



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE LA CRECHE (Deux-Sèvres)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 27 novembre 2017.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION.....	5
1 LA COMMUNE DE LA CRECHE	6
2 ANALYSE DE LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET BUDGETAIRE.....	7
3 SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE	10
3.1 Les tensions affectant le bilan du budget principal au 31 décembre 2016	10
3.2 Les tensions provoquées dans le budget principal par le service de la dette à long terme	11
3.3 Les voies d'amélioration.....	13
3.3.1 La gestion prévisionnelle de la dette à long terme du budget principal	13
3.3.2 Les marges de gestion courante	14

SYNTHÈSE

Le positionnement géographique de la commune de la Crèche à une quinzaine de kilomètres de Niort l'a conduite à accueillir une population nouvelle qui a doublé le nombre de ses habitants entre 1968 et 2014, pour le porter à 5 471 personnes au terme de cette période avant que les demandes soutenues de permis de construire signalées par le maire ainsi que les créations d'emplois qu'il espère ne laissent augurer une nouvelle poussée démographique.

Les mouvements comptables ont été nécessairement amplifiés dans ce contexte mais malgré les régularisations opérées en 2016, des dépenses et des recettes de fonctionnement de valeur encore significative ont à nouveau été reportées sur l'exercice suivant alors que la disponibilité des crédits budgétaires et l'utilisation de la journée complémentaire jusqu'au 30 janvier 2017 auraient pu permettre d'éviter ce mode opératoire très défavorable en effet à une interprétation fiable des données comptables. De nature à être rehaussée par les régularisations engagées par le maire, la qualité des indicateurs comptables souffre toutefois par ailleurs de la répartition sur plusieurs exercices de l'amortissement d'une subvention d'équipement à partir d'un schéma d'écritures non prévu par la réglementation pour une dépense de ce type qui a, de surcroît, été versée dans le cadre de compétences d'assainissement depuis lors transférées à un organisme de coopération intercommunale. L'information à caractère patrimonial sera, quant à elle, significativement améliorée lorsque des travaux pris en charge au cours de l'exercice 2012 auront été définitivement imputés en 2017 sur le compte d'immobilisation qui leur correspond.

La couverture financière de l'ensemble du patrimoine géré par le budget communal principal laisse 213 043 € de capitaux disponibles dans le bilan arrêté au 31 décembre 2016 mais même si les opérations d'investissement restant à réaliser ne sont pas de nature à l'entamer, cette marge se limite alors à 16 jours de dépenses non exceptionnelles de fonctionnement de sorte que la gestion du compte au Trésor de la commune a, alors, requis le soutien d'un crédit de trésorerie de 300 000 €. La commune aurait pu disposer d'une trésorerie supérieure sans recourir à un tel instrument financier dans l'hypothèse où toutes les créances et toutes les dettes à court terme auraient été apurées avant la clôture des comptes. Au vu des débours de l'exercice 2016, la couverture des décaissements n'aurait toutefois pas dépassé une huitaine de jours.

L'étroitesse des capitaux disponibles dans les écritures du budget principal constitue par conséquent à cette période un paramètre de gestion de premier ordre. Or, sans que la trésorerie passive engendrée par les budgets annexes ne pèse véritablement au terme de l'exercice 2016, le besoin de financements longs se fait d'autant plus sentir que le remboursement du capital des emprunts déjà contractés mobilise l'essentiel d'une épargne de gestion courante en effet inférieure à celle des communes comparables. Les annuités échues réduisent encore cette marge si les produits et les charges de fonctionnement dont le fait générateur se situe en 2016 sont, pour les besoins de l'analyse, rattachés à cet exercice. La gestion prévisionnelle de la dette doit certes tenir compte du remboursement anticipé de quatre emprunts et de leur refinancement mais la mobilisation d'un nouvel emprunt en 2017 et la perspective d'autres emprunts dans le cadre d'un important programme d'investissement accréditent l'hypothèse d'une annuité de remboursement difficilement compressible jusqu'à l'horizon 2023.

Si, dans ce contexte, les projets d'investissement doivent être conçus dans la plus grande prudence, les efforts de la commune doivent parallèlement se concentrer sur le renforcement de l'épargne de gestion courante. La baisse très sensible, dans le cadre du dispositif légal de

résorption des déficits publics, de la dotation forfaitaire de fonctionnement versée par l'Etat fait dépendre les marges de progrès de la valorisation des bases d'imposition des ménages autorisée par l'essor démographique de la commune. Même si les taux communaux et intercommunaux d'imposition demeurent inférieurs aux moyennes, la ressource fiscale est en effet mobilisée au-delà de son potentiel, ce qui entraîne un effort significatif pour le contribuable local. Le maire affirme néanmoins sa volonté de maintenir la pression fiscale malgré un contexte d'évolution rapide et profonde des taxes ménages.

L'abaissement des coûts de gestion offre toutefois, en principe, une solution alternative nécessaire à la restauration de l'épargne mais l'architecture des dépenses de fonctionnement réserve une place prédominante aux charges peu malléables. Bien que les marges de progrès se concentrent, dans ces conditions, sur les achats, la dépense communale laisse transparaître un net renchérissement des achats de services que le maire explique par la gestion des rythmes scolaires, le recours pour certains dossiers d'urbanisme à un avocat spécialisé et la mise en place d'une saison culturelle. C'est donc à bon escient que la commune a par ailleurs entrepris de réduire ses dépenses d'énergie et de télécommunication tout en mobilisant son propre savoir-faire pour la réalisation de travaux en régie.

Des solutions externes de rationalisation des coûts de gestion et des interventions publiques locales sont par ailleurs offertes par la coopération intercommunale qui se révèle diversifiée en effet dans une répartition des rôles qui n'a pourtant pas révélé de redondances. L'offre de mutualisation des charges s'inscrit de son côté dans un éventail relativement large mais l'abaissement de l'attribution de compensation reçue de la communauté de communes et l'alourdissement des participations financières obligatoires au fonctionnement des syndicats intercommunaux mettent aussi en évidence le coût global des procédés de coopération. Aussi revient-il à la commune, qui attend d'ores et déjà la réalisation d'économies d'échelle de son adhésion à un groupement d'achats, d'arbitrer, au vu de ses contraintes spécifiques de gestion, entre les coûts et les avantages qui peuvent être raisonnablement escomptés de la mutualisation intercommunale des obligations et des charges.

A la clôture de l'exercice 2016, la gestion financière de la commune est, en substance, soutenue par plusieurs mesures de redressement dont les plus manifestes intéressent tout aussi bien la tenue des comptes que l'apurement des créances à court terme ou, encore, la gestion des emprunts. Le besoin de financements longs alors que le service de la dette devrait encore peser sur les comptes jusqu'en 2023 place toutefois la commune au cœur de problématiques financières relativement complexes dont la solution est, ainsi, théoriquement subordonnée au dégagement de fonds propres supplémentaires et, par conséquent, au prolongement, sinon à l'accentuation, des efforts engagés en faveur d'une gestion courante économe. Confirmés par le maire, les projets d'investissement devront, en conséquence, être conduits avec la plus grande prudence.

INTRODUCTION

Le présent contrôle de gestion a été effectué dans le cadre du programme 2017 de la chambre et concerne le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de La Crèche, de l'exercice 2014 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 au maire actuellement en fonctions, Monsieur Philippe MATHIS, et à Monsieur Claude BUSSEROLLE, son prédécesseur, par lettres du 10 mai 2017.

L'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 15 mai 2017 avec le maire ainsi qu'avec son prédécesseur.

Prévu par l'article L. 241-8 du code des juridictions financières, l'entretien préalable à la formulation d'observations provisoires par la chambre s'est déroulé le 15 juin 2017 avec le maire comme avec son prédécesseur.

La chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées au maire ainsi qu'à son prédécesseur. Tous deux ont adressé une réponse à la chambre.

Les investigations conduites dans le cadre de ce contrôle de gestion ont une portée essentiellement financière. A l'issue d'une analyse préalable de la qualité de l'information comptable et budgétaire, elles ont été centrées sur les tensions observées dans le budget principal et sur les voies d'amélioration.

1 LA COMMUNE DE LA CRECHE

La commune de La Crèche se situe, dans le sud-ouest du département des Deux-Sèvres, à une quinzaine de kilomètres de la ville de Niort. Cette proximité l'a soumise à un phénomène de rurbanisation¹ qui a conduit au doublement de sa population entre 1968 et 2011, avant que ne soient finalement recensés 5 471 habitants en 2014². Ce dynamisme démographique est, par conséquent, resté soutenu ainsi qu'en attestent en 2013 les 36 % de ménages qui s'étaient installés de 2 à 9 ans auparavant³. Après avoir mentionné la mise en place par l'Etat d'un Programme d'Accueil et d'Hébergement des Demandeurs d'Asile (PRAHDA), le maire illustre cet essor démographique en signalant le dépôt de 26 permis de construire en 2014, de 47 en 2015, de 36 en 2016 et de 32, enfin, du 1^{er} janvier 2017 au 13 octobre 2017.

Propice à ces installations selon le maire, la proximité de Niort mais aussi celle de la Rochelle et, pour la desserte de destinations plus éloignées, de l'intersection des autoroutes A.10 (Paris-Bordeaux) et A.83 (Nantes-Poitiers) ont, en tout état de cause, créé un nœud de communications également favorable au développement d'activités économiques parfois exercées par des entreprises d'envergure internationale. Dans ce contexte, 43 % des entreprises installées sur le territoire communal intervenaient en 2014 dans la sphère productive⁴ dont, notamment, 6,7 % dans le secteur industriel quand cette proportion d'industries se limitait à 5,3 % en France métropolitaine⁵. Aussi pouvait-il être constaté en 2013 que les emplois d'ouvrier représentaient localement 43 % de l'ensemble des emplois ventilés par catégories socio-professionnelles contre moins de 21 % en France métropolitaine⁶. Le maire mentionne la présence aujourd'hui de 150 entreprises sur les zones d'activités économiques des communes de la Crèche et de François et il escompte la création de 300 emplois supplémentaires par rapport aux 2 200 emplois déjà offerts par le secteur privé. Il précise en effet que 20 % des salariés travaillant sur ces zones d'activité économique résident aujourd'hui à La Crèche.

Les retraités représentent pas moins de 38 % des ménages installés sur le territoire communal en 2013 contre 27,6 % en 2008.

La densité de la population, d'une moyenne de 157,5 habitants au km² contre 61,9 dans le département et 103,6 en France métropolitaine aura, de son côté, sollicité l'économie locale présente qui mobilisait 57 % des entreprises implantées en 2013 dans la commune⁷. Le caractère résidentiel de cette dernière était, en outre, la même année attesté par une forte proportion de 78,7 % d'actifs occupant leur emploi en dehors du périmètre communal⁸.

¹ Développement de villages, aux noyaux souvent anciens, situés à proximité de villes dont ils constituent des banlieues (source : dictionnaire Larousse).

² Source : Insee. Population légale au 1^{er} janvier 2017 sans tenir compte des 127 habitants comptés à part comme ayant leur résidence habituelle dans une autre commune tout en ayant conservé une autre résidence sur le territoire de la commune de La Crèche.

³ Source : Insee, solde de -0.3.

⁴ Activités produisant des biens majoritairement consommés hors de la zone d'implantation (source : Insee).

⁵ Source : Insee.

⁶ Même source.

⁷ Source Insee : les activités présentes sont mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes.

⁸ Même source.

C'est également une part élevée de 79,3 % de la population active masculine et de 82,1 % de la population féminine qui était en 2013 titulaire d'une fonction publique ou d'un contrat à durée indéterminée contre, respectivement, 72,1 % et 76,3 % en France métropolitaine. Dans ce contexte, le taux de chômage avait à cette période pu être limité à 7,1 % sur le territoire communal contre 11,2 % dans le département et 13,6 % à l'échelon national⁹. Après avoir souligné l'existence de 3 000 emplois privés et publics sur le territoire de la commune, le maire indique que le nombre de demandeurs d'emploi n'a pas augmenté entre les mois de septembre 2014 et de septembre 2017.

2 ANALYSE DE LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET BUDGETAIRE

Les investigations ont, pour l'essentiel, été centrées sur les écritures du budget communal principal. Elles se sont, dans un premier temps, attachées à l'examen du compte de résultat et, notamment, à l'analyse des charges réparties sur plusieurs exercices tout en s'assurant, pour le restant, du rattachement des dépenses et des produits de gestion courante à l'année de leur fait générateur.

Une attention particulière a ensuite été accordée aux écritures relatives au patrimoine communal. Les opérations de vérification se sont ici en premier lieu intéressées, dans le passif à long terme, au recensement des emprunts et, dans l'actif immobilisé, au traitement comptable des emplois n'ayant pas vocation à se maintenir au bilan (subventions d'équipement versées et frais d'études), à l'imputation définitive, à terme, des travaux en cours, à la justification des travaux réalisés grâce aux compétences du personnel communal et, enfin, à la tenue de l'état de l'actif. En ce qui concerne, en dernier lieu, le cycle court d'exploitation, le provisionnement par la commune d'une créance douteuse a également fait l'objet d'un examen spécifique.

Ainsi conduite, cette analyse a permis de constater un effort d'ajustement des écritures avec le concours du receveur municipal. Les principales incertitudes suscitées par l'examen de la qualité de l'information comptable pèsent toutefois encore sur les opérations de fonctionnement.

L'analyse rétrospective des comptes de résultat est, en effet, d'emblée compromise par l'absence de rattachement des produits et des charges à leur exercice d'origine en 2014 aussi bien qu'en 2015, ce qui, pour une commune comptant plus de 3 500 habitants, est contraire aux dispositions de l'instruction comptable codificatrice M.14¹⁰ dès lors qu'aucun critère de seuil n'a préalablement été défini pour justifier la non-application de cette réglementation. Ainsi qu'en atteste l'ouverture des comptes 408 (factures non parvenues) et 418 (produits non encore facturés), l'effort de régularisation précédemment évoqué se traduit précisément ici par la constatation, en 2016 pour la première fois, d'un volume important en valeur absolue de 29 671 € de factures non parvenues et de 20 585 € de produits non encore facturés. Ces mouvements erratiques sur une période d'analyse limitée aux trois derniers exercices arrêtés, tout comme la similitude des rattachements de dépenses et de recettes à l'année 2016, ont cependant laissé subsister un doute quant à l'exhaustivité de cette opération de régularisation.

Une vérification complémentaire étroitement circonscrite, dans les pièces détenues par le comptable, aux mandats de paiement et aux titres de recettes émis entre le 1^{er} janvier 2017 et

⁹ Même source.

