



Le président

Bordeaux, le 04/07/2019

à

Dossier suivi par :
Jean-Pierre ROLLAND, greffier de la 2^{ème} section
T. 05 56 56 47 00
Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Monsieur Vincent PEYRESBLANQUES
Maire de la commune nouvelle
de Saint-Pardoux-le-Lac

Contrôle n° 2018-0185

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

Mairie
30 place Roger Couegnass
87140 ROUSSAC

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 Saint-Pardoux concernant les exercices 2012 jusqu'à la période la plus récente ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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 et la réponse seront joints 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 et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques de la Haute-Vienne.

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 Saint-Pardoux (Département de la Haute-Vienne)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 4 avril 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
INTRODUCTION.....	3
1 LA COMMUNE A FUSIONNE AVEC DEUX DE SES VOISINES LE 1 ^{ER} JANVIER 2019.....	4
2 DES TENSIONS FINANCIERES SE SONT CLAIREMENT MANIFESTEES DANS LES TROIS BILANS COMPTABLES COMMUNAUX	5
2.1 Le fonds de roulement se révèle trop étroit dans le bilan du budget principal.....	5
2.2 Le budget annexe de l'assainissement collectif manque aussi de capitaux.....	10
2.3 Des tensions sont également apparues dans le courant de l'exercice 2018 dans les comptes du lotissement	16
3 DES INDICATEURS DE GESTION COURANTE SUSCEPTIBLES D'ETRE REUTILISES APRES LA FUSION DES TROIS COMMUNES	18
3.1 Les comptes à surveiller sont en nombre limité.....	18
3.2 L'analyse des charges de personnel peut être corrélée aux données démographiques.....	20
3.3 La dotation globale de fonctionnement n'a pas suivi la progression démographique.....	22
3.4 Les recettes se sont diversifiées de manière appréciable	24
3.5 La stabilité du produit des taxes directes locales recèle des handicaps.....	26

SYNTHÈSE

La commune de Saint-Pardoux se situe à 25 kilomètres de Limoges. Comptant à peine plus de 600 habitants, elle a fusionné avec deux de ses voisines le 1^{er} janvier 2019.

Au terme de l'exercice 2017, les capitaux manquaient dans le budget principal et, de façon plus accentuée, dans le budget annexe de l'assainissement collectif. Sa gestion devra être entièrement autonome dans la commune nouvelle, ce qui impliquera une gestion séparée des disponibilités courantes. Un recouvrement plus actif des créances à court terme y contribuera mais la mise en place d'une tarification à l'utilisateur conforme à la réalité des coûts restera nécessaire dès lors que ce service à caractère commercial ne peut pas être subventionné par le contribuable. En raison des tensions financières apparues en 2018 dans la gestion du lotissement communal après l'arrivée à échéance d'un emprunt de 200 000 €, la commune nouvelle devra également se déterminer sur un prix de vente de nature à dénouer rapidement cette opération d'aménagement.

La question du renouvellement des capitaux devrait peser sur les arbitrages de la commune nouvelle. La maîtrise des coûts favorisant nécessairement un tel renouvellement, les éléments caractéristiques de la gestion communale pourront contribuer à la mise en place d'indicateurs adaptés. La masse salariale paraît néanmoins maîtrisée lorsqu'elle est rapportée à la population recensée et aux résidences secondaires, le tout entrant dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement. Cette dotation n'a pas suivi l'accroissement démographique, ce qui constitue en soi un facteur de tension que l'encaissement de redevances supplémentaires a atténué. Le levier fiscal n'en reste pas moins décisif dans ce contexte mais il se heurte à un double handicap avec l'assiette restreinte de la taxe foncière sur les propriétés bâties et des valeurs locatives de locaux d'habitation très nettement inférieures aux moyennes départementales et nationales. Il reviendra, par conséquent, à la commission communale des impôts directs de la commune nouvelle de veiller particulièrement aux évaluations foncières. La valorisation de l'assiette des taxes directes locales s'impose d'autant plus que l'effort fiscal s'est révélé important sur le territoire communal au terme de l'exercice 2017. Or, la jeune population qui a soutenu la croissance démographique de la commune ne dispose pas de revenus très substantiels ainsi qu'en atteste la forte proportion de foyers fiscaux non assujettis au paiement de l'impôt sur le revenu.

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 Saint-Pardoux, 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 Jean-Michel LARDILLIER, maire, par lettre du président de la chambre datée du 5 septembre 2018.

L'entretien de début de contrôle a été conduit le 10 septembre 2018 avec le maire.

Prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien préalable à la formulation d'observations provisoires par la chambre s'est déroulé le 26 novembre 2018 avec le maire.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 21 décembre 2018 à l'ordonnateur qui n'y a pas répondu.

Les investigations se sont fixé pour principal objectif d'interpréter la situation financière de la commune avant sa fusion avec deux autres communes le 1^{er} janvier 2019.

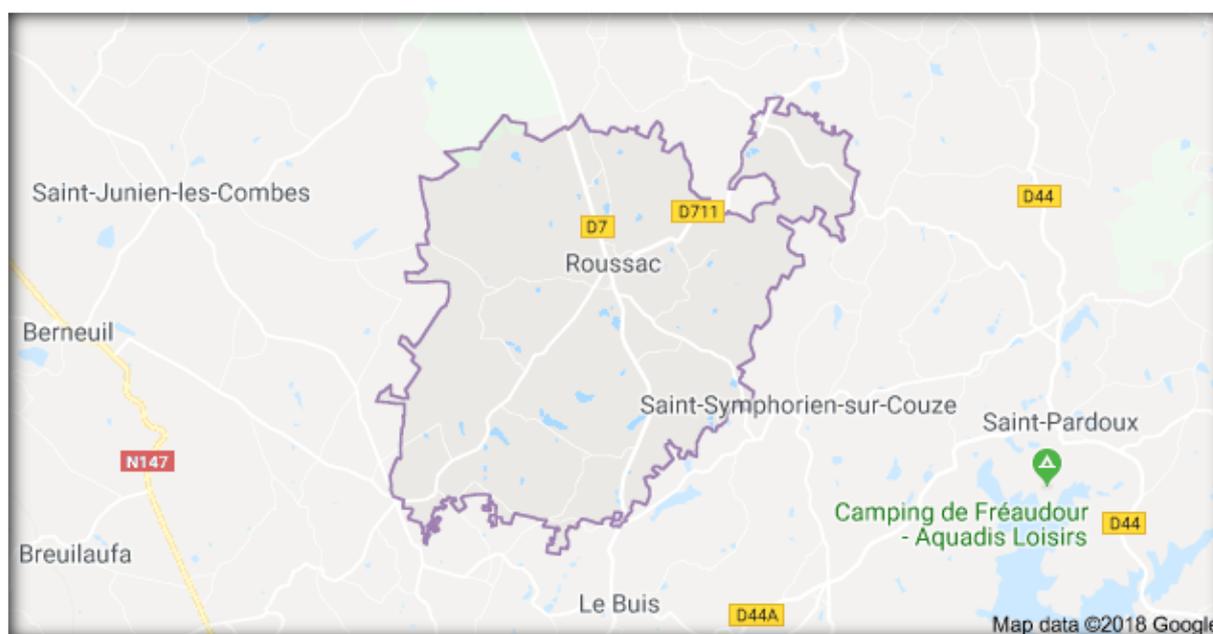
1 LA COMMUNE A FUSIONNE AVEC DEUX DE SES VOISINES LE 1^{er} JANVIER 2019

Saint-Pardoux se situe à 25 kilomètres de Limoges. Proche de l'autoroute A.20, elle bénéficie de la présence d'un lac qui présente un attrait touristique mais suscite des exigences spécifiques en termes d'accueil, d'entretien et d'embellissement du patrimoine.

La commune s'était associée avec sept autres au sein de la communauté de communes de Gartempe-Saint-Pardoux dont le périmètre géographique est resté inchangé sous l'empire de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) en date du 7 août 2015.

C'est dans ce contexte que la commune a décidé de fusionner avec ses voisines de Roussac et de Saint-Symphorien pour former le 1^{er} janvier 2019 la commune nouvelle de Saint-Pardoux-le-Lac dont Roussac accueille le siège principal¹.

Carte n° 1 : Les communes de Roussac, Saint-Symphorien et Saint-Pardoux



¹ Source : délibération conjointe des trois conseils municipaux le 27 octobre 2018. Aux termes de cette décision, les mairies de Saint-Pardoux et de Saint-Symphorien resteront ouvertes aux horaires habituels. Cette fusion a, depuis, été validée par un arrêté du préfet de la Haute-Vienne en date du 26 novembre 2018.

2 DES TENSIONS FINANCIERES SE SONT CLAIREMENT MANIFESTEES DANS LES TROIS BILANS COMPTABLES COMMUNAUX

2.1 Le fonds de roulement se révèle trop étroit dans le bilan du budget principal

Pour bénéficier d'un équilibre financier relativement stable, le bilan comptable doit s'appuyer sur un volant de capitaux disponibles une fois financés les emplois durables que constituent les immobilisations corporelles et incorporelles². Ces capitaux disponibles, qui représentent le fonds de roulement, doivent assurer la couverture des besoins financiers suscités par les créances à court terme en instance de recouvrement.

Pour évaluer la consistance des marges financières disponibles, il sera considéré que la commune doit pouvoir être autonome pendant les 30 jours qui séparent les versements mensuels par l'Etat d'un douzième du produit annuel des impôts locaux et d'un douzième également de la dotation globale de fonctionnement.

Or, il apparaît d'emblée qu'au terme de l'exercice 2017, le fonds de roulement du budget principal ne correspond qu'à 13 jours de dépenses non exceptionnelles de fonctionnement.

Tableau n° 1 : L'équivalent du fonds de roulement en jours de dépenses non exceptionnelles de fonctionnement le 31 décembre 2017

A	Fonds de roulement le 31 décembre 2017	17 102 €
B	Dépenses brutes et non exceptionnelles de fonctionnement en 2017	468 822 €
C	Durée conventionnelle d'un exercice en jours	365
D=(A/B)*C	Fonds de roulement en jours de dépenses	13

L'étroitesse du fonds de roulement a été confirmée par le recours à un crédit de trésorerie. Sans ce crédit, le déficit de trésorerie aurait correspondu le 31 décembre 2017 à 23 jours de dépenses non exceptionnelles de fonctionnement.

² Les immobilisations corporelles se composent des bâtiments, des terrains, de matériels et outillages ou, encore, du réseau de voirie alors que les frais d'études et les brevets utilisés forment, quant à eux, les immobilisations incorporelles. N'ayant pas vocation à se maintenir durablement dans le bilan, celles-ci sont progressivement transférées dans la gestion courante par le biais de dotations annuelles à leur amortissement.

Tableau n° 2 : Le déficit de trésorerie sans le recours à un crédit

A	Trésorerie le 31 décembre 2017 sans le crédit mobilisé	-29 168 €
B	Dépenses brutes et non exceptionnelles de fonctionnement en 2017	468 822 €
C	Durée conventionnelle d'un exercice en jours	365
D=(A/B)*C	Fonds de roulement en jours de dépenses	-23

Quelques scénarios permettent de comprendre la nature exacte des difficultés auxquelles le budget principal s'est trouvé confronté.

Le budget principal a supporté un déficit de trésorerie de 26 983 € en provenance du budget annexe de l'assainissement collectif. Il s'avère toutefois que même si cette trésorerie passive n'avait pas existé, la trésorerie du budget principal serait restée légèrement déficitaire sans le concours du crédit précédemment évoqué.

Tableau n° 3 : Le déficit de trésorerie du budget principal le 31 décembre 2017 sans le déficit de trésorerie du budget annexe de l'assainissement collectif

A	Trésorerie le 31 décembre 2017 sans le crédit mobilisé et sans la trésorerie passive du budget annexe de l'assainissement collectif	-3 078 €
B	Dépenses brutes et non exceptionnelles de fonctionnement en 2017	468 822 €
C	Durée conventionnelle d'un exercice en jours	365
D=(A/B)*C	Fonds de roulement en jours de dépenses	-2

Un second scénario s'appuie sur les créances en instance de recouvrement qui atteignent 8 415 € le 31 décembre 2017 au compte 4111 (redevables en phase amiable de recouvrement) et 3 030 € au compte 4116 (redevables en phase contentieuse). Il apparaît que si ces créances avaient été recouvrées et si le budget principal n'avait pas eu à supporter la trésorerie passive du budget annexe de l'assainissement, le déficit de trésorerie du budget principal aurait été comblé sans qu'il soit nécessaire de mobiliser un crédit de trésorerie.

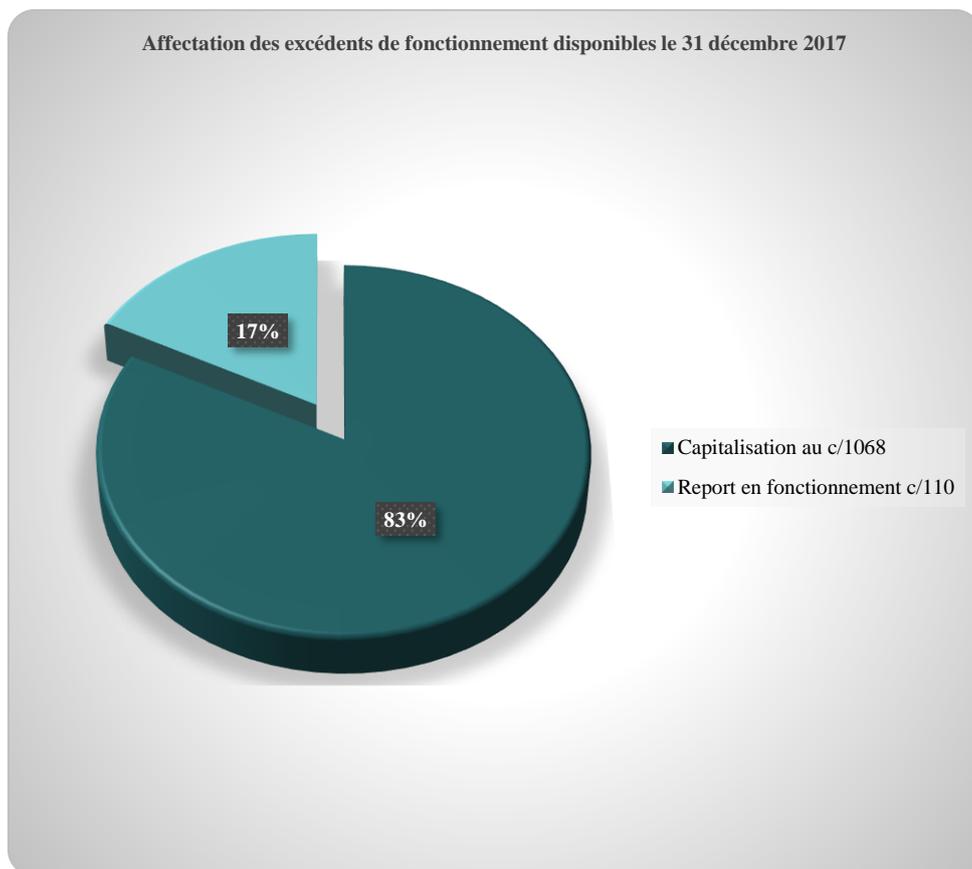
Tableau n° 4 : Le comblement du déficit de trésorerie par le recouvrement des créances à court terme

A	Trésorerie le 31 décembre 2017 sans le crédit mobilisé, sans la trésorerie passive du budget annexe de l'assainissement collectif et après recouvrement des créances des comptes 4111 et 4116	8 367 €
B	Dépenses brutes et non exceptionnelles de fonctionnement en 2017	468 822 €
C	Durée conventionnelle d'un exercice en jours	365
D=(A/B)*C	Fonds de roulement en jours de dépenses	7

Il s'avère toutefois que même si les créances à court terme avaient été intégralement recouvrées, le renflouement de la trésorerie du budget principal n'aurait autorisé qu'une marge de 7 jours de dépenses non exceptionnelles de fonctionnement, ce qui confirme que le principal handicap de ce budget provient de la faiblesse de son fonds de roulement.

