



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE VILLENouvelle (Haute-Garonne)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1. UNE COMMUNE RURALE DANS L'AIRE D'ATTRACTION DE TOULOUSE	7
2. L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	8
2.1. L'information budgétaire et financière.....	8
2.1.1. La présentation du budget et des informations financières	8
2.1.2. Les annexes budgétaires obligatoires.....	9
2.1.3. Une qualité de la prévision budgétaire insuffisante	9
2.2. La fiabilité des comptes.....	10
2.2.1. Un passage anticipé à la nomenclature comptable M57 au 1 ^{er} janvier 2023	10
2.2.2. La tenue de la comptabilité	11
2.2.3. Le suivi du patrimoine	12
2.2.4. Des régies à clôturer.....	13
3. LA SITUATION FINANCIÈRE	14
3.1. L'autofinancement de la commune	14
3.1.1. Une capacité d'autofinancement en nette amélioration mais qui se détériore en 2021	14
3.1.2. Une stagnation des produits de gestion	15
3.1.3. Des charges de gestion en hausse.....	17
3.2. Le financement des investissements.....	20
3.2.1. Un financement propre disponible fragile.....	20
3.2.2. Des dépenses d'investissement soutenues en fin de période.....	21
3.3. La dette et la trésorerie	22
3.3.1. Une capacité de désendettement qui se détériore fortement	22
3.3.2. Un fonds de roulement net global et une trésorerie relativement confortables	23
3.4. Une situation financière tendue en 2022	24
4. UNE SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE FAVORISÉE PAR DE NOUVELLES DYNAMIQUES FISCALES D'ICI 2025	25
ANNEXES.....	27
Réponses aux observations définitives.....	29

SYNTHÈSE

Une commune rurale dans l'aire d'attraction de Toulouse

La commune de Villeneuve est une commune rurale de 1 431 habitants située à 27 kilomètres au sud-est de Toulouse et disposant d'une très bonne accessibilité ferrée et routière vers la capitale régionale. Pourtant incluse dans l'aire d'attraction de Toulouse, la commune ne bénéficie pas de la dynamique portée par la métropole toulousaine puisque son évolution démographique a été deux fois moins importante entre 2013 et 2019 que la moyenne départementale. La commune est confrontée depuis une dizaine d'années à une baisse de ses effectifs scolaires ayant entraîné la fermeture d'une classe en 2018 . Les projets de construction actuellement en cours permettront d'augmenter le nombre de logements disponibles, mais seront insuffisants pour atteindre les objectifs du schéma de cohérence territoriale du Lauragais qui prévoit la création de 280 logements supplémentaires sur la commune de Villeneuve d'ici 2030.

Une fiabilité des comptes à renforcer

L'information budgétaire de la commune de Villeneuve est conforme aux obligations des communes de moins de 3 500 habitants. La qualité de ses prévisions budgétaires doit néanmoins être améliorée. La fiabilité des comptes de la commune est insuffisante en raison notamment de l'absence de comptabilité d'engagement et de comptabilisation des restes à réaliser. Le suivi du patrimoine doit également être amélioré à travers la comptabilisation des immobilisations et la tenue de l'inventaire.

Une situation financière qui se tend à compter de 2021 mais qui devrait profiter des dynamiques fiscales à moyen terme

Si la situation financière de la commune s'est nettement améliorée jusqu'en 2020 , elle connaît en revanche une dégradation à compter de 2021, liée notamment à une hausse de ses charges de personnel entre 2020 et 2021 et à une hausse significative de ses dépenses d'investissements. Si ses réserves (fonds de roulement) restent importantes en 2022, son endettement est élevé et sa capacité de désendettement se détériore du fait de la dégradation de sa capacité d'auto-financement brute.

Cependant, grâce à un dynamisme fiscal important attendu sur les exercices 2023-2025, la commune devrait voir sa situation financière se stabiliser à condition qu'elle veille, d'une part, à contenir et à mieux piloter l'ensemble de ses charges de fonctionnement et d'investissement, et d'autre part, à adapter sa stratégie financière à la conjoncture économique marquée par l'inflation et la hausse des dépenses énergétiques.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

1. Tenir une comptabilité d'engagement conformément à l'article L. 2342-2 du CGCT (non mise en œuvre).
2. Comptabiliser les restes à réaliser, en recettes comme en dépenses, conformément à la définition de l'article R. 2311-11 du CGCT (non mise en œuvre).
3. Mettre en concordance, en lien avec le comptable public, l'inventaire et l'état de l'actif (mise en œuvre en cours).
4. Mettre en œuvre les procédures (recensement annuel des besoins, mise en place de marchés à bons de commandes...) permettant de maîtriser et d'optimiser la politique d'achats de la commune (mise en œuvre en cours).

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

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Villeneuve, à partir de 2018, a été ouvert le 8 novembre 2022 par délégation de la présidente de la chambre régionale des comptes Occitanie, par lettre du président de la première section, adressée à M. Nicolas Fédou, ordonnateur en fonctions sur toute la période.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 12 décembre 2022 avec M. Fédou.

Lors de sa séance du 13 janvier 2023, la chambre a arrêté des observations provisoires qui lui ont été transmises.

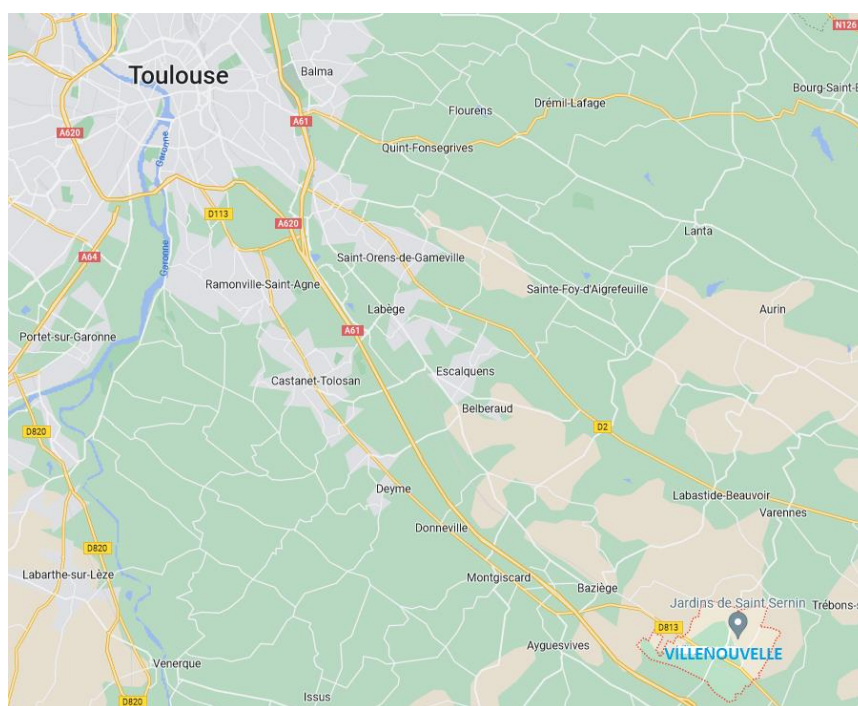
Après avoir examiné sa réponses, la chambre, dans sa séance du 24 mars 2023, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. UNE COMMUNE RURALE DANS L'AIRE D'ATTRACTION DE TOULOUSE

La commune de Villenouvelle est une commune rurale de 1 431 habitants¹ située dans le département de la Haute-Garonne à 27 kilomètres au sud-est de Toulouse. Elle dispose d'une très bonne accessibilité vers Toulouse, par train (moins de 25 minutes) et par route (20 minutes du sud de Toulouse par l'autoroute qui se situe, depuis 2011, à moins de cinq kilomètres²).

Elle s'étend sur 795 hectares dans un environnement à 93 % à dominante naturelle et agricole. La commune se trouve dans l'aire d'attraction de Toulouse³ et constitue un pôle de proximité secondaire au sein du bassin de vie de Villefranche-de-Lauragais (28 communes). Elle est membre, depuis le 1^{er} janvier 2017, de la communauté de commune Terres du Lauragais composée de 58 communes⁴.

carte 1 : Villenouvelle et l'aire d'attraction de Toulouse



Source : google maps

Malgré sa proximité avec Toulouse, l'évolution moyenne annuelle de la population de Villenouvelle est relativement faible : elle s'élève à 0,6 % entre 2013 et 2019 contre 1,27 % en moyenne sur le département de la Haute-Garonne. Cette faiblesse dans l'évolution de sa population confronte la commune à une diminution de ses effectifs scolaires depuis une dizaine d'années : deux classes ont ainsi été fermées en 2013 et 2018 (à ce jour, la commune dispose de 143 élèves pour une capacité de 220).

