



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE D'AGNOS

(Département des Pyrénées-Atlantiques)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 13 février 2024.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	4
PROCÉDURE.....	5
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	6
2 ÉLÉMENTS DE GOUVERNANCE	7
2.1 Les délégations de fonctions et de signature consenties	7
2.2 Les indemnités de fonctions allouées.....	8
3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIÈRE	8
3.1 Le périmètre budgétaire et les vérifications opérées	8
3.2 Des subventions d'équipement apurées en 2023.....	9
3.3 Une provision pour dépréciation des comptes de tiers à ajuster	9
3.4 Des états de la dette perfectibles	10
3.5 Un suivi des immobilisations à améliorer	11
3.6 Les régies de recettes.....	12
3.6.1 La régie de la garderie scolaire	12
3.6.2 La location des locaux de la salle polyvalente	13
3.7 Des erreurs d'imputation comptable à corriger	15
3.7.1 Les remboursements issus de tiers	15
3.7.2 Les versements du fonds départemental de péréquation des droits de mutation.....	16
4 LE BUDGET ANNEXE DU LOTISSEMENT BIOCLIMATIQUE	17
4.1 La clôture de l'opération de lotissement bioclimatique	17
4.2 Le traitement des deux terrains restants	18
5 L'ANALYSE FINANCIÈRE DE LA COMMUNE	20
5.1 Présentation des masses financières et de la méthodologie	20
5.2 Une marge de progression pour les recettes de gestion.....	20
5.2.1 Une ressource fiscale prépondérante.....	20
5.2.2 Une fiscalité locale liée aux contributions des ménages	22
5.2.2.1 Structure et évolution	22
5.2.2.2 Une fiscalité directe portée par les taxes foncières.....	23
5.2.3 Les dotations et participations.....	25
5.3 Un effort de maîtrise des charges de gestion à poursuivre.....	26
5.3.1 Les charges de personnel.....	28
5.3.2 Les achats de fournitures et de services	29
5.4 Un autofinancement insuffisant au regard de l'endettement.....	30
5.5 Les investissements et leur financement	33
5.6 Un équilibre bilanciel maintenu	34
5.6.1 Un fonds de roulement en légère décroissance	34

5.6.2 Un besoin en fonds de roulement issu du cycle d'exploitation depuis 2020	35
5.6.3 Une trésorerie importante	36

SYNTHÈSE

Située à proximité d'Oloron-Sainte-Marie dans les Pyrénées-Atlantiques, la commune d'Agnos est une commune rurale et forestière qui a vu sa population doubler depuis les années 80. Au 1^{er} janvier 2023, elle comptait plus de 1 000 habitants.

L'examen de la fiabilité et de la régularité des comptes communaux a mis en évidence des points à améliorer. Des discordances ont été constatées entre l'état de la dette annexé au compte administratif 2022 du budget principal avec les comptes arrêtés par le comptable public. La chambre a également relevé des erreurs d'imputation de recettes et de dépenses et un suivi imparfait des immobilisations.

L'analyse financière a porté sur les exercices clos 2017 à 2022. Elle fait ressortir des marges de gestion restreintes, en particulier en matière de charges. La commune, consciente de la situation, a décidé de réaliser ses projets d'investissements par tranche en fonction des financements disponibles.

Plus des deux tiers des recettes de gestion du budget principal (près de 0,47 M€ en 2022) reposent sur la fiscalité communale portée par le produit des taxes foncières. La commune dispose de bases fiscales et de taux d'imposition faibles, nettement inférieurs à la moyenne nationale des communes relevant de la même strate démographique. Les autres recettes proviennent de la dotation globale de fonctionnement (20,6 %) et des produits d'exploitation (14 % en 2022) issus principalement des remboursements des partenaires institutionnels locaux au titre des charges de rémunération et des produits d'affouage et forestiers. Les charges de gestion (0,41 M€ en 2022) comportent une forte proportion de dépenses peu flexibles qui représentent 63,5 % en 2022 des recettes de gestion. Cette proportion est toutefois en baisse sur la période, elle s'élevait à 78,2 % en 2017. Ces dépenses comportent en particulier les charges de personnel, les achats et charges externes soumis à la poussée inflationniste récente ou encore la participation financière aux travaux réalisés à son profit par le syndicat départemental d'électrification. Au vu des mesures déjà prises, contenir davantage la hausse des charges pourrait s'avérer complexe.

L'annuité en capital de la dette absorbe en totalité l'autofinancement brut, alors même que l'encours de dette est inférieur à la moyenne nationale de la strate. Compte tenu de la faiblesse de l'autofinancement, l'encours de dette représentait fin 2022 plus de 12 années d'autofinancement brut. La commune investit peu compte tenu de cette faiblesse. Elle cherche à compenser cette dernière grâce à un travail d'actualisation des bases d'imposition par la commission locale des impôts directs et par la création de nouvelles ressources fiscales découlant de l'installation d'ici 2025 d'une caserne de gendarmerie et des logements afférents. Enfin, des recettes d'exploitation supplémentaires proviendront d'une centrale photovoltaïque. Cette augmentation attendue des recettes apparaît toutefois encore lointaine et incertaine. Au vu des faibles capacités d'investissement et d'endettement, la commune devra poursuivre une gestion prudente de ses investissements sauf à décider d'une augmentation significative des taux d'imposition, seule solution à même de lui permettre de dégager un autofinancement suffisant et éviter une spirale négative d'endettement. La commune a précisé qu'elle augmentera en 2024 les taux des taxes foncières « *sur la base de simulations réalisées par une commission municipale* ».

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : régulariser les écarts entre l'état de la dette annexé au compte administratif et le compte de gestion du comptable. *(non mise en œuvre)*

Recommandation n° 2 : établir un inventaire des biens immobilisés concordant avec l'état de l'actif correspondant. *(partiellement mise en œuvre)*

Recommandation n° 3 : procéder régulièrement au transfert des immobilisations en cours au compte 21 dès leur achèvement. *(mise en œuvre complète)*

Recommandation n° 4 : veiller à imputer les dépenses et les recettes conformément aux instructions budgétaires et comptables applicables. *(non mise en œuvre)*

Recommandation n° 5 : requalifier par avenant les baux des deux maisons du lotissement bioclimatique en contrat de location-vente et fixer les modalités de paiement du prix de vente des maisons conformément aux délibérations afférentes. *(partiellement mise en œuvre)*

PROCÉDURE

Le présent contrôle a été effectué dans le cadre du programme 2023 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine. Il concerne l'examen des comptes et de la gestion de l'exercice 2017 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 au maire M. André Bernos, par lettre du président de la chambre régionale des comptes du 25 septembre 2023.

L'entretien de début de contrôle a été conduit le 20 octobre 2023 avec le maire en fonctions. Prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle, préalable à la formulation d'observations provisoires par la chambre régionale des comptes, s'est déroulé le 8 décembre 2023.

La chambre a arrêté ses observations provisoires lors de son délibéré du 15 décembre 2023.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 8 janvier 2024 au maire. Ce dernier a adressé une réponse parvenue au greffe le 1^{er} février 2024. À l'issue de la période contradictoire, la chambre a arrêté les présentes observations définitives à l'occasion de son délibéré du 13 février 2024.

L'examen de la gestion communale a porté sur la situation de la commune dans son environnement, les délégations consenties aux élus, la qualité de l'information comptable et financière et enfin, l'analyse de la situation financière.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Située à 5 km d'Oloron-Sainte-Marie, à l'entrée de la vallée d'Aspe, Agnos est une commune forestière et rurale¹. La commune comportait 1 066 habitants au 1^{er} octobre 2023². La population est plutôt plus jeune que la moyenne des communes comparables, la part des actifs dans la population est également plus élevée³. La commune a vu sa population doubler depuis les années 80⁴ bénéficiant en cela de la proximité d'Oloron-Sainte-Marie. La création dans le périmètre communal de huit lotissements⁵ dont un « bioclimatique » a favorisé l'accueil de nouveaux ménages. L'implantation à l'horizon du 1^{er} trimestre 2025 d'une caserne pour accueillir un peloton de gendarmerie de haute montagne contribuera encore à la dynamique démographique et économique de ce territoire. Elle présente un caractère résidentiel marqué, 91 % de ses habitants travaillent hors du périmètre communal.

La commune offre quelques services publics à ses habitants : un groupe scolaire (deux classes de maternelle et une classe de CP) dans le cadre d'un regroupement pédagogique avec la commune de Gurmençon créé en 2018, une cantine scolaire gérée dans le cadre du groupement d'intérêt public (GIP) Restauration du Haut-Béarn⁶, une garderie périscolaire, une bibliothèque et une salle polyvalente.

Les artisans et entreprises sont installés dans la zone artisanale locale. Agnos reste toutefois très dépendante des communes environnantes, notamment pour les commerces alimentaires et le secteur de la santé.

La commune est intégrée au sein de la communauté de communes du Haut-Béarn créée le 22 juillet 2016. Cette dernière réunissait au 1^{er} octobre 2023, 48 communes regroupant 33 268 habitants dont 11 309 Oloronais. Agnos est la 5^e commune la plus peuplée de cet ensemble. La communauté, soumise à la fiscalité professionnelle unique, gère la majorité des compétences auparavant détenues par la commune. Agnos est, par ailleurs, membre de syndicats à compétences spécialisées, le syndicat mixte des Gaves d'Oloron, d'Aspe, d'Ossau et de leurs Affluents (gestion d'un écrêteur de crue), le SIEA Porte d'Aspe (eau et assainissement collectif), le syndicat départemental d'électrification et de deux syndicats

¹ Source : site macommune.biodiversite-nouvelle-aquitaine.fr : la forêt et les prairies représentent 53,3 % de son territoire et les terres agricoles, 38,3 %. La forêt communale est gérée par l'ONF.

² Source : fiche Banatic, communauté de communes du Haut-Béarn, mise à jour au 1^{er} octobre 2023.

³ Source : Insee : la tranche d'âge des 30-59 ans se situe en 2020, dernières données disponibles, à 45,5 % contre 38,4 % pour les moyennes départementale et nationale.

⁴ Source : Insee : 478 habitants en 1982.

⁵ Lotissements autres que bioclimatique : Les Combes, Résidences de Baccarau, de la plaine, Le Termy 4, Clos de la Gloriette, de l'Olivier, Le Hameau du Binet.

⁶ La restauration collective est une compétence facultative de la communauté de communes (CC) du Haut-Béarn. À ce titre, elle adhère avec le centre hospitalier d'Oloron-Sainte-Marie au GIP cité qui assure l'achat des denrées alimentaires et la fabrication d'environ 165 000 repas par an. La communauté de communes assure de son côté la livraison et la fourniture des matériels destinés à la liaison froide dans les cantines communales et les centres de loisirs adhérents au service (source : site internet de la CC). La commune assure le réchauffage et le service des repas. Les tarifs des repas sont votés par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et la gestion des paiements est effectuée par la Trésorerie. La dernière convention « restauration collective » d'une durée de 3 ans à compter du 1^{er} septembre 2023, a été signée le 5 juillet 2023 par le maire et le président de l'EPCI (délibération n° 51 du 25 septembre 2023).

forestiers. Il n'est pas envisagé de nouveaux transferts de compétences en dehors de celui, obligatoire par la loi, de l'eau et de l'assainissement collectif d'ici au 1^{er} janvier 2026.

2 ÉLÉMENTS DE GOUVERNANCE

2.1 Les délégations de fonctions et de signature consenties

Entre 2017 et 2020, les délégations de fonctions accordées par le conseil municipal au maire en vertu de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ont été fixées par délibération n° 2014-43 du 30 juin 2014. Une délégation de signature liée aux locations lui a également été consentie (délibération n° 38bis du 30 juin 2014). Les délégations consenties aux trois adjoints⁷, « *sous la surveillance et la responsabilité du maire* » ont fait l'objet d'arrêtés du maire du 30 mars 2014, conformément à l'article L. 2122-18 dudit code.

À la suite des élections de 2020, le conseil municipal, installé le 25 mai 2020, a élu le maire et ses trois adjoints. 29 délégations ont été accordées au maire ainsi qu'une délégation spécifique liée aux marchés publics (délibérations n° 21 et 23 du 25 mai 2020). Ce dernier a attribué aux adjoints (arrêtés du maire du 26 mai 2020) une délégation pour « *la certification matérielle et conforme des pièces et documents présentés par les administrés, état civil, signature des bordereaux de mandats et de titres, élections* ». Une adjointe exerce en plus la fonction déléguée à l'urbanisme (arrêtés n° 41, 42 et 43 du 26 mai 2020).

Par ailleurs, conformément à l'article R. 2122-10 du CGCT⁸, la précédente secrétaire de mairie, en place jusqu'à fin 2022, et un agent communal ont reçu délégation, sous la surveillance et la responsabilité du maire et des adjoints, afin d'exercer tous actes d'état civil. Cette délégation a été transférée à l'actuelle secrétaire de mairie, arrivée début 2023 (arrêté du maire n° 23 du 2 février 2023). Les délégations sont effectivement exercées.

Par délibération n° 1 du 31 janvier 2022, le conseil municipal a pris acte de la démission d'un adjoint, acceptée par le préfet le 21 janvier 2022. Cet adjoint n'ayant pas été remplacé, le maire et ses deux adjointes assurent désormais la gouvernance communale. Dans la mesure où l'adjoint parti ne bénéficiait pas de délégation de fonctions spécifique, le maire n'était pas dans l'obligation de prendre de nouveaux arrêtés. Cette démission n'a donc pas eu pour effet de rendre caducs les autres arrêtés de mai 2020 qui restent ainsi en vigueur.

⁷ En vertu des articles L. 2122-1 et L. 2122-2 du CGCT, le conseil municipal détermine le nombre des adjoints au maire sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal (soit un plafond de trois adjoints, ici respecté).

⁸ Le maire peut déléguer à un ou à plusieurs fonctionnaires titulaires de la commune tout ou partie des fonctions qu'il exerce en tant qu'officier de l'état civil, sauf celles prévues à l'article 75 du code civil concernant les actes de mariage. Les actes ainsi dressés comportent la signature du fonctionnaire municipal délégué. Ces agents délégués peuvent valablement délivrer toutes copies et extraits du registre d'état civil, quelle que soit la nature des actes.

Aucune anomalie n'a donc été décelée : les délégations ont fait l'objet d'actes réguliers, précis dans leur contenu et exécutoires, et les délégations sont réellement exercées par leurs titulaires.

2.2 Les indemnités de fonctions allouées

Le montant des indemnités de fonctions versées aux élus d'Agnos en application de l'article L. 2123-20 du CGCT ont été fixées par les délibérations n° 24 du 28 mars 2014 et n° 20 du 25 mai 2020. En 2014, la commune relevait de la strate démographique de 500 à 999 habitants (966). Depuis, elle a dépassé 1 000 habitants et s'inscrit donc dans la strate supérieure.

Le maire d'Agnos a bénéficié du taux de 31 % jusqu'en 2020 malgré le changement de seuil de population. À la suite des élections municipales de 2020, le conseil municipal a entériné le choix du maire de limiter le taux de son indemnité de fonctions à 40,3 %, le taux maximum de la strate étant de 51,6 %. Par ailleurs, les taux appliqués jusqu'en 2020 étaient de 8,25 % pour le premier adjoint et de 7 % pour les deux autres puis de 10,7 % pour tous à la suite des élections municipales de 2020. Les indemnités de fonctions versées aux élus sont donc inférieures aux plafonds légaux. Elles correspondent à l'exercice de leurs fonctions dans les domaines où ils ont préalablement reçu délégation.

3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIÈRE

3.1 Le périmètre budgétaire et les vérifications opérées

Entre 2017 et 2022, le périmètre budgétaire se composait du budget principal et du budget annexe du lotissement bioclimatique, supprimé en 2020, tous deux soumis à l'instruction comptable et financière M14. Depuis le 1^{er} janvier 2023, les comptes communaux appliquent l'instruction M57 (délibération n° 29 du 13 juin 2022) et la commune expérimente le compte financier unique (délibération n° 49 du 25 septembre 2023, convention signée par le maire et le comptable public le 2 octobre 2023).

Les vérifications ont porté sur les bilans (l'actif immobilisé et circulant, les capitaux, les créances et dettes à court terme), sur les comptes de résultat 2017 à 2022 et les régies communales. Les anomalies relevées susceptibles de générer un risque financier pour la commune ou de fausser l'analyse des comptes font l'objet de développements particuliers.

Les points suivants n'appellent pas d'observations après vérification : affectation des résultats, clôture comptable et budgétaire du budget annexe, provisions autres que celles liées aux restes à recouvrer, dépenses et recettes à régulariser et virements internes.

3.2 Des subventions d'équipement apurées en 2023

Conformément aux instructions budgétaires et comptables en vigueur (M14 jusqu'en 2023 inclus et M57 à compter du 1^{er} janvier 2024), les subventions d'investissement rattachées aux actifs amortissables doivent faire l'objet chaque année d'une reprise à la section de fonctionnement et disparaître ainsi du bilan parallèlement à l'amortissement de l'immobilisation.

Par ailleurs, les communes de moins de 3 500 habitants ne sont pas contraintes de pratiquer l'amortissement de leurs immobilisations sauf pour les subventions d'équipement versées retracées au compte 204, conformément au 28° de l'article L. 2321-2 du CGCT.

En 2021 et 2022, des montants respectifs de 3 268,32 € et de 517 € ont été crédités par opération budgétaire au compte 1311 « subventions d'investissement rattachées aux actifs amortissables-État », sans toutefois faire l'objet d'écritures de reprise. Le solde créditeur du compte 1311 s'élevait donc au 31 décembre 2022 à 3 785,40 €. Or, la commune ne pratique pas l'amortissement de ses immobilisations.

Dans la mesure où les subventions imputées au compte 1311 sont liées aux travaux de réhabilitation de l'école et que ces travaux ne concernent pas un actif amortissable, les subventions d'équipement provenant de l'État n'ont pas été correctement comptabilisées. À la suite du contrôle de la chambre, la commune a toutefois produit une pièce attestant la régularisation de ce point en 2023.

3.3 Une provision pour dépréciation des comptes de tiers à ajuster

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14 dont les dispositions ont été reprises par l'instruction M57, la constitution d'une provision pour dépréciation d'actif (compte 49) s'avère nécessaire pour faire face au risque de non recouvrement des créances contentieuses. En effet, dans un souci de sincérité budgétaire, de transparence des comptes et de fiabilité des résultats de fonctionnement, le CGCT a retenu comme obligatoires⁹ les dotations aux provisions pour ce type de créances, quel que soit leur montant et sans établir de seuil quant à la taille de la commune, sauf à considérer que le risque n'est pas avéré.

Au 31 décembre 2022, les restes à recouvrer s'élevaient à 49 524,82 €, représentant un tiers des créances totales en recouvrement¹⁰. Au mois de novembre 2023, sur ce total, 17 139,46 € restaient encore à recouvrer dont 12 974,46 € de créances contentieuses.

⁹ Articles L. 2321-1, L. 2321-2 29° et R. 2321-2 3° du code général des collectivités territoriales.

¹⁰ Les créances en recouvrement correspondent au total des débits des comptes 4111, 4116, 4141, 4146, 46721 et 46726. Calcul : 49 525 € / 147 959 € = 33,47 %.

Tableau n° 1 : la répartition des restes à recouvrer communaux au 31 décembre 2022 – en €

	c/4111- Redevables - amiable	c/4116- Redevables- cx	c/4141- Locataires et acquéreurs- amiables	c/4146 Locataires et acquéreurs-cx	c/46721- Débiteurs divers-amiable	c/46726- Débiteurs divers-cx	Total	% restes à recouvrer par exercice
2008	0,00					1 368,43	1 368,43	2,76%
2010	16,50						16,50	0,03%
2011	0,00					9 055,09	9 055,09	18,28%
2019	0,00			190,91			190,91	0,39%
2020	0,00	15,00					15,00	0,03%
2021	20,00	15,00				6 765,91	6 800,91	13,73%
2022	13 865,38	30,00	2 360,00		15 822,60		32 077,98	64,77%
Total des restes à recouvrer	13 901,88	60,00	2 360,00	190,91	15 822,60	17 189,43	49 524,82	

Source : chambre régionale des comptes (CRC), d'après l'état des restes à recouvrer et le compte de gestion

En 2022, la commune a créé une provision pour dépréciation des comptes de tiers de 1 617,80 €, représentant 15,5 % des restes à recouvrer contentieux de plus de deux ans¹¹ (soldes des comptes 4161 et 46726). Le comptable public a proposé à l'ordonnateur, en 2023, de la porter à 1 772 €, soit à un taux de 17 %. À la suite du contrôle de la chambre, par délibération n° 60 du 11 décembre 2023, la commune a procédé à cet ajustement et à la régularisation de la provision de 2022 pour laquelle aucune décision n'avait été prise antérieurement.

Il appartient en effet à l'ordonnateur de déterminer les modalités de dépréciation des créances et notamment leur taux à partir d'un examen précis des restes à recouvrer, en lien avec le comptable public, pouvant conduire jusqu'à la couverture totale du risque.

3.4 Des états de la dette perfectibles

L'instruction comptable et financière M14, dont les dispositions ont été reprises par l'instruction M57, dispose que le livre auxiliaire des capitaux et des immobilisations, tenu par le comptable public, doit permettre notamment (tome 2, titre 4, chapitre 2, point 3.2.2.3.) de s'assurer de la conformité de l'état de la dette annexé au compte administratif (tome 2, titre 4, chapitre 1, point 6.2.1.) ainsi que la maquette budgétaire afférente.

Or, à la clôture de l'exercice 2022, le montant du capital restant dû inscrit dans l'état de la dette annexé au compte administratif diffère de 659,37 € du montant du solde du compte 164 « emprunts auprès des établissements financiers » figurant dans le compte de gestion du comptable public. En outre, le montant du compte 165 « dépôts et cautionnements reçus » (1 060 €) n'est pas mentionné dans l'état de la dette annexé au compte administratif. Après l'entretien de fin de contrôle, la commune a fourni une copie d'un échange avec le comptable public et un projet de décision modificative en vue de régulariser en partie la comptabilisation erronée d'emprunts. Cette régularisation ne remet pas en cause l'observation de la chambre et n'est pas en elle-même de nature à régler l'ensemble de la question.

¹¹ Calcul : 1 617,80 € / 10 423,52 € = 15,52 €.

Recommandation n° 1. : régulariser les écarts entre l'état de la dette annexé au compte administratif et le compte de gestion du comptable. *(non mise en œuvre)*

3.5 Un suivi des immobilisations à améliorer

En premier lieu, la commune n'a pas été en mesure de produire un inventaire physique et comptable des biens immobilisés communaux arrêté au 31 décembre 2022, complet et conforme à l'état de l'actif transmis par le comptable public (égal à 4 315 383,15 €). Elle a produit une « *liste synthétique des écritures d'inventaire* » de « *toutes les années* », d'un montant total en dépenses de 1 749 170,46 € et en recettes de 372 094 €, sans précision des années en cause. Ces montants sont loin d'être concordants.

Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable M14¹², dont les dispositions ont été reprises par le référentiel budgétaire et comptable M57, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe de manière conjointe à l'ordonnateur, qui tient l'inventaire, et au comptable, qui tient l'état de l'actif. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification. L'inventaire constitue donc un document qui justifie de la réalité physique des biens. Alimenté lors de l'entrée du bien dans le patrimoine communal, il contient en principe des informations spécifiques telles la surface des biens, leur état de vétusté, leur occupation ou encore le coût annuel d'entretien. Le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan et tient l'état de l'actif (ainsi que le fichier des immobilisations) qui lui permet de justifier les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan. L'inventaire et l'état de l'actif ont donc des finalités différentes mais doivent au final correspondre.

Plus spécifiquement, l'instruction NOR INTB1501664J du 27 mars 2015 relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif pour les instructions budgétaires et comptables M14, M52, M57, M71 et M4, comme le guide comptable et budgétaire des opérations d'inventaire de juin 2014 du comité national de fiabilité des comptes locaux et, enfin, le guide comptable et budgétaire des opérations patrimoniales de 2017 élaboré par la Direction générale des finances publiques (DGFIP), rappellent que la tenue d'un inventaire est un élément de fiabilisation du bilan communal et cela, même si la commune de moins de 3 500 habitants n'a pas choisi d'amortir ses biens ou en amortit certains, hormis les amortissements obligatoires. La tenue de cet inventaire s'impose donc aux communes sans limitation de taille de population, tel que cela ressort de l'article 56 du décret n° 2012-1246 sur la gestion budgétaire et comptable publique du 7 novembre 2012.

En second lieu, l'état de l'actif arrêté au 31 décembre 2022 ne comportait pas toutes les informations requises et certaines immobilisations ne sont pas correctement répertoriées et identifiées. En particulier, ont été mis en évidence :

- des matériels anciens (notamment, informatiques : 2000 ; photocopieur : 1996, chauffe-eau : 1999, etc.) qui soulèvent la question du suivi des biens obsolètes ou à mettre au rebut ;

¹² Source : Tome 2, titre 4, chapitre 2, point 7.3.2.3 et chapitre 3.

- des immobilisations répertoriées par une date composée d'un jour et d'un mois et non par un numéro d'inventaire (comptes 2111, 2113, 2188) ou sous un autre numéro d'inventaire (comptes 202, 2151, 21758, 2313) ;
- des immobilisations désignées par les références du mandat et de la facture, voire « nc », et donc non identifiables en lecture directe de l'état de l'actif (comptes 202, 2151, 2313) ;
- des dénominations imprécises de type « autres bâtiments » (compte 21318), « achat matériel suite à un vol » (compte 21758), « matériel informatique et bureautique » (2183), « mobilier » (2184) ou « matériel » (2188).

Ces imperfections, qui affectent les écritures à caractère patrimonial, compromettent l'identification de l'actif immobilisé. Elles entachent la fiabilité de l'état de l'actif qui dépend toutefois de la qualité des informations fournies par la commune au comptable public. La chambre prend acte de l'engagement de la commune de mettre à jour son inventaire en 2024.

Recommandation n° 2. : établir un inventaire des biens immobilisés concordant avec l'état de l'actif du comptable. *(partiellement mise en œuvre)*

En troisième lieu, de 2017 à 2022, en l'absence de transfert des immobilisations non achevées vers le compte 21 « immobilisations définitives » par des opérations d'ordre dont le dispositif est prévu par l'instruction M14 et repris par la M57, le stock de travaux en cours enregistré au compte 23 « immobilisations en cours » s'est accru, passant de 162 764 € au 31 décembre 2017 à 486 056 € au 31 décembre 2022 et représentant à cette date 12,75 % des immobilisations définitives. Les immobilisations inscrites dans l'état de l'actif au compte 23 remontent, quant à elles, pour les plus vieilles, aux années 2014, 2019 et 2000.

Si la commune ne pratique pas l'amortissement des biens immobilisés, elle ne peut toutefois pas maintenir les immobilisations achevées au compte 23 qui est, par nature, un compte « d'attente ». Ce maintien est de nature à porter atteinte à la sincérité du bilan. À la suite du contrôle de la chambre, la commune a produit un certificat administratif du 6 novembre 2023 attestant de l'intégration dans l'inventaire des immobilisations en cours au compte 21.

Recommandation n° 3. : procéder régulièrement au transfert des immobilisations en cours au compte 21 dès leur achèvement. *(non mise en œuvre)*

3.6 Les régies de recettes

3.6.1 La régie de la garderie scolaire

De 2017 à 2022, une seule régie de recettes a fonctionné. Elle a toutefois été supprimée par délibération n° 48 du 19 décembre 2022 à compter du 1^{er} janvier 2023 du fait des nouvelles modalités financières mises en place, gérées directement par le service de gestion comptable.

Néanmoins, la chambre a constaté d'une part que le régisseur percevait une indemnité annuelle de responsabilité¹³ de 110 € en plus de son indemnité liée aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise (IFSE) à partir de 2018. Or, ce double versement ne paraît pas conforme aux dispositions combinées de l'article 5 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État (RIFSEEP), de l'arrêté du 27 août 2015 et des précisions apportées par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur (foire aux questions, 3 octobre 2019). Elles prévoient en effet que l'indemnité de responsabilité des régisseurs de recettes prévue par l'article R. 1617-5-2 du CGCT, faisant partie intégrante des éléments de rémunération liés à une sujétion particulière, ne peut se cumuler avec le RIFSEEP. La commune aurait dû déterminer le montant de la part IFSE en incluant l'ancienne indemnité du régisseur sous réserve du plafond global des deux parts et que la part IFSE reste supérieure à la part de complément indemnitaire annuel (CIA).

Par ailleurs, la régie n'a fait sur la période l'objet d'aucun contrôle retracé par le comptable ou l'ordonnateur.

Enfin, sur le site internet de la commune, le règlement intérieur de la garderie scolaire précise encore dans le § « Facturation » : *« L'agent enregistre quotidiennement la présence de l'enfant. Ces données sont transmises mensuellement au service chargé de la facturation. La facture trimestrielle est transmise par l'agent à chaque famille. Le règlement de celle-ci doit être effectué en mairie d'Agnos par chèque libellé à l'ordre du Trésor Public. Mme D. en mairie est le régisseur de la garderie »*. La chambre invite la commune à actualiser le règlement intérieur afin de donner aux usagers une information éclairée et complète sur les modalités financières liées à la garderie scolaire.

3.6.2 La location des locaux de la salle polyvalente

Les locaux de la salle polyvalente sont mis à la disposition à titre onéreux des particuliers et des associations (à compter de la 2^e année d'utilisation). La commune a ainsi signé des conventions renouvelables avec les associations utilisatrices. Les tarifs, établis par le conseil municipal, ont été revus en 2023 (délibération n° 9 du 30 janvier¹⁴).

Les locations étaient gérées directement par une adjointe au maire, dépourvue d'habilitation et sans suppléant, et par la secrétaire de mairie qui réalise le suivi et la gestion comptable. Les réservations étaient suivies sur un agenda que la commune n'a pas été en mesure de produire. Ceux de 2021 et de 2022 n'ont pas été conservés. L'utilisateur, à qui il était remis copie du règlement intérieur, signait une convention de location et un questionnaire sur l'état des lieux. Ces documents étaient rendus à l'adjointe avec un chèque de caution de 500 €, conservé dans un coffre à la mairie fermé à clé, et rendu à l'utilisateur après remise des clés du local loué. Les facturations et titres de recettes individuels étaient envoyés chaque mois au service de gestion comptable qui assurait l'envoi des factures aux locataires et l'encaissement

¹³ Cette indemnité est prévue par l'arrêté ministériel du 28 mai 1993 modifié.

¹⁴ Les tarifs : 200 € à compter de la 2^e année pour les associations, des tarifs différenciés selon que les particuliers sont domiciliés (50 € le week-end ou 60 € s'il est prolongé d'un jour férié ; 10 € la journée pour les anniversaires des enfants ou 20 € si le foyer est également utilisé) ou non à Agnos (250 € le week-end pour la salle polyvalente et 300 € si le foyer est également utilisé). Seules les demandes de prêt après une cérémonie funèbre sont gratuites.

des recettes. Auparavant (au moins jusqu'en 2019), les usagers donnaient contre facture leur chèque de paiement à la commune qui les remettait ensuite au Trésor public pour encaissement.

En outre, jusqu'en 2022, l'utilisateur achetait auprès de l'accueil les jetons nécessaires à l'éclairage (deux euros par heure). Les espèces étaient aussi conservées dans le coffre de la mairie avant leur transfert à la trésorerie. Depuis le 1^{er} janvier 2023, ce système a été abandonné au profit d'un forfait de consommation électrique intégré dans le tarif.

Le volume des recettes de location a varié mais il est en nette baisse depuis 2020. Selon la commune, les travaux d'aménagement de voirie du centre-bourg limitant l'accès à la salle polyvalente et les effets de la crise sanitaire l'expliqueraient.

Tableau n° 2 : évolution des recettes de location de la salle polyvalente de 2017 à 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
c/752 Revenus des immeubles	480 €	640 €	840 €	200 €	0 €	80 €

Source : commune, d'après les grands livres des comptes de recettes

Le mode d'organisation suivi jusqu'en 2023 n'assurait pas une complète sécurisation de la procédure de location. Un adjoint au maire, en conservant les chèques de caution, maniait de l'argent public « *sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public* »¹⁵ et cela, quel que soit le mode et la nature des encaissements et le volume des montants perçus.

Il exposait en particulier l'élus concerné au risque de gestion de fait¹⁶ en vertu des dispositions de l'article L. 131-15 du CJF et suivants. Le comptable public détient, seul, le pouvoir de manier des deniers publics. Cette compétence exclusive est reconnue par le Conseil d'État et prévue par les articles 13 et 18 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatifs à la gestion budgétaire et comptable publique. Enfin, cela exposait la commune à un risque accru de perte financière.

À la suite du contrôle de la chambre, la commune a décidé par délibération n° 5 du 29 janvier 2024 de supprimer la caution demandée à l'utilisateur, ce qui met fin à la manipulation de chèques. Elle a également décidé de modifier la convention de location en y insérant une clause sur la responsabilité du locataire en cas de dommage.

¹⁵ Article 60-XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 repris depuis le 1^{er} janvier 2023 à l'article L. 131-15 du code des juridictions financières.

¹⁶ Le gestionnaire de fait doit reverser les sommes perçues et éventuellement être condamné à une amende dont le montant maximal, proportionnée à la gravité des faits, correspond à celui des sommes indument maniées.

3.7 Des erreurs d'imputation comptable à corriger

3.7.1 Les remboursements issus de tiers

De 2017 à 2022, les comptes 6419 à 6479 dont principalement le compte 6419 « remboursements sur rémunérations de personnel » ont enregistré chaque année, sauf en 2020, les remboursements de l'État au titre des contrats aidés issus du dispositif « contrat unique d'insertion » (CUI) ainsi que des participations aux charges de personnel versées par des syndicats de communes¹⁷. Hormis 2020, la part de ces remboursements a oscillé sur la période entre 55 % et 93 %.

Tableau n° 3 : ventilation des comptes 64*9 de 2017 à 2022 – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Remboursements contrats aidés	26 983	9 556	4 781	0	17 484	22 433
Remboursement Dgfip				31	355	2 589
Indemnités journalières	3 447	17 702	10 775	13 388	7 227	28 542
Participations des syndicats	22 056	15 315	17 909	17 100	15 223	15 264
Total	52 486	42 573	33 465	30 519	40 289	68 828
Part des remboursement contrats aidés	51,41%	22,45%	14,29%	0,00%	43,40%	32,59%
Part des participations des syndicats	42,02%	35,97%	53,52%	56,03%	37,79%	22,18%
Total	93,43%	58,42%	67,80%	56,03%	81,18%	54,77%

Source : commune, d'après les grands livres des comptes de recettes

Les remboursements de l'État au titre des contrats aidés et charges liées

L'instruction budgétaire et comptable M14, dont les dispositions ont été reprises par la nouvelle instruction M57, précise que le compte 6419 est crédité des remboursements sur rémunérations et charges sociales effectués par les organismes sociaux et par le personnel lui-même¹⁸. Les remboursements au titre des contrats aidés doivent être imputés aux subdivisions du compte 7471 « participations de l'État-emplois aidés ».

Les erreurs d'imputation décelées, qui constatent des réductions de charge alors que l'instruction M14 et dorénavant M57, l'assimilent à des produits, sont de nature à fausser l'analyse de la masse salariale nette en minorant ces charges.

Par ailleurs, les charges de rémunération des contrats aidés ont été imputées au compte 6413 « personnel non titulaire » au lieu du compte 6416 « emplois d'insertion ».

¹⁷ Le syndicat forestier de Labaig, le syndicat d'eau potable du Castets et le syndicat d'assainissement de la Porte d'Aspe.

¹⁸ Instruction M14 : Tome 1, titre 1, chapitre 2 relatif au fonctionnement des comptes.

Les remboursements de syndicats au titre de la mise à disposition de personnel communal

Aux termes des dispositions de l'instruction M14 (Tome 1, titre 1, chapitre 2), le compte 708 « autres produits » retrace essentiellement les remboursements de personnel mis à disposition, notamment de tiers publics. L'instruction M57 (Tome 1, titre 8, chapitre 2) précise en outre que les frais supportés par l'entité avant de les refacturer doivent être inscrits dans les comptes de charges appropriés (classe 6) suivant leur nature. Ces charges sont ensuite compensées au niveau du résultat par la refacturation émise par l'entité.

Les remboursements issus de la mise à disposition de personnel communal s'imputent aux subdivisions du compte 7084 « mise à disposition de personnel facturée » et plus précisément au compte 70848 « mise à disposition de personnel facturée aux autres organismes » quand la mise à disposition de personnel est facturée à un syndicat et que la commune applique le plan de comptes des communes de 500 habitants et plus. Dès lors qu'ils concernent les remboursements de charges de rémunération de l'ancienne secrétaire de mairie au titre des heures de travail effectuées auprès de trois syndicats¹⁹, l'imputation effectuée au compte 6419 est erronée. L'actuelle secrétaire de mairie est elle-même mise à disposition du syndicat forestier de Labaig une heure par semaine depuis avril 2023.

3.7.2 Les versements du fonds départemental de péréquation des droits de mutation

Sur la période 2017-2022, la commune a encaissé au compte 7381 « taxe additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière » des recettes pour un montant total de 67 345 €. Or, selon l'instruction budgétaire et comptable M14, *« ce compte enregistre les taxes additionnelles aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux instituées par l'article 1584 du code général des impôts au profit des communes de plus de 5 000 habitants ou pour les communes classées station de tourisme »*. Le cadre budgétaire et comptable M57 dispose sur ce point que *« [l]e compte 73123 – Taxe communale additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière – est réservé aux communes de plus de 5 000 habitants ainsi qu'à celles d'une population inférieure mais classées comme "stations touristiques" au sens de l'article L. 133-13 du code de tourisme. Ces communes perçoivent une taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière (article 1584 du code général des impôts). Les communes de 5 000 habitants et moins non classées comme "stations touristiques" ne bénéficient pas de cette taxe mais sont éligibles au fonds de péréquation départemental (article 1595 bis du code général des impôts (compte 73223 "Fonds départemental des DMTO pour les communes de moins de 5 000 habitants") »*.

La commune ne remplit pas ces conditions. Elle ne perçoit d'ailleurs pas directement de droits de mutation mais une dotation issue du fonds départemental de péréquation des droits de mutation (DMTO) à laquelle elle est éligible et qu'elle aurait dû imputer au compte 73224 jusqu'en 2022 inclus. La commune appliquant la M57, l'imputation doit être effectuée au compte 73223 à partir de 2023.

¹⁹ Elle était mise à disposition depuis 2008 1h par semaine auprès du syndicat forestier de Labaig, 6h auprès du syndicat d'assainissement de la Porte d'Aspe et 2h auprès du syndicat d'AEP.

L'ensemble des erreurs n'a pas d'autre incidence financière que de modifier ponctuellement les évolutions des comptes concernés.

Recommandation n° 4. : veiller à imputer les dépenses et les recettes conformément aux instructions budgétaires et comptables applicables. (*non mise en œuvre*)

4 LE BUDGET ANNEXE DU LOTISSEMENT BIOCLIMATIQUE

4.1 La clôture de l'opération de lotissement bioclimatique

La commune a créé un lotissement dit « bioclimatique »²⁰ par délibération du 29 juin 2009 et s'était dotée d'un budget annexe pour suivre de manière spécifique cette opération. Les travaux d'aménagement se sont achevés en 2010 et l'ensemble des lots a été vendu sauf deux²¹ en raison de leur proximité de la route départementale CD 555. La période 2017 à 2020 correspond donc à la fin de cette opération.

Au 1^{er} janvier 2017, le stock initial des terrains aménagés vendus s'élevait à 196 278 € (balance d'entrée, compte 3555). En 2020, le stock final se situait à 200 412 €. Très peu d'opérations ont donc été réalisées sur cette période²².

Par délibération n° 56 du 30 novembre 2020, « *plus aucune opération budgétaire tant en dépense qu'en recette n'étant à faire* », le conseil municipal a décidé de clôturer le budget annexe et de reverser l'excédent de clôture d'un montant de 150 971,28 € au budget principal. Au 31 décembre 2020, la clôture du budget annexe était régulièrement réalisée.

²⁰ L'architecture bioclimatique consiste à concevoir un édifice en adéquation avec les spécificités de son site d'implantation (géographie, orientation du terrain, microclimat, etc.) afin de réduire au maximum les besoins en énergie de ses futurs occupants, tout en améliorant leur confort. Source : journeesarchitecture.culture.gouv.fr

²¹ Les deux lots restants ont une surface de 831 m² et de 753 m².

²² Opérations effectuées : en 2017, réparation de l'éclairage public pour 4 500 € HT (facture du 31 octobre) et achat de plantes pour 1 080,79 € (facture du 4 décembre), soit un total de 5 581 € (compte 605); en 2018, libération d'une retenue de garantie en faveur d'une entreprise et donc réduction de la valeur du stock de terrains aménagés de 1 446,87 €. En 2019, régularisation d'arrondis (2,01 €).

Tableau n° 4 : situation du budget annexe du lotissement bioclimatique de 2017 à 2020 – en €

Données au 31 décembre N en €	2017	2018	2019	2020
Produits de gestion	0	1 447	0	0
Charges de gestion	0	0	2	150 971
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	-1 447	0	-134 711
CAF brute	0	0	-2	-285 682
Annuité en capital de la dette	0	0	0	0
CAF nette	0	0	-2	-285 682
Financement propre disponible	0	0	-2	-285 682
Variation de stocks de terrains, biens et produits	5 581	-1 447	0	-200 412
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-5 581	1 447	-2	-85 269

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

4.2 Le traitement des deux terrains restants

Par délibération n° 11 du 25 mars 2019, le conseil municipal a décidé de faire construire par une société privée deux maisons sur les terrains restants. D'une valeur totale de 77 616 €, ces deux terrains ont été intégrés dans le budget communal, compte 2113, avant la clôture du budget annexe (délibération du 14 septembre 2020, opération comptable du 22 septembre 2020) et inscrits dans l'état de l'actif. Le coût total des constructions, égal à 288 977 € TTC a été financé par un emprunt bancaire de 300 000 €, comptabilisé dans le budget principal. Par décision modificative (délibération n° 40 du 9 juin 2023), les terrains et constructions ont été insérés dans le domaine privé de la commune.

Les maisons ont trouvé rapidement acquéreur du fait du montage financier favorable aux deux parties. Pour la première maison, le conseil municipal a par délibération n° 7 du 31 janvier 2020, fixé les modalités financières : *« le montant de la vente à 177 000 € payable à concurrence de 30 000 € (1^{ère} échéance), le surplus payable en 120 échéances constantes d'un montant de 800 € payables le 5 de chaque mois et un solde de 51 000 € au bout de 10 ans »*. Pour la seconde maison, la délibération n° 8 du même jour *« fixe le montant de la vente à 200 000 € payables à concurrence de 30 000 € (1^{ère} échéance), le surplus payable en 240 échéances constantes d'un montant de 650 € payables le 5 de chaque mois et un solde de 14 000 € au bout de 20 ans »*.

Concrètement, le notaire a établi deux baux de location signés par les parties (particuliers et maire²³), respectivement les 28 février et 15 avril 2020.

Ces baux prévoient une promesse de vente établie *« sur une estimation du prix de vente avec imputation des loyers comme acompte sur acquisition à compter du 1^{er} mars 2020 »* pour la première maison et du 1^{er} avril 2020 pour la seconde. En revanche, ils ne prévoient pas le versement d'une première échéance de 30 000 €.

²³ Conformément à la délégation donnée par le conseil municipale en la matière le 30 juin 2014.

Au 31 décembre 2022, les locataires avaient versé à la commune un montant total de 27 200€²⁴ pour le premier et de 20 800 €²⁵ pour le second. Ces montants correspondent aux loyers 2020 à 2022 hors la 1^{ère} échéance de 30 000 € non payée à la commune. En 2023, un des locataires a averti la commune de son souhait d'acquérir rapidement la maison afin de bénéficier des frais de notaire réduits.

Le dispositif utilisé est régulier sur les points suivants :

- l'intégration des deux constructions et de leurs terrains dans le domaine privé communal, malgré son caractère tardif. En effet, en vertu du principe d'inaliénabilité des biens du domaine public posé par l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, les communes doivent vérifier, avant toute décision de louer ou de vendre un bien, leur appartenance au domaine privé communal ;
- la commune n'a pas requis l'avis de la direction générale des Finances publiques pour la fixation du prix de vente des deux maisons. Elle les a fixés de façon à couvrir le coût total engagé de 368 593 € (achat des terrains et des constructions). Même si *in fine*, ces opérations devraient se traduire chacune par une cession, la commune n'est pas soumise à cet avis, sa population étant inférieure à 2 000 habitants selon les dispositions de l'article L. 2241-1 du CGCT. Le recours facultatif à l'avis de la DGFIP lui aurait toutefois permis d'avoir une connaissance précise des prix du marché immobilier.

En revanche, les baux signés ne reflètent pas le montage financier fixé par les délibérations afférentes sus visées en l'absence dans les baux de la mention de l'échéance de 30 000 €. Le comptable public a proposé à la commune dans un mail du 17 mai 2023 de régulariser cette situation par la requalification des baux en contrats de location-vente, par avenant. Ces contrats pourraient ainsi prévoir en plus des loyers mensuels, soit un surloyer au titre d'acompte de 30 000 € soit un paiement différé.

Le dispositif de location-vente d'un bien immobilier du domaine privé²⁶ d'une commune constitue en effet une modalité de cession des biens immobiliers communaux. Il consiste en une convention qui prévoit qu'à l'expiration d'un contrat de louage de chose, la propriété du bien sera transférée au locataire. L'instruction M57 (tome 1, titre 3, chapitre 5) précise que juridiquement la location-vente est d'abord « *un contrat de louage d'immeuble qui obéit au régime des baux* » et ensuite « *une promesse unilatérale de vente par laquelle seul le propriétaire bailleur de l'immeuble prend l'engagement de vendre son bien pendant un certain délai au profit du preneur à bail, qui accepte seulement la promesse en tant que promesse et ne prend pas formellement l'engagement d'acquérir pendant le délai qui lui a été consenti* ». Suivant ce régime juridique, l'exécution du contrat se déroule en deux phases.

Lors de la 1^{re} phase de location, phase dans laquelle se trouve la commune, la collectivité cédante perçoit des loyers dont une partie correspond à une fraction du prix de vente défini dans la promesse (on parle alors de surloyer). Dans ce cas, « [à] l'échéance fixé par le contrat, la part correspondant au paiement fractionné s'imputera sur le prix de cession ». « Si le paiement du prix a été différé, il a lieu lors du transfert de propriété ». La seconde phase est celle de la levée d'option et de la vente.

²⁴ Source : délibérations n° 28 du 14 juin 2021 et n° 43 du 11 juillet 2023.

²⁵ Source : délibération n° 29 du 14 juin 2021 et grand-livre comptable en recettes 2021 et 2022.

²⁶ Source : réponse n° 14938 du ministère de l'Intérieur publiée le 17 mars 2016 (JO Sénat page 1084).

Au vu de ces éléments, la solution de régularisation proposée par le comptable public paraît adaptée. La commune pourra ainsi récupérer les 60 000 € dus par les locataires conformément aux délibérations prises par l'organe délibérant. La commune a précisé en réponse que la rédaction de l'avenant portant requalification des baux en contrats de location-vente serait confiée à une étude notariale.

Comptablement, selon l'instruction M14 (tome 2, titre 3, chapitre 3, 1.4.2.) dont les dispositions ont été reprises par l'instruction M57, la première phase de la location-vente « *débute à la délivrance des biens, qui ne s'accompagne pas d'un transfert de propriété. Le bien reste donc inscrit à l'actif de la collectivité* ». Les loyers perçus sont comptabilisés au compte 752 « revenus des immeubles ». La commune a correctement appliqué ces dispositions. Le surloyer, à prévoir dans l'avenant, correspondant à une partie du prix de cession, devra être constaté au compte 1676 « dettes envers locataires-acquéreurs ».

Recommandation n° 5. : requalifier par avenant les baux des deux maisons du lotissement bioclimatique en contrat de location-vente et fixer les modalités de paiement du prix de vente des maisons conformément aux délibérations afférentes. **(partiellement mise en œuvre)**

5 L'ANALYSE FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

5.1 Présentation des masses financières et de la méthodologie

Au 31 décembre 2022, les recettes de fonctionnement s'élevaient à 510 956 € et les dépenses à 448 163 €. Le montant des recettes d'investissement était de 52 141 € et les dépenses à 81 039 €.

L'analyse qui suit présente les principales caractéristiques de la situation financière du budget principal de 2017 à 2022. Des données chiffrées ont été retraitées du fait des imputations erronées vues précédemment. Enfin, des éléments comparatifs avec les communes de 500 à 1 999 habitants appartenant à un groupement à fiscalité professionnelle unique (FPU) les complètent.

5.2 Une marge de progression pour les recettes de gestion

5.2.1 Une ressource fiscale prépondérante

De 2017 à 2022, les produits de gestion²⁷ ont progressé de 9 %. Cette hausse provient principalement du produit fiscal en augmentation de 16 % (soit + 43 749 €). Ces ressources

²⁷ Les produits de gestion concernent les comptes 70 à 79, hors les produits exceptionnels (compte 77). Ils incluent le retraitement des comptes 6419 à 6479.

représentaient en 2022, 67,3 % des produits de gestion²⁸. Les dotations et participations, deuxième poste de recettes, se situent à 20,6 % et sont en baisse par rapport à 2017 (- 6,6 %). La part de ces recettes atteint, ensemble, près de 88 % des produits de gestion.

Les recettes d'exploitation se limitaient à 14 % de ce total. En 2022, elles se répartissent entre les produits « des services, du domaine et des ventes diverses » (compte 70) à hauteur de 7,5 % et les « autres produits de gestion courante » (compte 75), de 6,5 %. Les premiers résultent pour l'essentiel des remboursements des partenaires institutionnels locaux au titre des charges de rémunération de la secrétaire de mairie mise à leur disposition (43,1 %), des produits forestiers et taxes d'affouage (25 %) et des recettes de la garderie scolaire (16,8 %). L'installation de panneaux photovoltaïques sur les toits de la salle polyvalente et de l'école permet à la commune de revendre le surplus d'électricité non consommée à la société EDF (compte 70388 : 2 586 € en 2021, 2 487 € en 2022). Les produits d'exploitation se sont rétractés entre 2017 et 2022 (- 13,4 %) du fait du remboursement sur la seule année 2017 des charges de rémunération d'un agent technique communal par le syndicat d'assainissement.

Les autres produits de gestion courante (compte 75) se sont fortement accrus (+ 89 %) avec l'apport depuis 2020 des recettes de location des deux maisons du lotissement bioclimatique. Les revenus des immeubles (compte 752) ont ainsi été abondés de 174,5 %.

En 2023, par acte notarié, la commune a signé avec la société Engie PV Agnos un bail emphytéotique (et de constitution de servitudes) le 18 juillet en vue de la construction sur un terrain communal dit « du Plouts » d'un parc photovoltaïque et de son exploitation. Il permet à la commune de bénéficier depuis cette année et pendant 26 ans²⁹ d'une redevance annuelle de 12 755,60 € HT³⁰, révisable, et d'une indemnité liée à la servitude de passage de 500 € par an. Le permis de construire a été délivré par le préfet du département le 4 juillet 2023. La centrale devrait fonctionner d'ici l'été 2024.

L'implantation d'un second parc photovoltaïque sur le site de Sayette est en projet.

²⁸ Ces ressources sont brutes. Nettes des produits fiscaux reversés, elles représentaient en 2022, 65,3 % des produits de gestion.

²⁹ L'implantation du parc sur un terrain de 6 ha 37 a 78 ca a été prévue par délibération du 26 juin 2012. La durée du bail peut être prorogé de sept ans deux fois de suite.

³⁰ L'apport total financier s'élèverait à 331 645,60 € selon le bail signé. La première redevance a été encaissée le 11 septembre 2023.

Tableau n° 5 : évolution des produits de gestion retraités de 2017 à 2022 – en €

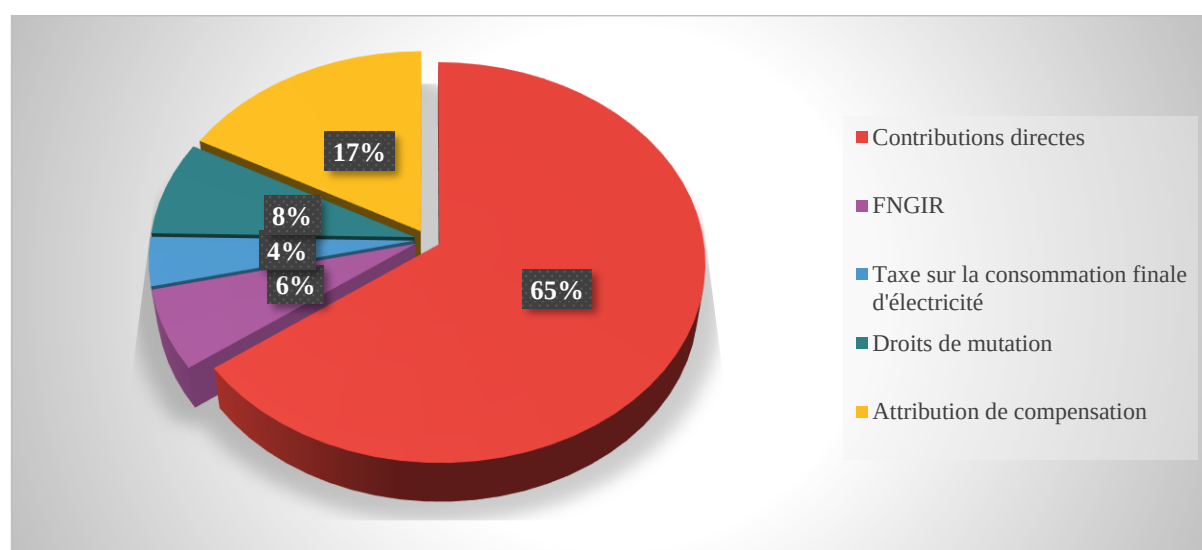
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2017-2022
c/70-Produit des services et du domaine	40 882	34 416	42 810	33 857	33 540	35 397	-13,42%
c/73-Impôts et taxes hors c/739	272 945	275 432	283 067	295 385	298 286	316 694	16,03%
c/739-Produits fiscaux reversés	-8 372	0	-8 628	-8 754	-8 464	-9 120	8,93%
c/74-Dotations et participations	103 966	85 507	94 352	79 273	92 464	97 111	-6,59%
c/75-Autres produits de gestion courante	16 192	16 496	12 703	175 595	37 885	30 604	89,01%
C/76-Produits financiers	6 240	0	24	0	20	20	-99,68%
Total des produits de gestion	431 853	411 851	424 328	575 355	453 730	470 705	9,00%
c77-Produits exceptionnels	2 650	6 962	0	1 344	1 218	0	
Total des recettes de fonctionnement	434 503	418 813	424 328	576 699	454 949	470 705	8,33%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

5.2.2 Une fiscalité locale liée aux contributions des ménages

5.2.2.1 Structure et évolution

En 2022, les deux-tiers des ressources fiscales de la commune provenaient des contributions directes issues des ménages. Les autres produits relèvent principalement de l'attribution de compensation et dans une moindre mesure, des droits de mutation (7,7 %).

Graphique n° 1 : répartition des ressources fiscales en 2022

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les recettes issues de la fiscalité des ménages ont augmenté de 18 %, passant de 174 104 € en 2017 à 205 539 € en 2022.

Tableau n° 6 : évolution des ressources fiscales de 2017 à 2022 -en €

Compte 73	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2017-2022
c/73111-Impôts directs locaux	174 104	169 240	187 656	184 755	194 562	205 539	18,06%
c/7318 Autres impôts locaux ou assimilés	0	0	0	0	379	209	
c/73211-Attribution de compensation	53 914	53 914	53 914	53 914	53 914	53 914	
c/73212-Dotation de solidarité communautaire	0	0	13 238	0	0	0	
c/73221-FNGIR	18 619	20 290	20 306	20 306	20 306	20 306	9,06%
c/73223-Fonds de péréquation des ressources (FPIC)	1 462	1 165	977	506	0	0	
c/73224-Fonds départemental des DMTO	11 928	17 321	0	14 572	16 629	24 216	
c/7328-Autres fiscalités reversées	243	0	3 735	0	0	0	
c/7338-Autres taxes	287	0	1 074	0	0	0	
c/7351-Taxe sur la consommation finale d'électricité	12 388	12 462	15 405	14 438	12 495	12 510	0,99%
C/7388-Autres taxes diverses	0	1 040	0	6 894	0		
c/739-Reversements de fiscalité	-8 372	0	-8 628	-8 754	-8 464	-9 120	8,93%
Total net	264 573	275 432	287 677	286 631	289 822	307 574	16,25%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

5.2.2.2 Une fiscalité directe portée par les taxes foncières

Commune résidentielle, le produit fiscal des ménages était soutenu de 2017 à 2020 par la taxe d'habitation (TH) dont la part atteignait 49,7 % et par la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB ; 46,3 %). À compter de 2021, la suppression de la TH sur les résidences principales a été compensée pour les communes par le transfert à leur profit de la part de la TFPB précédemment perçue par le département³¹. Les deux taxes foncières représentaient en 2022 respectivement 94,9 % et 3,6 % des contributions directes. L'apport de la TH sur les résidences secondaires est modique, la part de ces résidences se limitant pour Agnos à 2,3 % des logements soumis à la TH³².

Rapporté à l'habitant, versement du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)³³ inclus, le produit fiscal des ménages était en 2022 très en-deçà des moyennes, quel que soit l'échelon territorial.

Tableau n° 7 : rendement du produit fiscal des ménages de 2017 à 2022 – en €

Données par habitant	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022	
							Moyenne Département	Moyenne nationale
Taxe d'habitation	86	88	89	88	2	3	15	22
Taxe foncière sur les propriétés bâties	78	80	82	82	177	184	268	287
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	7	7	7	7	7	7	15	30
Total	171	175	178	177	186	194	298	339

Source : ministère de l'Action et des comptes publics, d'après les fiches AEF

³¹ Issue de la loi de finances pour 2020.

³² Source : ministère de l'Action et des comptes publics, fiche « analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) ».

³³ Il s'agit d'un mécanisme d'équilibrage des recettes fiscales des collectivités territoriales et de leurs groupements institué après la suppression de la taxe professionnelle en 2010.

Portées par les bases nettes de la TH de 2017 à 2020, les bases des impositions locales sont désormais sensiblement plus faibles que celles des communes de la même strate démographique. Les bases de cette taxe sur les résidences secondaires³⁴ sont très inférieures aux moyennes. En 2022, elles se situaient à 43 € par habitant contre 175 € en moyenne à l'échelon national. Celles de la TFPB à 825 € contre en moyenne 979 €. En outre, l'évolution des bases nettes des taxes foncières est moins dynamique qu'en moyenne.

Tableau n° 8 : évolution des bases d'imposition nettes communales de 2017 à 2022 – en €

Données par habitant	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2017-2020	Evolution 2021-2022
Bases nettes de la taxe d'habitation:								
commune	1 298	1 332	1 342	1 328	30	43	2,31%	43,33%
moyenne nationale	1 107	1 127	1 159	1 177	172	175	6,32%	1,74%
Bases nettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties:								
commune	737	757	777	779	795	825	5,70%	3,77%
moyenne nationale	934	957	986	1 010	938	979	8,14%	4,37%
Bases nettes de la taxe foncière sur les propriétés non bâties:								
commune	22	22	22	22	22	22	0,00%	0,00%
moyenne nationale	63	63	64	65	65	68	3,17%	4,62%

Source : ministère de l'Action et des comptes publics, d'après les fiches AEF

La commune n'a pas voté d'abattement et d'exonérations supplémentaires sur les deux taxes foncières ni de majoration en faveur de la TH sur les résidences secondaires³⁵. L'assiette du foncier bâti repose quasi exclusivement sur les résidences principales (97,5 % en 2022³⁶) qui représentaient en 2020³⁷, dernières données disponibles, 93,8 % des logements construits sur le territoire communal. Elles sont occupées à 83,7 % par des propriétaires pour une moyenne nationale de 57,6 %. Les logements sont en majorité vastes (65,2 % ont cinq pièces et plus) et récents, les trois quarts des logements ayant été construits après 1970. Leur valeur locative cadastrale³⁸ était équivalente à la moyenne départementale (3 714 € contre 3 719 € en 2020).

Dans la mesure où la part des foyers non imposables se limite à 46,2 % contre une moyenne nationale de 54 % et que le revenu fiscal moyen par foyer est supérieur aux moyennes³⁹, le faible rendement du produit fiscal des ménages relève surtout d'une politique volontariste communale liée à des taux d'imposition bas, inchangés depuis 17 ans.

À compter de 2021, la commune encaisse en lieu et place du département la part de TFPB qui revenait précédemment à ce dernier. Le taux appliqué en 2021 (23,98 %) est l'addition des taux précédemment pratiqués par la commune (10,51 %) et le département

³⁴ La commune ne dispose pas de locaux vacants taxés.

³⁵ Agnos ne fait pas partie des communes concernées par la surtaxe d'habitation sur les résidences secondaires en 2023 (décret n° 2023-822 du 26 août 2023 au titre du 1° du I de l'article 232 du code général des impôts).

³⁶ 79,7 % et à 78,7 % pour les moyennes départementale et nationale (source : ministère de l'Action et des comptes publics, d'après la fiche « analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) » 2022).

³⁷ Source Insee.

³⁸ La valeur locative cadastrale représente le niveau de loyer annuel théorique que le bien immobilier concerné pourrait produire s'il était loué.

³⁹ Source : ministère de l'Action et des comptes publics, d'après la fiche AEF 2022. Celui de la commune se situe à 30 864 € contre une moyenne maximale de 28 435 €.

(13,47 %). Le conseil municipal avait alors décidé de ne pas augmenter les taux pratiqués pour le contribuable.

En 2022 et 2023, les taux d'imposition sont identiques. Même en intégrant le taux intercommunal de fiscalité directe pour chaque taxe foncière, en 2022, les taux globaux de 25,48 % pour le foncier bâti et de 38,53 % pour le foncier non bâti restent notablement en-dessous des moyennes nationales respectivement de 38,48 % et 52,16 %. Le taux global de la TH est lui-même très inférieur (16,49 % contre 22,22 % à l'échelon national).

Tableau n° 9 : taux d'imposition applicables dans le périmètre communal- en %

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne nationale 2022
Taxe d'habitation							
dont taux voté par la commune	6,64%	6,64%	6,64%	6,64%	6,64%	6,64%	12,73%
dont taux voté par l'EPCI	9,85%	9,85%	9,85%	9,85%	9,85%	9,85%	9,54%
Taxe foncière sur les propriétés bâties							
dont taux voté par la commune	10,51%	10,51%	10,51%	10,51%	23,98%	23,98%	35,04%
dont taux voté par l'EPCI	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	3,73%
Taxe foncière sur les propriétés non bâties							
dont taux voté par la commune	31,86%	31,86%	31,86%	31,86%	31,86%	31,86%	43,78%
dont taux voté par l'EPCI	6,67%	6,67%	6,67%	6,67%	6,67%	6,67%	8,06%

Source : ministère de l'Action et des comptes publics, d'après les fiches AEF

En 2023, la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives de 7,1 %, issue de la loi de finances pour 2023, abondera fortement dès cette année le produit fiscal communal. En outre, 82 maisons pourraient voir leurs bases d'imposition révisées⁴⁰. Le produit attendu inscrit dans le budget primitif 2023 s'élève à 238 753 € contre 204 714 € l'année précédente, en augmentation de 16,6 %. Enfin, un apport fiscal supplémentaire proviendra de la construction d'ici le 1^{er} trimestre 2025 de la caserne de gendarmerie.

La faiblesse des bases nettes et des taux d'imposition se traduit en 2023 par un taux d'effort fiscal⁴¹ communal de 77,74 % contre une moyenne de 106,13 % pour les communes de la strate⁴². La commune dispose donc d'une marge de manœuvre fiscale importante.

5.2.3 Les dotations et participations

En 2022, les ressources institutionnelles s'élevaient à 97 111 €. La dotation globale de fonctionnement (DGF) en représentait les deux tiers. En incluant les participations aux emplois aidés et les attributions de compensation à la perte de fiscalité, la part des dotations versées par l'État à la commune représentait au total, 91,3 % de ces ressources.

⁴⁰ Orientations budgétaires (délibération n° 4 du 30 janvier 2023).

⁴¹ L'effort fiscal ou coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est le résultat du rapport du produit des taxes locales directes à leur potentiel fiscal. Le potentiel des quatre taxes directes (les trois taxes exigibles des ménages et la cotisation foncière des entreprises) correspond aux recettes qui seraient obtenues après application aux bases d'imposition des taux moyens en vigueur à l'échelon national (article L. 2334-4-1 du code général des collectivités territoriales). Il est un indicateur de la richesse fiscale d'une commune.

⁴² Source : ministère de l'Intérieur, DGCL, fiche de calcul de la DGF.

De 2017 à 2022, les dotations de l'État ont baissé de 11,4 %. Dans le détail, la dotation de solidarité rurale (DSR), composante de la DGF, a progressé de 26,8 % du fait de l'accroissement de la population sans toutefois compenser la baisse de 10 % de la dotation forfaitaire.

Tableau n° 10 : évolution et ventilation des dotations de l'État retraitées – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2017-2022
c/7411 -Dotation forfaitaire	55 480	53 112	51 775	51 464	49 821	49 918	-10,02%
c/74121- Dotation de solidarité rurale	11 437	12 535	13 238	13 708	14 122	14 501	26,79%
c/7471-Participations Etat-emplois aidés	26 983	9 556	4 781	0	17 484	22 433	-16,86%
c/74834-Etat-Compensations au titre des exo des taxes foncières	1 892	1 656	1 683	1 680	1 818	1 797	-5,02%
c/74835-Etat-Compensations au titre des exo de taxe d'habitation	4 215	5 047	5 670	6 087	0	0	
Dotations de l'Etat	100 007	81 906	77 147	72 939	83 245	88 650	-11,36%
Total du compte 74	103 966	85 507	81 114	79 273	92 464	97 111	-6,59%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

En conclusion, les marges de manœuvre en recettes relèvent principalement de la valorisation des bases d'imposition, de la hausse possible des taux d'imposition ainsi que des recettes issues de l'installation sur le territoire communal du parc photovoltaïque du « Plouts ». La commune a indiqué en réponse qu'elle comptait augmenter les taux d'imposition des deux taxes foncières en 2024. La chambre en prend note.

5.3 Un effort de maîtrise des charges de gestion à poursuivre

De 2017 à 2021, les charges de gestion⁴³ ont augmenté de 8,6 %. En 2022, elles se sont abaissées d'autant (- 8,4 %). Du fait de ces variations, la stabilité d'ensemble de ces dépenses (- 0,5 % de 2017 à 2022) ne reflète pas leur évolution réelle sur la période contrôlée.

Elles se répartissent principalement entre les charges de personnel (56,9 %) et les achats et charges des services extérieurs (28,8 % comptes 60 à 62). Dans une moindre mesure, les « autres charges de gestion courante » les complètent (15,1 %, compte 65). Elles comportent pour l'essentiel les charges de contingent dont la contribution au SDIS et la participation communale au syndicat départemental d'énergie.

⁴³ Les charges de gestion concernent les comptes 60 à 68, hors les charges exceptionnelles (compte 67), en incluant le retraitement des comptes 6419 à 6479.

Tableau n° 11 : évolution des charges de gestion retraitées de 2017 à 2022 – en €

Données	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2017-2022
c/60-Achats	25 945	27 964	26 854	26 246	30 839	31 860	22,80%
c/61-Services extérieurs	54 412	39 223	59 233	48 692	61 679	62 767	15,36%
c/62-Autres services extérieurs	22 527	18 178	19 350	17 277	21 099	22 955	1,90%
c/6-Impôts et taxes	5 703	5 938	6 191	8 893	7 868	6 643	16,49%
c/64-Charges de personnel	219 636	215 179	222 638	222 379	243 251	231 929	5,60%
c/6419 et c/6459-Atténuations de charges	-3 447	-17 702	-10 775	-13 419	-7 582	-31 131	803,12%
c/65-Autres charges de gestion courante	60 815	64 754	61 974	61 007	66 137	61 661	1,39%
c/66-Charges financières	24 482	22 907	21 233	25 517	22 096	19 609	-19,90%
c/68-Dotations aux amortissements des immobilisations	0	0	0	0	0	1 618	
Total des charges de gestion	410 071	376 441	406 697	396 593	445 388	407 912	-0,53%
c/67-Charges exceptionnelles	1 060	197	439	0	0	0	
Total des dépenses de fonctionnement	411 131	376 638	407 136	396 593	445 388	407 912	-0,78%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les dépenses structurelles, et donc peu flexibles, formées par les charges de personnel, les participations aux organismes de coopération intercommunale et les charges financières représentaient, en 2022, 54,2 % de recettes de gestion. Ce ratio est en nette baisse par rapport à 2017 (66 %) du fait d'une diminution des charges correspondantes (- 10,5 %) et corrélativement, d'une hausse des produits de gestion (+ 9 %). En incluant les dépenses peu compressibles liées aux achats de fournitures et de services (achats d'énergie et de combustible, dépenses de maintenance, frais d'affranchissement et de télécommunications, etc.), ce ratio atteint en 2022, 63,5 % contre 78,2 % en 2017. Il reste toutefois supérieur à la médiane nationale inférieure à 45 % en 2021⁴⁴.

⁴⁴ Source : DGFîP.

Tableau n° 12 : détermination du coefficient de rigidité des charges structurelles en 2017 et en 2022
– en € et en %

	2017	2022	Part dans les produits de gestion 2022	Évolution 2017-2022
Charges totales de personnel	227 197	206 891	43,95%	
Participations financières obligatoires (compte 655)	33 336	28 576	6,07%	
Charges financières	24 482	19 609	4,17%	
Ensemble des charges incompressibles (1)	285 015	255 076		-10,50%
Produits de gestion (2)	431 853	470 705		9,00%
Ratio des charges incompressibles (1) / produits de gestion (2)	66,00%	54,19%		
Part des achats de fournitures et de services peu flexibles (3)	52 865	44 023		
Ratio total des charges peu flexibles (1+3) / produits de gestion (2)	78,24%	63,54%		

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

5.3.1 Les charges de personnel

De 2017 à 2022, les charges de personnel ont baissé de 8,9 %, masquant toutefois une hausse de 6,8 % de 2017 à 2021 puis une baisse de 14,7 % en 2022. L'effectif titulaire a été constant de 2017 et 2022⁴⁵ (sept agents). Outre les avancements de carrière⁴⁶, les variations résultent principalement, selon la commune, des conséquences de l'absence pour maladie de deux agents titulaires. Toutefois, en 2020 la commune a davantage recouru dans le cadre de la crise sanitaire à des agents non titulaires et à temps non complet, elle a aussi été contrainte de recourir à plus d'heures supplémentaires.

Comparées aux communes de la strate, les charges nettes de personnel par habitant (en 2022, 159 €⁴⁷) sont très inférieures à la moyenne nationale (301 €). Ce résultat doit être toutefois tempéré des participations de l'État (22 433 € en 2022) et des remboursements des syndicats au titre de la mise à disposition à leur profit de l'ancienne secrétaire de mairie (15 264 €).

⁴⁵ Source : commune et comptes administratifs : deux agents à temps complet, les autres à temps non complet.

⁴⁶ Création de deux postes d'adjoints techniques principal de 2^e classe à compter du 1^{er} janvier 2018 (délibération n° 44 du 11 décembre 2017).

⁴⁷ Source : ministère de l'Action et des comptes publics, fiche « analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) ».

Tableau n° 13 : évolution détaillée des charges nettes de personnel entre 2017 et 2022 – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2017-2022	Evolution 2017-2021	Evolution 2021-2022
c/6411 –Personnel titulaire	127 187	135 928	138 189	150 695	139 144	137 461	8,1%	9,4%	-1,2%
c/6413 – Personnel non titulaire (+)	34 158	19 985	20 589	8 072	28 404	32 700	-4,3%	-16,8%	15,1%
c/6415-Indemnité inflation (+)	0	0	0	0	0	900			
Rémunérations brutes totales	161 344	155 913	158 778	158 766	167 548	171 061	6,0%	3,8%	2,1%
c/64*9-Atténuation de charges	-3 447	-17 702	-10 775	-13 419	-7 582	-31 131	803,1%	119,9%	310,6%
Autres charges (+)	61 506	62 688	67 472	67 273	79 800	64 401	4,7%	29,7%	-19,3%
c/6218- Autre personnel extérieur (+)	7 794	675	675	280	2 865	2 560	-67,2%	-63,2%	-10,7%
Charges totales de personnel	227 197	201 573	216 150	212 900	242 631	206 891	-8,9%	6,8%	-14,7%
7084 -Remboursements du personnel MAD retraités (-)	22 056	15 315	17 909	17 100	15 223	15 264	-30,8%	-31,0%	0,3%
7471-Participations de l'Etat (-)	26 983	9 556	4 781	0	17 484	22 433	-16,9%	-35,2%	28,3%
Charges totales de personnel nettes	178 158	176 702	193 460	195 800	209 924	169 194	-5,0%	17,8%	-19,4%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Le budget primitif pour 2023 a prévu une baisse de 2,4 % des charges de personnel. Le remplacement à partir du 1^{er} janvier 2023 de l'ancienne secrétaire de mairie, agent de catégorie A à temps complet par un agent de catégorie C, stagiaire⁴⁸, et l'absence de recrutement projeté contribuent au resserrement des charges de personnel. Dans une moindre mesure, l'abaissement du temps de travail de deux agents, aussi⁴⁹.

5.3.2 Les achats de fournitures et de services

Les achats de fournitures et de services ont progressé de 14,3 % sur la période pour atteindre 117 582 € en 2022. Égal à 111 € par habitant, ils demeuraient toutefois très en-deçà d'une moyenne⁵⁰ minimale de la strate de 213 €.

Les achats de fournitures (compte 60) ont le plus augmenté (+ 22,8 %) malgré une évolution limitée de 1,95 % des dépenses d'énergie et d'électricité qui constituent 44,2 % du compte. L'accroissement des dépenses de chauffage urbain, de carburant et de fournitures scolaires, représentant 28,6 % dudit compte, a par ailleurs été significatif (+ 37,5 %).

La hausse de 15,4 % des dépenses externes (compte 61) s'est concentrée sur les dépenses d'entretien de la voirie (+ 61,6 %) et les primes d'assurance (+ 14,7 %). Enfin, la progression des autres charges externes s'est limitée à 1,9 %.

⁴⁸ L'agent devrait être titularisé en 2024.

⁴⁹ Le conseil municipal a autorisé un adjoint administratif à effectuer 21 heures de travail au lieu de 23 heures auparavant (délibération n° 23 du 27 mars 2023) et le passage de 23h25 d'un agent périscolaire polyvalent à 22 heures (délibération n° 44 du 11 juillet 2023).

⁵⁰ Source : ministère de l'Action et des comptes publics, fiche « analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) ».

Tableau n° 14 : évolution des achats de fournitures et de services entre 2017 et 2022 – en €

Données	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2017-2022
c/60 achats	25 945	27 964	26 854	26 246	30 839	31 860	22,80%
c/61 services extérieurs	54 412	39 223	59 233	48 692	61 679	62 767	15,36%
c/62 autres services extérieurs	22 527	18 178	19 350	17 277	21 099	22 955	1,90%
Total des achats et services	102 883	85 365	105 437	92 215	113 617	117 582	14,29%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

En 2023, si les crédits ouverts au budget pour les achats de fournitures et de services ne s'accroissent globalement que de 2,9 %, les crédits des premiers augmentent de 56 %, soit + 24 000 €, pour tenir compte de l'inflation et de l'élévation des coûts de production.

Afin de mieux maîtriser ses dépenses, la commune est membre par voie de conventionnement de groupements de commandes (GC) soit en tant que coordonnateur (GC pour les travaux de voirie⁵¹) soit en tant qu'adhérente.

Ce dispositif de mutualisation des achats, prévu par les articles L. 2113-6 et 7 du code de la commande publique, sécurise les procédures de passation des marchés et contribue à la réalisation d'économies. Par ailleurs, depuis septembre 2015, la commune coupe l'éclairage public de minuit à 5 heures du matin. La pose de panneaux photovoltaïques sur plusieurs bâtiments publics y contribue également même si l'effet est atténué par la hausse des coûts de l'énergie électrique.

Dans la mesure où les charges de gestion peu flexibles sont élevées et que la commune assure déjà une gestion mutualisée de ses dépenses, les marges de manœuvre en dépenses apparaissent réduites.

5.4 Un autofinancement insuffisant au regard de l'endettement

Entre 2017 et 2022, la capacité d'autofinancement (CAF) brute⁵² a sensiblement varié. En 2020, l'intégration de l'excédent de clôture du budget annexe du lotissement bioclimatique (150 971 €) l'a porté ponctuellement à 180 106 €. Toutefois, sans cet apport ponctuel, l'autofinancement brut aurait été déficitaire (- 29 135 €).

Hormis cet exercice, l'annuité en capital de la dette a absorbé en totalité l'autofinancement brut dégagé par la commune quatre exercices sur six. À son pic, en 2022, (64 411 €), s'il était suffisant pour absorber l'annuité en capital de la dette, il n'a dégagé que 3 372 € d'autofinancement net. Par conséquent, une partie significative des recettes

⁵¹ Délibérations n° 58 du 12 décembre 2016 et n° 20 du 10 avril 2017 ; n° 45 du 28 octobre 2019 ; n° 2 du 30 janvier 2023.

⁵² L'autofinancement brut correspond à l'excédent de fonctionnement offert par le résultat net comptable, cet excédent étant modulé en plus ou en moins par le résultat financier, le solde des opérations d'aménagement de terrains et des autres produits et charges exceptionnels réels. L'autofinancement est qualifié de brut dans la mesure où il ne tient pas compte de l'annuité de remboursement du capital des emprunts. L'autofinancement net intègre, en revanche, cette annuité dans son calcul.

d'investissement a été utilisée pour rembourser les emprunts et non pour financer des dépenses d'équipement.

Rapporté à l'habitant, l'autofinancement brut représentait, en 2022, 61 € contre une moyenne de 162 € au niveau départemental et régional et de 175 € au niveau national pour les communes de la même strate démographique⁵³.

L'autofinancement brut communal est donc structurellement faible.

Tableau n° 15 : formation de la capacité d'autofinancement brute et nette de 2017 à 2022 – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ressources fiscales propres	198 707	182 742	204 135	220 659	224 066	242 474
Fiscalité reversée	65 866	92 690	83 542	65 972	65 756	65 100
Fiscalité totale	264 573	275 432	287 677	286 631	289 822	307 574
Ressources d'exploitation	36 608	37 190	37 604	193 696	57 420	50 737
Dotations et participations	76 982	75 951	76 333	79 273	74 980	74 677
Produits de gestion courante	378 164	388 573	401 614	559 599	422 222	432 988
Charges à caractère général	97 578	87 207	107 341	95 607	113 595	128 482
Charges de personnel	178 158	176 702	193 460	197 361	210 852	169 194
Subventions de fonctionnement	3 030	3 220	2 990	2 570	2 220	3 320
Autres charges de gestion	57 785	61 534	58 984	58 437	63 917	47 991
Charges de gestion courante	336 551	328 663	362 775	353 976	390 585	348 987
Résultat financier	-18 242	-22 907	-21 209	-25 517	-22 076	-19 589
Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	5 370	0	0	0	0
Titres et mandats annulés sur exercice	0	-197	-439	0	0	0
CAF brute	23 372	42 176	17 192	180 106	9 561	64 411
Annuité en capital de la dette	44 365	48 602	50 576	68 178	67 512	61 039
CAF nette	-20 993	-6 426	-33 384	111 928	-57 951	3 372

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

L'encours de dette bancaire (521 € par habitant) est en dessous de l'encours moyen de la strate à l'échelon national (573 €) au 31 décembre 2022.

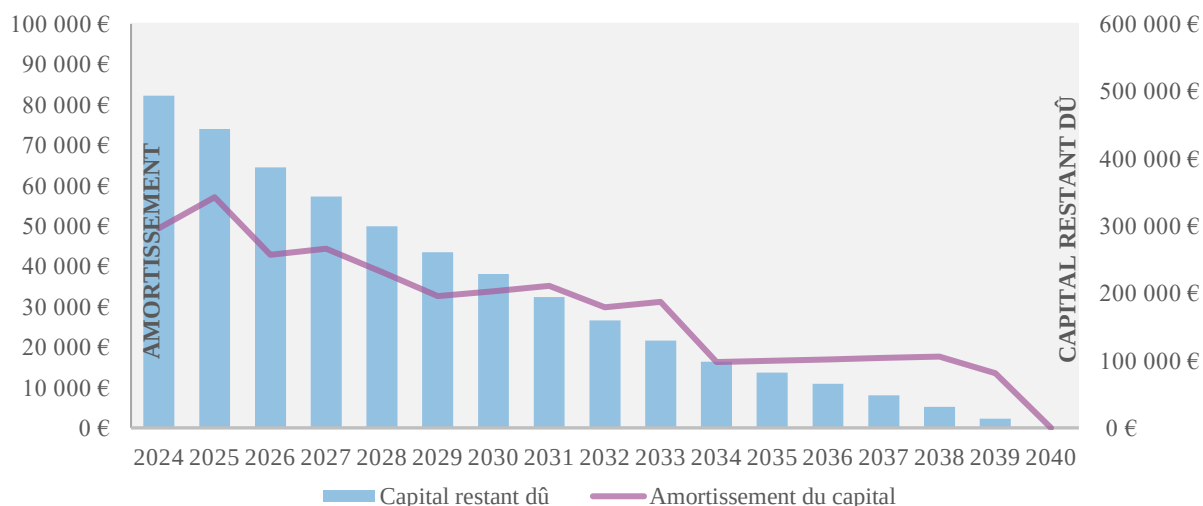
Si l'encours a progressé de 36,5 % entre 2017 à 2019, passant de 550 106 € à 750 928 €, à la suite de la souscription d'un nouvel emprunt de 300 000 €⁵⁴, il a ensuite décru pour atteindre 554 200 € au 31 décembre 2022 (- 26,2 % entre 2019 et 2022). À cette date, l'encours d'emprunt se composait de huit emprunts classiques à taux fixe.

⁵³ Source : ministère de l'Action et des comptes publics, fiche « analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) ».

⁵⁴ Cet emprunt a été contracté en 2019 auprès du Crédit Agricole à un taux fixe de 1,93 % et sur une durée de 20 ans. La 1^{ère} échéance a été payée en 2020. Cet emprunt a été contracté pour financer la construction des deux maisons sur le lotissement bioclimatique. Auparavant, un autre emprunt de 25 000 € avait été souscrit en 2017 auprès de la Caisse d'Épargne pour financer l'achat de matériels. Les six autres emprunts ont été contractés entre 2006 et 2014.

En l'absence de nouveau recours à l'emprunt, la commune ne parviendrait à un désendettement complet qu'en 2040. Toutefois, la part d'amortissement, à son niveau maximum en 2023 (61 039 €), devrait décroître à partir de 2026.

Graphique n° 2 : profil d'extinction de la dette communale



Source : commune, d'après le tableau d'amortissement de la dette

La commune ne verra sa charge en matière de remboursement réellement s'améliorer qu'à partir de l'exercice 2028 et surtout de l'exercice 2034. La durée résiduelle moyenne de l'encours est de 11 ans et 4 mois au 31 décembre 2023.

La capacité de désendettement rapporte l'encours de dette à la capacité d'autofinancement (CAF) brute. Elle représente le nombre d'années théoriques qu'il faudrait pour rembourser entièrement l'encours de dette en y consacrant tout l'autofinancement. Ce ratio s'élève à 12,3 ans en 2022. Autrement dit, la commune ne dégage pas assez d'autofinancement pour avoir totalement remboursé sa dette sans investir et sans nouvel emprunt, avant que celle-ci soit totalement exigible.

La capacité de désendettement se situe au plafond national de référence fixé à 12 ans par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (article 29). La capacité d'endettement de la commune est donc restreinte. La commune n'a d'ailleurs pas prévu de nouvelles ressources d'emprunt dans le budget primitif 2023.

En définitive, les marges de gestion reposent désormais principalement sur les recettes de fonctionnement. La chambre constate que seule une augmentation significative des taux d'imposition serait de nature à permettre à la commune de dégager rapidement et structurellement un autofinancement suffisant pour ses projets d'investissement.

5.5 Les investissements et leur financement

De 2017 à 2022, 522 326 € de dépenses d'équipement ont été réalisées dont 429 711 €, soit 82,3 %, en 2019 et 2020. Les principaux travaux ont concerné la construction des deux maisons individuelles dans le lotissement bioclimatique (291 377 €⁵⁵), la voirie (96 013 €), et la rénovation du logement de l'école (22 712 €). Cet effort d'investissement est toutefois plus de trois fois inférieur à la moyenne nationale des communes comparables sur la période soit 507 € contre une moyenne de 1 830 €.

Les recettes d'investissement hors emprunt se sont élevées sur la période à 164 905 €. Les principales ressources ont résulté du FCTVA (45 %), de la taxe d'aménagement (32,5 %) et des subventions perçues (20,6 %).

Il en a découlé un besoin de financement de 360 345 €, comblé principalement par la souscription de deux emprunts d'un montant total de 325 000 €.

Tableau n° 16 : financement des investissements communaux de 2017 à 2022 – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
CAF nette	-20 993	-6 426	-33 384	111 928	-57 951	3 372	-3 454
Taxe d'aménagement	4 687	7 840	8 951	9 545	11 191	11 397	53 611
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	7 307	1 127	7 690	259	49 562	8 196	74 141
Subventions d'investissement reçues	9 372	7 723	525	0	15 871	517	34 008
Produits de cession	1 060	0	0	0	0	0	1 060
Autres recettes	0	0	0	0	0	2 086	2 086
Recettes d'investissement hors emprunt	22 426	16 689	17 167	9 804	76 623	22 196	164 905
Financement propre disponible	1 433	10 263	-16 218	121 733	18 672	25 568	161 451
Dépenses d'équipement	46 881	1 578	302 132	127 580	24 156	20 000	522 326
Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	-530	0	0	-530
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-45 448	8 685	-318 349	-5 317	-5 484	5 568	-360 345
Emprunts	25 000	0	300 000	0	0	0	325 000
Variation du fonds de roulement	-20 448	8 685	-18 349	-5 317	-5 484	5 568	-35 345

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Le budget primitif 2023 a prévu 94 000 € de dépenses d'équipement dont 70 000 € en faveur de la création d'un *city stade* et 20 000 € de travaux de voirie sans recours à l'emprunt. Les investissements seront autofinancés à hauteur de 90 018 € et le surplus, par le produit attendu des subventions d'investissement, de la taxe d'aménagement et du FCTVA.

Les travaux du *city stade* ont démarré en octobre 2023. À la fin de ce mois, le montant des travaux réalisés s'élevait à 39 095 € et les recettes liées encaissées à 22 565 € (3 963 € de FCTVA, 8 315 € de taxe d'aménagement et 10 287 € de subvention d'investissement).

Cet investissement s'inscrit plus largement dans une opération d'aménagement du bourg liée à la construction de la caserne accueillant le peloton de gendarmerie de haute

⁵⁵ Source : comptes administratifs.

montagne d'Oloron-Sainte-Marie (bureaux, chenils, locaux techniques et 13 logements). Le portage de l'opération, en cours, est assuré par l'établissement public foncier local (EPFL) Béarn Pyrénées pour le compte de la commune par voie de convention signée le 11 mars 2022⁵⁶. Dans ce cadre, l'EPFL a acquis un terrain privé de 29 654 m² pour 357 000 €⁵⁷. L'État va racheter une partie du terrain afin d'édifier la caserne. Actuellement, la révision du plan local d'urbanisme (PLU) et la détermination du nombre de m² nécessaire à cette construction sont en cours.

Sur une partie du terrain restant, la commune projette « *si les recettes budgétaires le permettent* » de réaliser un parking aux abords de l'école, des jeux d'enfants, des travaux de voirie favorisant les « *mobilités douces* », un terrain de pétanque et des aménagements paysagers⁵⁸. Dans sa délibération n° 42 du 11 juillet 2023, le conseil municipal a évalué ces aménagements à 633 839 € HT. Il a précisé que « *le financement de cette opération pourrait être réalisé en complément (des subventions) sur fonds libres et par emprunt* ». Les travaux seraient étalés dans le temps et réalisés par tranche entre 2024 et 2026.

Le surplus foncier serait affecté à la construction de trois maisons (deux en faveur de particuliers et une maison d'assistantes maternelles). Ces bâtiments seraient ensuite mis soit en vente soit en location-vente pour permettre à la commune d'absorber *in fine* le coût total d'achat du terrain et de construction des bâtiments. À l'heure actuelle, les modalités de financement de ce projet, son coût et l'année de réalisation ne sont toutefois pas encore déterminés.

Au vu des faibles capacités d'investissement et d'endettement, la commune devra poursuivre une gestion « prudente » de ses investissements sauf à décider d'une augmentation significative des taux d'imposition, seule solution à même de lui permettre de dégager un autofinancement suffisant et éviter une spirale négative d'endettement.

5.6 Un équilibre financier maintenu

5.6.1 Un fonds de roulement en légère décroissance

Entre 2017 et 2022, la capitalisation de 293 266 € d'excédents de fonctionnement et l'encaissement de 189 160 € de subventions d'investissement, de taxe d'aménagement et de FCTVA ont accru les capitaux propres de 14,4 % (+ 502 606 €). En incluant la hausse limitée de l'encours de dette (+ 4 093 €), les capitaux permanents ont augmenté de 12,6 % (+ 507 230 € au 31 décembre 2022). Parallèlement, l'actif net a progressé de 522 127 € (+ 13,8 %).

⁵⁶ L'opération a été autorisée par délibération du conseil municipal du 28 mars 2022 et par celle du conseil d'administration de l'EPFL du 30 mars 2021.

⁵⁷ Le coût total prévisionnel de revente à la commune est de 420 332 € (prix du terrain abondé des frais de notaire et de la marge de portage de 16 % sur huit ans ; source annexe 1 de la convention de portage).

⁵⁸ Délibération n° 4 du 30 janvier 2023 (orientations budgétaires).

Le fonds de roulement⁵⁹ s'est ainsi contracté, passant de 243 336 € à 228 440 €. Au 31 décembre 2022, il assurait toutefois la couverture théorique de plus de sept mois de charges courantes.

Tableau n° 17 : évolution du fonds de roulement au 31 décembre des exercices 2017 à 2022 – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2017-2022
c/102-Dotations	987 209	1 042 857	1 059 498	1 069 303	1 130 055	1 151 734	16,67%
c/1068-Réserves	1 092 482	1 111 873	1 173 739	1 190 710	1 355 803	1 385 748	26,84%
c/110-Report à nouveau créditeur	228 231	232 211	212 521	212 742	227 756	207 371	-9,14%
report à nouveau débiteur c/119	0	0	0	0	0	0	
c/12-Résultat de l'exercice	23 372	42 176	17 192	180 106	9 561	62 794	168,68%
c/13-Subventions	1 161 279	1 169 002	1 169 527	1 169 527	1 185 398	1 185 915	2,12%
c/15-Provisions pour risques et charges	0	0	0	0	0	1 618	
c/192- Différences sur réalisations d'immobilisations	-6 616	-6 616	-6 616	-6 616	-6 616	-6 616	
TOTAL CAPITAUX PROPRES (1)	3 485 957	3 591 503	3 625 861	3 815 772	3 901 956	3 988 563	14,42%
C/16-Emprunts	550 106	501 504	750 928	682 750	615 238	554 200	0,74%
c/165-dépôts et cautions reçus	530	530	530	1 060	1 060	1 060	
TOTAL CAPITAUX PERMANENTS (2)	4 036 593	4 093 537	4 377 320	4 499 582	4 518 255	4 543 823	12,57%
c/20-Immobilisations incorporelles	16 906	16 906	16 906	16 906	16 906	16 906	
c/21-immobilisations corporelles	3 612 782	3 661 041	3 673 111	3 767 460	3 791 617	3 811 617	5,50%
c/231-immobilisations corporelles en cours	162 764	162 764	452 826	486 056	486 056	486 056	198,63%
c/26-participations	805	805	805	805	805	805	
TOTAL ACTIF NET (3)	3 793 257	3 841 516	4 143 647	4 271 227	4 295 383	4 315 383	13,76%
FONDS DE ROULEMENT NET GLOBAL (2-3)	243 336	252 021	233 672	228 356	222 871	228 440	-6,12%
<i>en nombre de jours de charges courantes*</i>	246	261,7	222,1	219,6	197,1	226,2	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Dans la mesure où la capacité d'endettement de la commune est limitée, le fonds de roulement devrait être alimenté dans les prochaines années principalement par des ressources propres issus des excédents de fonctionnement.

5.6.2 Un besoin en fonds de roulement issu du cycle d'exploitation depuis 2020

Du fait de la suppression du budget annexe du lotissement bioclimatique en 2020, la commune a dégagé à partir de 2021 un besoin et non une ressource en fonds de roulement issu du cycle d'exploitation⁶⁰.

Les créances à court terme sont en effet supérieures aux dettes de même nature. Elles proviennent de remboursements de charges de personnel mis à disposition de syndicats locaux non encore payés à la commune au 31 décembre de chaque année.

⁵⁹ Le fonds de roulement correspond aux financements disponibles à plus d'un an (dotations, réserves, subventions et emprunts = capitaux permanents) une fois le patrimoine immobilisé (investissements réalisés et en cours = actif net) financé. Il permet de couvrir le décalage entre encaissement de recettes et paiement des dépenses.

⁶⁰ Le besoin en fonds de roulement d'exploitation représente la différence entre les stocks de créances et de dettes à court terme. Une créance constatée mais non encore décaissée génère un besoin en fonds de roulement. Une dette non encore payée vient diminuer ce besoin de financement (=excédent de fonds de roulement d'exploitation).

**Tableau n° 18 : évolution du besoin en fonds de roulement issu du cycle d'exploitation au
31 décembre des exercices 2017 à 2022 – en €**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2017-2022
c/4111-Créances amiables	17 183	12 877	13 204	12 775	12 577	13 902	-19,09%
c/4116-Créances contentieuses	440	440	91	41	31	60	-86,35%
c/4141-Locataires acquéreurs et locataires	1 648	947	967	347	997	2 360	43,24%
c/4146-Locataires acquéreurs et locataires	11	537	537	526	0	191	1661,16%
c/44-Etat et autres collectivités publiques	0	7 281	0	0	73	0	
c/4672-Autres comptes débiteurs	32 480	30 002	29 326	27 523	25 647	33 012	1,64%
c/4711-Versement des régisseurs	0	0	0	0	0	0	
TOTAL CREANCES A COURT TERME (1)	51 760	52 084	44 125	41 213	39 325	49 525	-4,32%
c/4011-Fournisseurs	0	666	0	0	0	4 255	
c/404-Fournisseurs d'immobilisations	645	0	0	0	0	0	
c/43-Sécurité sociale et autres organismes sociaux	0	0	0	0	0	297	
c/44-Etat et autres collectivités publiques	0	3 220	0	0	0	0	
c/451-Compte de rattachement	77 370	77 370	77 370	0	0	0	
c/466-Excédents de versement	8	0	458	0	2	434	
c/46711-Autres comptes créditeurs	4	0	0	0	0	0	
TOTAL DETTES A COURT TERME (2)	78 027	81 256	77 828	0	2	4 986	-93,61%
BESOIN/ABSENCE DE FDR (3=1-2)	-26 267	-29 172	-33 703	41 213	39 323	44 538	-269,56%
COMPTES DE REGULARISATION DEBITEURS (4)	0	0	4 087	0	0	0	
COMPTES DE REGULARISATION CREDITEURS (5)	0	0	0	500	0	120	
BESOIN/ABSENCE DE FDR APRES INTEGRATION DES CPTES DE REGUL (6=3-4+5)	-26 267	-29 172	-29 617	40 713	39 323	44 419	-269,11%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

5.6.3 Une trésorerie importante

Sur la période contrôlée, la trésorerie nette s'est affaïssée, passant de 269 603 € à 184 021 € en 2022. Elle a cependant représenté entre cinq mois et plus de neuf mois de charges courantes. Ce niveau offre une sécurité financière appréciable en étant très supérieur au seuil des 30 jours habituellement retenus⁶¹.

Tableau n° 19 : évolution de la trésorerie nette au 31 décembre des exercices 2017 à 2022 - en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global (1)	243 336	252 021	233 672	228 356	222 871	228 440
Besoin/excédent en fonds de roulement (2)	-26 267	-29 172	-29 617	40 713	39 323	44 419
Trésorerie nette (3=1-2)	269 603	281 193	263 289	187 643	183 549	184 021
<i>en nombre de charges courantes</i>	<i>272,6</i>	<i>291,9</i>	<i>250,3</i>	<i>180,5</i>	<i>162,4</i>	<i>182,2</i>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

⁶¹ Ce seuil correspond à une marge de sécurité minimale qui permet aux communes d'attendre le versement mensuel par l'État du douzième du produit des impôts locaux et de la dotation globale de fonctionnement.



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3 place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

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