C'est donc à bon escient que la commune a décidé en 2018 de capitaliser la majeure partie des excédents de fonctionnement disponibles au terme de l'exercice 2017.

Graphique n° 1 : La capitalisation des excédents de fonctionnement

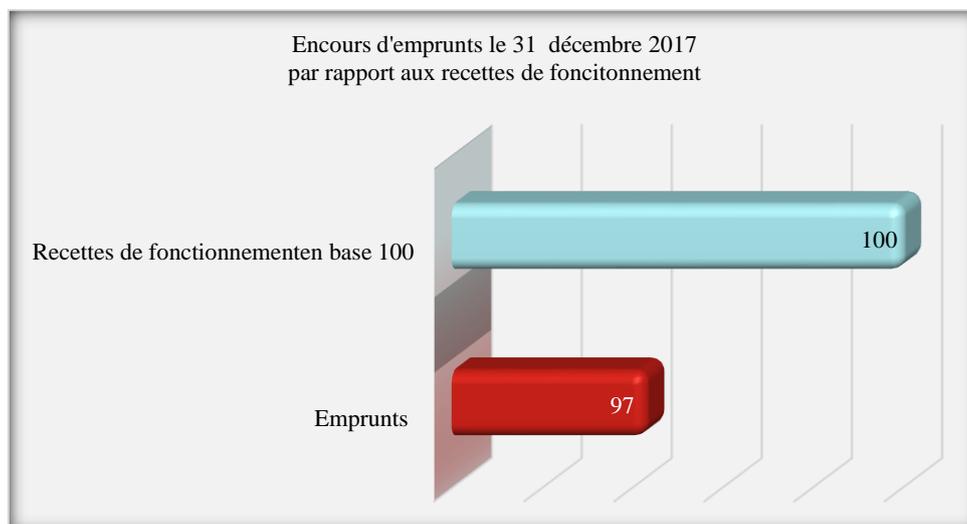


Source : budget primitif de l'exercice 2018

Au terme de l'exercice 2017, le bilan du budget principal manifeste en effet plusieurs signes de dépendance financière qui devront faire l'objet d'une surveillance spécifique dans les écritures de la commune nouvelle.

L'encours d'emprunts correspond ainsi à la quasi-totalité des recettes de fonctionnement à la clôture des comptes de l'exercice 2017.

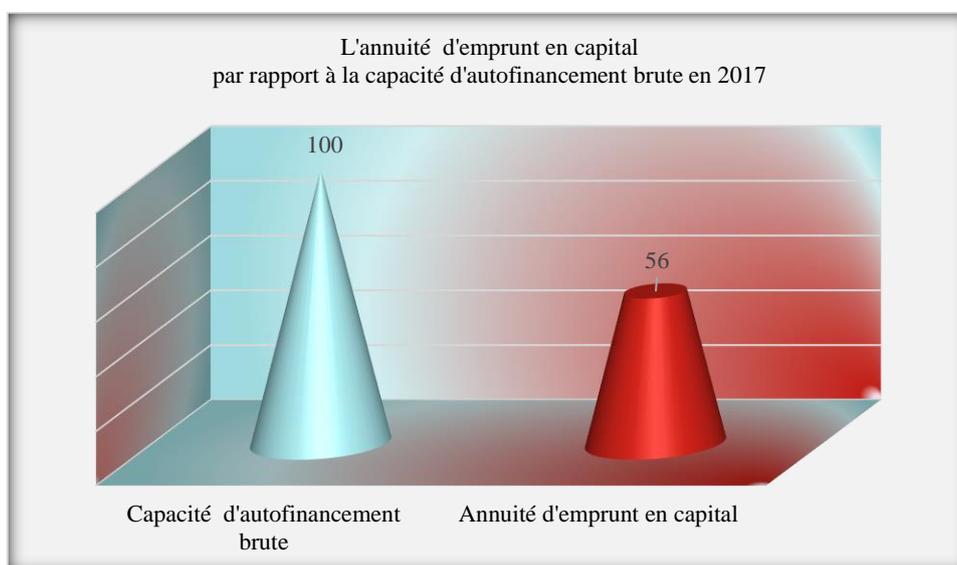
Graphique n° 2 : La valeur relative de l'encours d'emprunt au terme de l'exercice 2017



Source : comptes de l'exercice 2017

Dans ces conditions, l'annuité de remboursement du capital des emprunts a absorbé plus de la moitié de la capacité d'autofinancement brute dégagée par le fonctionnement courant du budget principal³.

Graphique n° 3 : Le prélèvement opéré par l'annuité en capital des emprunts

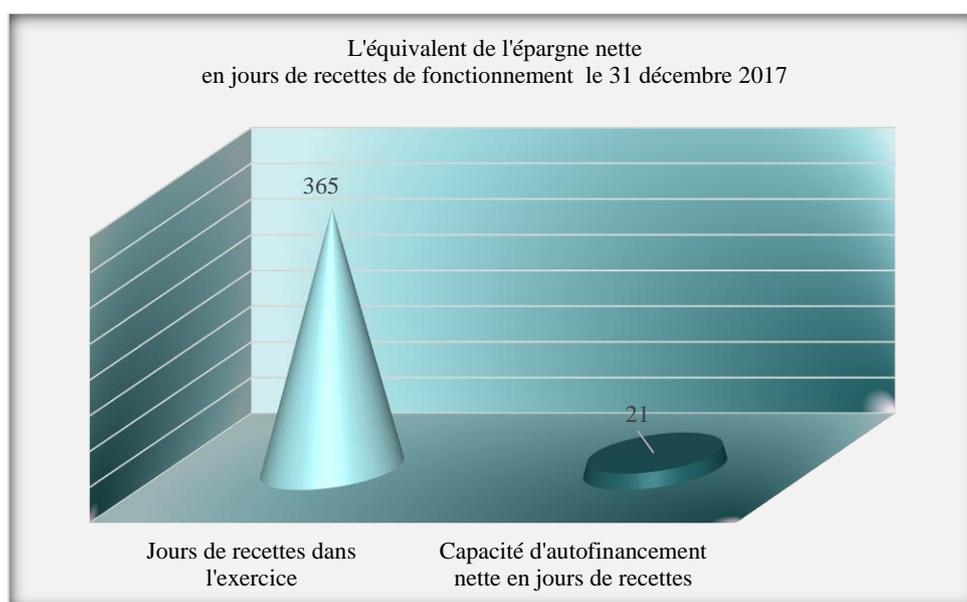


³ Selon la méthode additive de calcul, la capacité d'autofinancement brute correspond dans le cas de la commune à l'excédent de fonctionnement augmenté des dépenses d'ordre (dépenses sans décaissements) destinées à transférer progressivement en gestion courante le coût des immobilisations incorporelles (frais d'études et d'urbanisme, brevets utilisés) qui ne peuvent se maintenir durablement dans l'actif immobilisé de la commune.

		2017
A	Capacité d'autofinancement brute	65 843 €
B	Annuité d'emprunt en capital	36 563 €
C=A/B	Capacité d'autofinancement nette	29 280 €
Source : balance des comptes de l'exercice 2017		

La capacité d'autofinancement nette de cette annuité n'a offert au budget communal principal que l'équivalent de 21 jours de recettes non exceptionnelles de fonctionnement le 31 décembre 2017.

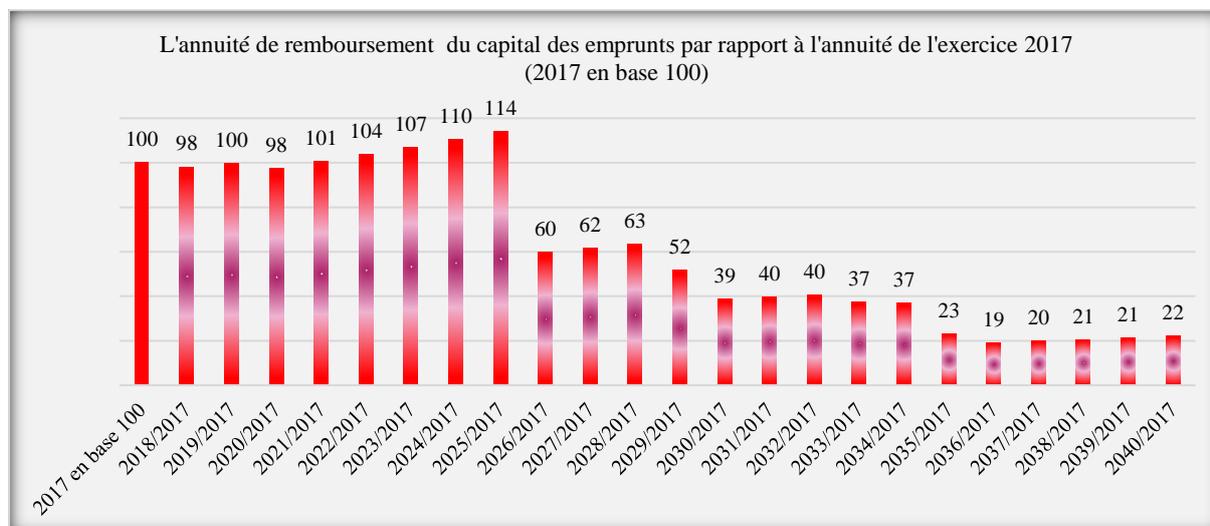
Graphique n° 4 : L'épargne disponible



		2017
A	Capacité d'autofinancement nette (CAF nette)	29 280 €
B	Produits non exceptionnels de fonctionnement nets des reversements de produits	510 238 €
C	Durée conventionnelle d'un exercice en jours	365
C=(A/B)*C	Equivalent de la CAF nette en jours de produits	21
Source : balance des comptes de l'exercice 2017		

Or, l'annuité de remboursement du capital des emprunts était, à la fin de l'année 2017, appelée à peser jusqu'en 2025 sur la formation de l'épargne tout en restreignant de façon mécanique le volume des financements longs.

Graphique n° 5 : L'évolution de l'annuité en capital des emprunts



Source : comptable public le 10 septembre 2018

L'insuffisance des capitaux se manifeste de manière plus nette encore dans les comptes du budget annexe de l'assainissement collectif.

2.2 Le budget annexe de l'assainissement collectif manque aussi de capitaux

Les masses financières sont nettement moins importantes que dans le budget principal mais le manque de capitaux pèse de manière plus sensible sur l'équilibre financier des comptes. C'est ainsi qu'au terme de l'exercice 2017, 4 557 € ont manqué dans le bilan à la couverture de l'actif immobilisé net qui atteint alors 558 690 €⁴. Ce déficit de capitaux correspond à lui seul, pour un service géré directement par la commune, à 55 jours de dépenses non exceptionnelles de fonctionnement.

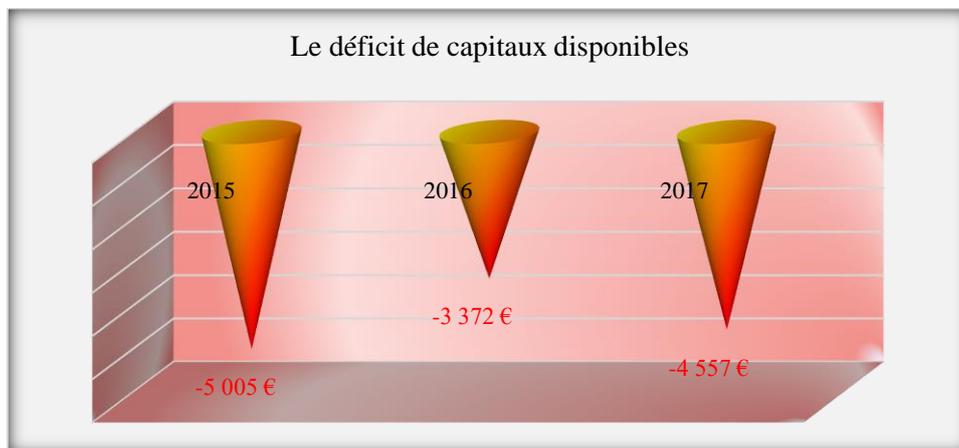
Tableau n° 5 : L'équivalent du déficit de capitaux en jours de dépenses non exceptionnelles de fonctionnement

		2017
A	Fonds de roulement	-4 557 €
B	Dépenses brutes (sans remboursements de charges) et non exceptionnelles de fonctionnement	30 270 €
C	Durée conventionnelle d'un exercice en jours	365
C=(A/B)*C	Fonds de roulement déficitaire en jours de dépenses non exceptionnelles de fonctionnement	-55
Source : balance des comptes de l'exercice 2017		

⁴ L'actif immobilisé net correspond à la valeur historique des équipements diminuée de la prise en charge comptable de leur vétusté. Cette prise en charge est constatée selon un rythme constant et prédéfini au moyen d'une dépense sans décaissement (dépense d'ordre) qui ménage ainsi les disponibilités courantes et facilite, le moment venu, le renouvellement des biens devenus obsolètes.

Le déficit de capitaux se révèle récurrent, ce qui atteste de l'existence d'une difficulté d'ordre structurel et durable.