Si le faible niveau de foncier disponible permet d'éclairer en grande partie cette lente progression de la population et la déprise des effectifs scolaires, plusieurs facteurs sont également venus retarder cette progression ces dernières années. D'une part, la commune, qui dispose de

¹ Source : Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), population au 1^{er} janvier 2019.

² Péage de Mongiscard, depuis 2011.

³ L'aire d'attraction de Toulouse est une aire inter-départementale qui comporte 527 communes : 359 situées dans la Haute-Garonne, 65 dans le Gers, 44 dans le Tarn, 29 en Tarn-et-Garonne, 17 dans l'Aude et 13 dans l'Ariège. Ce zonage s'est substitué en 2020 à celui d'aire urbaine de Toulouse qui comportait 452 communes.

⁴ Précédemment, avant la fusion au 1^{er} janvier 2017, membre de la communauté de communes Cap Lauragais.

deux bâtiments classés monuments historiques (la halle et l'église), a vu les délais de construction de ses lotissements retardés en raison du rejet de nombreux permis de construire par l'architecte des bâtiments de France. D'autre part, la crise sanitaire a repoussé d'une année la construction d'un important lotissement (58 logements) sur la commune prévue initialement pour 2022.

Fin 2019, la commune disposait de 608 logements contre 563 en 2013, soit 45 logements supplémentaires en cinq ans. Avec la nouvelle opération prévue pour 2023, la commune aura créé au total 108 logements entre 2014 et 2023, ce qui représente seulement 39 % des objectifs du schéma de cohérence territoriale du Lauragais approuvé par le pôle d'équilibre territorial et rural du pays Lauragais le 12 novembre 2018, qui prévoit la création de 280 logements supplémentaires sur la commune de Villeneuve entre 2011 et 2030.

La population de Villeneuve est relativement jeune, puisque 58 % des habitants ont moins de 44 ans (54,2 % en France) et 21 % des habitants ont moins de 15 ans (17,6 % en Haute-Garonne)⁵. Les ménages de la commune sont composés majoritairement de cadres, de professions intermédiaires et de retraités. et plus du tiers sont des familles avec au moins un enfant de moins de 25 ans. Seuls 13 % des actifs travaillent sur la commune : l'indicateur de concentration d'emploi s'élève à 19,7⁶ contre 105,2 dans le département de la Haute-Garonne.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Villeneuve est une commune rurale de 1 431 habitants située à 27 kilomètres au sud-est de Toulouse et disposant d'une très bonne accessibilité ferrée et routière vers la capitale régionale. Pourtant incluse dans l'aire d'attraction de Toulouse, la commune ne bénéficie pas de la dynamique portée par la métropole toulousaine puisque son évolution démographique a été deux fois moins importante entre 2013 et 2019 que la moyenne départementale. La commune est confrontée depuis une dizaine d'années à une baisse de ses effectifs scolaires ayant entraîné la fermeture de deux classes en 2013 et 2018.

Les projets de construction actuellement en cours devraient permettre d'augmenter le nombre de logements disponibles, mais seront insuffisants pour atteindre les objectifs du schéma de cohérence territoriale du Lauragais qui prévoit la création de 280 logements supplémentaires sur la commune de Villeneuve entre 2011 et 2030.

2. L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

2.1. L'information budgétaire et financière

2.1.1. La présentation du budget et des informations financières

Comptant moins de 3 500 habitants, la commune n'est pas soumise à l'obligation de tenir un débat d'orientations budgétaires (article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales-CGCT).

⁵ Source : Insee.

⁶ L'indicateur de concentration d'emploi est égal au nombre d'emplois dans la zone pour 100 actifs ayant un emploi résidant dans la zone.

Toutefois, pour toutes les communes, une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles doit être jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux (article L. 2313-1 du CGCT). Un tel document qui pourrait assurer une meilleure information des citoyens n'existe pas en l'espèce.

Dans le même sens, même si cela n'est pas obligatoire, la commune pourrait mettre en ligne sur son site internet ses documents budgétaires (budgets primitifs et comptes administratifs) ainsi que la présentation brève et synthétique susmentionnée. Cependant, la chambre relève que la commune fait état dans son bulletin municipal semestriel⁷ des grandes masses du dernier compte administratif et du budget primitif ainsi que des montants alloués aux investissements en cours dans la commune.

2.1.2. Les annexes budgétaires obligatoires

D'après les dispositions du CGCT, les documents budgétaires sont accompagnés d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements⁸.

Ces annexes, énumérées par l'article R. 2313-3 du CGCT, sont correctement jointes sur l'ensemble de la période.

Toutefois, l'état relatif à l'encours de dette présente, sur l'ensemble de la période contrôlée, des écarts avec les montants indiqués sur les comptes de gestion⁹. Ces discordances (22 k€ en 2021) altèrent la fiabilité des informations figurant dans les documents budgétaires et doivent être corrigées en lien avec le comptable.

2.1.3. Une qualité de la prévision budgétaire insuffisante

Selon les termes de l'article L. 1612-4 du CGCT, le budget primitif d'une commune doit être équilibré et l'évaluation des recettes et des dépenses réelles doit être sincère. Celles-ci ne doivent pas être volontairement surévaluées, ni sous-évaluées¹⁰. Le taux d'exécution des crédits se définit comme le rapport entre le montant des émissions budgétaires et le montant des crédits votés.

Sur la période contrôlée, les ratios de réalisation des prévisions budgétaires s'établissent pour les dépenses de fonctionnement en moyenne à 81,4 %. La prévision budgétaire des dépenses de fonctionnement peut donc être améliorée, la commune ayant tendance à surestimer le niveau de ses charges à caractère général de 138 k€ en moyenne par an. En revanche, avec un taux moyen de 108 %, les réalisations des recettes de fonctionnement sont satisfaisantes même si elles mettent en avant la prudence avec laquelle le conseil municipal prévoit chaque année son niveau de recettes. Aussi, bien que l'impact sur le résultat d'exécution budgétaire reste en l'espèce faible, la commune doit veiller à améliorer sa prévision budgétaire afin de s'assurer que l'équilibre budgétaire n'est pas atteint par des recettes surestimées ou des dépenses sous-estimées.

En ce qui concerne la section d'investissement, la qualité des prévisions peut également être améliorée. En effet, si le taux moyen d'exécution est satisfaisant sur la période s'agissant de la prévision des recettes d'investissement (90,2 %), la qualité des prévisions est globalement

⁷ Petit Villenouvellois.

⁸ Article L. 2313-1 du CGCT.

⁹ Voir annexe 1.

¹⁰ Conseil d'État, 23 décembre 1988, n° 60678.

insuffisante s'agissant des dépenses d'investissement avec un taux moyen d'exécution de 61,2 % sur la période. Aussi, l'absence de report en restes à réaliser conduit automatiquement la commune à annuler l'ensemble des crédits non exécutés sur le dernier exercice au lieu de les reporter sur l'exercice suivant. De surcroît, la commune doit améliorer sa programmation pluriannuelle afin de rapprocher les prévisions des réalisations budgétaires (voir point 3.2.2).

De plus, la mise en place d'une comptabilité d'engagement devrait permettre à la commune d'améliorer son pilotage budgétaire et ses taux d'exécution (cf. § 2.2.2.1).

tableau 1 : exécution budgétaire du BP depuis 2018

En €		2018	2019	2020	2021
Section de fonctionnement	Dépenses réelles prévues (BP+DM+RAR n-1)	1 098 315	1 208 500	1 289 789	1 297 187
	Dépenses réelles réalisées (Mandats émis +RAR)	958 551	966 478	963 773	1 083 912
	Crédits annulés	-139 765	-242 022	-326 016	-213 275
	Taux de réalisation	87,27%	79,97%	74,72%	83,56%
	Taux de crédits annulés	-12,73%	-20,03%	-25,28%	-16,44%
	Recettes réelles prévues (BP+DM+RAR N-1)	1 082 105	1 123 383	1 125 016	1 083 811
	Recettes réelles réalisées	1 229 076	1 195 034	1 242 364	1 144 134
	Taux de réalisation	113,58%	106,38%	110,43%	105,57%
Section d'investissement	Dépenses réelles prévues (BP+DM+RAR N-1)	570 705	506 200	430 211	940 813
	Dépenses réelles réalisées (Mandats émis +RAR)	375 611	370 767	186 320	586 346
	Crédits annulés	-195 094	-135 433	-243 892	-354 467
	Taux de réalisation	65,82%	73,25%	43,31%	62,32%
	Taux de crédits annulés	-34,18%	-26,75%	-56,69%	-37,68%
	Recettes réelles prévues (BP+DM+RAR N-1)	484 675	506 200	276 789	634 187
	Recettes réelles réalisées (Titres émis +RAR)	426 063	370 767	228 921	462 852
	Crédits annulés	-58 613	-135 433	-47 867	-171 335
	Taux de réalisation	87,91%	73,25%	82,71%	72,98%
	Taux de crédits annulés	-12,09%	-26,75%	-17,29%	-27,02%

Source : CRC, d'après les comptes administratifs

2.2. La fiabilité des comptes

2.2.1. Un passage anticipé à la nomenclature comptable M57 au 1^{er} janvier 2023

La comptabilité de la commune de Villeneuve est régie actuellement par l'instruction budgétaire et comptable M14.

Dans la perspective de la généralisation de la M57 à l'ensemble des collectivités territoriales au plus tard au 1^{er} janvier 2024, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ont la possibilité d'opter pour une transition anticipée au 1^{er} janvier 2023 avec l'accord du comptable public¹¹.

Après avoir reçu un avis favorable du comptable public, le conseil municipal de la commune a par délibération du 20 octobre 2022 fait le choix d'opter pour un passage anticipé à la

¹¹ Décret n° 2015-1899 du 30 décembre 2015 portant application du III de l'article 106 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

M57 simplifiée, qui s'applique aux communes de moins de 3 500 habitants, au 1^{er} janvier 2023. L'adoption de la nouvelle nomenclature comptable n'emporte pas de modification substantielle pour la commune.

2.2.2. La tenue de la comptabilité

2.2.2.1. Une comptabilité d'engagement inexistante

En application de l'article L. 2342-2 du CGCT, « le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales ». La comptabilité des dépenses engagées concerne l'ensemble des communes, quelle que soit leur taille, et l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement.

Les articles 29 et 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatifs à la gestion budgétaire et comptable publique précisent que « les opérations de dépenses sont successivement l'engagement, la liquidation, le cas échéant l'ordonnancement, ainsi que le paiement. L'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale [dont les collectivités territoriales] mentionnée à l'article 1^{er} crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire ».

Aucune comptabilité d'engagement n'est tenue par la commune. Or, seule la comptabilité des engagements permet de respecter les autorisations budgétaires et de connaître à tout moment les crédits ouverts et les prévisions de recettes, les crédits disponibles pour engagement, pour mandatement, les dépenses et les recettes réalisées ainsi que l'emploi des recettes grevées d'affectation spéciale. L'absence de comptabilité des dépenses engagées rend difficile le pilotage budgétaire et ne permet pas aux gestionnaires de la commune de suivre l'évolution de la consommation des crédits.

La chambre rappelle donc à la commune de mettre en place cette comptabilité en application des dispositions précitées afin d'améliorer son pilotage budgétaire et notamment ses taux d'exécution budgétaires.

Recommandation

1. Tenir une comptabilité d'engagement conformément à l'article L. 2342-2 du CGCT (non mise en œuvre).

2.2.2.2. Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Le rattachement des charges et des produits de fonctionnement qui vise à intégrer au résultat de l'exercice toutes les causes d'enrichissement ou d'appauvrissement effectivement constatées au cours de cet exercice, indépendamment de la date de paiement ou d'encaissement, n'est obligatoire que pour les communes de plus de 3 500 habitants. Pour la commune de Villenouvelle, le rattachement reste donc facultatif.

La chambre, après avoir eu accès aux grands livres et aux éléments de facturation, a pu observer que la commune ne présente pas un décalage excessif dans le paiement de ses factures d'un exercice à l'autre qui aurait pour effet d'altérer la sincérité des résultats présentés.

2.2.2.3. L'absence de restes à réaliser

L'article R. 2311-11 du CGCT précise que le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice est constitué du solde d'exécution corrigé des restes à réaliser. Les restes à réaliser (RAR) de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

La commune de Villenouvelle, bien qu'elle compte moins de 3 500 habitants, est tenue de dresser chaque année un état des RAR, annexé au compte administratif, qui doit être fiable. Les justifications à apporter sont : pour les dépenses, les actes qui concrétisent l'engagement juridique de la collectivité (contrats, conventions, marchés, délibérations) et le cas échéant leur traduction en tant qu'engagement comptable ; pour les recettes, tout acte ou pièce permettant d'apprécier leur caractère certain : contrat de prêt ou lettre d'engagement, décision d'attribution de subventions, etc.

Or, la chambre constate que la commune annule systématiquement l'ensemble des crédits d'investissement non consommés sur l'exercice, pratique susceptible de remettre en cause la fiabilité des résultats des comptes administratifs successifs.

Aussi, la chambre rappelle à la commune de calculer et de comptabiliser ses restes à réaliser conformément à la réglementation.

Recommandation

2. Comptabiliser les restes à réaliser, en recettes comme en dépenses, conformément à la définition de l'article R. 2311-11 du CGCT (non mise en œuvre).

2.2.3. Le suivi du patrimoine

L'article L. 2313-1 du CGCT précise que « pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ». La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur, qui recense et identifie les biens dans un double inventaire (matériel et comptable) et au comptable, qui enregistre les biens à l'actif du bilan et assure le suivi des immobilisations dans l'état de l'actif et l'état des immobilisations.

2.2.3.1. Des immobilisations en cours à apurer

Le solde débiteur du compte 231 « Immobilisations corporelles en cours » connaît une nette progression sur la période contrôlée. Ce dernier est passé de 15,4 k€ début 2018 à 649 k€ fin 2021 en raison de l'augmentation annuelle des dépenses d'équipement alors qu'aucune opération en crédit n'a permis de comptabiliser des immobilisations définitives. Ainsi, de nombreuses opérations pourtant achevées n'ont toujours pas été intégrées au patrimoine de la commune comme par exemple la maison des sports.

Il revient donc à la commune de mettre en place une procédure interne concernant l'apurement des immobilisations en cours, le cas échéant en lien avec le comptable public. En outre, elle se doit de rester vigilante à l'apurement régulier de ses immobilisations en cours pour l'exercice à partir duquel elles commencent à être utilisées pour leur destination finale, même si la commune n'est pas astreinte, hors subventions d'équipement versées, à l'amortissement de ses

immobilisations pour son budget principal, qui s'applique uniquement aux communes de plus de 3 500 habitants.

2.2.3.2. Une tenue non exhaustive de l'inventaire

Lors du dernier contrôle de la chambre, cette dernière avait constaté l'absence d'inventaire tenu par l'ordonnateur et avait invité la commune à régulariser cette situation.

Depuis 2018, la commune tient un inventaire des immobilisations intégrées dans son patrimoine depuis 2017. Cependant, ce dernier est loin de refléter la réalité de la situation patrimoniale de la commune dans la mesure où la chambre a pu constater un écart de près de 6,6 M€ avec l'état de l'actif tenu par le comptable.

La chambre recommande à la commune de se rapprocher du comptable public afin de mettre en concordance ces deux documents.

Recommandation

3. Mettre en concordance, en lien avec le comptable public, l'inventaire et l'état de l'actif (mise en œuvre en cours).

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'un état des lieux des différents bâtiments communaux était en cours et que ce dernier s'effectuait en lien avec la mise en concordance de l'inventaire communal et de l'état de l'actif du comptable public.

2.2.4. Des régies à clôturer

Au 31 décembre 2021, la commune de Villeneuve dispose de quatre régies de recettes cantine maternelle, cantine élémentaire, garderie et médiathèque. Or, depuis septembre 2021, la commune a fait le choix de ne plus encaisser les recettes des cantines et de la garderie par le biais de ces régies mais d'orienter directement les parents des écoles vers le paiement dématérialisé (TIPI) pour le paiement de ces prestations. Aussi, l'absence d'utilisation de ces trois régies depuis plus d'un an devrait conduire la commune à procéder à leur clôture.

En ce qui concerne la régie médiathèque qui encaisse moins de 200 € de recettes par an, son fonctionnement n'appelle pas d'observation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si l'information budgétaire de la commune de Villeneuve est conforme aux obligations des communes de moins de 3 500 habitants, la qualité de ses prévisions budgétaires doit néanmoins être améliorée.

La fiabilité des comptes de la commune est insuffisante en raison notamment de l'absence de comptabilité d'engagement et de comptabilisation des restes à réaliser. Le suivi du patrimoine doit également être renforcé à travers la comptabilisation des immobilisations et la tenue de l'inventaire. L'ordonnateur s'est engagé à établir un état des lieux du patrimoine communal, en lien avec le comptable public.

3. LA SITUATION FINANCIÈRE

La commune de Villeneuve n'ayant pas de budget annexe, l'analyse financière porte uniquement sur le budget principal.

Lors du précédent contrôle de la chambre portant sur les exercices 2009 à 2013, la situation financière de la commune apparaissait fortement tendue avec notamment une capacité d'autofinancement nette constamment négative sur la période et un fonds de roulement et une trésorerie nette respectivement à 6 jours et 3,1 jours de charges courantes fin 2013. La chambre avait alors recommandé à la commune de limiter ses d'investissement au niveau strictement nécessaire jusqu'en 2022 et de contenir les dépenses de fonctionnement.

3.1. L'autofinancement de la commune

3.1.1. Une capacité d'autofinancement en nette amélioration mais qui se détériore en 2021

La situation financière s'est améliorée depuis le dernier contrôle de la chambre, la commune ayant tenu compte des recommandations qui avaient été formulées en la matière .

Alors que l'excédent brut de fonctionnement (EBF) de la commune s'élevait à 216 k€ en 2014, il a atteint en 2020 un niveau de 338 k€, soit une augmentation de 57 % depuis 2014. De la même manière, la CAF brute est passée de 135 k€ en 2014 à 279 k€ en 2020 (+ 106 %).

Cependant, l'EBF ainsi que la CAF brute connaissent une importante dégradation sur l'exercice 2021 pour atteindre respectivement 111 k€ et 60 k€. Cette dégradation s'explique en majeure partie par une hausse de ses charges de personnel à compter de 2021 (voir infra).

Ainsi en 2021, le niveau de l'EBF est nettement inférieur à celui des communes de même strate¹² pour lesquelles l'EBF représentait en moyenne 21,8 % des produits de gestion contre 10,6 % pour la commune. S'agissant de la CAF brute, elle représente 5,8 % des produits de gestion en 2021, soit un niveau bien en deçà de la moyenne nationale des communes de la même strate qui s'élève à 20,7 % des produits de gestion.

¹² Strate : communes de 500 à 2 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (FPU) - (Source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr>).

tableau 2 : évolution de l'autofinancement de la commune

en €	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
= Produits de gestion (A)	1 076 548	1 097 948	1 106 819	1 040 860	-1,1%
= Charges de gestion (B)	788 875	819 512	768 376	930 136	5,6%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	287 674	278 436	338 444	110 723	-27,3%
<i>EBF en % des produits de gestion</i>	26,7%	25,4%	30,6%	10,6%	
+/- Résultat financier	-62 400	-50 072	-59 919	-55 037	-4,1%
+/- Autres produits et charges excep. réels	15 252	192	66	4 535	-33,3%
= CAF brute	240 525	228 556	278 591	60 221	-37,0%
<i>en % des produits de gestion</i>	22,3%	20,8%	25,2%	5,8%	

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

3.1.2. Une stagnation des produits de gestion

Après avoir faiblement augmenté entre 2018 et 2020 à hauteur de 1,4 % par an en moyenne, les produits de gestion connaissent une diminution en 2021 et s'élèvent à 1,04 M€ en 2021 contre 1,08 M€ en 2018. Ce recul de 35 689 € s'explique principalement par la diminution des dotations versées par l'État ainsi que de ses ressources d'exploitation.

En 2021, les produits de gestion de la commune sont composés à 43 % de produits fiscaux, à 36 % de ressources institutionnelles et à 21 % de ressources d'exploitation.

tableau 3 : évolution des produits de gestion

en €	2018	2019	2020	2021	Var. Ann. Moy.
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	533 234	546 705	608 062	554 488	1,3 %
+ Fiscalité reversée	121 651	119 687	118 805	118 667	-0,8 %
= Fiscalité totale (nette)	654 885	666 392	726 867	673 155	0,9 %
+ Ressources d'exploitation	102 038	112 407	88 523	86 554	-5,3 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	319 625	319 148	291 429	281 150	-4,2 %
= Produits de gestion (A)	1 076 548	1 097 948	1 106 819	1 040 860	-1,1%

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

3.1.2.1. Des marges de manœuvre limitées sur les ressources fiscales

Les produits fiscaux de la commune s'élèvent à 554 k€ en 2021 après s'être élevés à 608 k€ en 2020 en raison de la perception exceptionnelle de la taxe forfaitaire sur des terrains devenus constructibles (52 k€) sur ce dernier exercice. Ainsi, les produits fiscaux, basés essentiellement sur la taxe foncière et la taxe d'habitation (jusqu'en 2020), sont peu dynamiques (1,3 % par an en moyenne). La faible augmentation constatée sur la période repose uniquement sur la croissance de ses bases fiscales puisque la commune n'a procédé à aucune réévaluation de ses taux d'imposition entre 2018 et 2021 alors même que leur niveau est relativement élevé par rapport à la moyenne de sa strate. Cependant, lors de l'exercice 2022, la commune a décidé d'augmenter ses taux d'imposition de 2 % faisant passer respectivement le taux de TFPB et TFPNB à 42,28 % et 121,93 %.

tableau 4 : taux et produits des impôts locaux de la commune et de la moyenne de la strate

Fiscalité 2021	Taux voté par la commune	Taux moyen de la strate	Produit de la commune (en € par habitant) ¹³	Produit de la moyenne de la strate (en € par habitant)
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	41,45 %	34,89 %	318	327
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	119,54 %	43,76 %	30	29

Source : direction générale des collectivités locales

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2021, la commune ne perçoit plus de taxe d'habitation sur les résidences principales (291 k€ en 2020) du fait de l'entrée en vigueur de la suppression définitive de cette taxe pour le bloc communal. Elle perçoit en compensation le montant de la taxe foncière sur les propriétés bâties départementale perçue sur son territoire¹⁴. Ce montant étant inférieur au montant de la taxe d'habitation à compenser, la commune se voit donc attribuer un coefficient correcteur positif (1,12), ce qui signifie qu'elle perçoit chaque année un montant complémentaire de taxe foncière sur les propriétés bâties en provenance du dispositif de compensation nationale (+ 54 k€). Ce montant est appelé à évoluer légèrement chaque année dans la mesure où les effets du coefficient correcteur sont corrélés à la dynamique des bases d'imposition.

En outre, dans son rapport précédent, la chambre avait recommandé à la commune de « favoriser l'élargissement des bases fiscales, en facilitant les opérations d'aménagement en cours ». En réponse à cette recommandation, la commune a indiqué lors du contrôle, qu'elle avait, depuis 2014, ouvert à l'urbanisation une partie de sa commune avec notamment la création, de quatre lotissements dont un en cours de construction avec 58 nouvelles habitations attendues d'ici 2023 (voir partie 1). Ainsi, la commune devrait bénéficier dans les années à venir des retombées fiscales de ces constructions avec notamment l'augmentation de ses bases de taxe foncière ainsi que d'une augmentation du produit de sa taxe d'aménagement (voir infra, partie sur le financement des investissements).

3.1.2.2. Une fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité stable

Avec un montant de 119 k€ en 2021, la fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité représente 11 % des produits de gestion de la commune en 2021. Son niveau est quasiment stable sur la période au contrôle.

Depuis la réforme de la taxe professionnelle de 2010, la commune est prélevée chaque année au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) pour un montant de 66 292 €. Ce montant n'a jamais évolué depuis 2010.

En ce qui concerne ses relations financières avec la communauté de communes Terres du Lauragais, la commune a vu son montant d'attribution de compensation diminuer de 163 159 € en 2018 à 161 571 € en 2019 à la suite du transfert de la compétence relais assistante maternelle en 2019. Ce montant n'a pas évolué depuis 2019 dans la mesure où la communauté de communes n'a pris aucune nouvelle compétence sur le territoire de la commune. De plus, la communauté de commune ne verse pas de dotation de solidarité communautaire.

En outre, la commune bénéficie en moyenne de 24 k€ par an au titre du fonds de péréquation intercommunales et communales.

¹³ Avant application du coefficient correcteur.

¹⁴ Avec la réforme de la taxe d'habitation, le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties de la commune est passé de 19,55 % à 41,45 % en 2021.

3.1.2.3. Des ressources institutionnelles en baisse

Les ressources institutionnelles connaissent une diminution importante sur la période au contrôle avec notamment une perte de 40 k€ sur les exercices 2020 et 2021. Cette diminution est due en grande partie à la baisse de deux composantes de la dotation globale de fonctionnement que sont la dotation de solidarité rurale (- 33 k€) et la dotation nationale de péréquation (- 9 k€).

tableau 5 : évolution de la dotation globale de fonctionnement

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Dotation forfaitaire	119 354	119 430	119 364	120 336	122 464
Dotation solidarité rurale	55 947	57 792	41 331	25 156	25 742
Dotation nationale péréquation	54 014	48 612	43 741	39 376	36 844
TOTAL DGF	229 315	225 834	204 436	184 868	185 050

Source : commune de Villenouvelle

Par ailleurs, la commune bénéficie de diverses participations de l'État sur la période (emplois d'avenir jusqu'en 2020, fonds d'amorçage périscolaire, etc.) ainsi que du versement d'allocations compensatrices pour perte de fiscalité locale (DMTO, TFPB) pour 85 k€ en 2021 contre 75 k€ en 2018.

3.1.2.4. Des ressources d'exploitation qui se contractent

Les ressources d'exploitation de la commune s'élèvent à 87 k€ en 2021 contre 102 k€ en 2018 (- 5,3 % en moyenne par an). Elles sont composées essentiellement des recettes de cantine et de garderie des écoles maternelle et primaire ainsi que de revenus locatifs.

La diminution constatée entre 2018 et 2021 s'explique par la fin de l'exercice des prestations de portage depuis le 1^{er} septembre 2021 (- 12 k€ par an). En effet, depuis cette date la commune a décidé de conventionner avec le CCAS de Villefranche de Lauragais pour mutualiser l'exercice de cette compétence. En outre, l'établissement tardif des rôles de cantine et de garderie pour septembre à décembre 2021 a conduit à un décalage dans l'enregistrement de ces recettes sur 2022 (- 11 k€).

Par ailleurs, la commune bénéficie depuis 2019 de nouveaux revenus locatifs liés à la transformation de l'ancienne agence postale en trois appartements locatifs. Lors du dernier rapport de la chambre, cette dernière avait recommandé à la commune de vendre des biens immobiliers appartenant au patrimoine privé communal, comme le bâtiment de l'ancienne agence postale. Or, la commune qui n'est pas parvenue à mettre en vente ce bâtiment a fait le choix en 2017 d'opérer une transformation en bien locatif. La commune qui a contracté un prêt de 300 000 € sur 20 ans avec une annuité de 18 864 € perçoit 21 420 € de loyers par an au titre de cette location.

3.1.3. Des charges de gestion en hausse

Entre 2018 et 2021, les charges de gestion connaissent une évolution à la hausse de l'ordre de 5,6 % par an avec notamment une hausse importante entre 2020 et 2021 des charges de personnel. Aussi, le ratio de rigidité des charges de personnel sur les charges courantes est élevé, de l'ordre de 56 % sur l'ensemble de la période, contre 45 % en moyenne pour les communes de même strate¹⁵.

¹⁵ Source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr>

tableau 6 : évolution des charges de gestion

en €	2018	2019	2020	2021	Var. ann. Moy.
Charges à caractère général	245 722	272 328	235 279	285 094	5,1%
Charges de personnel	473 823	483 198	455 629	552 367	5,2%
Subventions de fonctionnement	13 100	12 600	11 700	12 600	-1,3%
Autres charges de gestion	56 230	51 386	65 767	80 076	12,5%
Charges de gestion	788 875	819 512	768 376	930 136	5,6%

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

3.1.3.1. Des charges de personnel marquées par une hausse importante en 2021

Les services de la commune sont dotés en 2022 d'un effectif physique de 21 agents (11 titulaires, 9 non titulaires et un apprenti) correspondant à 15,9 ETPT¹⁶. Ils sont organisés en trois pôles, gérés chacun par un responsable :

- le pôle administratif, en charge de l'administration générale, des ressources humaines, de la comptabilité et du budget (trois agents) ;
- le pôle technique, en charge de l'entretien, en charge de la voirie, des bâtiments et des espaces verts (quatre agents) ;
- le pôle jeunesse (neuf agents, principalement temps non complets, pour le périscolaire).

Lors du précédent rapport de la chambre, cette dernière avait recommandé à la commune de contenir les dépenses de fonctionnement, en suspendant notamment tout recrutement de personnel. Alors que la commune a été dans l'obligation de recruter un agent à temps complet en 2014 à la suite de la mise en place de la réforme des rythmes scolaires (passage à la semaine de 4,5 jours), la chambre constate qu'elle est parvenue à contenir ses charges de personnel entre 2015 et 2020 puisque ces dernières n'ont augmenté que de 1,6 % sur cette période.

Aussi, la mise en place du Rifseep¹⁷ par la commune au 1^{er} septembre 2018 n'a pas occasionné une augmentation significative de ses charges de personnel qui ont même connu une diminution par rapport à l'exercice 2017.

Cependant, à partir de l'exercice 2021, les charges de personnel connaissent une augmentation importante (+ 21,1 %) par rapport à 2020 et s'élèvent à 930 k€. Cette augmentation, qui se stabilise sur 2022, s'explique à la fois par des facteurs exogènes (deux départs en congés maternité en 2021, évolution du point d'indice de 3,5 % en 2022) mais également par les choix de recrutement de la commune (choix du remplacement et du « tuilage » des départs en congés maternité, recrutement d'un nouvel agent technique en 2021).

3.1.3.2. Des charges à caractère général à mieux maîtriser

Bien que les charges à caractère général connaissent une évolution de 5,1 % entre 2018 et 2021, le ratio de ces dernières ramené aux charges courantes de la commune est moins élevé que celui de la moyenne de la strate (28,63 % contre 32,36 %).

Ainsi, les charges à caractère général s'élèvent à 285 k€ en 2021 contre 245 k€ en 2018. Deux postes représentent à eux seuls en moyenne 76 % du montant de ces charges : les achats (57 %) et les dépenses d'entretien et de réparation (18 %).

¹⁶ Equivalent Temps Plein Travaillé

¹⁷ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

Sur ces deux postes de charges, la commune n'a pas à ce jour engagé de véritable réflexion, en lien avec l'ensemble de ses services, sur les actions à mettre en œuvre dans le cadre d'un plan de maîtrise pluriannuel. La chambre constate, au regard du nombre de factures rattachées à un même prestataire sur une année, que la commune a tendance à acheter au fil de l'eau et n'a pas une approche quantitative annuelle de son besoin afin de pouvoir mettre en place les procédures applicables ou négocier au mieux les prix. Ainsi, bien que la commune se trouve généralement en dessous des seuils réglementaires de la commande publique, la majorité des achats (petit équipement, fournitures d'entretien, etc.) sont passés hors marché et avec des prestataires récurrents qui ne sont jamais mis en concurrence avec d'autres prestataires présentant un coût moins élevé.

tableau 7 : principaux tiers en nombre de factures et en montant sur la période

Tiers	2019	2020	2021	Total
EMBALMAG - Fournitures ménages	7 134 €	6 545 €	4 628 €	18 308 €
Nombre factures	28	25	23	76
MELIX - Petit équipement	220 €	4 674 €	7 647 €	12 541 €
Nombre factures	1	3	5	9
LA SADEL -Fournitures scolaires	681 €	6 003 €	5 180 €	11 864 €
Nombre factures	5	24	24	53
INFO-BURO -Fournitures administratives	3 117 €	2 987 €	2 481 €	8 585 €
Nombre factures	10	4	9	23

Source : CRC, à partir des grands livres de la commune

Dans une perspective d'optimisation de ses achats et de réduction de ses dépenses, la commune aurait avantage à systématiser des procédures internes de mise en concurrence et de négociation des prix sur la base du recensement de ses besoins annuels. La mise en place de marchés à bons de commande sur ses principaux achats pourrait lui permettre d'atteindre cet objectif.

Ainsi, la chambre recommande à la commune de mettre en œuvre les procédures lui permettant de maîtriser et d'optimiser sa politique d'achat.

Recommandation

4. Mettre en œuvre les procédures (recensement annuel des besoins, mise en place de marchés à bons de commandes...) permettant de maîtriser et d'optimiser la politique d'achats de la commune (mise en œuvre en cours).

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'une démarche de rationalisation des achats avait été initiée au sein de la commune et présentée lors du dernier bureau du conseil municipal.

3.1.3.3. Les subventions de fonctionnement et les autres charges de gestion

Les subventions de fonctionnement sont relativement stables sur la période (12,5 k€ en moyenne) et sont versées uniquement à des associations. Une dizaine d'associations sont bénéficiaires chaque année de ces subventions et plus de la moitié des subventions est versée au comité d'animation de la commune de Villeneuve.

S'agissant des autres charges de gestion, elles connaissent une évolution de + 12,5 % sur la période (80 k€ en 2021 contre 56 k€ en 2018) liée notamment à l'augmentation des indemnités d'élus à la suite des élections de 2020. Ainsi, alors que les adjoints au maire se voyaient allouer, depuis 2014, un niveau d'indemnités de fonction égal à 7,35 % de l'indice terminal de la fonction

publique pour un maximum règlementaire en 2014 de 16,5 %, ils bénéficient depuis 2020 du taux maximal prévu par la réglementation soit 19,80 % de l'indice terminal. Cette augmentation représente au total près de 36 k€ par an pour la commune (soit 3,6 % des charges de gestion en 2021).

3.1.3.4. Les intérêts de la dette

Avec un taux d'intérêt moyen de 3,9 % sur la période, les charges d'intérêt fluctuent d'une année sur l'autre entre 50 k€ et 62 k€ sur la période sous l'effet des nouveaux emprunts contractés en 2018 et 2021.

tableau 8 : évolution des intérêts de la dette

en €	2018	2019	2020	2021	Var. ann. moy.
Charges d'intérêt et pertes de change	62 400	50 072	59 919	55 037	-4,1%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	4,2%	3,4%	4,4%	3,9%	-

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

3.2. Le financement des investissements

3.2.1. Un financement propre disponible fragile

Le financement propre disponible de la commune est constitué de l'autofinancement et des recettes d'investissement autres que les emprunts (taxe d'aménagement, fonds de compensation de la TVA, fonds affectés à l'équipement et produits de cession). À un niveau de 106 k€ en 2021 contre 270 k€ en 2018, le financement propre disponible se dégrade sur la période.

Avec une moyenne annuelle de 151 k€ entre 2018 et 2020 (soit une moyenne de 13,7 % des produits de gestion contre 11,8 % pour la moyenne de la strate sur la même période¹⁸), la CAF nette, qui représente l'autofinancement disponible pour assurer le financement des investissements, après remboursement de l'annuité en capital de la dette est, en 2021, pour la première fois négative (- 63 k€) depuis 2013. Cependant, en cumul sur la période au contrôle, elle reste positive à hauteur 390 k€, le cumul des annuités en capital de la dette s'élevant à 418 k€.

Aussi, en dehors de l'autofinancement, les recettes d'investissement hors emprunt de la commune restent relativement faibles. Sur la période, elle a bénéficié principalement de recettes de taxe d'aménagement liées à ses opérations d'aménagement lancées depuis 2014 (186 k€) et de subventions d'investissement du département et de l'État (162 k€). À la marge, elle a bénéficié de recettes de FCTVA (50 k€), d'amendes de police (21 k€) et de produits de cession pour la vente d'une grange (30 k€).

Au total, le financement propre disponible dégagé sur la période s'élève à 843 k€ et a permis de couvrir 80 % des dépenses d'équipement engagées (1,1 M€). Le besoin de financement de 253 k€ qui en résulte a lui été couvert essentiellement par l'emprunt (475 k€), le surplus ayant permis de reconstituer le fonds de roulement en vue des dépenses d'investissement futures (+ 222 k€).

¹⁸ Source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr>

tableau 9 : évolution du besoin de financement

en €	2018	2019	2020	2021	Cumul
CAF brute	240 525	228 556	278 591	60 221	807 893
- Annuité en capital de la dette	89 555	94 069	111 506	122 770	417 899
= CAF nette ou disponible (A)	150 970	134 488	167 086	-62 549	389 994
TLE et taxe d'aménagement	65 455	44 201	35 274	40 869	185 799
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	12 999	11 769	25 361	50 130
+ Subventions d'investissement reçues	16 023	39 814	9 089	96 914	161 840
+ Amendes de police	7 168	7 464	6 000	0	20 632
+ Produits de cession	30 000	0	0	1	30 001
+ Autres recettes	0	0	0	5 000	5 000
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	118 646	104 478	62 133	168 146	453 402
= Financement propre disponible (A+B)	269 616	238 966	229 218	105 597	843 397
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>97,92%</i>	<i>90,01%</i>	<i>360,33%</i>	<i>23,32%</i>	
- Dépenses d'équipement	275 356	265 498	63 614	452 876	1 057 344
+/- Variation autres dettes et cautionnements	10 700	6 700	11 200	10 180	38 780
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-16 440	-33 232	154 404	-357 459	-252 727
Nouveaux emprunts de l'année	205 000	95 000	0	175 000	475 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	188 560	61 768	154 404	-182 459	222 273

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

3.2.2. Des dépenses d'investissement soutenues en fin de période

Lors du rapport précédent, la chambre avait invité la commune à limiter les dépenses d'investissement au niveau strictement nécessaire jusqu'en 2022, compte tenu du profil d'extinction de la dette. La chambre a pu constater que cette recommandation a été suivie d'effet au moins jusqu'en 2018, puisque les dépenses d'investissement se sont élevées à moins de 100 k€ entre 2014 et 2017.

Cependant, la commune a fait le choix de lancer de nouvelles opérations d'investissement à partir de 2018. Ainsi, le total des dépenses d'investissement de la commune s'élève à 1,1 M€ entre 2018 et 2021, sans compter qu'une grande partie de ces dépenses sera supportée sur l'exercice 2022 avec un montant prévisionnel estimé à 770 k€ fin 2022. Aussi, le nombre d'opérations nouvelles supporté par la commune apparaît soutenu au regard de ses capacités financières.

Entre 2018 et 2021, dix opérations dont les coûts varient de 14 k€ à 324 k€ représentent à elles seules plus de 80 % des dépenses totales d'investissement. Parmi ces opérations, la plus importante concerne la rénovation du bâtiment de la poste en logements locatifs en 2018 (voir point 3.1.2.4).

tableau 10 : principales opérations d'investissement entre 2018 et 2021 (en €)

N° opération	Intitulé Opérations	2018	2019	2020	2021	Total par opération 2018-2021
324	Rénovation bâtiment poste	200 960	122 819			323 779
351	Acquisition de la maison à côté de l'école				174 082	174 082
340	Travaux presbytère			1 200	79 772	80 972
341	Travaux Passerelle				72 756	72 756
335/359	Sécurisation RD11		50 042		3 072	53 114
350	Maison des sports			4 020	47 215	51 235
337	Rénovation toiture du foyer		11 726	19 786		31 512
308	Aménagement parking mairie		26 180			26 180
345	Rénovation de la cuisine du foyer			13 995	6 084	20 079
346	Pompe à chaleur école maternelle			14 448		14 448
Total des dix opérations par exercice (A)		200 960	210 766	53 449	382 982	848 156
Total toutes opérations (B)		275 356	265 498	63 614	452 876	1 057 344
A / B (en %)		73,0%	79,4%	84,0%	84,6%	80,2%

Source : CRC, à partir des comptes administratifs

Si la commune tient un tableau de programmation des principaux investissements prévus sur la mandature, la chambre constate que ce tableau ne présente pas une approche exhaustive des opérations envisagées ni ne permet à la commune de disposer d'une approche pluriannuelle par projet ou par nature de travaux. Aussi, la mise en place d'un outil de planification et de pilotage plus complet en ce qui concerne les travaux de rénovation essentiels sur les exercices à venir l'aiderait à fixer ses priorités d'investissement. Il permettrait en outre de savoir si le programme d'investissements mis en œuvre est compatible avec le maintien des grands équilibres financiers de la commune.

3.3. La dette et la trésorerie

La situation de la commune est caractérisée par un encours de dette élevé mais par des réserves relativement confortables.

3.3.1. Une capacité de désendettement qui se détériore fortement

L'encours de dette de la commune de Villeneuve, bien que stable sur la période au contrôle avec un montant moyen de 1,4 M€, est particulièrement élevé par rapport aux communes de même strate dont le montant moyen s'élève à 584 k€ en 2021. Cette situation, héritée d'une stratégie de recours fréquent à l'emprunt durant la première décennie des années 2000¹⁹, pèse aujourd'hui encore fortement sur la situation financière de la commune.

Bien que quasiment aucun emprunt (15 k€) n'ait été contracté par la commune entre 2011 et 2017, la commune s'est retrouvée dans l'obligation de contracter deux nouveaux emprunts entre 2018 et 2021 pour pouvoir financer deux de ses opérations d'investissement : un prêt de 300 k€ pour la rénovation de l'ancienne poste et un prêt de 175 k€ pour l'acquisition de la maison à côté de l'école.

Ainsi, au 31 décembre 2021, l'encours de la dette communale se compose de onze emprunts²⁰, dont trois arrivent à échéance fin 2022. Aussi, la commune a contracté fin 2021 un

¹⁹ En 2022, plus de 70 % de l'encours de dette est lié à des emprunts contractés entre 2002 et 2012.

²⁰ Voir annexe 2.

emprunt de 425 k€ pour la construction d'une maison des sports mais dont la première échéance de remboursement n'interviendra qu'en 2023. Aucun de ces contrats ne présente de risque de taux d'intérêt selon la charte de bonne conduite (classification dite « Gissler »²¹).

Fin 2021, du fait de la dégradation de la CAF brute, la capacité de désendettement de la commune s'est nettement dégradée pour atteindre 23,4 années contre 6,2 années en 2018. Son taux d'endettement (encours/produits de gestion) s'élève à 124 % et le niveau de dette par habitant est par ailleurs bien plus élevé que celui des communes de même strate : en 2021, il s'est établi à 973 € par habitant contre 600 € pour la moyenne de la strate²².

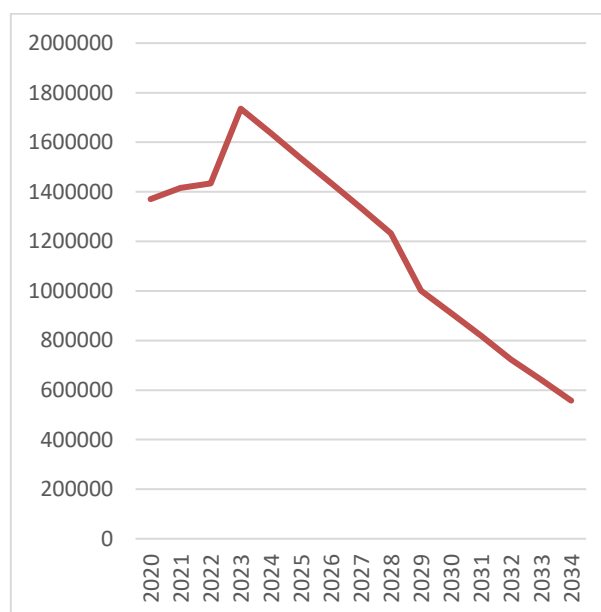
tableau 11 : évolution de la dette de la commune

En €	2018	2019	2020	2021	Var. ann. moy.
Encours de dette du BP au 31 décembre	1 499 346	1 493 577	1 370 872	1 415 892	-1,9%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute)	6,2	6,5	4,9	23,5	-

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Avec la contraction du nouvel emprunt fin 2021, l'encours de dette de la commune va atteindre 1,7 M€ fin 2022, soit son plus haut niveau depuis 2016 (1,9 M€). Aussi, à condition de ne plus emprunter, la commune ne devrait revenir à son niveau de 2021 que lors de l'exercice 2026.

graphique 1 : courbe d'extinction de la dette dans le temps



Source : CRC, à partir des éléments de la commune de Villeneuve

3.3.2. Un fonds de roulement net global et une trésorerie relativement confortables

La faiblesse des investissements et la maîtrise des charges de gestion entre 2014 et 2020 combinées à la contraction d'un emprunt en 2018 supérieur à son besoin de financement, a permis

²¹ Destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités, la classification Gissler permet de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts.

²² Source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr>

à la commune de reconstituer son fonds de roulement (réserve potentielle d'autofinancement) qui est passé de 59 k€ (29 jours de charges courantes) en 2014 à 615 k€ (282 jours de charges courantes) en 2020. Cependant, le haut niveau des investissements sur 2021 a obligé la commune à puiser dans ses réserves à hauteur de - 182 k€, faisant passer son fonds de roulement à un niveau proche de 2018, soit 457 k€ (169 jours de charges courantes).

De la même manière, son niveau de trésorerie se dégrade en 2021 par rapport à 2020 et s'élève à 423 k€ (157 jours de charges courantes) contre 614 k€ en 2020. Ce niveau de trésorerie a permis à la commune de maintenir des délais globaux de paiement relativement bas (en dessous de 15 jours) sur les deux derniers exercices.

tableau 12 : évolution du fonds de roulement et de la trésorerie

au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	Var. ann. moy.
Ressources stables (E)	7 554 602	7 881 867	8 094 886	7 998 173	1,9%
Emplois immobilisés (F)	7 131 385	7 396 883	7 455 497	7 541 244	1,9%
Fonds de roulement net global (E - F)	423 217	484 984	639 389	456 929	2,6%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>181,5</i>	<i>203,6</i>	<i>281,8</i>	<i>169,3</i>	-
Besoin en fonds de roulement global	6 362	3 065	24 847	34 129	75,1%
Trésorerie nette	416 855	481 920	614 542	422 800	0,47%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>178,7</i>	<i>202,3</i>	<i>270,8</i>	<i>156,6</i>	-

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

3.4. Une situation financière tendue en 2022

Les éléments transmis par la commune sur l'exécution de l'exercice 2022 font ressortir plusieurs points :

S'agissant de ses recettes de gestion, la commune devrait, d'une part, connaître une hausse de ses produits fiscaux à hauteur de + 8 % par rapport à 2021 du fait de la hausse des taux votés en 2022 (+ 2 %) et de l'élargissement de ses bases (constructions nouvelles). D'autre part, une augmentation des dotations et des autres participations de 5 % est prévue par rapport à 2021 ainsi qu'une légère augmentation de ses ressources d'exploitation.

S'agissant de ses dépenses de gestion, les charges à caractère général devraient augmenter de près de 10 % par rapport à 2021 en raison notamment de la hausse des prix de l'énergie, les dépenses de personnel devraient rester élevées en 2022 du fait de l'augmentation de 3,5 % du point d'indice et le recrutement d'un nouveau responsable technique (+5,5 %), les autres charges devraient rester stables par rapport à 2021.

Ainsi en 2022, l'EBF et la CAF brute de la commune devraient être supérieurs à ceux de 2021 (près de 135 k€ contre 110 k€ en 2021 pour l'EBF et près de 84 k€ contre 60 k€ pour la CAF brute). En revanche, le niveau important de l'encours de dette maintient une CAF nette négative en 2022 (45 k€).

En investissement, la commune a dépensé en 2022 environ 73 % du montant total dépensé sur la période 2018-2021, soit 770 k€. La construction de la maison des sports (440 k€)²³ et la sécurisation de la RD11 (155 k€) représentent plus de 77 % de ce montant. Ramenée à la situation financière de la commune en 2021, la construction de la maison des sports est supérieure à quatre fois le niveau de la CAF nette.

Les recettes d'investissement devraient augmenter en 2022 du fait d'un niveau de subventions plus important, pour autant elles seraient insuffisantes pour couvrir le besoin de financement qui devrait représenter – 451 k€. Pour le financer, la commune devra s'appuyer en grande partie sur l'emprunt contracté en 2021 (425 k€) et sur la mobilisation de ses réserves à hauteur de 26 k€.

En conséquence, les réserves de la commune commenceront à s'amenuiser fin 2022 avec un fonds de roulement à hauteur de 431 k€ et une trésorerie en dessous de 400 k€.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si la situation financière de la commune s'est nettement améliorée entre 2014 et 2020, elle connaît une dégradation à compter de 2021, liée notamment à une hausse de ses charges de personnel entre 2020 et 2021 et à une hausse significative de ses dépenses d'investissements. Aussi, bien que ses réserves (fonds de roulement) restent importantes en 2021, son endettement est élevé et sa capacité de désendettement se détériore du fait de la dégradation de sa capacité d'autofinancement brute.

Les éléments transmis par la commune sur l'exécution 2022 montrent que cette tendance devrait se confirmer en raison notamment de charges de gestion en forte hausse (inflation) et des dépenses d'investissement très soutenues.

4. UNE SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE FAVORISÉE PAR DE NOUVELLES DYNAMIQUES FISCALES D'ICI 2025

Malgré une situation tendue fin 2022, la commune devrait bénéficier de dynamiques fiscales favorables sur les prochaines années. Elle aura néanmoins à prendre en compte une conjoncture économique marquée par l'inflation et par la hausse des dépenses énergétiques. Aussi, afin de ne pas perdre le bénéfice de ses nouvelles rentrées fiscales, la commune doit veiller à mieux piloter son niveau de charges de gestion et celui de ses dépenses d'investissement.

Sur la base des éléments transmis par la commune sur l'exécution 2022, la chambre a réalisé une prospective jusqu'en 2025 qui prend comme hypothèses une dynamique des produits de gestion de 3 % par an entre 2023 et 2025 (hausse des bases de fiscalité liée au coefficient de revalorisation²⁴ ainsi que la création du nouveau lotissement) et une augmentation des charges de gestion de 3,2 % par an, qui tient compte à la fois de la hausse des charges à caractère général (inflation et hausse des dépenses énergétiques) et d'une augmentation limitée des charges de personnel (correspondant à l'effet glissement vieillesse-technicité). S'agissant des dépenses d'investissement, la chambre a repris les hypothèses de la commune : 300 k€ en 2023, 200 k€ en 2024 puis 100 k€ en 2025. En l'absence de nouvelles opérations et donc de moindres subventions,

²³ Lors de l'instruction, la chambre a opéré un contrôle du marché relatif à la construction de la maison des sports. Ce dernier n'appelle pas d'observation particulière.

²⁴ La loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 prévoit une revalorisation forfaitaire des valeurs locatives à hauteur de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) 2022, soit + 7,1 % en 2023

les recettes d'investissement devraient connaître une baisse, bien que la commune devrait bénéficier sur les prochaines années d'une hausse du produit de la taxe d'aménagement (nouveaux permis de construire liés au nouveau lotissement). Au regard du niveau d'endettement très élevé, la chambre a pris comme hypothèse l'absence de toute nouvelle contraction d'emprunt d'ici 2025.

Un tel scénario conduirait aux conséquences suivantes :

- un excédent brut d'exploitation et une CAF brute qui restent relativement stables jusqu'en 2025 pour atteindre respectivement 139 k€ et 84 k€ ;
- une CAF nette qui s'améliore bien que négative sur l'ensemble de la période. Elle s'élève à -28 k€ en 2025 ;
- un financement propre disponible entre 2023 et 2025 à hauteur de 367 k€ pour 600 k€ de dépenses d'investissement sur ces trois années ;
- un fonds de roulement qui s'amenuise de plus de 200 k€ entre 2023 et 2025 pour atteindre 197 k€ en 2025, soit moins de 65 jours de charges courantes.

tableau 13 : scénario prospectif de la CRC Occitanie

En €	2022	2023	2024	2025	Var. ann. moy/cumul
Produits de gestion (a)	1 122 646	1 188 217	1 213 369	1 226 448	3,0%
Charges de gestion (b)	987 730	1 022 947	1 060 788	1 086 580	3,2%
EBF (a-b)	134 916	165 271	152 581	139 868	1,2%
CAF brute	84 916	110 271	97 581	84 868	0,0%
CAF nette (c)	-45 388	-1 745	-18 634	-27 948	-93 715
Recettes d'investissement hors emprunt (d)	374 398	175 000	125 000	115 000	789 398
Financement propre disponible (c-d)	329 011	173 255	106 366	87 052	695 683
Dépenses d'investissement	769 864	300 000	200 000	100 000	1 369 864
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-450 854	-126 745	-93 634	-12 948	-684 181
Nouveaux emprunts de l'année*	425 000	0	0	0	425 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-25 854	-126 745	-93 634	-12 948	-259 181
Fonds de roulement net global (FRNG)	431 076	304 095	210 461	197 513	-
Encours de dette	1 694 184	1 767 380	1 703 690	1 652 242	-

Source : CRC

Ce scénario prospectif montre que la commune parvient à financer ses dépenses de gestion d'ici 2025 principalement grâce un dynamisme important de ses recettes fiscales. Son niveau d'investissement après 2025 sera néanmoins dépendant de sa capacité à dégager de nouvelles marges de manœuvre, dans un contexte où la dynamique fiscale pourrait être plus faible.

En ce sens, il lui revient d'explorer, dès aujourd'hui, l'ensemble des pistes lui permettant d'optimiser ses ressources (révision des valeurs locatives, élargissement de l'assiette fiscale) mais également de mieux maîtriser ses charges de gestion (mieux piloter et maîtriser sa politique d'achat, mettre en œuvre un pilotage fin de la masse salariale et ne pas procéder à de nouvelles créations de poste). S'agissant de ses dépenses d'investissement, la commune doit mieux définir ses investissements prioritaires à compter de 2024.

ANNEXES

annexe 1 : écarts sur l'état de la dette entre le compte de gestion (CG) et le compte administratif (CA)	28
annexe 2 : contrats d'emprunts détenus par la commune de Villenouvelle	28

annexe 1 : écarts sur l'état de la dette entre le compte de gestion (CG) et le compte administratif (CA)

En €	2018		2019		2020		2021	
	CA	CDG	CA	CDG	CA	CDG	CA	CDG
Dette - annuité	89 555	89 555	94 039	94 069	111 405	111 506	116 705	122 770
Dette - encours (1641)	1 266 358	1 422 455	1 171 864	1 423 386	1 471 440	1 311 881	1 359 520	1 382 082
Ecart emprunt - annuité en capital	0		-30		-100		-6 064	
Ecart emprunt - encours	-156 097		-251 522		159 559		-22 561	

Source : CRC, à partir des comptes de gestion et comptes administratifs

annexe 2 : contrats d'emprunts détenus par la commune de Villeneuve

Année début échéance	Montant	Objet	Taux	Révisable / fixe	Durée (années)	Annuité	Année fin
2002	150 000 €	Construction mairie et annexes	5,72%	Fixe	20	12 782 €	2022
2004	100 000 €	Construction mairie	4,65%	Fixe	20	7 788 €	2024
2006	180 000 €	Achat terrain école	4,36%	Fixe	16	10 700 €	2022
2006	180 000 €	Achat terrain pour construction	4,36%	Fixe	30	10 719 €	2036
2007	225 500 €	Honoraires école atelier mun	4,79%	Variable	25	15 669 €	2032
2008	600 000 €	Groupe scolaire 2008 1 ^o tranche	4,83%	Fixe	30	9 494 €	2038
2012	200 000 €	Transformation prêt relais	5,03%	Fixe	10	25 939 €	2022
2012	561 289 €	Refinancement de prêts	3,94%	Fixe	16	41 363 €	2028
2018	300 000 €	Prêt aménagement ancienne poste	1,72%	Fixe	20	17 855 €	2038
2021	175 000 €	Acquisition Maison école	0,81%	Fixe	20	9 487 €	2041
2023	425 000 €	Maison des Sports	0,82%	Fixe	20	23 127 €	2042

Source : CRC, à partir des contrats d'emprunt de la commune

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 9 mai 2023 de M. Nicolas Fédou, maire de Villenouvelle.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **[@crococcitanie](https://twitter.com/crcoccitanie)**