¹⁰ Instruction comptable M. 14, tome 2, titre 1, chapitre 4, paragraphe 1.3.1.2.

le début du mois de mars 2017 a finalement permis d'estimer à au moins 70 000 € le montant des dépenses de fonctionnement encore reportées sur l'exercice 2017 et à 16 000 € le montant des produits ayant fait l'objet du même traitement. Le maire observe que les 70 000 € de dépenses non rattachées à leur exercice d'origine représentent 1,2 % du budget de fonctionnement voté en 2016 mais il ne mentionne pas la fixation d'un seuil de non rattachement qui permettrait seul, en effet, de s'assurer de la permanence des méthodes comptables. Le maire précise toutefois que l'effort de rattachement sera poursuivi en 2018, ce qui devrait, pour les recettes, être facilité par le respect, également mentionné, des délais de facturation.

Un échantillon de son côté circonscrit au quart de l'estimation des dépenses reportées en 2017 (ce qui correspond à 18 623,96 € de charges), indique que les mandats de paiement ainsi sélectionnés ont été émis du 25 au 30 janvier 2017. Il est par ailleurs apparu que sur 16 000 € de produits reportés, 12 041,31 € avaient donné lieu à l'émission d'un titre de recette le 30 janvier 2017. Il ressort en conséquence de ces constats que même si, selon le maire, 85 000 € de factures de fonctionnement ont été pris en charge sur l'exercice 2016 pendant la journée comptable complémentaire du mois de janvier 2017, des dépenses et des recettes de fonctionnement reportées en 2017 ont encore échappé à ce délai supplémentaire pourtant ouvert par l'instruction comptable codificatrice M.14¹¹ afin d'enregistrer dans la section budgétaire de fonctionnement de l'exercice à clore les opérations qui lui sont imputables. Or, les crédits budgétaires étaient disponibles à cette fin sachant que le compte administratif de l'exercice 2016 atteste du non-emploi de 117 643,42 € de crédits de dépenses de gestion courante et que l'article L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales autorise des modifications budgétaires dans un délai de 21 jours suivant la fin de l'exercice pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre.

L'estimation des reports de l'exercice 2015 sur l'exercice 2016 permettant d'avancer par ailleurs, avec toute la prudence requise, un chiffre de 120 000 € pour les dépenses et de 16 000 € encore pour les recettes, l'exercice 2016 paraît avoir supporté proportionnellement plus de charges de gestion courante qu'antérieurement compte tenu de la mise en œuvre, pour la première fois de manière significative en valeur absolue, du mécanisme, évoqué supra, de rattachement des dépenses et des recettes à leur exercice d'origine.

Même approximatives, ces imperfections comptables confirme qu'une analyse rétrospective, utile à la compréhension des évolutions caractéristiques de dépenses et de recettes reclassées par catégories, se heurterait à des incohérences suffisamment importantes pour fausser les observations.

Le compte de résultat du budget communal supporte par ailleurs la répartition sur plusieurs exercices d'une dépense de fonctionnement figurant encore à hauteur de 103 679 € le 31 décembre 2016 au compte 4818 (charges à étaler) malgré, dans ce domaine également, un amortissement de régularisation de 27 623 € passé en écritures en 2015. Au-delà de son impact financier, cet étalement de charges se révèle discutable en droit. La dépense ainsi répartie sur plusieurs exercices a, en effet, été initialement supportée par le budget annexe de l'assainissement après avoir versé une subvention d'équipement à l'organisme de coopération intercommunale. Le solde de la subvention a finalement été repris par le budget communal malgré la perte de la compétence correspondante le 1^{er} janvier 2015 et le transfert des autres

¹¹ Source : instruction comptable M.14, tome 2, titre 1, chapitre 1, paragraphe 1, section 1.2 relatif à l'exécution du budget.

comptes à cet organisme désormais responsable du service. Cette charge est, dans ces conditions, en dernier lieu financée par le contribuable local, ce qui contrevient ici en principe aux dispositions de l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales aux termes desquelles les budgets à caractère commercial comme ceux des services de l'assainissement doivent s'équilibrer par leurs propres moyens. C'est dans cette logique que l'article L. 2224-2 du même code interdit aux communes de prendre en charge leurs dépenses.

Sur le plan juridique, l'instruction comptable codificatrice M.14 précise que toute inscription de dépense au compte 481 en vue de sa répartition sur plusieurs exercices ne peut résulter que de dispositions le prévoyant expressément¹². Le schéma comptable mis en œuvre par la commune ne satisfait pas à ces prescriptions réglementaires.

Les écritures à caractère patrimonial restent encore, de leur côté, dans l'attente d'un certain nombre d'ajustements. Un solde de 864 027 € a, en effet, pu être constaté au compte 2313 (immobilisations en cours, constructions) arrêté au 31 décembre 2016 alors que la dépense qui a été prise en charge en 2012 pour près de la moitié de ce montant aurait dû, depuis lors, recevoir une imputation définitive. La même anomalie est constatée au compte 2315 (immobilisations en cours, installations, matériel et outillages techniques), mais pour un montant très sensiblement supérieur de 3 919 018 € qui représente près de 36 % de la valeur brute des installations définitivement imputées au bilan¹³, sachant que 2 526 889 € de dépenses d'équipement ont, ici également, été pris en charge en 2012. C'est donc à bon escient que l'imputation définitive de ces dépenses d'équipement a été prévue en 2017. Des écritures de régularisation ont également été autorisées le 15 décembre 2016 par le conseil municipal, afin de corriger des dotations aux amortissements destinées à constater la dépréciation comptable de divers matériels enregistrés au compte 2188 (autres immobilisations corporelles).

La commune est par ailleurs propriétaire de 150 kms de voirie dont le tiers se compose de chemins ruraux. Un patrimoine de 6 474 691,89 € est enregistré dans l'état de l'actif communal avec le numéro d'inventaire 213 sous le terme générique de « voirie », ce qui laisse ainsi sans information plus précise près de 72 % de la valeur des réseaux figurant au total en 2016 au compte 2151 (réseaux de voirie). Publié en 2014 par le comité national de fiabilité des comptes locaux, le guide des opérations d'inventaire indique toutefois que « *le montant des voies apparaissant à la balance des comptes peut figurer en une seule ligne et sous un numéro d'inventaire unique, tant à l'inventaire de l'ordonnateur qu'au fichier des immobilisations et à l'état de l'actif du receveur municipal* »¹⁴. Il ressort cependant des procès-verbaux des délibérations du conseil municipal que le tableau des voies communales a été mis à jour en 2015 et actualisé en 2016.

Il apparaît donc en substance que les écritures encore en cours d'ajustement à la clôture de l'exercice 2016 ne se prêtent que de manière imparfaite à l'analyse de la situation financière de la commune du fait, notamment, des reports successifs de charges et de produits de fonctionnement d'un exercice sur l'autre et en raison, également, du montant non négligeable pour le bilan comptable d'un solde juridiquement contestable de dépenses à répartir sur plusieurs exercices.

¹² Instruction comptable M.14, tome 1, titre 1, chapitre 2 relatif au fonctionnement des comptes.

¹³ Installations d'une valeur brute de 10 994 195 € au bilan de l'exercice 2016, le ratio de 23 % étant obtenu en rapportant les immobilisations en cours à cette valeur.

¹⁴ Guide des opérations d'inventaire, comité national de fiabilité des comptes locaux, juin 2014.

3 SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

3.1 Les tensions affectant le bilan du budget principal au 31 décembre 2016

Les capitaux laissés disponibles par la couverture financière du patrimoine immobilisé et de l'ensemble des emplois durables atteignent 213 043 € le 31 décembre 2016 dans le bilan du budget principal¹⁵. Même si ce fonds de roulement n'est pas, alors, appelé à être mobilisé par les restes à réaliser de la section d'investissement qui atteignent, en effet, 217 625 € en recettes contre 199 759 € en dépenses, il ne correspond qu'à 16 jours de dépenses non exceptionnelles de fonctionnement décaissées au cours de l'exercice clos¹⁶. Cette marge n'offre qu'une sécurité financière limitée si l'on considère que le compte au Trésor n'est en moyenne soutenu qu'une fois par mois par le versement par l'Etat d'un douzième du produit annuel de la dotation globale de fonctionnement et d'un douzième également du produit total des taxes directes locales voté par le conseil municipal. Or, le solde de ce compte au Trésor ne correspond au terme de l'exercice 2016 qu'à 12 jours de décaissements¹⁷ avec le concours d'un crédit de trésorerie de 300 000 € sans lequel un découvert de 48 432 € serait, sinon, apparu¹⁸.

Il s'avère que la commune aurait pu maintenir une trésorerie positive de 139 917 € sans un tel crédit si ses créances amiables et contentieuses non douteuses exigibles de personnes privées avaient été apurées¹⁹ sachant qu'à la clôture de l'exercice 2016, la trésorerie passive²⁰ en provenance des budgets annexes n'entre que pour 8 % dans la composition des facteurs de besoin en fonds de roulement. Les opérations de régularisation déjà relevées dans l'analyse préalable de la qualité de l'information comptable intéressent également la gestion des droits à court terme dans la mesure où un procédé de prélèvement automatique des créances communales a été mis en place pour 130 usagers des services publics, alors que le paiement de la cantine, de la garderie et des cours de l'école de musique peut, quant à lui, être effectué en ligne. Ces modes de paiement numérisés sont, par ailleurs, complétés par l'organisation de phases de recouvrement précontentieuses à l'encontre des débiteurs retardataires, sachant qu'au 31 décembre 2015, un stock de 2 162 créances restait en attente de recouvrement depuis plus de 24 mois²¹. L'ensemble des arriérés d'une valeur de 103 000 € n'a pu être ramené à 59 000 € au terme de l'exercice 2016 que moyennant l'engagement de procédures de recouvrement

¹⁵ Ces capitaux représentent le fonds de roulement. Compte tenu de leur importance et de la durée de leur étalement, les charges à répartir sur plusieurs exercices (compte 4818) ont été incluses dans les emplois durables qui se trouvent ainsi augmentés de 103 679,36 € au terme de l'exercice 2016.

¹⁶ Ces dépenses ainsi qualifiées de réelles représentent la somme des achats (comptes 60, 61 et 62), des dépenses brutes de personnel (compte 64), des dépenses diverses (compte 65) et des intérêts des emprunts et de la ligne de crédit de trésorerie (comptes 66111 et 6615). Le ratio de 16 jours de dépenses est obtenu en rapportant le fonds de roulement de 213 043 € à ces dépenses réelles et non exceptionnelles de fonctionnement qui ont atteint 4 846 949 € le 31 décembre 2016, le résultat de ce rapport étant multiplié par une durée conventionnelle d'exercice de 365 jours de manière à être converti en nombre de jours de dépenses.

¹⁷ Soit un solde de 251 567,79 € le 31 décembre 2016 rapporté aux décaissements de l'exercice 2016 d'un montant total de 7 786 733,24 €, le résultat de ce rapport étant également multiplié par une durée conventionnelle d'exercice de 365 jours.

¹⁸ Soit un solde de 251 567,79 € qui se transforme en un découvert de 48 432,21 € une fois retranchés les 300 000 € de crédit de trésorerie.

¹⁹ Soit un découvert de 48 432,21 € sans crédit de trésorerie comblé par le recouvrement des 154 934,04 € de créances amiables et contentieuses non douteuses du compte 411 et par le recouvrement des 33 415,13 € de créances amiables et contentieuses du compte 4672.

²⁰ Une trésorerie passive se manifeste lorsque les décaissements sont supérieurs aux encaissements.

²¹ Source : receveur municipal.

contentieux privilégiant, dans un premier temps, la saisie de rémunérations ou d'avoirs bancaires, ce que permet ici l'autorisation générale de poursuites accordée par l'ordonnateur au comptable. Il revient à la commune de poursuivre, en étroite concertation avec ce dernier, les efforts de rationalisation ainsi engagés.

Reste que le cycle court d'exploitation influence également l'équilibre financier du bilan en raison des dettes à court terme en instance de règlement. Aussi apparaît-il que si toutes les créances à court terme non douteuses et toutes les dettes immédiatement exigibles avaient ensemble été soldées, la commune aurait disposé de 178 609,13 € de disponibilités courantes sans avoir à mobiliser un crédit de trésorerie dont l'ancien maire regarde toutefois le coût comme dérisoire²². Ainsi recalculées pour les besoins de l'analyse, les disponibilités courantes ne correspondent toutefois encore qu'à 8 jours de décaissements. Cette faible marge de sécurité sans aucune dette ni créance à court terme pour interférer dans les calculs confirme que le bilan comptable est, en réalité, insuffisamment soutenu par le fonds de roulement.

Ce facteur de vulnérabilité révèle en définitive que le bilan ne dispose pas de financements suffisamment stables pour éviter la mobilisation de crédits de trésorerie, ce qui complique d'autant plus la gestion que le remboursement des emprunts déjà mobilisés pèse de manière significative sur les comptes.

3.2 Les tensions provoquées dans le budget principal par le service de la dette à long terme

En dépit d'un effort de désendettement qui a permis de réduire les emprunts de près de 8 % entre 2014 et 2016, le budget communal principal subit un effet de ciseaux provoqué au terme de l'exercice 2016 par le poids persistant de la dette à long terme et la relative étroitesse de l'épargne de gestion courante. Le maire met en parallèle la baisse de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat et la réduction de l'affectation des excédents de fonctionnement au financement de l'investissement. Son prédécesseur évoque pour sa part un effondrement de l'épargne de gestion courante, ce que met en lumière l'analyse rétrospective depuis l'exercice 2014, période au cours de laquelle la commune bénéficiait ainsi d'une capacité d'autofinancement de 804 164 € préalablement à la prise en charge de l'annuité en capital des emprunts contre 326 732 € en 2015. Cette épargne brute s'est toutefois redressée en 2016 en remontant à 439 255 €. Les données comparatives conduisent, quant à elles, à constater une dette de 942 € par habitant le 31 décembre 2016 contre 710 € en moyenne à l'échelon départemental dans les communes au profil démographique similaire²³. Il n'est pourtant pas tenu compte dans ces données de l'endettement du budget annexe dédié à la salle Hélianthe qui porte finalement l'encours de dette consolidé à plus de 107 % de l'ensemble des recettes de fonctionnement réalisées par tous les budgets communaux. Le maire souligne que le choix a été fait depuis une vingtaine d'années d'offrir des services publics étendus (cinéma, crèche, salle de congrès ou, encore, école de musique) dont la fréquentation est en constante progression mais avant même que ne soit prise en charge l'annuité en capital des emprunts, l'épargne brute de 439 255 € dégagée en 2016 par le budget principal de la commune ne correspond qu'à 78 €

²² Soit un découvert de 48 432,21 € sans le crédit de trésorerie de 300 000 €, comblé par le recouvrement de 375 361,09 € de créances non douteuses exigibles de personnes privées ou publiques, l'encaisse ainsi obtenue étant diminuée de 148 319,75 € de dettes immédiatement exigibles de la commune.

²³ Communes de 5 000 à 9 999 habitants relevant d'un organisme de coopération intercommunale imposant seul les entreprises.

par habitant quand les communes comparables du département disposent en moyenne, de leur côté, de 175 € par habitant²⁴.

Les tensions financières ainsi nécessairement générées par le service de la dette se concrétisent en 2016 dans ce budget principal par l'abaissement de l'épargne de gestion courante à 56 812 € après la prise en charge de cette annuité, une telle marge ne correspondant alors qu'à 4 jours de recettes non exceptionnelles de fonctionnement²⁵. Après neutralisation des reports en 2016 des charges et des produits de l'exercice 2015, réintroduction des charges et des produits de l'exercice 2016 reportés en 2017 et neutralisation, enfin, des mouvements exceptionnels étrangers aux transferts pour ordre de la section budgétaire d'investissement vers la section de fonctionnement, l'épargne de gestion courante laissée disponible en 2016 par l'annuité en capital se limite finalement à 27 045 € et ne correspond plus qu'à 2 jours de recettes non exceptionnelles de fonctionnement²⁶.

COMPTE DE RESULTAT 2016 EN LECTURE DIRECTE		Compte de résultat après neutralisation des reports 2015, réintroduction des reports 2016 et neutralisation des mouvements exceptionnels (sauf pour ordre)	
COMPTE DE RESULTAT	2016	COMPTE DE RESULTAT	2016
c/70 produit des services et du domaine	651 049 €	Total produits de gestion courante avant retraitement	5 094 430 €
c/71 production stockée	0 €	neutralisation des produits de l'exercice 2015	-16 000 €
c/72 production immobilisée (travaux en régie)	72 712 €	prise en compte des produits 2016 reportés en 2017	16 000 €
c/73 impôts et taxes	3 162 032 €		0 €
c/74 dotations et participations	1 167 929 €		0 €
c/75 autres produits de gestion courante	40 709 €		0 €
c/78 reprises sur amortissements et provisions	0 €		0 €
Total produits de gestion courante	5 094 430 €	Total produits de gestion courante	5 094 430 €
c/60 achats	562 242 €	Total charges de gestion courante avant retraitement	4 897 723 €
c/61 services extérieurs	374 769 €	neutralisation des charges de l'exercice 2015	-120 000 €
c/62 autres services extérieurs	441 463 €	prise en compte des charges 2016 reportés en 2017	70 000 €
c/63 impôts et taxes	51 036 €		0 €
c/64 charges de personnel	2 475 102 €		0 €
c/65 autres charges de gestion courante	632 603 €		0 €
c/68 dotations aux amortissements des immobilisations	360 508 €		0 €
Total charges de gestion courante	4 897 723 €	Total charges de gestion courante	4 847 723 €
Résultat courant non financier	196 706 €	Résultat courant non financier	246 707 €
c/76 produits financiers	55 €	c/76 produits financiers	55 €
c/66 charges financières	197 783 €	c/66 charges financières	197 783 €
Résultat financier	-197 727 €	Résultat financier	-197 727 €
Résultat courant	-1 021 €	Résultat courant	48 980 €
c/77 produits exceptionnels	220 148 €	c/77 produits exceptionnels	78 514 €
c/67 charges exceptionnelles	61 866 €	c/67 charges exceptionnelles	0 €
Résultat exceptionnel	158 282 €	Résultat exceptionnel	78 514 €
Résultat net comptable	167 261 €	Résultat net comptable	127 494 €
c/68 dotations aux amortissements des immobilisations	360 508 €	c/68 dotations aux amortissements des immobilisations	360 508 €
c/7768 neutralisation amortissement subventions	74 593 €	c/7768 neutralisation amortissement subventions	74 593 €
c/777 subventions invest. transférées	3 921 €	c/777 QP des subventions invest. transférées	3 921 €
c/78 reprises sur amortissements et provisions	0 €	c/78 reprises sur amortissements et provisions	0 €
Capacité d'autofinancement brute	439 255 €	Capacité d'autofinancement brute	409 488 €
c/16 annuité d'emprunt hors renégociation de dette	382 443 €	c/16 annuité d'emprunt hors renégociation de dette	382 443 €
Capacité d'autofinancement nette	56 812 €	Capacité d'autofinancement nette	27 045 €

²⁴ Source : ministère des Finances et des comptes publics, direction générale des Finances publiques. Le calcul de l'épargne par habitant est basé sur une population légale de 5 598 habitants au 1^{er} janvier 2016.

²⁵ Soit une épargne initialement constituée à hauteur de 439 255 € de laquelle est retranchée une annuité en capital d'un montant de 382 443 €, le solde de 56 812 € représentant la capacité d'autofinancement nette du budget principal à la clôture des comptes de l'exercice 2016. Cette capacité d'autofinancement nette est rapportée à 5 094 430 € de recettes non exceptionnelles de fonctionnement avant que le résultat de ce ratio ne soit multiplié par une durée conventionnelle d'exercice de 365 jours de manière à convertir la valeur de l'autofinancement en nombre de jours de recettes.

²⁶ Soit une capacité d'autofinancement nette de 27 045 € rapportée à 5 094 430 € de recettes non exceptionnelles de fonctionnement, le résultat de ce ratio étant à son tour multiplié par 365 jours afin de déterminer la valeur de la capacité d'autofinancement nette en nombre de jours de recettes.

L'analyse a, dans ce contexte, passé en revue les solutions de redressement en commençant par un examen sommaire de la gestion prévisionnelle de la dette pour se concentrer, en dernier lieu, sur les marges de gestion courante encore disponibles.

3.3 Les voies d'amélioration

3.3.1 La gestion prévisionnelle de la dette à long terme du budget principal

Les données de l'exercice 2017 permettent de constater l'émergence de nombreux facteurs incidents dans l'évolution de la dette à long terme.

Le maire indique en effet qu'après les renégociations d'emprunts intervenues en 2014 et l'échec de la même tentative en 2015, la commune a décidé de rembourser 4 prêts par anticipation en 2017 et de les refinancer intégralement sur la base d'un taux d'intérêt unique permettant de réaliser une économie de 89 488,66 € sur 10 ans.

Dans ces conditions, l'analyse prospective s'est bornée à déterminer si le service rénové de la dette à long terme était susceptible de desserrer les tensions initialement exercées sur l'épargne de gestion courante par le remboursement des emprunts. Le raisonnement conduit à cette fin s'est donc appuyé sur une extrapolation du compte de résultat de l'exercice 2016 qui a ainsi été retenu comme une donnée constante après la neutralisation des reports de charges et de produits prenant leur origine en 2015, la neutralisation également des mouvements exceptionnels autres que les transferts de la section budgétaire d'investissement vers la section de fonctionnement²⁷ et la réintroduction, enfin, des charges et des produits reportés en 2017. De la marge dégagée par le compte de résultat ainsi retraité a été rapprochée l'annuité de remboursement du capital des emprunts évaluée pour 2018 par le maire à 430 040 € sans l'emprunt contracté en 2017 et à 444 095,02 € avec.

Cette simulation révèle que dans les deux cas, la nouvelle annuité en capital mobiliserait entièrement une épargne de gestion courante d'un niveau correspondant à celui de l'exercice 2016. Sur cette base, l'annuité intégrant le remboursement de l'emprunt contracté en 2017 provoquerait même, quant à elle, l'apparition d'un déficit d'épargne d'une quinzaine de milliers d'euros :

²⁷ Transferts se composant du reversement au compte de résultat des subventions d'équipement reçues et de la neutralisation comptable, par une recette exceptionnelle, de l'amortissement des subventions d'équipement antérieurement versées.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMPTE DE RESULTAT 2016 EN LECTURE DIRECTE		Compte de résultat 2016 après neutralisation des reports 2015, réintroduction des reports 2016, neutralisation des mouvements exceptionnels (sauf pour ordre) et intégration de l'annuité 2018	
COMPTE DE RESULTAT	2016	COMPTE DE RESULTAT	2016
c/70 produit des services et du domaine	651 049 €	Total produits de gestion courante avant retraitement	5 094 430 €
c/71 production stockée	0 €	neutralisation des produits de l'exercice 2015	-16 000 €
c/72 production immobilisée (travaux en régie)	72 712 €	prise en compte des produits 2016 reportés en 2017	16 000 €
c/73 impôts et taxes	3 162 032 €		
c/74 dotations et participations	1 167 929 €		
c/75 autres produits de gestion courante	40 709 €		
c/78 reprises sur amortissements et provisions	0 €		
Total produits de gestion courante	5 094 430 €	Total produits de gestion courante	5 094 430 €
c/60 achats	562 242 €	Total charges de gestion courante avant retraitement	4 897 723 €
c/61 services extérieurs	374 769 €	neutralisation des charges de l'exercice 2015	-120 000 €
c/62 autres services extérieurs	441 463 €	prise en compte des charges 2016 reportés en 2017	70 000 €
c/63 impôts et taxes	51 036 €		
c/64 charges de personnel	2 475 102 €		
c/65 autres charges de gestion courante	632 603 €		
c/68 dotations aux amortissements des immobilisations	360 508 €		
Total charges de gestion courante	4 897 723 €	Total charges de gestion courante	4 847 723 €
Résultat courant non financier	196 706 €	Résultat courant non financier	246 707 €
c/76 produits financiers	55 €	c/76 produits financiers	55 €
c/66 charges financières	197 783 €	c/66 intérêts emprunts en 2018	178 629 €
Résultat financier	-197 727 €	Résultat financier	-178 573 €
Résultat courant	-1 021 €	Résultat courant	68 134 €
c/77 produits exceptionnels	220 148 €	c/77 produits exceptionnels	78 614 €
c/67 charges exceptionnelles	61 866 €	c/67 charges exceptionnelles	0 €
Résultat exceptionnel	158 282 €	Résultat exceptionnel	78 514 €
Résultat net comptable	157 261 €	Résultat net comptable	146 648 €
c/68 dotations aux amortissements des immobilisations	360 508 €	c/68 dotations aux amortissements des immobilisations	360 508 €
c/7768 neutralisation amortissement subventions	74 593 €	c/7768 neutralisation amortissement subventions	74 593 €
c/777 subventions invest. transférées	3 921 €	c/777 subventions invest. transférées	3 921 €
c/78 reprises sur amortissements et provisions	0 €	c/78 reprises sur amortissements et provisions	0 €
Capacité d'autofinancement brute	439 255 €	Capacité d'autofinancement brute	428 642 €
c/16 annuité d'emprunt hors renégociation de dette	382 443 €	c/16 annuité d'emprunt comme en 2018*	444 096 €
Capacité d'autofinancement nette	56 812 €	Capacité d'autofinancement nette	-15 453 €

* Source : commune de La Crèche

Ce risque de tension est par ailleurs corroboré par deux projets d'investissement sachant que le premier atteindrait 1 457 340 € selon le chiffrage effectué par le maire après déduction des subventions espérées. L'ordonnateur précise que le second projet serait, quant à lui, réalisé entre 2018 et 2022-2023 mais le tableau d'amortissement des emprunts qu'il joint également à sa réponse révèle que sans tenir compte de l'emprunt contracté en 2017 ni de celui que requerrait le premier projet, l'annuité de remboursement des capitaux empruntés dépasserait encore 400 000 € en 2023.

La poursuite de ces projets, doit, par conséquent, être conduite avec la plus grande prudence.

L'annuité de remboursement des emprunts se révélant ainsi difficilement compressible, l'analyse s'est attachée à rechercher les marges de nature à renforcer l'épargne de gestion courante.

3.3.2 Les marges de gestion courante

3.3.2.1 Les marges financières offertes par les recettes de fonctionnement

En dépit des incertitudes que peut susciter le report de la prise en charge de certains produits de fonctionnement sur l'exercice suivant, le compte de résultat regroupant l'ensemble des budgets communaux à caractère administratif révèle clairement au 31 décembre 2016 que la gestion courante est mécaniquement sensible aux évolutions des dotations de fonctionnement

enregistrées au compte 74 et dont la part dans les recettes encaissées²⁸ dépasse, en effet, 20 %. Or, cet apport trouve pour l'essentiel son origine dans la dotation forfaitaire de fonctionnement versée par l'Etat qui, pour la seule période analysée, s'est abaissée de plus de 39 % entre 2014 et 2016, en application des dispositions de l'article L. 2334-7-3 du code général des collectivités territoriales relatives à la résorption des déficits publics.

Dans ce contexte, le centre de gravité des ressources de gestion courante se situe clairement dans le périmètre des produits fiscaux qui représentent déjà en 2016, en l'état des écritures, 60 % des recettes encaissées.

La commune, qui n'impose que les ménages²⁹, tire visiblement avantage de son essor démographique dans la mesure où la base d'imposition de la taxe d'habitation a progressé de 4,49 % entre 2014 et 2015 quand celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties s'est, de son côté, valorisée de 3,07 % au cours de la même période³⁰, ce qui se situe ainsi très nettement au-delà du coefficient forfaitaire de revalorisation fixé à 1,009 (soit 0,9 %) par la loi de finances. Cet effet positif de base est susceptible d'être amplifié par trois projets de lotissements d'initiative privée pouvant accueillir 97 constructions selon le maire. Des éléments favorables au calcul de la taxe foncière sur les propriétés bâties ont également été relevés dès l'année 2013 avec une forte proportion de plus de 57 % de résidences principales équipées de 5 pièces au moins et une population communale alors composée de près de 74,7 % de propriétaires contre 57,4 % en France métropolitaine³¹.

En dépit de cet environnement favorable, l'application aux bases brutes des taxes directes locales des taux moyens d'imposition en vigueur à l'échelon national n'offre encore en 2015 à la commune qu'un potentiel fiscal de 800,96 € par habitant contre 904,65 € en moyenne à l'échelon national dans les communes de 5 000 à 9 999 habitants relevant d'un organisme de coopération intercommunale imposant seul les entreprises³². S'il est vrai que le positionnement de la commune au début de cette strate démographique peut la désavantager dans une comparaison de cette nature, les mesures décidées par le conseil municipal sont susceptibles de corriger ce qui se révèle ici, en dernière analyse, comme un effet négatif de base.

L'assemblée délibérante a, en effet, ramené du taux maximum de 15 % en 2015 au taux minimum de 10 % en 2017 l'abattement général appliqué à la base d'imposition de la taxe d'habitation, ce qui a peu d'équivalent, selon le maire, dans le département et relaie, en tout cas, nécessairement la progression des bases brutes d'imposition. Cette progression se fait par ailleurs nettement sentir sur la base nette d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui, en l'absence d'exonérations facultatives instituées par le conseil municipal³³, est

²⁸ Recettes dites réelles par opposition aux recettes d'ordre telles que celles qui, par exemple, permettent de constater la dépréciation d'un élément de patrimoine afin d'en préparer le renouvellement.

²⁹ Les entreprises sont imposées par l'organisme de coopération intercommunale.

³⁰ Source : ministère de l'Intérieur, direction générale des Collectivités locales.

³¹ Source : Insee, les personnes recensées pour le calcul de ce ratio étant propriétaires de leur résidence principale.

³² Source : ministère de l'Intérieur, direction générale des Collectivités locales, fiche de calcul de la dotation globale de fonctionnement versée en 2016 par l'Etat ; potentiel fiscal calculé en application des dispositions de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales après adjonction de divers produits dont celui de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par l'organisme de coopération intercommunale.

³³ Selon les données centralisées par le ministère des Finances et des comptes publics, les seules exonérations recensées sont celles qui sont instituées de droit mais peuvent être supprimées par une délibération du conseil municipal.

passée de 1 151 € par habitant en 2015 à 1 230 € en 2016 pour se rapprocher ainsi très sensiblement de la moyenne nationale de 1 238 € par habitant³⁴.

Le conseil municipal a également fait porter son intervention sur les taux d'imposition qui ont, en effet, été progressivement augmentés ainsi qu'en atteste, notamment, le recensement des données de 2014 à 2016. Au terme de cette période, les taux en vigueur se maintiennent tous, néanmoins, en deçà des moyennes, à l'exception du taux de la taxe d'habitation qui, après avoir atteint 14,81 %, reste certes inférieur à celui des communes avoisinantes mais dépasse le taux de 14,64 % pratiqué en moyenne dans l'ancienne région Poitou-Charentes par les communes de 5 000 à 9 999 habitants réunies au sein d'un organisme de coopération intercommunale imposant seul les entreprises³⁵.

Une fois réunis, les taux communaux et intercommunaux d'imposition de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties restent, quant à eux, inférieurs en 2016 aux moyennes départementale, régionale et nationale. Dans ces conditions, selon les dernières données comparatives connues lors de l'analyse de la situation, les taxes directes locales ont, au total, été localement mobilisées à hauteur de 105,1 % de leur potentiel en 2015 contre 112,4 % en moyenne à l'échelon national dans les communes de 5 000 à 9 999 habitants relevant de la même organisation fiscale communautaire.

La correction par les taux d'imposition des contraintes enserrant encore les bases brutes d'imposition des ménages implique toutefois un effort conséquent pour le contribuable local. Des marges de manœuvre sont en principe autorisées par la progression du revenu fiscal moyen par foyer qui a, en effet, atteint 27 127 € en 2015 contre 23 346 € dans les communes du département appartenant au même groupe démographique de comparaison, avant de passer à 28 049 € en 2016 alors que la moyenne départementale se maintient à cette période à 23 810 €³⁶. Une attention particulière doit toutefois être accordée au salaire net horaire moyen qui a pu être évalué en 2013 à 13,9 € dans le périmètre de la commune contre 14,3 € en France métropolitaine, cet écart défavorable trouvant visiblement son origine dans le salaire net de 22,9 € alors reçu par les cadres, les professions intellectuelles supérieures et les chefs d'entreprises salariés quand la moyenne se situe à 25,5 € à l'échelon national³⁷. Les arbitrages fiscaux doivent, enfin, intégrer la part significative de 27,5 % prise en 2013 par les pensions de retraite dans la formation des revenus de la population communale³⁸. Le maire indique que la municipalité est attentive à ces données mais il affirme sa volonté de maintenir la pression fiscale. La maîtrise des dépenses de fonctionnement revêt, dans ces conditions, un intérêt particulier.

3.3.2.2 Les marges financières associées aux dépenses de fonctionnement

L'architecture des dépenses de fonctionnement se révèle relativement peu propice cependant à une intervention sur les coûts de gestion courante dès lors que les charges

³⁴ Source : ministère des Finances et des comptes publics, direction générale des Finances publiques, fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux.

³⁵ Même source.

³⁶ Source : ministère des Finances et des comptes publics, direction générale des Finances publiques, fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux.

³⁷ Source : Insee.

³⁸ Même source.

difficilement compressibles telles que les dépenses de personnel³⁹, les participations financières au fonctionnement des organismes de regroupement intercommunal, dont le maire souligne l'alourdissement en 2017, les intérêts des emprunts ou, encore, les impôts et taxes représentent ensemble près de 60 % des dépenses exposées en 2016 par le budget communal principal ainsi que par les budgets annexes à caractère administratif.

La faible malléabilité de ce groupe de dépenses est assurément renforcée par le poids de la masse salariale qui représente, en effet, 71 % des dépenses difficilement compressibles alors que près de 79 % des rémunérations sont versées à un personnel titulaire de la fonction publique territoriale.

Visible dès l'exercice 2014, l'expansion de cette masse salariale est toutefois restée modérée au cours des exercices les plus récents grâce à des taux annuels de progression de 3,99 % entre 2014 et 2015 et de 2,44 % entre 2015 et 2016 que les prévisions budgétaires de l'exercice 2017 ramènent finalement à 2,34 %. Le contrôle de la masse salariale a été engagé grâce à une politique volontariste de non remplacement des personnels partants ainsi qu'en atteste, dans la filière administrative, la contraction des effectifs de cadres qui passent ainsi de 4 fonctionnaires de catégorie A en 2014 à 3 en 2015 puis à 2 en 2016. Ces efforts que relayait, selon les informations transmises par le maire, le recrutement de personnels intérimaires pour assurer un renfort ponctuel, ont permis de ramener les dépenses de personnel nettes des remboursements effectués de manière croissante par les organismes sociaux, à 479 € par habitant en 2016 contre 526 € à l'échelon national dans les communes de 5 000 à 9 999 habitants relevant d'un organisme de coopération intercommunale imposant seul les entreprises⁴⁰. Les communes du département appartenant à la même strate démographique ont toutefois, de leur côté, contenu leurs dépenses de personnel à 442 € par habitant à la même période et aucune perspective ne se dessine localement à court terme en faveur, à la supposer possible, d'une nouvelle réduction du coût des moyens humains⁴¹. Le maire souligne en effet que si 7 départs à la retraite sont prévus de 2018 à 2020 et 10 de 2021 à 2023, la mise en place des nouveaux rythmes scolaires a entraîné 83 000 € de charges de personnel supplémentaires. Il considère que pour conserver la même qualité de service, il est difficile de ne pas remplacer les départs.

La rationalisation des dépenses de fonctionnement se révèle très subordonnée, dans ce contexte, à la modulation des dépenses théoriquement plus compressibles, ce qu'autorise encore la part de près de 26 % prise par ces charges dans l'ensemble des dépenses non exceptionnelles de fonctionnement des budgets communaux à caractère administratif. Dans ce groupe de dépenses, le principal levier d'intervention est offert par les achats de fournitures et de services qui représentent en effet à eux seuls 93 % des dépenses malléables⁴². La part reliquataire des subventions versées n'est pas négligeable pour autant.

³⁹ Y compris les dépenses rattachables au personnel extérieur (compte 621).

⁴⁰ Source : *ministère des Finances et des comptes publics, direction générale des Finances publiques, fiche d'analyse des équilibres financiers fondamentaux de l'exercice 2016 ; ratio calculé pour une population de 5 604 habitants après déduction des remboursements de charges obtenus des organismes sociaux à la suite d'arrêts de travail.*

⁴¹ Même source.

⁴² Ces achats de fournitures et de services regroupent les dépenses imputées aux comptes 60, 61 et 62 (à l'exception du compte 621 dédié à des dépenses de personnel), l'ensemble des dépenses compressibles incluant en outre les subventions versées (compte 657).

De 2014 à 2016, des économies ont, en effet, d'abord été réalisées grâce à ces subventions qui se sont ainsi réduites de 5,27 %, ce qui n'a finalement été relayé que dans une moindre mesure par l'abaissement de 1,13 % des achats de fournitures (compte 60) et de 0,50 % des achats de services extérieurs (compte 61). Les marges de progrès dans la rationalisation des coûts de gestion paraissent d'autant plus significatives que les achats d'autres services extérieurs (compte 62) se sont, de leur côté, alourdis de 32 % au cours de la même période et sont ainsi venus annuler l'ensemble des économies obtenues dans les autres dépenses théoriquement compressibles. Les charges supplémentaires les plus significatives dans ces autres services extérieurs sont observées dans les rémunérations d'intermédiaires (compte 622), qui s'accroissent de 10 927 € de 2014 à 2016, dans les achats de divers services extérieurs (compte 628) qui augmentent de 27 296 € et dans les publicités et les publications (compte 623) qui s'alourdissent enfin de leur côté de 27 452 €. Le maire explique ces accroissements de charges par le recours à un avocat spécialisé pour le traitement de certains dossiers d'urbanisme (compte 622), par le paiement d'intervenants extérieurs pour la gestion des rythmes scolaires (compte 628) et, enfin, par la mise en place d'une saison culturelle depuis le mois de septembre 2016 (compte 623).

La commune a cependant défini des axes d'intervention qui lui laissent notamment espérer des dépenses de télécommunication resserrées après le renouvellement des contrats correspondants ainsi que des coûts inférieurs de réalisation des travaux neufs grâce, ici, à la mobilisation des compétences internes. Des consommations d'énergie mieux maîtrisées sont également attendues de la poursuite des travaux de rénovation des bâtiments mais l'ancien maire porte son attention sur le poids financier, dans l'immédiat, de l'annuité de remboursement des capitaux empruntés dans le cadre de cette opération. Alors que le maire en fonctions souligne par ailleurs la réalisation d'importants travaux d'entretien grâce à la mobilisation des techniciens de la commune, d'éventuelles solutions externes sont également susceptibles de compléter cette panoplie de mesures.

3.3.2.3 Les solutions externes de gestion courante

L'offre intercommunale de mutualisation des charges se révèle très diversifiée dès lors que la commune est membre d'une communauté de communes et de trois syndicats. Dans ce contexte, l'analyse des solutions de partage s'est attachée à rechercher l'existence d'éventuelles redondances. Ce risque a finalement été évité jusqu'au terme de l'exercice 2016 dans la mesure où le périmètre des interventions intercommunales englobe des domaines qui ne se chevauchent pas tels que la gestion des déchets, l'entretien des rivières, l'entretien de bâtiments, les transports scolaires ou, encore, la desserte en eau potable. L'offre de mutualisation a été plus particulièrement développée dans le domaine des ressources humaines avec la mise place en 2016 d'un service intercommunal alliant la mise en place de plans de formation, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ainsi que la prévention des risques au travail. Ce service intercommunal auquel la commune a adhéré le 22 septembre 2016 n'empiète pas non plus sur le service intercommunal lancé le 1^{er} janvier 2015 en faveur de la gestion du personnel d'assistance aux enseignants, de l'entretien des locaux scolaires et de la réalisation de prestations périscolaires telles que la restauration et la garderie.

La traduction financière de l'ensemble des solutions externes de gestion courante reste toutefois mitigée à la clôture de l'exercice 2016. Une diminution de 10% de l'attribution de

compensation reçue de la communauté de communes est en effet observée entre 2014 et 2016⁴³ après le transfert de plusieurs compétences à cet organisme de regroupement⁴⁴, ce qui a aussi permis à ce dernier de recevoir le produit de la taxe de séjour versée par les hébergeurs installés sur le territoire communal. Or, les participations au financement des syndicats intercommunaux sont en 2016 ensemble supérieures de 36 % au niveau qu'elles avaient atteint en 2014⁴⁵ et les remboursements de frais en provenance de l'organisme de coopération intercommunale se limitent parallèlement en 2016 à moins de 1 % de la masse salariale brute⁴⁶ et à moins de 1 % également des achats de fournitures et de services⁴⁷.

Il ressort de ces chiffres que les solutions extérieures ont également un coût et que la modicité des remboursements de charges obtenus des partenaires publics laisse subsister de larges marges de progrès. Ces données ne permettent toutefois pas de chiffrer les économies que recèlent, notamment, le développement des compétences internes, la gestion prévisionnelle des effectifs et la prévention des accidents du travail au moyen d'instruments de coopération de surcroît récents. Sortent également, pour l'instant, du champ de l'observation comptable les économies d'échelle théoriquement autorisées par l'adhésion, signalée par le maire, de la commune à un service mutualisé d'achats publics dont de meilleures conditions tarifaires sont en effet attendues pour le ravitaillement du restaurant scolaire. La plupart des offres intercommunales étant subordonnées à la libre appréciation des communes, il revient en définitive au conseil municipal d'arbitrer entre les coûts directs ou indirects qu'elles induisent et les gains qui peuvent en être raisonnablement espérés compte tenu des contraintes spécifiques de gestion interne.

⁴³ Le financement du service commun périscolaire prévoit la couverture des charges intercommunales par ce procédé de réfaction.

⁴⁴ Ont ainsi été transférés la gestion des zones d'activités économiques, l'entretien des rivières, l'habitat protégé pour les personnes âgées ou handicapées, le secteur de l'adolescence et de l'action sociale, le service de l'assainissement collectif et non collectif et, enfin, la compétence touristique.

⁴⁵ Evolution des dépenses enregistrées au compte 6554 (contributions aux organismes de regroupement).

⁴⁶ Avant prise en compte des remboursements de charges effectués par les organismes sociaux.

⁴⁷ Remboursements de frais d'un montant de 13 614 € (compte 7087) rapportés à des achats d'un montant total de 1 588 597 € imputés aux comptes 60 (achats de fournitures), 61 (achats des services extérieurs) et 62 (achats d'autres services extérieurs) du budget communal principal et de l'ensemble des budgets annexes à caractère administratif.



Les publications de la chambre régionale des comptes
de Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site
www.ccomptes.fr/nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine
3, place des Grands-Hommes • CS 30059 • 33064 BORDEAUX CEDEX
www.ccomptes.fr