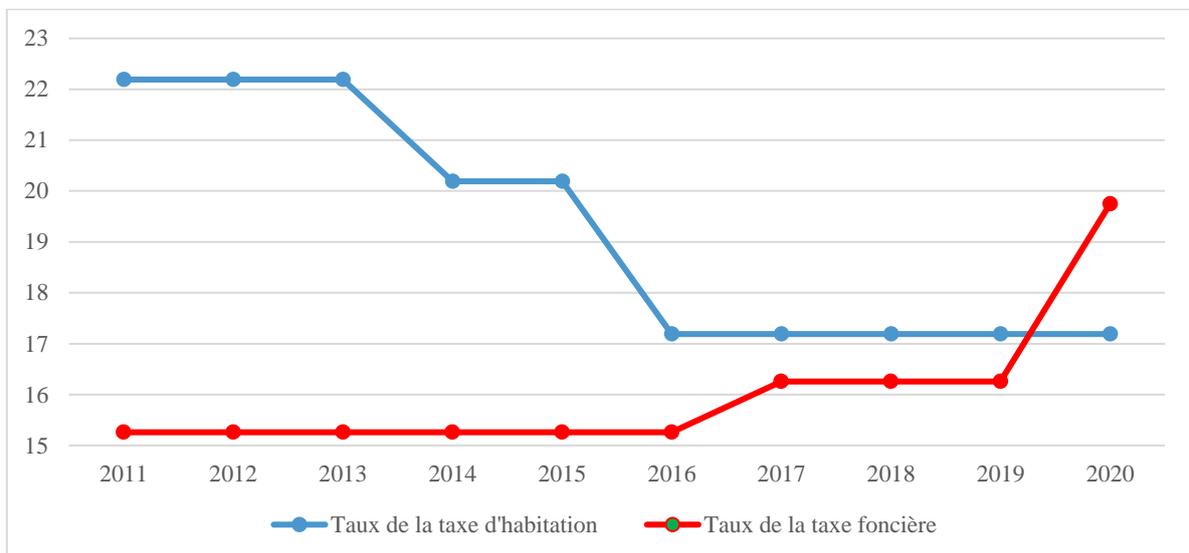
²⁹ En application des articles 1505 et 1650 du code général des impôts.

³⁰ En application de l'article 1383-I alinéa 2 du code général des impôts.

De plus, la commune a pâti de l'évolution de la répartition des ressources fiscales entre Liffré-Cormier Communauté et ses communes membres. En 2014, la communauté de communes avait en effet décidé d'un transfert d'une fraction de la taxe d'habitation perçue par les communes, selon une opération dite de « rebasage des taux »³¹. En compensation, elle s'engageait à verser aux communes des fonds de concours pour financer leurs projets d'investissement. Dans son rapport de mars 2021 sur la gestion de Liffré-Cormier Communauté, la chambre avait souligné l'illégalité de ce dispositif et conclu que « cette opération de rebasage des taux a été globalement défavorable aux communes en diminuant leur autofinancement, et donc leur capacité à investir »³².

En 2016, la mise en œuvre du pacte financier et fiscal voté par l'intercommunalité a conduit à un transfert à celle-ci d'une fraction de la part communale de la taxe d'habitation. Ainsi, en quatre ans, la commune d'Ercé-près-Liffré a vu son taux de taxe d'habitation baisser de 23 %. Dans le même temps, le produit de cette taxe a baissé de 54 000 € soit -19 %.

Graphique n° 4 : Evolution des taux des taxes d'habitation et foncière



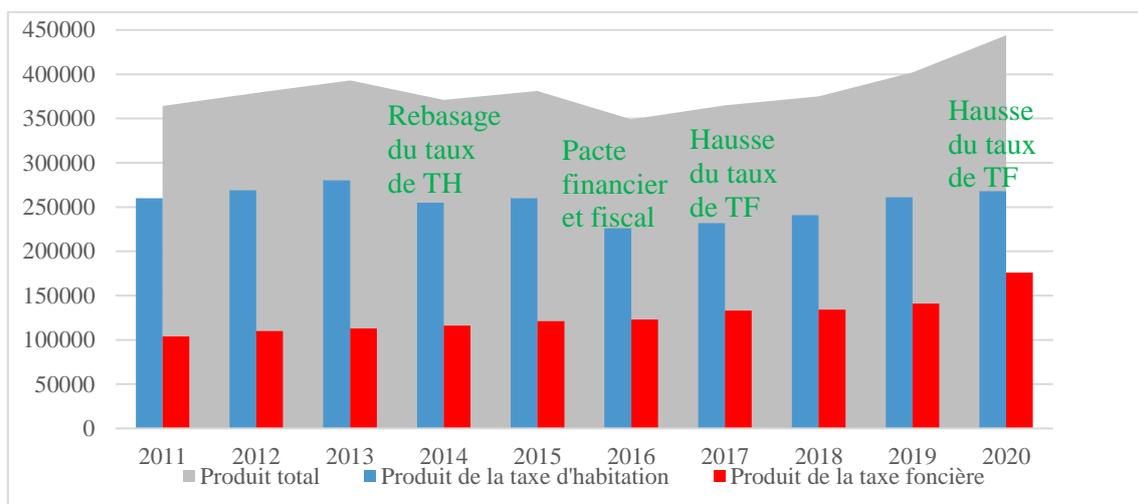
Source : CRC d'après DGFIP.

En réaction, l'année suivante, la commune a augmenté son taux de taxe foncière. Ce n'est toutefois qu'en 2019 qu'elle a retrouvé le produit fiscal qu'elle percevait en 2013 avant l'opération de « rebasage des taux ». En 2020, elle a voté une nouvelle hausse du taux de taxe foncière, plus importante, pour tenter de résorber ses difficultés financières récurrentes.

³¹ Le taux de taxe d'habitation de la commune d'Ercé-près-Liffré avait ainsi diminué de deux points, tandis que celui de Liffré-Cormier Communauté avait augmenté de deux points.

³² Chambre régionale des comptes Bretagne, rapport d'observations définitives sur la gestion de Liffré-Cormier Communauté, mars 2021.

Graphique n° 5 : Evolution des produits des taxes d'habitation et foncière



Source : CRC d'après DGFIP.

Les ressources de fonctionnement autres que fiscales sont demeurées globalement stables, mais leur structure a évolué après la modification du pacte financier et fiscal de Liffré-Cormier Communauté, mise en œuvre en 2018 à la suite de l'extension du périmètre de l'intercommunalité en 2017. Depuis lors, l'ensemble des financements versés aux communes membres, notamment les fonds de concours et la dotation de solidarité communautaire, sont intégrés à l'attribution de compensation.

L'attribution de compensation reçue par la commune d'Ercé-près-Liffré a ainsi progressé en 2018, tandis qu'elle cessait de percevoir des fonds de concours ; elle a légèrement diminué en 2019, à la suite de la création d'un service commun du droit des sols, géré par l'intercommunalité. La réévaluation de l'attribution de compensation a généré en 2017 une diminution de 12 000 € de la dotation globale de fonctionnement forfaitaire versée par l'État, qui a été plus que compensée depuis par l'augmentation de la dotation d'aménagement (+35 000 €).

Dans le même temps, la commune est devenue éligible au fonds de péréquation intercommunale. Enfin, les ressources institutionnelles avaient ponctuellement augmenté en 2016, du fait de la perception d'une participation de 70 000 € versée par le promoteur immobilier intervenant sur le lotissement du Verger.

Tableau n° 11 : Recettes modifiées à l'occasion de la création de Liffré-Cormier Communauté

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	618 062	554 350	488 821	486 782	510 617	-17 %
dont DGF forfaitaire	179 399	167 810	169 142	170 397	171 968	-4 %
dont DGF aménagement	129 772	146 881	165 508	170 650	181 622	40 %
dont fonds de concours de l'EPCI	74 321	72 807	0	0	0	-100 %
dont autres participations	136 448	74 299	74 647	78 565	82 585	-39 %
Fiscalité reversée	-62 185	-24 514	46 397	38 027	41 610	-167 %
dont attribution de compensation	16 941	18 013	88 424	80 367	79 081	367 %
dont fonds de péréquation	0	36 599	37 579	37 266	42 135	n.s.
TOTAL	555 877	529 836	535 218	524 809	552 227	-1 %

Source : comptes de gestion ; calculs CRC.

Il en résulte que si la structure des recettes de fonctionnement a évolué, la plupart des modifications se sont neutralisées et la somme des ressources institutionnelles et de la fiscalité reversée apparaît globalement stable depuis 2016.

5.2.2 Des dépenses de fonctionnement portées par les charges de personnel

Les charges courantes ont progressé de 13 % depuis 2016 sous l'effet de l'accroissement des charges de personnel (+22 %) et, à la marge, des subventions versées. Les autres postes de dépenses sont restés stables, voire ont diminué.

Tableau n° 12 : Structure des charges courantes

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	269 135	287 986	271 312	272 748	268 045	-0,1 %
+ <i>Charges de personnel</i>	570 002	615 611	633 673	684 181	694 846	5,1 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	31 555	28 328	37 982	37 396	45 231	9,4 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	75 434	82 206	85 940	85 709	71 717	-1,3 %
<i>dont indemnités des élus</i>	39 525	54 356	59 284	57 435	43 564	2,5 %
+ <i>Charges d'intérêt et pertes de change</i>	43 397	39 533	40 173	36 809	42 069	-0,8 %
= Charges courantes	989 522	1 053 664	1 069 080	1 116 843	1 121 907	3,2 %
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	58 %	58 %	59 %	61 %	62 %	1,8 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

La commune est parvenue à stabiliser ses charges générales autour de 270 000 € depuis 2016 ; compte tenu de l'inflation sur cette période, cela équivaut en volume à une baisse de l'ordre de 4,4 %. La commune a par ailleurs dû accroître de 14 000 € la subvention versée à l'école privée du Sacré Cœur, dont l'effectif est passé de 28 à 46 élèves.

En fonctionnement, deux postes de dépenses appellent une observation : les charges de personnel et les indemnités des élus.

Les charges de personnel ont fortement progressé entre 2016 et 2020 : +125 000 € soit une augmentation de 22 %. Cette évolution s'explique principalement par le recrutement de quatre agents, dont trois animateurs pour le centre de loisirs (voir chapitre 2.3). Les charges de personnel constituent dès lors une part élevée et croissante des charges courantes de la commune. En 2020, elles représentaient 62 % de celles-ci, contre 46 % en moyenne dans les communes bretonnes de moins de 3 500 habitants, ce qui équivaut à 100 € de plus par habitant que la moyenne. Sur 981 communes de cette catégorie, Ercé-près-Lifféré était la 20^{ème} commune dont le ratio était le plus élevé. Cela tient notamment à l'importance des services offerts à la population.

Les indemnités des élus ont quant à elles progressé de 20 000 € (+46 %) entre 2016 et 2018, avant de diminuer de 14 000 € en 2020 (voir chapitre 2.2).

Si la population continue de progresser, la commune devra tenir compte du fait que chaque nouvel habitant représente un coût supplémentaire pour la collectivité d'environ 200 € par an. Les charges courantes par habitant représentent en effet 565 €, tandis qu'un habitant apporte en moyenne 347 € de ressources à la commune (impôts et redevances d'exploitation).

5.2.3 Des soldes intermédiaires de gestion faibles

Les dépenses ayant progressé plus vite que les recettes, l'excédent brut de fonctionnement de la commune a diminué d'un tiers (-75 000 €) entre 2016 et 2019, avant de se redresser légèrement en 2020. Il reste toutefois inférieur à 15 % des produits de gestion, ce qui place la commune d'Ercé-près-Liffré dans une situation plus dégradée que 90 % des communes bretonnes de moins de 3 500 habitants.

La capacité d'autofinancement brute a suivi la même trajectoire, bien que légèrement atténuée par une baisse des charges financières et la perception de recettes exceptionnelles en fin de période. Elle demeure toutefois faible et elle aussi inférieure à celle de 90 % des communes bretonnes de moins de 3 500 habitants. La forte baisse enregistrée en 2020 est conjoncturelle car liée à la reprise, en charge exceptionnelle pour près de 100 000 €, du résultat de fonctionnement du budget annexe assainissement.

Tableau n° 13 : Soldes intermédiaires de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
<i>Produits de gestion</i>	1 169 198	1 180 457	1 205 684	1 227 728	1 239 515	1,5 %
<i>- Charges de gestion</i>	946 125	1 014 131	1 028 907	1 080 034	1 079 838	3,4 %
= Excédent brut de fonctionnement	223 073	166 326	176 776	147 693	159 677	-8,0 %
<i>en % des produits de gestion</i>	19 %	14 %	15 %	12 %	13 %	-9,1 %
<i>+ Résultat financier</i>	-43 397	-39 533	-40 173	-36 809	-42 069	-0,8 %
<i>+ Résultat exceptionnel</i>	1	8 574	1 454	9 544	-67 865	n.s.
= CAF brute	179 677	135 366	138 057	120 429	49 742	-5,5 %
<i>en % des produits de gestion</i>	15 %	11,5 %	11,5 %	10 %	4 %	-5,4 %

Source : CRC d'après comptes de gestion.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les deux hausses d'impôts décidées en 2017 et en 2020 n'ont pas eu pour effet d'améliorer les soldes intermédiaires de gestion, mais seulement de limiter leur dégradation.

La commune d'Ercé-près-Liffré présente donc un cycle de fonctionnement dégradé, que l'augmentation des charges de personnel et des indemnités des élus ont encore fragilisé depuis 2016.

5.2.4 Un important recours à l'emprunt pour financer des investissements pourtant modestes

Compte tenu de ses capacités financières limitées, la commune a peu investi entre 2016 et 2020. Ses dépenses d'équipement cumulées se sont établies à 930 000 €, soit 100 € de moins par habitant et par an que la moyenne des communes de 500 à 2 000 habitants. Elles ont principalement consisté en des dépenses courantes d'entretien ou en de petits projets : travaux sur le bâtiment du relais des cultures (269 000 €), création d'un skate-park (79 000 €), menues rénovations et aménagements sur les bâtiments communaux (66 000 €) et dans le cimetière (60 000 €), études pour la révision du PLU (40 000 €) et divers travaux de voirie et d'effacement des réseaux (180 000 €).

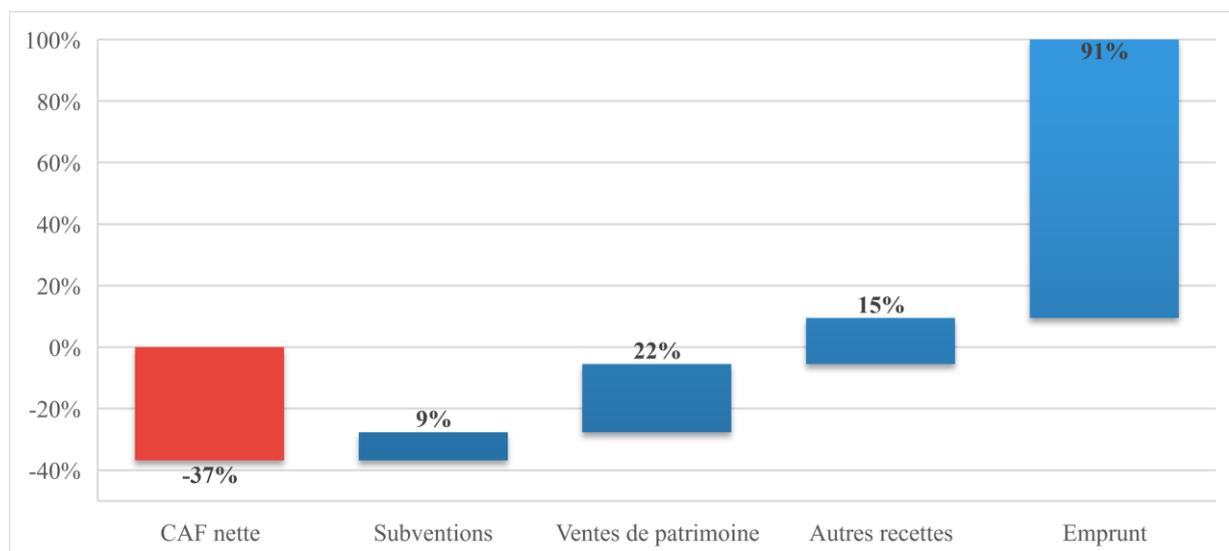
40 % du total des dépenses ont été engagées en 2017, pour clôturer la zone d'activité du Verger. À la demande du promoteur immobilier, le budget principal a racheté la voirie desservant le lotissement du Domaine du Verger pour 220 400 €, ainsi que les terrains vacants pour 159 000 €, avant de les revendre à un promoteur en 2019.

En 2020 enfin, elle a dû reprendre le résultat d'investissement du budget annexe assainissement après sa clôture.

La commune a rencontré les plus grandes difficultés à financer ces investissements pourtant modestes. En effet, elle ne parvient pas à dégager suffisamment d'autofinancement pour rembourser les échéances annuelles de sa dette. Entre 2016 et 2020, ces dernières ont ainsi excédé de près de 500 000 € l'autofinancement brut dégagé. Avant même de financer des investissements nouveaux, il lui appartenait donc de couvrir ses remboursements d'emprunts avec d'autres ressources : pour ce faire, elle a notamment vendu l'ancien presbytère en 2017 et un terrain communal en 2018. La plupart des autres ressources propres (FCTVA, subventions, etc.) ont également été employées à cette fin.

Il en résulte que la commune a dû emprunter pour financer la majeure partie (85 %) de ses dépenses d'équipement.

Tableau n° 14 : Le financement des investissements



<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
CAF brute	179 677	135 366	138 057	120 429	49 742	623 271
- Annuité en capital de la dette	159 235	171 895	499 461	137 959	149 006	1 117 556
= CAF nette ou disponible	20 442	-36 529	-361 403	-17 530	-99 264	-494 285
+ TLE et taxe d'aménagement	11 562	10 580	30 537	33 397	15 820	101 895
+ Fonds de compensation de la TVA	9 282	32 358	4 917	19 990	11 699	78 247
+ Subventions d'investissement reçues	64 750	12 764	40 000	5 000	0	122 514
+ Fonds affectés à l'équipement	0	20 093	0	0	0	20 093
+ Produits de cession	0	115 000	24 327	158 930	0	298 257
= Financement propre disponible	106 036	154 266	-261 623	199 787	- 71 745	220 453
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement</i>						<i>14%</i>
- Dépenses d'équipement	224 749	413 972	141 208	82 430	66 313	928 672
+/- Variation autres dettes et cautionnements	298	550	-250	0	- 248 561	- 247 963
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	154 530	154 830
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-119 011	-260 256	-402 580	117 357	-44 326	-708 818
Nouveaux emprunts de l'année	65 000	365 269	501 119	283 881	0	1 215 269
Variation du fonds de roulement	-54 011	105 013	98 538	401 238	-44 326	506 452

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

Du fait de son autofinancement insuffisant et du poids de sa dette, la commune ne disposait de presque aucune capacité d'investissement. Parallèlement à la souscription de nouveaux emprunts, elle a dû céder du patrimoine, dont la vente constitue une recette non reconductible.

5.3 Une situation bilancielle critique

5.3.1 Un surendettement qui peine à se résorber

Les performances financières de la commune sont fragiles depuis plus de dix ans. Elle n'est ainsi parvenue à dégager suffisamment d'autofinancement pour rembourser ses emprunts que cinq années sur 12 depuis 2009. Il en résulte qu'au cours des trois années précédant la période contrôlée, elle apparaissait en surendettement.

La dette totale atteignait en effet 3 M€ en 2013, dont 1,6 M€ pour le projet d'aménagement urbain, tandis que le budget dégageait insuffisamment d'autofinancement pour en couvrir les remboursements annuels. La commune présentait une capacité de désendettement, c'est-à-dire le nombre d'années théorique qu'il lui faudrait pour rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement, dépassant largement le seuil prudentiel de 12 années³³.

³³ Article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

Tableau n° 15 : Indicateurs de surendettement entre 2013 et 2015

en €	2013	2014	2015
<i>Dettes totales (A)</i>	3 025 445	2 787 908	2 145 528
<i>dont budget principal</i>	1 413 905	1 286 834	1 154 299
<i>dont budgets annexes aménagement</i>	1 611 540	1 501 074	961 229
<i>CAF brute (B)</i>	145 580	52 281	68 568
Capacité de désendettement (A/B) en années	21	53	31
<i>CAF nette</i>	27 640	- 74 789	- 63 572

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

Ce risque d'insolvabilité se doublait d'un risque de trésorerie, dans la mesure où les budgets annexes relatifs au projet d'aménagement urbain étaient financés par des emprunts *in fine* de court terme, que la commune devait refinancer régulièrement tant qu'elle ne parvenait pas à commercialiser les terrains. Or, entre 2014 et 2015, elle a dû rembourser cinq de ces emprunts pour un montant total de 1,34 M€, obligation à laquelle elle a fait face en mobilisant de nouveaux emprunts de court terme, qui n'ont fait que repousser l'échéance de deux à trois ans.

Entre 2016 et 2018, le désendettement néanmoins engagé en 2014 a été ralenti par l'apurement du déficit de la zone du Verger. Entre 2018 et 2020, elle a de nouveau accru son endettement de 20 % (+350 000 €), d'une part pour financer ses investissements courants et, d'autre part, pour reconstituer son fonds de roulement et sa trésorerie, grevés par le déficit croissant de la ZAC et par le transfert à Liffré-Cormier Communauté des excédents accumulés par le budget annexe de l'assainissement.

Tableau n° 16 : L'endettement communal consolidé

en € au 31 décembre	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution
Encours de dette consolidé	1 971 669	1 794 100	1 754 912	1 848 693	2 094 512	6 %
<i>dont budget principal</i>	1 059 766	1 252 590	1 254 499	1 400 421	1 499 976	42 %
<i>dont budget annexe ZAC</i>	611 903	541 510	500 413	448 272	594 536	-3 %
<i>dont budget annexe ZA Verger</i>	300 000					n.s.
Capacité de désendettement consolidée (en années)	11	13	13	15	15	57 %
<i>Taux d'intérêt apparent (budget principal)</i>	4,1 %	3,2 %	3,2 %	2,6 %	2,8 %	-32 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

En conséquence, l'endettement de la commune demeure difficilement soutenable, bien que dans une moindre proportion qu'en 2014 : sa capacité de désendettement s'établissait à 15 années fin 2020, soit un niveau toujours supérieur au seuil d'alerte de 12 années. Sa situation est ainsi plus dégradée que 90 % des communes bretonnes de moins de 3 500 habitants.

La structure des emprunts, tous à taux fixes, est cependant peu risquée. Le taux d'intérêt moyen a baissé, passant de 4,1 % en 2016 à 2,8 % en 2020. S'il demeure supérieur aux prix du marché, il apparaît correct compte tenu des difficultés financières de la commune³⁴.

5.3.2 Un fonds de roulement rétabli mais une trésorerie toujours grevée par le déficit de la ZAC du centre-bourg

Entre 2016 et 2020, la commune a reconstitué son fonds de roulement à hauteur de 750 000 €, à la faveur des emprunts mobilisés en 2018 et 2019. En 2020, à la clôture du budget annexe, l'excédent du service de l'assainissement, d'un montant de 248 561 €, a de plus abondé le fonds de roulement, où il constitue toutefois une dette à l'égard de Liffré-Cormier Communauté.

Tableau n° 17 : La constitution de la trésorerie

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement	4 628	-49 383	55 630	154 159	555 406	759 641
- Besoin en fonds de roulement	- 106 744	-17 348	79 212	163 850	269 414	514 515
<i>dont excédent assainissement</i>	<i>n.c.</i>	493 677	296 875	258 886	223 886	
<i>dont excédent ZA du Verger</i>	<i>n.c.</i>	26 680	14 025			
<i>dont déficit ZAC centre-bourg</i>	<i>n.c.</i>	424 413	358 011	390 202	471 507	536 043
= Trésorerie nette	111 372	-32 035	-23 582	-9 681	285 992	245 126
<i>dont trésorerie active</i>	111 372	17 965	126 418	140 319	285 992	345 126
<i>dont lignes de crédit</i>	0	50 000	150 000	150 000	0	100 000

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

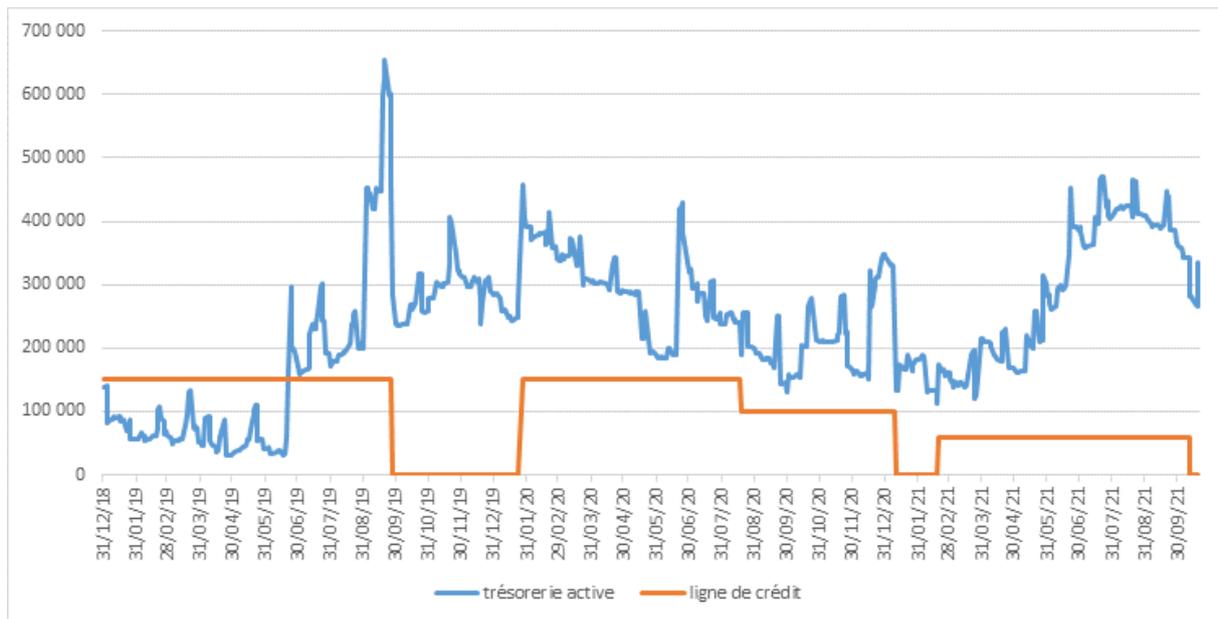
La commune a ainsi consolidé son fonds de roulement qui était négatif en 2016. Toutefois, dans le même temps, le besoin en fonds de roulement a fortement progressé. Le budget principal a en effet financé la ZAC du centre-bourg de façon croissante, jusqu'à 536 000 € fin 2020. Si les effets de ce financement sur le besoin en fonds de roulement ont été limités par les excédents du service de l'assainissement, il convient de relever que ceux-ci ont été divisés par deux entre 2016 et 2019.

La trésorerie de la commune va donc être durablement grevée par l'important déficit de la ZAC du centre-bourg. Les emprunts de 2018 et 2019 ont mis fin aux difficultés immédiates de trésorerie que la commune rencontrait depuis 2016 et étaient en pratique destinés à financer le déficit de la ZAC.

Pour faire face aux difficultés de trésorerie qu'elle a rencontrées entre 2016 et début 2019, la commune a dû recourir à une ligne de crédit pour payer ses fournisseurs et ses agents. Sa trésorerie apparaît en revanche suffisante depuis juin 2019.

³⁴ Le taux moyen obtenu par les communes de moins de 10 000 habitants était de 0,75 % en 2020 (source : Observatoire 2020 de la dette Finance Active).

Graphique n° 6 : Solde mensuel de trésorerie (décembre 2018 – septembre 2021)



Source : CRC d'après les journaux de caisse.

En conclusion, la commune d'Ercé-près-Liffré présente une situation financière très dégradée et dépourvue de marges de manœuvres. Son effort fiscal est déjà significatif, les impôts présentent un faible rendement et sa section de fonctionnement est fragile. Elle a par ailleurs peu investi, mais a néanmoins dû emprunter pour financer les investissements courants. En outre, son endettement apparaît élevé et elle ne dégage pas assez d'autofinancement pour en couvrir le remboursement. Enfin, la ZAC du centre-bourg pèse sur sa trésorerie.

5.4 Les perspectives financières : une amélioration progressive qui requiert toutefois des mesures supplémentaires pour apurer le déficit de la ZAC du centre-bourg

5.4.1 La trajectoire financière au fil de l'eau

La commune n'a pas établi de programme pluriannuel d'investissement. Aussi, la chambre a élaboré une analyse financière prospective pour identifier les marges de manœuvre dont la commune pourrait disposer sur la période 2022-2026.

L'analyse de la chambre consiste en une extrapolation à partir des résultats de l'analyse rétrospective. Sans avoir de dimension prédictive, elle permet d'anticiper les tendances à venir et les risques qui y sont liés. Pour ce faire, la chambre s'est appuyée sur les résultats provisoires de l'exercice 2021 et a retenu les hypothèses d'évolution suivantes :

Tableau n° 18 : Perspectives financières – hypothèses en fonctionnement

Poste	Hypothèses	Remarques
<i>Ressources fiscales propres</i>	+5 % en 2022, +3 % par an ensuite	Augmentation de 7 %/an entre 2016 et 2021 mais au bénéfice de deux hausses de taux (2017 et 2020). Effet de la revalorisation des bases de 3,4 % en 2022. Entre 2023 et 2026, prise en compte de la fin progressive de l'exonération de taxe foncière sur deux ans au sein de la ZAC et progression de la population de 100 habitants en cinq ans, plus lente que sur la période passée. Stabilité des taux.
<i>Ressources d'exploitation</i>	+1 % par an	En 2022, les ressources d'exploitation seront majorées de 88 000 € du fait de l'encaissement de la participation de Liffré-Cormier Communauté au temps périscolaire, au titre des années 2020 et 2021. Ensuite, 68 000 € par an à ce titre. Evolution de 1 %/an des autres ressources, considérant le peu de marges de manœuvres de la commune sur les tarifs et redevances.
<i>Dotations</i>	+0 % par an	Stabilité, sur la base d'une population stable depuis 2020.
<i>Fiscalité reversée (État + EPCI)</i>	+0 % par an	Baisse en 2021 par rapport à 2020, à la suite du transfert d'une partie de la compétence centre de loisirs (vacances scolaires). Perspective de continuité ensuite en l'absence de transfert de compétence.
<i>Charges générales</i>	+2 % par an	Stabilité en volume, hypothèse d'inflation à 2 %.
<i>Charges de personnel</i>	+2 % par an	Effort de maîtrise en 2021, notamment à la suite du départ de l'ancienne directrice générale des services. Ensuite, prise en compte du glissement vieillesse-technicité et d'éventuelles mesures nationales.
<i>Subventions de fonctionnement</i>	+2 % par an	Augmentation annuelle pour tenir compte de la progression du nombre d'élèves scolarisés à l'école privée (subvention OGEC).
<i>Autres charges de gestion</i>	+1 % par an	Stabilité en volume, hypothèse d'inflation à 2 %.

Source : CRC.

La commune présente des besoins d'investissement urgents pour maintenir ses équipements publics :

- La rénovation énergétique de la mairie, dont les travaux ont été engagés pour 73 000 € et subventionnés à 80 %³⁵.
- La réhabilitation du centre de loisirs, pour 1,15 M€ subventionnés à 80 %, dont l'avant-projet définitif a été présenté au conseil municipal du 13 janvier 2022. Les locaux ne sont plus aux normes pour accueillir les enfants et leur configuration présente même des dangers.
- La sécurisation des arrêts de bus situés en centre-bourg, sur la route départementale 26, et leur mise aux normes d'accessibilité pour un coût prévisionnel de 102 000 €³⁶.
- La sécurisation de la flèche de l'église, fragilisée au point qu'un périmètre de sécurité a été créé autour de l'édifice en novembre 2021 et que la moitié de la nef a été fermée au culte. Les travaux de consolidation n'ont pas encore été chiffrés, mais une provision d'au moins 300 000 € peut être inscrite.

³⁵ Les travaux d'entretien de l'hôtel de ville constituent une dépense obligatoire en vertu de l'article L. 2321-2-1° du CGCT.

³⁶ Dépense obligatoire en vertu de l'article 1^{er} du décret n° 2006-1657 du 21 décembre 2006.

Ces investissements constituent les interventions prioritaires. Une provision pour travaux courants est également à prévoir, notamment pour des interventions sur le patrimoine, lequel n'est pas toujours en bon état³⁷. L'entretien de la voirie communale, longue de 37 km et sous-entretenu, constitue également une dépense obligatoire³⁸, non budgétée à ce stade.

Tableau n° 19 : Perspectives financières – hypothèses en investissement

en €	2022	2023	2024	2025	2026
<i>Taxes locales d'équipement</i>	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000
<i>Dépenses courantes</i>	- 20 000	- 20 000	- 20 000	- 20 000	- 20 000
<i>Rénovation énergétique de la mairie</i>	- 75 000	58 000			
<i>Sécurisation de la RD 26 et des arrêts de bus</i>	- 102 000				
<i>Réhabilitation du centre de loisirs</i>		- 1 300 000	1 050 000		
<i>Sécurisation de l'église</i>			- 300 000		

Source : CRC.

La commune a réalisé un effort significatif de maîtrise de ses dépenses de personnel en 2021 : les charges de personnel et les charges générales ont chacune baissé de 30 000 €. Elle a été aidée par le transfert d'une partie de la compétence centre de loisirs, le temps d'accueil pendant les vacances scolaires étant désormais de la compétence de Liffré-Cormier Communauté. Aussi, selon les hypothèses retenues, la commune parviendrait jusqu'en 2026 à stabiliser son excédent brut de fonctionnement autour de 24 % des produits de gestion et son autofinancement brut autour de 23 %, soit des niveaux en nette amélioration et satisfaisants, car proches de la médiane des communes bretonnes de moins de 3 500 habitants.

Par ailleurs, le 26 avril 2022, le conseil communautaire de Liffré-Cormier Communauté a accepté que la commune conserve finalement les excédents d'assainissement qu'elle ne lui avait pas encore reversés, ce qui réduit l'endettement de la commune et améliore son autofinancement net à compter de 2022.

L'autofinancement ne serait plus consommé qu'à hauteur de 30 % par le remboursement de la dette. La commune ayant obtenu pour la plupart de ses investissements le niveau maximal de subventions autorisé par la loi, elle parviendrait ainsi à financer les interventions urgentes ou obligatoires sans emprunter et en dégageant 861 000 € de fonds de roulement supplémentaire.

³⁷ Fin 2020, la salle des fêtes et le gymnase ont été provisoirement fermés à la suite de l'avis défavorable de la commission de sécurité.

³⁸ Article L. 2321-2-20° du CGCT.

Tableau n° 20 : Perspectives financières – les performances financières au fil de l'eau

<i>en milliers d'euros</i>	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ressources fiscales propres	566	595	613	631	650	669
+ Fiscalité reversée	-24	-24	-24	-24	-24	-24
+ Ressources d'exploitation	172	330	313	317	320	323
+ Dotations et participations	507	507	507	507	507	507
= Produits de gestion	1 222	1 410	1 409	1 431	1 453	1 476
Charges à caractère général	237	242	247	252	257	262
+ Charges de personnel	664	677	691	705	719	733
+ Subventions de fonctionnement	77	45	46	47	48	49
+ Autres charges de gestion	70	71	72	72	73	74
= Charges de gestion	1 016	1 035	1 055	1 076	1 097	1 118
Excédent brut de fonctionnement	206	375	354	355	356	358
<i>en % des produits de gestion</i>	17 %	27 %	25 %	25 %	25 %	24 %
+ Résultat financier réel	-32	-31	-29	-26	-23	-19
+ Résultat exceptionnel	1	0	0	0	0	0
= CAF brute	175	344	325	329	333	339
<i>en % des produits de gestion</i>	14 %	24 %	23 %	23 %	23 %	23 %
- Remboursement de la dette en capital	172	166	145	143	146	99
= CAF nette	2	227	230	236	237	240
+ Taxes locales d'équipement	16	15	15	15	15	15
+ FCTVA	10	9	18	216	52	3
+ Subventions d'investissement	9	0	58	1 050	0	0
- Dépenses d'équipement	57	112	1 320	320	20	20
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-20	139	- 998	1 197	285	238
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0	0
= Variation du fonds de roulement	- 20	90	-1 048	1 147	235	238
Fonds de roulement	694	833	-165	1 032	1 317	1 555
- Besoin en fonds de roulement	336	402	518	646	770	792
<i>dont déficit budget annexe ZAC</i>	- 523	- 588	- 705	- 832	- 956	- 979
= Trésorerie	357	431	- 683	387	547	763
Encours de dette consolidé	1 866	1 492	1 271	1 051	831	710
Capacité de désendettement (en années)	11	4	4	3	2	2

Source : CRC.

La situation de la commune demeurerait néanmoins tendue, pour quatre raisons :

- La chambre n'a tenu compte que des investissements les plus urgents à l'exclusion de la voirie. Elle reste dans l'attente d'un chiffrage définitif des travaux nécessaires à la sécurisation de l'église et n'a pas intégré les travaux de sécurisation de la desserte du Verger dont la commune n'a pas estimé le coût. Il lui appartiendra d'inscrire ces investissements dans un programme pluriannuel. Le fonds de roulement dégagé devrait en conséquence être rapidement employé.
- La commune ferait face en 2023 à un déficit de trésorerie de 783 000 €, provoqué par le décalage entre le paiement des travaux du centre de loisirs, prévu en 2023, et l'encaissement des subventions et du fonds de compensation de la TVA, prévu en 2024.

- La commune résorberait en apparence son désendettement et ce dès 2022, mais au prix d'un fort accroissement du déficit du budget annexe de la ZAC, dont la chambre estime qu'il atteindra 1,1 M€ fin 2026 et 1,25 M€ fin 2030 (voir chapitre 3.3.3). Ce déficit pèsera durablement sur le fonds de roulement, même après la perception en 2024 des financements liés au centre de loisirs.
- Surtout, cette simulation n'intègre pas l'apurement du déficit de la ZAC, voté par le conseil municipal le 14 avril 2022.

Dans ces conditions, la chambre estime que la commune d'Ercé-près-Liffré doit prendre des mesures de redressement complémentaires pour apurer le déficit de la ZAC conformément à la recommandation n° 3, tout en conservant des marges de manœuvre pour engager d'ici à 2026 les investissements indispensables qui n'ont pas encore été budgétés. Pour ce faire, la chambre invite la commune à élaborer rapidement un programme pluriannuel d'investissement, destiné à chiffrer et à prioriser les investissements à réaliser d'ici la fin du mandat.

En réponse aux observations provisoires, le maire s'est engagé à élaborer un programme pluriannuel d'investissement en 2022, ainsi qu'une prospective financière en fonctionnement d'ici la fin de son mandat.

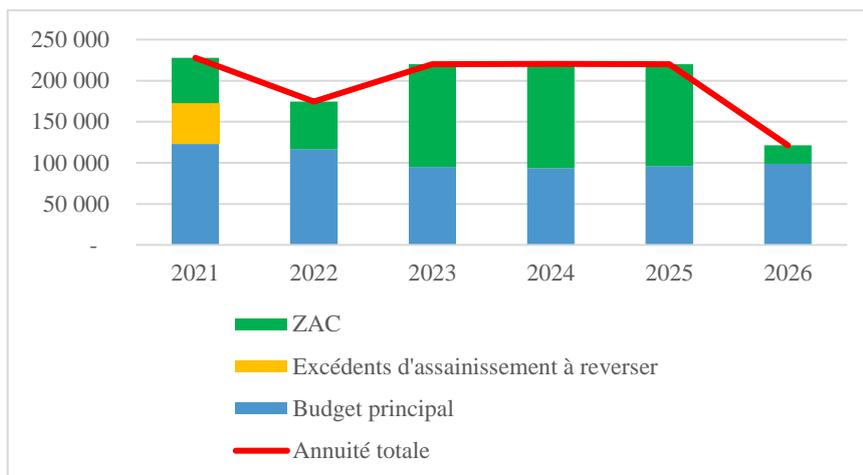
Recommandation n° 5 Adopter dès 2022 un programme pluriannuel d'investissement.

5.4.2 La trajectoire financière incluant l'apurement du déficit de la ZAC, assortie de mesures pour le rendre soutenable

La chambre s'est efforcée de proposer des mesures ne remettant en cause ni le niveau de service public proposé par la commune (cantine scolaire, temps périscolaire, médiathèque, nettoyage des locaux), ni la pérennité des équipements collectifs ouverts aux habitants, notamment la salle des fêtes. La trajectoire financière au fil de l'eau, telle qu'elle résulte des hypothèses retenues au chapitre 5.4.1, reflète en effet le rétablissement de performances correctes en fonctionnement : si elle se confirme, elle devrait épargner à la commune de nouvelles mesures de redressement en fonctionnement, notamment une réduction des dépenses de personnel par le non remplacement de départs ou une augmentation des taux d'imposition.

La commune gagnerait en priorité à restructurer sa dette afin de lisser son remboursement dans le temps. Elle va en effet devoir s'acquitter de remboursements élevés, atteignant 220 000 € annuels entre 2023 et 2025, liés à des traites de la ZAC.

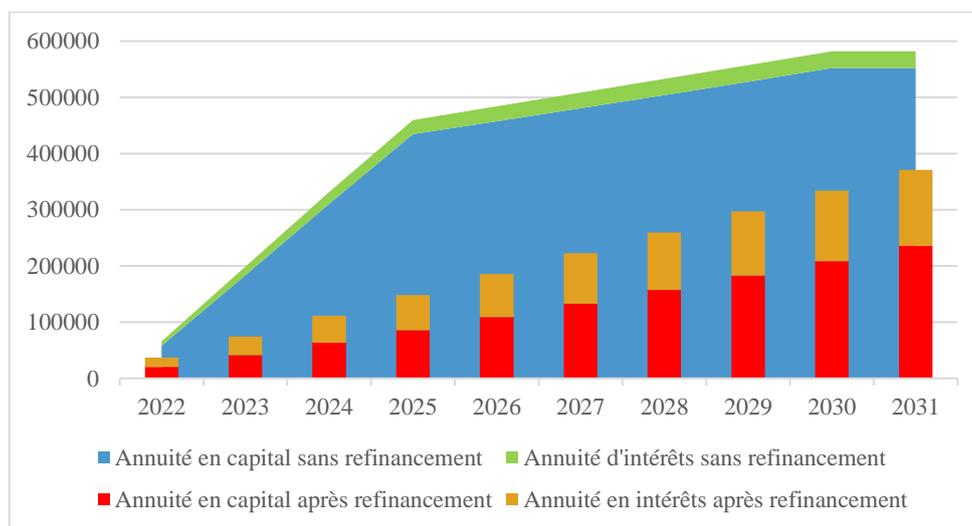
Graphique n° 7 : Annuité en capital de la dette communale



Source : CRC d'après les tableaux d'amortissement.

La commune pourrait refinancer par des emprunts à long terme les quatre emprunts à court terme du budget annexe de la ZAC, qui devront être remboursés d'ici à 2025. Le recours à des emprunts à court terme se justifiait en effet par la perspective de percevoir rapidement des recettes de vente des terrains ; or, la commune ne dispose plus de terrains aménagés à vendre et la chambre lui préconise de clôturer la ZAC dès qu'elle aura apuré son déficit (voir recommandations n° 2 et 3). Un refinancement de ces emprunts par des prêts à long terme permettrait de limiter ce déficit final à 1 M€ en 2031 contre 1,25 M€ sans restructuration de la dette. Au vu de sa situation, la commune peut envisager de souscrire des emprunts d'une durée de 20 ans au taux de 3 %³⁹. À la clôture de la ZAC, ces emprunts seraient transférés au budget principal qui assurerait alors le remboursement des dernières annuités.

Graphique n° 8 : Cumul comparé des remboursements de dette du budget annexe ZAC

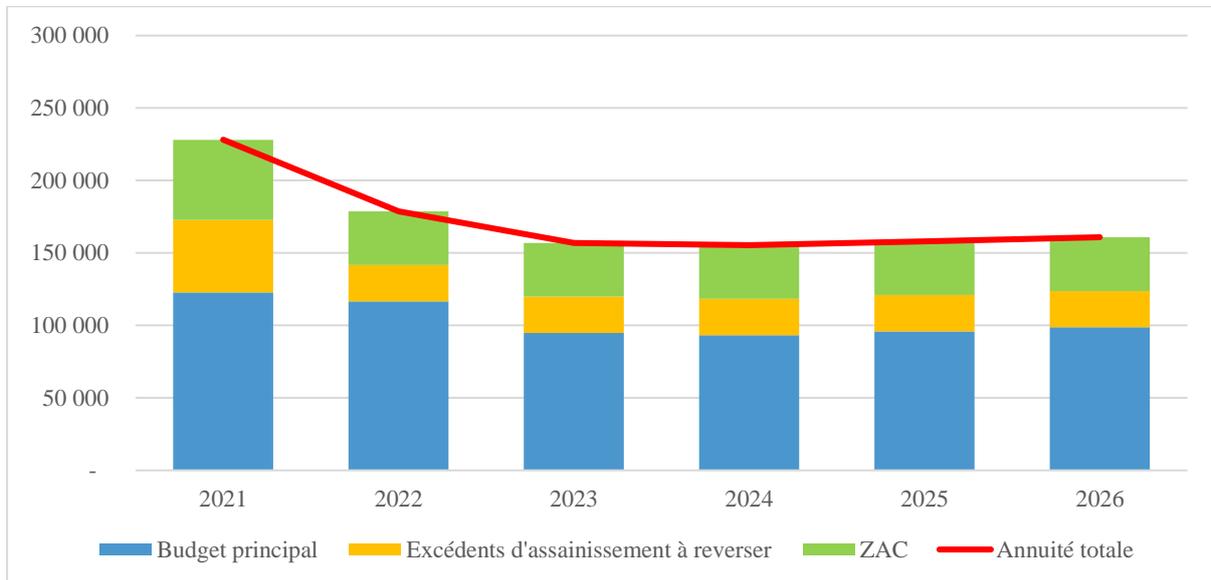


Source : CRC d'après tableaux d'amortissement.

³⁹ Taux supérieur au marché, mais de l'ordre de ceux obtenus par la commune en 2021 (sous réserve d'absence ou de faible montant d'indemnité de remboursement anticipé, demandée par la banque pour le refinancement des emprunts en cours).

Il résulterait de cette restructuration de la dette, un lissage de l'annuité en capital autour de 130 000 €.

Graphique n° 9 : Annuité en capital de la dette communale après restructuration



Source : CRC d'après les tableaux d'amortissement.

La commune pourra enfin céder deux terrains constructibles dont elle est propriétaire : après la modification de la ZAC, le terrain qui devait accueillir le lotissement intergénérationnel (secteur n° 2) ; le terrain cadastré n° 547 situé à l'ouest du gymnase, entre le centre-bourg et le Verger (voir carte n° 7). En appliquant le prix du terrain constructible non viabilisé pratiqué au Verger, la recette totale peut être estimée à 86 000 €⁴⁰.

Si la commune met ces mesures en œuvre, elle pourra apurer sur dix ans le déficit du budget annexe de la ZAC, sous la forme d'une subvention annuelle de 104 000 € versée par le budget principal (voir le détail en annexe n° 1).

Ces mesures n'auront pas d'incidence sur l'excédent brut de fonctionnement. L'étalement de l'apurement du déficit de la ZAC permettrait à la commune de conserver un autofinancement brut d'un niveau correct, représentant 15 % des produits de gestion. De même, l'étalement sur dix ans au lieu de cinq du reversement de l'excédent d'assainissement, limiterait l'impact sur l'autofinancement net, qui demeurerait d'environ 100 000 € par an. Enfin, la vente des deux terrains communaux dès 2023 contribuerait à minorer le déficit de trésorerie que la commune devra en tout état de cause gérer entre 2023 et 2024. L'amélioration rapide de sa capacité de désendettement, qui serait de sept années dès fin 2022, devrait toutefois lui conférer suffisamment de marges de manœuvre pour souscrire un emprunt relais, le temps de percevoir les subventions et le fonds de compensation de la TVA liés à la réhabilitation du centre de loisirs.

⁴⁰ 14 €/m², soit 42 000 € pour le terrain en centre-bourg et 44 000 € pour celui près du gymnase.

Tableau n° 21 : Perspectives financières – les performances financières incluant l'apurement du déficit de la ZAC

<i>en milliers d'euros</i>	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Excédent brut de fonctionnement	206	375	354	355	356	358
<i>en % des produits de gestion</i>	17 %	27 %	25 %	25 %	25 %	24 %
+ Résultat financier réel	-32	-31	-29	-26	-23	-19
+ Résultat exceptionnel	1	0	0	0	0	0
- Subvention au budget annexe ZAC	104	104	104	104	104	105
= CAF brute	175	231	212	216	220	225
<i>en % des produits de gestion</i>	14 %	17 %	15 %	15 %	15 %	15 %
- Remboursement de la dette en capital	172	117	95	93	96	99
= CAF nette	2	114	117	123	124	126
+ Taxes locales d'équipement	16	15	15	15	15	15
+ FCTVA	10	9	18	216	52	3
+ Subventions d'investissement	9	0	58	1 050	0	0
+ Cessions de terrains	0	0	86	0	0	0
- Dépenses d'équipement	57	112	1 320	320	20	20
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 20	27	- 1 025	1 849	172	124
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0	0
= Variation du fonds de roulement	- 20	27	-1 025	1 084	172	124
Fonds de roulement	694	721	- 305	780	951	1 076
- Besoin en fonds de roulement	336	277	210	143	76	9
<i>dont déficit budget annexe ZAC</i>	- 523	-463	-397	-330	-263	-196
= Trésorerie	357	444	- 515	637	875	1 066
Encours de dette consolidé	1 866	1 529	1 413	1 298	1 180	1 058
Capacité de désendettement (en années)	11	7	7	6	5	5

Source : calculs CRC.

En adoptant ces mesures, la commune devrait de nouveau dégager une capacité de financement à compter de 2025 et présenterait alors une situation assainie : les investissements urgents seraient financés, la solvabilité serait rétablie et l'apurement du déficit de la ZAC serait intégré dans les équilibres budgétaires. Il lui appartiendrait ensuite de mobiliser ses nouvelles marges de manœuvre pour financer les investissements indispensables que la chambre n'a pas intégrés dans ses hypothèses, faute de chiffrage disponible, notamment la sécurisation de la desserte du Verger et un programme d'entretien de la voirie.

Si toutefois la commune devait faire face à un investissement imprévu ou d'un montant supérieur aux estimations, par exemple pour la rénovation de l'église, elle devrait dégager de nouvelles marges de manœuvre pour le financer. Il lui appartiendrait alors de réinterroger le niveau élevé de service qu'elle propose à sa population, en particulier l'accueil périscolaire dans le cadre d'une semaine de 4,5 jours, si cela s'avérait nécessaire à la préservation de ses équilibres financiers.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Scénarios d'évolution du déficit de la ZAC de centre-bourg.....	56
Annexe n° 2.	Profils d'amortissement de la dette	57

Annexe n° 1. Scénarios d'évolution du déficit de la ZAC de centre-bourg

Au fil de l'eau

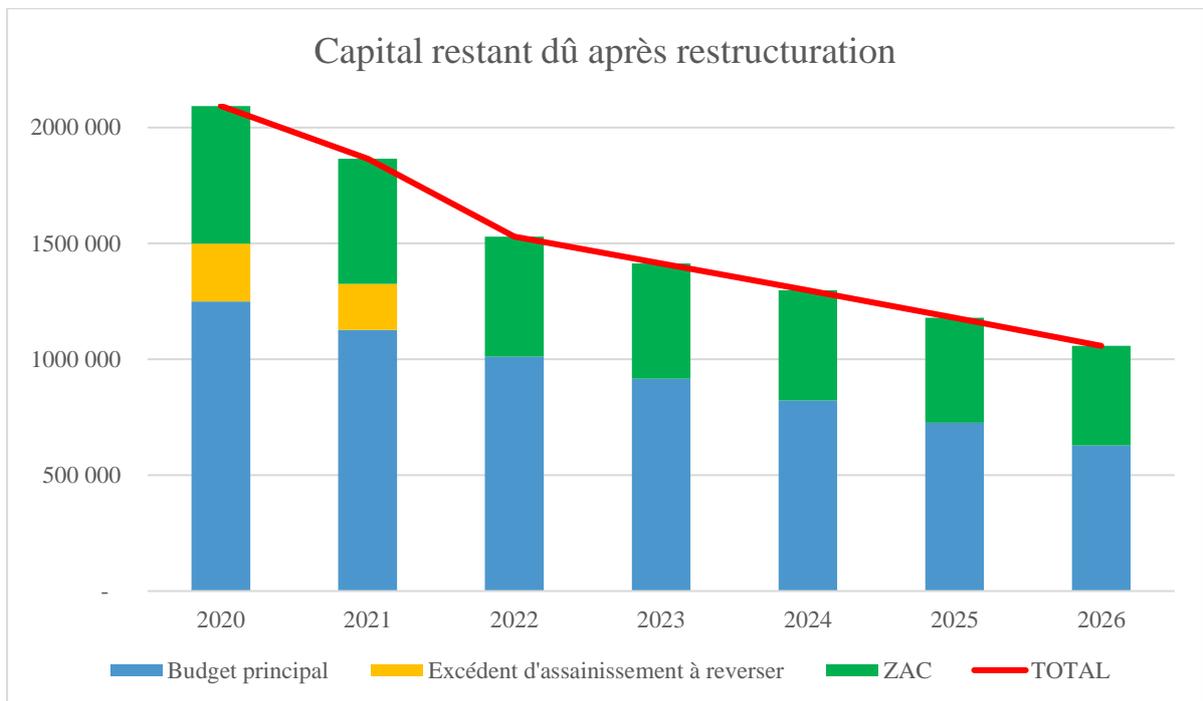
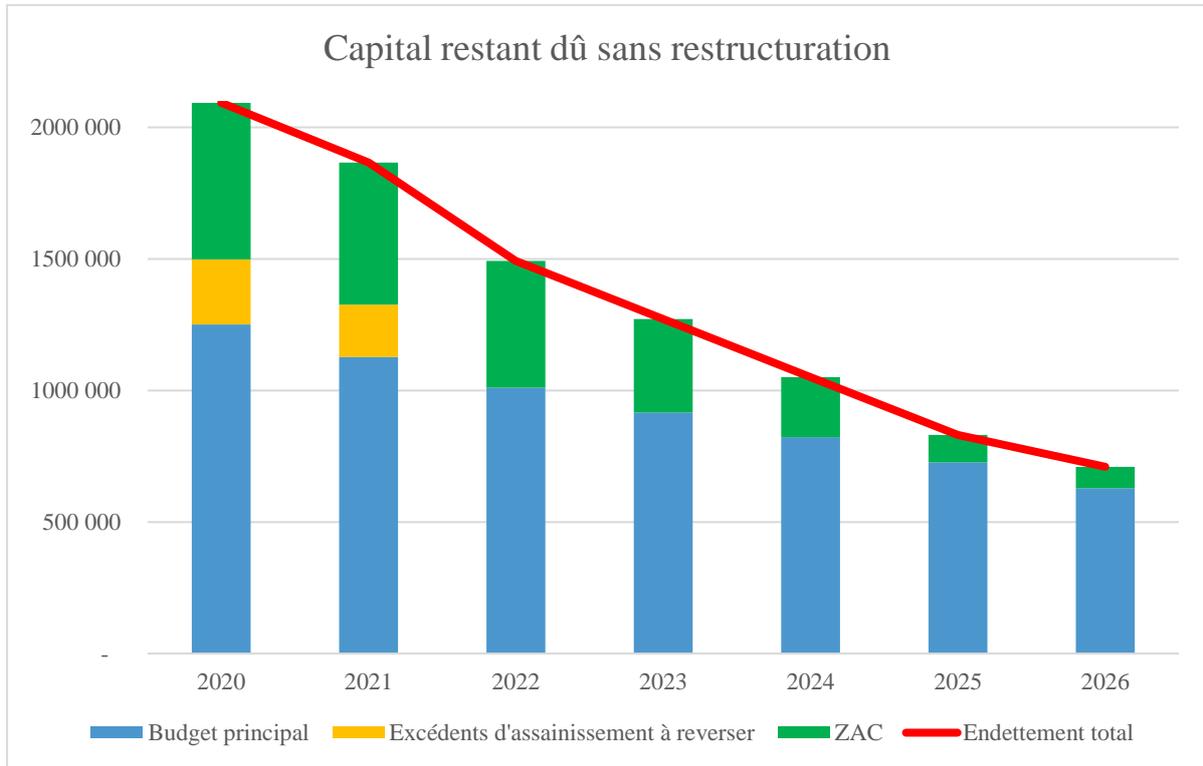
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
<i>Déficit d'entrée (fin 2021)</i>	- 662 184									
<i>Vente du dernier lot du secteur n°1</i>	30 646									
<i>Vente du terrain du secteur n°2</i>		42 000								
<i>Travaux sur le cours du Darot</i>		- 33 000								
<i>Dernière échéance EPFB</i>	- 58 000									
<i>Travaux de voirie clos du Darot</i>	20 000									
<i>Annuités d'emprunts</i>	- 66 067	- 132 851	- 132 831	- 127 634	- 24 525	- 24 525	- 24 525	- 24 525	- 24 525	
<i>Excédent ou déficit de l'année</i>	- 73 421	- 123 851	- 132 831	- 127 634	- 24 525	- 24 525	- 24 525	- 24 525	- 24 525	0
<i>Déficit cumulé</i>	- 735 605	- 859 456	- 992 287	- 1 119 920	- 1 144 445	- 1 168 970	- 1 193 494	- 1 218 019	- 1 242 544	- 1 242 544

Avec refinancement des emprunts (3% sur 20 ans), réduction de périmètre et apurement sur 10 ans

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
<i>Déficit d'entrée (fin 2021)</i>	- 662 184									
<i>Vente du dernier lot du secteur n°1</i>	30 646									
<i>Dernière échéance EPFB</i>	- 58 000									
<i>Travaux de voirie clos du Darot</i>	20 000									
<i>Subvention du budget principal</i>	104 000	104 000	104 000	104 000	104 000	104 000	104 000	104 000	104 000	105 000
<i>Annuités d'emprunts</i>	- 37 121	- 37 121	- 37 121	- 37 121	- 37 121	- 37 121	- 37 121	- 37 121	- 37 121	- 37 121
<i>Excédent ou déficit de l'année</i>	59 525	66 879	66 879	66 879	66 879	66 879	66 879	66 879	66 879	66 879
<i>Déficit cumulé</i>	- 602 659	-535 780	- 468 901	- 402 022	- 335 143	- 268 264	- 201 385	- 134 506	- 67 627	253

Source : CRC.

Annexe n° 2. Profils d'amortissement de la dette



Source : CRC d'après tableaux d'amortissement.



1/1

Ercé-près-Liffré, le 21/07/22

Madame Bergogne
Présidente de la Chambre Régionale des Comptes de Bretagne
3, rue Robert d'Arbrissel
CS 64231
35 042 RENNES CEDEX

Objet : réponse au rapport d'observations définitif

Madame la Présidente,

Suite à la réception du rapport d'observations définitif portant sur les exercices 2016 et ultérieurs de la commune d'Ercé-près-Liffré, je souhaite vous informer avoir pris note des modifications apportées par rapport au rapport d'observations provisoire.

Je tiens à préciser qu'en l'espèce, ce rapport d'observations définitif ne fait l'objet d'aucune remarque supplémentaire.

Je tiens à vous remercier ainsi que les personnes en charge de cet audit pour le travail effectué, les éclairages qui ont pu nous être fournis et les orientations qui nous sont données. Elles nous confortent dans notre vision de la situation et les axes d'efforts à poursuivre pour les années à venir.

Cordialement

Bertrand CHEVESTRIER
Maire d'ERCÉ-PRÈS-LIFFRÉ



 www.ercepresliffre.fr
MAIRIE D'ERCÉ - mairie@ercepresliffre
Place de la Mairie - 35 340 Ercé près Liffré
Tél : 02 99 68 30 64 - Fax : 02 99 68 38 15

HORAIRES D'OUVERTURE
Du Lundi au Vendredi : de 14h à 17h30
Le Samedi : de 9h à 12h



Les publications de la chambre régionale des comptes
Bretagne
sont disponibles sur le site :
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>