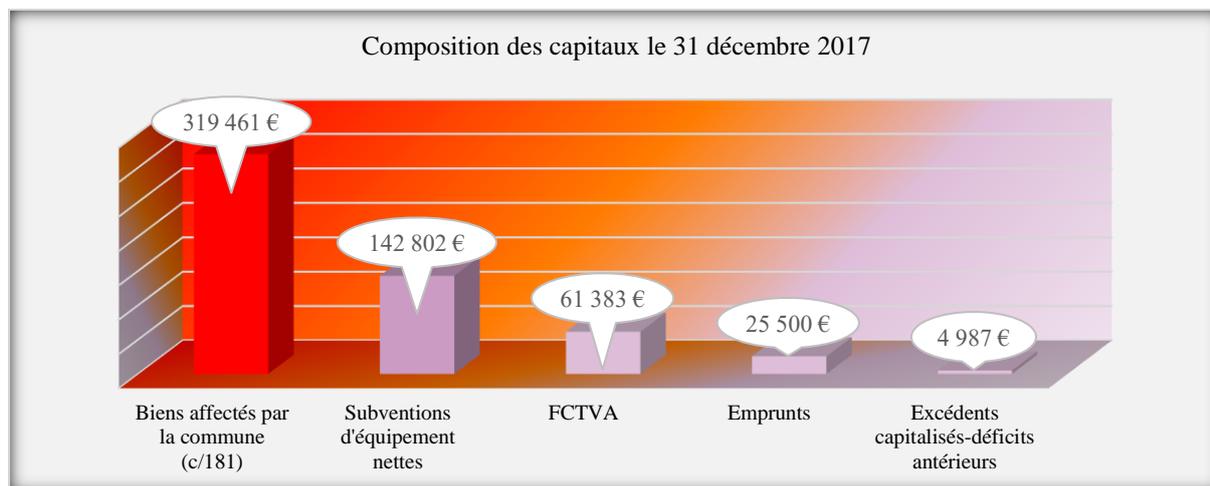
Graphique n° 6 : L'insuffisance durable de financements longs



Source : balances des comptes

58 % des capitaux proviennent, en outre, d'une recette sans encaissement (recette d'ordre) constatée au compte 181 en contrepartie du transfert des installations initialement détenues par le budget communal principal⁵.

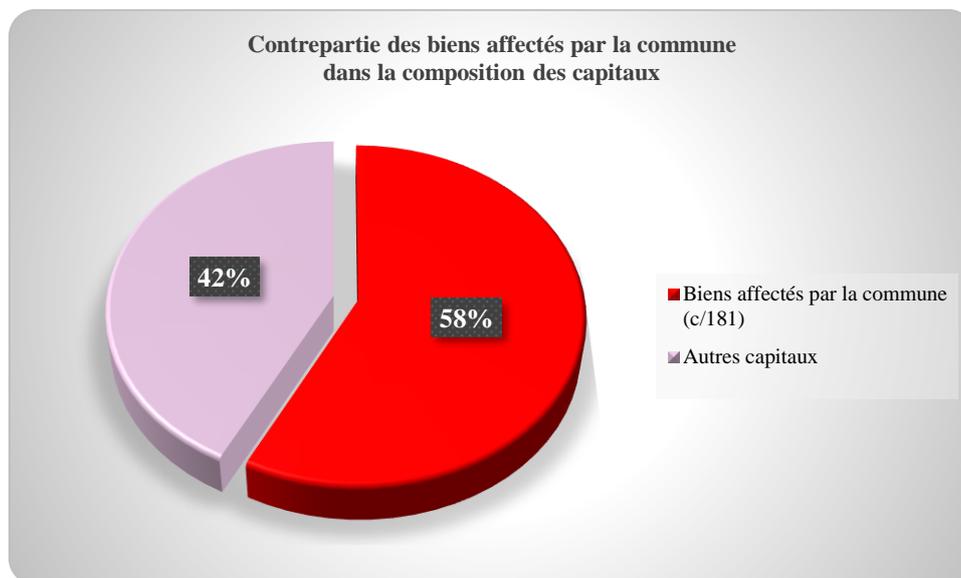
Tableau n° 6 : Les capitaux du budget de l'assainissement collectif le 31 décembre 2017



Source : balance des comptes de l'exercice 2017 FCTVA : fonds de compensation de la TVA.

⁵ Le compte 181 est, dans ces conditions, un compte de liaison avec le budget principal.

Graphique n° 7 : Le poids du compte de liaison 181 dans la répartition des capitaux



Source : balance des comptes de l'exercice 2017

Dans une situation sensiblement compliquée par la présence de cette recette d'ordre en position très dominante dans la ventilation des financements longs, le déficit des capitaux n'a pas permis au service de se constituer des disponibilités courantes. Les créances à court terme restées impayées ont, en outre, creusé le déficit de caisse qui a finalement atteint 26 983 € le 31 décembre 2017.

La prise en charge de cette trésorerie passive par le compte au Trésor de la commune s'est révélée irrégulière sur le plan juridique dans la mesure où le service de l'assainissement collectif doit, en tant que service à caractère commercial, être géré au moyen d'une régie au minimum dotée de l'autonomie financière ainsi que le prescrit l'article L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales. Cette organisation administrative impliquant l'ouverture d'un compte au Trésor spécifique, il reviendra à la commune nouvelle d'y procéder dans les meilleurs délais.

La restauration des disponibilités courantes devra, en outre, conduire à un réexamen de la tarification. Il apparaît en effet que le résultat courant non financier⁶ accuse un déficit récurrent, ce qui met ici à nouveau en lumière l'existence de difficultés durables dès lors que les intérêts des emprunts ne sont pas inclus dans ce résultat intermédiaire. Ce déficit d'ordre structurel se manifeste, de surcroît, alors que le fonctionnement courant du service est irrégulièrement subventionné par le budget communal principal⁷.

⁶ Différence entre les produits et les charges de fonctionnement avant prise en compte des intérêts des emprunts.

⁷ Subventionnement imputé au compte 74 (dotations et participations) dans les écritures du budget annexe de l'assainissement et au compte 65734 (subventions de fonctionnement versées par les communes) dans celles du budget principal.

Tableau n° 7 : Le compte de résultat subventionné par le budget principal

COMPTE DE RESULTAT	2015	2016	2017
c/70 produit des services et du domaine	14 109 €	15 947 €	23 432 €
c/74 dotations et participations	9 269 €	6 698 €	3 265 €
Total produits de gestion courante	23 378 €	22 645 €	26 697 €
c/60 achats	720 €	0 €	1 892 €
c/61 services extérieurs	1 884 €	1 680 €	1 284 €
c/63 impôts et taxes	7 363 €	9 494 €	8 485 €
c/65 autres charges de gestion courante	101 €	0 €	558 €
c/68 dotations aux amortissements des immobilisations	15 892 €	17 005 €	17 005 €
Total charges de gestion courante	25 960 €	28 179 €	29 224 €
Résultat courant non financier	-2 582 €	-5 534 €	-2 527 €
c/66 charges financières	1 783 €	1 414 €	1 046 €
Resultat financier	-1 783 €	-1 414 €	-1 046 €
Résultat courant	-4 365 €	-6 948 €	-3 573 €
c/77 produits exceptionnels	3 573 €	3 573 €	3 573 €
c/67 charges exceptionnelles	178 €	514 €	0 €
Résultat exceptionnel	3 395 €	3 059 €	3 573 €
Résultat net comptable	-970 €	-3 889 €	0 €
Source : balances des comptes			

Sans ce concours du budget principal, le déficit du résultat courant non financier se serait nettement creusé et il aurait, en 2017, entraîné une perte globale d'exploitation en raison d'un résultat net comptable déficitaire⁸.

⁸ Déficit qui aurait été imputé au compte 12 (résultat net comptable) et aurait ainsi également creusé le déficit de capitaux.

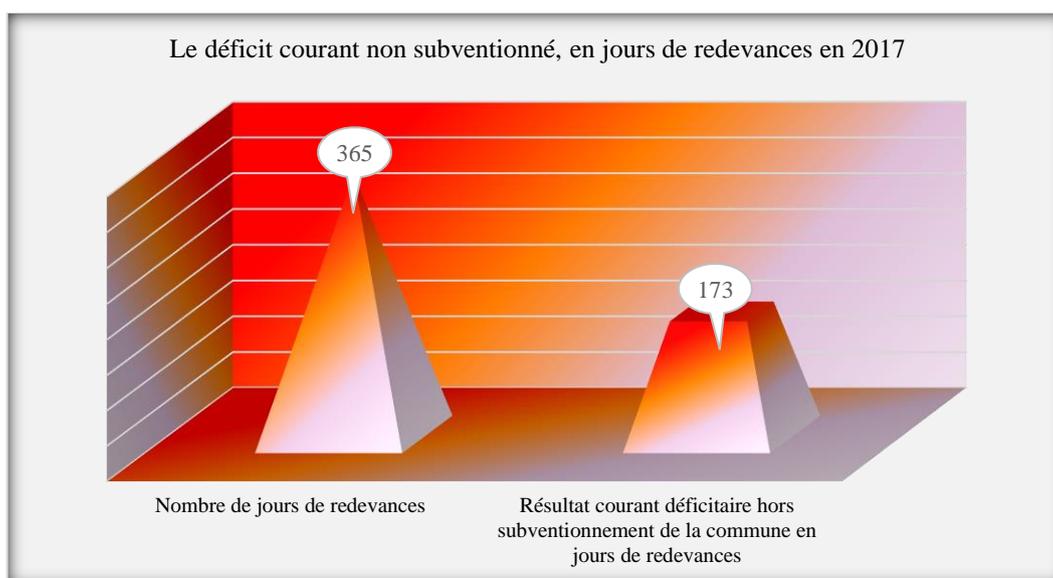
Tableau n° 8 : Le compte de résultat sans le subventionnement du budget principal

COMPTE DE RESULTAT	2015	2016	2017
c/70 produit des services et du domaine	14 109 €	15 947 €	23 432 €
Total produits de gestion courante	14 109 €	15 947 €	23 432 €
c/60 achats	720 €	0 €	1 892 €
c/61 services extérieurs	1 884 €	1 680 €	1 284 €
c/63 impôts et taxes	7 363 €	9 494 €	8 485 €
c/65 autres charges de gestion courante	101 €	0 €	558 €
c/68 dotations aux amortissements des immobilisations	15 892 €	17 005 €	17 005 €
Total charges de gestion courante	25 960 €	28 179 €	29 224 €
Résultat courant non financier	-11 851 €	-12 232 €	-5 792 €
c/66 charges financières	1 783 €	1 414 €	1 046 €
Resultat financier	-1 783 €	-1 414 €	-1 046 €
Résultat courant	-13 634 €	-13 646 €	-6 838 €
c/77 produits exceptionnels	3 573 €	3 573 €	3 573 €
c/67 charges exceptionnelles	178 €	514 €	0 €
Résultat exceptionnel	3 395 €	3 059 €	3 573 €
Résultat net comptable	-10 239 €	-10 587 €	-3 265 €

Source : balances des comptes

Dans cette configuration non subventionnée, le déficit du résultat courant, résultat intermédiaire tenant compte des intérêts des emprunts, aurait correspondu à près d'un semestre de redevances nettes de leur reversement partiel à l'agence de l'eau.

Graphique n° 8 : Le déficit courant sans le soutien du budget principal



		2017
A	Résultat courant déficitaire hors subventionnement de la commune	6 838 €
B	Redevance d'assainissement collectif et redevance pour modernisation des réseaux de collecte (c/7061) nette du reversement à l'agence de l'eau	14 432 €
C	Durée conventionnelle de l'exercice	365
D=(A/B)*C	Résultat courant déficitaire hors subventionnement de la commune en jours de redevances	173
Source : balance des comptes de l'exercice 2017		

Ce retraitement de l'information comptable met en lumière les véritables enjeux d'une révision tarifaire car si, en l'état, le déficit est en dernier lieu atténué par le produit exceptionnel que constitue le reversement au compte de résultat de 3 573 € de subventions d'équipement initialement imputées dans les capitaux, ce reversement est une recette d'ordre (recette sans encaissement) qui n'apporte ainsi aucune disponibilité courante pour la gestion autonome d'un compte au Trésor.

Les exigences d'une tarification conforme à la vérité des coûts ne sont pas surévaluées par ce retraitement dans la mesure où, bien que le service soit géré directement par la commune⁹, aucune charge de personnel ne figure au compte de résultat et aucune refacturation de cette charge n'a, non plus, été effectuée par le budget principal ainsi qu'en atteste l'absence de compte 7841 (mise à disposition de personnel facturée aux budgets annexes) dans ses propres écritures.

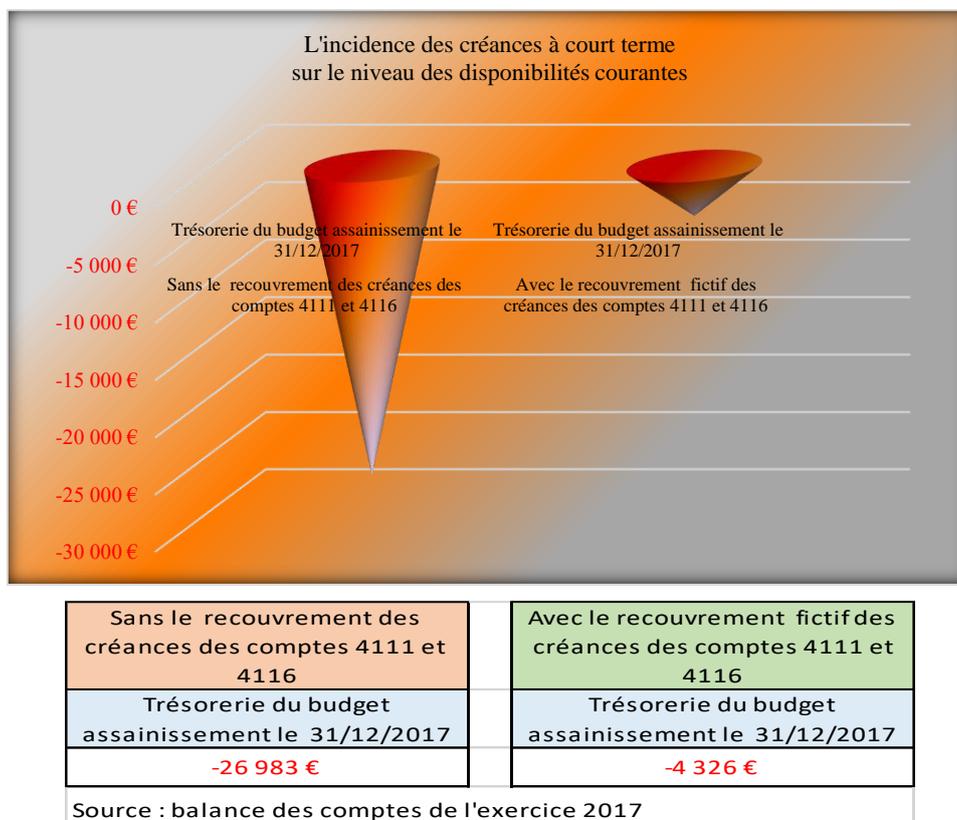
Cette absence de refacturation constitue, en fait, un soutien masqué qui, au même titre que le subventionnement du service par le budget principal, tombe sous le coup des dispositions de l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales aux termes duquel « *les budgets des services publics à caractère industriel et commercial, exploités en régie, affermés ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* » sachant qu'en vertu de l'article L. 2224-2 du même code, il est, sauf dérogation, interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de leurs services publics industriels et commerciaux. Avec, en 2017, ses 608 habitants recensés¹⁰, la commune devait appliquer ces dispositions et la commune nouvelle devra donc s'y conformer.

