



Le président
KSP GD 190298 CRC

Bordeaux, le 15 mai 2019

à

Dossier suivi par :
Corinne Thomas, greffière de la 3^{ème} section
T. 05 56 56 47 00
Mél. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Monsieur Michel COQ
Maire de la commune de Mazerolles
Mairie – Le bourg

16310 MAZEROLLES

Contrôle n° 2018-0249

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

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 Mazerolles 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 sera transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques de la Charente.

.../...

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 MAZEROLLES (Département de la Charente)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 25 février 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATION	3
INTRODUCTION.....	4
1 LES CARACTERISTIQUES SOCIO-ECONOMIQUES DU TERRITOIRE COMMUNAL	5
1.1 La situation géographique de la commune	5
1.2 Une démographie marquée par l'exode rural.....	6
1.3 Un secteur productif très présent dans l'économie locale	9
1.4 Peu d'emplois salariés sur place	12
1.5 Un parc immobilier privé qui témoigne aussi de l'érosion démographique de la commune.....	15
1.6 Des revenus relativement faibles dans le périmètre de la commune	17
2 L'INSERTION FINANCIERE DE LA COMMUNE DANS SON ENVIRONNEMENT SOCIO-ECONOMIQUE	19
2.1 Des investissements d'envergure achevés depuis déjà quelques années	19
2.2 Le service de la dette demeure très exigeant	19
2.3 Les marges de manœuvre autorisées par les recettes de fonctionnement se révèlent faibles.....	22
2.4 Les marges sont tout aussi limitées dans les coûts de gestion	28
2.5 Appréciation d'ensemble	30

SYNTHÈSE

La commune de Mazerolles se situe à une quarantaine de kilomètres d'Angoulême et de Poitiers et, dans son arrondissement, à une cinquantaine de kilomètres de Confolens. Elle est toutefois plus proche des services administratifs communautaires (communauté de communes Charente-Limousine) qui se sont en effet installés dans une position géographiquement plus centrale à Roumazières-Loubert. La vocation agricole de Mazerolles reste très affirmée au cœur de ce territoire essentiellement rural mais l'intensification de la production est contemporaine d'une longue érosion démographique qui a finalement ramené la population communale à moins de 350 habitants. L'activité économique locale s'appuie donc pour l'essentiel sur le secteur productif, ce qui inclut des entreprises de construction dont certaines ont été récemment accueillies par la commune. Dans ce contexte, c'est une forte proportion d'établissements sans salariés qui anime l'économie de sorte qu'une nette majorité d'actifs occupe un emploi à l'extérieur de la commune. Si le taux de chômage s'est révélé nettement inférieur aux moyennes en 2014 au sortir d'une période économiquement dégradée, la commune abrite aujourd'hui une forte proportion de foyers non assujettis au paiement de l'impôt sur le revenu. Le parc immobilier privé porte la marque de cet environnement. Il laisse encore une place déterminante à des résidences principales de grande envergure mais de construction ancienne. Ce bâti a été transformé en résidences secondaires quand il n'a pas laissé la place à des logements vacants aujourd'hui que le marché de l'immobilier n'est plus soutenu par l'attrait qu'il exerçait naguère sur une clientèle étrangère.

La commune a réalisé des investissements d'envergure en 2013 afin de sécuriser la traversée du centre-bourg. Le remboursement des emprunts reste toutefois très exigeant ainsi qu'en attestent l'étroitesse de l'épargne de gestion courante laissée disponible par l'annuité en capital ainsi que la grande sensibilité du bilan à l'effort de désendettement. Peu de marges s'offrent cependant à la commune pour conforter son épargne en raison de la faible diversification des recettes de fonctionnement, de la baisse de la dotation forfaitaire de fonctionnement versée par l'Etat et en raison également d'un contexte fiscal contraignant. Celui-ci se caractérise en effet par des bases d'imposition étroites et, dans ces conditions, par un potentiel fiscal très vite mobilisé malgré des taux d'imposition contenus. La commune a, dans ce contexte, restreint ses dépenses de fonctionnement de manière significative. Ses marges de manœuvre sont pourtant enserrées par une forte proportion de dépenses difficilement compressibles que les participations financières obligatoires mobilisent plus que dans les communes comparables. A moins que la commune ne dispose d'ici là de recettes exceptionnelles de fonctionnement, le service de la dette est donc appelé à peser de manière significative sur ses comptes jusqu'à son extinction en 2028 si aucun nouvel emprunt n'est contracté.

RECOMMANDATION

COMPTABILITE

FIABILISATION DES COMPTES

Recommandation : Se rapprocher du comptable afin de rétablir la concordance de l'état de la dette annexé au compte administratif et du solde des emprunts dans le compte de gestion de l'exercice correspondant.

[Régularité à mettre en œuvre]

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 Mazerolles de l'exercice 2012 à la période la plus récente.

Conformément à l'article R. 243-1 du code des juridictions financières, l'ouverture du contrôle a été notifiée à Monsieur Michel COQ, maire, par lettre du président de la chambre datée du 25 juin 2018.

L'entretien de début de contrôle a été conduit le 27 juin 2018 avec le maire.

L'entretien préalable à la formulation d'observations provisoires par la chambre, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 13 août 2018 avec l'ordonnateur.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 30 octobre 2018 à l'ordonnateur, qui en a accusé réception le 5 novembre 2018, mais n'y a pas répondu.

Lors de sa séance du 25 février 2019 la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations définitives figurant au présent rapport.

Les investigations se sont fixé pour principal objectif de rechercher les caractéristiques socio-économiques du territoire communal et d'apprécier 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 est située, en Charente, à une quarantaine de kilomètres de Poitiers et d'Angoulême qui exercent ainsi, mais à distance, leur influence croisée. C'est, par ailleurs, à une cinquantaine de kilomètres que se situe Confolens, siège de la communauté de communes de Charente-Limousine. Issu le 1^{er} janvier 2017 de la fusion des communautés de communes du Confolentais et de Haute-Charente, cet organisme de coopération intercommunale regroupe, depuis lors, 62 communes sur un territoire rural de faible densité démographique.

Carte n° 1 : Le périmètre géographique de la communauté de communes de Charente-Limousine



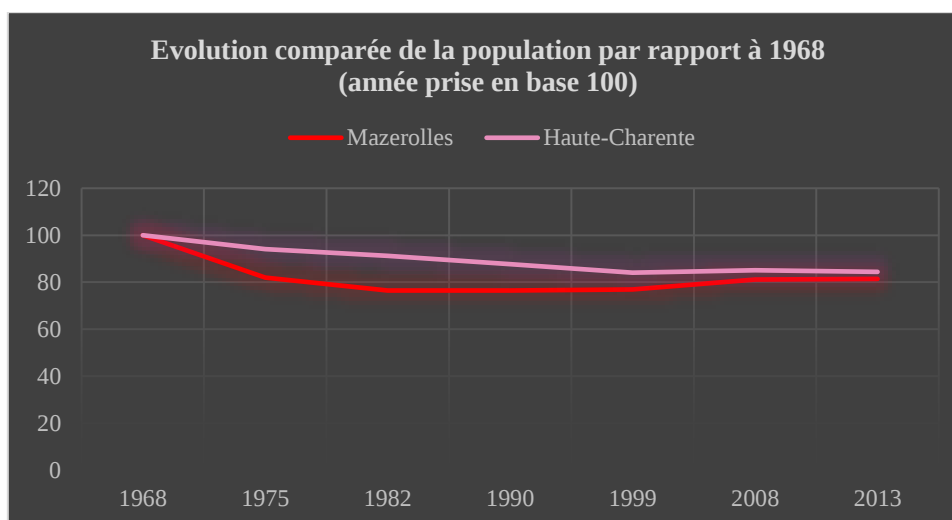
Source : communauté de communes de Charente-Limousine

La commune de Mazerolles se trouvant à la périphérie sud de ce territoire, elle bénéficie de l'installation des services administratifs communautaires à Roumazières-Loubert qui occupe, en effet, une position plus centrale dans cet espace de coopération intercommunale élargi.

1.2 Une démographie marquée par l'exode rural

C'est de longue date que la commune perd des habitants. Elle comptait en effet plus de 1 000 habitants en 1846 quand on en recensait 324¹ en 2014 au terme d'une longue érosion de surcroît plus accentuée que dans le territoire environnant de la Haute-Charente².

Graphique n° 1 : Evolutions démographiques à Mazerolles et en Haute-Charente

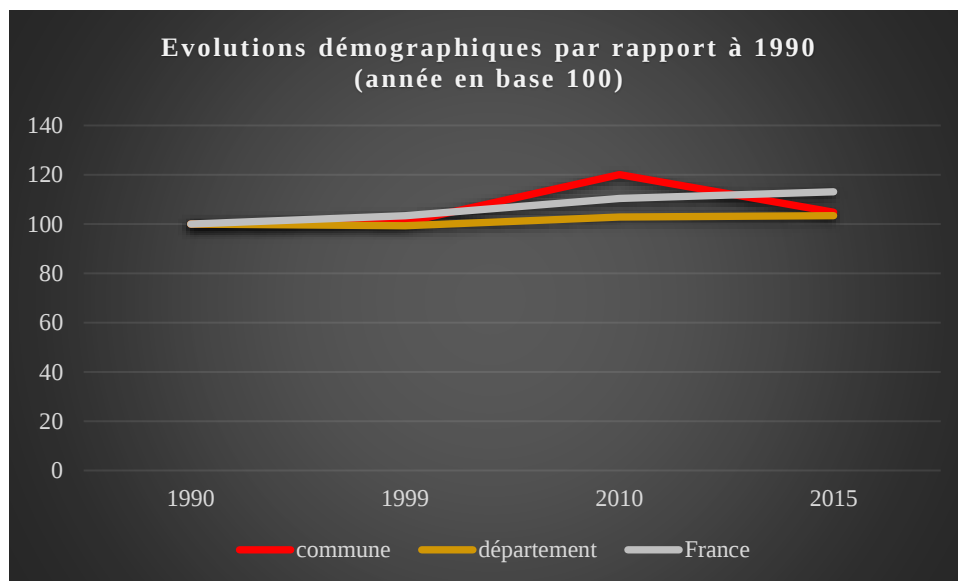


Source : Insee

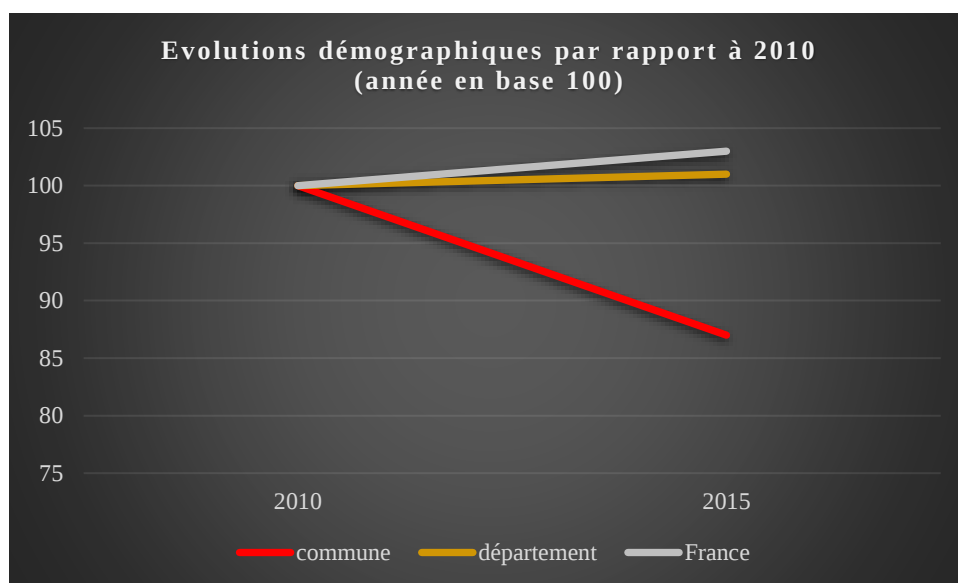
A l'issue d'une période de reprise démographique située entre 1999 et 2010, la commune a subi un nouveau déclin qui la coupe ainsi de la légère croissance observée à l'échelon départemental.

