



Le président
GD 190161

Bordeaux, le 8 mars 2019

à

Madame le maire
de la commune de Francescas

Mairie
2, rue Porte du Puits
47600 FRANCESCAS

Dossier suivi par :
Nathalie Doublet, greffière adjointe
T. 05 56 56 47 00
Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Contrôle n° 2018-0353

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif
au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de
Francescas

P.J. : 1 rapport

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Francescas concernant les exercices 2012 jusqu'à la période la plus récente pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

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

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques de Lot-et-Garonne.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que *« dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes »*.

Il retient ensuite que *« ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 »*.

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Commune de FRANCESCAS
(Lot-et-Garonne)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 17 janvier 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 LES CARACTERISTIQUES SOCIO-ECONOMIQUES DU TERRITOIRE COMMUNAL	6
1.1 La situation géographique de la commune	6
1.2 Une évolution démographique irrégulière mais favorable sur la période la plus récente.....	7
1.3 Une économie locale plus qu'ailleurs soutenue par l'agriculture et l'industrie.....	9
1.4 Les emplois se concentrent toutefois dans la sphère présentielle de l'économie locale.....	11
1.5 Une situation de l'emploi relativement favorable au sortir de la période critique 2009-2014 mais des facteurs de tension	15
1.6 Un patrimoine privé contrasté mais sous l'influence de l'environnement socio-économique de la commune.....	17
2 L'INSERTION FINANCIERE DE LA COMMUNE DANS SON ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE.....	20
2.1 Des bilans comptables à interpréter avec prudence au terme de l'exercice 2017.....	20
2.2 Une attention à accorder prioritairement aux coûts de gestion courante	24
2.3 Les marges de manœuvre se révèlent limitées dans le périmètre des recettes de fonctionnement	28

SYNTHÈSE

La commune de Francescas se situe, dans le département de Lot-et-Garonne, à une quinzaine de kilomètres de Nérac où siège Albret communauté, organisme de coopération intercommunale dont le périmètre géographique correspond depuis le 1^{er} janvier 2017 au Pays d'Albret. Les évolutions démographiques de la commune sont surtout perceptibles de 1990 à 1999 puis de 2010 à 2015 en raison d'un dynamisme plus sensible qui n'a, cependant, pas permis à la commune de franchir le seuil de 800 habitants. Ces évolutions favorables n'ont pas, non plus, empêché l'apparition d'un phénomène de vieillissement auquel la présence sur le territoire communal d'une maison de retraite de 78 lits n'est toutefois pas étrangère. Le comblement très progressif du déficit du solde naturel de 2014 à 2016 porte finalement la marque d'une croissance démographique un peu plus affirmée et que pourraient soutenir les autorisations d'urbanisme récemment délivrées sur le territoire communal. L'économie locale est, quant à elle, plus fortement soutenue qu'en moyenne par l'agriculture et l'industrie. Les emplois se concentrent cependant essentiellement dans le commerce puis dans les secteurs de l'administration, de la santé et de l'éducation. Au total, le territoire communal offre plus d'emplois sur place qu'en moyenne dans le département et en France de sorte que les actifs se trouvent moins qu'ailleurs dans l'obligation d'occuper un emploi à l'extérieur de leur lieu de résidence. Au sortir de la crise économique en 2014, le taux de chômage est resté inférieur au niveau constaté dans le département et en France même si la formation de la population locale et l'érosion des créations d'entreprises ont pu compliquer l'accès au marché de l'emploi. Le patrimoine privé porte la marque de cet environnement socio-économique car même si les résidences principales sont plus vastes qu'en moyenne, leur construction est également plus ancienne. La proportion de logements vacants dépasse, de son côté, la plupart des ratios relevés dans les territoires proches ou plus lointains de comparaison. Le revenu des ménages communaux s'est, en définitive, révélé inférieur aux moyennes départementale et nationale en 2014 au terme d'une période mondialement dégradée et l'accroissement de ce revenu en 2015 n'a pas renversé la situation.

La précision de l'information comptable et financière reste subordonnée à plusieurs ajustements qu'il est recommandé à la commune d'opérer et auxquels elle s'apprête à procéder. Le budget principal devrait cependant, en toute logique, être sollicité par le mouvement de décapitalisation associé à l'effort de désendettement alors que le budget annexe de la station-service et des équipements connexes manifeste de façon parallèle un besoin de recapitalisation sanctionné par des découverts récurrents de trésorerie. En présence de cet effet de ciseau, la commune doit compter sur ses ressources propres en s'appuyant notamment sur la capitalisation des excédents de fonctionnement. Cela suppose un ajustement au plus près des crédits alloués aux dépenses de fonctionnement et en particulier aux dépenses exceptionnelles qui sont anormalement utilisées comme une réserve budgétaire. Cet ajustement de crédits passe également par une maîtrise accrue des achats sachant que dans un panier de recettes en grande partie soutenu par les produits d'origine fiscale, les marges ont été très fortement mobilisées en 2018 par la hausse de 15 % appliquée à l'imposition des ménages et des entreprises par ailleurs partagée avec l'organisme de coopération intercommunale.

RECOMMANDATIONS

Recommandations faites au cours du contrôle actuel

COMPTABILITE

(Régularité)

(Recommandation en cours de mise en œuvre)

Recommandation n° 1 : Doter le centre technique d'un budget répondant aux conditions d'équilibre fixées par l'article L.2221-1 du code général des collectivités territoriales et soumettre ce budget à la nomenclature M.4 des services à caractère industriel et commercial.

(Recommandation à mettre en œuvre)

Recommandation n° 2 : Doter le centre technique d'un conseil d'exploitation et de son propre compte au Trésor.

(Recommandations en cours de mise en œuvre)

Recommandation n° 3 : Imputer les recettes à régulariser avant le terme de l'exercice comptable.

Recommandation n° 4 : Prendre en charge les factures de fonctionnement au cours de leur exercice d'origine en utilisant si nécessaire la journée complémentaire expirant le 30 janvier de l'année suivante

Recommandation n° 5 : Abandonner la sur-dotation des crédits alloués aux dépenses exceptionnelles de fonctionnement et opter pour une évaluation précise des crédits relatifs aux dépenses de fonctionnement en constituant, le cas échéant, des provisions pour risques et en ouvrant éventuellement un crédit pour dépenses imprévues selon les modalités fixées par l'article L. 2322-1 du code général des collectivités territoriales.

SITUATION FINANCIERE

(Performance)

(Recommandation à mettre en œuvre)

Recommandation n°6 : Recapitaliser le compte annexe de la station-service afin de combler le découvert récurrent de trésorerie.

INTRODUCTION

Le présent contrôle a été effectué dans le cadre du programme 2018 de la chambre. Il concerne l'examen de la gestion de la commune de Francescas de l'exercice 2012 à la période la plus récente.

Conformément à l'article R. 241-2 du code des juridictions financières, l'ouverture du contrôle a été notifiée à Madame Paulette LABORDE, maire, par lettre du président de la chambre datée du 25 juin 2018.

L'entretien de début de contrôle a été conduit le 28 juin 2018 avec le maire.

L'entretien préalable à la formulation d'observations provisoires par la chambre, prévu par l'article L. 241-8 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 20 août 2018 avec l'ordonnateur.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à l'ordonnateur le 12 novembre 2018 qui y a répondu le 7 décembre 2018.

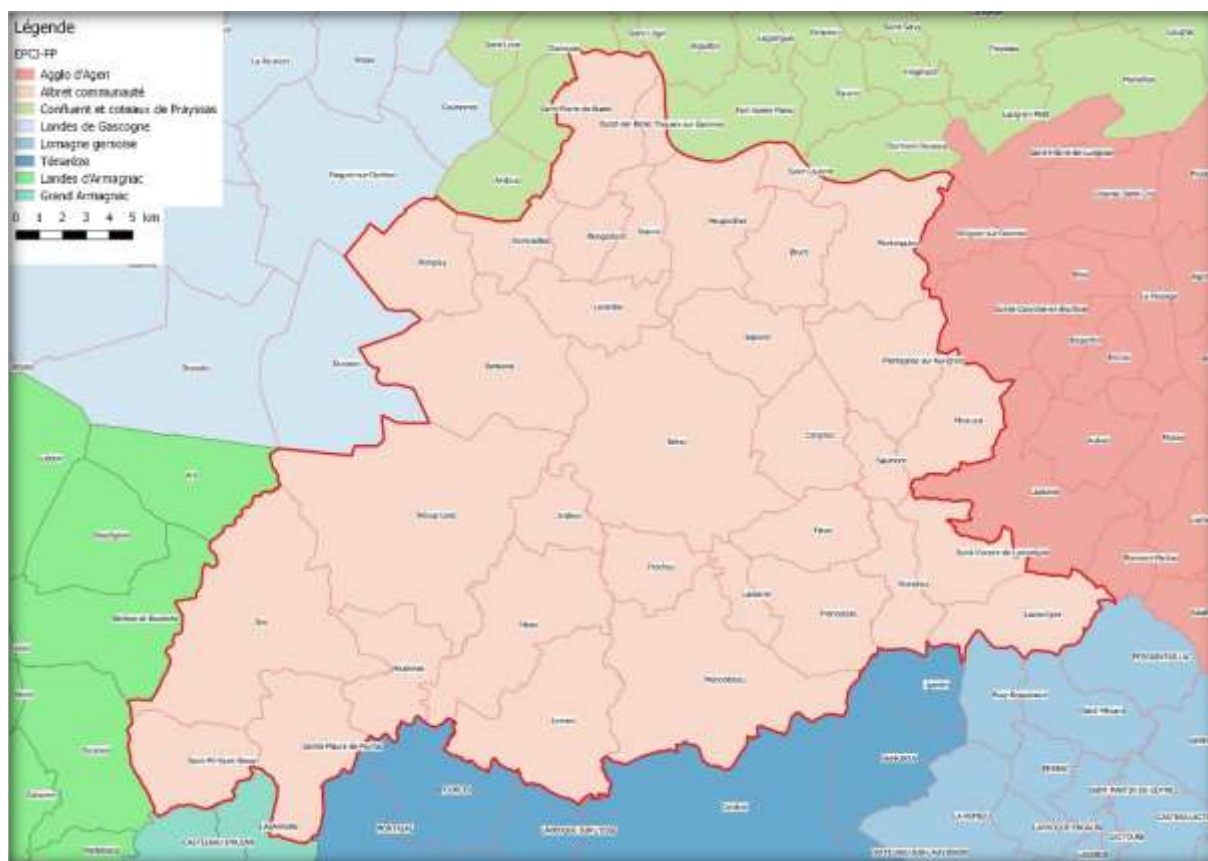
Les investigations se sont fixé pour principal objectif de rechercher les caractéristiques socio-économiques du territoire communal et d'appréhender l'insertion financière de la commune dans cet environnement.

1 LES CARACTERISTIQUES SOCIO-ECONOMIQUES DU TERRITOIRE COMMUNAL

1.1 La situation géographique de la commune

La commune de Francescas se situe, dans le département de Lot-et-Garonne, à une quinzaine de kilomètres de Nérac, siège d'Albret communauté. Cet organisme de coopération intercommunale regroupe 34 communes depuis le 1^{er} janvier 2017 sur un territoire correspondant à celui du Pays du Cœur d'Albret, région naturelle que caractérisent les coteaux de Gascogne.

Carte n° 1 : Périmètre géographique d'Albret communauté

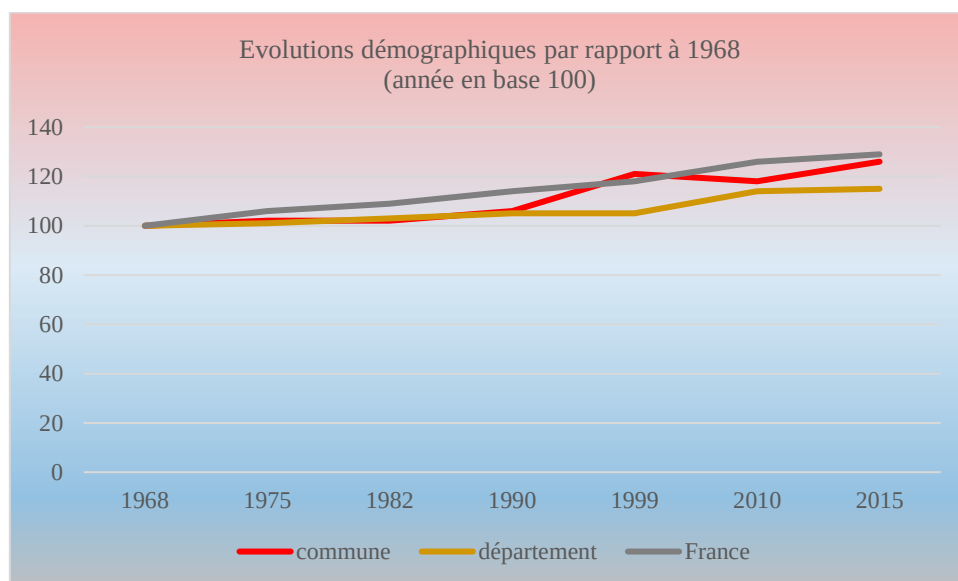


Source : Albret communauté, www.albretcommunaute.fr

1.2 Une évolution démographique irrégulière mais favorable sur la période la plus récente

Plus visible depuis 1968 pour les évolutions qu'elle manifeste, la période 1990-2015 se signale en premier lieu par une croissance démographique jusqu'en 1999 puis par une reprise de cette croissance de 2010 à 2015 qui porte alors la population à 745 habitants¹.