Il apparaît enfin que la nécessaire réévaluation tarifaire devra s'accompagner d'une politique de recouvrement plus active car tout comme dans la gestion du budget principal, les créances à court terme en instance de recouvrement ont défavorablement pesé sur le flux des disponibilités courantes en aggravant, ici, la trésorerie passive supportée de manière irrégulière par le compte au Trésor de la commune. Il s'avère ainsi que si les créances en phase amiable (compte 4111) et contentieuse (compte 4116) avaient été intégralement recouvrées avant le terme de l'exercice 2017, le déficit de trésorerie serait passé de 26 983 à 4 326 €, ce qui signifie que complété d'une réévaluation tarifaire, le rééquilibrage du service de l'assainissement collectif n'est pas hors de portée.

⁹ Gestion dite en régie directe.

¹⁰ Source : Insee, population recensée, sans prise en compte des résidences secondaires dans les agrégats financiers élaborés par le ministère de l'Action et des comptes publics.

Tableau n° 9 : L'action en recouvrement et la variation des disponibilités courantes



Le budget annexe du lotissement est, en outre, venu créer des tensions dans le courant de l'exercice 2018.

2.3 Des tensions sont également apparues dans le courant de l'exercice 2018 dans les comptes du lotissement

La confection d'un bilan, pour les besoins de l'analyse, à partir d'une balance des comptes remontant au mois d'octobre 2018 a permis d'observer l'apparition d'une importante trésorerie passive de plus de 200 000 €.

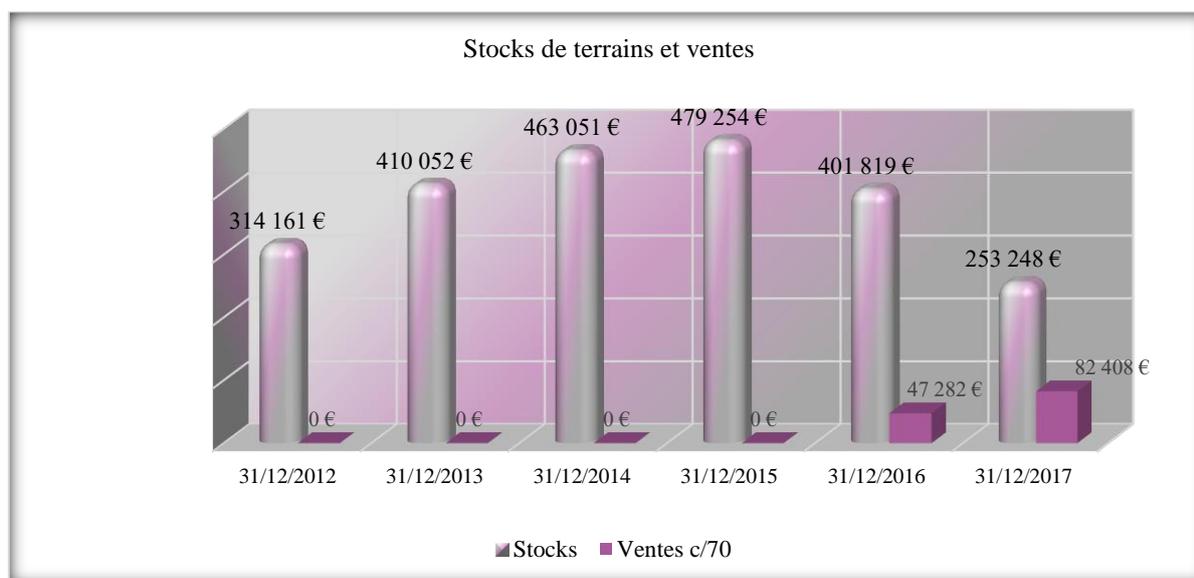
Graphique n° 9 : Un bilan comptable du lotissement simulé au mois d'octobre 2018

ACTIF		PASSIF	
Actif immobilisé	0 €	Capitaux	58 359 €
Stocks de terrains aménagés	253 248 €		
Comptes de dépenses à régulariser 47	13 007 €	Comptes de recettes à régulariser 47	400 €
Trésorerie	-207 496 €		
TOTAL ACTIF	58 759 €	TOTAL PASSIF	58 759 €

Source : balance des comptes au mois d'octobre 2018

Cette situation a été provoquée par le maintien prolongé d'importants stocks de terrains aménagés.

Tableau n° 10 : La rémanence des stocks de terrains aménagés

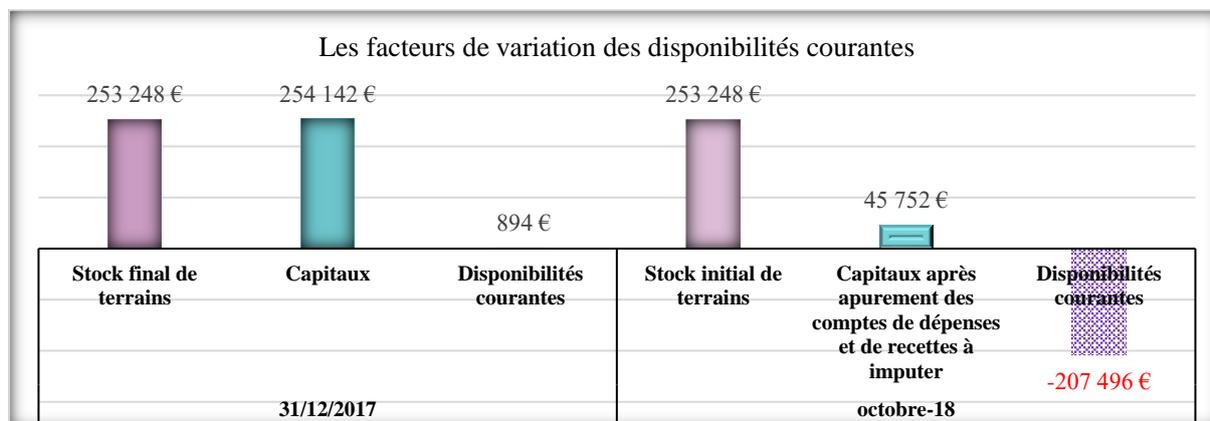


	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	oct-18
Stocks	314 161 €	410 052 €	463 051 €	479 254 €	401 819 €	253 248 €	?
Ventes c/70	0 €	0 €	0 €	0 €	47 282 €	82 408 €	19 983 €

Source : balances des comptes

Avec l'arrivée à échéance d'un emprunt de 200 000 €, ces stocks de terrains n'ont plus été soutenus par les capitaux qui ont, par conséquent, laissé la place à un déficit de trésorerie d'un montant proche de cette perte de couverture financière.

Graphique n° 10 : La disparition de la couverture financière des stocks de terrains



Source : balance des comptes au 31 décembre 2017, balance des comptes au mois d'octobre 2018

Les bilans comptables de la commune ont ainsi révélé que si le budget annexe de l'assainissement collectif doit être géré de manière autonome, ce qui implique visiblement un réajustement tarifaire, le budget principal ne dispose que d'une épargne de gestion courante limitée qui n'est guère de nature à conforter de manière significative les capitaux qui manquent à l'équilibre financier. Or, le renforcement des financements longs a été parallèlement requis dans le courant de l'année 2018 par la disparition de la couverture financière des terrains de lotissement en attente de commercialisation, ce qui devra donc conduire la commune nouvelle à se positionner rapidement sur un prix de cession afin d'accélérer le dénouement de cette opération ancienne.

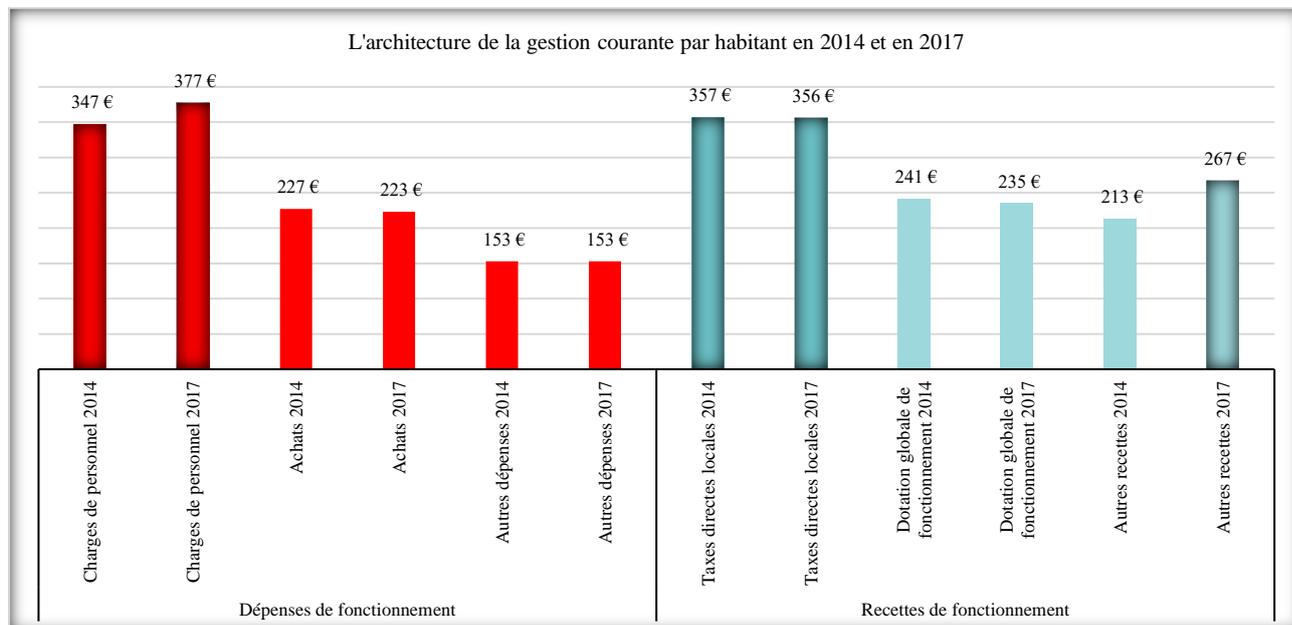
Il importait dans ce contexte d'examiner les marges financières que la gestion courante pouvait receler en exploitant des indicateurs éventuellement réutilisables par la commune nouvelle.

3 DES INDICATEURS DE GESTION COURANTE SUSCEPTIBLES D'ÊTRE REUTILISÉS APRES LA FUSION DES TROIS COMMUNES

3.1 Les comptes à surveiller sont en nombre limité

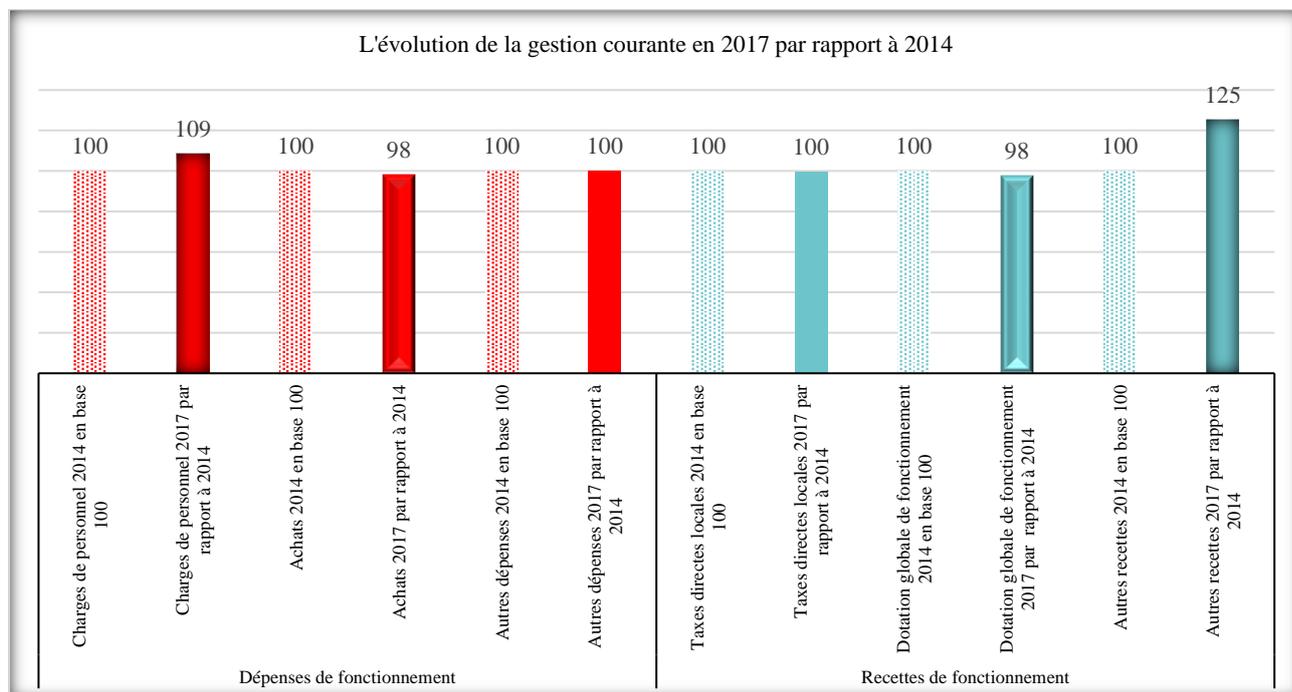
L'architecture de la gestion courante se présente de façon simple en désignant à l'attention de l'observateur, en dépenses les charges de personnel et, en recettes, la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat, l'amorce d'une diversification des ressources et, néanmoins, le maintien d'un socle fiscal déterminant malgré l'absence de dynamique.

Graphique n° 11 : L'éventail des comptes à surveiller



Source : ministère de l'Action et des comptes publics. Le nombre d'habitants correspond à la population recensée, sans tenir compte des résidences secondaires (population Insee).