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).

² Même source : les évolutions démographiques ont été analysées en fonction des données statistiques les plus récentes disponibles sur le site de l'Insee lors de la conduite des investigations.

Graphique n° 2 : Evolutions démographiques depuis 1990

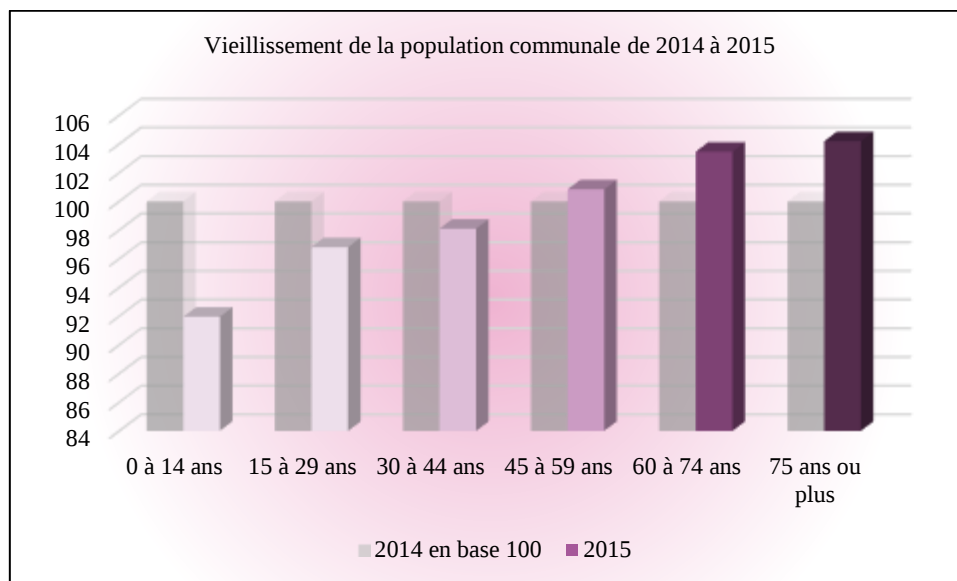
Source : Insee (commune = commune de Mazerolles)

Graphique n° 3 : Evolutions démographiques depuis 2010

Source : Insee (commune = commune de Mazerolles)

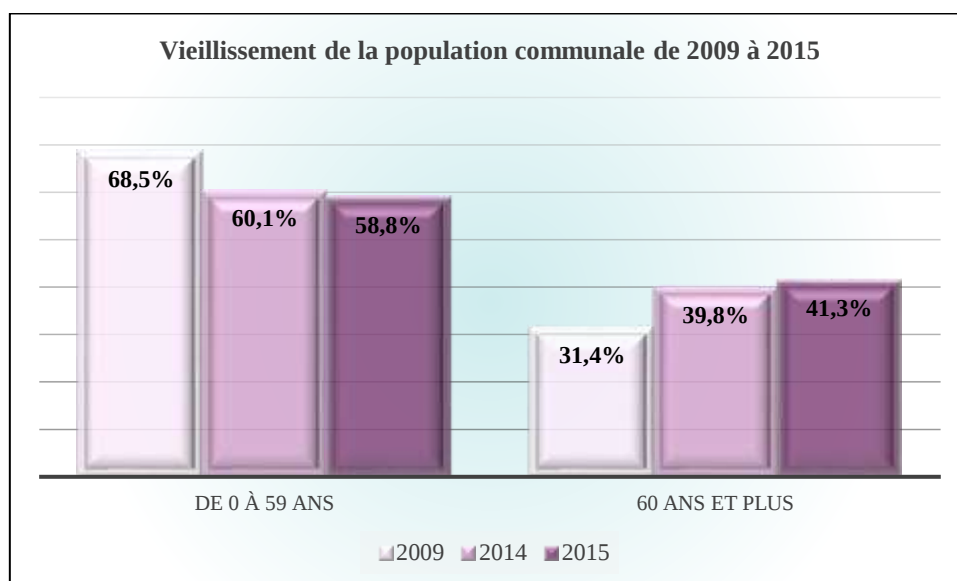
Les érosions démographiques successives ainsi observées sur le territoire communal ont entraîné un vieillissement de la population qui s'est traduit entre 2014 et 2015 en dernier lieu par une progression sensible des personnes âgées de plus de 60 ans. Ces dernières représentent finalement, au terme de ces deux années, plus de 41 % de l'ensemble des habitants.

Graphique n° 4 : Vieillissement



Source : Insee

Graphique n° 5 : Tranches d'âges

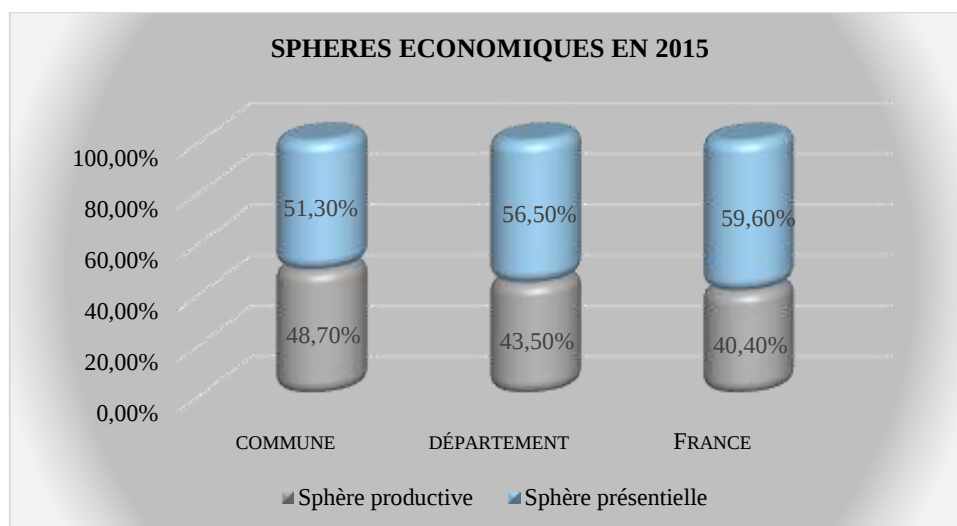


Source : Insee

1.3 Un secteur productif très présent dans l'économie locale

La sphère productive³ de l'économie locale a occupé en 2015 près de 49 % des établissements⁴ actifs contre 43,5 % en moyenne dans le département et moins de 41 % sur le plan national.

Graphique n° 6 : Composantes de l'économie locale



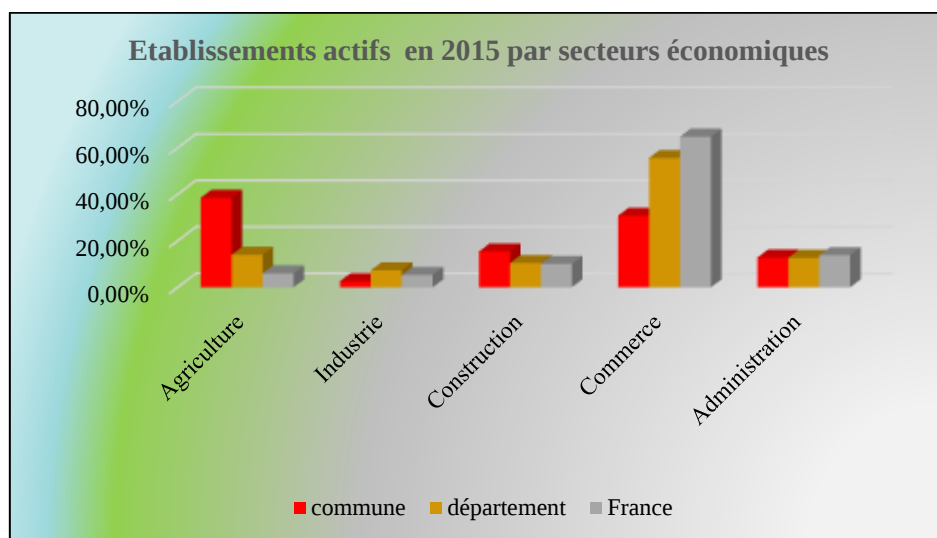
Source : Insee

C'est dans le secteur agricole qu'est intervenu en 2015 le plus grand nombre d'établissements actifs, ce qui désigne ainsi clairement la vocation économique du territoire communal.

³ Les activités productives réalisent des biens majoritairement consommés hors de la zone de fabrication alors que les activités présentielles 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).

⁴ L'établissement est une unité de production géographiquement individualisée et qui réalise des biens ou des services (source : Insee).

Graphique n° 7 : Etablissements actifs sur le territoire communal

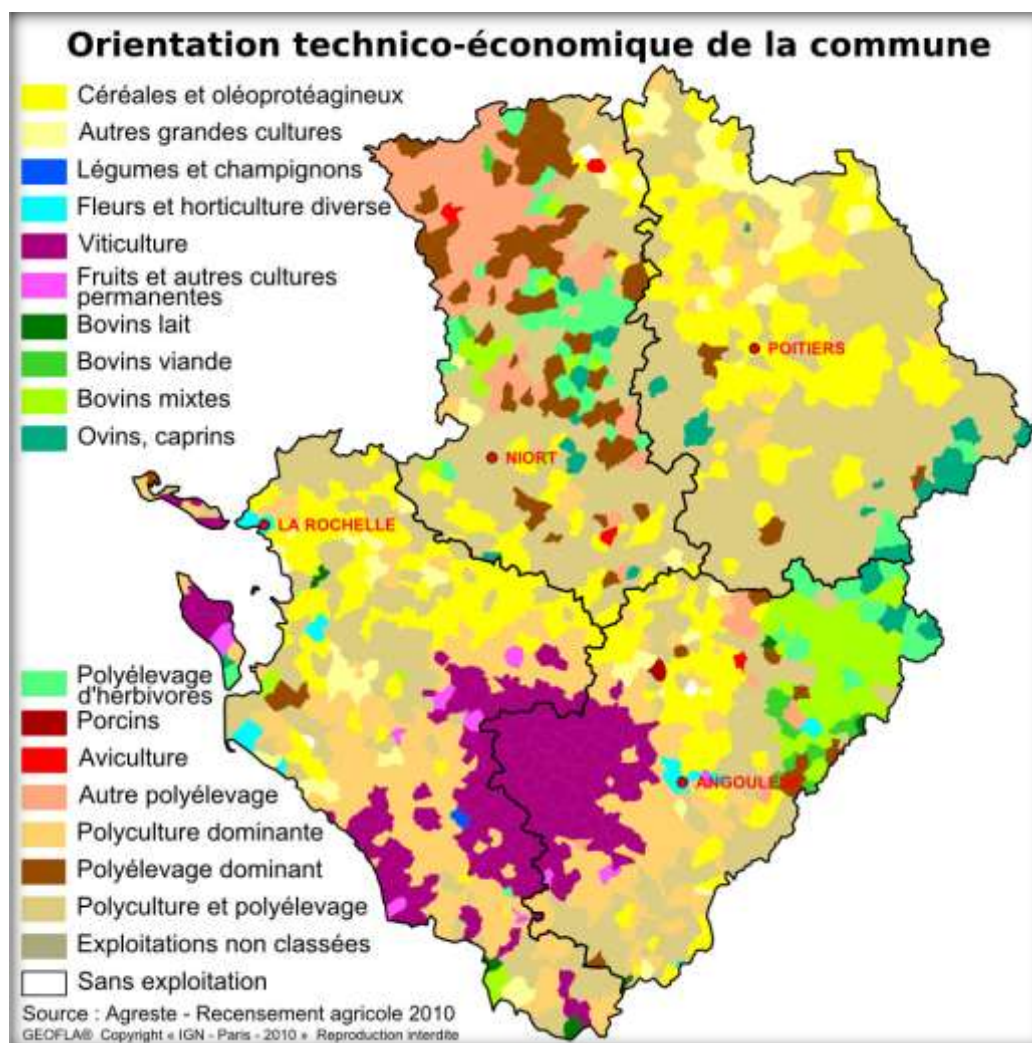


Source : Insee

Mazerolles appartient précisément, au nord-est d'Angoulême, à une région d'élevage de bovins mixtes⁵.

⁵ Animaux élevés pour leurs aptitudes laitières et bouchères.

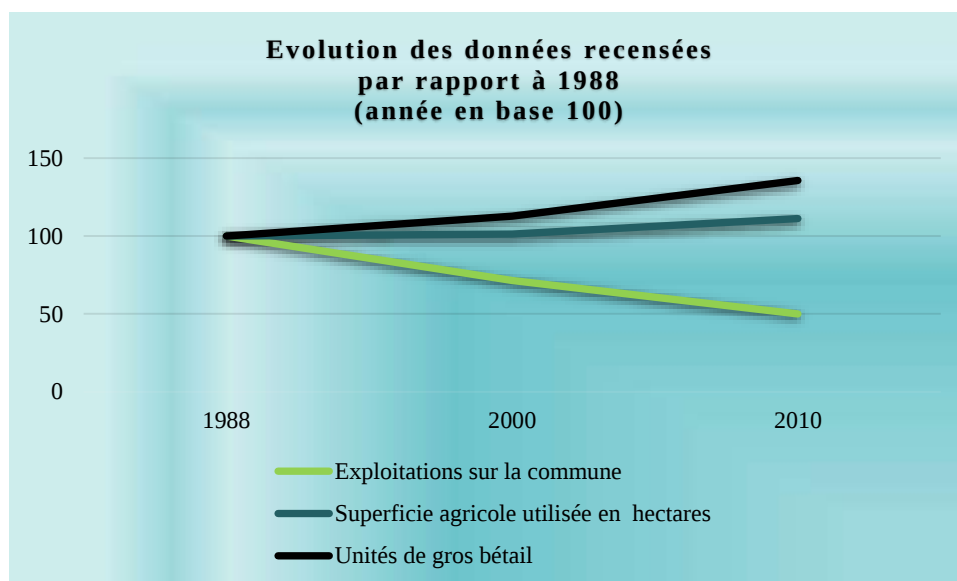
Carte n° 2 : Compétences agricoles en Charente dans les différentes communes du territoire



Les activités agricoles développées sur le territoire communal n'ont pas échappé au processus d'intensification engagé en 1960 et 1962 par les lois d'orientation agricole. Il apparaît ainsi que le nombre d'exploitations agricoles est passé de 42 en 1988 à 21 en 2010 quand la superficie agricole utilisée (SAU) est parallèlement passée de 1 006 à 1 119 hectares et le bétail de 1 256 à 1 704 têtes⁶.

⁶ Source : ministère de l'agriculture, Agreste, recensement agricole en 2010.

Graphique n° 8 : Recensement Agricole



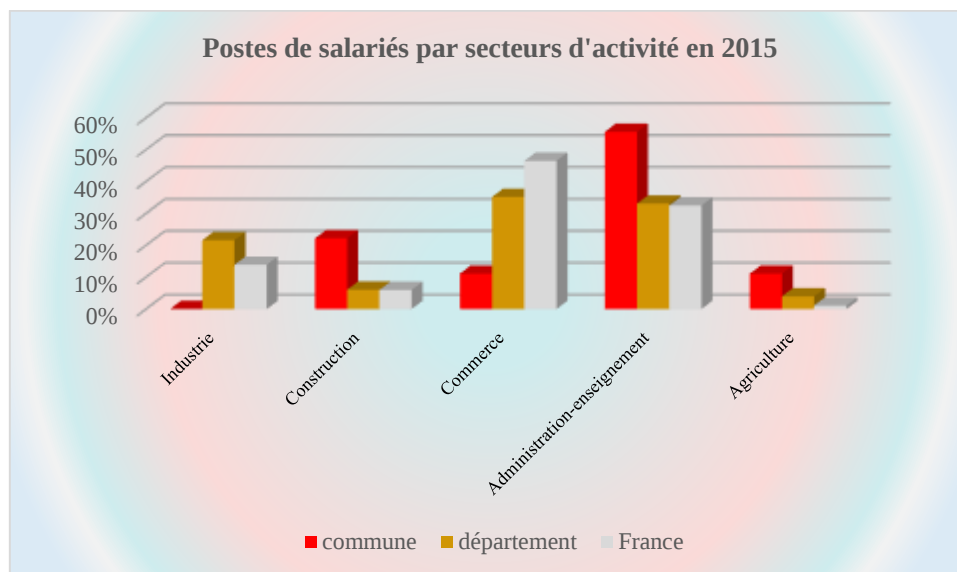
Source : ministère de l'agriculture, Agreste, recensement 2010

Cette concentration de la production n'a pu que favoriser l'érosion démographique précédemment décrite.

1.4 Peu d'emplois salariés sur place

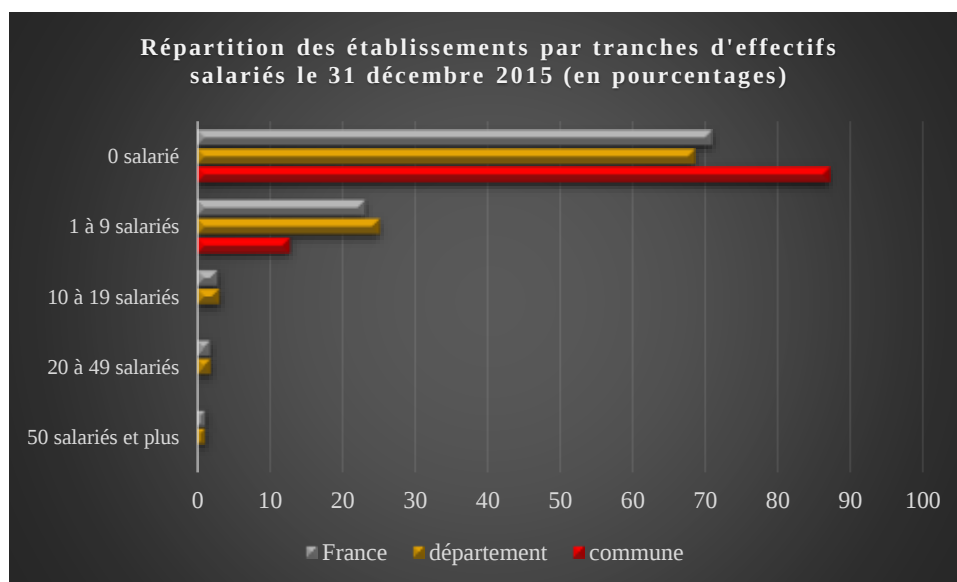
Les emplois salariés se regroupent dans le secteur global de l'administration et de l'enseignement⁷ et, dans une moindre mesure, dans les entreprises de construction dont certaines se sont récemment installées sur le territoire communal.

⁷ Administration municipale et école élémentaire.

Graphique n° 9 : Emplois salariés sur le territoire communal

Source : Insee

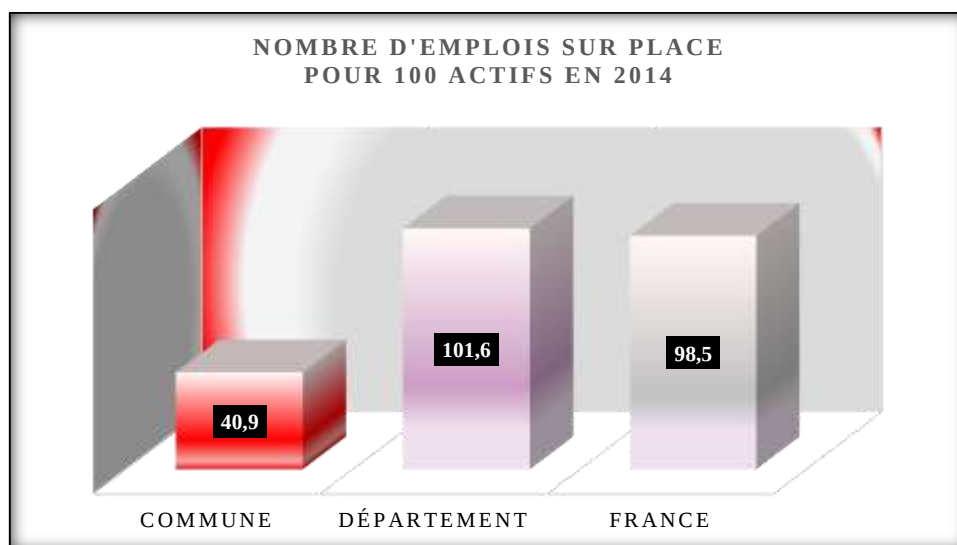
Le territoire communal abrite en réalité plus de 87 % d'établissements sans salarié contre 69 % dans le département et 71 % en France. Ces disparités s'expliquent par la place prééminente de l'agriculture dans l'économie locale même si les exploitations fournissent sur place plus d'emplois salariés qu'en moyenne dans le département et à l'échelon national.

Graphique n° 10 : Strates d'effectifs salariés sur le territoire communal

Source : Insee

Au total cependant, moins de 41 emplois sont disponibles pour 100 actifs dans le périmètre de la commune quand le territoire national en offre en moyenne sur place 98,5 et le département 101,6.

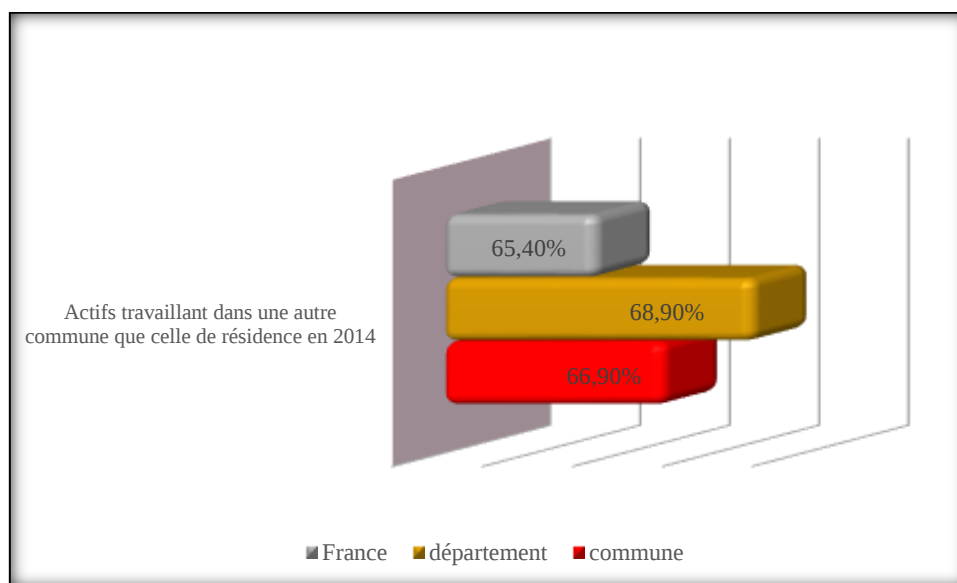
Graphique n° 11 : Emplois sur place



Source : Insee

Dans ces conditions, près de 67 % de la population communale active s'est trouvée dans l'obligation d'occuper un emploi à l'extérieur de son lieu de résidence, ce qui se révèle supérieur à la moyenne nationale sachant que le département se caractérise de son côté par une plus forte proportion de déplacements de cette nature.

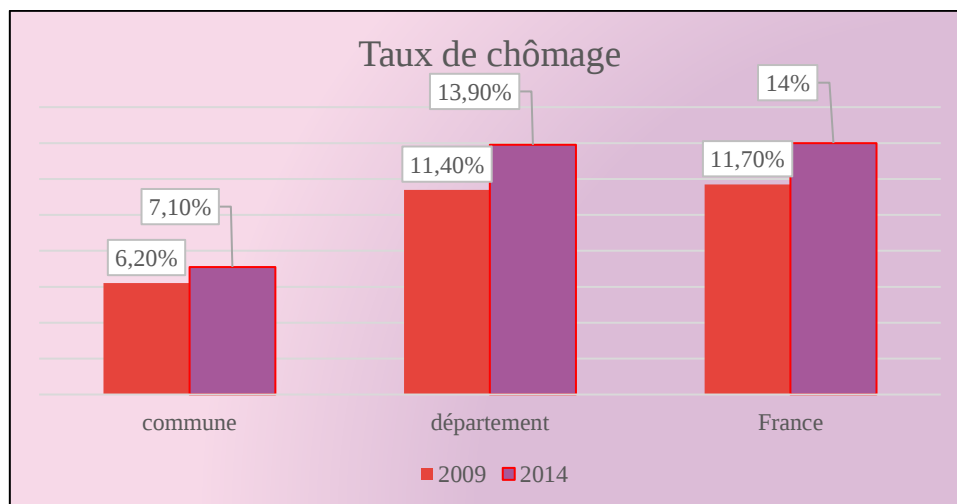
Graphique n° 12 : Influence des bassins d'emplois extérieurs



Source : Insee

Au sortir en 2014 d'une période marquée par une crise économique d'envergure internationale, le taux de chômage⁸ s'est localement moins dégradé qu'en France et dans le département et il s'est maintenu très en deçà des moyennes enregistrées dans ces deux périmètres de comparaison. La forte proportion d'établissements sans salarié sur le territoire communal n'est pas étrangère à cette situation en apparence favorable.

Graphique n° 13 : Taux de chômage comparés en 2009 et 2014



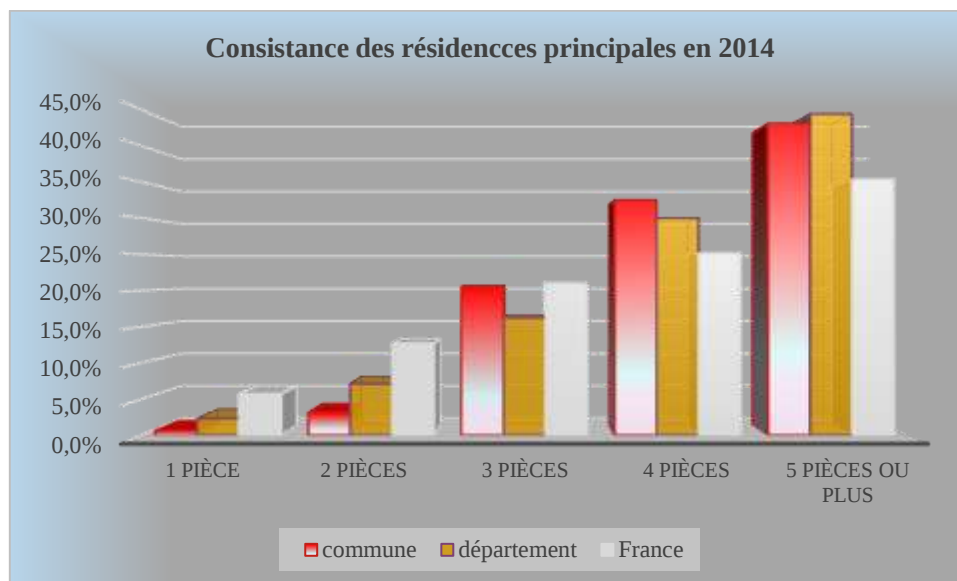
Source : Insee

La commune considère que les secteurs de l'agriculture et de la construction dont dépend très largement l'économie locale sont dans une situation plutôt satisfaisante par rapport à ce qui est observé dans d'autres communes.

1.5 Un parc immobilier privé qui témoigne aussi de l'érosion démographique de la commune

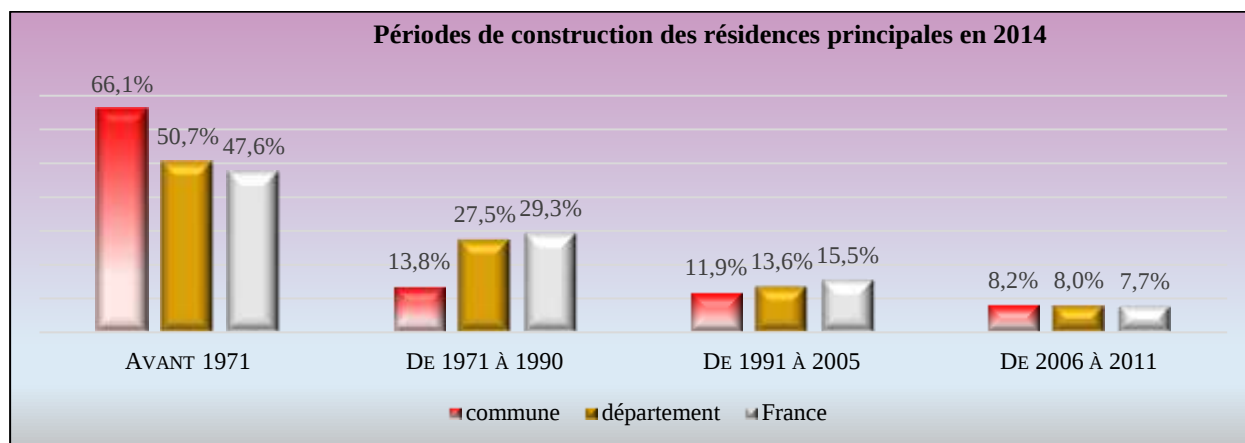
Ce parc se caractérise en premier lieu par de fortes proportions de résidences principales dotées de 4 pièces, voire de 5 pièces ou plus, en comparaison des ratios calculés à l'échelon national.

⁸ 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° 14 : Comparaison des parcs immobiliers privés

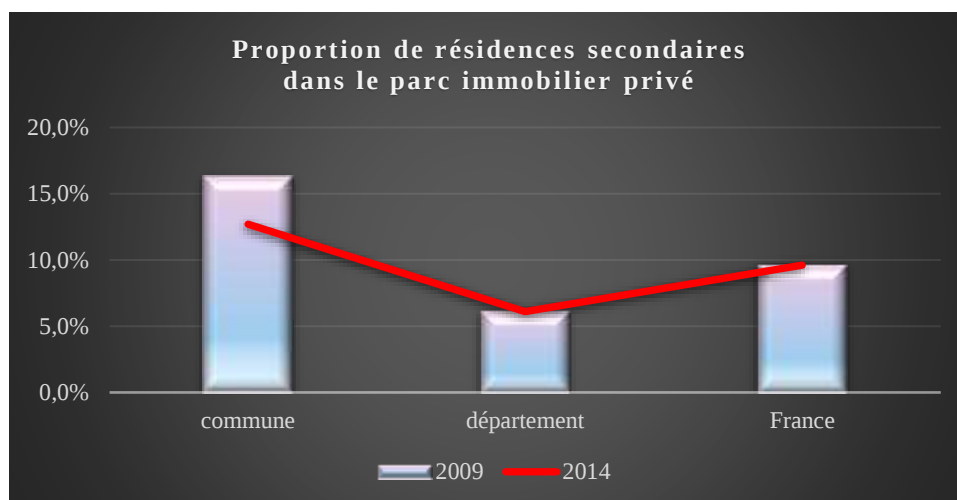
Source : Insee

La commune indique que ces maisons de grande taille ont autrefois accueilli plusieurs générations. Elles portent effectivement la marque d'une organisation sociale antérieure si l'on observe que plus de 66 % de résidences principales ont été construites avant 1971 contre 51 % dans le département et 48 % sur le territoire national.

Graphique n° 15 : Périodes de construction

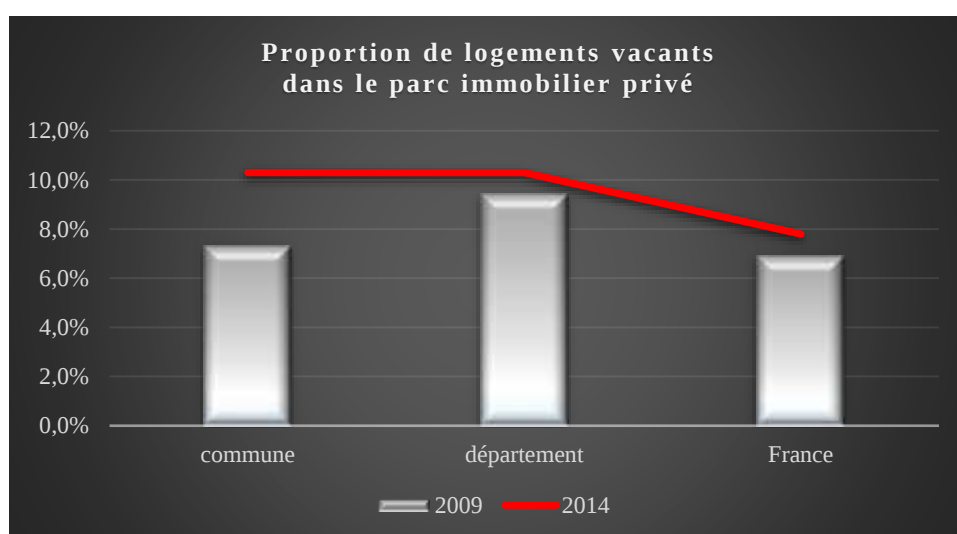
Source : Insee

La commune indique que les nouvelles générations ont parfois conservé ce bâti comme résidence secondaire, ce qui est effectivement de nature à expliquer la forte proportion de résidences de ce type sur son territoire.

Graphique n° 16 : Résidences secondaires

Source : Insee

La proportion de logements vacants s'est, cependant, nettement accrue de son côté entre 2009 et 2014.

Graphique n° 17 : Logements vacants

Source : Insee

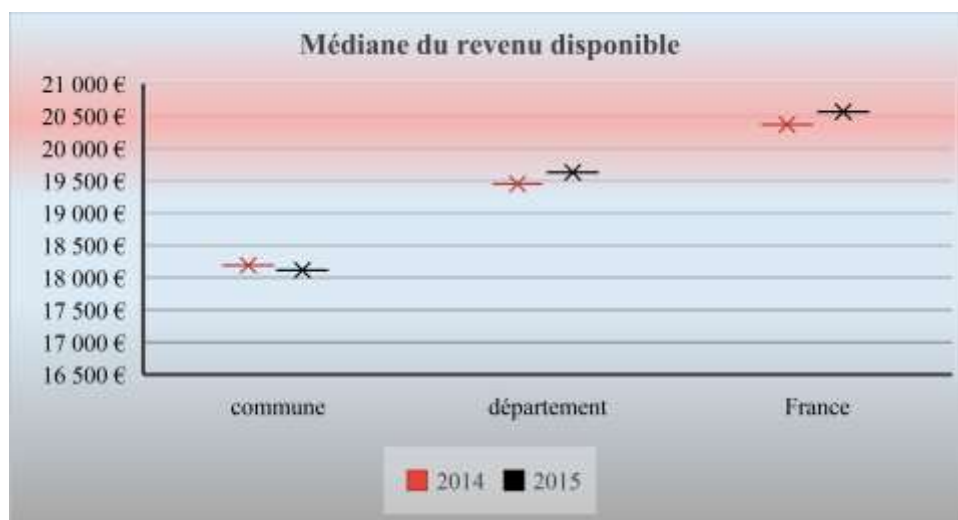
La commune observe ici que les nouvelles générations ont aussi mis les constructions en vente mais que le marché n'est plus aussi porteur que naguère quand se manifestait une clientèle britannique. La récession économique intervenue en 2008, les coûts de réhabilitation et la demande de services de proximité portée de façon plus exigeante par les néoruraux ont également pu, selon la commune, contribuer aux vacances de logements.

1.6 Des revenus relativement faibles dans le périmètre de la commune

Le revenu fiscal des ménages divisé par le nombre de personnes qui composent ces derniers a été évalué sur le territoire communal à 18 191 € en 2014 puis à 18 114 € en 2015

quand la médiane s'établissait cette année-là à 19 627 € dans le département et à 20 566 € en France métropolitaine⁹.

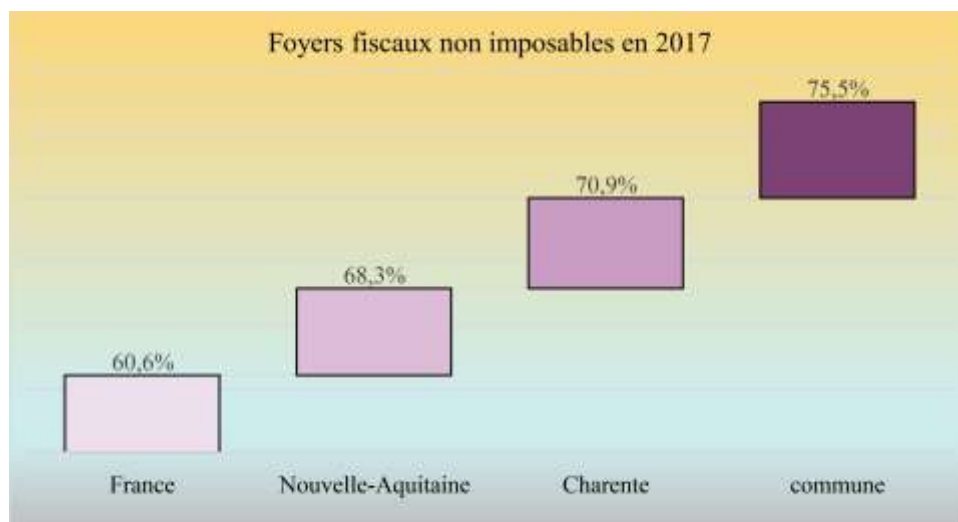
Graphique n° 18 : Médianes de revenus



Source : Insee

En 2017, la commune comptait en définitive plus de 75 % de foyers non assujettis à l'impôt sur le revenu contre moins de 71 % dans le département et moins de 61 % en France métropolitaine.

Graphique n° 19 : Non-assujettissement à l'impôt



Source : Insee

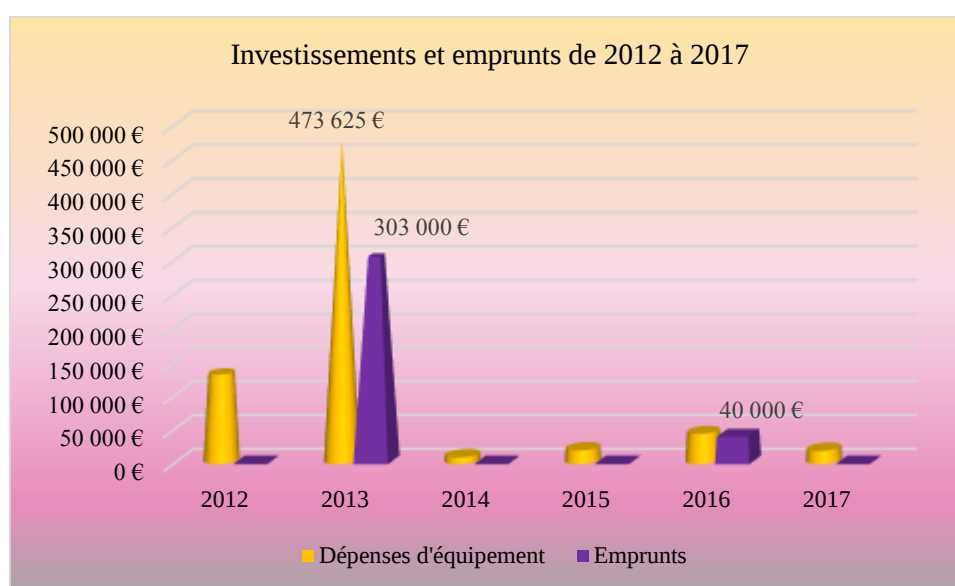
⁹ Source : Insee. Dans chaque ménage fiscal, ses membres sont comptés pour 1 en ce qui concerne le premier adulte, pour 0,5 en ce qui concerne les autres personnes de 14 ans et plus et pour 0,3 s'agissant enfin des enfants de moins de 14 ans.

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

2.1 Des investissements d'envergure achevés depuis déjà quelques années

Finalisé en 2013, un important effort d'équipement a été pris en charge par la commune afin de sécuriser la traversée du bourg ainsi que les abords de l'école et afin d'assurer l'accessibilité des bâtiments aux personnes à mobilité réduite. Cette année 2013 est donc aussi marquée par la mobilisation d'un emprunt de 303 000 € auquel n'a plus succédé qu'un prêt de 40 000 € destiné à une acquisition immobilière que justifiaient encore, selon les indications de la commune, des impératifs de sécurité.

Graphique n° 20 : Emplois durables et capitaux empruntés



Source : balances des comptes de la commune de 2012 à 2017

2.2 Le service de la dette demeure très exigeant

L'épargne de gestion courante laissée disponible par l'annuité de remboursement du capital des emprunts¹⁰ s'est limitée à 5 622 € au terme de l'exercice 2017, ce qui correspond alors à 8 jours de recettes de gestion courante¹¹. Les prévisions budgétaires de l'exercice 2018 indiquent, en l'absence d'opérations à caractère exceptionnel de montant significatif, que des tensions sont encore susceptibles d'être exercées sur cette épargne par les échéances d'emprunt à venir.

¹⁰ Capacité d'autofinancement nette.

¹¹ Recettes non exceptionnelles de fonctionnement nettes des reversements de produits fiscaux

Tableau n° 1 : Sensibilité de l'épargne de gestion courante à l'annuité de remboursement du capital des emprunts

Données	Budget primitif 2018	
Dépenses réelles de fonctionnement	248 869 €	
Amortissement de frais d'études	16 800 €	
Total des dépenses budgétaires réelles et d'ordre	265 669 €	A
Recettes de gestion courante	281 703 €	
Produits exceptionnels divers c/7788	1 200 €	
Total des recettes réelles	282 903 €	B
Résultat net comptable prévisible	17 234 €	C=B-A
Amortissement de frais d'études	16 800 €	D
Capacité d'autofinancement brute	34 034 €	E=C+D
Annuité de remboursement du capital des emprunts	32 224 €	F
Restitution de caution (c/165)	397 €	G
Capacité d'autofinancement nette	1 413 €	H=E-F-G
Données	2017	Budget primitif 2018
Capacité d'autofinancement nette	5 622 €	1 413 €
Recettes de gestion courante	246 784 €	281 703 €
Durée conventionnelle d'un exercice	365	365
Capacité d'autofinancement nette en jours de recettes	8	2

Source : balance des comptes de l'exercice 2017 et budget primitif de l'exercice 2018

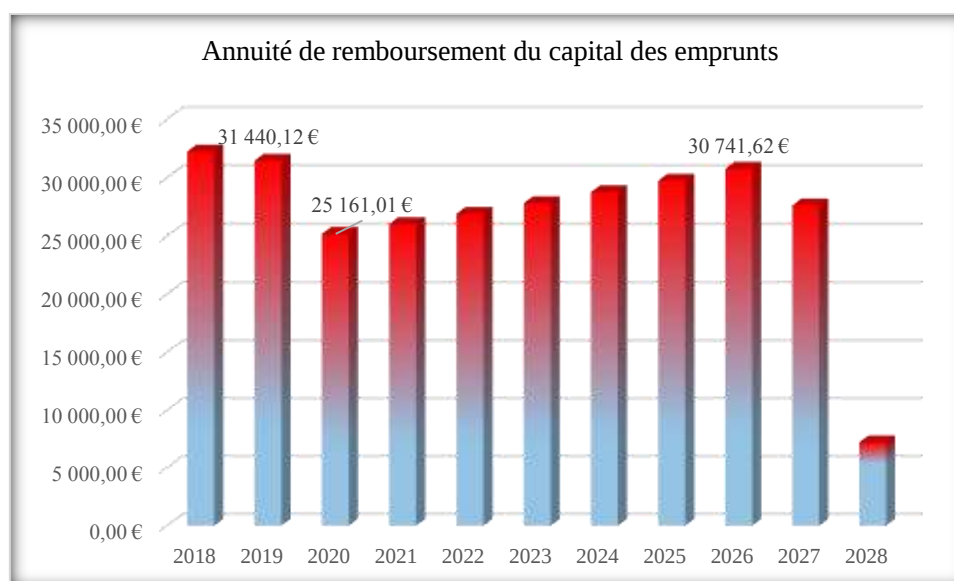
Cette sensibilité des comptes au service de la dette devrait également se manifester dans le bilan. L'effort de désendettement se traduit en effet par un mouvement de décapitalisation qui réduit de façon mécanique les financements à long terme laissés disponibles par l'actif immobilisé de la commune et qui constituent ainsi le fonds de roulement. Les prévisions budgétaires de l'exercice 2018 permettent d'observer ici qu'un don en capital de 15 400 € n'empêche pas une érosion significative des financements longs de libre emploi sous le double impact de l'annuité de remboursement du capital des emprunts et des dépenses d'équipement, ce qui peut être éclairant sur les arbitrages à prendre.

Tableau n° 2 : Sensibilité de l'équilibre du bilan à l'annuité de remboursement du capital des emprunts

EMPLOIS DURABLES PREVUS EN 2018		CAPITAUX PREVUS EN 2018	
Opérations d'équipement	77 150 €	Remboursement du FCTVA	2 900 €
Annuité en capital c/164 et 168	32 224 €	Don en capital	15 400 €
Remboursement de cautionnement c/165	397 €	Capitalisation partielle des excédents de fonctionnement 2017	27 112 €
Amortissement frais d'études c/280	-16 800 €	Remboursement de cautionnement c/165	397 €
		Résultat net comptable prévisible	17 234 €
Total	92 971 €	Total	63 043 €
Variation négative du fonds de roulement	-29 928 €		
Total général	63 043 €		
Source : budget primitif 2018			

Source : balance des comptes de l'exercice 2017 et budget primitif de l'exercice 2018

Or, l'effort de désendettement devrait rester longtemps soutenu dans la mesure où, bien qu'elle se réduise de manière significative en 2020, l'annuité en capital s'alourdit progressivement ensuite pour ne se situer en 2026 que 699 € en deçà de l'annuité de l'exercice 2019.

Graphique n° 21 : Remboursement du capital des emprunts

Source : tableau d'amortissement des emprunts fourni par la commune

La fiabilité des indicateurs a cependant été altérée par une discordance de 34 390,70 € entre l'état de la dette annexé au compte administratif dressé par l'ordonnateur pour l'exercice 2017 et le solde des emprunts figurant au 31 décembre 2017 dans le compte de gestion établi par le comptable.

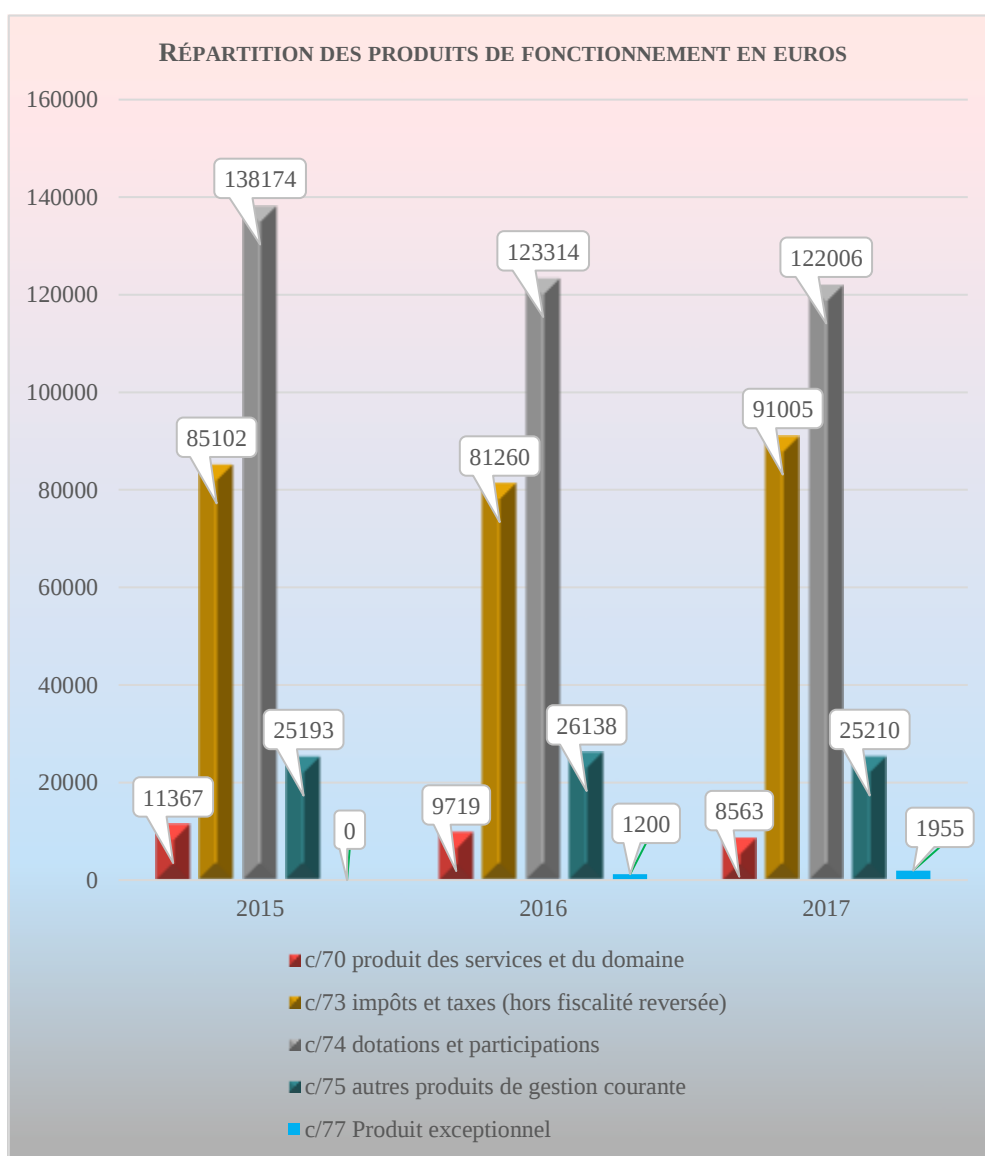
La chambre recommande en conséquence à l'ordonnateur de se rapprocher du comptable afin de rétablir la concordance de l'état de la dette et du compte de gestion.

Reste que pour soutenir le service de la dette pendant une durée de remboursement de près d'une décennie, la commune devrait, en principe, s'appuyer sur son épargne de gestion courante. Ses marges paraissent toutefois étroites.

2.3 Les marges de manœuvre autorisées par les recettes de fonctionnement se révèlent faibles

La ventilation des recettes de fonctionnement met en évidence des produits peu diversifiés dont l'essentiel est fourni par les dotations et les attributions de l'Etat puis par les produits fiscaux.

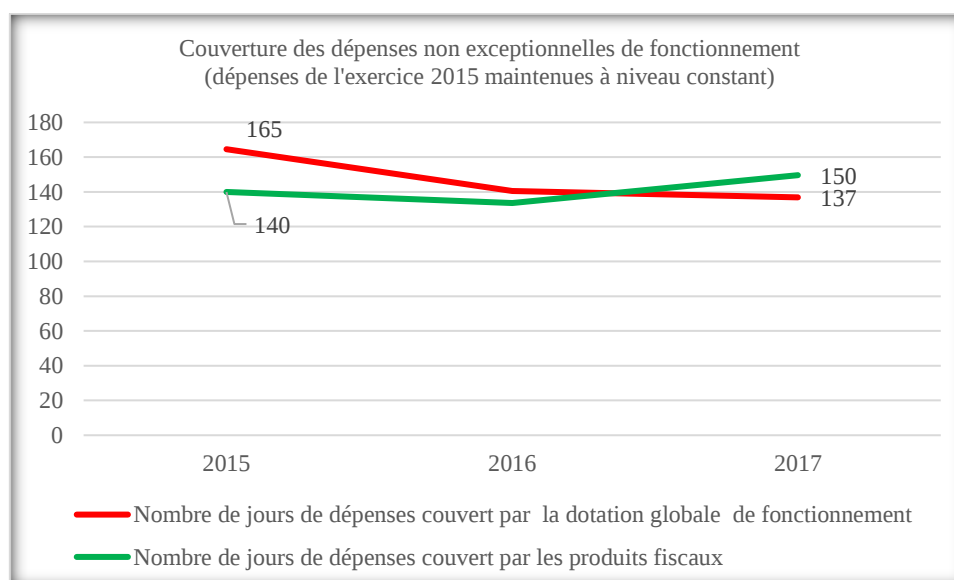
Graphique n° 22 : L'architecture des recettes de fonctionnement



Source : balances des comptes de la commune

La baisse de la dotation forfaitaire de fonctionnement versée par l'Etat déplace progressivement le centre de gravité des recettes de fonctionnement vers les produits fiscaux qui, en 2017, auraient finalement couvert plus de dépenses non exceptionnelles de fonctionnement que la dotation globale de fonctionnement reçue de l'Etat¹² si ces dépenses s'étaient maintenues au niveau qu'elles avaient atteint en 2015.

Graphique n° 23 : Couverture des dépenses de fonctionnement fictivement maintenues au niveau de l'exercice 2015



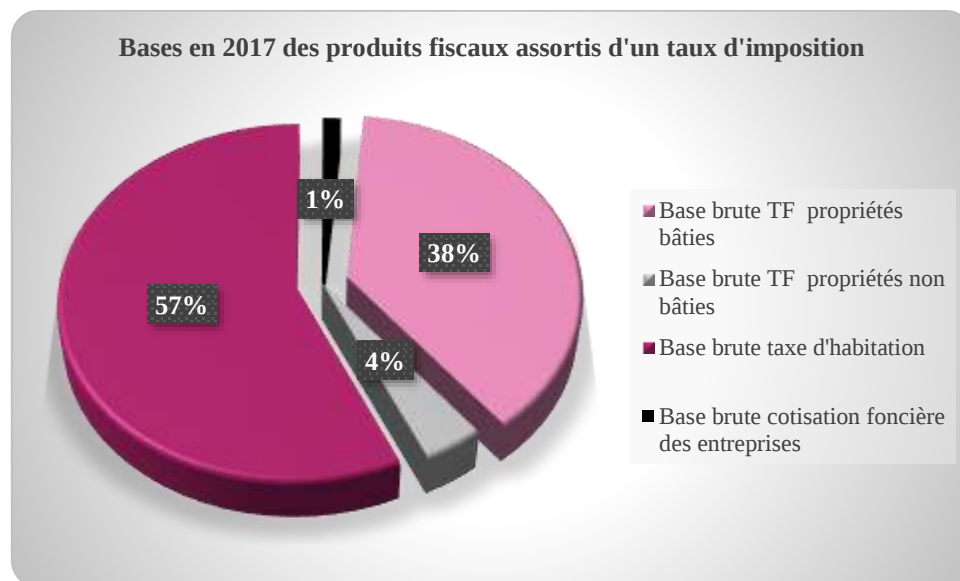
Données	2015	2016	2017	
Dotation globale de fonctionnement (DGF) c/741	100 091 €	85 503 €	83 233 €	A
Produits fiscaux nets c/73	85 102 €	81 260 €	91 005 €	B
Dépenses non exceptionnelles de fonctionnement de 2015	221 982 €	221 982 €	221 982 €	C
Durée conventionnelle de l'exercice	365	365	365	D
Nombre de jours de dépenses couvert par la DGF	165	141	137	E=(A/C)*D
Nombre de jours de dépenses couvert par les produits fiscaux	140	134	150	F=(B/C)*D

Source : balances des comptes de la commune

Les produits fiscaux déterminés par l'application d'un taux à une base d'imposition ont, de leur côté, fourni 93 % de la recette fiscale en 2017 mais ce sont les bases brutes d'imposition¹³ de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui ont pourvu à l'essentiel de la ressource.

¹² Dotation globale de fonctionnement se composant, outre de la dotation forfaitaire de fonctionnement (compte 7411), de la dotation de solidarité rurale (compte 74121) et de la dotation nationale de péréquation (compte 74127).

¹³ Bases sans les abattements obligatoires définis par le législateur et, éventuellement, sans les abattements facultatifs décidés par la commune.

Graphique n° 24 : Les bases des recettes fiscales déterminées par un taux d'imposition

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

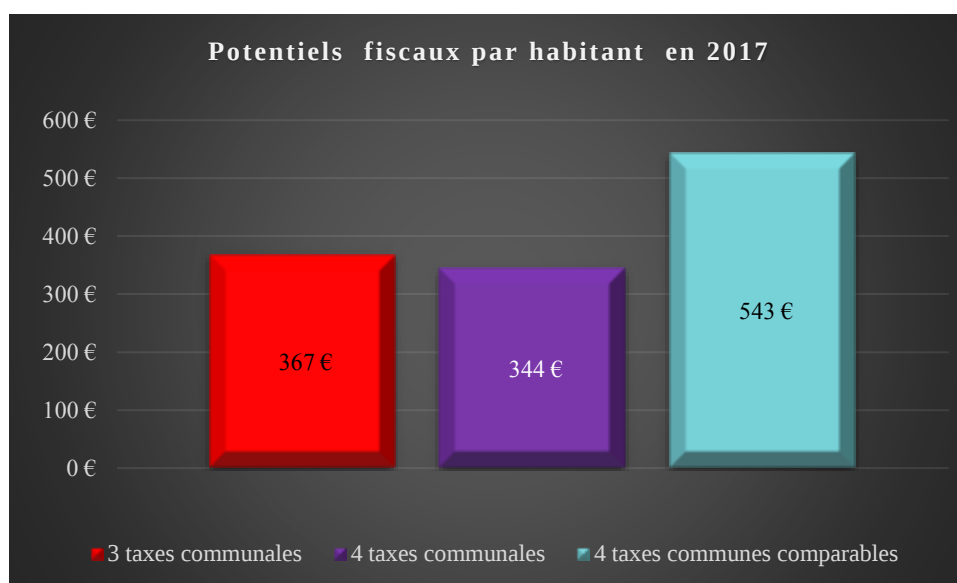
Dans une organisation fiscale qui conduit la commune et la communauté de communes à se partager l'imposition des ménages et celle des entreprises¹⁴, il apparaît qu'en 2017 le potentiel fiscal limité à l'imposition des ménages¹⁵ est supérieur à celui qui inclut la cotisation foncière des entreprises. Cette situation, qu'explique un environnement économique relativement peu porteur, constitue un premier handicap pour la commune dont le potentiel fiscal global¹⁶ se trouve, en définitive, lorsqu'il est ramené à l'habitant, nettement inférieur à celui dont disposent les communes comparables¹⁷.

¹⁴ L'imposition des ménages se compose de la taxe d'habitation et des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties. L'imposition des entreprises se compose, de son côté, de la cotisation foncière des entreprises ainsi que de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

¹⁵ Le potentiel fiscal est déterminé par l'application des taux moyens nationaux d'imposition aux bases brutes d'imposition communales.

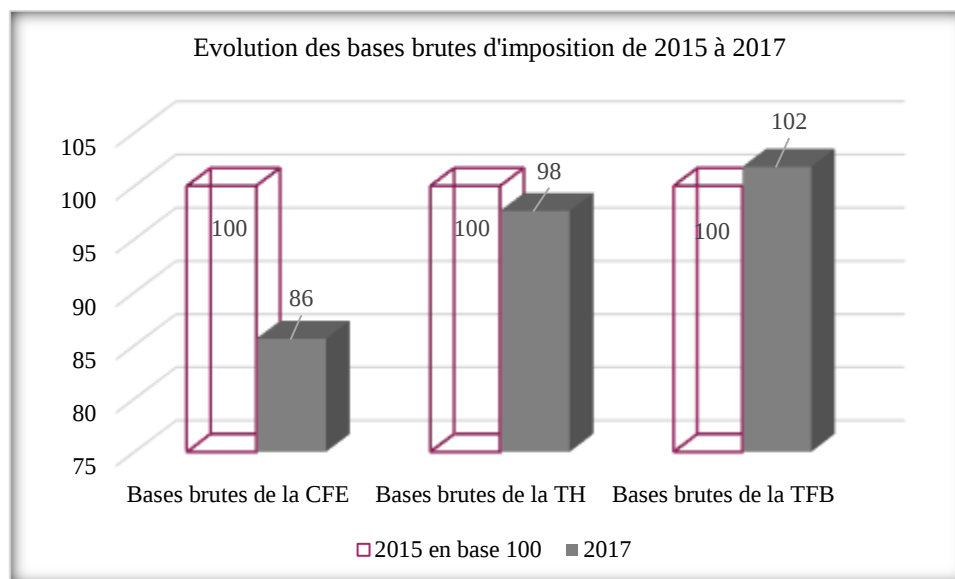
¹⁶ Potentiel des 4 taxes se composant de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la cotisation foncière des entreprises.

¹⁷ Source : ministère de l'Intérieur pour une population de 357 habitants incluant 26 résidences secondaires également prises en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement. Les communes comparables sont situées entre 250 et 499 habitants et elles relèvent d'une organisation fiscale de zone laissant dans les zones d'activité économique communautaires l'exclusivité de l'imposition des entreprises à l'organisme de coopération intercommunale.

Graphique n° 25 : Potentiel fiscal

Un second handicap résulte de l'absence de dynamique des bases brutes d'imposition de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises, ce qui fait ici écho, pour la taxe d'habitation, à l'érosion démographique observée sur le territoire communal¹⁸ et, pour la cotisation foncière des entreprises, à l'existence d'un environnement économique de faible rendement fiscal. Dans ce contexte, seule la base brute d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties s'est accrue entre 2015 et 2017 mais dans une proportion de 2 % qui s'avère proche du coefficient de revalorisation forfaitaire des bases d'imposition.

¹⁸ Cf. paragraphe 1.2 supra.

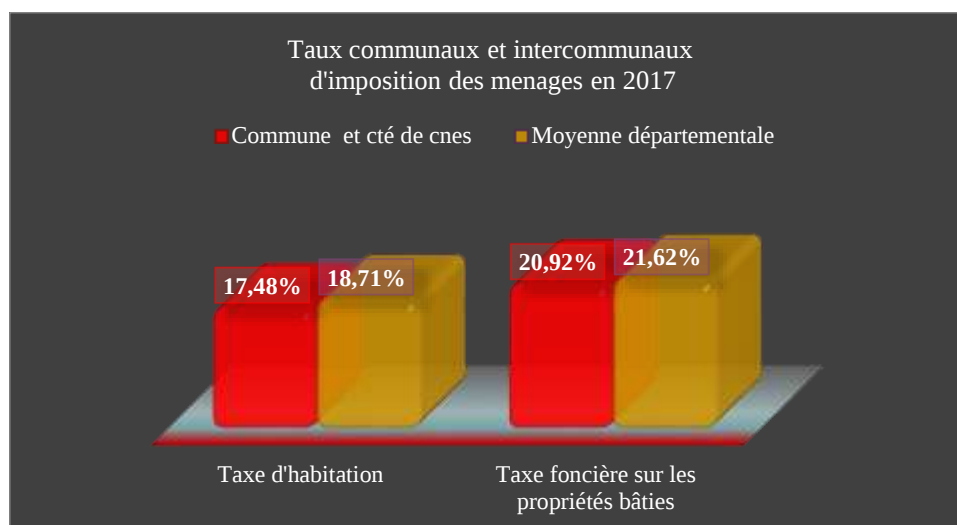
Graphique n° 26 : Dynamique des bases brutes d'imposition

Données	2015	2017
Bases brutes de la cotisation foncière des entreprises	8 421 €	7 211 €
Bases brutes de la taxe d'habitation	320 053 €	312 514 €
Bases brutes de la taxe foncière sur les propriétés bâties	205 040 €	208 729 €

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

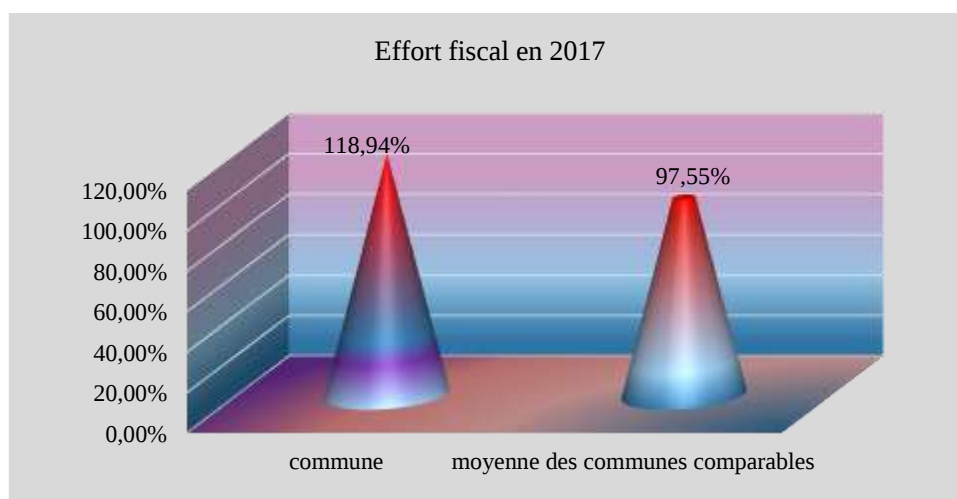
Des marges subsisteraient en principe dans la fixation des taux d'imposition des ménages dès lors que les taux d'imposition de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties appliqués par la commune et par l'organisme de coopération intercommunale sont restés ensemble inférieurs en 2017 aux taux d'imposition moyens en vigueur dans les territoires comparables¹⁹.

¹⁹ Communes de 250 à 499 habitants ayant laissé à l'organisme de coopération intercommunale l'exclusivité de l'imposition des entreprises dans les zones d'activité économique communautaires.

Graphique n° 27 : Les taux d'imposition

Source : ministère de l'Action et des comptes publics

Cependant, compte tenu de l'étroitesse des bases d'imposition, l'effort fiscal observé sur le territoire communal se révèle, quant à lui, très nettement supérieur à la moyenne²⁰ et la forte proportion de ménages non assujettis à l'impôt sur le revenu²¹ ne peut, à son tour, que peser sur les arbitrages.

Graphique n° 28 : Effort fiscal

Source : ministère de l'Intérieur

²⁰ L'effort fiscal résulte du rapport du produit de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties et de la cotisation foncière des entreprises au potentiel de ces quatre taxes réunies. Les comparaisons sont faites avec les communes de 250 à 499 habitants dans lesquelles l'organisme de coopération intercommunale impose seul les entreprises dans les zones d'activité économique communautaires.

²¹ Cf. paragraphe 1.6 supra.

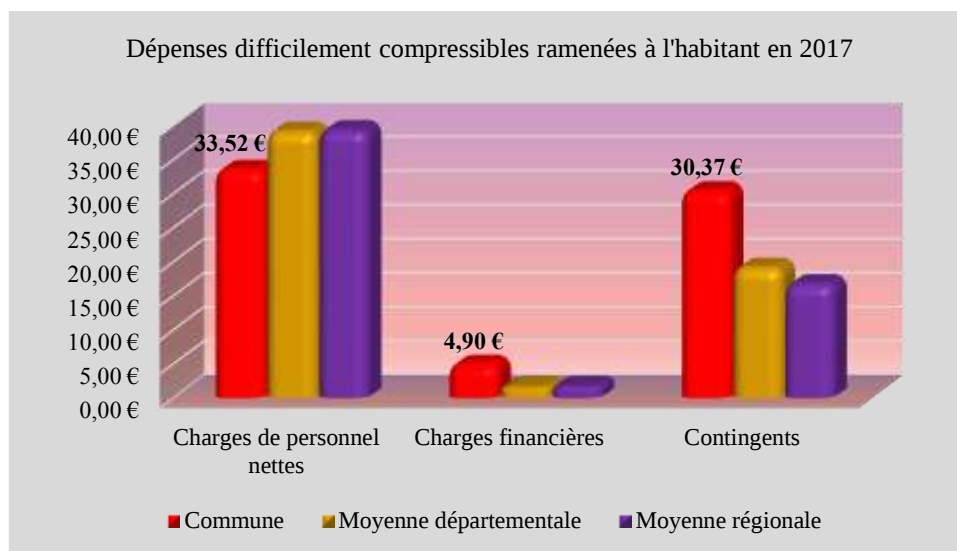
L'ensemble des contraintes pesant ainsi de façon structurelle sur les recettes de fonctionnement susciterait une intervention sur les coûts de gestion mais la question des marges de manœuvre se pose ici également.

2.4 Les marges sont tout aussi limitées dans les coûts de gestion

L'architecture des dépenses non exceptionnelles de fonctionnement restreint d'emblée le champ d'intervention de la commune si l'on considère que 70 % de ces dépenses se composent de charges difficilement compressibles telles que les impôts, les charges nettes de personnel²², les participations financières obligatoires et les intérêts des emprunts.

Très limités, les effectifs de la commune n'offrent pas de marge opérationnelle²³ alors que dans l'éventail des dépenses également peu malléables, les participations financières obligatoires se signalent par une importance sensiblement supérieure aux obligations pesant sur les communes comparables²⁴.

Graphique n° 29 : Les dépenses de fonctionnement peu malléables



Source : ministère de l'Action et des comptes publics

En présence de cette répartition contraignante des dépenses de fonctionnement, les charges théoriquement compressibles que constituent les achats de fournitures et de services se

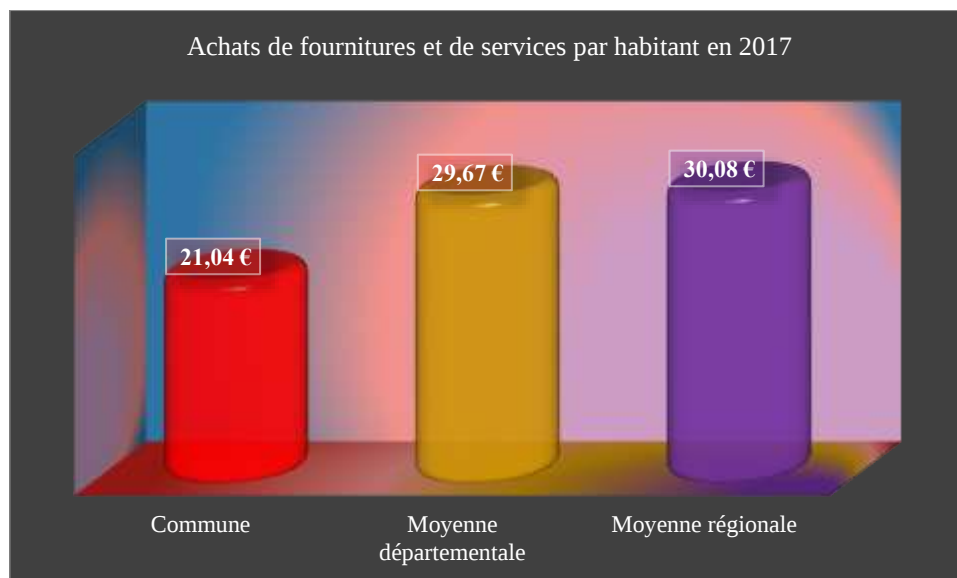
²² Dépenses dont sont déduits les remboursements de rémunérations obtenus par la commune.

²³ Effectifs composés de deux agents, l'un de ces agents occupant ses fonctions à temps non complet. Un agent contractuel remplace l'un de ces deux agents en raison de son indisponibilité.

²⁴ Source : ministère de l'Action et des comptes publics, les dépenses étant calculées pour 332 habitants, sans l'adjonction des résidences secondaires retenues par le ministère de l'Intérieur pour les comparaisons fiscales. Les données comparatives sont toutefois ici également fournies par les communes de 250 à 499 habitants appartenant à un organisme de coopération intercommunale levant seul l'impôt économique territorial dans les zones d'activité économiques communautaires.

situent en 2017 en deçà des achats moyens exposés par les communes comparables du département et de la région²⁵.

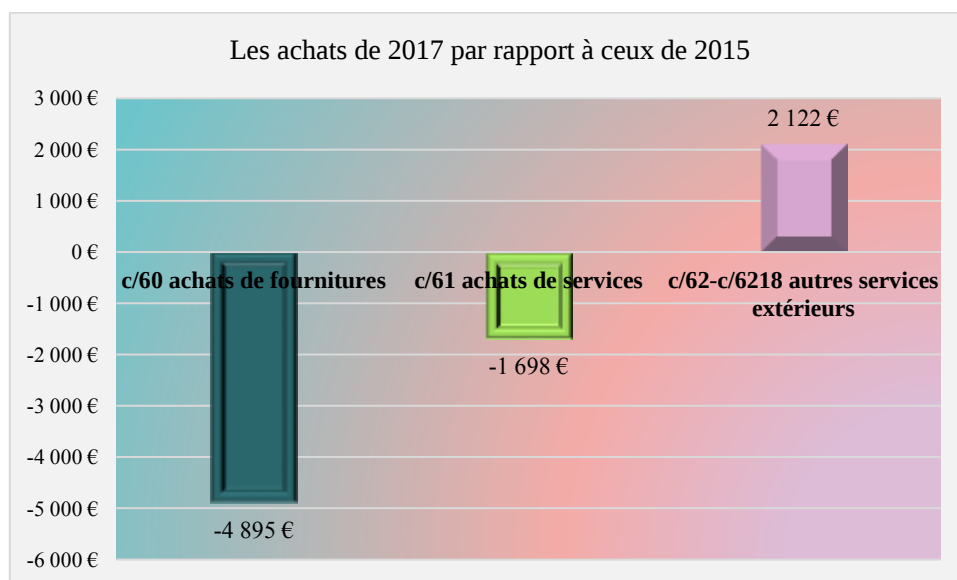
Graphique n° 30 : Les achats



Source : ministère de l'Action et des comptes publics.

Ce positionnement plus favorable des achats communaux résulte surtout des économies qui ont été globalement réalisées entre 2015 et 2017.

Graphique n° 31 : La dynamique des achats communaux



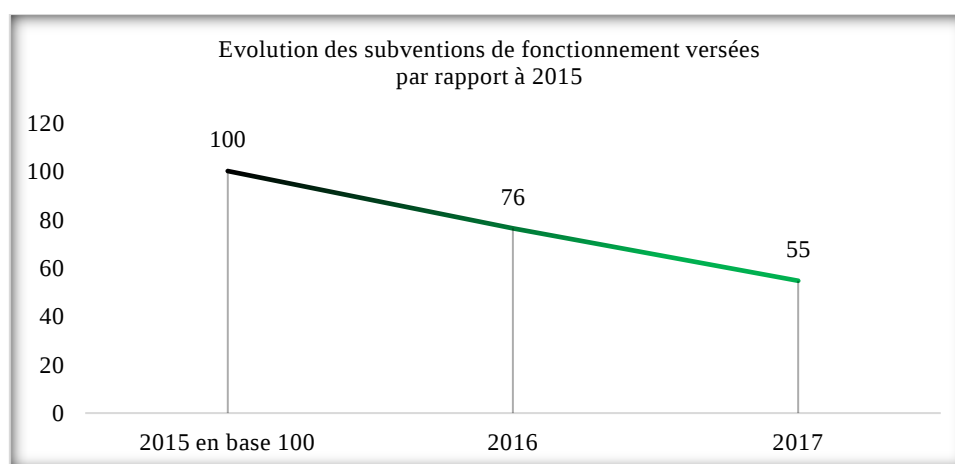
²⁵ Communes de 250 à 499 habitants appartenant à un organisme de coopération intercommunale levant seul l'impôt économique territorial dans les zones d'activité économique communautaires.

Comptes d'achats	2015	2016	2017	Evolution 2015 à 2017	Evolution en valeur
c/60	25 284 €	22 129 €	20 389 €	-19,36%	-4 895 €
c/61	16 327 €	16 142 €	14 629 €	-10,40%	-1 698 €
c/62-c/6218 rémunérations d'intermédiaires	7 791 €	10 792 €	9 913 €	27,24%	2 122 €

Source : ministère de l'Action et des comptes publics.

Ces efforts de rationalisation de la dépense sont par ailleurs attestés par la réduction sensible des subventions de fonctionnement versées par la commune.

Graphique n° 32 : Les subventions de fonctionnement versées



Compte	2015	2016	2017
c/657 subventions de fonctionnement versées	7 500 €	5 726 €	4 100 €

Source : balances des comptes de la commune.

2.5 Appréciation d'ensemble

Les investissements de sécurité finalisés en 2013 ont été en partie couverts par l'emprunt peu avant que l'effort de résorption des déficits publics ne conduise la loi de finances pour 2014 à baisser la dotation forfaitaire versée par l'Etat aux communes. Venant d'emprunter 253 000 € sur quinze ans²⁶, la commune de Mazerolles a été d'autant plus impactée par les restrictions budgétaires de l'Etat que ses recettes de fonctionnement étaient, quant à elles, peu diversifiées. Or, l'alternative fiscale était de son côté compromise par un exode rural qu'accompagnaient sur le plan économique les difficultés d'une filière agricole engagée de longue date dans un processus de densification de la production voulu par les lois d'orientation agricole du milieu du 20^{ème} siècle²⁷ au prix d'une diminution très sensible du nombre d'exploitations.

Prise dans cet effet de ciseaux démographique et économique et se montrant, dans ces conditions, d'une particulière vulnérabilité, la commune a très nettement exploré les gisements

²⁶ Source : état de la dette annexé au compte administratif de l'exercice 2017

²⁷ Lois du 5 août 1960 et du 16 janvier 1962.

d'économie que pouvaient offrir ses coûts de gestion et alors que ses effectifs n'offrent aucune marge opérationnelle avec deux agents titulaires dont un à temps non complet, la diminution globale des achats s'est révélée très perceptible de 2015 à 2017 dans le périmètre assigné à l'analyse des coûts. Au terme de l'exercice 2017, la commune devait donc s'apprêter à faire face aux exigences, attestées par quelques projections à court terme, d'un service de la dette appelé à contraindre sa gestion pendant une décennie. Cette gestion complexe bien qu'encadrée par de visibles efforts est en outre, sur cette période décennale, susceptible d'être confrontée aux interventions que pourrait requérir le patrimoine existant. Ces exigences devront alors être conjuguées avec un effort de désendettement qui, malgré ses effets contraignants, reste nécessaire au desserrement d'une dépendance financière très pesante, en l'état, pour le budget communal.



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

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