Graphique n° 1 : Evolutions démographiques sur une période longue



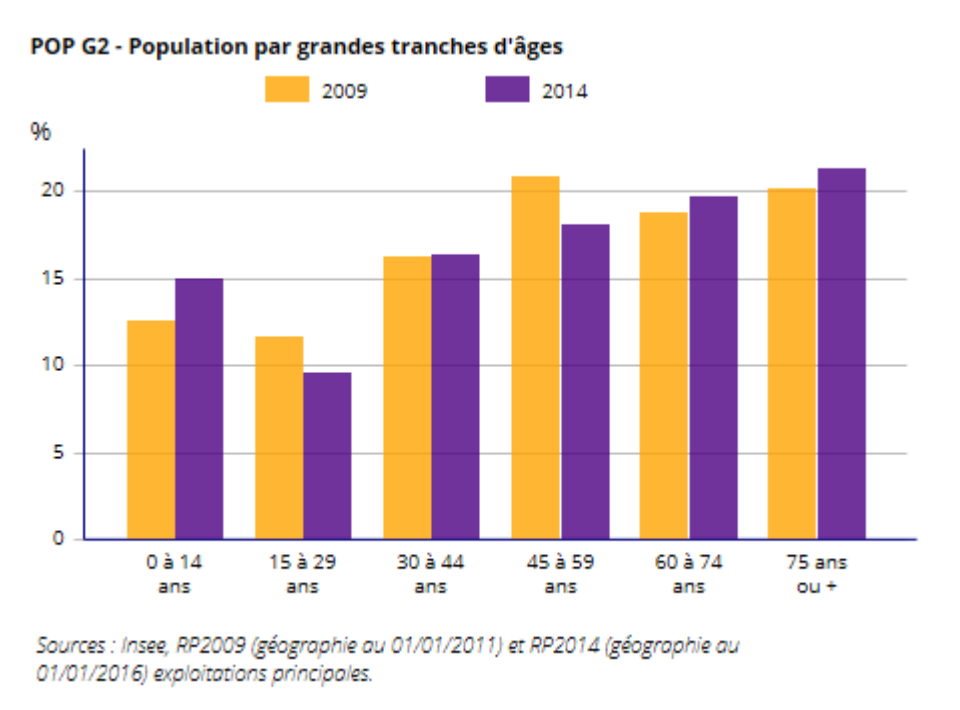
Source : Insee

La commune indique en 2018 que des demandes de permis de construire ou de certificats d'urbanisme laissent entrevoir l'accueil de nouvelles familles dans une dizaine de logements à construire ou à aménager.

Entre 2009 et 2014, la population communale vieillit comme en témoigne le fait que les habitants de 75 ans et plus sont désormais majoritaires.

¹ Source : Insee, population dite municipale ne retenant pas, en tant que telle, les élèves et étudiants de moins de 25 ans, majeurs ou non, ayant leur résidence familiale dans la commune mais résidant dans une autre ou, encore, les personnes rattachées administrativement à la commune mais non recensées dans cette dernière (détenus, sans-abri ou personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles).

Graphique n° 2 : Vieillissement de la population communale de 2009 à 2014



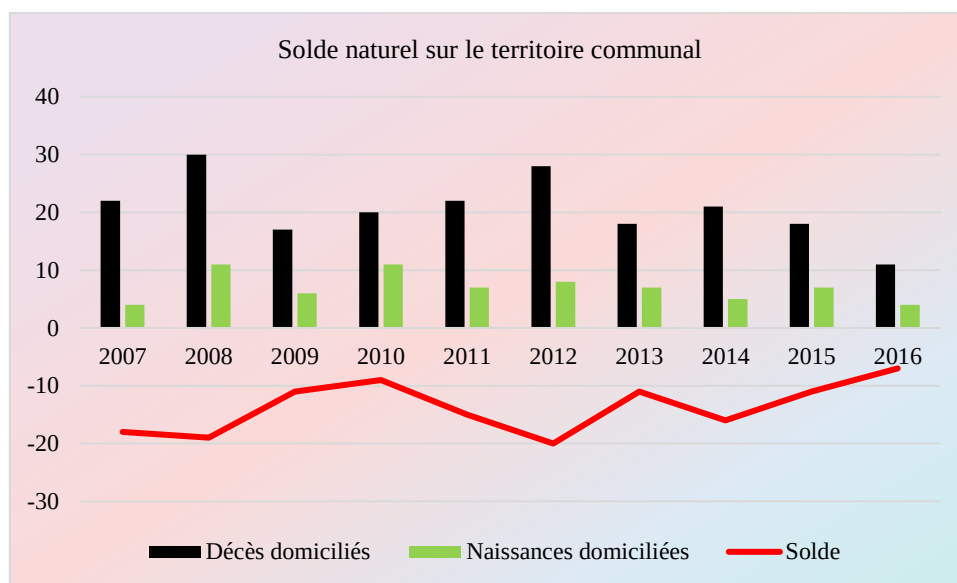
Ce phénomène est attesté par l'indice de vieillissement² qui, dans le périmètre du Pays d'Albret, dépassait 35 % en 2012 à Francescas et s'inscrivait ainsi dans les indices les plus élevés de ce territoire³.

Dans ce contexte, le solde naturel⁴ se révèle en permanence négatif entre 2007 et 2016 mais le déficit des naissances se réduit au cours de la période la plus récente de 2015 à 2016, ce qui fait écho à la reprise de la croissance démographique pendant ces dernières années.

² Rapport de la population de 65 ans et plus à celle des moins de 20 ans.

³ Source : syndicat mixte du Pays d'Albret, rapport de présentation du SCOT du Pays d'Albret

⁴ Différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès.

Graphique n° 3 : Solde naturel

Source : Insee

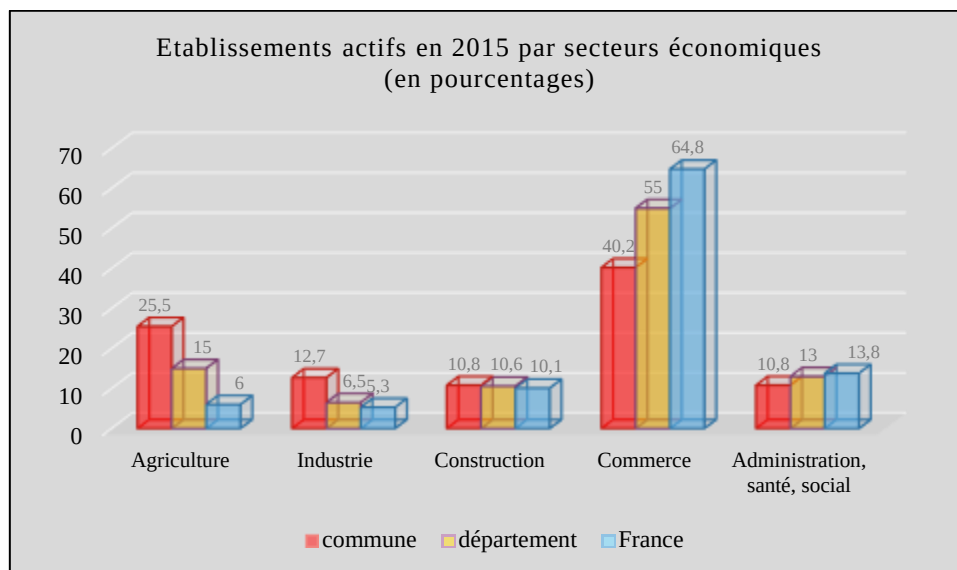
La commune fait cependant observer que la présence sur son territoire d'une maison de retraite de 78 lits influence aussi les données statistiques.

1.3 Une économie locale plus qu'ailleurs soutenue par l'agriculture et l'industrie

(1) L'agriculture occupe 25,5 % des établissements⁵ actifs sur le territoire communal en 2015 contre 15 % dans le Lot-et-Garonne et 6 % en France alors que l'industrie en mobilise de son côté 12,7 % contre 6,5 % dans le département et 5,3 % sur le territoire national.

⁵ L'établissement est une unité de production géographiquement individualisée et qui réalise des biens ou des services (source : Insee).

Graphique n° 4 : Etablissements actifs en 2015 sur le territoire communal



Source : Insee

Les surfaces agricoles utiles (SAU) se concentrent à Francescas ainsi que dans la plupart des communes situées au sud du territoire du Pays d'Albret⁶.

La filière agricole se consacre à la production de céréales et d'oléagineux et, dans une moindre mesure, à la viticulture sous le sceau de l'AOP Armagnac-Floc de Gascogne⁷.

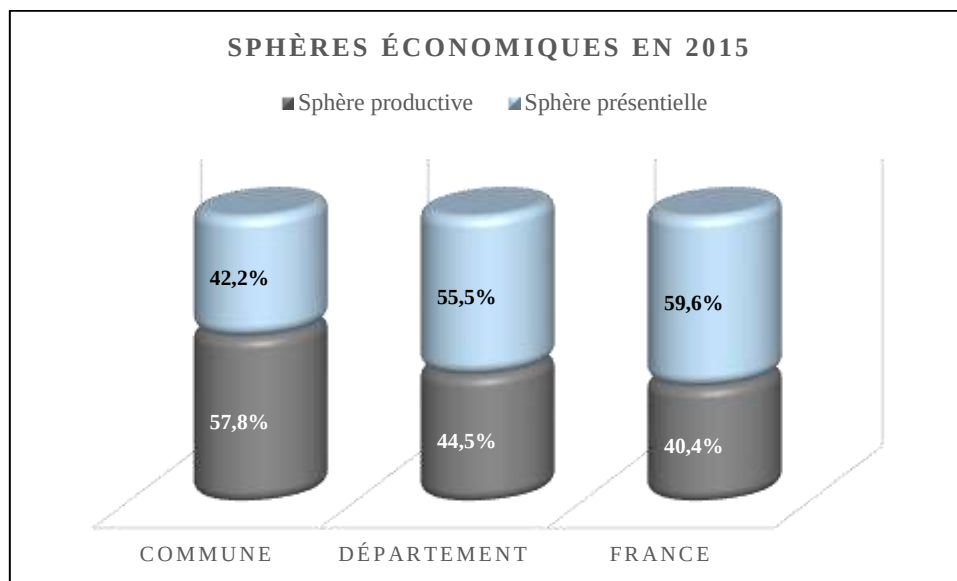
Ces activités agricoles ont, à leur tour, en partie orienté l'industrie locale dans la mesure où la fabrication de machines agricoles a réalisé sur place un chiffre d'affaires de plus de deux millions d'euros en 2015. Le secteur industriel se révèle toutefois diversifié puisque l'on recense également des activités de menuiserie et de métallurgie ainsi qu'une usine de réparation d'hélicoptères militaires. La commune ne signale, de fait, aucune fermeture d'entreprise industrielle au cours des cinq dernières années.

Au total, la sphère productive⁸ de l'économie locale représente en 2015 près de 58 % des établissements actifs sur le territoire communal contre 44,5 % dans le département et 40,4% en France.

⁶ Source : Agreste Aquitaine cité par le syndicat mixte du Pays d'Albret dans le rapport de présentation du SCOT du Pays d'Albret

⁷ Sources : Agreste-Aquitaine et syndicat mixte du Pays d'Albret (rapport de présentation du SCOT du Pays d'Albret).

⁸ Les activités productives réalisent des biens majoritairement consommés hors de la zone de fabrication alors que les activités présentiels sont mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes sur place, qu'elles soient résidentes ou touristes (source : Insee).