Graphique n° 12 : La dynamique des comptes à surveiller

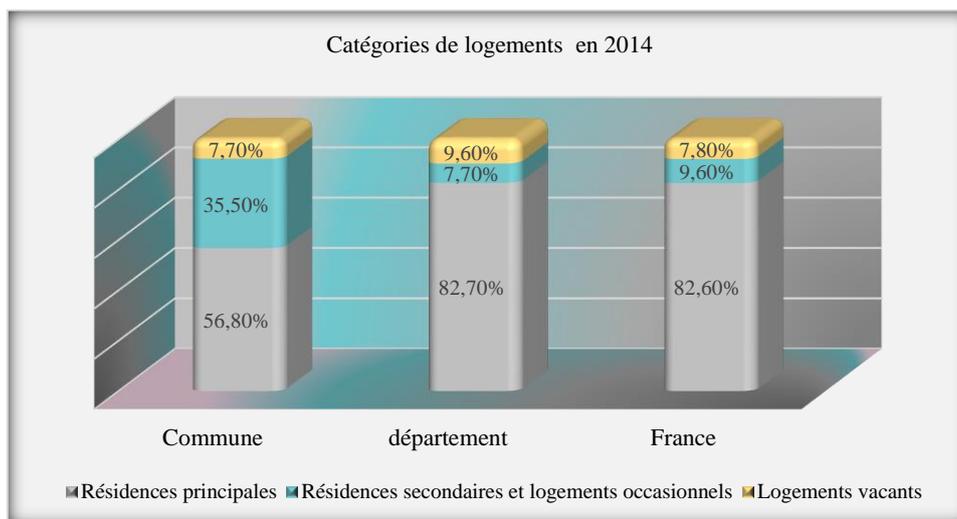


Source : ministère de l'Action et des comptes publics. Le nombre d'habitants correspond à la population recensée, sans tenir compte des résidences secondaires (population Insee).

3.2 L'analyse des charges de personnel peut être corrélée aux données démographiques

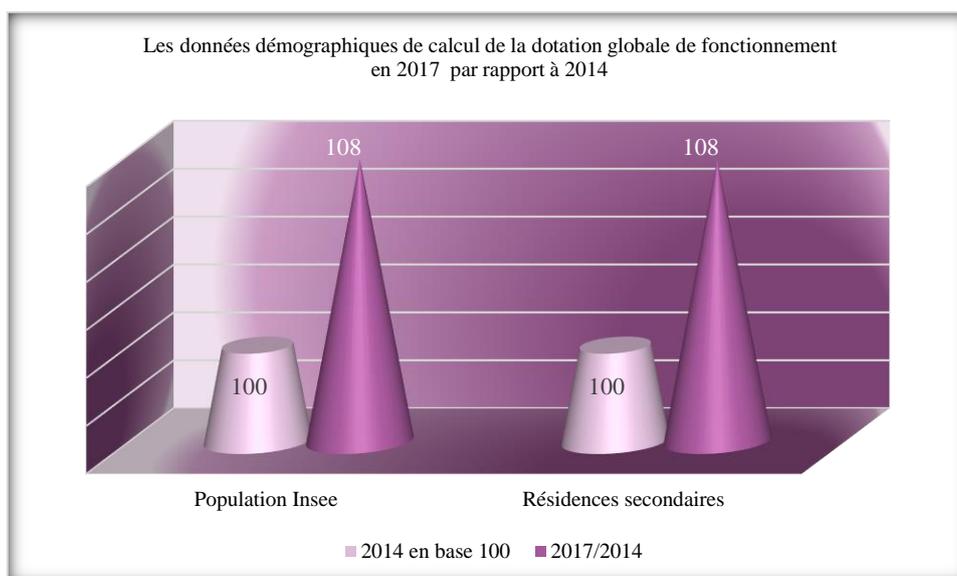
Le territoire communal présente la particularité d'abriter une forte proportion de résidences secondaires.

Graphique n° 13 : La proportion de résidences secondaires sur le territoire communal



Les données démographiques prises en compte par l'Etat pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement, en l'occurrence la population recensée et les résidences secondaires, ont évolué de manière relativement favorable.

Graphique n° 14 : La dynamique démographique

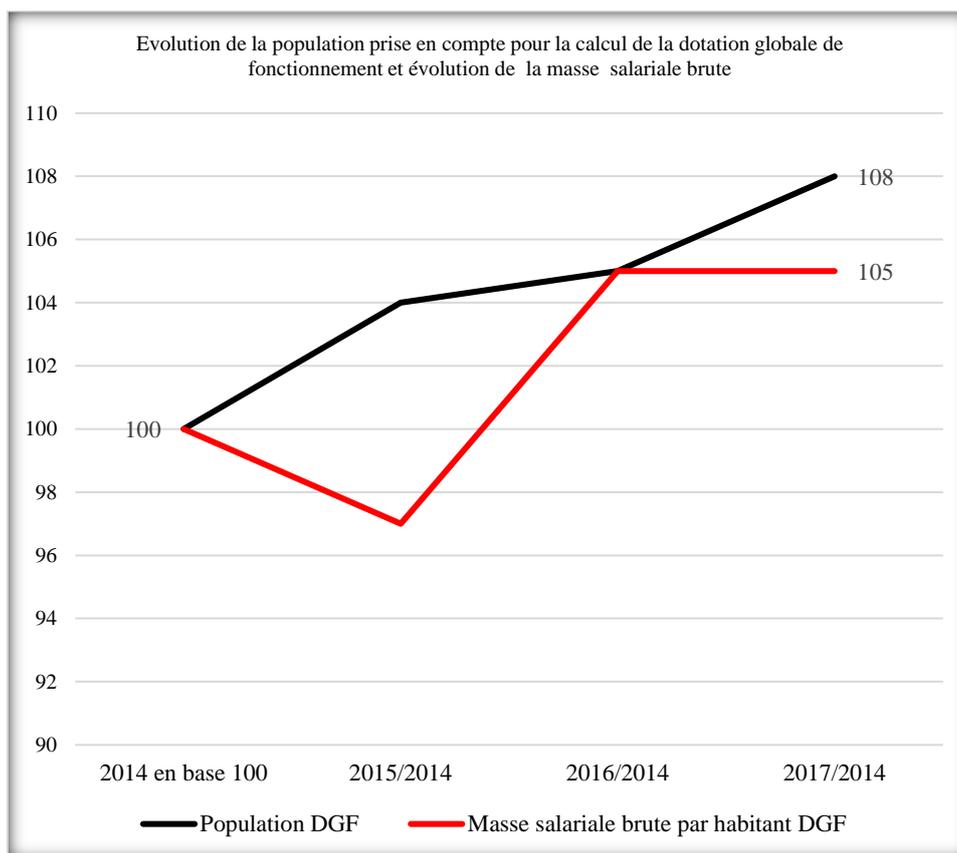


	2014	2017
Population Insee (population recensée)	564	608
Résidences secondaires	141	152
Population prise en compte pour le calcul de la DGF	705	760
	2014 en base 100	2017/2014
Population Insee (population recensée)	100	108
Résidences secondaires	100	108
Population prise en compte pour le calcul de la DGF	100	108

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

Il apparaît qu'en ramenant la masse salariale au nombre d'habitants et de résidences secondaires, la dépense a été contenue au regard de la progression démographique.

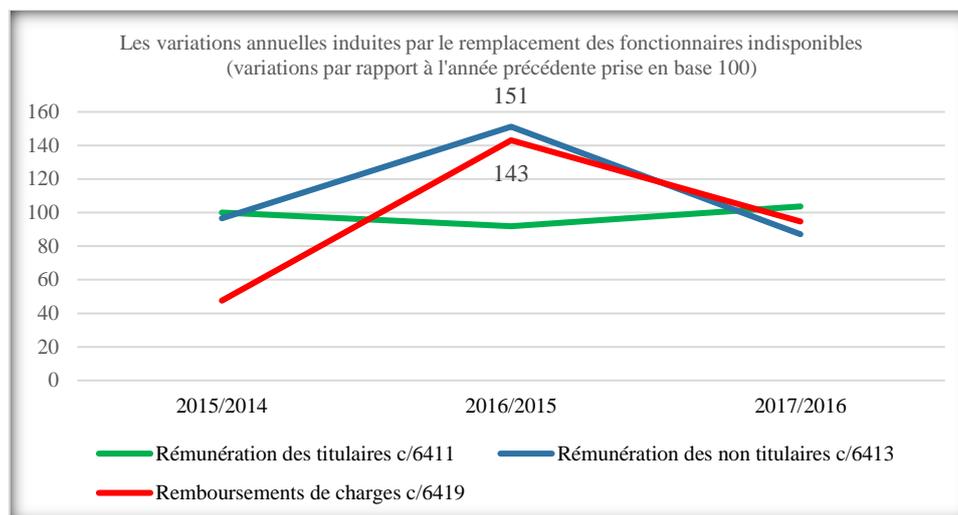
Graphique n° 15 : La dynamique de la masse salariale et du nombre d'habitants pris en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement



Source : balances des comptes et fiches de calcul de la dotation globale de fonctionnement. Population DGF : population prise en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement.

En mettant en évidence une évolution symétrique des remboursements de charges obtenus des organismes sociaux et du volume des rémunérations des agents non titulaires de leur emploi, les comptes indiquent par ailleurs que la commune a eu à résoudre des difficultés induites par l'indisponibilité des fonctionnaires municipaux.

Graphique n° 16 : Les indicateurs de l'indisponibilité des fonctionnaires

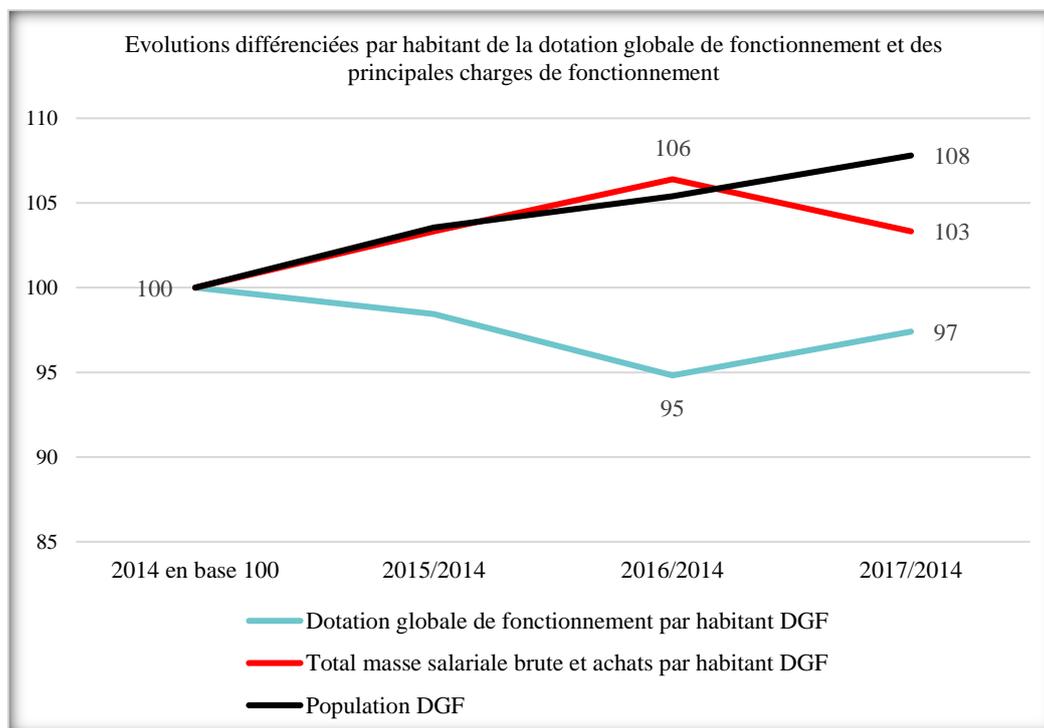


Source : balances des comptes

L'analyse d'ensemble révèle que bien que favorables, les données démographiques n'ont pas empêché l'érosion de la dotation globale de fonctionnement jusqu'en 2016.

3.3 La dotation globale de fonctionnement n'a pas suivi la progression démographique

En dépit du redressement observé en 2017, c'est avec netteté que s'est dessiné le décrochage de la dotation globale de fonctionnement par rapport à la croissance démographique, ce qui a interdit aux principales charges de gestion courante la moindre marge de progression.

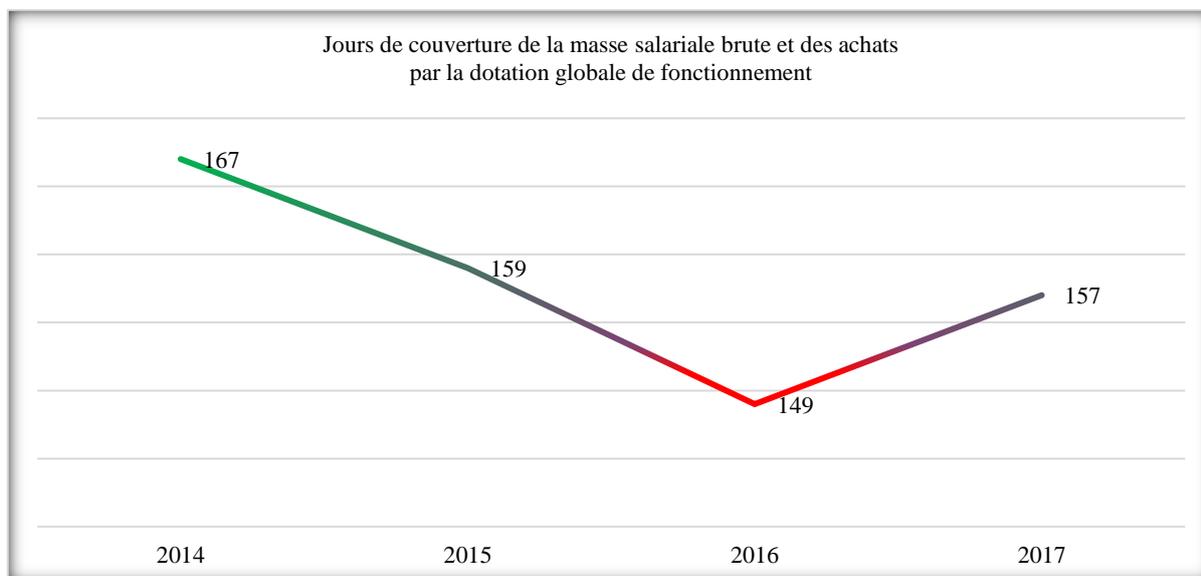
Graphique n° 17 : Le décrochage de la dotation globale de fonctionnement

	2014	2015	2016	2017
Dotation globale de fonctionnement par habitant DGF	193 €	190 €	183 €	188 €
Total masse salariale brute et achats par habitant DGF	422 €	436 €	449 €	436 €
Population DGF	705	730	743	760
	2014 en base 100	2015/2014	2016/2014	2017/2014
Dotation globale de fonctionnement par habitant DGF	100	98	95	97
Total masse salariale brute et achats par habitant DGF	100	103	106	103
Population DGF	100	104	105	108

Source : balances des comptes et fiches de calcul de la dotation globale de fonctionnement

Cependant, même si les achats sont restés stables en 2017, la réduction de la masse salariale depuis 2016 s'est conjuguée avec l'abondement de la dotation globale de fonctionnement par la dotation de solidarité rurale pour stopper la nette attrition de la couverture financière des principales charges de gestion courante.

Graphique n° 18 : Le financement par la dotation globale de fonctionnement



	2014	2015	2016	2017	
Dotation globale de fonctionnement par habitant DGF	193 €	190 €	183 €	188 €	A
Total masse salariale brute et achats par habitant DGF	422 €	436 €	449 €	436 €	B
Durée conventionnelle d'un exercice en jours	365	365	365	365	C
Jours de couverture de la masse salariale brute et des achats par la dotation globale de fonctionnement	167	159	149	157	$D=(A/B)*C$
	2014	2015	2016	2017	
Jours de couverture de la masse salariale brute et des achats par la dotation globale de fonctionnement	167	159	149	157	
Source : balances des comptes et fiches de calcul de la dotation globale de fonctionnement					

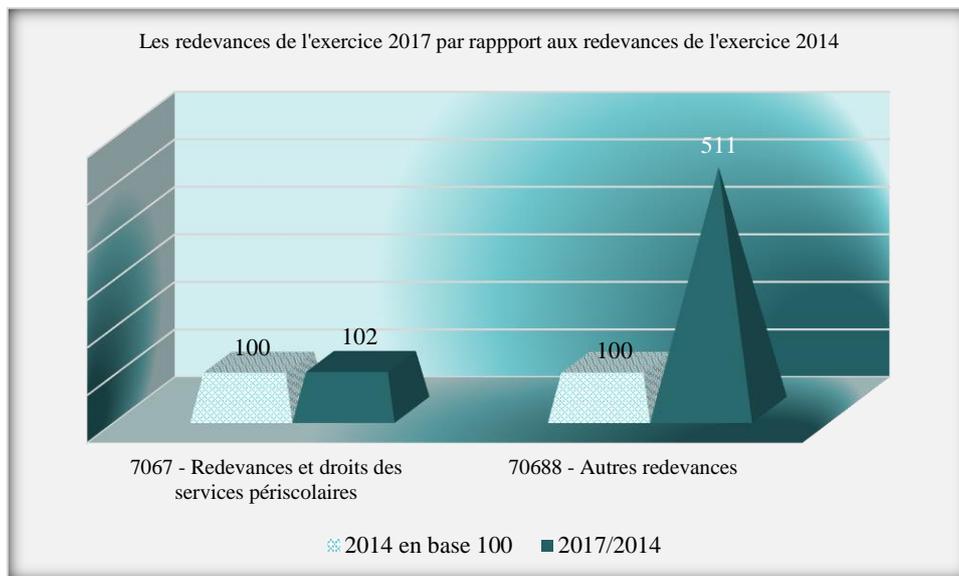
L'émergence de nouvelles recettes s'est toutefois révélée appréciable en présence d'une dotation globale de fonctionnement qui, malgré cet apport de la dotation de solidarité rurale, est finalement restée en deçà du niveau qu'elle avait atteint en 2014.

3.4 Les recettes se sont diversifiées de manière appréciable

L'utile processus de diversification de la ressource concerne des recettes qui doivent toutefois être qualifiées de secondaires au regard de la dotation globale de fonctionnement et du produit des taxes directes locales.

Ce sont les redevances diverses qui sont à l'origine de ce nouveau soutien.

Graphique n° 19 : L'évolution des redevances

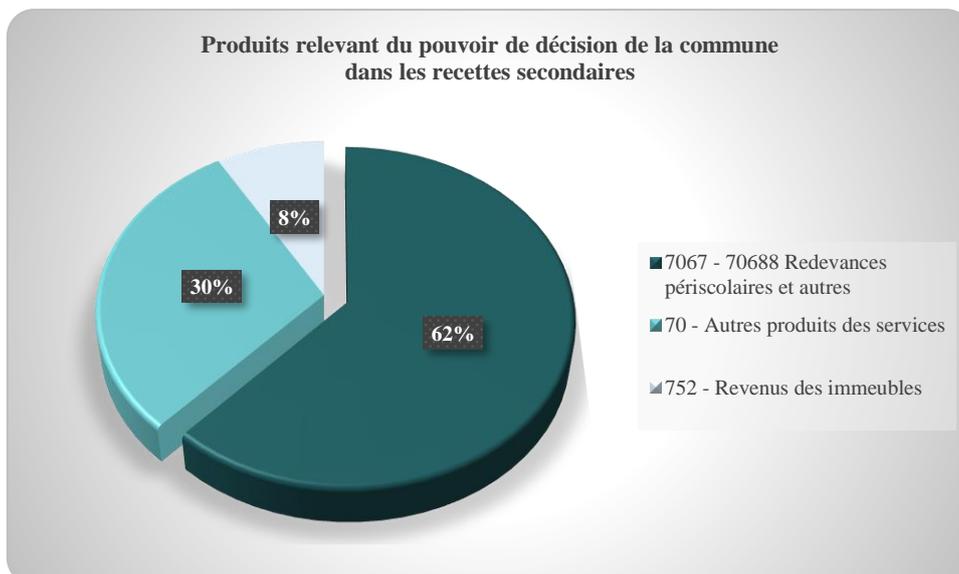


	2014	2017
7067 - Redevances et droits des services périscolaires	29 790 €	30 289 €
70688 - Autres redevances	4 488 €	22 913 €

Source : balances des comptes

Les redevances représentent une part très appréciable des produits d'origine non fiscale accessibles au pouvoir de décision de la commune.

Graphique n° 20 : Les redevances dans les produits non fiscaux ouverts aux arbitrages de la commune



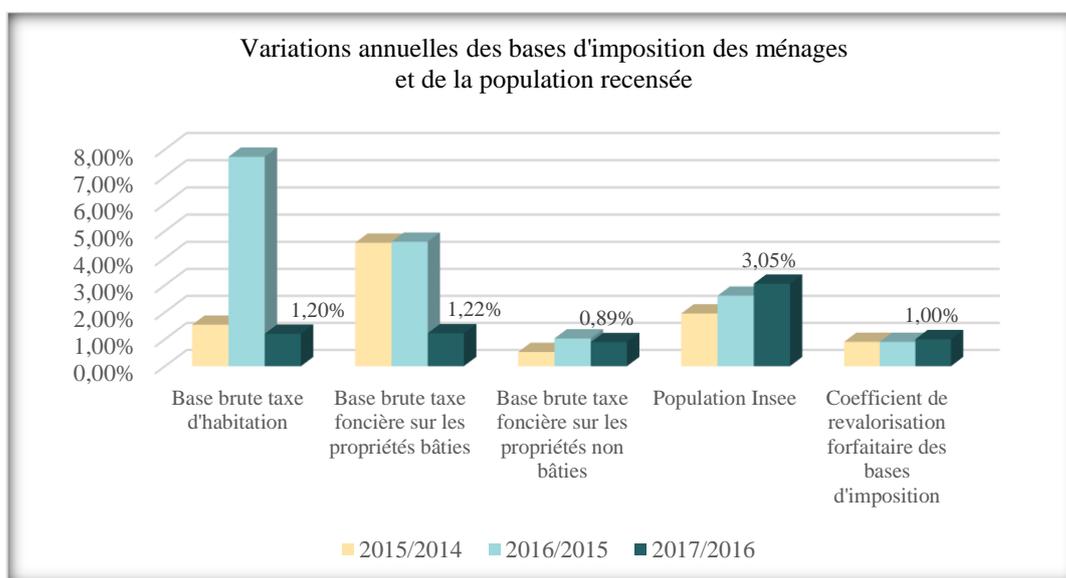
	2017
7067 - 70688 Redevances périscolaires et autres	53 202 €
70 - Autres produits des services	25 406 €
752 - Revenus des immeubles	7 253 €
Total produits des services et revenus des immeubles	85 861 €
Source : balances des comptes	

C'est toutefois sur le produit des taxes directes locales que la surveillance doit être prioritairement exercée dans la mesure où cette ressource décisive est restée stable.

3.5 La stabilité du produit des taxes directes locales recèle des handicaps

Il apparaît d'emblée que dans une organisation fiscale qui réserve à la communauté de communes la levée exclusive de l'impôt économique territorial¹¹, la valorisation des bases d'imposition des ménages (taxes d'habitation et taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties) s'est faite par à-coups entre 2014 et 2017. L'expansion des bases d'imposition n'a donc pas suivi de près la progression démographique, notamment en 2017 dans la mesure où la dynamique des bases se situe très en deçà de cette évolution favorable.

Graphique n° 21 : Dynamiques fiscales et démographiques



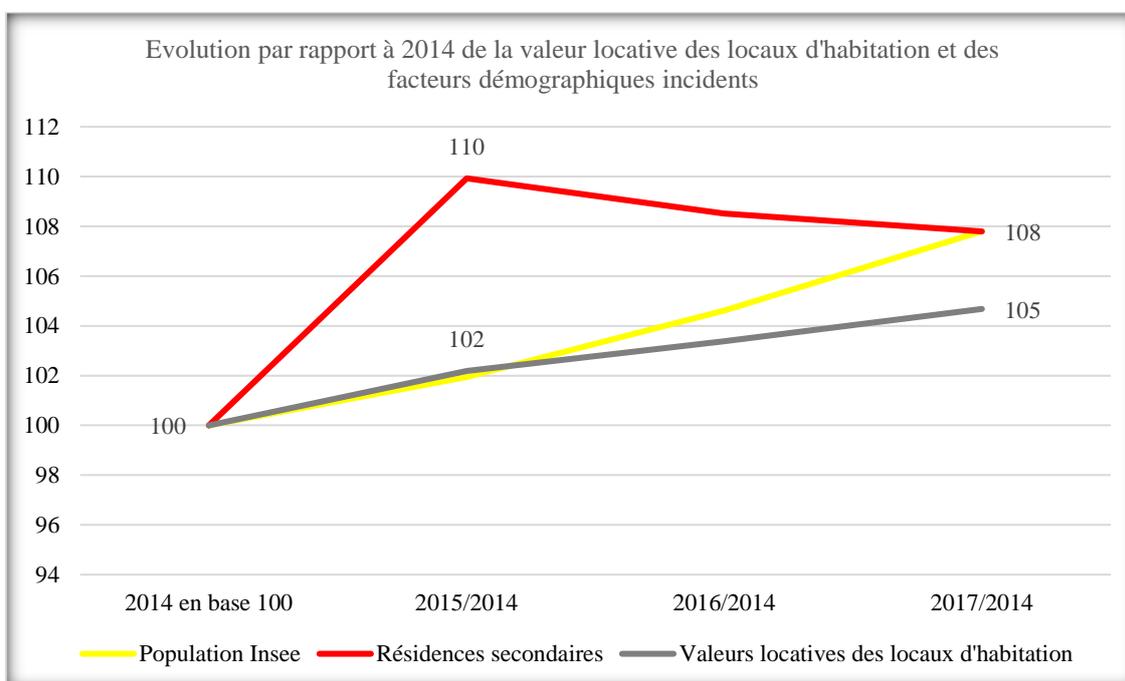
¹¹ Impôt remplaçant la taxe professionnelle et pour l'essentiel constitué de la cotisation foncière des entreprises, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux.

	2014	2015	2016	2017
Base brute taxe d'habitation	743 517 €	754 922 €	813 237 €	822 993 €
Base brute taxe foncière sur les propriétés bâties	429 605 €	449 228 €	469 896 €	475 624 €
Base brute taxe foncière sur les propriétés non bâties	34 497 €	34 678 €	35 034 €	35 346 €
Population Insee	564	575	590	608

Source : balance des comptes et fiches de calcul de la dotation globale de fonctionnement

La progression du nombre de résidences secondaires ne paraît pas non plus avoir eu un effet décisif ou immédiat sur l'évolution des valeurs locatives des locaux d'habitation.

Graphique n° 22 : La désynchronisation des évolutions

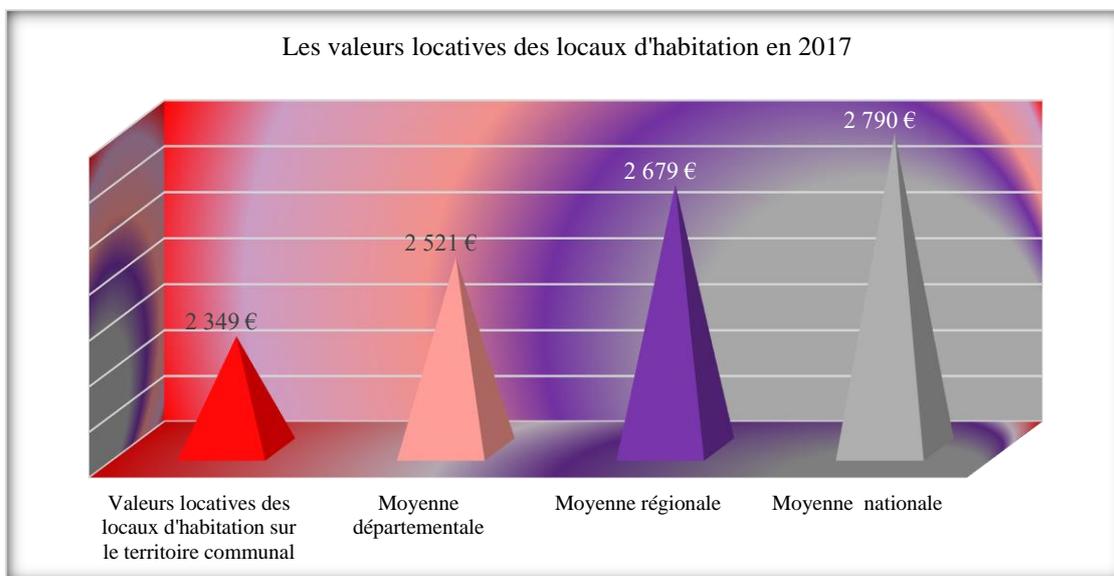


	2014	2015	2016	2017
Population Insee	564	575	590	608
Résidences secondaires	141	155	153	152
Valeurs locatives des locaux d'habitation	2 244 €	2 293 €	2 320 €	2 349 €

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

Ces valeurs locatives sont, en tout état de cause, restées très en deçà des moyennes en 2017 sur le territoire communal.

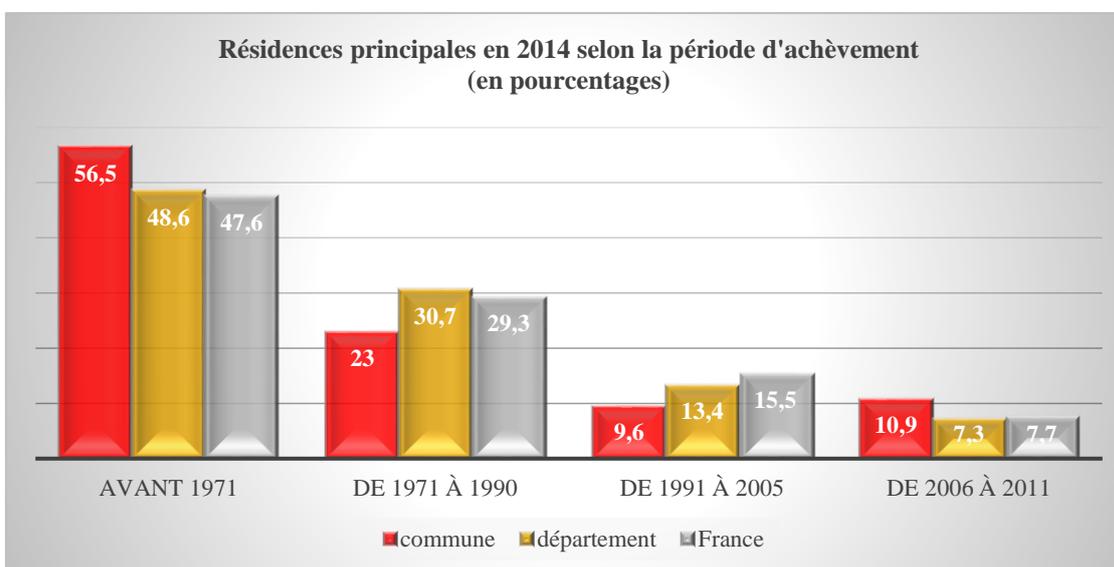
Graphique n° 23 : Les valeurs locatives comparées



Source : ministère de l'Action et des comptes publics

Cette situation défavorable n'est guère en accord avec la reprise des constructions neuves observée, dès la période 2006-2011, de manière plus sensible qu'en moyenne.

Graphique n° 24 : Les périodes de construction



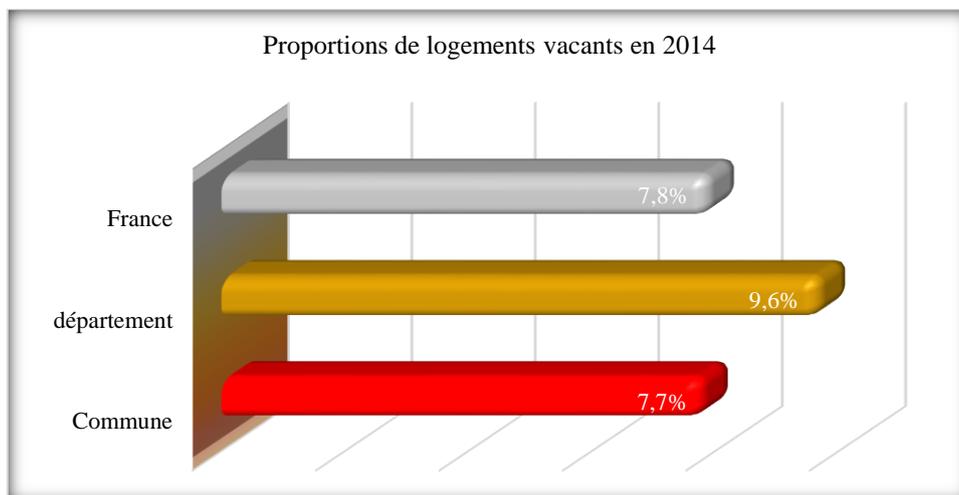
Source : Insee

La commune confirme en effet qu'après l'érosion démographique de vingt années entre 1962 et 1982, l'expansion de la population a repris de manière ininterrompue de 1999 à 2014 avec, pour cette période, un taux de croissance de 27 %.

Dès l'année 2014, la proportion de logements vacants s'est, de son côté, révélée inférieure aux moyennes, ce qui est ici encore corroboré par les observations de la commune

qui constate aujourd’hui en effet que l’amélioration du parc privé de logements se poursuit de manière continue même si de vieilles bâtisses requièrent toujours l’engagement de lourds travaux.

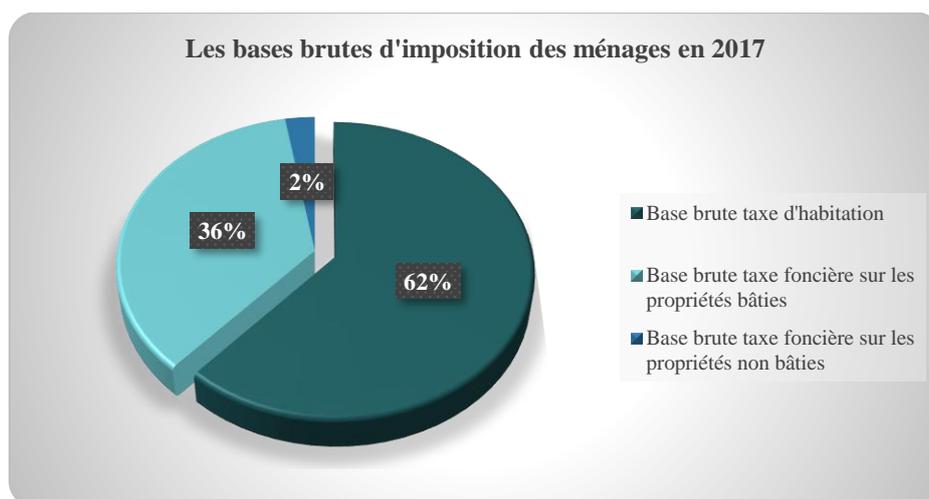
Graphique n° 25 : Les logements vacants



Source : Insee

Mais c’est, en définitive, l’apport limité de l’assiette de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans l’ensemble des bases d’imposition des ménages qui constitue un important handicap fiscal.

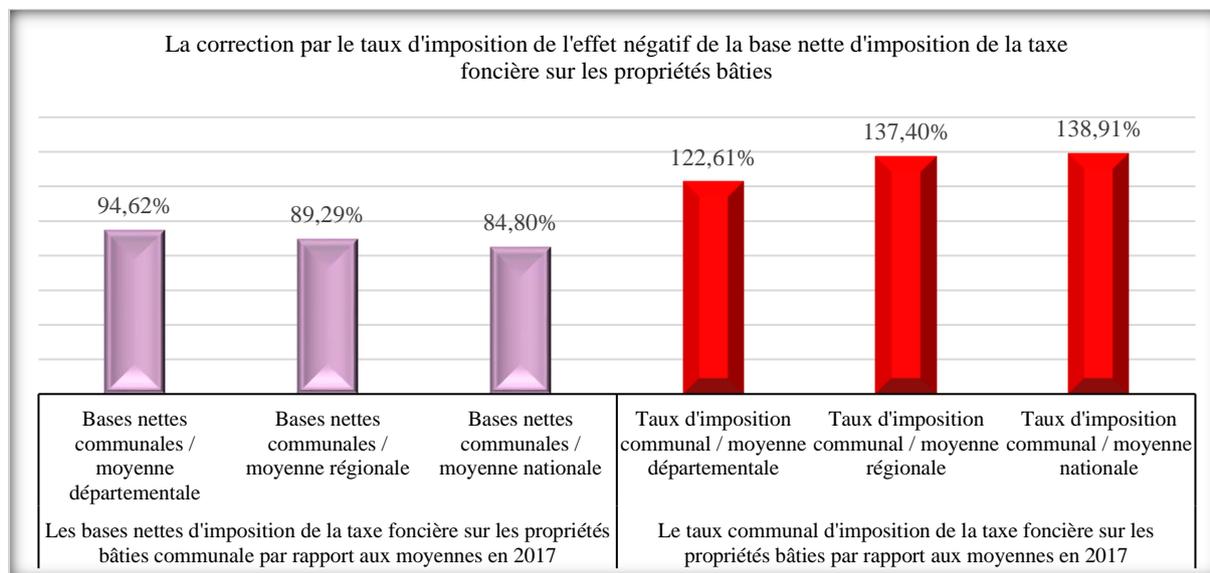
Graphique n° 26 : La ventilation des bases des taxes directes locales



Source : ministère de l’Intérieur. Les bases brutes d’imposition ne tiennent pas compte des abattements

Par une sorte d'effet de compensation, l'assiette restreinte de la taxe foncière sur les propriétés bâties a visiblement suscité un taux d'imposition très nettement supérieur aux moyennes.

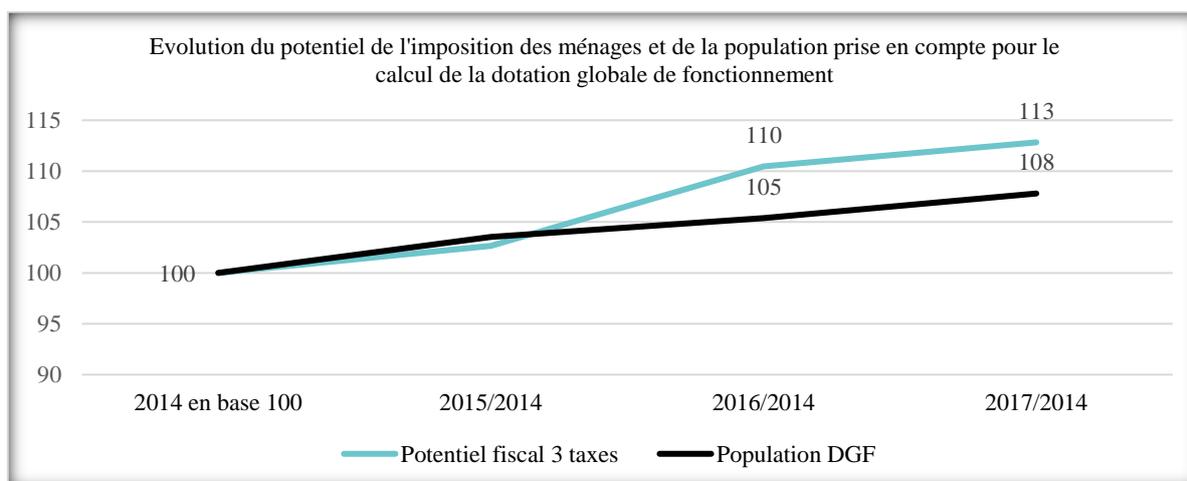
Graphique n° 27 : Assiette et taux d'imposition comparés de la taxe foncière sur les propriétés bâties



Source : ministère de l'Action et des comptes publics. Comparaison avec les communes de 500 à 1 999 habitants n'imposant que les ménages. Les bases nettes d'imposition tiennent compte des abattements sachant toutefois que la commune n'a institué aucune exonération de bases.

La voie alternative serait, en réalité, celle d'une valorisation prolongée des bases d'imposition dans la lancée observée en 2016.

Graphique n° 28 : L'amorce en 2016 de la valorisation des bases d'imposition des ménages



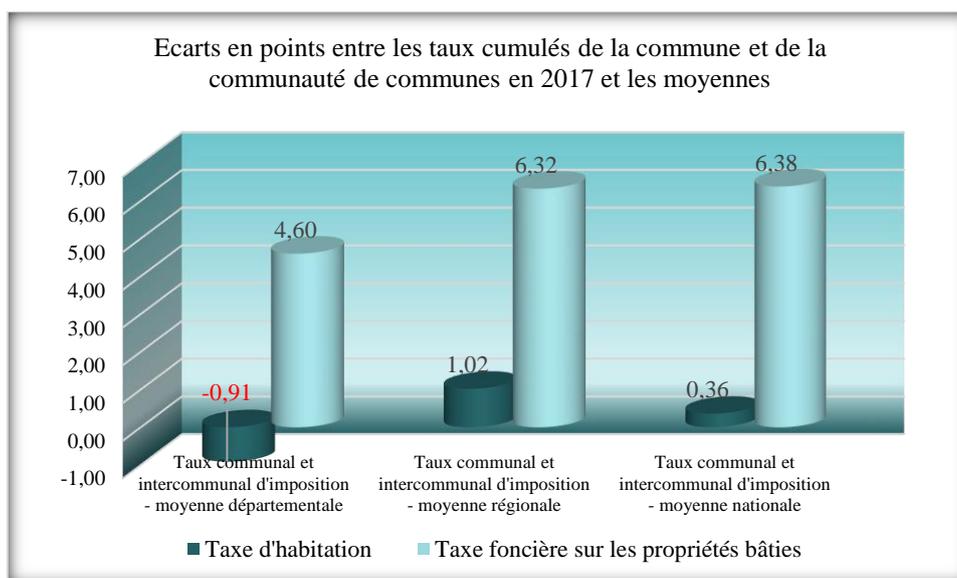
	2014	2015	2016	2017
Potentiel fiscal 3 taxes	281 834 €	289 352 €	311 369 €	317 988 €
Population DGF	705	730	743	760

Source : ministère de l'Intérieur, population DGF = population prise en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement. Le potentiel fiscal des taxes directes locales résulte de l'application à leur assiette brute des taux moyens nationaux d'imposition.

Cette voie d'optimisation de la ressource fiscale sera du ressort de la nouvelle commission communale des impôts directs qui assiste en effet l'administration fiscale dans l'évaluation foncière et dans le calcul de l'assiette des taxes foncières et de la taxe d'habitation¹².

Une surveillance plus spécifique de l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés bâties s'impose d'autant plus que les taux d'imposition de la commune et de la communauté de communes étaient ensemble, pour cette taxe, nettement supérieurs aux moyennes de l'année 2017.

Graphique n° 29 : Les taux cumulés d'imposition

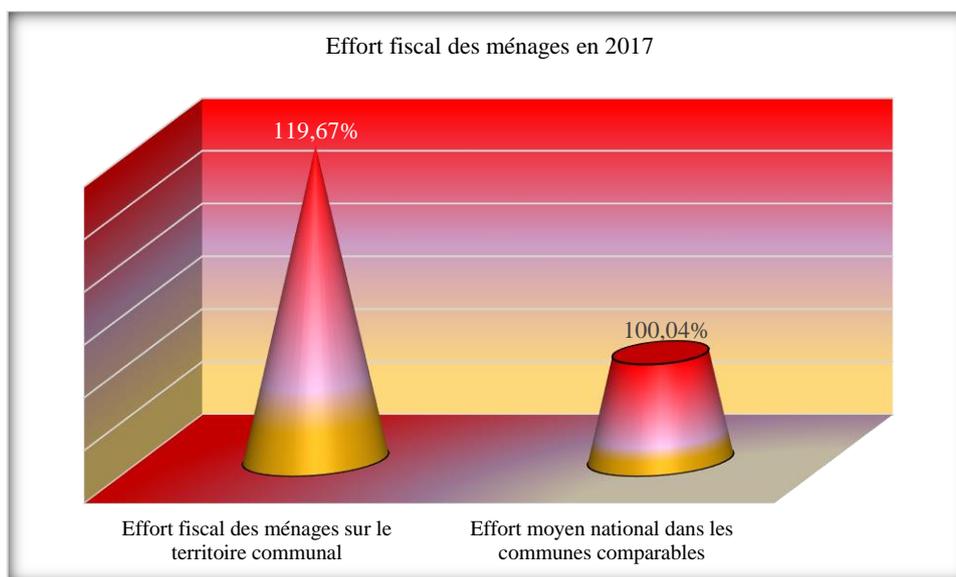


Source : ministère de l'Action et des comptes publics

¹² Le représentant de l'administration fiscale et la commission communale des impôts directs fixent la liste des locaux de référence prévue par l'article 1496 du code général des impôts. Conformément aux dispositions de l'article 1503 du même code, ils déterminent leur surface et fixent les tarifs d'évaluation.

Dans ces conditions, le prélèvement fiscal opéré sur le territoire communal s'est avéré, la même année, sensiblement supérieur à la moyenne nationale, ce qui correspond en principe à un effort nettement plus important du contribuable local¹³.

Graphique n° 30 : La mobilisation de la ressource fiscale



Source : ministère de l'Intérieur, fiche de calcul de la dotation globale de fonctionnement. La comparaison est effectuée avec les communes de 500 à 1 999 habitants relevant d'un organisme de coopération intercommunale imposant seul les entreprises.

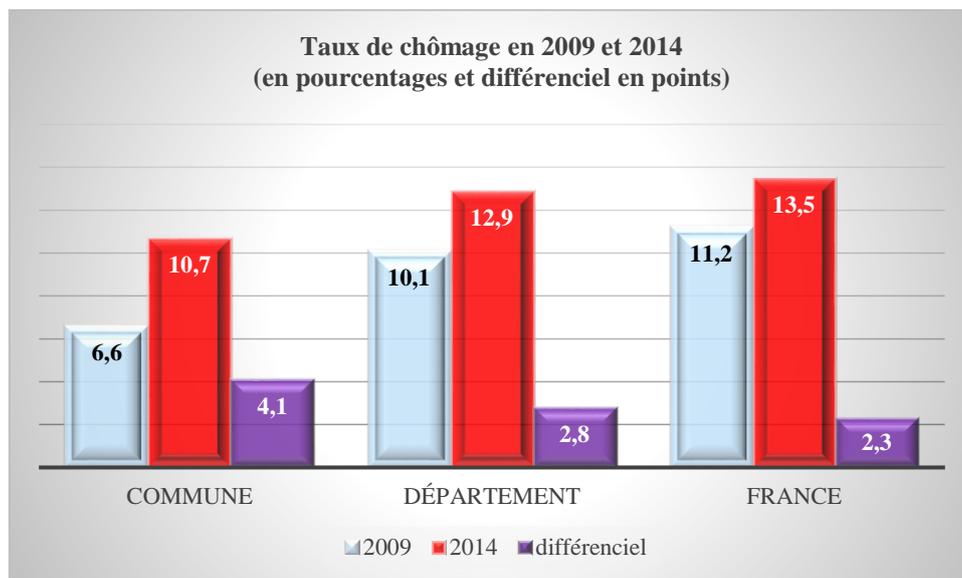
La question de la soutenabilité de cet effort fiscal devra donc être soupesée.

A l'issue de la récession économique nationale survenue en 2018, le taux de chômage¹⁴ est resté localement inférieur aux moyennes départementale et nationale.

¹³ L'effort fiscal est un indicateur permettant d'évaluer la pression fiscale exercée sur les contribuables de la commune. Il est calculé en rapportant les produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation, majorés de certaines exonérations et des produits de redevance ou de taxe sur les ordures ménagères au potentiel fiscal de la commune calculé pour ces seules impositions (que l'on nomme potentiel fiscal « trois taxes »). Les exonérations et les produits de redevance ou de taxe sur les ordures ménagères ne sont pas pris en compte dans le calcul de ce potentiel fiscal. Le potentiel fiscal correspond quant à lui au produit que rapporteraient les contributions directes si l'on appliquait aux bases communales d'imposition le taux moyen national d'imposition (source : ministère de l'Action et des comptes publics).

¹⁴ L'Insee définit le taux de chômage comme « le pourcentage de chômeurs dans la population active (actifs occupés + chômeurs) » et précise que « le taux de chômage diffère de la part du chômage qui, elle, mesure la proportion de chômeurs dans l'ensemble de la population ».

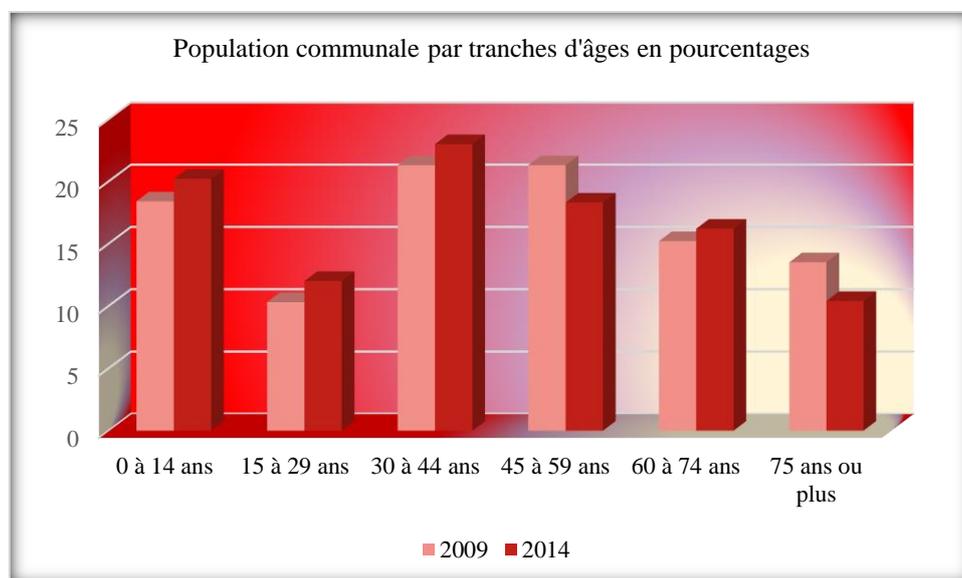
Graphique n° 31 : Le chômage au sortir de la récession économique de l'année 2018



Source : Insee

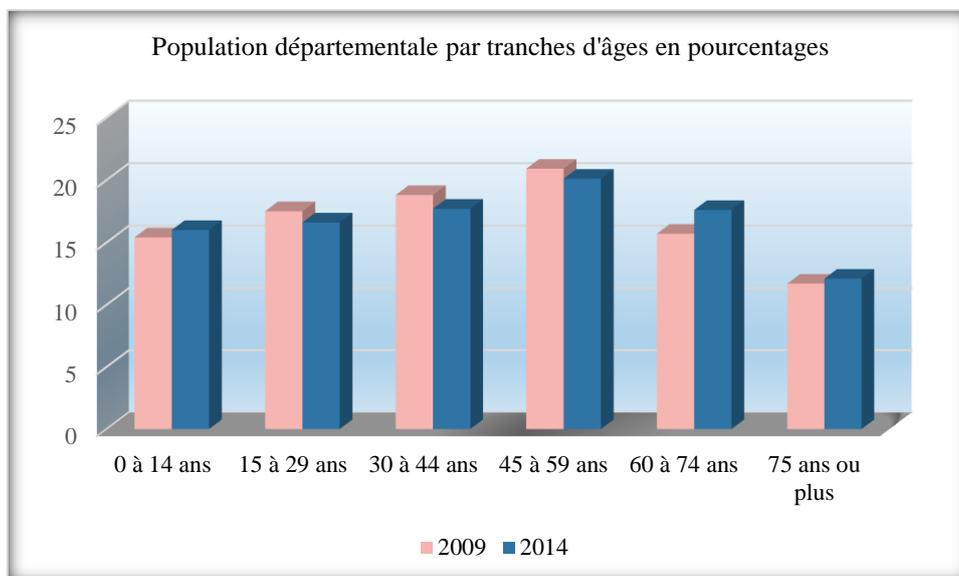
La commune indique que les actifs venus s'installer sur son territoire ne sont pas à la recherche d'un emploi. Ces nouveaux arrivants sont jeunes ainsi qu'en atteste la surreprésentation des habitants âgés de 30 à 44 ans et, également, des enfants de 0 à 14 ans.

Graphique n° 32 : La répartition de la population communale



Source : Insee

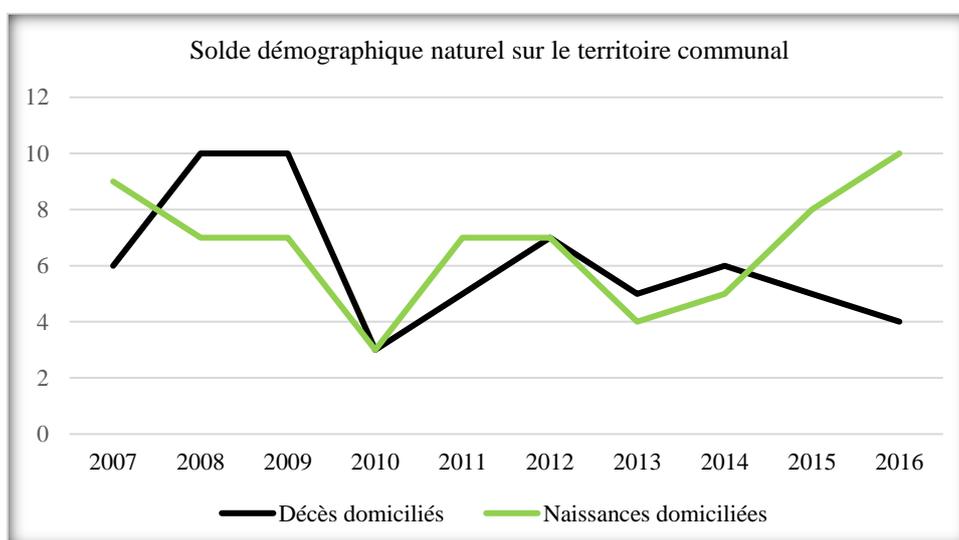
Graphique n° 33 : La moyenne départementale



Source : Insee

La relative proximité de Limoges a, ainsi, visiblement suscité un phénomène de rurbanisation¹⁵ qui se traduit depuis 2014 par un solde démographique naturel très nettement excédentaire.

Graphique n° 34 : La dynamique des naissances

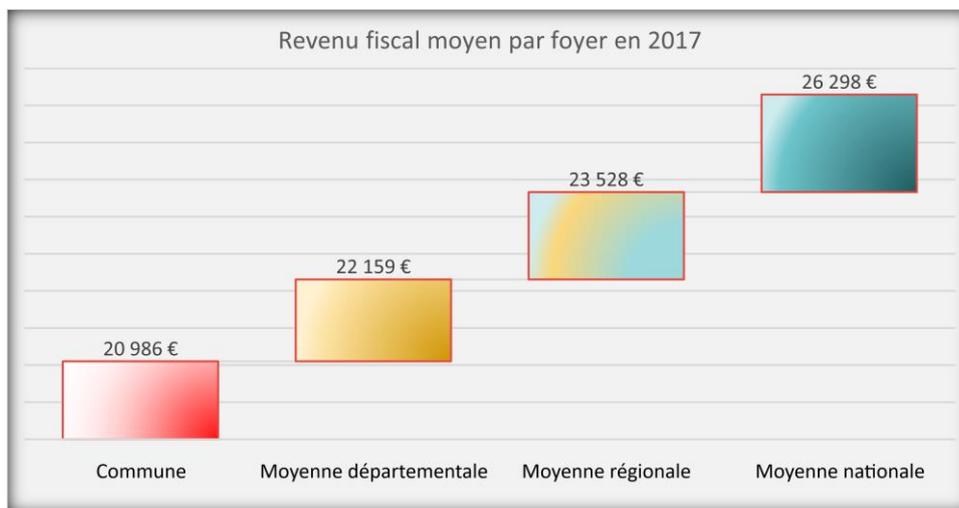


Source : Insee

¹⁵ Développement de villages, aux noyaux souvent anciens, situés à proximité de villes dont ils constituent des banlieues (source : dictionnaire Larousse).

Mais ces jeunes nouveaux habitants ne disposent pas encore de revenus très substantiels.

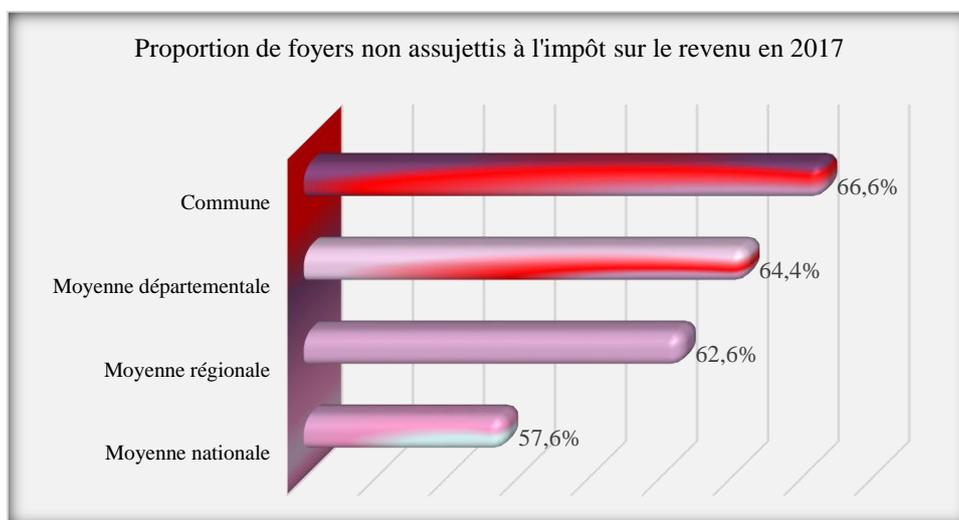
Graphique n° 35 : Les revenus fiscaux



Source : ministère de l'Action et des comptes publics

C'est donc de manière très logique que le territoire communal abrite une plus forte proportion de foyers fiscaux¹⁶ non assujettis à l'impôt sur le revenu.

Graphique n° 36 : L'exonération de l'impôt sur le revenu



Source : ministère de l'Action et des comptes publics

Cette dimension socio-économique spécifique est ainsi susceptible de peser sur les arbitrages fiscaux de la commune nouvelle.

¹⁶ Le foyer fiscal est composé du nombre de personnes inscrites sur une même déclaration de revenus.



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

www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine
3, place des Grands-Hommes ▪ CS 30059 ▪ 33064 BORDEAUX CEDEX
nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr