Chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE MAULÉON-LICHARRE

(Département des Pyrénées-Atlantiques)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 22 octobre 2024.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE....3

RECOMMANDATIONS....4

ELEMENTS DE PROCÉDURE....5

1 LA COMMUNE ET L'EXERCICE DE SES COMPÉTENCES....6

1.1 Une petite commune au cœur d'un territoire rural qui peine à se développer....6

1.1.1 Le défi du désenclavement et de l'attractivité....6

1.1.2 Une dynamique démographique défavorable....7

1.1.3 Une dynamique économique entravée par le déclin de l'artisanat de l'espadrille, mais qui demeure soutenue par l'industrie....8

1.2 La stratégie dans le cadre du programme « Petites villes de demain »....10

1.3 Les modalités d'exercice des compétences communales....12

1.3.1 Modalités internes d'exercice des compétences par une équipe municipale pouvant compter sur 35 agents....12

1.3.2 Modalités externes d'exercice des compétences communales....14

1.3.3 Une intervention économique aux conséquences financières durables : le domaine Agerria....14

2 UNE INFORMATION BUDGÉTAIRE IMPARFAITE ET DES COMPTES PEU FIABLES....15

2.1 La structuration budgétaire....15

2.2 L'organisation de la fonction financière....16

2.3 Une comptabilité des dépenses engagées à finaliser....17

2.4 Des processus et une information budgétaire à consolider....18

2.4.1 Des procédures budgétaires à formaliser....18

2.4.2 Des annexes aux documents budgétaires à améliorer....19

2.4.3 Une exécution budgétaire satisfaisante....19

2.5 Une fiabilité des comptes et un contrôle des régies à renforcer....21

2.5.1 Une connaissance et un suivi de l'actif immobilisé à améliorer....21

2.5.2 Une absence de provisionnement, en dépit de risques avérés....22

2.5.2.1 La couverture du risque de non-recouvrement des créances....22

2.5.2.2 La couverture du risque lié aux garanties d'emprunts....23

2.5.2.3 La couverture du risque lié aux jours épargnés par les agents communaux....24

2.5.3 Des immobilisations financières à régulariser....26

2.5.4 Un contrôle des régies à renforcer....27

3 UNE SITUATION FINANCIÈRE TRÈS DÉGRADÉE ET UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE INQUIÉTANTE....27

3.1 Un budget principal fragile....28

3.1.1 Une évolution des charges et produits de gestion maîtrisée à ce stade....28

3.1.1.1 Des produits de gestion en légère progression....28

3.1.1.2 Une progression des charges en rythme annuel inférieure à la croissance des produits, mais qui demande une certaine vigilance 30
3.1.2 Une capacité d'autofinancement insuffisante 31
3.1.2.1 Un excédent brut de fonctionnement en légère augmentation sur la période contrôlée 31
3.1.2.2 Une capacité d'autofinancement nette négative en 2019 comme en 2023 31
3.1.3 Des investissements essentiellement financés par le recours à l'emprunt 32
3.1.4 Une situation bilantielle contrainte 36
3.1.4.1 Un endettement significatif 36
3.1.4.2 Un fonds de roulement instable 38
3.1.4.3 Un besoin en fonds de roulement sollicité par des comptes de rattachement 39
3.1.4.4 Un recours accru à des lignes de trésorerie synonyme de profondes difficultés financières 39
3.1.4.5 Un délai global de paiement en amélioration, mais des interrogations s'agissant des intérêts moratoires 41
3.2 Le budget annexe « centre d'hébergement du château de Libarrenx » 42
3.2.1 Une délégation de service public de 2010 à 2022 42
3.2.2 Une gestion reprise en régie directe, à compter du 1er avril 2022 43
3.3 Le budget annexe « lotissement d'Agerria à Mauléon » : l'enjeu du dernier lot à céder 43
4 LES RESSOURCES HUMAINES 44
4.1 Une organisation du temps de travail à revoir 44
4.1.1 Une durée annuelle du temps de travail non conforme à l'obligation légale 44
4.1.2 Une gestion irrégulière des heures supplémentaires 45
4.1.3 Une hausse de l'absentéisme à mieux surveiller 47
4.2 Un régime indemnitaire effectif 48
5 UN CADRE DE LA COMMANDE PUBLIQUE À RENFORCER 50
5.1 Une période marquée par des marchés de travaux conséquents 50
5.2 Une absence d'organisation et de procédures pour la fonction commande publique 51
5.3 L'absence de publication des données essentielles relatives aux marchés 52
ANNEXES 53
Annexe n° 1. Comptes des tiers redevables et débiteurs 54
Annexe n° 2. Actif immobilisé 55
Annexe n° 3. Comparaison de l'état de l'actif et du compte de gestion au 31 décembre 2023 56

SYNTHÈSE

Située à une soixantaine de kilomètres de Pau et comptant un peu moins de 3 000 habitants, la commune de Mauléon-Licharre dans les Pyrénées-Atlantiques se trouve dans une situation comptable et financière très dégradée. Le présent contrôle intervient à la suite d'un contrôle budgétaire réalisé par la chambre fin 2023 en lien avec les difficultés financières qui ont suivi la liquidation fin 2021 de la société d'économie mixte locale (SEML) « Domaine Agerria » dont la commune était actionnaire. Dans ce contexte, la chambre régionale des comptes souligne les trois points suivants :

Une information financière imparfaite et des comptes peu fiables

Malgré ses efforts, la commune doit déployer plus largement une comptabilité d'engagement pour mieux maîtriser la gestion de ses dépenses, fiabiliser la connaissance de son patrimoine et, enfin, provisionner en fonction des risques avérés, ce qu'elle n'a pas fait jusqu'en 2022 malgré plusieurs risques significatifs estimés par la chambre régionale des comptes à plus de 900 000 €. Dans le même sens, des pertes sont à constater sur les actifs financiers à hauteur de 510 000 €.

Une trajectoire financière sérieusement dégradée

Malgré de faibles marges de manœuvre financières, la collectivité a décidé d'engager des investissements importants comme pour le terrain synthétique de foot (1 043 940 € sur 2020-2022). Du fait d'une épargne insuffisante et malgré les subventions reçues, la commune a dû emprunter continûment. En 2023, le seul budget principal comporte près d'une vingtaine d'emprunts en cours, pour un total de 4,3 M€. Pour faire face à cette situation, la commune a eu recours chaque année à des lignes de trésorerie. Au total, l'endettement réel serait de près de 5 M€ et il faudrait à la commune plus de 15 ans en 2023 pour se désendetter, ce qui constitue un indicateur inquiétant.

Pour consolider sa trajectoire financière, la commune dispose de peu de marges de manœuvre. Outre des dépenses de personnel rigides, le potentiel fiscal est limité. Aussi, une amélioration de la situation financière à moyen-long terme ne pourra faire l'économie d'une réflexion sur la programmation des investissements.

Un non-respect de la règle légale des 1 607 heures de travail annuel

Les agents municipaux bénéficient de deux jours de congés excédentaires et travaillent 1 589 heures. Les cycles de travail constatés étant inférieurs à la durée légale du travail, la commune doit dans les meilleurs délais y remédier, notamment dans la mesure où elle autorise une comptabilisation irrégulière des heures supplémentaires, même si celles-ci demeurent maîtrisées.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : mettre en place une comptabilité d'engagement en application de l'article de L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales **[non mise en œuvre].**

Recommandation n° 2. : fiabiliser l'inventaire en lien avec l'état de l'actif tenu par le comptable public afin de donner une image fidèle de la situation patrimoniale de la commune **[non mise en œuvre].**

Recommandation n° 3. : évaluer et provisionner le risque lié :

- aux dépréciations des comptes de tiers (comptes 49) pour les créances dont le risque d'irrécouvrabilité est avéré **[non mise en œuvre]** ;

- aux garanties d'emprunts, en application de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales **[non mise en œuvre].**

Recommandation n° 4. : régulariser les actifs financiers imputés aux comptes 261 « titres de participation » et 274 « prêts » pour faire suite à la liquidation judiciaire de la SEML du domaine d'Agerria **[non mise en œuvre].**

Recommandation n° 5. : procéder à des contrôles réguliers sur pièces et sur place des régies d'avances et de recettes conformément à l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales et à l'instruction codificatrice n° 66-031-A-B-M du 21 avril 2006 **[non mise en œuvre].**

Recommandation n° 6. : abroger, sur le fondement de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, la disposition du règlement communal portant gestion du temps de travail relative à la durée du temps de travail et adopter la délibération organisant la durée annuelle du travail en conformité avec les dispositions de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique **[non mise en œuvre].**

ELEMENTS DE PROCÉDURE

Le contrôle de la commune de Mauléon-Licharre depuis 2019 a été réalisé dans le cadre du programme 2024 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

L'ouverture du contrôle a été notifiée par courrier du 23 février 2024 à M. Louis Labadot, maire en fonctions depuis juillet 2020. L'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 5 mars 2024.

L'ouverture du contrôle a également été notifiée par courrier du 28 février 2024 à M. Michel Etchebest, maire en fonctions jusqu'en juillet 2020. L'entretien d'ouverture de contrôle a eu lieu le 7 mars 2024.

Les deux entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 4 juillet 2024.

La chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires lors du délibéré en date du 23 juillet 2024.

Le rapport d'observation provisoires (ROP) a été notifié[1] le 26 août 2024 au maire. Ce dernier a adressé une réponse parvenue au greffe le 20 septembre 2024. Un extrait du rapport a également été notifié le 29 août 2024 à l'ancien ordonnateur. Ce dernier a adressé une réponse parvenue au greffe le 20 septembre 2024.

Après avoir pris en compte ces réponses, la chambre régionale des comptes a délibéré le présent rapport d'observations définitives le 22 octobre 2024.

[1] Date de réception des observations provisoires de la chambre.

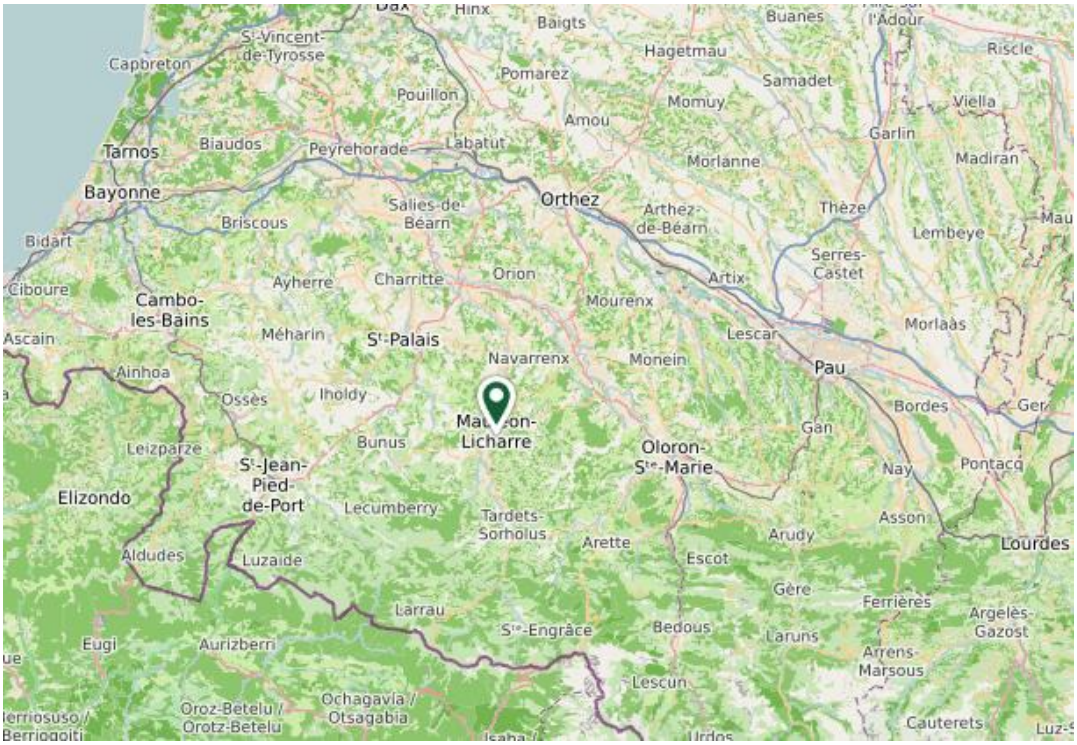
1 LA COMMUNE ET L'EXERCICE DE SES COMPÉTENCES

Mauléon-Licharre fait partie de la province de la Soule, un des sept territoires composant traditionnellement le Pays basque, et est membre de la communauté d'agglomération du Pays-Basque (CAPB). Si la ville possède un patrimoine historique riche, le tourisme y reste peu développé.

1.1 Une petite commune au cœur d'un territoire rural qui peine à se développer

1.1.1 Le défi du désenclavement et de l'attractivité

Carte n° 1 : situation géographique de Mauléon-Licharre



Source : chambre régionale des comptes à partir du site Guide du pays basque, 2024

Sur le plan géographique, la commune se trouve dans le département des Pyrénées-Atlantiques, à 59 km de Pau, préfecture du département, et à 32 km d'Oloron-Sainte-Marie, sous-préfecture. Les communes les plus proches sont : Chéraute (1,7 km), Viodos-Abense-de-Bas (1,9 km), Garindein (2,3 km), Berrogain-Laruns (2,9 km), Gotein-Libarrenx (3,9 km), Espès-Undurein (4,8 km), Roquiague (5,3 km), Idaux-Mendy (5,3 km).

Quoiqu'enclavée, la ville a vocation de bourg-centre à l'échelle de la Soule. De manière générale, elle assume donc les charges de la centralité avec la gestion d'équipements structurants tels que la médiathèque, le complexe culturel et les équipements sportifs, et développe des actions à rayonnement supra-communal à l'instar des animations jeunesse et sport ou de sa politique culturelle (château fort, saison culturelle, festival Aïnerak) ou sociale (accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active, RSA).

La commune assure également cette fonction de centralité à l'échelle du pôle Soule-Xiberoa de la CAPB[2], de son bassin de vie et au-delà, en matière notamment d'équipements publics, de services, de commerces et d'équipements culturels :

- sur le plan des équipements scolaires, Mauléon-Licharre dispose de trois écoles, deux collèges et deux lycées ;

- sur le plan des équipements sportifs, la ville possède deux stades, un pour le rugby et un autre pour le football, d'un trinquet, d'une piscine et de terrains de tennis, d'un dojo, d'un complexe sportif du Jai Alaï (salle multisports), d'un terrain de pétanque et de frontons ;

- sur le plan culturel, la commune dispose d'une salle polyvalente de spectacle vivant disposant de deux salles de projection de cinéma et d'une médiathèque.

1.1.2 Une dynamique démographique défavorable

Mauléon-Licharre comptait 2 954 habitants au 1er janvier 2022. Sur le temps long, en raison d'un exode rural majeur à la suite du déclin de son industrie à partir des années 1970, la dynamique démographique est clairement négative : pour 4 500 habitants en 1968 et une densité moyenne de 350 habitant/km², la commune a perdu en 50 ans 1 500 habitants, soit un tiers de sa population.

En tendance, la population est par ailleurs vieillissante. La part des 60-74 ans est passée de 17 % à 23,5 % et celle des 30-44 ans de 15,5 % à 13,4 %. Même si la part des 15-29 ans reste stable sur les dix dernières années à un peu plus de 14 %, la ville est touchée par un vieillissement très important – 42,3 % de la population a plus de 60 ans en 2021 – et peine à renouveler sa population en attirant des jeunes[3].

Au total, l'Insee relève ainsi un effet-ciseau démographique notable : un taux de natalité en chute de 13 ‰ en 1968 à 7,7 ‰ en 2020 et un taux de mortalité passé de 13,7 ‰ à 20,8 ‰.

En conséquence, si le nombre de résidences principales est relativement stable depuis 1968, le nombre de logements vacants a été multiplié par deux entre 1999 et 2020, passant de 134 à 304, pour atteindre un taux de logements vacants de 16,5 % en 2020.

[2] La communauté de communes de Soule-Xiberoa, créée en janvier 2000, était composée de 36 communes. Le 1er janvier 2017, elle a fusionné avec neuf autres intercommunalités pour former la communauté d'agglomération du Pays-Basque (CAPB). Elle est désormais le pôle territorial Soule-Xiberoa de la CAPB.

[3] Insee, Dossier complet commune de Mauléon-Licharre, chiffres de 2021.

1.1.3 Une dynamique économique entravée par le déclin de l'artisanat de l'espadrille, mais qui demeure soutenue par l'industrie

La population de plus de 15 ans sans diplôme ou du niveau du certificat d'études représente un peu moins de 30 % de la population totale. Le taux d'activité en 2020 hommes-femmes s'élève à 72,9 % et le taux d'emploi à 64,9 %. Entre 2009-2020, le nombre d'emplois a néanmoins diminué de 1 989 à 1 898 personnes, en lien avec la dynamique démographique et la baisse des effectifs d'employés et ouvriers. Sur les 1 898 emplois en 2020, 426 postes se situent dans l'industrie, 95 dans la construction et 686 postes dans l'administration publique. À cet égard, si le chômage est stable autour de 10 % sur 2009-2020, il convient de relever une tendance négative : l'augmentation du chômage des jeunes de 15-24 ans (de 18,2 à 23,8 %) et des seniors de 55 à 64 ans (qui double de 4,9 à 9,6 %).

Enjeu important, à l'échelle de la vallée de la Soule, 42 % des emplois sont implantés à Mauléon-Licharre d'après la commune, qui n'accueille pourtant que 22 % des actifs ayant un emploi. Ainsi, 68 % des postes de travail (soit près de 1 400) y sont occupés par des actifs n'y résidant pas.

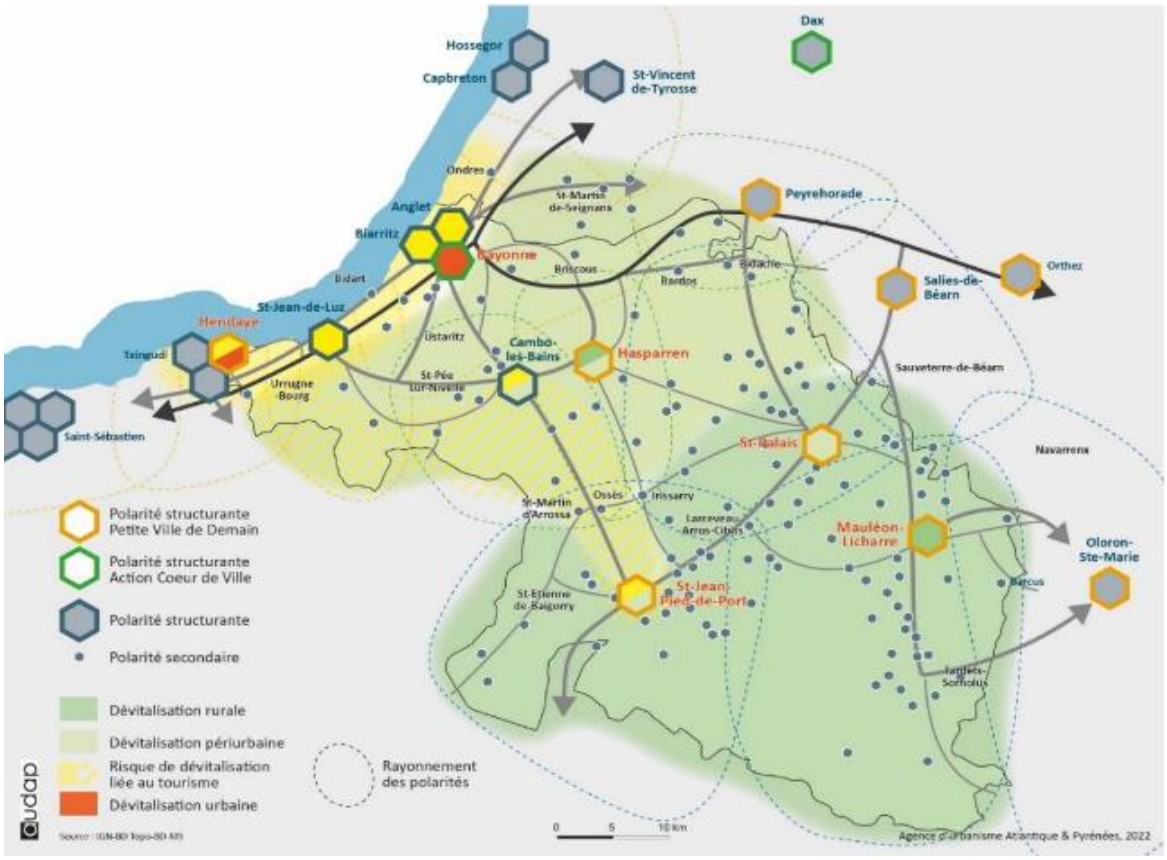
Sur le plan économique, toujours, mais côté entreprises, Mauléon-Licharre est une commune souvent décrite comme la « capitale de l'espadrille », célèbre pour sa production depuis le XVIII^{e} siècle. La fabrication des espadrilles, des sandales et des brodequins, bottes et sabots en caoutchouc a occupé jusqu'à plus de 3 000 ouvriers dans la ville et ses alentours. En 2018, le secteur ne comprend plus qu'une centaine d'emplois à Mauléon et à travers la Soule. Mais la qualité de l'artisanat est telle qu'une entreprise – « Espadrilles Don Quichosse » – a été labellisée « Entreprise du Patrimoine Vivant » (EPV).

Aujourd'hui, une partie importante de l'activité est tournée vers l'agriculture (élevage, pâturages), la commune faisant partie de la zone d'appellation de l'Ossau-Iraty (AOP). Plus largement, l'Insee estime qu'il existe environ 400 entreprises, une vingtaine étant créées par an sur les trois dernières années.

Pour autant, les entreprises de Mauléon-Licharre font face à une problématique de recrutement. Plusieurs postes à pourvoir ne trouvent pas de candidat pour différentes raisons : éloignement aux principaux pôles d'emploi, manque d'offres pour le conjoint, faible attractivité territoriale, ou encore faiblesse du niveau de revenu proposé.

Face au constat de perte d'attractivité de la ville, de dégradation du bâti ainsi que de la baisse du dynamisme économique et commercial de son centre-ville, Mauléon-Licharre a été retenue dans le cadre du programme national « Petites villes de demain » (PVD), développé par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

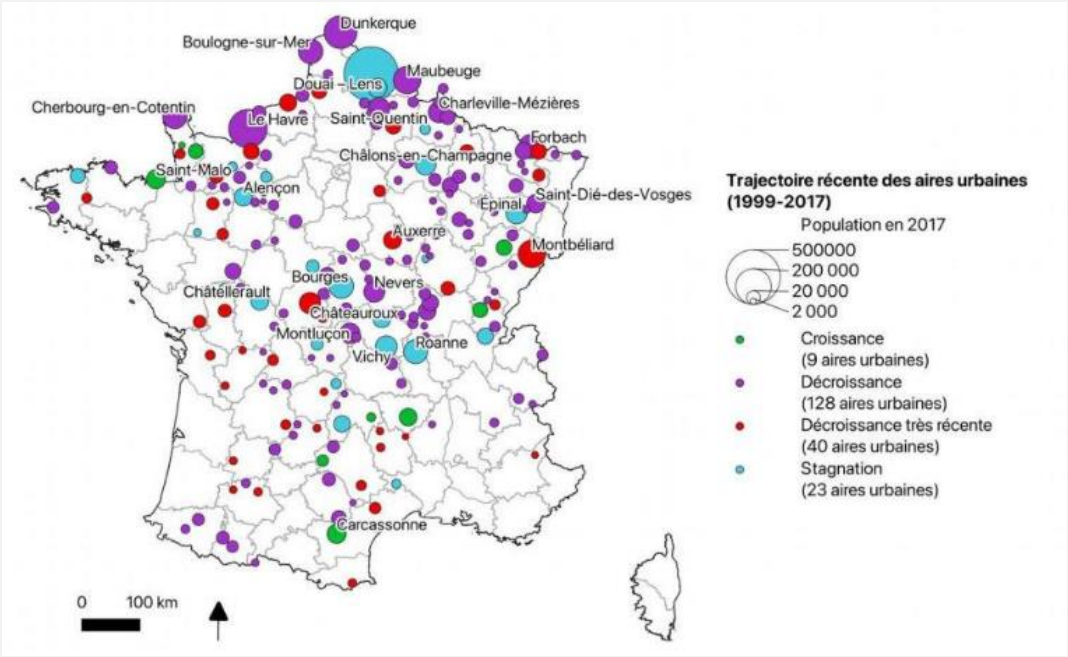
Carte n° 2 : cartographie des risques de dévitalisation



Source : Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées 2022

Des risques de dévitalisation de plus en plus documentés

En 2023, une thèse de géographie soutenue à l'Université Paris 1 La Sorbonne prolonge le constat de difficultés économiques, démographiques et sociales de la fin du XX[e] siècle. La commune de Mauléon-Licharre est replacée dans le panorama plus large des « unités urbaines en décroissance » entre 1999 et 2017 :



Source : Ivan Glita, les villes françaises en décroissance dans le temps long (1968-2017) : une typologie des trajectoires en fonction des composantes démographiques, des spécialisations économiques et de la diversité des contextes territoriaux, 2023

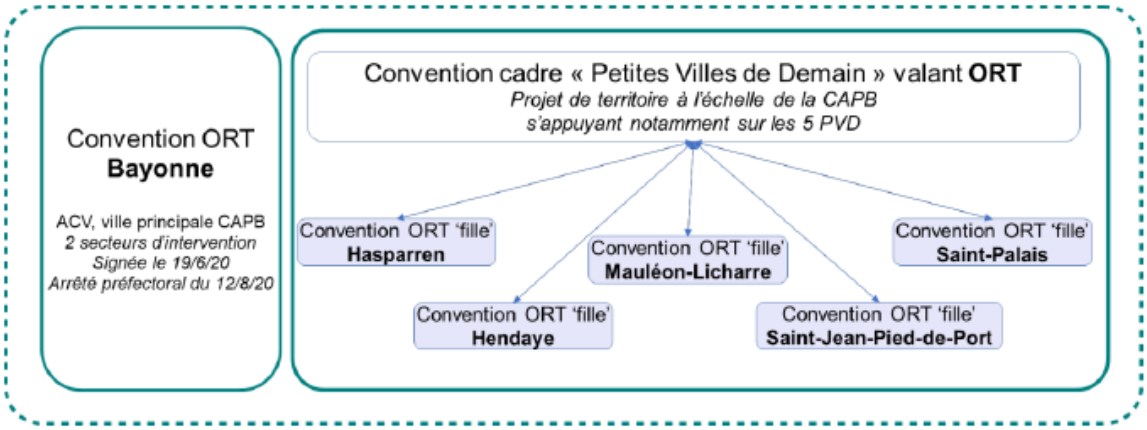
1.2 La stratégie dans le cadre du programme « Petites villes de demain »

Le programme « Petites villes de demain » (PVD) vise à accompagner la revitalisation des communes de moins de 20 000 habitants qui exercent des fonctions de centralité, au profit de tous leurs territoires de proximité et de leurs habitants. C'est le premier programme porté par l'ANCT, créée par la loi du 22 juillet 2019 et mise en place le 1er janvier 2020. Dans les Pyrénées-Atlantiques, 20 villes ont été labellisées PVD par l'État, en décembre 2020, dont cinq au sein de la CAPB y compris Mauléon-Licharre[4].

La situation géographique de la commune peut constituer un levier de développement à condition de redynamiser le centre-ville à travers le projet de territoire porté par la CAPB et traduit dans la convention « Petites villes de demain – Chapeau ». La convention entre l'État, la CAPB et les cinq communes a été signée le 21 mai 2021.

[4] Les autres sont Hasparren, Hendaye, Saint-Jean-Pied-de-Port et Saint-Palais.

Schéma n° 1 : gouvernance par la CAPB des conventions « Petites villes de demain » valant opérations de revitalisation de territoires



Source : annexe à la convention cadre « Petites villes de demain » pour la commune de Mauléon-Licharre

La commune, mobilisée dans le cadre de cette stratégie de revitalisation, avec la CAPB, a donc rédigé un projet stratégique de revitalisation en s'engageant sur plusieurs axes forts :

- affirmer les fonctions urbaines de la commune, à travers la valorisation et la rénovation des espaces publics. Cela se traduira également par la nécessité d'apporter une meilleure lisibilité entre les différentes « polarités » de la ville (haute-ville, ville-centre, etc.), et de retrouver un équilibre entre espace piéton, espaces réservés à la voiture et au végétal ;
- agir sur l'amélioration de l'habitat existant abimé, voire inoccupé pour redonner envie aux ménages de venir vivre en centre-ville. La valorisation des aménités propres à Mauléon (ville traversée par la rivière Saison, des promenades, de nombreux points de vue paysagers de qualité, etc.) nécessite de repenser la trame d'espace vert à l'échelle de la commune et de recréer des cheminements pour offrir une qualité de vie durable aux habitants ; retrouver une attractivité figure comme l'un des enjeux majeurs pour la ville, afin de lutter contre la déprise démographique ;
- réinvestir les friches urbaines, dents creuses, par des projets privés ou publics, afin d'apporter une nouvelle dynamique nécessaire au centre-ville et recréer des espaces de socialisation. La recherche d'une mutualisation cohérente et optimisée des équipements sera également un enjeu fort pour la commune, dans sa politique de revitalisation de son centre ;
- encourager le développement économique et développer l'attractivité du centre, en restructurant et confortant principalement deux sites stratégiques (secteur Victor Hugo et place des Allées, et Gambetta, Alsace-Lorraine et gare) ;
- améliorer les liaisons avec la vallée, afin de conforter son rôle de polarité structurante et la présence de nombreux équipements et services et redonner une place aux modes doux dans la ville ;
- confirmer son identité souletine et la mise en avant des nombreux atouts, afin de favoriser une attractivité touristique qui sera bénéfique au territoire et assurera le développement de la commune. Cela se traduira par la valorisation du patrimoine architectural, industriel et culturel de la commune.

1.3 Les modalités d'exercice des compétences communales

1.3.1 Modalités internes d'exercice des compétences par une équipe municipale pouvant compter sur 35 agents

S'agissant de la composition du conseil municipal et de l'exécutif, le nombre de conseillers municipaux est fixé par l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). En application de l'article L. 2122-2 du même code, le conseil municipal détermine le nombre des adjoints au maire sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif du conseil municipal. À la suite des élections d'avril 2014 et de juillet 2020, il est composé de 23 élus et compte aujourd'hui six adjoints au maire, ce qui est conforme au maximum légal. Le 4 juillet 2020, M. Louis Labadot a été élu maire à la majorité absolue des suffrages exprimés (17/23) et a donc remplacé M. Michel Etchebest à compter de cette date.

S'agissant des délégations d'attribution données au maire, en application de l'article L. 2122-22 du CGCT, le conseil municipal peut déléguer au maire un certain nombre de ses attributions, sur la base d'une liste limitative fixée par la loi. Le Conseil d'État a précisé que ces délégations constituent des délégations de pouvoir, caractérisées par le transfert d'une autorité à une autre du pouvoir de prendre une décision, l'autorité délégante étant alors dessaisie des compétences déléguées (voir notamment sa décision n° 249402 du 30 décembre 2003). Par ailleurs, l'article L. 2122-23 du même code dispose, entre autres, que : « *(…) / le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal. Le conseil municipal peut toujours mettre fin à la délégation* ».

Par délibérations des 15 avril 2014, 27 mars 2017, 10 juillet 2020 et 21 septembre 2020, le conseil municipal de Mauléon-Licharre a délégué au maire le pouvoir de prendre des décisions concernant la presque totalité des points de l'article L. 2122-22 du CGCT, dans ses versions successives applicables. Plusieurs enjeux touchant particulièrement à la situation financière de la commune sont à retenir.

Tableau n° 1 : délégations d'importance s'agissant de la situation financière

Délégation du 15 avril 2014
• PROCEDER, dans la limite de 1 000 000 €, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change et de passer, à cet effet, les actes nécessaires, de prendre les décisions relatives à la dérogation à l'obligation de dépôt de fonds auprès de l'Etat;
• REALISER les lignes de trésorerie, sur la base d'un montant maximum de 600 000 € ;
Délégation du 10 juillet 2020
• PROCEDER, dans la limite de 500 000 €, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change et de passer, à cet effet, les actes nécessaires, de prendre les décisions relatives à la dérogation à l'obligation de dépôt de fonds auprès de l'Etat;
• INTENTER au nom de la Commune les actions en justice ou défendre la Commune dans les actions intentées contre elle. Cette délégation au Maire vaudra pour toutes les actions juridictionnelles en demande et en défense, en première instance et en appel, le Maire étant habilité à se faire assister de l'avocat de son choix pour chacune des actions ci-dessus mentionnées.
• REALISER les lignes de trésorerie, sur un montant maximum de 1 000 000 € ;

Source : chambre régionale des comptes (CRC), à partir des délibérations du conseil municipal transmises par la commune

Sur le plan juridique et au vu des pièces auxquelles a eu accès la chambre, ces délégations sont conformes au 3° de l'article L. 2122-22 du CGCT précité : « *Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : […] De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 et au a de l'article L. 2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires* ».

S'agissant des délégations de fonctions aux adjoints et à d'autres élus, l'article L. 2122-18 du CGCT permet au maire de déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, par voie d'arrêté. Il peut aussi donner délégation de fonctions à d'autres membres du conseil municipal, dès lors que tous les adjoints en sont déjà titulaires.

Par ailleurs, le Conseil d'État a eu, à plusieurs reprises, l'occasion de rappeler que les délégations doivent définir de manière précise les fonctions déléguées. Par ailleurs, les délégations multiples doivent en principe couvrir des champs d'application distincts. Il est toutefois possible de déléguer les mêmes fonctions à plusieurs personnes mais, dans ce cas, et sous peine de nullité des actes pris par les délégataires, l'acte de délégation doit préciser l'ordre de priorité dans lequel s'exerce la délégation.

Dans le cas de Mauléon-Licharre, les délégations données à des adjoints ou à des conseillers municipaux lors des deux périodes examinées (2019-2020 puis depuis 2020) ont été examinées. Elles mentionnent une bonne répartition des fonctions.

1.3.2 Modalités externes d'exercice des compétences communales

Les compétences des communautés d'agglomération sont précisées par l'article L. 5216-5 du CGCT. Les compétences transférées par la commune de Mauléon-Licharre à la CAPB sont conformes à ces dispositions législatives.

Mauléon-Licharre adhère aux établissements publics de coopération intercommunale suivants :

- territoire d'énergie Pyrénées-Atlantiques (TE64), syndicat mixte anciennement dénommé syndicat départemental d'énergie des Pyrénées-Atlantiques (SDEPA) pour la compétence optionnelle « maîtrise d'ouvrage des travaux d'éclairage public » ;
- société publique locale (SPL) « Pays Basque Aménagement », société publique locale pour les compétences en matière d'aménagement en vertu de l'article L. 2121-29 du CGCT ainsi qu'en matière d'habitat dans les domaines qui ne sont pas d'intérêt communautaire.

Il a été observé que l'information donnée dans les comptes administratifs 2022 et 2023 est imparfaite car l'annexe budgétaire *« liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune ou l'établissement »* ne mentionne ni la participation à TE64 ni celle à la SPL d'aménagement Pays Basque. L'ordonnateur doit régulariser cette lacune.

1.3.3 Une intervention économique aux conséquences financières durables : le domaine Agerria

Pour renforcer l'attractivité du territoire, un projet d'hôtel dans un ancien monastère a été décidé par délibération du conseil municipal de 2010. La société d'économie mixte locale (SEML) domaine d'Agerria a ainsi été créée en 2010. En 2011, un prêt avec caution a été conclu en 2012 à hauteur de 400 000 €[5] avec le Crédit agricole. Un deuxième prêt avec caution de la commune a été conclu en 2015 lorsque la SEML a acquis la propriété du domaine d'Agerria en septembre 2015 auprès de l'Établissement public foncier local du Pays Basque pour 1,57 M€. Afin de financer cette acquisition ainsi que des travaux d'aménagement, la SEML a contracté à nouveau plusieurs emprunts, dont un de 1,355 M€ auprès du Crédit agricole[6].

Les difficultés financières sont toutefois devenues telles que la SEML a été liquidée et l'activité cédée à la CAPB entrainant une multiplication des contentieux et procédures collectives. Par jugement en date du 3 novembre 2020, le tribunal de commerce de Pau a ouvert une procédure de redressement judiciaire sur le fondement d'une constatation de cessation de paiement, la SEML ne pouvant faire face à son passif exigible au moyen de son actif disponible.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ancien ordonnateur a précisé qu'un plan de reprise avait été proposé par une société, qu'il qualifie de « *société locale fine*

[5] Emprunt n° 51091245243.
[6] Emprunt n° 00000321799.

connaisseuse de la SEML du domaine d'Agerria ». Toutefois, le tribunal de commerce a rejeté cette offre, estimant que le repreneur n'avait pas fourni toutes les informations demandées. Parmi les éléments non communiqués, l'identité du repreneur substitué n'était pas précisée, une carence que le tribunal a jugée « *anormale dans le cadre d'une reprise* ». En conséquence, ce dernier s'est donc prononcé le 16 novembre 2021 sur le choix d'un repreneur de l'activité et un plan de cession à la CAPB pour 2 M€, dont une partie a servi à désintéresser certains créanciers. Enfin, le tribunal de commerce a prononcé le 14 décembre 2021 la liquidation judiciaire de la SEML.

Ces difficultés financières se sont traduites par de nombreux recours des créanciers contre la commune, comme la Caisse régionale de Crédit agricole mutuel Pyrénées-Gascogne lui réclamant le paiement de 442 544,54 € pour des échéances restant dues concernant deux emprunts.

2 UNE INFORMATION BUDGÉTAIRE IMPARFAITE ET DES COMPTES PEU FIABLES

2.1 La structuration budgétaire

Au 1er janvier 2023, l'organisation budgétaire de la commune repose sur un budget principal et plusieurs budgets annexes : « lotissement Agerria » et « centre d'hébergement du château de Libarrenx ». Exception faite du second, qui relève de l'instruction budgétaire et comptable M4, prévue par la règlementation pour les services publics à caractère industriel et commercial (SPIC), les comptes de la commune sont tenus en M57 depuis le 1er janvier 2023.

Tableau n° 2 : budget de la commune au 31 décembre 2023

Libellé de budget	Nomenclature budgétaire et comptable	Date de création	Type de service	Modalité de gestion	Création de régie	Compte au Trésor	Recettes de fonct. 2023 en €	%
Mauléon-Licharre	M57						3 070 289	89,7%
Budget annexe Lotissement Agerria	M57	21/11/2011	SPA	Gestion interne	NON	NON	0	0,0%
Budget annexe Centre hébergement château Libarrenx	M4		SPIC	Gestion interne	OUI	OUI	352 233	10,3%
TOTAL							3 422 522	100,0%

Source : CRC d'après les comptes de la commune

La commune vote son budget principal par nature au niveau du chapitre, tant pour la section de fonctionnement que pour la section d'investissement, conformément aux dispositions de l'instruction M57. Les opérations d'investissement de Mauléon-Licharre font l'objet d'une présentation particulière. La commune a ainsi individualisé six opérations d'équipement sur la période. Le budget primitif 2023 fait référence à ces opérations pour un montant total de 827 192 € (hors restes à réaliser) soit 60,8 % des dépenses réelles d'investissement, contre quatre opérations en 2019 (1 008 209 €, soit 67,7 %).

À cet égard, la commune gère certaines opérations d'investissement en employant la gestion par autorisation de programme (AP) et crédit de paiement (CP) prévues par l'article

L. 2311-3 du CGCT. Cette procédure, qui constitue une dérogation au principe d'annualité budgétaire, permet de faciliter le suivi de la réalisation des programmes d'investissement et de diminuer les reports de crédits non utilisés en fin d'année. À la date du contrôle, l'opération « aménagement de la place de la Haute-ville »[7] était gérée en AP/CP pour un montant de 1,7 M€ TTC, projet qui s'inscrit dans le cadre du programme « Petites villes de demain » et pour lequel un soutien financier de 70 à 80 % est attendu (de l'État à travers la dotation d'équipement des territoires ruraux, du département, de l'Agence de l'eau, de la région et de la CAPB).

Le centre d'hébergement du château de Libarrenx, géré dans le cadre d'une régie, est doté de l'autonomie financière et dispose d'un compte au Trésor distinct de celui du budget principal conformément aux dispositions des articles L. 2221-1 et L. 2221-4 du CGCT.

2.2 L'organisation de la fonction financière

En 2024, la fonction financière repose principalement sur un seul agent de catégorie B expérimenté, appuyé par le responsable des affaires générales. Ses missions, très larges, recouvrent la participation à l'élaboration du budget, le suivi de son exécution, le traitement des opérations de recettes et de dépenses[8], la gestion de la dette et de la trésorerie ainsi que l'établissement du compte administratif. Au sein de l'équipe municipale, le suivi des questions financières est assuré par l'adjoint délégué aux finances.

L'absence de formalisation des procédures budgétaires et comptables rend le système fragile, particulièrement en raison de la dépendance à un seul agent pour leur suivi. Cela constitue un risque significatif pour la continuité du service et la permanence des méthodes comptables en cas d'absence de cet agent.

La préparation budgétaire, qui ne fait pas l'objet de notes de cadrage annuelles, s'étend de décembre à mars, avec des réunions impliquant le maire, des élus chargés des finances et des travaux et de l'urbanisme, ainsi que les responsables des services concernés. À l'issue de cette phase de préparation budgétaire, un budget est communiqué à chaque service. Le service finances publie trimestriellement un tableau comparatif des dépenses prévisionnelles et réalisées pour éviter les dépassements.

Le service finances tient également une comptabilité fonctionnelle par poste analytique. Lors des achats, les agents doivent mentionner l'objet et la destination de la dépense, renseigner ensuite sur Chorus Pro avec les codes services obligatoires. Toutes les factures sont validées par les agents concernés et saisies selon la fonction et les postes analytiques.

En conséquence, la chambre constate qu'une fonction financière reposant sur un seul agent constitue un risque majeur pour la stabilité et la continuité des opérations financières de la commune. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la commune indique qu'elle partage ce constat et qu'à compter de septembre 2024 une réorganisation des services administratifs va être opérée afin que l'agent en charge de la fonction financière soit épaulé, voire remplacé en cas de besoin.

[7] Délibération du 30 mars 2023 approuvant la création de l'AP/CP « Aménagement de la place de la Haute-ville » et délibération du 30 novembre 2023 approuvant la modification du mont de l'AP.

[8] À l'exception de la préparation de la paie effectuée par la responsable des ressources humaines.

2.3 Une comptabilité des dépenses engagées à finaliser

Rendue obligatoire par l'article L. 2342-2 du CGCT et l'arrêté du 24 avril 1996, la comptabilité d'engagement permet de donner une image fidèle des comptes de la collectivité, dès lors qu'elle permet de recenser tous les engagements pris sans attendre leur paiement effectif. Sa mise en œuvre nécessite une organisation permettant de rapprocher au plus près l'engagement juridique[9] de l'engagement comptable, préalable ou concomitant. Elle facilite par ailleurs certaines opérations de fin d'exercice, telles que la mise en place d'une procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice ainsi que la détermination des restes à réaliser.

La comptabilité d'engagement constitue un véritable outil de gestion des dépenses permettant de connaître à tout moment les crédits ouverts en dépenses, les crédits disponibles pour engagement, les crédits disponibles pour mandatement et les dépenses exécutées. Cette comptabilité permet de dégager, en fin d'exercice, le montant des restes à réaliser.

La tenue d'une comptabilité d'engagement est obligatoire quelle que soit la taille de la commune et elle concerne l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement.

En l'espèce, les services bibliothèque, culture et jeunesse émettent, en l'absence de devis, des demandes de bons de commande (document Excel interne). Ces demandes sont intégrées en comptabilité pour l'établissement du bon de commande, lequel est ensuite signé par l'élue déléguée aux finances ou par le maire, avant d'être envoyé au service demandeur. Pour les services écoles et garderies, les agents se rendent directement au service finances pour l'établissement du bon de commande. Une fois saisi, ce bon est engagé.

En présence de devis, ceux-ci sont signés par le maire ou l'élue déléguée aux finances. Les bons de commande ou devis sont ensuite transmis par les services demandeurs aux entreprises concernées, qui doivent joindre le bon de commande à la facture. Cette procédure a été complexifiée depuis deux ans par l'obligation de transmettre les factures via Chorus Pro.

Pour les dépenses relatives aux services techniques la comptabilité d'engagement n'est pas utilisée, considérée par la commune comme trop complexe. En effet, il n'existe pas de procédure de bon de commande ou d'engagement. En effet, les agents se rendent directement chez les fournisseurs locaux selon les besoins, en fournissant simplement leur nom, généralement inscrit sur la facture. Afin de limiter ces achats quotidiens, le service finances tente de mettre en place, en collaboration avec le responsable des services techniques, des commandes groupées de matériels afin de tenir un stock. Le responsable des services techniques dispose, comme les autres, d'un budget « agent », qu'il est tenu de respecter. Le service finances fournit régulièrement l'état de ses dépenses pour le suivi budgétaire.

S'agissant des achats de gré à gré pratiqués de manière courante par les services techniques, la chambre souligne le risque juridique inhérent au défaut de suivi de ces achats publics. En effet, il est possible que le montant cumulé de ces achats dépasse des seuils de procédure en matière de marchés publics, sans que les formalités de passation aient été mises en œuvre.

En l'absence de l'agent chargé des finances, un cahier est mis à disposition à l'accueil de la mairie pour y consigner les dépenses effectuées sans bon de commande, exception faite des

[9] Par exemple les devis, contrats, bons de commande, conventions.

services techniques. L'ensemble de ces opérations est assuré par l'agent du service finances, qui vérifie directement auprès des agents la constatation du service fait. Concernant les services techniques, une rencontre bi-hebdomadaire avec le responsable permet de constater le service fait, avec vérification et signature de toutes les factures. Enfin, l'agent assure la liquidation et le mandatement.

La collectivité ne dispose pas d'outil interne recensant l'ensemble des engagements, des dates du service fait, d'exécution des prestations, de facturation, du mandatement et de paiement au comptable.

La chambre constate ainsi que la tenue de la comptabilité d'engagement n'est que partielle et rappelle à la commune l'obligation qui lui incombe en la matière.

Recommandation n° 1. : mettre en place une comptabilité d'engagement en application de l'article de L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales **[non mise en œuvre].**

En réponse, la commune a précisé qu'elle s'engageait à agir en conformité avec le CGCT, ce dont la chambre prend acte.

2.4 Des processus et une information budgétaire à consolider

2.4.1 Des procédures budgétaires à formaliser

Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal[10]. Ces dispositions impliquent que l'approbation de l'assemblée délibérante soit matérialisée par une délibération, ce qui est le cas.

Mauléon-Licharre n'est pas tenue d'organiser annuellement un débat d'orientation budgétaire[11]. Toutefois, pour le projet du terrain synthétique de foot – projet de 1,04 M€ et de grande envergure pour la commune – un plan de financement prévisionnel a été présenté au conseil municipal en septembre 2020 et a donné lieu à une délibération. L'information dispensée à cette occasion a été utilement enrichie d'une approche pluriannuelle grâce à l'approbation de la création des autorisations de programme et crédits de paiement y afférents. Cependant, cette démarche n'a pas été reproduite pour un autre projet d'envergure, à savoir la place de la Haute-ville, pour un coût prévisionnel de 1,7 M€ TTC.

Par ailleurs, la préparation budgétaire pourrait donner lieu à la production de notes destinées aux personnes impliquées dans la procédure, qui permettraient d'identifier les enjeux ou points d'arbitrage et d'ajouter la vision prospective évoquée *infra*.

[10] CGCT, art. L. 2312-1.
[11] Cette obligation s'applique aux communes de plus de 3 500 habitants (CGCT, art. L. 2312-1).

2.4.2 Des annexes aux documents budgétaires à améliorer

La présentation du budget et du compte administratif est régie par le CGCT et précisée par les instructions budgétaires et comptables en vigueur. Ces documents comportent des annexes destinées à compléter l'information des élus et des tiers sur le patrimoine et les engagements de la collectivité, sur les services non individualisés qu'elle gère et sur les établissements publics qui lui sont rattachés. Elles reprennent aussi des informations essentielles, telles que les dépenses de personnel et le vote des taux d'imposition. La production de ces états est obligatoire, ces éléments étant nécessaires aux membres de l'assemblée délibérante pour éclairer la prise des décisions relatives au budget.

La présence des annexes du compte administratif du budget principal a été vérifiée au regard de la liste détaillée par l'instruction comptable M14 (tome 2) pour l'exercice 2022. L'examen du compte administratif 2022 a fait apparaître que les annexes obligatoires suivantes auraient dû être renseignées :

- les états de la dette pour la partie dépôts et cautionnements[12] ;
- l'état du personnel[13] ;
- la liste des services individualisés dans un budget annexe ;
- la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes ;
- la présentation des autorisations de programme et des crédits de paiement afférents.

La commune ayant adopté la nomenclature M57 au 1er janvier 2023, la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine rappelle que les exigences en matière d'annexes aux documents budgétaires sont identiques à celles prévues dans la M14 et résultent des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT. L'ordonnateur doit engager un travail de complétudes des annexes budgétaires en se rapprochant du comptable en tant que de besoin.

2.4.3 Une exécution budgétaire satisfaisante

La qualité des prévisions budgétaires participe de la sincérité des inscriptions et du respect de l'équilibre réel du budget au sens de l'article L. 1612-4 du CGCT. Le taux d'exécution mesure l'écart entre prévisions et réalisations des recettes et des dépenses réelles constatées aux comptes administratifs.

Deux approches peuvent être retenues pour mesurer le taux d'exécution budgétaire et apprécier ainsi la qualité des prévisions budgétaires. La première consiste à constater l'écart entre le montant des crédits ouverts avec les dépenses réalisées auxquelles sont ajoutés les restes à réaliser[14]. La deuxième approche consiste à ne constater que l'écart entre les crédits ouverts et les dépenses réalisées.

---

[12] Le compte de gestion indique 7 926,40€ au compte 165.

[13] L'état du personnel (annexe C1.1) ne mentionne pas les effectifs pourvus sur emplois budgétaires en équivalents temps plein travaillé (ETPT).

[14] Les restes à réaliser en investissement sont définis par l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, complété par l'instruction budgétaire et comptable M57. Il s'agit des dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, justifiées par un état des dépenses engagées non mandatées établi par

L'analyse des prévisions budgétaires a été faite uniquement sur le budget principal qui porte l'essentiel des dépenses d'investissement et de fonctionnement sur la période sous contrôle.

Tableau n° 3 : taux d'exécution budgétaire du budget principal en section de fonctionnement – en %

	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
	DÉPENSES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT					
Taux de réalisation hors RAR	92,7	89,4	92,4	93,2	93,6	92,3
Taux de réalisation avec RAR	92,7	89,4	92,4	93,2	93,6	92,3
Part RAR/prévisions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Taux d'annulation	7,3	10,6	7,6	6,8	6,4	7,7
	RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT					
Taux de réalisation hors RAR	100,3	99,6	102,2	106,8	101,1	102,0
Taux de réalisation avec RAR	100,3	99,6	102,2	106,8	101,1	102,0
Part RAR/prévisions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Taux d'annulation	-0,3	0,4	-2,2	-6,8	-1,1	-2,0

** RAR : restes à réaliser*
Source : CRC d'après les comptes administratifs 2019 à 2023

Au cours de la période 2019 à 2023, les taux de réalisation du budget principal en section de fonctionnement sont élevés. En effet, ils atteignent en moyenne 102 % en recettes et 92 % en dépenses, dénotant une prévision sincère des charges et des produits.

Tableau n° 4 : taux d'exécution budgétaire du budget principal en section d'investissement – en %

	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
	DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT					
Taux de réalisation hors RAR	78,6	82,5	93,4	64,6	58,9	75,6
Taux de réalisation avec RAR	85,0	97,1	93,4	80,3	63,5	83,8
Part RAR/prévisions	6,3	14,6	0,0	15,7	4,6	8,2
Taux d'annulation	15,0	2,9	6,6	19,7	36,5	16,2
	RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT					
Taux de réalisation hors RAR	85,2	104,9	86,2	93,1	68,0	87,5
Taux de réalisation avec RAR	88,3	109,5	97,0	94,0	74,6	92,7
Part RAR/prévisions	3,1	4,6	10,8	0,9	6,6	5,2
Taux d'annulation	11,7	-9,5	3,0	6,0	25,4	7,3

** RAR : restes à réaliser*
Source : CRC d'après les comptes administratifs 2019 à 2023

En investissement, hors restes à réaliser, le taux moyen de réalisation des dépenses est de 76 % sur les cinq années, avec un minimum de 59 % en 2023. Ce taux atteste de la capacité de la commune de Mauléon-Licharre à réaliser ses projets. En recettes, les taux s'élèvent en moyenne à 88 %, avec un maximum de 105 % en 2020. En prenant en compte les restes à réaliser, au compte administratif au 31 décembre de l'année, le taux d'exécution moyen est de 84 % en dépenses et 93 % en recettes. Les restes à réaliser représentent en moyenne 8 % des crédits ouverts en dépenses, soit près de 137 000 € (5 % en recettes, soit près de 71 000 €). Ces taux de

l'ordonnateur et contresigné par le comptable public et des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

réalisation montrent donc une pratique de prévision budgétaire sincère. Toutefois, le taux d'annulation des crédits en dépenses et en recettes est en augmentation sur 2022 et 2023, ce qui rend compte de la nécessité pour la commune d'améliorer la prévision des dépenses d'équipement et de leur financement et d'instaurer une comptabilité d'engagement.

2.5 Une fiabilité des comptes et un contrôle des régies à renforcer

La fiabilité des comptes de la commune a été examinée au regard des dispositions du CGCT, des instructions budgétaires et comptables et du décret n° 2012 1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique rappelant les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle des comptes.

Le contrôle n'a pas décelé d'anomalies sur les points suivants : immobilisations en cours régulièrement transférées dès leur mise en service et politique d'amortissement.

2.5.1 Une connaissance et un suivi de l'actif immobilisé à améliorer

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. Ces deux états ont des finalités différentes mais doivent correspondre comme le prévoit l'instruction M57 (Tome I, titre 3, chapitre 1 et chapitre 4 et Tome II, titre 3 chapitre 2, point 7) dans la continuité des dispositions auparavant en vigueur avec l'instruction comptable M14 (Tome II, titre 4, chapitre 2, point 7.3.2.3 et chapitre 3). Cette correspondance repose largement sur la qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable.

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'instruction M57 (Tome I, titre 3, chapitre 1, page 69) renvoie pour les précisions et compléments au « guide des opérations d'inventaire » validé par le Comité national de fiabilité des comptes locaux (annexé à l'instruction NOR INTB 1501664J 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, M71, M57, M4). Ce document énonce les obligations du comptable en la matière, qui doit se rapprocher, en tant que de besoin, des services de l'ordonnateur pour l'élaboration de l'état de l'actif permettant de justifier les soldes des comptes de la classe 2 du bilan du compte de gestion.

La conformité de l'état de l'actif avec les soldes de sortie de la classe 2 du compte de gestion a été vérifiée pour le budget principal et le budget annexe « centre d'hébergement du château de Libarrenx » et aucun écart n'a été constaté (cf. annexe n° 3).

Le rapprochement de l'inventaire des immobilisations, d'une part, et de l'état de l'actif, d'autre part, pour le budget principal met en évidence un écart total de 3 397 838,06 €, soit 8,5 %

de l'actif immobilisé (cf. annexes n° 2). Il ressort des rapprochements de ces documents que des discordances importantes apparaissent sur plusieurs comptes d'immobilisations (comptes 20 à 27). Dans le même sens, l'inventaire comporte également des anomalies puisque des immobilisations sont sans imputation budgétaire pour 31 415 038,83 €, soit 78,6 % de l'actif immobilisé.

Recommandation n° 2. : fiabiliser l'inventaire en lien avec l'état de l'actif tenu par le comptable public afin de donner une image fidèle de la situation patrimoniale de la commune **[non mise en œuvre].**

En réponse, le maire s'est engagé à se rapprocher des services du comptable public afin d'effectuer ce travail de fiabilisation de l'inventaire.

2.5.2 Une absence de provisionnement, en dépit de risques avérés

En application de l'article R. 2321-2 du CGCT, les collectivités territoriales sont tenues de constituer des provisions dans les cas suivants : dès l'ouverture d'un contentieux en première instance à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ou dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code du commerce à l'encontre d'un organisme dont la commune détient une part du capital, a apporté sa garantie d'emprunts, ou encore a accordé un prêt, une créance ou une avance de trésorerie et lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences exercées par le comptable public.

Au-delà de ces provisions, la collectivité peut constituer des provisions pour dépréciation d'actifs (autres que celles visées ci-dessus) ou dès l'apparition d'un risque avéré.

La commune n'a procédé à aucun provisionnement jusqu'en 2022, alors que plusieurs situations requérant la constitution d'une provision ont été relevées.

2.5.2.1 La couverture du risque de non-recouvrement des créances

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. En effet, dans un souci de sincérité budgétaire, de transparence des comptes et de fiabilité des résultats de fonctionnement, le CGCT a retenu comme obligatoires[15] 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.

Le risque de perte des créances liées notamment à l'absence de recouvrement des frais de personnel communal pour le domaine d'Agerria et des loyers du château de Libarrenx, est avéré s'agissant de créances à l'encontre d'une SEML et d'une association dont les liquidations

[15] Articles L. 2321-1, L. 2321-2-29 et R. 2321-2-3 du code général des collectivités territoriales. Instruction budgétaire et comptable M14, tome II, titre 3, chapitre 4, § 3.2.2.

judiciaires ont été prononcées respectivement le 14 décembre 2021 et le 14 mai 2019 et cela, même si elles sont susceptibles d'admission en non-valeur.

Au 31 décembre 2022, l'état des restes à recouvrer du budget principal comprend 426 titres pour un montant total de 213 168 €. Près de 8 % de ce montant, soit 16 220 €, relève de titres émis en 2022. 94 titres sont antérieurs à l'année 2019. Émis en 2009, 2013 et entre 2015 et 2018, ils représentent un montant total de 193 984 € et 94 % concernent le remboursement de frais de personnel par la SEML du domaine d'Agerria (181 671,28 €).

Sur les 213 168 €, les créances contentieuses atteignent 191 499 €. Sur la période 2019 à 2022, la commune n'a pas constitué de provisions pour dépréciation des comptes de tiers (c/49) bien que cette pratique conduit à éviter d'imputer à un seul exercice budgétaire les pertes des exercices antérieurs par le biais des admissions en non-valeur. En 2023, 74 730 € ont été provisionnés et 72 000€ sont prévus pour 2024. Les admissions en non-valeur n'ont représenté en moyenne entre 2019 et 2021, que 5 700 € sur le budget principal, volume assez faible au regard de celui des créances douteuses et qui concernent principalement la SEML du domaine d'Agerria.

En ce qui concerne le budget annexe « éco auberge château de Libarrenx », l'état des restes à recouvrer au 31 décembre 2022 comprenait 42 titres pour un montant de 282 275 €. Aucun titre ne relève de l'exercice 2022 mais 41 titres sont antérieurs à l'année 2019. Émis en 2012, 2014, 2015, 2017 et 2018, ils correspondent aux loyers du châteaux de Libarrenx.

Sur ces 282 275 €, les créances contentieuses atteignent 246 475 €. Sur la période 2019 à 2022, comme pour le budget principal, la commune n'a pas constitué de provisions pour dépréciation des comptes de tiers (c/49). Contrairement aux indications de l'ancien ordonnateur qui indique avoir provisionné 100 000 €, la chambre constate qu'aucune provision n'apparaît en comptabilité. Les admissions en non-valeur ont représenté 96 600 € en 2019 et 49 500 € en 2021, volume conséquent au regard de celui des créances douteuses et qui concernent principalement les loyers dus par l'association du château de Libarrenx.

Si la procédure de provisionnement s'agissant du recouvrement des créances (risque susceptible d'être infirmé) et celle d'admission en non-valeur (constat de l'irrécouvrabilité probable) procèdent de logiques différentes, elles impliquent toutefois un suivi régulier et parallèle. La chambre rappelle donc la commune à constituer et suivre les provisions pour risques en lien avec le comptable public pour lui communiquer les éléments nécessaires à la constitution des provisions requises ou le cas échéant à la constatation de l'irrécouvrabilité définitive (admission en non-valeur et reprise des provisions).

2.5.2.2 La couverture du risque lié aux garanties d'emprunts

En application du 2° de l'article R. 2321-2 du CGCT, les collectivités territoriales sont tenues de constituer des provisions : « *Dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, une provision est constituée pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective. […] Pour les garanties d'emprunts, la provision est constituée à hauteur du montant que représenterait la mise en jeu de la garantie sur le budget de la commune en fonction du risque financier encouru* ». Or, la commune de Mauléon-Licharre a accordé des garanties pour deux emprunts contractés par la SEML du domaine d'Agerria. Cette dernière a fait l'objet d'une procédure collective dès 2020,

laquelle a abouti à une décision de liquidation judiciaire. Les 15 avril 2022 et 20 avril 2023, l'établissement bancaire a mis en demeure la commune, en qualité de caution solidaire, de régler les sommes restantes dues à hauteur de 442 544,54 €.

La chambre a été saisie par la suite par ledit établissement bancaire sur le fondement de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales afin de constater une dépense obligatoire liée à des garanties d'emprunts. La chambre, dans son avis budgétaire du 2 octobre 2023, a considéré que cette somme ne constituait pas une dépense obligatoire dans la mesure où elle n'était pas suffisamment liquide. Cet avis fait actuellement l'objet d'un contentieux devant le tribunal administratif de Pau, introduit par l'établissement bancaire. Dans sa réponse, l'ordonnateur s'interroge toutefois sur la nécessité de provisionner cette somme.

Indépendamment de la qualification de cette somme, l'ouverture d'une procédure collective en 2020 obligeait la commune, qui avait apporté des garanties d'emprunt à la SEML, à faire application du 2° de l'article précité et à provisionner le risque financier encouru dès l'ouverture de la procédure collective « *à hauteur du montant que représenterait la mise en jeu de la garantie sur le budget de la commune en fonction du risque financier encouru* ». En conséquence, la provision aurait dû être inscrite, pour anticiper une éventuelle mise en jeu de la garantie, ce montant pouvant ensuite être repris dans le cadre d'une issue favorable du litige. La chambre constate que la commune de Mauléon-Licharre n'a pas provisionné les sommes équivalentes aux garanties d'emprunt accordées dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce. En conséquence, elle rappelle l'obligation d'évaluer et de provisionner ce risque en application de l'article R. 2321-2 du CGCT.

Recommandation n° 3. : évaluer et provisionner le risque lié :

- aux dépréciations des comptes de tiers (comptes 49) pour les créances dont le risque d'irrécouvrabilité est avéré **[non mise en œuvre] ;**

- aux garanties d'emprunts, en application de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales **[non mise en œuvre].**

2.5.2.3 La couverture du risque lié aux jours épargnés par les agents communaux

Les instructions comptables M14 et M4 prévoient plusieurs comptes permettant de constituer des provisions, dont certaines sont obligatoires. Dans le cas de la ville de Mauléon-Licharre, aucune provision pour risques et charges n'a été constituée sur le budget principal de 2019 à 2023 inclus.

Par ailleurs, l'instruction comptable M14 comporte un compte 158 destiné à enregistrer d'autres provisions facultatives. Son tome 1 prévoit que ce compte est utilisable notamment dans le cas suivant : *« des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur [comptes épargne-temps] CET par l'ensemble des personnels. Elles sont reprises pour couvrir le coût que le service supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique…) ».* L'instruction M57 prévoit également, un compte 154 pour compte épargne-temps, avec les mêmes précisions.

Aux termes de l'instruction M57 une provision pour risques et charges doit être comptabilisée dès lors que les trois conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- il existe une obligation de l'entité vis-à-vis d'un tiers résultant d'un événement passé (rattachable à l'exercice clos ou à un exercice antérieur) ;
- il est probable ou certain qu'une sortie de ressources sera nécessaire pour éteindre cette obligation vis-à-vis du tiers ;
- le montant peut être estimé de manière fiable.

Sur le plan comptable, en vertu du principe de prudence, les entités ont l'obligation de constituer une provision dès l'apparition d'un risque avéré, quelle que soit sa nature. Les provisions sont comptabilisées en fin d'exercice au plus tard, au vu des risques intervenus au cours de l'année.

Dans le cas de la commune de Mauléon-Licharre, aucune provision à ce titre n'a été constituée de 2019 à 2023 inclus. Or, les stocks de jours de CET pour la commune s'élevaient au 31 décembre 2023 à 34,5 jours pour les agents de catégorie A, à 307 jours pour les agents de catégorie B et à 559 jours pour les agents de catégorie C.

Ainsi, le principe de prudence devrait amener à constituer des provisions pour ce motif. Son montant peut être apprécié selon différentes méthodes : soit en prenant en compte, en guise de plafond maximal, les montants d'indemnisation prévus par l'arrêté du 28 août 2009 modifié (NOR BCFF0908998A), soit en s'inspirant des règles prévues par l'article 4 de l'arrêté du 17 avril 2014 fixant les modalités de comptabilisation et de transfert des droits au titre du CET des agents titulaires et non titulaires de la fonction publique hospitalière.

Le tableau suivant reprend la première des deux méthodes précitées.

Tableau n° 5 : stocks de CET

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	TOTAL
CET stocks	**34,5**	**307**	**559**	**900,5**
Indemnisation d'un jours de RTT *(arrêté du 28 août 2009 modifié NOR: BCFF0908998A)*	150	100	83	
Total	**5 175**	**30 700**	**46 397**	**82 272**

Source : CRC à partir des données transmises par la collectivité

La constitution d'une provision à hauteur du risque estimé par l'ordonnateur serait donc souhaitable, que ce soit pour faire face aux futures demandes de monétisation de ces stocks ou pour faire face aux éventuels coûts des remplacements nécessaires lorsque les agents concernés solliciteront la récupération sous forme de temps non travaillés.

Tableau n° 6 : chiffrage total des provisionnements pouvant être constitués – en €

	Montant du risque
Couverture du risque de non-recouvrement des restes à recouvrer	463 946
Budget principal – frais de personnel communal pour le domaine d'Agerria	*181 671*
Budget annexe « Eco auberge châteaux de Libarrenx » - loyers du château de Libarrenx	*282 275*
Couverture du risque lié aux jours épargnés	à évaluer
Couverture du risque lié aux garanties d'emprunts	442 544
Total minimal	**906 490**

Source : CRC

2.5.3 Des immobilisations financières à régulariser

Le compte 26 recueille les droits détenus dans le capital d'organismes privés (SEM), matérialisés ou non par des titres. Les participations matérialisées par des titres sont inscrites au compte 261 « titres de participation », sinon, au compte 266 « autres formes de participation ».

Le compte 27 regroupe les autres immobilisations financières qui comprennent :

- les titres immobilisés que la collectivité acquiert dans le cadre des placements budgétaires ou qu'elle a reçus en donation, enregistrés soit au compte 271 quand ceux-ci correspondent à des droits de propriété, soit au compte 272 quand ce sont des droits de créance ;
- les créances assimilables à des prêts (dépôts et cautionnements notamment).

En tant qu'actionnaire principal de la SEML du domaine d'Agerria, la commune de Mauléon-Licharre a été habilitée, par délibération en date de 26 février 2010, à participer à la formation du capital social à concurrence de 280 000 € (compte 261 « titres de participation »). La commune a également effectué des apports au compte courant d'associés à la SEML par délibérations des 28 janvier 2013, 27 janvier 2014 et 22 septembre 2015 pour un montant total de 230 000 € (compte 274 « prêts »).

À cet égard, si la cessation de paiement de la SEML a été prononcée en octobre 2020 et la liquidation judiciaire le 9 novembre 2021, les titres de participations et les prêts figurant au bilan doivent être régularisées en raison de la disparition de la société pour laquelle la commune s'était engagée. Ces régularisations comptables et patrimoniales ont pour conséquence la constatation d'une charge à hauteur de 510 000 € et donc une incidence sur le résultat.

Recommandation n° 4. : régulariser les actifs financiers imputés aux comptes 261 « titres de participation » et 274 « prêts » pour faire suite à la liquidation judiciaire de la SEML du domaine d'Agerria **[non mise en œuvre].**

En réponse, le maire a précisé qu'il se rapprocherait des services du comptable public.

2.5.4 Un contrôle des régies à renforcer

La commune disposait sur la période sous revue de 12 régies dont deux ont été clôturées : dix de recettes et deux d'avances.

L'examen des pièces produites n'a pas mis en lumière la présence d'anomalies ou d'imprécision, ni dans les visas des décisions de création, ni dans la présentation des avis visés dans les actes de nomination. Enfin, les arrêtés mentionnent systématiquement l'ordonnateur comme autorité chargée de l'exécution des décisions de création des régies. Les procès-verbaux de vérification du comptable n'ont révélé aucun dysfonctionnement majeur, que ce soit sur les conditions générales de fonctionnement ou d'ordre financier et comptable.

Toutefois, l'ordonnateur ne procède à aucun contrôle des régies et s'en remet exclusivement au comptable. Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article R. 1617-17 du CGCT, les régisseurs sont soumis aux vérifications « *du comptable public assignataire et de l'ordonnateur ou de leurs délégués auprès desquels ils sont placés* ». L'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics précise en outre que le contrôle sur place de l'ordonnateur ou de son délégué doit s'exercer selon les périodicités et modalités déterminées par ces autorités permettant de s'assurer du bon fonctionnement des régies. Les instructions de la direction des finances publiques n° 2012-12-7596 du 28 janvier 2013 relative à la sécurisation des régies et des dépenses du secteur public local et 2013-05-1118 du 5 juin 2013 relative aux consignes actualisées de contrôle des régies de recettes, aménagent sans l'abroger les dispositions de l'instruction n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 en prescrivant un contrôle tous les deux ans des régies « à risques » et tous les six ans des régies aux risques moins importants. Il incombe donc à l'ordonnateur d'exercer des contrôles réguliers, différents de ceux du comptable.

La chambre relève que les régies instituées par la commune ne font pas l'objet de contrôles réguliers par l'ordonnateur, en méconnaissance de l'article précité du CGCT.

Recommandation n° 5. : procéder à des contrôles réguliers sur pièces et sur place des régies d'avances et de recettes conformément à l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales et à l'instruction codificatrice n° 66-031-A-B-M du 21 avril 2006 **[non mise en œuvre].**

Dans sa réponse, le maire prend en compte cette observation et précise qu'il s'assurera de la formalisation en interne de contrôles administratifs et comptables des régies.

3 UNE SITUATION FINANCIÈRE TRÈS DÉGRADÉE ET UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE INQUIÉTANTE

Le budget principal regroupe 89,7 % des recettes et 90,8 % des dépenses de la commune en 2023. L'analyse de la situation financière se concentre donc sur ce budget qui rassemble l'essentiel des enjeux financiers de la collectivité.

Tableau n° 7 : dépenses et recettes par budget en 2023 – en €

	Dépenses de fonctionnement	Recettes de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Recettes d'investissement
Budget principal	2 822 131	3 070 289	911 624	820 134
BA Lotissement Agerria	0	0	0	0
BA Centre hébergement château Libarrenx	286 050	352 233	57 913	70 000
Total	**3 108 181**	**3 422 522**	**969 537**	**890 134**

Source : CRC d'après les comptes de gestion

3.1 Un budget principal fragile

3.1.1 Une évolution des charges et produits de gestion maîtrisée à ce stade

3.1.1.1 Des produits de gestion en légère progression

Entre 2019 et 2023, les produits de gestion ont progressé de 9,1 % (soit en variation annuelle moyenne de 2,2 %). Cette augmentation résulte principalement de la progression des ressources fiscales propres et des ressources institutionnelles.

Tableau n° 8 : évolution des produits de gestion

en €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	**2 737 066**	**2 742 974**	**2 748 041**	**2 992 377**	**2 987 191**	**2,2 %**
Ressources fiscales propres	1 285 541	1 305 147	1 292 136	1 318 673	1 427 676	2,7 %
Fiscalité reversée	690 057	756 901	723 479	742 245	710 206	0,7 %
Ressources d'exploitation	142 581	96 473	114 888	134 871	151 641	1,6 %
Ressources institutionnelles	618 886	584 453	617 538	796 588	697 667	3,0 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

S'agissant de la fiscalité, l'évolution des produits de la fiscalité a été affectée par les réformes concernant les impôts directs locaux.

À la suite de la suppression de la taxe d'habitation (TH) pour les résidences principales, la commune a récupéré, en 2021, la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), expliquant ainsi l'augmentation du taux communal de la TFPB. Un coefficient correcteur a été appliqué afin d'assurer la neutralité du transfert des recettes fiscales liée à cette réforme.

Au-delà de cette réforme, les taux communaux d'imposition ont progressé entre 2017 et 2019 et en 2021. En 2023, ils sont légèrement inférieurs à la moyenne départementale et à la moyenne de la strate.

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal[16] ou taux d'effort fiscal, qui traduit l'intensité de la pression fiscale communale (plus le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est supérieur à 1, plus la pression fiscale est forte), était de 0,92 pour Mauléon-Licharre en 2023 après des coefficients de l'ordre de 0,97 sur 2019 et 2020. La collectivité dispose donc d'une légère marge de manœuvre s'agissant des taxes sur le foncier qui lui permettent d'envisager une hausse de ses recettes, dans la mesure où sa pression fiscale est sensiblement inférieure à la moyenne de la strate. À cet égard, néanmoins, il peut être relevé que les ménages ont des revenus relativement modestes : 20 610 € en 2021 de revenu médian disponible par unité de consommation d'après l'Insee[17], alors qu'au niveau national, la moitié de la population avait un niveau de vie supérieur à 23 000 euros en 2021 avec un taux de pauvreté qui s'élevait à 15,3 %[18]. Par ailleurs, le taux de pauvreté des habitants de la commune s'établit à 16 %, au-dessus de la moyenne nationale à 14,5 %. Aussi, le revenu imposable par habitant s'élève en 2024 à 13 238 € selon la direction générale des collectivités locales, contre 16 791 € au niveau national.

Tableau n° 9 : évolution des taux de la fiscalité locale

En %	2019	2020	2021	2022	Moyenne de la strate en 2022	2023
*Taxe d'habitation**	12,14	12,14	12,14	12,14	13,76	12,14
Taxe foncière sur la propriété bâtie	18,09	18,09	31,56	31,56	36,41	31,56
Taxe foncière sur la propriété non bâtie	31,74	31,74	31,74	31,74	49,03	31,74

** sur les résidences secondaires à compter de 2021*
Source : comptes individuels des collectivités – ministère des finances

Dans ces conditions, la hausse des ressources fiscales s'explique exclusivement par la progression dynamique des bases fiscales. En effet, en 2021, par habitant, celles de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (223 €) étaient supérieures à celles de la strate (186 €), de même pour la TFPB (1 248 € contre 1 150 € pour la strate).

Tableau n° 10 : évolution des bases fiscales

En k€	2019	2020	2021	2022	Evol.
*Taxe d'habitation**	484	465	84	86	-82 %
Taxe foncière sur la propriété bâtie	726	760	1 122	1 154	+59 %
Taxe foncière sur la propriété non bâtie	7	7	7	7	-

** sur les résidences secondaires à compter de 2021*
Source : comptes individuels des collectivités– ministère des finances

En outre, du fait des faibles compétences transférées à l'intercommunalité, le montant de l'attribution de compensation a pour sa part très peu varié (+ 0,7 %) au cours de la période contrôlée.

[16] Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est le rapport entre les recettes fiscales et le potentiel fiscal communal. Le potentiel fiscal est déterminé par application aux bases communales des taxes directes locales du taux moyen national d'imposition.
[17] Insee, Comparateur de territoires, chiffres 2021.
[18] Insee, Principaux résultats sur les revenus et la pauvreté des ménages en 2021

Tableau n° 11 : attribution de compensation brute

En k€	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	684	717	717	736	704	0,7 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Parallèlement, le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de la commune a légèrement augmenté de 2,2 % par an en moyenne (+ 39 k€).

Les ressources d'exploitation (loyers, scolaire, culturel) sont stables sur la période sous revue et représentent 5 % des produits de gestion.

3.1.1.2 Une progression des charges en rythme annuel inférieure à la croissance des produits, mais qui demande une certaine vigilance

Après une baisse entre 2019 et 2020, les charges de gestion ont augmenté à partir de 2020, ce qui s'explique notamment par l'augmentation des charges de personnel. Cela étant, en moyenne annuelle sur 2019-2023, les charges de gestion ont progressé de 1,7 % contre 2,2 % pour les produits.

Tableau n° 12 : évolution des charges de gestion

en €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
Charges de gestion	**2 349 070**	**2 160 407**	**2 213 656**	**2 401 484**	**2 516 913**	**1,7 %**
Charges à caractère général	787 093	548 908	604 313	734 051	784 039	-0,1 %
+ Charges de personnel	1 208 300	1 234 678	1 242 232	1 355 100	1 432 910	4,4 %
+ Subventions de fonctionnement	237 962	244 553	207 540	162 442	152 881	-10,5 %
+ Autres charges de gestion	115 715	132 269	159 572	149 890	147 083	6,2 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les charges de personnel représentent 1,4 M€ en 2023 soit près de 57 % des charges de gestion. L'évolution de + 4,4 % des charges de personnel entre 2019 et 2023 s'explique à la marge par l'évolution des effectifs (+ 2) et surtout par le glissement vieillesse technicité (évolutions des carrières par avancements d'échelon et de grade et promotion interne) ainsi que les conséquences d'une remise à niveau du régime indemnitaire avec nivellement par le haut.

Après une forte baisse entre 2019 et 2020, les charges à caractère général ont augmenté sur la période sous revue pour revenir au niveau de 2019, soit 784 k€ en 2023. Les autres charges de gestion ont également progressé de 6,2 % sur la période.

3.1.2 Une capacité d'autofinancement insuffisante

3.1.2.1 Un excédent brut de fonctionnement en légère augmentation sur la période contrôlée

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) correspond à l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion. C'est la ressource fondamentale de la commune, indépendante des produits et charges financières et exceptionnelles.

L'effet combiné d'une augmentation des produits de gestion entre 2020 et 2023 (+ 8,9 %) inférieure à celle des charges de gestion (+ 17 %) est à l'origine d'une baisse de l'EBF sur cette période. Cela étant, en 2023, il atteint 470 k€, soit un niveau supérieur à 2019.

Le rapport entre l'EBF[19] et les produits de gestion est de 18 % en moyenne sur la période, soit 160 € par habitant contre 211 € pour les communes de même strate.

La variation au cours de la période doit conduire la commune à rester vigilante sur l'évolution de ses charges. La part des charges « rigides », sur lesquelles la commune a peu de marges de manœuvre (par exemple les rémunérations), a également augmenté, ce qui participe à renforcer les contraintes pesant à terme sur sa situation financière. Le ratio de rigidité[20] des charges structurelles est passé de 50,5 % en 2019 à 53 % en 2023, ce qui indique des marges de manœuvre limitées en termes de réduction des charges de fonctionnement.

Tableau n° 13 : excédent brut de fonctionnement – en €

en €	2019	2020	2021	2022	2023	*Variation En %*
Produits de gestion	**2 737 066**	**2 742 974**	**2 748 041**	**2 992 377**	**2 987 191**	***9,1***
Charges de gestion	**2 349 070**	**2 160 407**	**2 213 656**	**2 401 484**	**2 516 913**	***7,1***
Excédent brut de fonctionnement	**387 995**	**582 566**	**534 384**	**590 893**	**470 278**	***21,2***
en % des produits de gestion	*14,2 %*	*21,2 %*	*19,4 %*	*19,7 %*	*15,7 %*	
ratio produits / charges	*1,17*	*1,27*	*1,24*	*1,25*	*1,19*	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

3.1.2.2 Une capacité d'autofinancement nette négative en 2019 comme en 2023

Après déduction du résultat financier et des charges et produits exceptionnels, la capacité d'autofinancement (CAF) brute permet d'évaluer la capacité de la collectivité à financer, par son fonctionnement, ses opérations d'investissement (remboursements de dettes, dépenses d'équipement, etc.).

Avec des charges financières (charges d'intérêts des emprunts en cours et des lignes de trésorerie) de l'ordre de 125 k€ en moyenne sur la période, en 2023, la CAF brute atteint ainsi 103 € par habitant contre 200 € pour la strate, soit un niveau inférieur de presque du double.

[19] Excédent des produits courants de gestion sur les charges courantes de gestion et qui met en évidence le niveau des ressources que dégage le cycle de fonctionnement pour rembourser le capital de la dette.
[20] Ratio de rigidité = dépenses de personnel / dépenses réelles de fonctionnement.

Comme l'EBF, après une augmentation entre 2019 et 2020, la CAF brute décroît de 11 % en moyenne par an depuis 2020 pour atteindre 328 k€ en 2023, soit 11 % des produits de gestion. Cela étant, la CAF brute se situe en 2023 à un niveau supérieur à celui de 2019.

Tableau n° 14 : évolution de la capacité d'autofinancement – en €

en €	2019	2020	2021	2022	2023	*Var. annuelle moyenne*
Excédent brut de fonctionnement	**387 995**	**582 566**	**534 384**	**590 893**	**470 278**	***4,9%***
+/- Résultat financier	-136 514	-126 245	-117 027	-107 109	-141 723	
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	-3 581	1 296	-5 914	-14	-147	
= CAF brute	**247 900**	**457 617**	**411 444**	**483 771**	**328 407**	***7,3%***
en % des produits de gestion	*9,1 %*	*16,7 %*	*15,0 %*	*16,2 %*	*11,0 %*	
- Annuité en capital de la dette	438 790	459 414	487 686	413 012	475 655	
= CAF nette ou disponible (C)	**-190 890**	**-1 797**	**-76 242**	**70 759**	**-147 247**	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Si la CAF brute connaît une augmentation annuelle moyenne de 7,3 % sur la période, elle varie fortement, avec des baisses sensibles en 2021 et 2023 par rapport à 2020. Conjuguée à des remboursements de la dette qui se stabilisent autour de 455 000 € en moyenne par an, cette situation concourt à une CAF nette négative sur presque toute la période à hauteur de - 69 083,40 € par an, excepté en 2022. Dans ce contexte, l'évolution constante du montant du remboursement en capital de la dette (+ 2 % en variation moyenne annuelle), est un indicateur d'alerte témoignant à court terme d'un risque d'insolvabilité. Celui-ci est déjà visible avec l'utilisation massive des lignes de trésorerie (cf. partie 3.4.4 - Le recours accru à des lignes de trésorerie).

La chambre constate une situation financière difficile sur la période, avec un fonctionnement qui n'a pas permis de dégager un autofinancement cumulé suffisant (- 345 417 € de CAF nette cumulée) pour de nouveaux investissements, ni de couvrir le remboursement des emprunts souscrits pour les investissements passés.

3.1.3 Des investissements essentiellement financés par le recours à l'emprunt

Sur le budget principal, la commune de Mauléon-Licharre a réalisé 3,4 M€ de dépenses d'équipement entre 2019 et 2023, correspondant à une dépense annuelle de 683 375 €. Après un niveau d'investissement relativement soutenu entre 2019 et 2021, elle a diminué son rythme d'investissement à partir de 2022.

L'année 2021 correspond à l'annuité où le niveau d'investissement est le plus important, soit 1,2 M€, dont 971 189 € concernent la transformation du revêtement du terrain de foot en gazon synthétique.

Tableau n° 15 : opérations d'équipements de Mauléon-Licharre entre 2019 et 2023 – en €

en €	2019	2020	2021	2022	2023
Acquisition matériel mobilier	231 628	48 182	90 331	66 942	30 974
Gros travaux bâtiments communaux	119 600	226 15	66 507	40 992	43 202
Voirie rurale	298 153	298 529	106 862	99 768	266 724
Château Fort	179 678	-	-		935
Terrain synthétique		72 444	971 189	307	-
Travaux liés aux Intempéries			-		
Petites villes de demain				29 820	40 529
Total	**829 059**	**645 313**	**1 234 888**	**237 830**	**382 364**

Source : CRC d'après les comptes administratifs de la commune de Mauléon-Licharre

La dégradation des performances annuelles du budget principal limite l'autofinancement disponible. Excepté en 2022, en raison d'une CAF nette négative, près de la moitié du financement (1,7 M€) est apporté par des recettes d'investissement (hors emprunt) majoritairement composées de subventions d'investissement reçues (873 436 €, 51 %) et du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (636 333 €, 37 %). Le solde des recettes correspond aux produits de cessions (139 522 €).

S'agissant de la transformation du revêtement du terrain de foot pour un coût global de 1 043 940 €, la commune a perçu 709 023 € de subventions (soit 68 %), dont 266 364 € en provenance de l'État (dotation de soutien à l'investissement local, DSIL, et DETR).

Tableau n° 16 : financement des investissement – en €

en €	2019	2020	2021	2022	2023	*Cumul sur les années*
CAF brute	**247 900**	**457 617**	**411 444**	**483 771**	**328 407**	***1 929 140***
- Annuité en capital de la dette	438 790	459 414	487 686	413 012	475 655	*2 274 556*
= CAF nette ou disponible (C)	**-190 890**	**-1 797**	**-76 242**	**70 759**	**-147 247**	***-345 417***
Taxe d'aménagement	0	2 133	7 196	8 179	7 630	*25 139*
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	114 820	135 966	108 095	203 449	74 003	*636 333*
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	52 720	226 224	444 676	154 304	-4 488	*873 436*
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	16 554	0	0	0	19 927	*36 481*
+ Produits de cession	8 160	2 150	35 510	81 256	12 446	*139 522*
+ Autres recettes	2 624	3 557	0	0	0	*6 182*
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**194 879**	**370 030**	**595 478**	**447 187**	**109 517**	***1 717 092***
= Financement propre disponible (C+D)	**3 989**	**368 233**	**519 236**	**517 947**	**-37 730**	***1 371 675***
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	*0,5%*	*56,3%*	*41,1%*	*206,2%*	*-9,0%*	
- Dépenses d'équipement	827 610	653 705	1 264 528	251 176	419 853	*3 416 873*
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	0	0	5 519	4 992	*10 511*
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	19 655	0	-5 519	-4 992	*9 144*
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	2 000	*2 000*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**-823 621**	**-305 127**	**-745 292**	**266 771**	**-459 583**	***-2 066 853***
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	-13 090	13 090	0	0	*0*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**-823 621**	**-318 217**	**-732 202**	**266 771**	**-459 583**	***-2 066 853***
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	400 000	550 000	320 636	220 000	350 000	*1 840 636*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-423 621	231 783	-411 566	486 771	-109 583	*-226 217*

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Avec un financement propre disponible cumulé de 1,4 M€ sur toute la période, le besoin résiduel de financement cumulé est de 2,1 M€, couvert par le recours à l'emprunt (montant cumulé de 1,8 M€ de 2019 à 2023) et la mobilisation du fonds de roulement net global (226 217 €).

La mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement formalisé (PPI) permettrait de donner aux élus une vision plus prospective des principaux projets d'investissement, faciliterait le phasage des dépenses et des recettes, améliorerait les arbitrages entre fiscalité et emprunt et permettrait ainsi de s'assurer de la soutenabilité des projets d'équipements au regard des ressources de la commune.

Exemple d'investissement important début 2024 : la rénovation de la place de la Haute-ville

Cette opération s'inscrit dans le cadre de l'action de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et vise à redynamiser les centres bourgs à l'aide du programme Petites villes de demain (PVD). Le maire de la commune a inauguré le 8 juin 2024 la fin de la première tranche des travaux[21].

Source : annexe à la convention valant opération de revitalisation du territoire pour Mauléon-Licharre, 2022

Au terme des informations financières et comptables auxquelles la chambre régionale des comptes a eu accès, la commune a :

- approuvé par délibération du 30 mars 2023 la création d'une autorisation de programme à hauteur de 1 940 000 € modifiée par délibération du 30 novembre 2023 à 1 721 089 € ;
- mandaté sur l'opération d'équipement « Petites villes de demain » en 2022-2023 la somme de 70 349 € ;
- voté au budget primitif 2024 une proposition nouvelle de l'ordre de 1 685 000 € et a estimé les subventions d'investissement à 1 063 200 € dont les principaux financeurs seraient l'État, la CAPB, la région, le département 64 et autres (AEAG : Agence de l'eau Adour-Garonne) ;
- le solde de 551 451 € serait financé par un emprunt souscrit auprès de la banque des territoires pour 600 000 € (prêt faisant partie de l'accompagnement dans le cadre du programme Petites villes de demain).

[21] *Sud-Ouest*, « Mauléon-Licharre : la place de la Haute-ville inaugurée pendant les fêtes », 17 juin 2024.

3.1.4 Une situation bilantielle contrainte

3.1.4.1 Un endettement significatif

L'encours de la dette du budget principal au 31 décembre a augmenté de 8 % entre 2019 et 2023, passant de 4 004 922 € à 4 327 226 € et demeure donc élevé comparativement aux communes de la même strate démographique (1 357 € par habitant, contre 669 € au niveau national, en 2023). En effet, au 31 décembre 2023, l'encours représente 145 % des produits de fonctionnement contre 80 % pour les communes comparables. Rapporté à la population, cet endettement est également supérieur de 88 % en moyenne sur la période à la moyenne de la strate. Ainsi, la commune demeure fortement endettée dans la mesure où elle est contrainte de souscrire des emprunts afin de compenser la faiblesse de son épargne nette.

La commune a emprunté toutes les années entre 2019 et 2023, pour un total de 2 M€, portant l'encours de dette tous budgets consolidés à 4,4 M€.

Au 31 décembre 2023, s'agissant uniquement du budget principal, la commune dispose de près d'une vingtaine d'emprunts en cours, pour un total de 4,3 M€[22], dont le transfert de l'encours de dette du budget annexe clôturé « Eco-auberge du château de Libarrenx » pour un montant de 717 434 €, justifiant l'augmentation importante entre 2022 et 2023.

Par ailleurs, si la commune de Mauléon-Licharre consacrait l'intégralité de sa CAF brute au seul remboursement de sa dette consolidée, déduction faite de sa trésorerie et sans recourir à de nouveaux emprunts, il lui faudrait environ 13,4 années en 2023 pour se désendetter. Le niveau inquiétant de cet indicateur est notamment dû à l'intégration de l'encours de la dette du budget annexe clôturé fin 2022. Ce niveau élevé de l'endettement, combiné à une dégradation de la capacité d'autofinancement, a en effet nettement dégradé l'indicateur, qui était toutefois déjà supérieur à 16 années en 2019 et encore proche des 10 années en 2021.

Si à ce niveau d'endettement étaient intégrées les lignes de trésorerie (cf. 3.1.4.5 - Le recours accru à des lignes de trésorerie), l'endettement réel serait de près de 5 M€ et il aurait alors fallu en 2023 un peu plus de 15 années pour se désendetter.

[22] Encours de dette du budget principal au 31 décembre 2023.

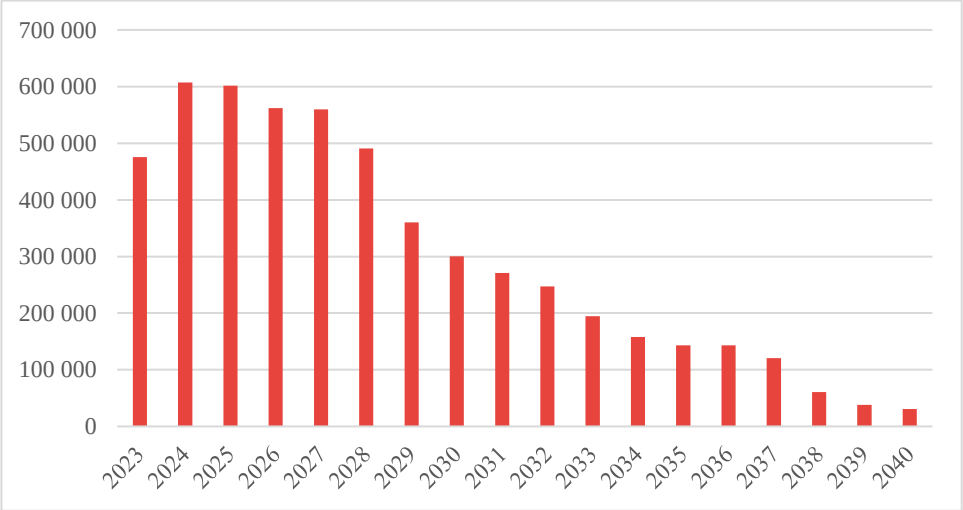
Tableau n° 17 : évolution de l'encours de la dette – en €

en €	*2019*	*2020*	*2021*	*2022*	*2023*	*Var. annuelle moyenne*
Encours de dettes du BP au 1er janvier	*4 043 712*	*4 004 922*	*4 095 508*	*3 928 459*	*3 735 447*	*-2,0 %*
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	*438 790*	*459 414*	*487 686*	*413 012*	*475 655*	*2,0 %*
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	*0*	*0*	*0*	*0*	*717 434*	
+ Nouveaux emprunts	*400 000*	*550 000*	*320 636*	*220 000*	*350 000*	*-3,3 %*
= Encours de dette du BP au 31 décembre	***4 004 922***	***4 095 508***	***3 928 459***	***3 735 447***	***4 327 226***	*2,0 %*
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA	*167 688*	*371 257*	*-20 955*	*462 829*	*421 195*	*25,9 %*
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	***3 837 234***	***3 724 252***	***3 949 414***	***3 272 617***	***3 906 031***	*0,4 %*
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	***16,2***	***9,0***	***9,6***	***7,7***	***13,2***	

Nota : BP : budget principal / BA : budgets annexes / CAF : capacité d'autofinancement
Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tous les emprunts souscrit par la commune sont classés A1 selon la charte Gissler[23] et ne présentent donc pas de taux d'intérêts à index complexe. Ils viendront à échéance en 2040.

Tableau n° 18 : profil d'extinction de la dette à partir de 2024



Source : CRC d'après les données de la collectivité

[23] Cette charte de bonne conduite, signée en 2010 entre le secteur bancaire et les collectivités territoriales, favorise une meilleure compréhension des risques liés aux emprunts de ces dernières selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit le risque lié à l'indice servant au calcul de la formule du prêt, la lettre (de A à E) exprimant le risque attaché à la complexité de la formule de calcul des intérêts.

Avec un nouvel emprunt en 2023, le profil d'extinction de la dette montre que l'annuité va augmenter jusqu'en 2024 (+ 28 %). Une baisse significative (- 51 %) devrait intervenir en 2030, permettant ainsi à la commune de retrouver des marges de manœuvre en matière d'endettement, sous réserve que la collectivité ne souscrive pas de nouvel emprunt. Or, ce n'est pas le cas puisqu'en 2024 la commune prévoit d'en souscrire un pour 740 000 €.

La commune ne dispose pas d'une stratégie de financement formalisée au sens où son objectif est de maintenir un taux d'endettement soutenable tout en réalisant des investissements nécessaires, mais sans planification ni vision à moyen-long terme s'agissant de la pérennité de ses financements et de la soutenabilité de la dette.

En même temps, la commune bénéficie de conditions favorables s'agissant de certains projets. La Banque des Territoires se distingue en effet en proposant, dans le cadre du programme « Petites villes de demain », un emprunt à taux variable relativement avantageux, basé sur le taux du livret A majoré de 0,60 %. En comparaison, les taux fixes offerts sur le marché se situent actuellement entre 3,80 % et 3,90 %.

La marge de manœuvre financière de la commune reste toutefois très limitée, réduisant ainsi sa capacité à optimiser ses conditions de financement.

3.1.4.2 Un fonds de roulement instable

Le fonds de roulement (FDR) correspond à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (les dotations et réserves, les subventions, les emprunts) et les immobilisations (les investissements réalisés et en cours de réalisation). Le fonds de roulement net global (FRNG) représente la partie des ressources stables qui n'a pas été consacrée à des emplois stables et qui doit aider à faire face au besoin en fonds de roulement (BFR). Il mesure la capacité de la commune à financer son cycle d'exploitation par des ressources stables, pour compenser le décalage entre encaissement des recettes et paiement des dépenses.

Le fonds de roulement de la commune de Mauléon-Licharre est de 473 K€ en moyenne annuelle sur la période examinée. Instable sur la période, il enregistre ses plus hauts niveaux en 2020 et 2022, avec un effondrement en 2021 (182 k€). Le fonds de roulement constitue un moyen de financement durable. Ce niveau très faible au 31 décembre 2021, correspondant à 57 € par habitant contre 462 € pour la moyenne des communes de la strate, réduit drastiquement la capacité de la commune à financer ses opérations d'équipement à court, moyen, et long termes. Au 31 décembre 2023 il équivaut à 175 € par habitant, ce qui reste faible.

Correspondant, respectivement à 53, 95, 29, 97 et 77 jours de charges courantes en 2019, 2020, 2021,2022 et 2023, le fonds de roulement n'a pas permis de couvrir le besoin en fonds de roulement (BFR). Ce ratio résulte du décalage entre le paiement des dépenses courantes et l'encaissement des recettes courantes. Inférieur aux BFR de 2019 à 2022 il n'a pu assurer la trésorerie de la collectivité générant ainsi un besoin de trésorerie.

Malgré des dépenses d'équipement en deçà de la moyenne de la strate, la commune a dû, compte tenu d'un niveau d'autofinancement insuffisant, mobiliser son fonds de roulement pour les financer. Cet effort s'est traduit par une mobilisation brute de 945 k€ (424 k€ en 2019, 412 k€ en 2021 et 110 k€ en 2023) et nette de 226 k€ compte tenu des reconstitutions observées en 2020 (232 k€) et en 2022 (486 k€).

3.1.4.3 Un besoin en fonds de roulement sollicité par des comptes de rattachement

Le besoin en fonds de roulement (BFR) correspond à la différence entre l'actif circulant (l'ensemble des créances et des stocks) et le passif circulant (les dettes à court terme : dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales, etc.). Une créance constatée, mais pas encore encaissée, entraîne un besoin de financement. À l'inverse, une dette pas encore payée vient diminuer ce besoin de financement. Le BFR traduit le décalage entre perception de recettes et paiement de dépenses.

Le BFR de la commune de Mauléon-Licharre, s'élevant à 496 k€ en 2019, 726 k€ en 2020, 691 k€ en 2021, 800 k€ en 2022 et 449 k€ en 2023, correspond respectivement à 73, 116, 108, 116 et 62 jours de charges courantes. Grâce à un niveau peu élevé en fin 2023, son financement est couvert par le fonds de roulement.

La couverture des besoins des budgets annexes, via les comptes de rattachement au budget principal, pèse sur son besoin en fonds de roulement et absorbe en moyenne 440 k€ par an. Pour l'année 2023, 310 k€ bénéficient au budget annexe « lotissement Agerria à Mauléon ».

3.1.4.4 Un recours accru à des lignes de trésorerie synonyme de profondes difficultés financières

Les lignes de trésorerie ont été créées de manière empirique pour faciliter la gestion de l'encaisse des collectivités locales. Conformément à la circulaire interministérielle « Intérieur Finances » du 22 février 1989[24], consacrée aux concours financiers à court terme aux collectivités locales et à leurs établissements publics, les lignes de trésorerie prennent la forme d'ouverture permanente de trésorerie ou d'avance de trésorerie. La technique est assimilée aux découverts bancaires et équivaut à un droit de tirage permanent auprès d'un établissement de crédit. Dans la limite d'un plafond fixé par un contrat, la collectivité locale peut tirer des fonds lorsqu'elle le souhaite en une ou plusieurs fois. Au total, l'objectif des lignes de trésorerie est de permettre à une collectivité d'absorber les fluctuations inévitables de l'actif à court terme.

Dans le cas de Mauléon-Licharre, la trésorerie nette du budget principal, correspondant à la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement, est négative de 2019 à 2022 (- 135 k€, - 132 k€, - 508 k€, - 131 k€), et affiche un niveau positif en 2023 (+ 111 k€).

[24] 22 février 1989, circulaire NOR/INT/B/89/00071/C, prise sous le timbre conjoint des deux ministères de tutelle des collectivités locales, finances et intérieur, qui légalise et définit l'emploi des « *concours financiers à court terme offerts aux collectivités locales et à leurs établissements publics* ».

Tableau n° 19 : l'évolution de le trésorerie nette au 31 décembre è en €

en €	2019	2020	2021	2022	2023	*Var. annuelle moyenne*
Fonds de roulement net global	360 789	593 458	181 892	668 662	559 589	*11,6 %*
- Besoin en fonds de roulement global	495 727	725 520	690 791	799 854	448 464	*-2,5 %*
=Trésorerie nette	**-134 938**	**-132 062**	**-508 900**	**-131 192**	**111 125**	
en nombre de jours de charges courantes	*-19,8*	*-21,1*	*-79,7*	*-19,1*	*15,3*	
dont trésorerie active	*165 062*	*617 938*	*451 100*	*798 808*	*741 125*	*45,6 %*
dont trésorerie passive	*300 000*	*750 000*	*960 000*	*930 000*	*630 000*	*20,4 %*

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Pour faire face à cette situation et combler son besoin en fonds de roulement, la commune de Mauléon-Licharre a eu recourt chaque année à des lignes de trésorerie pour financer son cycle de fonctionnement et palier aux risques externes (182 000 € d'impayés de la SEML Agerria, 279 000 € de loyers impayés du château de Libarrenx et 310 000 € de passif sur le budget annexe « lotissement Agerria »).

La commune a ainsi souscrit des lignes de trésorerie de 2019 à 2023. Elle a utilisé intégralement chaque année le montant de ces lignes de trésorerie. Si l'ouverture de lignes de trésorerie est un acte de gestion auquel une collectivité peut recourir, il n'en reste pas moins que son utilisation systématique, pérenne et en hausse volumétrique, témoigne, dans le cas de la commune, d'un rythme d'encaissement insuffisant de recettes pour couvrir les dépenses courantes. Cette utilisation apparaît ainsi comme le moyen de financement ordinaire de ses dépenses.

Tableau n° 20 : lignes de trésorerie de 2019 à 2023 – en €

	2019	2020	2021	2022	2023
c/51 931-Lignes de crédit de trésorerie	300 000	750 000	1 190 000	930 000	630 000

Source : CRC d'après les comptes de gestion – crédit des opérations non-budgétaires

Pour 2019 le compte de trésorerie a été soldé en 2020, en 2020 une ligne de 750 000 € a été ouverte et soldée en 2021, en 2021 une ligne de 1 190 000 € a été ouverte dont 230 000 € ont été soldés en 2021. Ce reliquat a été soldé en 2022. En 2022, une nouvelle ligne de 930 000 € a également été ouverte et soldée en 2023. Pour 2023, une ligne de 630 000 € reste à solder.

Les décalages dans l'annulation des lignes de trésorerie lors de l'exercice suivant font état de lignes de trésorerie non soldées qui peuvent être qualifiées d'emprunt pérenne. En effet, même en étant remboursé, le crédit de trésorerie tend à devenir permanent et peut être assimilé à un financement à moyen, voire long terme. Il n'est plus un élément ponctuel d'ajustement de trésorerie. C'est pourquoi les établissements prêteurs poussent généralement à la transformation des lignes de trésorerie en crédits à long terme.

L'accès à des lignes de trésorerie n'étant jamais définitivement acquis, la commune s'expose au risque de refus d'un établissement bancaire et fragilise sa situation financière. Aussi,

lorsque des collectivités financent des besoins permanents ou ne considèrent plus la ligne de trésorerie comme un simple instrument d'appoint, la situation apparait comme très fragile.

La chambre souligne que les lignes de trésorerie n'ont pas vocation à financer l'investissement et ne sont pas des ressources budgétaires. Elles ne doivent financer que le décalage temporaire dans le temps entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes. Une ligne de crédit de trésorerie permanente et récurrente peut être une manière de contourner le recours à l'emprunt et pourrait être analysée comme un manque de transparence vis-à-vis de l'organe délibérant sur la situation financière de la commune.

Dans un souci de bonne gestion, lorsque la durée des lignes de trésorerie excède la notion de « décalage temporaire » et en tout cas de « court terme » (moins d'un an au sens du plan comptable général), la ligne de trésorerie doit être consolidée par la commune. La consolidation automatique d'une ligne de trésorerie est toutefois prohibée et elle requiert une délibération préalable de l'assemblée délibérante et un contrat d'emprunt ou un avenant au contrat initial.

3.1.4.5 Un délai global de paiement en amélioration, mais des interrogations s'agissant des intérêts moratoires

Le délai global de paiement (DGP), fixé par l'article R. 2192-10 du code de la commande publique (CCP) et par l'article 12 du décret modifié n° 2013-269[25], est de 30 jours répartis en 20 jours pour l'ordonnateur et 10 jours pour le comptable. Le dépassement du délai global de paiement déclenche automatiquement des intérêts moratoires (article R. 2192-32 du CCP), assortis d'une indemnité forfaitaire de recouvrement de 40 € (article D. 2192-35 du même code). L'article R. 2192-36 du code précité prévoit que : « *Les intérêts moratoires et l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement sont payés dans un délai de quarante-cinq jours suivant la mise en paiement du principal* ».

Le DGP est très supérieur au plafond règlementaire de 30 jours de 2019 à 2021 avant de s'établir à 16 jours en 2023. Cette nette amélioration est liée à la mise en place d'un mandatement régulier par l'ordonnateur qui a permis de faire passer le délai de mandatement de près de 30 jours en 2021 à 13 jours en 2023. Le délai de traitement des mandats par le comptable public se situe en moyenne à trois jours et celui imparti à la commune diminue de 30 jours à 13 jours.

[25] Décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

Tableau n° 21 : les délais de paiement moyen

En jours	2019	2020	2021	2022	2023
Délai de paiement de l'ordonnateur	29,45	35,51	29,57	19,79	12,76
Délai de paiement du comptable	5,54	8,53	2,59	2,59	3,61
Délai global de paiement	34,99	44,04	32,16	22,37	16,37
Part des mandats payés avec date d'échéance (en nombre)	6,38 %	11,94 %	60,28 %	60,59 %	59,57 %

N.C : non connu
Source : CRC d'après les données transmises par le SGC de Hasparren

Au cours de la période sous revue, la commune ne s'est acquittée d'aucun intérêt moratoire alors que le DGP était supérieur à 30 jours jusqu'en 2021. Or, l'article L. 3133-13 du CCP impose le versement automatique d'intérêts moratoires dès le lendemain de l'expiration de ce délai.

La chambre régionale relève que l'absence d'un dispositif par la commune pour suivre voire indemniser ses créanciers en cas de retard de paiement l'expose à un double risque sur le plan règlementaire ainsi que sur la gestion de sa trésorerie. Par ailleurs, l'amélioration du délai moyen de paiement ne signifie pas une absence totale de dépassement.

La chambre rappelle que le comptable public dispose d'une faculté d'alerter le préfet, en vue du mandatement d'office des intérêts moratoires (article L. 1612-18 du CGCT).

3.2 Le budget annexe « centre d'hébergement du château de Libarrenx »

3.2.1 Une délégation de service public de 2010 à 2022

Le principe d'une délégation de service public (DSP) a été retenu en 2007 pour la gestion du château de Libarrenx. Un contrat d'affermage en date du 13 décembre 2010 a délégué la gestion du centre d'hébergement du château de Libarrenx à l'association du château de Libarrenx. Par délibération du 18 décembre 2017, l'assemblée délibérante s'est prononcée en faveur du principe d'un renouvellement de ce contrat et de la gestion confiée à un prestataire extérieur par DSP. La procédure de consultation mise en œuvre s'est soldée par une absence d'offre. La délibération du 10 décembre 2018 a approuvé le lancement d'une nouvelle procédure de DSP pour une durée de trois années au lieu de sept années, la redevance mensuelle a été abaissée à 3 000 € (le montant initial de la redevance était de 5 000 €), ce montant étant susceptible d'être revu à la marge (maxi 10 % en plus ou en moins) en fonction des négociations et notamment des projets des candidats. La procédure s'est soldée par la réception d'une offre de la Ligue d'enseignement des Pyrénées-Atlantiques avec qui a été conclu un contrat de DSP le 4 avril 2019 pour trois ans à compter du 1er avril 2019 et pour une redevance mensuelle de 2 800 €.

Le contrat de concession indique que « *le titulaire transmettra à la commune chaque année, avant le 1er juin, un compte rendu annuel qui comportera des données comptables […] et des données de qualité du service* », ce qui n'a pas été le cas.

3.2.2 Une gestion reprise en régie directe, à compter du 1er avril 2022

Le budget annexe « Eco-auberge du château de Libarrenx » a été créé en 2010 et relevait de l'instruction budgétaire et comptable M14. Selon l'ordonnateur, cette forme de gestion n'a jamais permis de satisfaire les attentes des usagers ni celles du projet communal. L'impact du budget du château de Libarrenx sur le budget principal a également amené la municipalité à réfléchir à une reprise de l'exploitation du service en régie. Le conseil municipal a donc approuvé la création d'une régie à autonomie financière pour l'exploitation du centre d'hébergement du château de Libarrenx à compter du 1er avril 2022 et la clôture du budget « Eco-Auberge de Libarrenx » au 31 décembre 2022. Il a été décidé également de transférer les résultats de clôture au budget principal de la commune après approbation du compte administratif et du compte de gestion 2022 et la réintégration de l'actif et du passif du budget annexe dans le budget principal (soit un transfert de l'encours de dette de 717 434 € et de l'excédent de clôture de 509,66 €).

Lors de sa création, la commune a accordé à la régie « centre d'hébergement du château de Libarrenx » une avance remboursable de 70 000 € sur un an. La commune a décidé également de contracter le 8 juin 2023 un emprunt auprès de la Caisse d'Épargne Aquitaine-Poitou-Charentes d'un montant de 70 000 €, sur 10 ans. Enfin, par délibération du 26 septembre 2023, pour tenir compte du besoin de fonds de roulement de ce budget le conseil municipal a décidé d'attribuer une deuxième avance remboursable d'un montant de 40 000 € et de fixer la date limite de remboursement au 25 septembre 2024.

Du fait d'un faible niveau d'investissement, la gestion de la régie est essentiellement retracée dans la section d'exploitation avec, en 2023, 351 382 € de produits et 285 936 € de charges.

Avec l'augmentation des produits des prestations de services et des ventes de produits finis et intermédiaires entre 2022 et 2023, ce budget annexe dégage, en 2023, un excédent brut d'exploitation de 66 787 € et, par suite, a résorbé le déficit antérieur (- 11 522,11 €, fin 2022).

3.3 Le budget annexe « lotissement d'Agerria à Mauléon » : l'enjeu du dernier lot à céder

Les communes sont amenées à effectuer des opérations de viabilisation de terrains qui leur appartiennent ou qu'elles acquièrent à cet effet.

Ces biens, destinés à la vente, n'ont pas à être intégrés durablement dans le patrimoine de la collectivité. Aussi les opérations correspondantes sont-elles décrites dans une comptabilité de stocks spécifique tenue selon le système de l'inventaire intermittent ou d'un inventaire permanent simplifié. L'obligation de tenir une comptabilité de stocks pour ces opérations est applicable à l'ensemble des communes. Les opérations d'aménagement de terrains assujetties à la T.V.A. peuvent donner lieu à la création d'un budget annexe.

Par délibération du 21 novembre 2011, la commune a décidé la création du budget annexe « lotissement Agerria ». Il s'agit d'un lotissement communal de 12 lots d'une surface totale de 15 364 m^2 qui a été viabilisée (situé rue René Coty à Mauléon-Licharre).

Fin 2023, ce budget présentait des stocks de terrains aménagés de 310 070 €. À ce jour, seuls 11 des 12 lots ont été vendus. Ce budget ne retrace plus aucune recette annuelle depuis

plusieurs années. L'emprunt de 296 715 € souscrit en 2016 et 2021 a été intégralement remboursé en 2022.

Tableau n° 22 : caractéristiques du lotissement Agerria

Date de création	Surface totale m² (1)	Surface totale m2 hors espaces publics	Nombres de lots	Nombre de lots et m² vendus au 30-04-24	Nombre de lots et m² restant à vendre
2012	15 364 m²	10 183 m²	12	11	1

(1) lots aménagés et espaces publics (voirie)
Source : commune

Cette opération de lotissement communal présentait au 31 décembre 2023 un résultat déficitaire de 310 070 €, dont l'apurement pèse depuis plusieurs années sur les capacités financières de la commune.

4 LES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Une organisation du temps de travail à revoir

4.1.1 Une durée annuelle du temps de travail non conforme à l'obligation légale

Les règles en la matière sont fixées principalement par l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (codifié depuis le 1er mars 2022 à l'article L. 611-2 du code général de la fonction publique, CGFP) et par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, qui renvoie sur plusieurs aspects au décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État. Ces règles prévoient que l'horaire annuel de travail est de 1 607 heures (dont sept heures issues de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 qui a institué une journée de solidarité en vue d'assurer le financement des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées).

Le dernier alinéa de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, introduit par l'article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, prévoyait que : *« (…) / les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 (…) peuvent être maintenus (…) par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail »*. Cependant, en application de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, ce dernier alinéa a été abrogé pour les communes le 1er janvier 2022, après le renouvellement général de leurs assemblées délibérantes en 2020.

Or, malgré cette échéance, la commune de Mauléon-Licharre ne respecte toujours pas la règlementation.

La collectivité octroie en effet à ses agents 25 jours légaux de congés annuels, ainsi que deux jours supplémentaires dits « jours exceptionnels ou jours du maire ». Il en ressort que les agents municipaux bénéficient de deux jours de congés excédentaires et travaillent donc 1 582 heures par an, auxquelles il convient de rajouter sept heures au titre de la journée de solidarité, soit 1 589 heures, soit un écart de 18 heures par rapport à la durée annuelle légale fixée à 1 607 heures.

Le respect de la durée légale du temps de travail, fixée depuis la loi précitée du 30 juin 2004 à 1 607 heures, impose que le conseil municipal délibère très rapidement sur les cycles de travail en conformité avec les textes qui régissent le temps de travail, et notamment les dispositions de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019. La disposition du règlement communal portant gestion du temps de travail relative à la durée du temps de travail est donc à abroger sans délai en application de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration[26].

Recommandation n° 6. : abroger, sur le fondement de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, la disposition du règlement communal portant gestion du temps de travail relative à la durée du temps de travail et adopter la délibération organisant la durée annuelle du travail en conformité avec les dispositions de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique **[non mise en œuvre].**

En réponse, le maire en fonctions a indiqué assumer cette dérogation au principe de la durée légale du temps de travail fixée à 1 607 heures annuelles et pour lequel il n'a fait que perpétuer une organisation ancienne qu'il qualifie d'*« avantage acquis »*. La chambre maintient sa recommandation et invite la commune à mettre fin à l'octroi des deux journées « du maire » qui ne repose sur aucun fondement juridique, afin de respecter la durée du travail de 1 607 heures par an et par agent et, ainsi, de se conformer aux dispositions légales en vigueur.

4.1.2 Une gestion irrégulière des heures supplémentaires

L'article 4 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires définit les heures supplémentaires comme « *les heures effectuées à la demande du chef de service dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail* ».

Les cycles de travail constatés étant inférieurs à la durée du travail légale (cf. partie 4.1.1), la chambre conclut à la comptabilisation irrégulière des heures supplémentaires. En effet, même

[26] L'article L. 243-2 du code du code des relations entre le public et l'administration dispose que : « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édiction ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé. / L'administration est tenue d'abroger expressément un acte non réglementaire non créateur de droits devenu illégal ou sans objet en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édiction, sauf à ce que l'illégalité ait cessé* ».

si les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) sont en l'espèce maîtrisées, puisqu'elles représentent moins de 1 % des charges de personnel, une partie d'entre elles, à partir de la 1 589ème heure travaillée, est comptabilisée irrégulièrement.

Tableau n° 23 : montant d'IHTS versées par la ville de Mauléon-Licharre à ses agents - en €

en €	2019	2020	2021	2022	2023
+ Charges de personnel	1 208 300	1 234 678	1 242 232	1 355 100	1 432 910
IHTS versés		1 382	3 994	1 573	1 633
Part IHTS /charges de personnel		0,1 %	0,3 %	0,1 %	0,1 %

Source : commune

Au surplus, la chambre rappelle qu'au terme de l'article 2 du décret susmentionné :

- seuls les fonctionnaires de catégorie B et C et les agents contractuels peuvent bénéficier d'heures supplémentaires ;
- les employeurs ont l'obligation de mettre en œuvre des moyens de contrôles automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies, faute de quoi les IHTS ne peuvent être versées. À cet égard, seules deux exceptions existent : lorsque le versement d'IHTS concerne moins de dix agents, ou lorsque les agents exercent leurs activités en dehors des locaux de rattachement.

Enfin, l'article 6 du décret modifié prévoit, hors circonstances exceptionnelles, que : « *Le nombre des heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le présent décret ne peuvent dépasser un contingent mensuel de 25 heures* ».

Par ailleurs, la délibération du 31 mars 2004 cite les IHTS sans plus de précision que : « *Il* [le maire] *propose d'adopter le décret relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires pour permettre le versement à l'ensemble du personnel en tant que de besoin (…)* ». Or, l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que : « *l'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement fixe, dans les limites prévues à l'article 1er, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements. L'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (…)* ».

La chambre constate qu'en l'absence d'une délibération définissant la nature et les conditions d'attribution telles que prévues à l'article 2 susvisé, la délibération est irrégulière. En effet, il est de jurisprudence constante qu'une délibération imprécise en la matière est irrégulière (Conseil d'État, 3 août 2021, n° 436208, *commune de Commentry*). À défaut d'une délibération précise « *fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires* », conformément à l'article 2 du décret précité, et d'une décision justifiant le dépassement du contingent mensuel autorisé de 25 heures, à chaque fois, l'ordonnateur s'expose à ce que le comptable public suspende le versement de ces sommes, comme le prévoient les articles L. 131-7 du code des juridictions financières, 38 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 et D. 1617-19 du CGCT.

En conclusion, l'ordonnateur doit faire délibérer le conseil municipal au regard des dispositions ci-dessus rappelées.

4.1.3 Une hausse de l'absentéisme à mieux surveiller

En ce qui concerne l'absentéisme les données du tableau suivant montrent que :

- le nombre de jours calendaires d'absence pour maladie ordinaire de l'ensemble des agents est passé de 13 en 2019 à 23 en 2023 ;
- le nombre de jours calendaires d'absence « compressibles» (c'est-à-dire maladies ordinaires et accidents du travail), sur lesquels doit s'exercer en priorité l'action de la collectivité, est passé pour l'ensemble des agents de 14 en 2019 à 31 en 2023 ;
- il n'est pas constaté d'absence de longue/grave maladie ;
- le nombre total de jours calendaires d'absence pour raisons médicales s'établissait donc, pour l'ensemble des agents, à 14 en 2019, 12 en 2021, 9 en 2022 et 31 en 2023.

Tableau n° 24 : l'évolution des absences de 2019 à 2023 (données en jours calendaires)

Nombre de jours d'absences et motifs	2019		2020		2021		2022		2023	
	Tit.	NT	Tit.	NT	Tit.	NT	Tit.	NT	Tit.	NT
A-Maladie ordinaire	**446**	**1**	**626**	**5**	**427**	**0**	**253**	**63**	**805**	**80**
B-Accidents du travail	**40**								**283**	
C- Absences "compressibles" [= A + B]	**486**	**1**	**626**	**5**	**427**	**0**	**253**	**63**	**1 088**	**80**
D -Longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie										
E- Maladie Professionnelle										
F- Total absences médicales [= C + D + E]	**486**	**1**	**626**	**5**	**427**	**0**	**253**	**63**	**1 088**	**80**
G- Maternité, paternité, adoption										
H- Exercice du droit syndical	33		11,5		23		33		60	
I-Formation	31		19,5		71	1	42,5		44,5	2,5
J- Total jours d'absence [= F + G + H + I]	550	1	657	5	521	1	328,5	63	1 192,5	82,5
K- Effectifs selon tableau des effectifs approuvé en conseil municipal en mars N	**31**	**4**	Données non connues		**34**	**3**	**36**	**1**	**36**	**2**
L- Jours calendaires	**365**				**365**		**365**		**365**	
Taux d'absence maladie ordinaire [= A / (K x L)]	**3,9%**	**0,1%**			**3,4%**	**0,0%**	**1,9%**	**17,3%**	**6,1%**	**11,0%**
Jours calendaires d'absence pour maladies ordinaires par agent [= A / K]	**14**	**0**			**13**	**0**	**7**	**63**	**22**	**40**
Pour l'ensemble des agents	***13***				***12***		***9***		***23***	
Jours calendaires d'absence compressibles par agent [= C / K]	**16**	**0**			**13**	**0**	**7**	**63**	**30**	**40**
Pour l'ensemble des agents	***14***				***12***		***9***		***31***	
Taux d'absence pour raisons médicales [= F / (K x L)]	**4%**	**0%**			**3%**	**0%**	**2%**	**17%**	**8%**	**11%**
Jours calendaires d'absence pour maladies ordinaires par agent [= F / K]	**16**	**0**			**13**	**0**	**7**	**63**	**30**	**40**
Pour l'ensemble des agents	***14***				***12***		***9***		***31***	

Tit : titulaires ; NT : non titulaires
Source : CRC d'après les données fournies par la commune

À titre de comparaison, une étude réalisée en 2020 par la fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale et l'association nationale des directeurs et

directeurs-adjoints des centres de gestion à partir des bilans sociaux 2017 renseignés par les collectivités locales[27] comporte les moyennes suivantes :

- en 2017, le nombre moyen de jours d'absence « compressibles » (maladie ordinaire et accident du travail) par agent permanent s'établissait à 14,4 pour les communes de 20 à 49 agents ;
- la même année, le taux d'absentéisme pour raisons médicales s'établissait à 6,44 % pour les communes de 20 à 49 agents.

Une étude plus récente[28] concernant les données 2023 fait état d'un taux d'absentéisme en maladie ordinaire de 4,52 % pour l'ensemble des collectivités territoriales, et connaît une progression sans précédent de 12 %. Les arrêts de courte durée, plus nombreux, sont les principaux contributeurs de cette augmentation. Le taux d'absentéisme pour accident de travail s'établit à 1,31 %, en stagnation globale depuis quatre ans.

Il ressort de ces éléments que la situation constatée à Mauléon-Licharre, dont les taux d'absentéisme sont significativement supérieurs aux moyennes observées, nécessite une attention particulière. En effet, une surveillance accrue de l'évolution des absences pour maladies ordinaires et pour accidents de travail s'impose, afin d'identifier les causes et de mettre en place les mesures nécessaires pour les prévenir.

La ville a indiqué qu'aucune mesure substantielle n'a été prise depuis 2019 pour réduire l'absentéisme. Actuellement, la collectivité dispose d'un document unique pour la prévention des risques au travail, avec deux agents consacrés à cette tâche. En outre, la commune adhère au service médecine du centre de gestion des Pyrénées-Atlantiques et sollicite des interventions du service santé et conditions de travail lorsque la situation l'exige. Malgré ces dispositifs, la courbe d'absentéisme continue de progresser. Cette tendance semble être liée en partie à la structure démographique des effectifs, en particulier à la pyramide des âges. Il est donc crucial de renforcer les actions de prévention et d'adaptation des conditions de travail pour mieux gérer cette problématique.

4.2 Un régime indemnitaire effectif

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié a défini le cadre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique de l'État selon deux composantes : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA) :

- le montant de l'IFSE doit être fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions au regard des critères professionnels suivants : fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception ; technicité, expertise,

[27] Voir le lien suivant qui permet de télécharger la synthèse de cette étude : http://fncdg.com/publication-de-letude-10-groupes-dindicateurs-reperes-pour-le-pilotage-des-ressources-humaines/

[28] Voir les liens suivants : https://www.lagazettedescommunes.com/838189/les-agents-sabsentent-moins-souvent-mais-plus-longtemps/ et https://www.relyens.eu/fr/wp-content/uploads/sites/4/press/2022/12/Communique-de-presse-Sofaxis_Panorama-2021.pdf

expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ; sujétions particulières ou degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel ;

- le CIA tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir. Il est compris entre 0 et 100 % d'un montant maximal par groupe de fonctions fixé par arrêté ministériel. Il fait l'objet d'un versement annuel, en une ou deux fractions, non reconductible automatiquement d'une année sur l'autre ;
- saisi par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur le caractère obligatoire ou non dudit CIA, le Conseil constitutionnel a considéré, dans sa décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018 *« qu'il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que, lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'un régime indemnitaire tenant compte, pour une part, des conditions d'exercice des fonctions et, pour l'autre part, de l'engagement professionnel des agents, les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un régime indemnitaire tenant compte de l'un seulement de ces éléments sont tenues, en vertu des dispositions contestées, de prévoir également une part correspondant au second élément. (…) les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un tel régime indemnitaire demeurent libres de fixer les plafonds applicables à chacune des parts, sous la seule réserve que leur somme ne dépasse pas le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État. Elles sont également libres de déterminer les critères d'attribution des primes correspondant à chacune de ces parts ».*
- l'IFSE et le CIA sont exclusifs de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, à l'exception de celles énumérées par arrêté du 27 août 2015 (NOR : RDFF1519795A).

La commune de Mauléon-Licharre a institué le RIFSEEP par délibération du 17 juin 2019 (pour une entrée en vigueur au 1er juillet 2019), modifiée le 9 avril 2021. Ce dispositif inclut l'IFSE et le CIA. La délibération du 17 juin 2019 a abrogé les délibérations antérieures sur le régime indemnitaire en dates du 31 mars 2004 et du 3 avril 2006, sauf les dispositions relatives à la filière police municipale.

La collectivité a indiqué avoir transposé les montants de l'ancien régime indemnitaire (indemnité d'exercice des missions, indemnité d'administration et de technicité, indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires) qui prenaient déjà en compte l'encadrement, l'expertise et certaines sujétions, conformément à l'article 6 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014[29]. La délibération a créé des groupes fonctionnels, par grade et fonction générique exercée, afin de déterminer le niveau minimum et maximum de l'IFSE versée. Les montants fixés n'excèdent pas les plafonds de référence de la fonction publique d'État.

La délibération précise que le montant du CIA n'excédera pas 10 % du plafond global du RIFSEEP pour les fonctionnaires de chaque catégorie.

Par ailleurs, la commune a confirmé qu'il n'existait pas dans son cadre indemnitaire d'avantages acquis antérieurement à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relevant de l'article 111 de ladite loi.

[29] *« Lors de la première application des dispositions du présent décret, le montant indemnitaire mensuel perçu par l'agent au titre du ou des régimes indemnitaires liés aux fonctions exercées ou au grade détenu et, le cas échéant, aux résultats, à l'exception de tout versement à caractère exceptionnel, est conservé au titre de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise jusqu'à la date du prochain changement de fonctions de l'agent, sans préjudice du réexamen au vu de l'expérience acquise prévu au 2° de l'article 3 ».*

5 UN CADRE DE LA COMMANDE PUBLIQUE À RENFORCER

En matière d'achat public, le contrôle a porté principalement sur l'organisation de la fonction « commande publique ».

5.1 Une période marquée par des marchés de travaux conséquents

Le tableau ci-après reprend les enjeux financiers pour Mauléon-Licharre de la fonction achats et marchés publics.

Tableau n° 25 : enjeux financiers de la commande publique – en €

Dépenses concernant des achats et marchés	Budget concerné	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Achats, services extérieurs et autres services extérieurs, hors personnel extérieur au service *(a)*	Budget principal	765 653	534 456	588 873	718 004	767 057	**3 374 042**
	BA Eco auberge Château Libarrenx	86 108	1 494	195	-		**87 797**
	BA Lotissement Agerria	3 120	-	663	-	-	**3 782**
	BA Centre hébergement château Libarrenx				66 599	136 186	**202 784**
	TOTAL	**854 881**	**535 950**	**589 730**	**784 603**	**903 243**	**3 668 406**
Dépenses réelles d'équipement (immobilisations incorporelles, corporelles et en cours) hors subventions d'équipement versées *(b)*	Budget principal	827 610	653 705	1 264 528	251 176	419 853	**3 416 873**
	BA Eco auberge Château Libarrenx	305	5 570	-	-		**5 875**
	BA Lotissement Agerria	-	-	-	-	-	
	BA Centre hébergement château Libarrenx				-	55 583	**55 583**
	TOTAL	**827 915**	**659 275**	**1 264 528**	**251 176**	**475 436**	**3 478 331**
TOTAL GÉNÉRAL		**1 682 796**	**1 195 225**	**1 854 258**	**1 035 779**	**1 378 679**	**7 146 737**

(a) = SD60+ SD61+ SD62-SD621
(b) Source CRC d'après les comptes de gestion

Sur la période 2019-2023, les achats et services extérieurs de la commune ont représenté au total près de 3,7 M€ et les dépenses réelles d'équipement 3,5 M€, soit un enjeu financier total pour la commande publique de la commune de 7,1 M€.

Durant la période sous revue, Mauléon-Licharre a passé 14 marchés à procédure adaptée. Il s'agit principalement de marchés de travaux.

Le marché à procédure adaptée permet à l'acheteur public de définir ses propres règles dans le respect des principes généraux de la commande publique (égalité de traitement des

candidats, transparence des procédures, égalité d'accès à la commande publique). Les procédures sont adaptées pour des marchés dont le montant est situé entre 40 000 € HT et les seuils suivants :

- 538 000 € HT pour les marchés publics de travaux ;
- 221 000 € HT pour les marchés public de fournitures ou de services.

Tableau n° 26 : montants des achats réalisées selon une procédure adaptée – en € TTC

Année	2019	2020	2021	2022
Montant totaux	**467 795**	**708 203**	**1 016 253**	**111 535**
Nombre de marchés	9	4	3	2
Dont travaux	303 515	708 203	1 016 253	85 915
Dont services				25 620
Dont fournitures	164 280			

Source : commune et comptes de gestion sur la période 2019-2022

Il convient de souligner qu'un certain nombre de marché en 2022 n'ont pas fait l'objet de mandats qui comportent une référence explicite au marché. La chambre invite donc la commune de Mauléon-Licharre à systématiser le recours aux « mandats marché » pour les marchés publics attribués et donc à proscrire les mandats ordinaires justifiés par de simples factures lorsque les achats concernés sont rattachés à des marchés publics.

5.2 Une absence d'organisation et de procédures pour la fonction commande publique

Le maire bénéficie d'une large délégation en matière de marchés publics : la délibération du 10 juillet 2020 lui permet de « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres, ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget* ».

La commune n'adhère à aucun groupement de commandes.

La commune n'a pas formalisé de note de service ou de guide des procédures encadrant les modalités d'achat. Elle ne dispose pas de service spécifique ou d'agent affecté à cette fonction.

La gestion actuelle des marchés publics au sein de la collectivité est principalement fondée sur la continuité des pratiques non formalisées depuis plusieurs années. La transmission des connaissances et des méthodes se fait de manière informelle, sans documentation écrite, ce qui a suscité des interrogations et des adaptations progressives de la part des agents.

Depuis deux ans, la collectivité a envisagé de structurer la passation des marchés publics en créant une cellule *ad hoc* composée de trois agents : l'agent en charge des finances, afin d'améliorer la lisibilité de l'exécution des marchés ; le responsable des services techniques ; chargé de la préparation des documents contractuels tels que le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) et le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) ; et un troisième agent administratif, responsable du contrôle des procédures et de la publicité.

La formation des trois agents à la réglementation des marchés publics est évoquée par la commune à court-moyen terme, afin de clarifier les responsabilités respectives des agents et des

élus. Actuellement, l'organisation repose sur des pratiques empiriques qui nécessitent une amélioration et une formalisation afin de garantir une gestion rigoureuse et transparente des marchés publics.

Il n'existe pas aujourd'hui de règlement intérieur de la commission d'appel d'offres. Bien que non obligatoire, la formalisation d'un règlement intérieur pour cette instance permettrait d'assurer une meilleure transparence des procédures[30].

La chambre rappelle que la formalisation d'une procédure interne permettrait de sécuriser la politique d'achat de la commune tout en précisant qu'il est indispensable que l'ensemble des élus et des agents puisse veiller à l'application des principes fondamentaux de la commande publique cités à l'article L 3[31] du code de la commande publique (CCP). Il serait donc de bonne gestion de procéder à la mise en place d'un guide des procédures internes en matière de marchés publics pour sécuriser la politique d'achat de la commune.

5.3 L'absence de publication des données essentielles relatives aux marchés

L'article 56 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et l'article 107 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, en vigueur du 1er avril 2016 au 1er avril 2019, prévoyaient que l'acheteur devait permettre, sur son profil, un accès libre, direct et complet aux données essentielles des marchés publics ou contrats de concession.

Depuis le 1er avril 2019, ce sont les articles L. 2196-2, R. 2196-1, L. 3131 et R. 3131 du CCP qui fixent la même obligation.

L'article L. 2196-2 du même code applicable au 1er avril 2019, dispose que « *l'acheteur rend accessibles sous un format ouvert et librement réutilisable les données essentielles du marché, hormis celles dont la divulgation méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 2132-1 ou serait contraire à l'ordre public* ».

Le site internet de la commune de Mauléon-Licharre ne comporte aucun lien vers son profil acheteur et aucune information relative aux marchés publics conclus par la commune.

L'arrêté n° ECOM2235715A du 22 décembre 2022 relative aux données essentielles des marchés publics prévoit par ailleurs, qu'à compter du 1er janvier 2024, les données devront obligatoirement être publiées sur le portail national des données ouvertes « data.gouv.fr ».

Outre le respect de l'exigence réglementaire, la chambre observe que la publication de ces données peut être un premier pas vers une stratégie d'achat, en permettant à la collectivité de mieux connaître ses besoins, et aux prestataires de mieux y répondre par la connaissance des achats antérieurs.

La commune doit donc se conformer à ces dispositions.

---

[30] Dans le cadre du nouveau code de la commande publique, l'ordonnance n° 2015-889 du 23 juillet 2015 prévoit qu'à compter du 1er avril 2016, les règles de fonctionnement de ces commissions sont librement définies.

[31] « *Les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics* ».

ANNEXES

Annexe n° 1. Comptes des tiers redevables et débiteurs.....54
Annexe n° 2. Actif immobilisé.....55
Annexe n° 3. Comparaison de l'état de l'actif et du compte de gestion au 31 décembre 2023 56

Annexe n° 1. Comptes des tiers redevables et débiteurs

Tableau n° 1 : comptes des tiers redevables et débiteurs – budget principal – en €

Comptes	2019	2020	2021	2022	2023*
4111 -redevable amiable	28 312	26 105	14 974	14 593	27 753
4116 - redevables contentieux	23 963	23 043	10 994	9 281	
4121 - Acquér terr aménéges stockés - amiable	500,96	211,31	48,44	21	5
4126 - Acquér terr aménéges stockés - contentieux	1 785	1 575	335,92	188	
4141 - Locataires - acquéreurs et locataires - amiable	1 452	571,47	1 182	1 440	27 865
4146 - Locataires - acquéreur et locataires - contentieux	983	523,32	569	358	
4161 - Clients - Créances douteuses	49	115	3 280		256 964
44312 - Opérations particulières avec l'État - Recettes-amiable	49	115	3 280		
44322 - *Opérations particulières avec la Région - Recettes-amiable*					10
44342 - Opérations particulières avec État communes – recette amiable			264		
44352 - Opér particul avec grp recettes amiable	2 274				
4621 - Créances cess immob - amiable		957			
46721 - Débiteurs divers - amiable	6 451	5 499	6 181	5 615	11 515
46726 - Débiteurs divers - contentieux	189 581	182 270	181 671	181 671	181 671
Redevables amiables	**39 040**	**33 458**	**25 930**	**21 669**	
Redevables contentieux (A)	**216 312**	**207 412**	**193 571**	**191 499**	
Redevables (B)	**255 352**	**240 870**	**219 501**	**213 168**	**507 783**
Part des clients douteux (A/B)	**85 %**	**86 %**	**88 %**	**90 %**	
654 – Admission en non-valeur	4 486	4 979	7 664		1 971-
4911 - Provision pour dépréciation des comptes de redevables					74 730

*Source : CRC d'après les comptes de gestion. *Le budget de la commune de Mauléon-Licharre est passé en nomenclature comptable M57 qui ne permet plus le détail entre redevables amiables ou contentieux.*

Suite à la clôture du budget annexe Eco auberge Chateau Libarrenx en 2023, les restes à recouvrer ont été transférés au budget principal

Tableau n° 2 : comptes des tiers redevables et débiteurs – Budget annexe Eco auberge château Libarrenx – en €

Comptes	2019	2020	2021	2022	2023
4111 -redevable amiable	14 547	22 200	8 400	2 800	
4141 - Locataires - acquéreurs et locataires - amiable	71 600	66 000	27 500	27 500	
4146 - Locataires - acquéreur et locataires - contentieux	246 475	246 475	246 475	246 475	
46726 - Débiteurs divers - contentieux	5 500	5 500	5 500	5 500	
Redevables amiables	**86 147**	**88 200**	**35 900**	**30 300**	
Redevables contentieux (A)	**251 975**	**251 975**	**251 975**	**251 975**	
Redevables (B)	**338 122**	**340 175**	**287 875**	**282 275**	
Part des clients douteux (A/B)	**75 %**	**74 %**	**88 %**	**89 %**	
654 – Admission en non-valeur	96 600	-	49 500	-	
4911 - Provision pour dépréciation des comptes de redevables	-	-	-	-	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Annexe n° 2. Actif immobilisé

I. – État de l'actif du budget principal au 31/12/2023		II. – Inventaire du budget principal au 31/12/2023	Écart en valeur nette (I-II)
Compte	**Valeur Nette Comptable**	**Valeur Nette Comptable**	
Sans imputation budgétaire		31 415 038,83	- 31 415 038,83
202	9 436,02	-	9 436,02
2031	50 043,60	88 439,35	- 38 395,75
204411	4 992,38	-	4 992,38
205	-	9 155,38	- 9 155,38
2051	65 926,72	20 936,07	44 990,65
2111	263 080,96	-	263 080,96
2112	74 746,28	-	74 746,28
2113	117 558,21	-	117 558,21
2115	432 713,97	-	432 713,97
2116	133 910,40	26 513,05	107 397,35
2117	2 152,58	-	2 152,58
2118	523 699,73	-	523 699,73
2121	50 625,92	-	50 625,92
2128	-	-	-
21311	794 033,53	-	794 033,53
21312	706 345,07	-	706 345,07
21314	5 259 571,76	-	5 259 571,76
21316	21 646,41	-	21 646,41
21318	12 275 275,12	-	12 275 275,12
21321	259 323,86	-	259 323,86
21351	4 584 261,70	-	4 584 261,70
2151	8 554 925,22	-	8 554 925,22
2152	2 820 452,79	143 722,92	2 676 729,87
21534	136 398,72	-	136 398,72
21538	5 494,71	1 510,70	3 984,01
21568	50 071,13	45 875,56	4 195,57
21571	-	162 121,25	- 162 121,25
215731	195 483,83	-	195 483,83
215738	179 716,25	-	179 716,25
21578	4 560,00	109 795,01	- 105 235,01
2158	333 553,74	99 148,28	234 405,46
2182	-	111 902,26	- 111 902,26
21828	105 303,53	-	105 303,53
2183	-	56 001,36	- 56 001,36
21831	18 450,78	-	18 450,78
21838	47 682,70	480,00	47 202,70
2184	-	111 643,73	- 111 643,73
21841	23 069,86	-	23 069,86
21848	211 688,79	-	211 688,79
2185	823,29	-	823,29
2188	316 924,28	69 494,21	247 430,07
2213	-	7 372,80	- 7 372,80
2313	112 100,22	2 162 552,00	- 2 050 451,78
2315	365 324,06	1 910 127,88	- 1 544 803,82
2316	2 277,53	2 277,53	-
2423	219 157,44	-	219 157,44
248	103 297,83	-	103 297,83
261	287 845,31	2 000,00	285 845,31
2745	230 000,00	-	230 000,00
Total	**39 953 946,23**	**36 556 108,17**	**3 397 838,06**

I. – État de l'actif du budget annexe "Centre d'hébergement" au 31/12/2023		II. – Inventaire budget annexe "Centre d'hébergement" au 31/12/2023	Écart en valeur nette (I-II)
Compte	Valeur Nette Comptable	Valeur Nette Comptable	
2313	55 583,05	55 583,05	-
Total	**55 583,05**	**55 583,05**	-

Annexe n° 3.Comparaison de l'état de l'actif et du compte de gestion au 31 décembre 2023

I. – État de l'actif budget principal					II. – Compte de gestion budget principal			Écart en valeur nette (I-II)
Compte	Valeur brute totale	Amortissements antérieurs	Amortissements 2023	VNC	Valeur brute totale	Amortissements antérieurs	Amortissements 2023	
202	9 436,02	-	-	9 436,02	9 436,02			-
2031	50 043,60	-	-	50 043,60	50 043,60			-
204411	4 992,38	-	-	4 992,38	4 992,38			-
2051	66 046,72	120,00	-	65 926,72	66 046,72	120,00		-
2111	263 080,96	-	-	263 080,96	263 080,96			-
2112	74 746,28	-	-	74 746,28	74 746,28			-
2113	117 558,21	-	-	117 558,21	117 558,21			-
2115	432 713,97	-	-	432 713,97	432 713,97			-
2116	133 910,40	-	-	133 910,40	133 910,40			-
2117	2 152,58	-	-	2 152,58	2 152,58			-
2118	523 699,73	-	-	523 699,73	523 699,73			-
2121	50 625,92	-	-	50 625,92	50 625,92			-
21311	794 033,53	-	-	794 033,53	794 033,53			-
21312	706 345,07	-	-	706 345,07	706 345,07			-
21314	5 259 571,76	-	-	5 259 571,76	5 259 571,76			-
21316	21 646,41	-	-	21 646,41	21 646,41			-
21318	12 275 275,12	-	-	12 275 275,12	12 275 275,12			-
21321	289 367,19	30 043,33	-	259 323,86	289 367,19	30 043,33		-
21351	4 584 261,70	-	-	4 584 261,70	4 584 261,70			-
2151	8 554 925,22	-	-	8 554 925,22	8 554 925,22			-
2152	2 825 962,79	5 510,00	-	2 820 452,79	2 825 962,79	5 510,00		-
21534	136 398,72	-	-	136 398,72	136 398,72			-
21538	5 494,71	-	-	5 494,71	5 494,71			-
21568	50 108,13	37,00	-	50 071,13	50 108,13	37,00		-
215731	280 055,85	84 572,02	-	195 483,83	280 055,85	84 572,02		-
215738	273 344,31	93 628,06	-	179 716,25	273 344,31	93 628,06		-
21578	4 560,00			4 560,00	4 560,00			-
2158	473 321,37	139 767,63	-	333 553,74	473 321,37	139 767,63		-
217828	53 593,61	53 593,61	-	-	53 593,61	53 593,61		-
21828	154 364,34	49 060,81	-	105 303,53	154 364,34	49 060,81		-
21831	18 450,78			18 450,78	18 450,78			-
21838	48 611,70	929,00	-	47 682,70	48 611,70	929,00		-
21841	40 448,76	17 378,90	-	23 069,86	40 448,76	17 378,90		-
21848	253 108,55	41 419,76	-	211 688,79	253 108,55	41 419,76		-
2185	7 136,89	6 313,60	-	823,29	7 136,89	6 313,60		-
2188	318 930,55	2 006,27	-	316 924,28	318 930,55	2 006,27		-
2313	112 100,22	-	-	112 100,22	112 100,22			-
2315	365 324,06	-	-	365 324,06	365 324,06			-
2316	2 277,53	-	-	2 277,53	2 277,53			-
2423	219 157,44	-	-	219 157,44	219 157,44			-
248	103 297,83	-	-	103 297,83	103 297,83			-
261	287 845,31	-	-	287 845,31	287 845,31			-
2745	230 000,00	-	-	230 000,00	230 000,00			-
Total	**40 478 326,22**	**524 379,99**	**-**	**39 953 946,23**	**40 478 326,22**	**524 379,99**	**0,00**	**0,00**

I. – État de l'actif -BA Centre d'hébergement					II. – Compte de gestion - BA Centre d'hébergement			Écart en valeur nette (I-II)
Compte	Valeur brute totale	Amortissements antérieurs	Amortissements 2023	VNC	Valeur brute totale	Amortissements antérieurs	Amortissements 2023	
2313	55 583,05	-	-	55 583,05	55 583,05			-
Total	**55 583,05**	**-**	**-**	**55 583,05**	**55 583,05**	**0,00**	**0,00**	**0,00**

Chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine

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