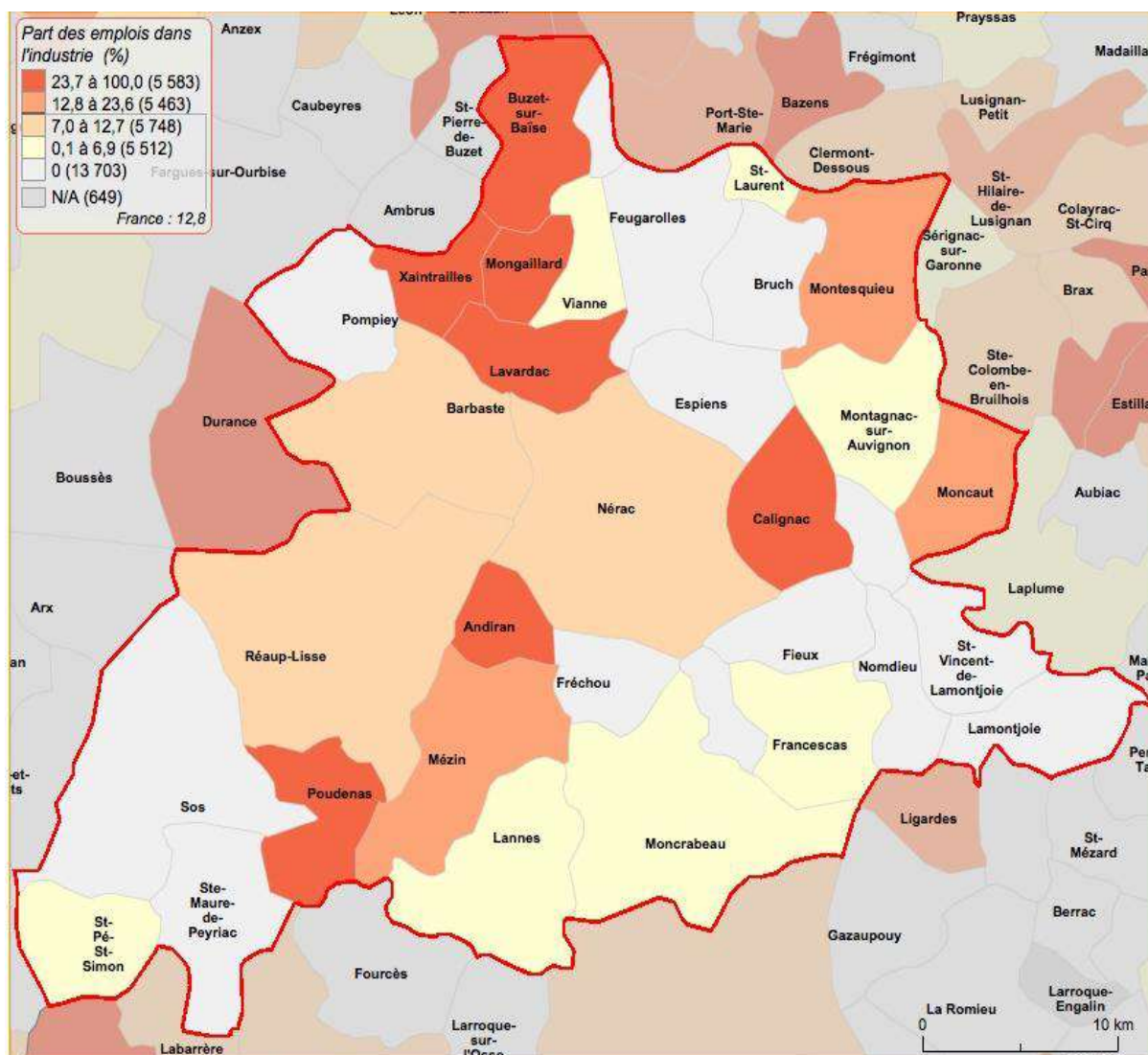
Graphique n° 5 : Sphères économiques

Source : Insee, ensemble des activités

1.4 Les emplois se concentrent toutefois dans la sphère présentielle de l'économie locale

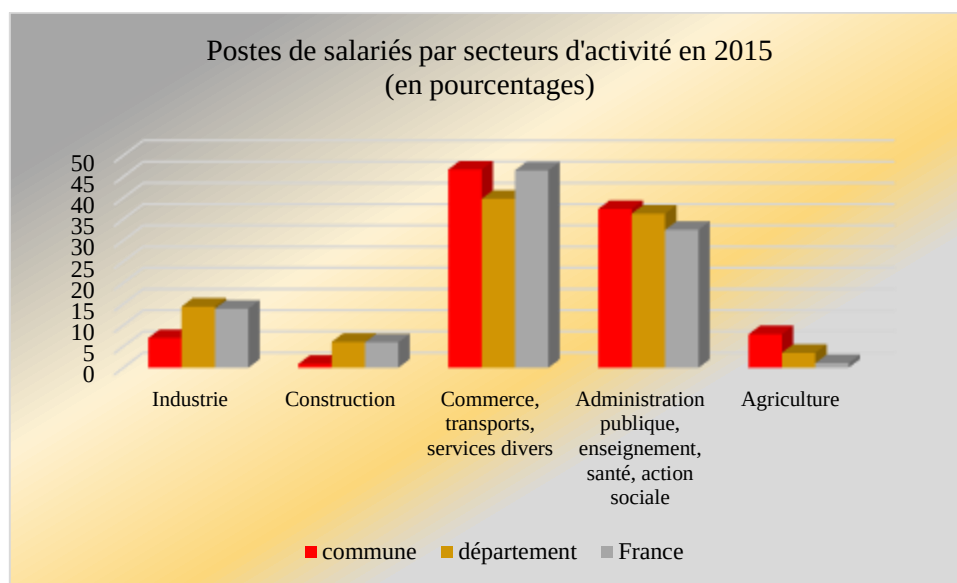
Les plus fortes densités d'emplois industriels ont, en effet, naguère été relevées ailleurs qu'à Francescas dans le périmètre du Pays d'Albret.

Carte n° 2 : Densité des emplois industriels en 2012 dans le Pays d'Albret



Source : syndicat mixte du Pays d'Albret, rapport de présentation du SCOT du Pays d'Albret

Le territoire communal offre en effet en 2015 l'essentiel de ses emplois salariés, d'abord dans le secteur du commerce et des services et, ensuite, dans celui de l'administration, de la santé et de l'enseignement.

Graphique n° 6 : Répartition des emplois salariés

Source : Insee

Les trois quarts des commerces fonctionnaient en 2012 à Francescas dans le domaine de l'alimentation de sorte que les pôles commerciaux les plus proches restent, en raison d'une plus grande concentration de commerces spécialisés⁹, Nérac, Condom ou, encore, Agen¹⁰.

Outre le secteur social, déjà mentionné supra en raison de l'incidence d'une maison de retraite sur les statistiques démographiques, le secteur de la santé est également bien représenté à Francescas mais une inquiétude s'est fait jour dans le Pays d'Albret au regard du nombre important de médecins proches de la retraite¹¹.

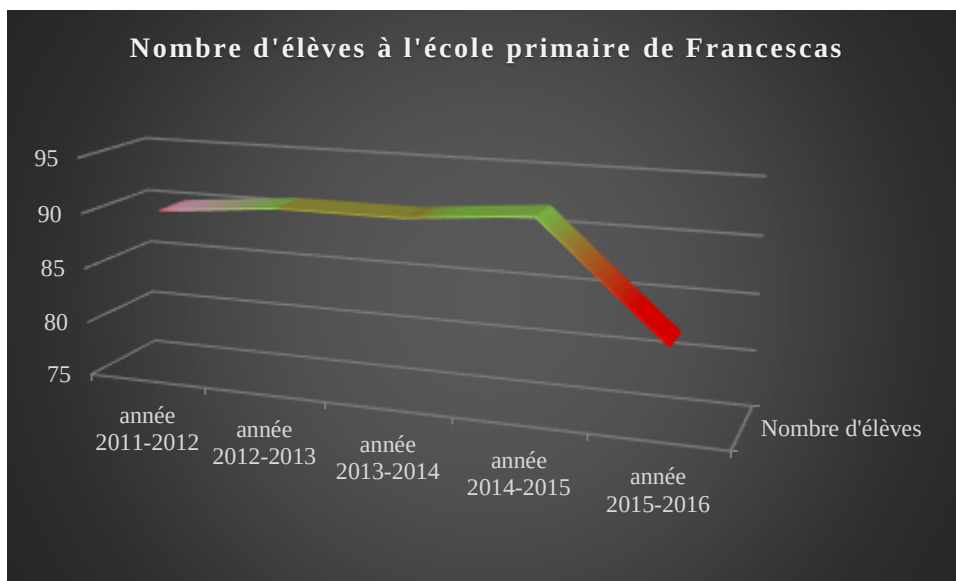
Francescas bénéficie enfin de la présence d'une école primaire dont les effectifs ont toutefois longtemps oscillé autour de 90 élèves avant de s'abaisser à 82 pendant l'année scolaire 2015-2016.

⁹ Librairies, papeteries, équipements de la personne, drogueries, quincailleries, magasins de bricolage, bijouteries, fleuristes, stations-service.

¹⁰ Source : syndicat mixte du Pays d'Albret, rapport de présentation du SCOT du Pays d'Albret

¹¹ Même source.

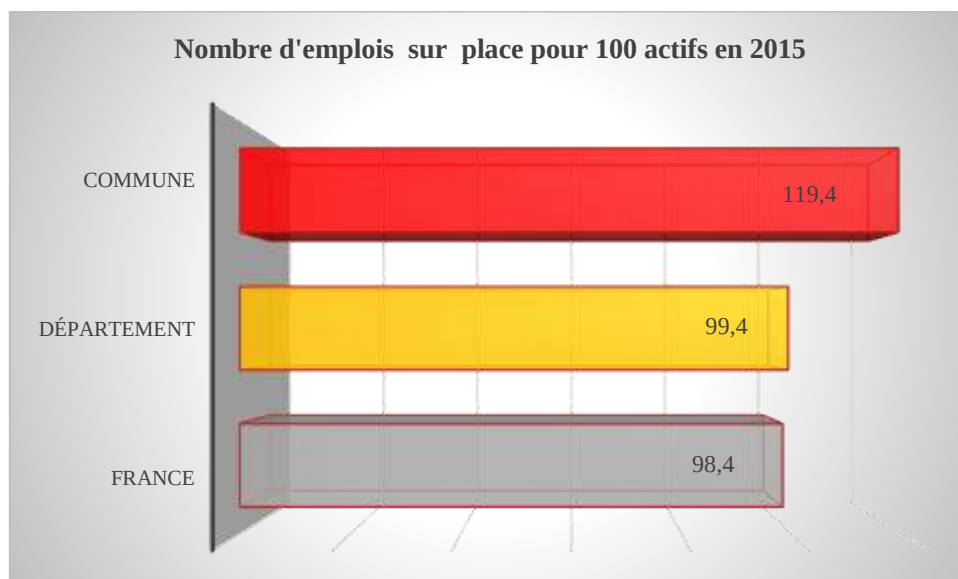
Graphique n° 7 : Les effectifs scolaires à Francescas



Source : syndicat mixte du Pays d'Albret, rapport de présentation du SCOT du Pays d'Albret

Au total, le territoire communal a fourni 119,4 emplois pour 100 actifs en 2015, ratio élevé qui situe ainsi la commune nettement au-delà des 99,4 emplois sur place recensés en moyenne dans le département et, plus encore, des 98,4 emplois décomptés en France métropolitaine.

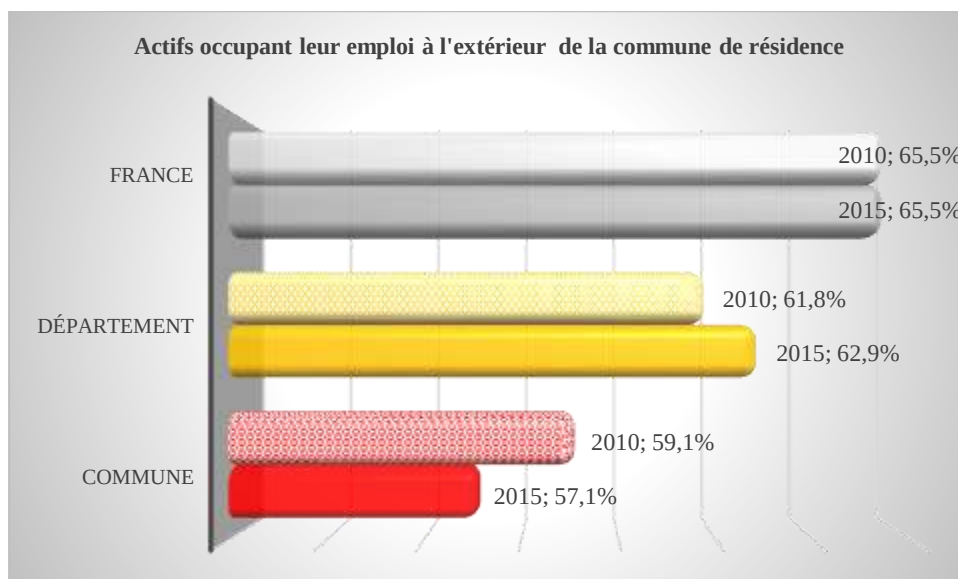
Graphique n° 8 : Emplois sur place pour 100 actifs



Source : Insee

Dans ces conditions et quoique majoritaire, la population active de la commune se trouve moins qu'en moyenne dans le département et en France dans l'obligation d'occuper un emploi à l'extérieur de sa commune de résidence.

Graphique n° 9 : Les emplois occupés à l'extérieur de la commune de résidence



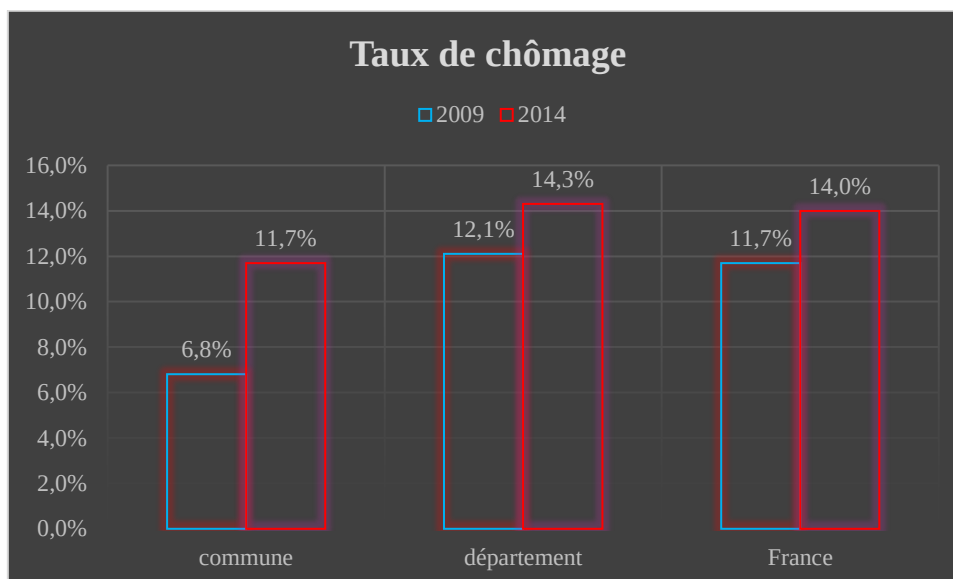
Source : Insee

1.5 Une situation de l'emploi relativement favorable au sortir de la période critique 2009-2014 mais des facteurs de tension

Encore marquée par la crise économique mondiale des années 2007-2012, la période 2009-2014 a vu le taux de chômage¹² passer de 6,8 à 11,7 % sur le territoire communal, ce qui reste néanmoins plus favorable que le taux de chômage de 14,3 % observé en 2014 à l'échelon du département et que celui de 14 % qu'affiche alors le territoire national.

¹² L'Insee indique que « Le chômage représente l'ensemble des personnes de 15 ans et plus, privées d'emploi et en recherchant un. Sa mesure est complexe. Les frontières entre emploi, chômage et inactivité ne sont pas toujours faciles à établir, ce qui amène souvent à parler d'un « halo » autour du chômage. Il y a en France deux sources statistiques principales sur le chômage : les statistiques mensuelles du ministère du Travail, élaborées à partir des fichiers de demandeurs d'emploi enregistrés par Pôle Emploi et l'enquête Emploi de l'Insee, qui mesure le chômage au sens du BIT. » (Source : <https://www.insee.fr/fr/information/2022025>).

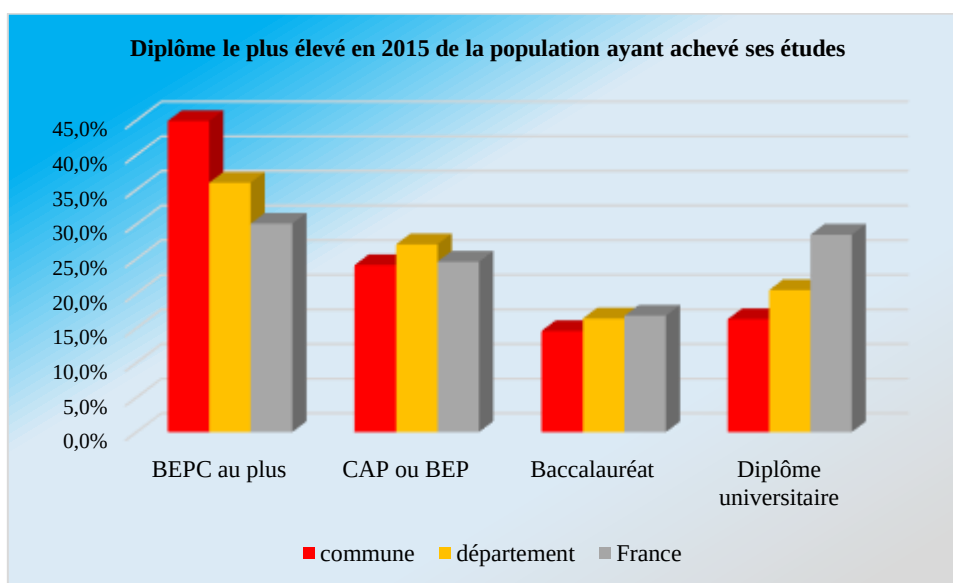
Graphique n° 10 : Taux de chômage à l'issue de la crise économique



Source : Insee

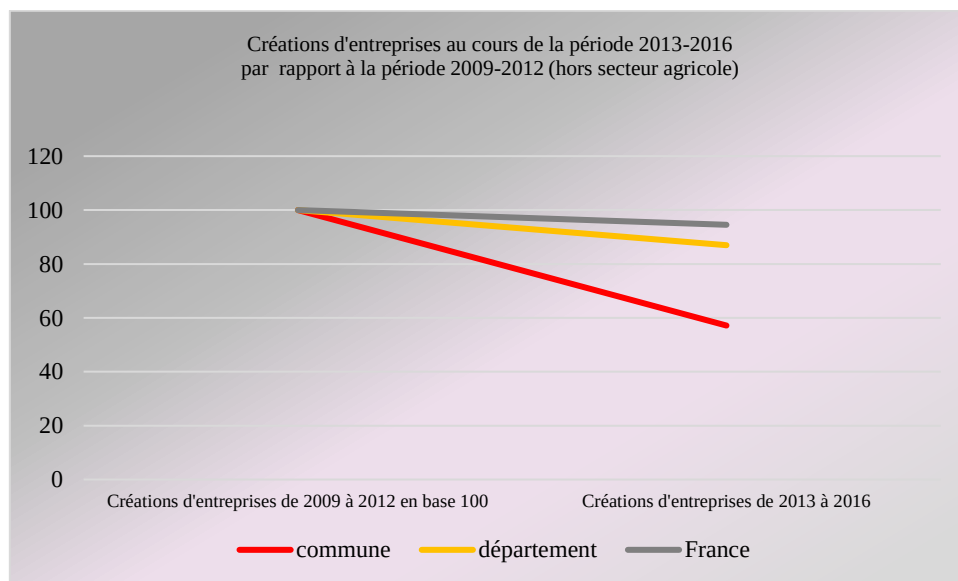
En 2015, la population communale paraissait vulnérable cependant sur le marché de l'emploi en raison d'un niveau de formation plutôt faible, comparé aux taux départementaux et nationaux.

Graphique n° 11 : Diplômes de la population non scolarisée



Source : Insee

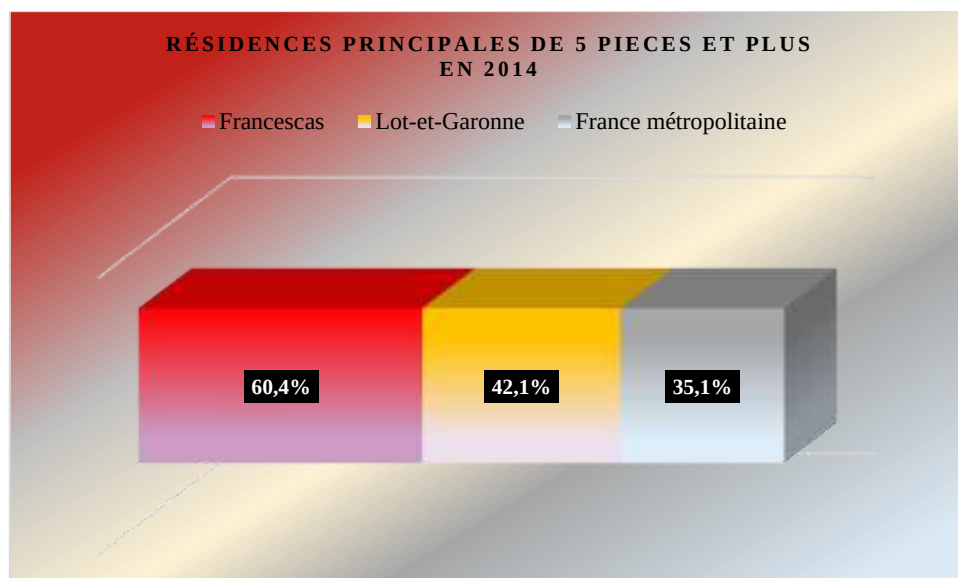
Les créations d'entreprises se sont enfin infléchies de 2013 à 2016 sur le territoire communal par rapport aux quatre années précédentes.

Graphique n° 12 : Les créations locales d'entreprises

Source : Insee

1.6 Un patrimoine privé contrasté mais sous l'influence de l'environnement socio-économique de la commune

Le patrimoine bâti se signale en premier lieu par la présence sur le territoire communal de résidences principales de grande taille.

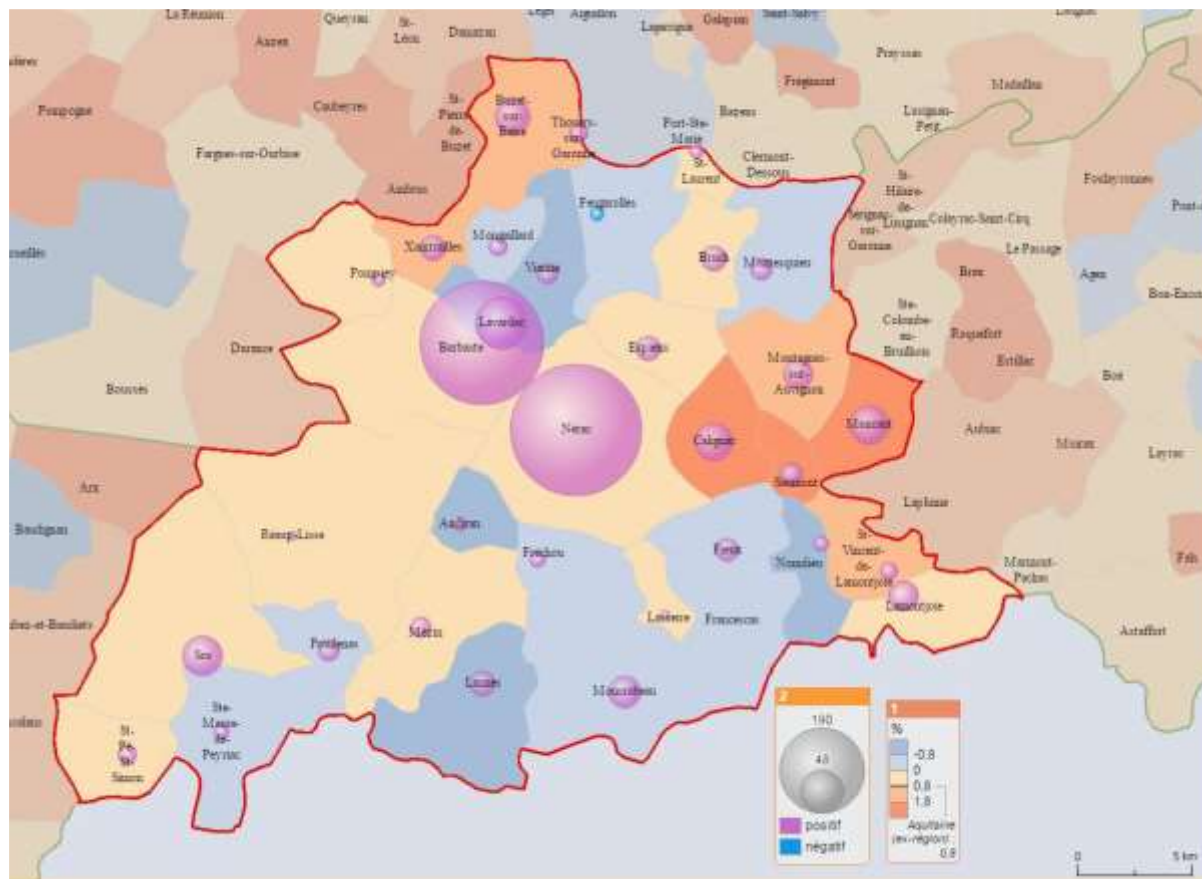
Graphique n° 13 : Répartition des résidences principales dans le patrimoine immobilier privé

Source : Insee

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

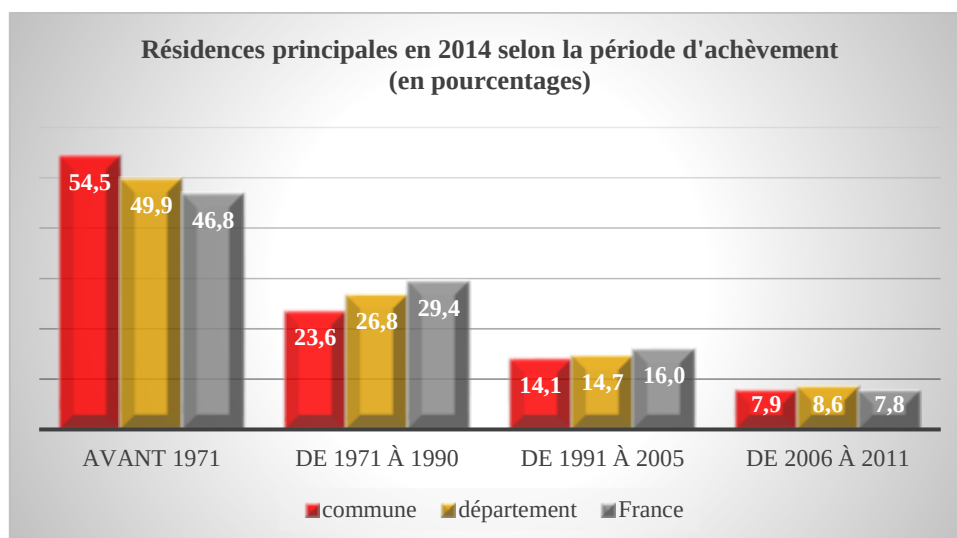
Ce patrimoine est toutefois relativement ancien. Dans le périmètre du Pays d'Albret, 63 % du parc immobilier ont en effet été construits sur le territoire des communes limitrophes de Barbaste et de Nérac au cours de la période 2007-2012

Carte n° 3 : Les constructions de 2007 à 2012 en Pays d'Albret



Source : Insee cité par le syndicat mixte du Pays d'Albret dans le rapport de présentation du SCOT du Pays d'Albret

Il a, de fait, été observé en 2014 à Francescas que 54,5 % des résidences principales avaient été construites avant 1971 contre 49,9 % dans le département et 46,8 % en France métropolitaine.

Graphique n° 14 : Périodes de constructions des résidences principales

Source : Insee

A cette situation, qui renvoie à une démographie insuffisamment porteuse, fait écho une proportion non négligeable de 11,5 % de logements vacants, visiblement pour partie concernés par les autorisations d'urbanisme mentionnées supra par la commune¹³, mais dont la part dans le patrimoine privé n'a été dépassée qu'une fois dans les six autres territoires retenus pour l'analyse comparative.

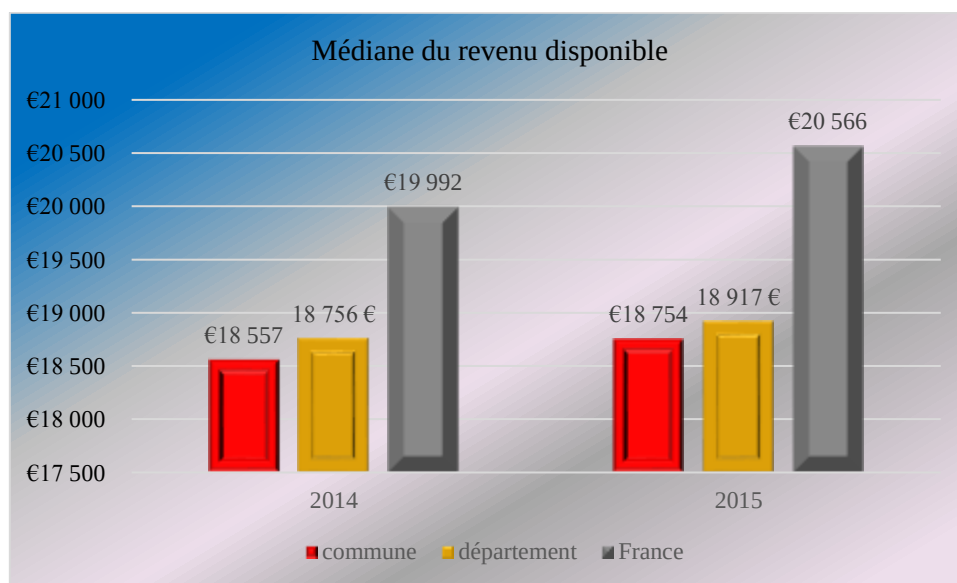
Tableau n° 1 : Les logements vacants

	Francescas	ancienne CC des Côteaux de l'Albret	Nérac	Agen	Lot-et-Garonne	Nouvelle-Aquitaine	France
logements vacants	11,5%	10,1%	12,6%	10,7%	11,0%	8,4%	7,9%

Source : Insee, RP 2014 exploitation principale en géographie au 01/01/2016

Enfin, au sortir de la période critique 2009-2014, le revenu moyen calculé sur le territoire communal restait inférieur, malgré le taux de chômage plus favorable, aux moyennes départementale et nationale. Les comparaisons étaient inchangées en 2015 malgré la progression du revenu réalisé sur le territoire communal, ce qui paraît faire ici écho au facteur de vulnérabilité lié au niveau de formation de la population locale.

¹³ Cf. supra, analyse des évolutions démographiques.

Graphique n° 15 : Les revenus de la population en 2014 et 2015

Source : Insee

2 L'INSERTION FINANCIERE DE LA COMMUNE DANS SON ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE

2.1 Des bilans comptables à interpréter avec prudence au terme de l'exercice 2017

Le compte annexe du centre technique concerne un bâtiment dont la toiture est équipée de panneaux solaires. Les produits non exceptionnels de fonctionnement de ce compte annexe ont été en 2017 exclusivement constitués par la vente d'électricité sur la base d'un tarif réglementé. Ces recettes ont été soumises à la taxe sur la valeur ajoutée. Même si aucune dépense de personnel n'a par ailleurs été prise en charge, ce compte ne se différencie pas véritablement de celui d'une entreprise privée dont l'objet serait consacré à la vente d'électricité¹⁴.

La chambre recommande en conséquence à l'ordonnateur d'ouvrir pour ce compte annexe à caractère commercial un budget équilibré par des ressources propres conformément aux dispositions de l'article L. 2221-1 du code général des collectivités territoriales et de gérer ce budget dans le cadre de la nomenclature des comptes M.4 appliquée aux services à caractère industriel et commercial. Le maire indique que le changement de nomenclature sera voté en conseil municipal.

¹⁴ Dans un arrêt du 16 novembre 1956, le Conseil d'Etat a jugé qu'un service public pouvait être qualifié d'industriel et commercial si son objet, ses ressources et son fonctionnement ne se différencient pas de ceux d'une entreprise privée.

Il s'avère également que c'est le compte au Trésor de la commune qui a supporté au 31 décembre 2017 le découvert de trésorerie de 6 443 € alors dégagé par le centre technique.

L'article L.1412-1 du code général des collectivités territoriales fait cependant obligation de constituer, pour l'exploitation directe d'un service industriel et commercial, une régie qui, aux termes de l'article L.2221-4 du même code, doit être au minimum dotée de l'autonomie financière.

La chambre recommande, dans ces conditions, à l'ordonnateur de doter le centre technique d'un conseil d'exploitation et de son propre compte au Trésor.

Le maire s'interroge sur l'utilité d'une telle mesure mais la chambre souligne qu'il s'agit, en l'occurrence, de mettre en accord la gestion de ce centre avec les dispositions précédemment citées du code général des collectivités territoriales et de ne restreindre d'aucune manière l'autonomie financière voulue par le législateur. Ce mode de gestion permet également d'éviter que les ressources du budget principal en provenance du contribuable local et de l'usager des services administratifs combrent les découverts de trésorerie provoqués par une activité à caractère commercial.

Au terme de l'exercice 2017, le compte au Trésor de la commune a par ailleurs supporté un découvert de trésorerie de 112 333 € en provenance de la station-service. Si la commune n'exploite pas directement cet équipement et ne se trouve donc pas ici dans l'obligation d'ouvrir au Trésor un compte spécifique, il lui revient de remédier à un tel découvert qui se révèle en effet récurrent dans la mesure où il atteignait déjà 84 612 € le 31 décembre 2014 avant de s'abaisser à 79 812 € le 31 décembre 2015 pour finalement se creuser et atteindre 82 011 € le 31 décembre 2016.

Or, ce découvert de trésorerie s'explique le 31 décembre 2017 par la présence d'un actif immobilisé net de 326 837 € qui n'est financé dans le bilan que par 214 225 € de capitaux, ce qui crée une impasse durable de 112 612 €.

La chambre recommande donc à la commune de recapitaliser le compte annexe de la station-service afin de combler son découvert récurrent de trésorerie.

Le maire indique que différentes banques seront sollicitées en vue de contracter un emprunt mais au regard de son endettement actuel, le budget communal principal aurait avantage à dégager progressivement et en toute indépendance les moyens nécessaires à cette recapitulation. Il apparaît déjà que faute d'imputation définitive d'une recette à régulariser d'un montant de 64 472 €, les capitaux du budget principal n'ont pas été abondés à la hauteur de ces fonds avant la clôture des comptes le 31 décembre 2017.¹⁵

Le principe de l'annualité budgétaire faisant obligation à la commune de prendre en charge au cours de l'exercice toutes les dépenses et toutes les recettes qui y ont trouvé leur fait générateur, la chambre recommande à l'ordonnateur d'imputer les recettes à régulariser avant le terme de l'exercice comptable. Le maire indique que cette règle sera suivie de manière scrupuleuse.

¹⁵ Soit que la recette en question n'ait pas permis de conforter le résultat net comptable s'il s'agissait d'une recette de fonctionnement, soit que cette recette n'ait pas directement abondé les capitaux s'il s'agissait d'une recette d'investissement.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

La contrainte exercée par un effort de recapitalisation implique encore quelques projections de manière à déterminer la capacité du budget principal à faire face à une telle obligation alors que, par ailleurs, ses propres emprunts représentent à la clôture de l'exercice 2017 plus de 150 % des recettes de fonctionnement qu'il a réalisées en l'espace d'une année.

Sachant qu'au 31 décembre 2017, les capitaux libres d'emploi après le financement de l'actif immobilisé offrent au compte principal de la commune un fonds de roulement de 409 012 €, cette marge de sécurité financière se réduirait de près de moitié une fois intégrées des prévisions budgétaires de l'exercice 2018 intégralement réalisées.

Tableau n° 2 : Simulation de l'impact des prévisions budgétaires de l'exercice 2018 sur le fonds de roulement

Emplois : facteurs de mobilisation du fonds de roulement	Prévisions budgétaires 2018	Capitaux : facteurs d'augmentation du fonds de roulement	Prévisions budgétaires 2018
Dépenses d'équipement dans le budget primitif 2018	149 605 €	Subventions dans le budget primitif 2018	40 520 €
Annuité d'emprunt en capital dans le budget primitif 2018	76 300 €	Remboursement du FCTVA dans le budget primitif 2018	10 000 €
		Capitalisation des excédents de fonctionnement dans le budget primitif 2018	211 185 €
		Produit des cessions d'immobilisations dans le budget primitif 2018	40 000 €
		Résultat net comptable prévisible selon les prévisions budgétaires de l'exercice 2018	-273 625 €
Total	225 905 €	Total	28 080 €
Diminution prévisible du fonds de roulement	-197 825 €		
Total général	28 080 €		

Source : budget primitif de l'exercice 2018

Plus que l'annuité de remboursement du capital des emprunts et que les dépenses d'équipement, ce serait le déficit de fonctionnement qui mobiliserait alors le fonds de roulement. Il apparaît toutefois qu'un tel déficit serait provoqué par une dépense exceptionnelle de 315 511 € figurant en section de fonctionnement dans le budget primitif¹⁶ de l'exercice 2018. Or, cette prévision de dépense n'est pas fiable dès lors que selon les explications de la commune, elle représente, en réalité, une réserve de crédits budgétaires destinée à faire face à des pertes sur créances irrécouvrables, voire à la moins-value de cession d'un actif immobilisé. Cette pratique, qui se révèle ancienne, altère ainsi de manière très significative l'information budgétaire en faussant l'analyse, en ne dotant pas le compte des pertes sur créances irrécouvrables de crédits proportionnés aux risques et, même, en contournant la réglementation sur les crédits pour dépenses imprévues qui doivent, en effet, sur le fondement de l'article L.2322-1 du code général des collectivités territoriales, être plafonnés à 7,5 % des crédits correspondant aux dépenses réelles¹⁷ prévisionnelles de leur section d'appartenance¹⁸.

¹⁶ Budget précédant l'adoption éventuelle d'un budget supplémentaire.

¹⁷ Dépenses se traduisant par un décaissement, par opposition aux dépenses d'ordre telles, par exemple, que la constitution d'une provision pour risques.

¹⁸ Section de fonctionnement comme en l'espèce, ou section d'investissement.

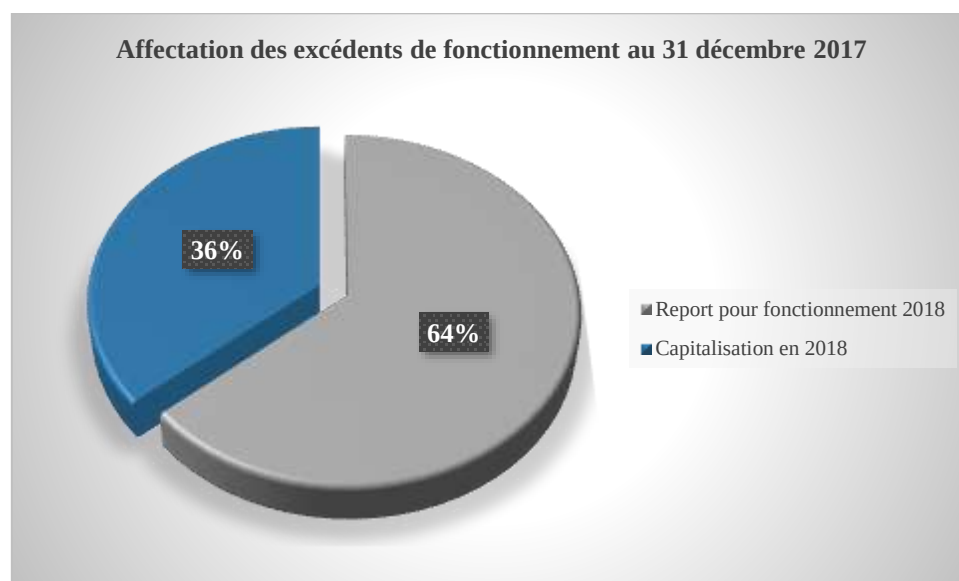
Tableau n° 3 : Le poids des dépenses exceptionnelles dans le budget de fonctionnement de l'exercice 2018

Prévisions du budget primitif de fonctionnement 2018	Simulation au 31/12/2018
Dépenses de gestion courante	497 790 €
Charges financières	33 300 €
Dépenses exceptionnelles	315 511 €
Total des prévisions de dépenses	846 601 €
Recettes de gestion courante	522 976 €
Produits financiers	0 €
Produits exceptionnels	50 000 €
Total des prévisions de recettes	572 976 €
Résultat net prévisible	-273 625 €

Source : budget primitif de l'exercice 2018

La chambre recommande en conséquence à la commune d'abandonner la sur-dotation des crédits alloués aux dépenses exceptionnelles de fonctionnement et d'opter pour une évaluation précise des crédits relatifs aux dépenses de fonctionnement en constituant, le cas échéant, des provisions pour risques et en ouvrant éventuellement un crédit pour dépenses imprévues selon les modalités fixées par l'article L.2322-1 du code général des collectivités territoriales. Le maire indique que la sur-dotation des crédits de dépenses exceptionnelles sera abandonnée dans le budget de l'exercice 2019

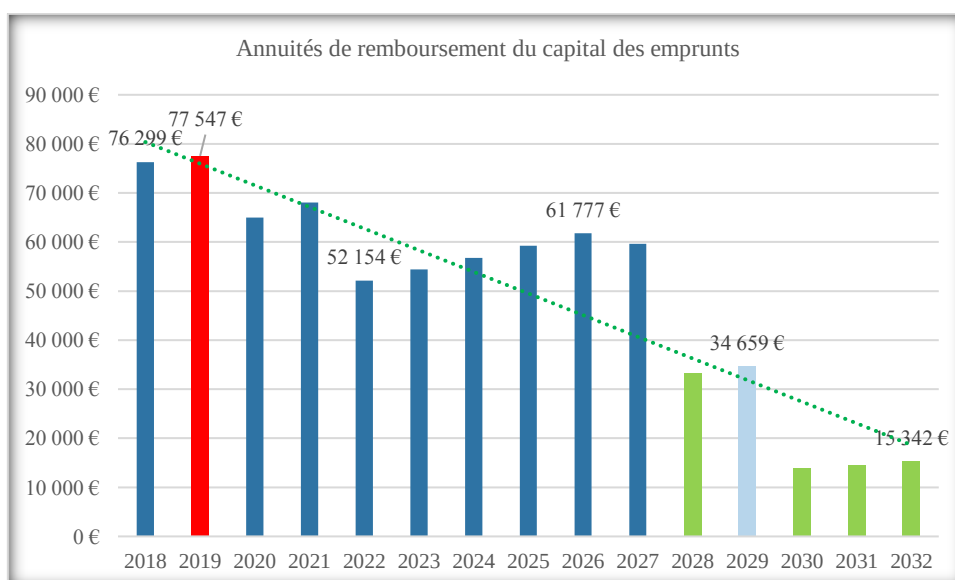
L'ouverture de crédits surévalués en faveur de dépenses de fonctionnement réputées exceptionnelles a eu également pour effet de contraindre l'affectation des excédents de fonctionnement disponibles le 31 décembre 2017 en provoquant le report de près des deux tiers de leur montant pour le financement prévisionnel des dépenses de fonctionnement de l'exercice 2018.

Graphique n° 16 : La mobilisation des excédents de fonctionnement disponibles le 31 décembre 2017

Source : budget primitif de l'exercice 2018

Or, déjà confrontée à un besoin de financements longs, la commune doit également compenser le processus de décapitalisation induit par son effort de désendettement, en particulier au cours de l'exercice 2019 qui devrait en effet, à données constantes, supporter l'échéance la plus lourde sachant que le service de la dette ne devrait se desserrer de manière véritablement significative qu'à l'horizon 2028.

Graphique n° 17 : L'effort prévisible de désendettement à données constantes



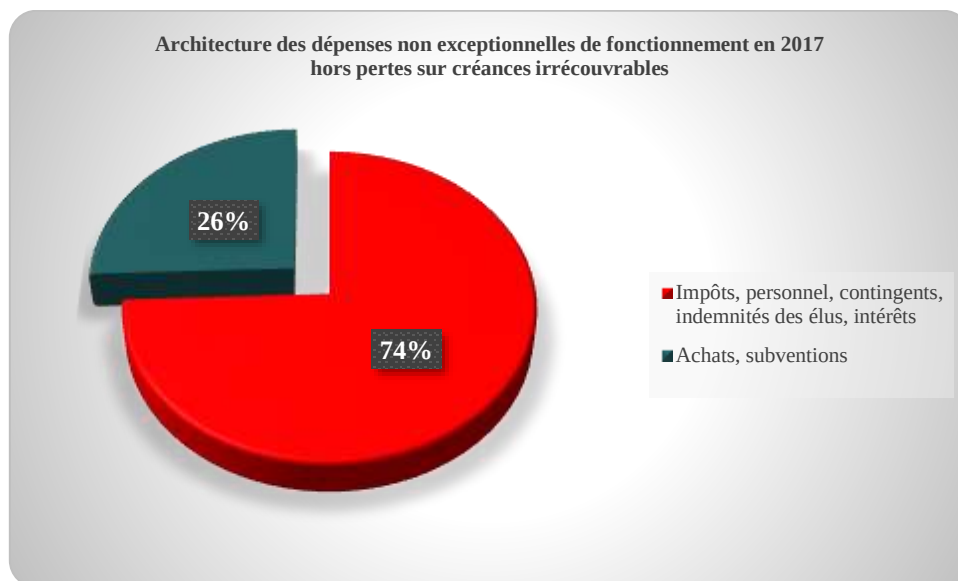
Source : tableau d'amortissement fourni par la commune (juillet 2018)

L'effort de recapitalisation passe donc nécessairement aussi par une rationalisation du fonctionnement courant de la commune et, visiblement, par une maîtrise accrue de ses coûts de gestion courante.

2.2 Une attention à accorder prioritairement aux coûts de gestion courante

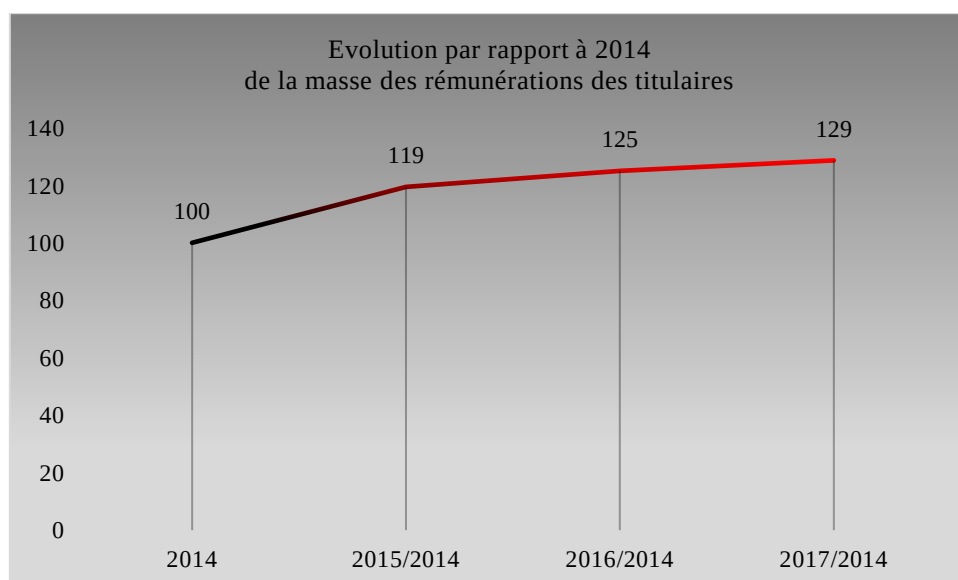
La ventilation des dépenses non exceptionnelles de fonctionnement du budget principal limite d'emblée les interventions sur les coûts de gestion dans la mesure où une fois neutralisées les pertes sur créances irrécouvrables, les charges modulables de l'exercice 2017 dépassent à peine le quart de la dépense globale brute¹⁹.

¹⁹ Sans déduction des charges de personnel remboursées à la commune.

Graphique n° 18 : Ventilation des dépenses non exceptionnelles de fonctionnement après retraitement

Source : comptes de l'exercice 2017

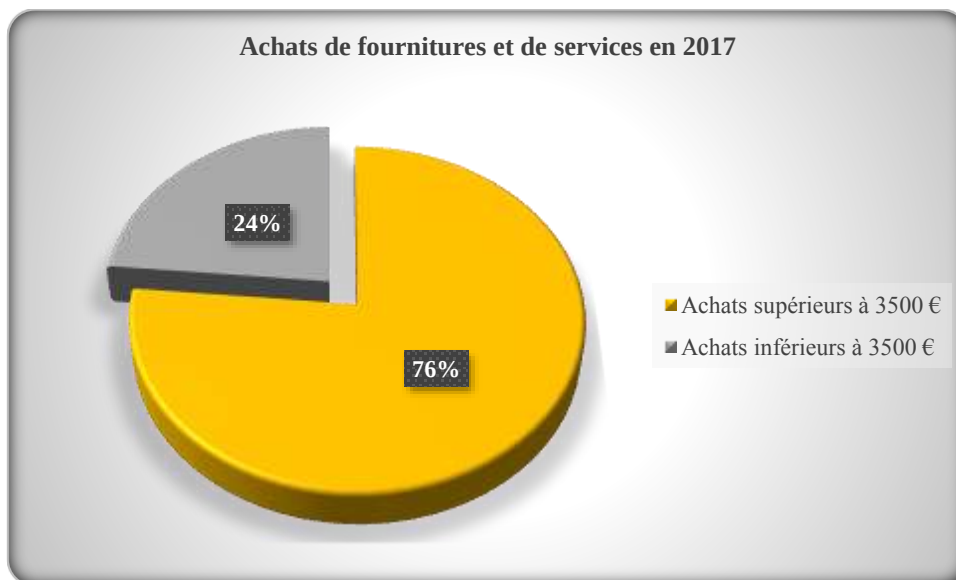
Au nombre des dépenses difficilement compressibles, les charges brutes de personnel représentent alors plus de la moitié des dépenses non exceptionnelles de fonctionnement. La masse des rémunérations revenant aux agents titulaires de la fonction publique territoriale dépasse les deux tiers des salaires et traitements pris en charge en 2017. Elle se signale par une expansion significative depuis l'exercice 2014 en raison de la mise en place des activités périscolaires et, de façon plus générale, à la suite d'un accroissement global des moyens humains.

Graphique n° 19 : La masse des rémunérations revenant aux titulaires de la fonction publique territoriale

Source : comptes des exercices 2014 à 2017

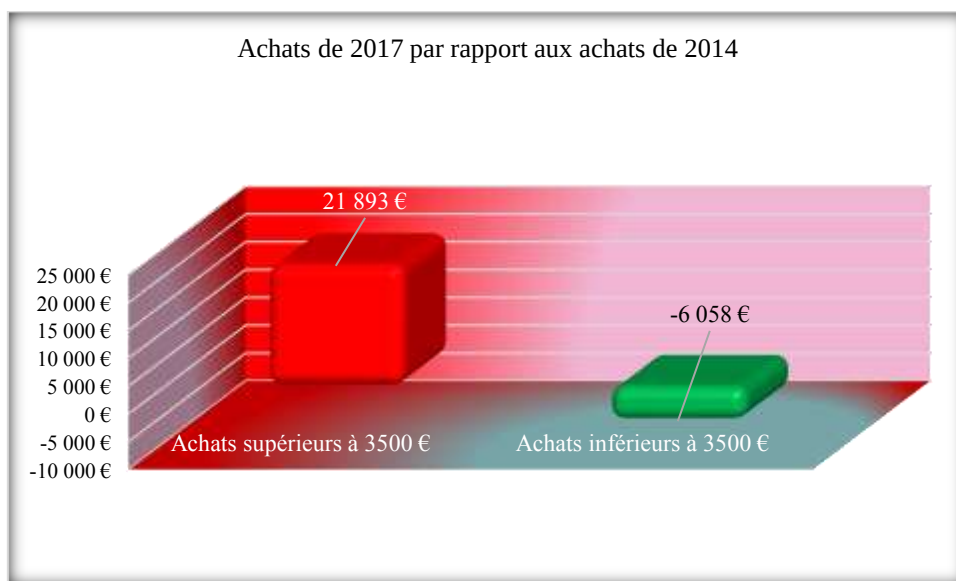
Alliée au besoin d'épargne suscité par le désendettement de la commune, cette architecture des dépenses de fonctionnement oriente nécessairement les efforts de rationalisation vers les achats courants de fournitures et de services. Les procédés de rationalisation des coûts peuvent, en principe, s'appuyer sur une approche ciblée des coûts dans la mesure où les postes de dépense supérieurs à 3 500 € ont mobilisé 76 % des achats en 2017 tout en se signalant par leur accroissement au regard de la charge exposée en 2014.

Graphique n° 20 : Hiérarchie des achats en 2017



Source : comptes de l'exercice 2017

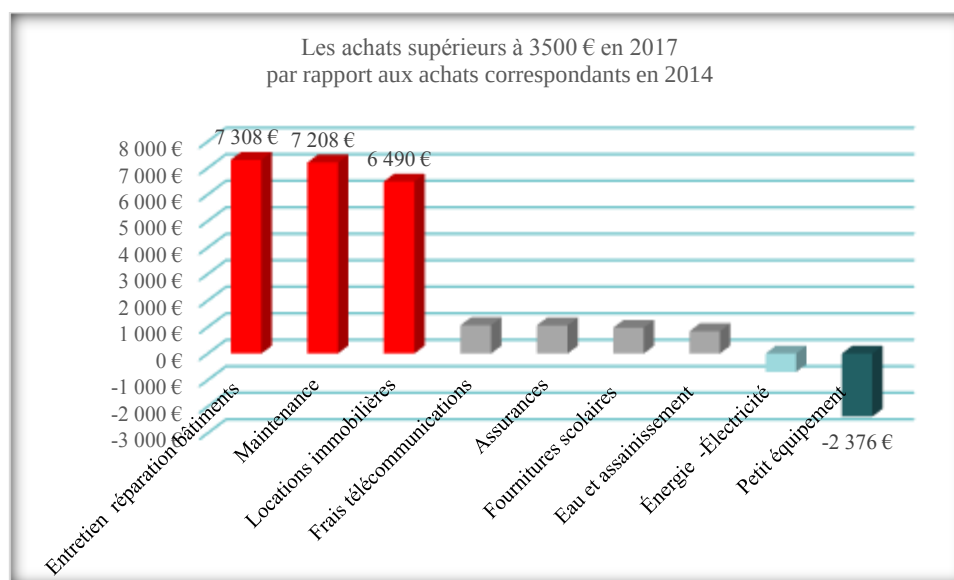
Graphique n° 21 : Evolution différenciée des achats



Source : comptes des exercices 2014 et 2017

Dans cette catégorie spécifique des achats supérieurs à 3 500 €, l'essentiel des dépenses supplémentaires s'explique par des travaux d'entretien des toitures (compte 61522 - entretien et réparations de bâtiments) et par la facturation en 2017 de deux années de maintenance d'une chaudière (compte 6156 - maintenance).

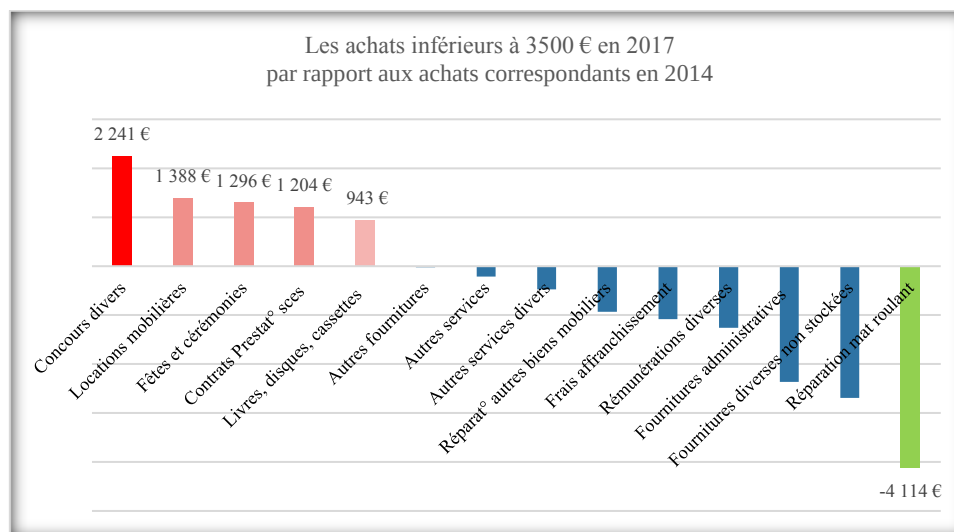
Graphique n° 22 : Les dépenses supplémentaires observées en 2017 dans les achats les plus importants



Source : comptes des exercices 2014 et 2017

Le prix de certains contrats de maintenance ayant toutefois été pris en charge en 2017 sur le compte 61522 au lieu du compte 6156 initialement mouvementé, la chambre observe que la permanence des méthodes d'imputation comptable des dépenses de fonctionnement doit être respectée de manière stricte afin que les indicateurs de coûts soient parfaitement sécurisés.

Une approche ciblée des coûts de gestion reste également possible pour les postes de dépense inférieurs en 2017 à 3 500 € dans la mesure où les dépenses supplémentaires observées par rapport à l'exercice 2014 sont ici circonscrites aux comptes 6281 (concours divers), 6135 (locations mobilières), 6232 (fêtes et cérémonies), 611 (contrats de prestations de services) et 6065 (livres, disques et autres supports de bibliothèque).

Graphique n° 23 : Les dépenses supplémentaires observées en 2017 dans les postes inférieurs à 3 500 €

Source : comptes des exercices 2014 et 2017

Ce compte 6065 ayant toutefois supporté des factures des exercices 2016 et 2017, la chambre recommande à l'ordonnateur de veiller à prendre en charge les factures de fonctionnement au cours de leur exercice d'origine en utilisant, si nécessaire, la journée comptable complémentaire expirant le 30 janvier de l'année suivante. Le maire indique que cette règle sera scrupuleusement suivie.

La surveillance des achats se révèle d'autant plus nécessaire que les marges de manœuvre financières se montrent plus étroites encore du côté des ressources de fonctionnement.

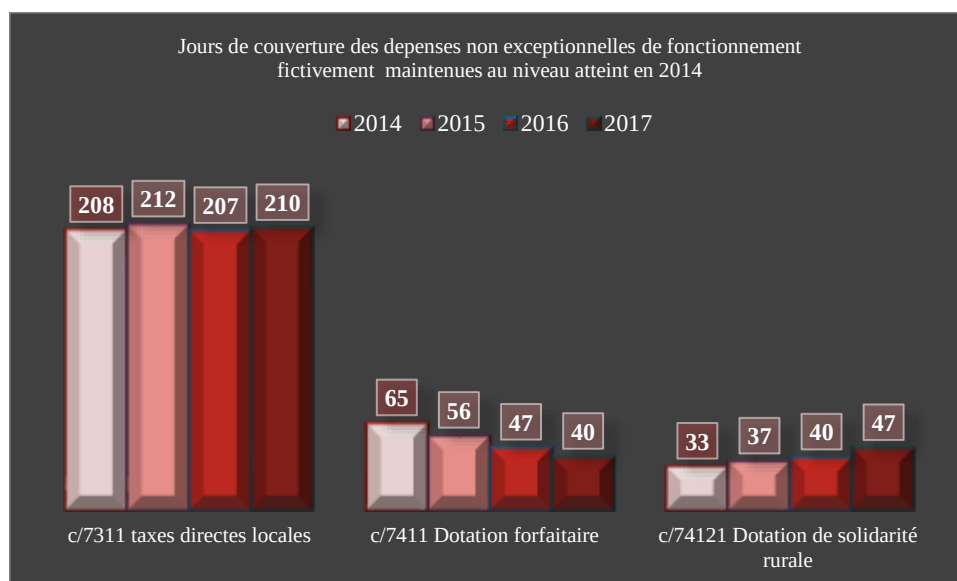
2.3 Les marges de manœuvre se révèlent limitées dans le périmètre des recettes de fonctionnement

L'architecture des recettes non exceptionnelles de fonctionnement met en évidence un apport fiscal constant et décisif. Dans une organisation qui conduit la commune et la communauté de communes à se partager l'imposition des ménages²⁰ et des entreprises²¹, les taxes et cotisations auraient ensemble assuré en 2017 à la commune la couverture de 210 jours de dépenses non exceptionnelles de fonctionnement si celles-ci s'étaient maintenues au niveau qu'elles avaient atteint en 2014²². Les jours de dépenses couverts par la dotation forfaitaire de fonctionnement seraient, dans cette hypothèse, passés de 65 en 2014 à 40 en 2017, ce que n'aurait pu compenser la dotation de solidarité rurale en couvrant 47 jours de dépenses en 2017 contre 33 en 2014.

²⁰ Taxe d'habitation et taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties.

²¹ Cotisation foncière des entreprises et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

²² Dépenses brutes ne tenant pas compte en tant que telles des remboursements de charges de personnel obtenues par la commune.

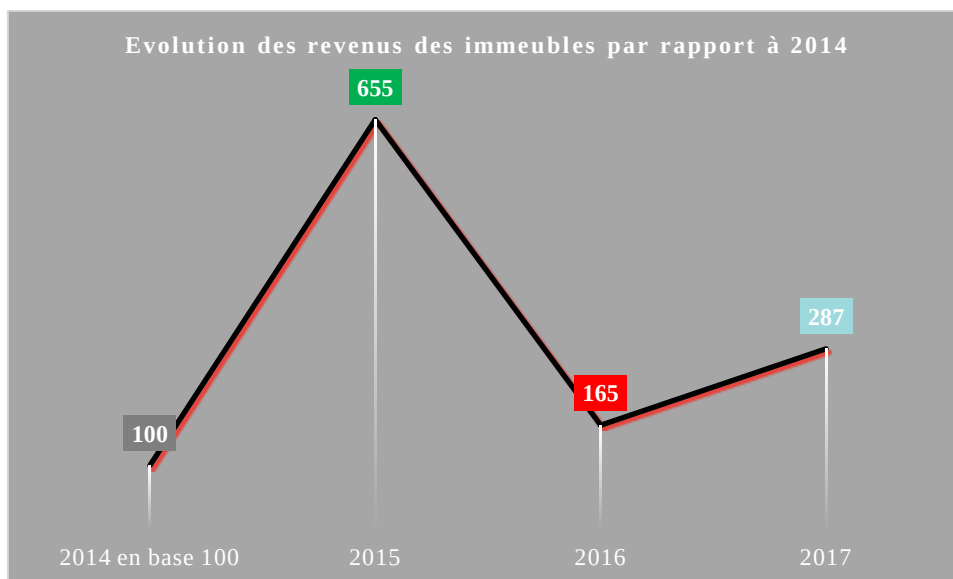
Graphique n° 24 : La couverture des dépenses non exceptionnelles de fonctionnement

	2014	2015	2016	2017	
c/7311 taxes directes locales	234 604 €	239 137 €	233 710 €	236 146 €	A
c/7411 Dotation forfaitaire	73 107 €	62 706 €	52 789 €	45 113 €	B
c/74121 Dotation de solidarité rurale	36 927 €	41 220 €	44 567 €	52 388 €	C
Dépenses non exceptionnelles fictivement au niveau 2014	411 153 €	411 153 €	411 153 €	411 153 €	D
Durée conventionnelle d'un exercice	365	365	365	365	E
Couverture par c/7311	208	212	207	210	$F=(A/D)*E$
Couverture par c/7411	65	56	47	40	$G=(B/D)*E$
Couverture par c/74121	33	37	40	47	$H=(C/D)*E$
Couverture totale	306	305	294	296	$I=F+G+H$

Source : comptes des exercices 2014, 2015, 2016 et 2017

Les recettes non exceptionnelles de fonctionnement réalisées par la commune se révèlent également fort peu diversifiées dans la mesure où la couverture complémentaire des dépenses est en très grande partie assurée par les revenus des immeubles. Ces derniers représentent en effet 86 % des recettes non fiscales de l'exercice 2017 mais ils se signalent alors par leur caractère fluctuant même si leur progression reste globalement très appréciable par rapport à l'exercice 2014.

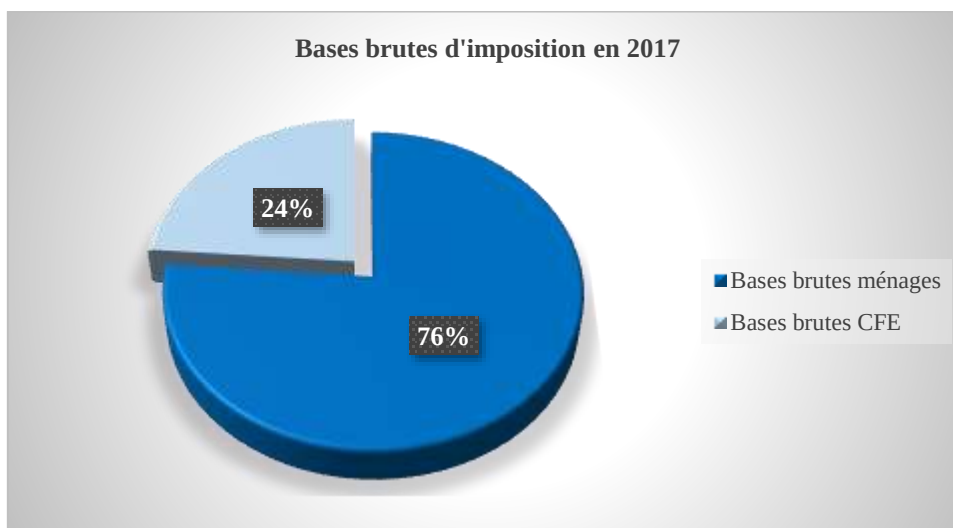
Graphique n° 25 : Les revenus des immeubles



Source : comptes des exercices 2014, 2015, 2016 et 2017

Sur le plan fiscal enfin, l'assiette de l'imposition des ménages et des entreprises met en exergue un environnement économique relativement porteur dans la mesure où la base brute de calcul de la cotisation foncière des entreprises (CFE) représente presque un quart de l'ensemble des bases des taxes fixées par le conseil municipal au moyen d'un taux²³.

Graphique n° 26 : L'assiette des impositions fixées par voie de taux

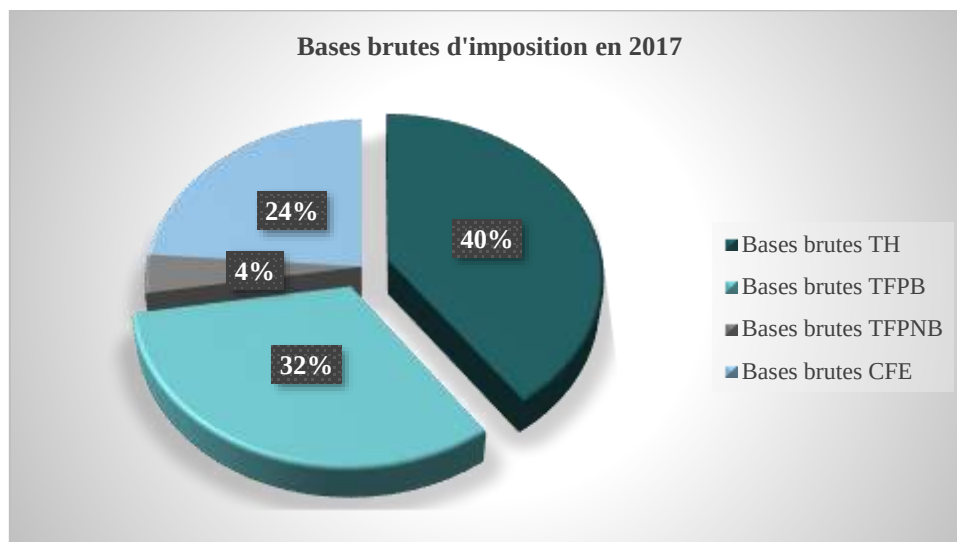


Source : ministère de l'Intérieur, fiche de calcul de la dotation globale de fonctionnement

²³ Ce qui exclut la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises dont le montant est déterminé au moyen d'un barème fixé par le code général des impôts.

La majeure part des produits de la fiscalité directe est toutefois fournie par l'assiette de la taxe d'habitation (TH) puis par celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB)

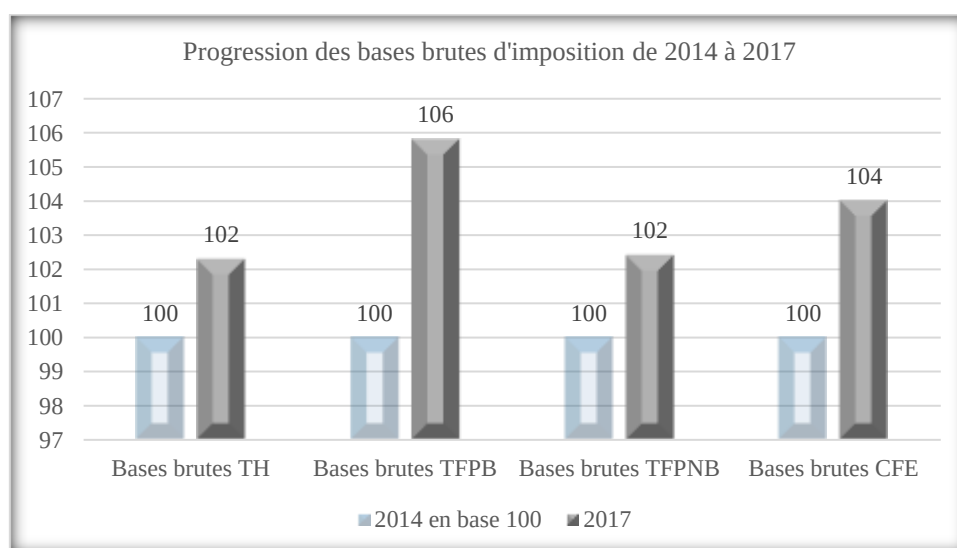
Graphique n° 27 : Détail de l'assiette des impositions fixées par voie de taux



Source : ministère de l'Intérieur, fiche de calcul de la dotation globale de fonctionnement (TFNB = taxe foncière sur les propriétés non bâties)

Aussi convient-il de relever que malgré l'évolution démographique favorable qui était encore observée en 2015, la base brute d'imposition de la taxe d'habitation a finalement très peu progressé de 2014 à 2017. La dynamique des bases d'imposition se manifeste ainsi du côté de la taxe foncière sur les propriétés bâties, voire du côté de la cotisation foncière des entreprises.

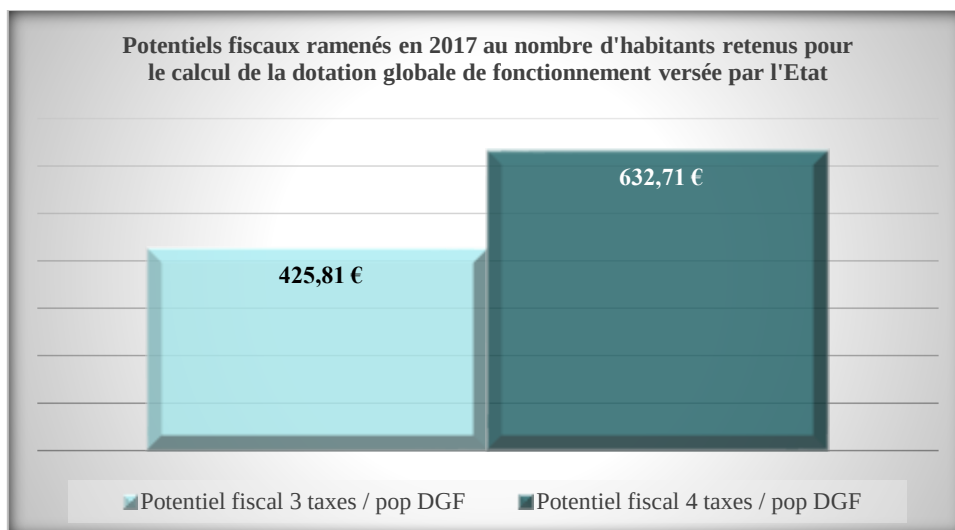
Graphique n° 28 : L'évolution des bases d'imposition des taxes et cotisations fixées par voie de taux



Source : ministère de l'Intérieur, fiche de calcul de la dotation globale de fonctionnement

Le soutien de l'environnement économique de la commune trouve également une traduction dans le potentiel fiscal²⁴ des taxes et de la cotisation fixées par voie de taux. Avec la cotisation foncière des entreprises, ce potentiel atteint en effet 632,71 € par habitant en 2017 contre 425,81 € en ne maintenant dans le calcul que les seules taxes exigibles des ménages.

Graphique n° 29 : Potentiel fiscal sans et avec la cotisation foncière des entreprises

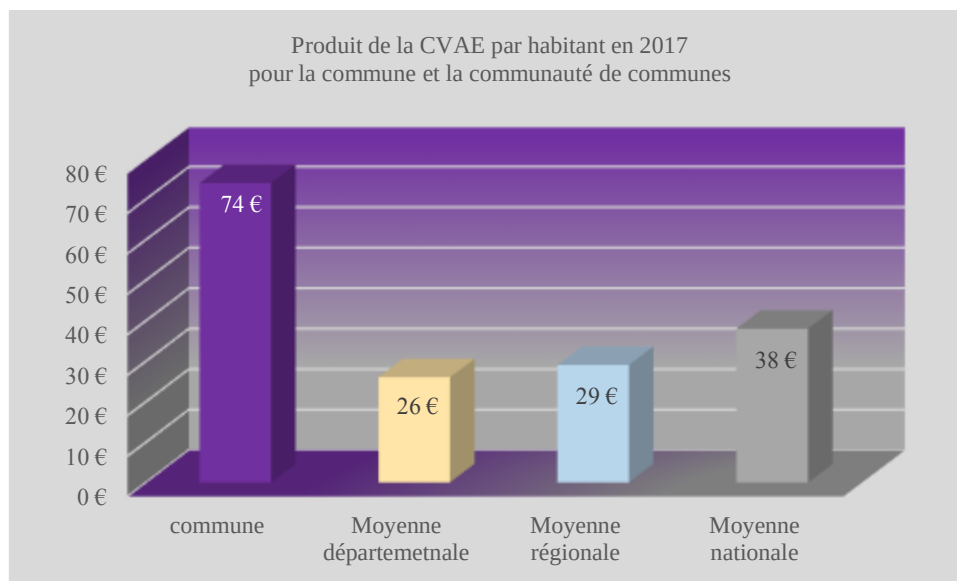


Source : ministère de l'Intérieur, fiche de calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

Population de 778 habitants retenue avec les résidences secondaires pour le calcul de cette dotation.

La dynamique du secteur économique s'appuie sur la création de valeur ajoutée dès lors que la cotisation assise sur cette valeur a rapporté 74 € par habitant en 2017 à la commune et à la communauté de communes réunies, ce qui se situe très au-delà de toutes les moyennes connues.

²⁴ Le potentiel fiscal est obtenu par l'application aux bases brutes d'imposition des taux moyens d'imposition calculés à l'échelon national.

Graphique n° 30 : La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

Source : ministère de l'Action et des comptes publics

Population de 752 habitants n'incluant pas les résidences secondaires

Il n'en reste toutefois pas moins que le pouvoir de décision de la commune est circonscrit à la taxe d'habitation, aux taxes foncières et à la cotisation foncière des entreprises. Or, si moins de 88 % du potentiel de ces impositions ont été prélevés en 2017 sur le territoire communal par la commune et par la communauté de communes réunies²⁵, la marge disponible au regard des 100 % de potentiel alors prélevés en moyenne à l'échelon national par les communes comparables²⁶ a été fortement mobilisée en 2018 par la hausse de 15 % appliquée aux taux d'imposition jusqu'alors en vigueur dans la commune.

Les marges disponibles se révèlent très étroites dans ce contexte dès lors que l'on évaluait en 2017 à plus de 71 % les foyers non assujettis à l'impôt sur le revenu, ce qui révèle en dernière analyse que le soutien de l'environnement économique est, en réalité, contrasté. Or, les abattements appliqués à la base d'imposition de la taxe d'habitation ont déjà été fixés au minimum prévu par la loi et les abattements facultatifs laissés à l'appréciation du conseil municipal pour l'ensemble des bases d'imposition sont quasi inexistant²⁷.

²⁵ Source : ministère de l'Intérieur, direction générale des collectivités locales. Le calcul de cet effort est effectué en rapportant au potentiel fiscal le produit des impositions fixées par voie de taux.

²⁶ Communes de 500 à 1 999 habitants partageant avec l'organisme de coopération intercommunale l'imposition des ménages et des entreprises.

²⁷ On relève 9 685 € d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pouvant être supprimés en 2017 par délibération et 1 063 € d'exonération de cotisation foncière sur les entreprises pouvant également être supprimés par le même moyen (source : ministère de l'Action et des comptes publics).



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine