



Le président

Bordeaux, le 23 mai 2019

à

Dossier suivi par :
Myriam LAGARDE, greffière de la 1^{ère} section
T. 05 56 56 47 00
Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Madame le maire
de la commune de Belin-Beliet

Mairie
29, avenue Aliénor
33830 BELIN-BELIET

Contrôle n° 2018-0053

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

P.J. : 1 rapport

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Belin-Beliet concernant les exercices 2013 jusqu'à la période la plus récente pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis à la préfète ainsi qu'à la directrice régionale des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE BELIN-BELIET (Département de la GIRONDE)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 22 mars 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	5
1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	6
2. LA TENUE DES COMPTES ET DES REGIES	8
2.1. Plusieurs imputations erronées, régularisées en 2016, ont affecté la fiabilité des comptes	8
2.1.1 La comptabilisation irrégulière de la cession du terrain de la Règue	8
2.2. Le contrôle des régies	9
3. LA SITUATION FINANCIÈRE.....	12
3.1. La section de fonctionnement du budget principal	12
3.1.1 Données chiffrées générales	12
3.1.2 Des produits de gestion en hausse de 18 %	13
3.1.3 La maîtrise des charges de gestion se heurte à la hausse prononcée des dépenses de personnel.....	19
3.1.4 Après retraitement, un autofinancement qui s'améliore sur la période	24
3.2. La section d'investissement du budget principal	26
3.2.1 Des taux de réalisation budgétaire faibles	27
3.2.2 Le recours limité à l'emprunt a permis d'abaisser l'endettement qui, en début de période, présentait un niveau élevé.....	28
3.3. Le bilan 2017 rend également compte d'une structure financière restaurée.....	33
3.4. Les budgets annexes	34
3.4.1 Le budget annexe assainissement et eau potable	34
3.4.2 Le budget annexe transports scolaires	35
3.5. Perspectives financières	36
4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	37
4.1. Le régime indemnitaire	37
4.2. L'absentéisme	37
4.3. L'organisation du temps de travail	38
4.3.1 Rappel des principales dispositions légales et réglementaires.....	38
4.3.2 Les règles internes à la collectivité mériteraient d'être mieux formalisées	38
5. LE REGLEMENT DELICAT D'UN CONTENTIEUX AVEC UN AMENAGEUR.....	40
5.1. Le remboursement partiel de participations encaissées dans le cadre de PAE annulés par le juge administratif	40
5.2. Un accord qui ne permet pas d'apprécier les concessions financières réciproques.....	41
5.3. L'absence de provisions effectuées malgré un risque financier important et avéré	42

SYNTHÈSE

La commune de Belin-Beliet, née en 1974 de la fusion des deux anciens villages de Beliet et Belin, compte actuellement 5 307 habitants, ce qui représente un quasi doublement de sa population en seulement une vingtaine d'années. Trois facteurs principaux ont alimenté cette hausse dont le rythme avoisine 3 % par an : la présence de nombreux terrains constructibles disponibles relativement peu onéreux, une localisation intéressante à équidistance du Bassin d'Arcachon et de la métropole bordelaise, une politique fiscale attractive notamment en direction des nouveaux arrivants. Cette dynamique démographique s'accompagne depuis le début des années 2000 d'importants besoins en équipements et services publics ayant eu pour corollaire, en amont de la période sous-revue, une hausse des dépenses d'investissement et des charges de personnel.

En matière de fiabilité des comptes, la régularisation seulement en 2016 d'écritures comptables erronées dans le cadre d'une cession immobilière opérée en 2011 a affecté fortement le résultat de cet exercice comme prix du rétablissement d'une image fidèle de la situation financière de la commune. Par ailleurs, l'annulation en 2010 par la cour administrative d'appel de Bordeaux des programmes d'aménagement d'ensemble (PAE) mis en place par la commune et pour lesquels elle avait perçu une participation de 805 261 € de la part d'un aménageur n'a pas conduit la commune à procéder, ne serait-ce que par provision, à l'inscription des crédits budgétaires lui permettant de faire face à son remboursement effectif. Si l'aménageur a finalement renoncé au remboursement de ses participations dans un protocole transactionnel conclu en janvier 2015, c'est dans des conditions imparfaites d'information du conseil municipal sur la portée des concessions acceptées par la commune en contrepartie de ce renoncement.

Par ailleurs, les régies, dont le nombre a été réduit de huit à cinq sur la période suite à une refonte intervenue en 2017, n'ont été contrôlées que par le comptable ce qui constitue une irrégularité. La chambre rappelle à la commune que les régies constituent des zones de risques et doivent, à ce titre, faire l'objet d'un contrôle interne régulier de la part des services de l'ordonnateur, conformément aux obligations découlant de l'article R1617-17 du CGCT. Plus largement, il apparaît nécessaire que la collectivité s'inscrive dans une démarche partenariale avec le comptable public, afin d'améliorer le plus possible le fonctionnement et la surveillance des régies.

Du fait de la forte hausse démographique et du développement des équipements et de services publics, la commune a été confrontée, en début de période contrôlée, à d'importantes tensions financières découlant de ses investissements antérieurs avant de parvenir, à compter de 2015, à redresser ses comptes en tirant profit de ressources fiscales et institutionnelles croissantes. Sur la période sous-revue, la progression des produits de gestion (+ 18 %) a été plus rapide que celle des charges (+ 14,2 %), ce qui a permis l'amélioration de plusieurs ratios de gestion. L'épargne nette, négative en 2014, a progressivement été reconstituée, tandis que la capacité de désendettement, très dégradée au cours des exercices précédents (plus de 23 années en 2014) a été ramenée à 6,2 années en 2017. Ce redressement aurait pu être plus marqué encore si la collectivité avait renoncé plus tôt à sa politique fiscale incitative en direction des nouveaux ménages propriétaires.

L'effort de maîtrise opéré sur les charges à caractère général se heurte à la hausse importante des charges de personnel, conséquence de l'augmentation des effectifs et de mesures

indemnitaires. Les primes et indemnités attribuées au personnel communal, partant il est vrai d'un niveau modéré, sont appelées à croître avec la mise en place du RIFSEEP¹, dont la composante CIA² devra être impérativement instaurée en 2019. Le respect strict du temps de travail légal et la surveillance de l'absentéisme peuvent contribuer à la maîtrise de ces évolutions.

Le faible taux de réalisation des prévisions budgétaires d'investissement sur les trois derniers exercices est révélateur d'une programmation approximative des opérations d'équipement. La chambre recommande à la commune, d'une part, de se doter d'outils financiers permettant d'améliorer ses prévisions et taux de réalisation des investissements et, d'autre part, d'enrichir son débat d'orientations budgétaires d'éléments plus précis concernant les opérations qu'elle entend mener et leurs modalités de financement. Elle attire également l'attention de la collectivité sur l'importance de concilier sa volonté de relance des investissements d'ici à la fin du mandat avec l'impératif qui est celui de préserver durablement ses équilibres financiers.

Le recours limité à l'emprunt au cours de la période a permis d'abaisser un niveau d'endettement élevé en début de période, du fait des investissements importants réalisés entre 2008 et 2013 que la commune prévoyait de financer en partie par des programmes d'aménagement d'ensemble (PAE). L'annulation en 2010 de ces PAE par le juge administratif a eu pour effet de priver la commune d'une partie de ces ressources et l'avait obligée à accroître son endettement au-delà de ses anticipations. C'est dans ce contexte qu'avaient été souscrits en 2008 deux emprunts dont l'un est un produit structuré risqué. Bien que sa formule d'indexation n'ait pas encore été appliquée, la chambre estime nécessaire d'informer régulièrement l'assemblée délibérante sur son évolution, à l'occasion par exemple du débat d'orientations budgétaires.

¹ RIFSEEP : le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel a été créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

² CIA : le complément indemnitaire annuel intégré au RIFSEEP (article 4 du décret précité) a vocation à rendre compte de l'engagement professionnel de la manière de servir de l'agent.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Procéder, conformément à l'article R.1617 -17 du code général des collectivités territoriales, et selon une périodicité qu'il appartient à la commune de déterminer, à des contrôles réguliers des régies. Conclure un partenariat avec le comptable public afin d'améliorer le fonctionnement et la surveillance des régies.

[non mise en œuvre]

Recommandation n° 2 : Enrichir le débat d'orientations budgétaires de prévisions plus précises en matière de programmation et de financement des investissements.

[non mise en œuvre]

Recommandation n° 3 : Informer, lors du débat d'orientations budgétaires, l'assemblée délibérante sur l'évolution et les performances de l'emprunt structuré détenu par la collectivité.

[non mise en œuvre]

Recommandation n° 4 : Prendre une délibération permettant d'instaurer, en 2019, la composante CIA du RIFSEEP.

[non mise en œuvre]

Recommandation n° 5 : Regrouper dans un document unique opérationnel les règles internes fixées par l'organe délibérant concernant le temps de travail (nombre de jours de congés annuels et de RTT, modalités d'accomplissement de la journée de solidarité, autorisations spéciales d'absence, compte épargne temps, etc.).

[non mise en œuvre]

INTRODUCTION

Le présent contrôle a été effectué dans le cadre du programme 2018 de la chambre. Il concerne l'examen de la gestion de la commune de Belin-Beliet depuis l'exercice 2013.

Conformément à l'article R. 241-2 du code des juridictions financières, l'ouverture du contrôle a été notifiée par lettre du président de la chambre datée du 8 juin 2018 à Madame Marie-Christine LEMONNIER, maire, avec qui le rapporteur a tenu un entretien de début de contrôle le 24 juillet 2018.

L'entretien préalable à la formulation d'observations provisoires par la chambre, prévu par l'article L. 241-8 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 19 octobre 2018 avec l'ordonnatrice.

Lors de sa séance du 7 novembre 2018, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont donné lieu à l'envoi, le 4 janvier 2019, d'un rapport d'observations provisoires (ROP). L'ordonnatrice a apporté une réponse en date du 26 février 2019, enregistrée à la chambre le 27 février 2019.

Après avoir examiné les réponses écrites apportées par le maire au rapport d'observations provisoires, la chambre a arrêté le rapport d'observations définitives suivant, le 22 mars 2019.

1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Belin-Beliet se situe à la limite sud du département de la Gironde à 14 km du lac d'Hostens, à 45 km de Bordeaux et à 42 km d'Arcachon. Elle est composée de l'ancien village de Beliet au nord et de l'ancien village de Belin au sud. Economiquement fragilisés par le déclin puis la fermeture des usines métallurgiques Cazenave (qui ont compté jusqu'à 900 salariés) et confrontés, dans ce contexte, au départ d'une partie de ses habitants, les deux villages, après un référendum local, ont fusionné par arrêté préfectoral en date du 7 août 1974.

Au cours des dernières décennies, la population de la commune a fortement progressé, cette dynamique étant surtout palpable depuis le recensement de 1999. La population de la commune a ainsi gagné plus de 2 000 habitants en une quinzaine d'années seulement et la barre des 5 000 habitants a été franchie en 2014 (population légale en vigueur au 1^{er} janvier 2017).

Tableau 1 : Evolution du nombre d'habitants

<i>population municipale et population comptée à part</i>							
1999	2004	2010	2011	2012	2016	2017	2018
2 791	3 219	4 066	4 211	4 332	4 882	5 095	5 307
<i>Source : INSEE et mairie de Belin-Beliet, réponse au questionnaire d'instruction</i>							

Trois facteurs ont plus particulièrement contribué à entretenir ce dynamisme démographique qui se traduit notamment par la délivrance d'environ 100 permis de construire par an : la disponibilité de nombreux terrains, une situation géographique permettant d'être à équidistance du Bassin d'Arcachon et de Bordeaux, des abattements fiscaux attractifs. Cet élan démographique a eu pour corollaire des besoins croissants en matière d'équipements et services publics (écoles, station d'épuration, etc.), ce qui n'a pas été sans impact sur l'évolution des dépenses d'investissement et des charges de personnel.

La commune de Belin-Beliet, dont Mme Marie-Christine LEMONNIER exerce le mandat de maire depuis 2008, est membre des organismes et intercommunalités suivantes :

- *La Communauté de communes du Val de l'Eyre* : cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI), créé en 2003, regroupe actuellement cinq communes (Le Barp, Lugos, St Magne, Salles, Belin-Beliet) et compte près de 15 000 habitants. Les compétences de cet EPCI, présidé depuis 2014 par Mme LEMONNIER, se déclinent en quatre compétences obligatoires (développement économique / aménagement de l'espace communautaire dont élaboration, organisation et gestion d'une politique des transports intra et extra communautaire / élimination des déchets ménagers et assimilés / voirie d'intérêt communautaire) et en quatre compétences optionnelles (politique de l'habitat / protection et mise en valeur de l'environnement / construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs, d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire / cadre de vie, actions sociales et services à la population).
- *Le Syndicat mixte du Parc naturel des Landes de Gascogne* : cet établissement public regroupe 51 communes des départements des Landes (24 communes) et de la Gironde (24 communes). Le parc couvre 315 300 ha au cœur de la forêt landaise. La structure a pour vocation d'assurer l'équilibre de la protection des patrimoines et du

développement économique et social. Une charte conclue pour une durée de douze ans (2014-2026) encadre sous forme de priorités politiques des actions menées sur le territoire du parc concernant les cinq domaines suivants : patrimoine naturel / eau / culture, éducation, patrimoine / paysage et urbanisme / développement durable.

- *Le Syndicat intercommunal d'électrification* : en charge principalement de l'extension et du renforcement des réseaux d'alimentation électrique et d'éclairage public et de l'enfouissement de certaines lignes.

2. LA TENUE DES COMPTES ET DES REGIES

2.1. Plusieurs imputations erronées, régularisées en 2016, ont affecté la fiabilité des comptes

2.1.1 La comptabilisation irrégulière de la cession du terrain de la Règue

L'instruction comptable M14 prévoit qu'en cas de cession immobilière le compte 462 « créances sur cessions d'immobilisations » est débité du prix de la cession par le crédit du compte 775 « produits sur cessions d'immobilisations ». En parallèle, le compte 675 « valeurs comptables des immobilisations » est débité par le crédit du compte où figurait l'immobilisation, en l'occurrence le compte 2111 quand il s'agit d'un terrain. Par ailleurs, le compte budgétaire 192 « plus ou moins-values sur cessions d'immobilisations » est, selon qu'il existe une plus ou moins-value, débité par le crédit du compte 776 « différences sur réalisations négatives reprises au compte de résultat » ou crédité du montant des différences positives par le débit du compte 676 « différences sur réalisations positives transférées en investissement ».

En 2011, la commune de Belin-Beliet a procédé à la cession du terrain de la Règue à la communauté de communes du Val de l'Eyre pour un montant de 419 928 €. Cette opération a été comptabilisée à tort au c/7788 « autres produits exceptionnels ». Les comptes appropriés mentionnés ci-dessus en cas de cession immobilière n'ont pas été alimentés (c/462, c/775, c/675, c/2111, c/192 et c/676).

D'après les informations recueillies auprès de la commune, la valeur nette comptable du bien a été arrêtée à 371 790,55 €. Le résultat de l'exercice 2011 n'aurait dû en conséquence être alimenté qu'à hauteur de la différence de 48 137,45 € (419 928 € - 371 790,55 €) entre le prix de cession et la valeur nette comptable, et non à hauteur de 419 928 €.

2.1.1 Une régularisation tardive de l'état de l'actif, de l'inventaire et de la comptabilisation de cette cession

Ce terrain vendu en 2011 est demeuré comptabilisé dans l'inventaire des biens de la commune jusqu'en 2015 inclus, qui plus est comme un bâtiment, au compte 2132. Sa ré-imputation au c/2111 a été opérée au vu de titres et mandats du 31 décembre 2015 et, à la demande du comptable, d'un certificat administratif de l'ordonnatrice en date du 23 février 2016 attestant de la nature exacte du bien vendu.

L'ordonnatrice, qui a indiqué n'avoir été informée pour la première fois qu'en 2015 par le comptable public de l'erreur de comptabilisation de la cession intervenue en 2011, reconnaît en avoir différé à 2016 la régularisation en raison de l'impact défavorable qui en aurait résulté sur le résultat comptable de 2015. Les tensions financières rencontrées par la collectivité entre 2014 et 2015 ne peuvent justifier le fait que la commune se soit dispensée de régulariser plus tôt cette opération.

La vérification des écritures correctives passées en 2016 n'a pas révélé d'anomalie au regard des dispositions de l'instruction budgétaire et comptable applicable aux communes.

En conclusion, ces erreurs d'imputations comptables remontant à 2011 ont eu une incidence sur le bilan et l'inventaire du patrimoine jusqu'en 2016 ; après l'amélioration induite du résultat de l'exercice 2011, ces anomalies sont restées sans incidence sur les résultats annuels des exercices sous revue, avant que le résultat de l'exercice 2016 soit lourdement impacté lors de la régularisation des écritures.

2.2. Le contrôle des régies

2.2.1 Une refonte des régies intervenue en 2017

La commune a décidé de refondre les régies existantes selon une délibération du 14 septembre 2017, pour mettre en cohérence les régies avec le découpage des services de la collectivité.

La réorganisation des huit anciennes régies a notamment résulté de la restructuration du service Enfance Jeunesse en un lieu distinct de la mairie et s'est inscrite dans le cadre du lancement d'un « portail famille » sur le site internet de la commune visant à « *regrouper tous les encaissements et éviter la multiplication des paiements différenciés par type de prestation* ».

Deux des cinq nouvelles régies ayant pour objet les recettes relatives aux « droits de place » et « photocopies » déjà existantes avant la refonte, ont été reprises en 2017 sous un format similaire au précédent. La réorganisation a porté sur les six autres anciennes régies regroupées au sein de trois nouvelles régies, soit une régie d'avances et une régie de recettes pour le service « Enfance et Jeunesse », une régie d'avances et de recettes pour les services « Culture Animation Communication », une régie d'avances et de recettes pour les services « Petite enfance ».

Le précédent comptable avait émis le 29 août 2017 un avis favorable à cette refonte des régies, après avoir déconseillé la création de sous-régies qui, selon lui, présentent l'inconvénient d'alourdir la gestion au quotidien. Il a, par ailleurs, préconisé la nomination de régisseurs suppléants.

Au regard de l'hétérogénéité des produits et des dépenses dont ces grosses régies ont désormais la charge, l'absence de sous-régies n'est pas dépourvue de risques. La variété des opérations nécessite de la part des régisseurs une parfaite traçabilité de toute la chaîne des opérations comptables et, de la part de l'ordonnatrice, l'existence d'un contrôle interne soutenu.

Le nombre important de régisseurs suppléants, à savoir cinq pour chacune des régies « Petite Enfance » et « Culture, Animation, Communication », constitue également un facteur de fragilité. Les arrêtés de nomination mentionnent que les régisseurs suppléants ont vocation à remplacer le régisseur titulaire en cas d'absence pour maladie, congé ou tout autre empêchement exceptionnel. Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnatrice a indiqué que ce nombre de cinq suppléants vise à garantir la continuité du service.

Parmi ces régies créées en 2017, c'est la régie de recettes « Enfance jeunesse » qui comptabilise les montants d'encaisses les plus élevés, soit 18 000 €.

Tableau 2 : Montant des avances et encaisses des régies créées en 2017

	Régies d'avance	Régies de recettes
Enfance et jeunesse	1 500 €	18 000 €
Culture, Animation Communication	2 000 €	4 000 €
Petite Enfance	1 000 €	4 000 €
Droits de place		400 €
Photocopies		100 €

Source : mairie de Belin-Beliet, réponse au questionnaire d'instruction.

2.2.2 L'absence de contrôle de la part de l'ordonnatrice et la nécessité d'une surveillance renforcée en lien avec le comptable

Conformément à l'article R.1617-17 du code général des collectivités territoriales et à l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B6 M du 21 avril 2006, l'obligation de surveillance des régies incombe au comptable et à l'ordonnateur au moyen de contrôles sur place et sur pièces.

Au-delà de cette obligation juridique, le montant de 299 680 € au crédit du compte 4711 « versement des régisseurs » en 2017 suffirait à justifier l'importance d'opérer des vérifications régulières des régies visant à s'assurer de leur bon fonctionnement et de l'absence de zones de risques.

Les vérifications opérées par le seul comptable n'ont concerné que les anciennes régies. Les nouvelles, entrées en fonctionnement à compter de septembre 2017, n'ont pas fait l'objet de contrôles au cours de leur première année d'existence, que ce soit de la part du comptable en poste ou de l'ordonnatrice.

S'agissant des contrôles entrepris, l'ancienne régie « restaurant scolaire » caractérisée alors par le plus fort montant de l'encaisse, 12 196 €, a été contrôlée deux fois, en 2015 et en 2017. En revanche, les vérifications des régies « Enfance et jeunesse » et « Culture, Animation, Communication » sont plus anciennes, soit le 2 juillet 2012 pour l'une et le 26 septembre 2012 pour l'autre.

Ces vérifications n'ont pas mis en évidence de dysfonctionnements majeurs. Une mise en garde a été formulée par le comptable dans le cadre du contrôle opéré en juin 2017 de la régie « halte-garderie », aujourd'hui incorporée dans la régie service petite enfance, en ces termes : « *Il est important que le régisseur passe lui-même les écritures comptables afférentes à sa régie afin d'en assurer le suivi et procéder à l'émission des titres. Il est inquiétant de constater que les factures peuvent être rectifiées par une personne travaillant à distance pour la société exploitante du logiciel* ». Interrogée sur la suite donnée à cette observation, l'ordonnatrice a expliqué qu'il s'agissait là d'une incompréhension de la part du comptable car, d'une part, la société exploitant le logiciel ne peut s'introduire dans l'application de facturation de la régie et, d'autre part, son service de maintenance informatique ne « prend la main » que pour modifier certains paramètres.

Par ailleurs, les contrôles du comptable opérés entre 2012 et 2017 ont conduit à un signalement concernant l'insuffisance des mesures de sécurité de toutes les régies (absence de coffre, absence de sécurité anti-intrusion, absence de système de fermeture de la régie accueil Périscolaire, etc.) avec un signalement d'urgence pour certaines (droits de place) dont la carence (absence de coffre) avait déjà été signalée au titre du contrôle précédent (2009). Sur ce point, il est noté que trois coffres forts sont désormais mis à la disposition des régies.

En conclusion, la chambre recommande à la commune de procéder, conformément à l'article R.1617 -17 du code général des collectivités territoriales, et selon une périodicité qu'il appartient à la commune de déterminer, à des contrôles réguliers des régies et de conclure un partenariat avec le comptable public afin d'améliorer le fonctionnement et la surveillance des régies. En réponse, l'ordonnatrice a fait part de son engagement à mettre en œuvre dès 2019 cette recommandation.

Recommandation n°1 : Procéder, conformément à l'article R.1617 -17 du code général des collectivités territoriales, et selon une périodicité qu'il appartient à la commune de déterminer, à des contrôles réguliers des régies. Conclure un partenariat avec le comptable public afin d'améliorer le fonctionnement et la surveillance des régies.

3. LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse financière présentée ci-après a été réalisée pour l'essentiel à partir d'informations extraites du logiciel ANAFI qui exploite les données des comptes de gestion. Elle a été complétée par des données du compte administratif et des informations fournies par la collectivité. Par ailleurs, des ratios comparatifs disponibles sur le site « www.collectivités-locales.gouv.fr » ont été utilisés pour indiquer la moyenne des communes de même taille, soit de 3 500 à 5 000 habitants jusqu'en 2016, puis la strate supérieure à compter de 2017. Cette dernière est plus favorable à Belin-Beliet concernant le niveau des dépenses de personnel par habitant et le niveau de dette par habitant, en revanche elle présente peu d'impacts s'agissant de la CAF par habitant.

Le périmètre budgétaire de la commune inclut deux budgets annexes : le budget « assainissement et eau potable » et le budget « transports scolaires ». Ces deux budgets annexes présentent en 2016 des résultats excédentaires : 550 971,66 € pour le premier et 20 254,34 € pour le second. Les recettes réelles d'exploitation du budget annexe « assainissement et eau potable » représentent près de 8 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'exercice 2016, tandis que celles du budget « transports » représentent moins de 1 % de cette même base.

Il n'a pas été procédé à la consolidation des masses financières de ces deux budgets annexes avec celles du budget principal car ils se rapportent tous deux à un service public industriel et commercial (SPIC) et relèvent d'une autre nomenclature comptable.

3.1. La section de fonctionnement du budget principal

3.1.1 Données chiffrées générales

Tableau 3 : Evolution des soldes de gestion

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	4 049 444	4 019 477	4 253 708	4 515 741	4 781 421	4,2%
Charges de gestion	3 520 807	3 662 079	3 723 264	3 892 305	4 020 610	3,4%
Excédent brut de fonctionnement	528 638	357 398	530 443	623 436	760 811	9,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>13,1%</i>	<i>8,9%</i>	<i>12,5%</i>	<i>13,8%</i>	<i>15,9%</i>	
CAF brute	351 951	183 665	349 618	58 805	600 331	14,3%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>8,7%</i>	<i>4,6%</i>	<i>8,2%</i>	<i>1,3%</i>	<i>12,6%</i>	
CAF brute	351 951	183 665	349 618	58 805	600 331	
Annuité en capital de la dette	312 102	275 243	285 930	250 023	270 901	
CAF nette ou disponible	39 849	-91 578	63 688	-191 219	329 430	

Source : ANAFI

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir d'ANAFI et des données des comptes de gestion

3.1.2 Des produits de gestion en hausse de 18 %

Au cours de la période 2013-2017, les produits de gestion ont augmenté de plus de 18 %, soit une variation annuelle moyenne de 4,2 %. Cette hausse est plus prononcée que celle des charges de gestion dont la variation a été de 14,2 % sur la même période. Une analyse annuelle montre que la progression des produits de gestion n'a pas été continue : après avoir stagné entre 2013 et 2014, ils ont fortement progressé à partir de 2015.

En 2017, les produits de gestion représentent 4,78 M€ et sont constitués, pour près de 75 % et pour des montants analogues, par les ressources fiscales propres (1,77 M€) et les ressources institutionnelles (1,77 M€).

Sur la période examinée, la progression des ressources fiscales propres a été plus forte (+ 33,8 %) que celle des ressources institutionnelles (+ 25,2 %). La fiscalité reversée par l'intercommunalité a faiblement varié tandis que les ressources d'exploitation ont stagné.

3.1.2.1 Des recettes fiscales dont la progression s'explique par le dynamisme démographique

Les ressources fiscales d'un montant de 1 329 000 € en 2013 ont été portées à 1 778 200 € en 2017. A la faveur de cette dynamique, leur part dans les produits de gestion est passée de 32,8 % en 2013 à 37,2 % en 2017.

Tableau 4 : Ressources fiscales

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle
Impôts locaux nets des restitutions	1 249 354	1 301 603	1 429 557	1 496 064	1 606 248	6,5%
+ Taxes sur activités de service et domaine	858	766	701	769	718	-4,3%
+ Taxes sur activités industrielles	0	0	0	0	0	N.C.
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0	0	0	0	0	N.C.
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	78 863	77 392	72 445	87 350	171 258	21,4%
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 329 075	1 379 761	1 502 703	1 584 183	1 778 224	7,5%

Source : ANAFI

Les ressources fiscales se composent principalement de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) qui, en 2017, ont rapporté respectivement à la commune 759 000 € et 765 000 €. L'augmentation entre 2013 et 2017 des produits émanant de ces deux taxes avoisine 30 %, le pourcentage de hausse de la taxe d'habitation excédant légèrement celle de la TFPB.

Tableau 5 : Evolution des produits des impôts locaux (en milliers d'€)

Produits des impôts locaux	2013	2014	2015	2016	2017	Evol 2013-2017
Taxe habitation	596	609	685	716	759	27,35%
Taxe foncière sur les propriétés bâties	582	614	667	704	765	31,44%
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	66	66	68	71	71	7,58%

Source : fiches analyses www.collectivites-locales.gouv.fr

La progression des produits fiscaux est pour partie la résultante de variations intervenues au niveau des taux d'imposition. En 2013 et 2017, le taux de la taxe d'habitation a varié de 0,89 point et celui de la TFPB de 1,32 point, ce qui représente des hausses de 6 % appliquées par la commune à chacune de ces taxes sur cette période quinquennale et constitue des variations supérieures à celles observées sur la même période à l'échelle de la strate (respectivement + 4,9 % et + 0,2 %).

Ces revalorisations de taux adoptées par la commune se sont ajoutées aux évolutions annuelles forfaitaires des valeurs locatives foncières décidées en loi de finances (art 1518 bis du code général des impôts), lesquelles, supérieures à l'inflation, ont conduit à faire progresser les bases d'environ 6 % depuis 2013 (+ 1,15 % en moyenne annuelle). Les hausses de taux décidées par la commune de Belin-Beliet ont été plus prononcées que celles mesurées à l'échelle d'autres communes présentant une population comparable.

Tableau 6 : Evolution des taux de fiscalité locale

Taux de fiscalité	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taxe d'habitation	14,72 %	14,72 %	15,16 %	15,61 %	15,61 %	15,84 %
<i>Moyenne de la strate</i>	<i>14,41 %</i>	<i>14,47 %</i>	<i>14,71 %</i>	<i>14,98 %</i>	<i>15,12 %</i>	<i>NC</i>
Taxe foncière sur les propriétés bâties	22,86 %	22,86 %	23,55 %	24,25 %	24,25 %	24,61 %
<i>Moyenne de la strate</i>	<i>20,80 %</i>	<i>20,81 %</i>	<i>20,99 %</i>	<i>21,07 %</i>	<i>20,85 %</i>	<i>NC</i>
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	45,07 %	45,07 %	46,42 %	47,81 %	47,81 %	48,52 %
<i>Moyenne de la strate</i>	<i>57,75 %</i>	<i>57,56 %</i>	<i>58,52 %</i>	<i>56,13 %</i>	<i>52,58 %</i>	<i>NC</i>

Source : fiches analyses www.collectivités-locales.gouv.fr. Les moyennes nationales indiquées pour la strate correspondent aux communes de 5 000 à 10 000 habitants.

Cette progression des produits fiscaux résulte avant tout de l'augmentation de la population décrite dans les éléments de présentation de la commune et, dans une moindre mesure, des premiers effets de la suppression d'un abattement fiscal (taxe foncière 2017). Une analyse plus fine montre que le gain de recettes issu de la fiscalité est principalement intervenu en 2015 et en 2017 où il a représenté 12,25 %. En 2018, une nouvelle hausse de ces produits est attendue. Estimée à un peu plus de 50 000 € au budget primitif, elle est alimentée, à la fois, par la dynamique des bases, une légère revalorisation des taux communaux pour ces trois taxes (+ 1,5 %) et la montée en puissance des effets de la suppression d'un abattement (cf. *infra*).

En 2017, le taux de la taxe d'habitation s'établissait à 15,61 %, celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties à 24,25 % et celui de la taxe foncière sur les propriétés non bâties à 47,81 %. La comparaison entre ces taux et ceux correspondant à la moyenne de la strate montre que ceux de la collectivité sont globalement supérieurs et présentent les écarts suivants : pour

la TH entre + 0,31 point (2013) et + 0,63 point (2016) ; pour la TFPB entre + 2,06 points (2013) et + 3,4 points (2017). L'écart négatif pour la TFPNB, compris entre 4,77 points (2017) et 12,68 points (2013) doit être relativisé, compte tenu des produits moindres que cette taxe permet d'encaisser.

Tableau 7 : Produit des impôts locaux par habitant

2017	Commune de Belin-Beliet	Moyenne nationale de la strate
		(5 000 à 10 000 habitants)
Taxe d'habitation	149 €	202 €
Taxe foncière sur les propriétés bâties	150 €	261 €
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	14 €	9 €

Source : fiches analyses www.collectivites-locales.gouv.fr

Néanmoins, ramenés en euros par habitants, les produits des impôts locaux apparaissent nettement inférieurs à la moyenne nationale de la strate. En effet, en 2017, cet écart défavorable à la commune représente l'équivalent de 53 € par habitant pour la taxe d'habitation et plus du double pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (111 € par habitant).

Tableau 8 : Evolution des bases de la fiscalité directe locale

Bases nettes (en milliers €)	2013	2014	2015	2016	2017	Evol. 2013-2017
Taxe d'habitation	4 046	4 135	4 521	4 585	4 860	20 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties		2 684	2 834	2 901	3 153	24 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	145	147	147	149	148	2 %

Source : fiches analyses www.collectivites-locales.gouv.fr

L'explication repose dans les bases fiscales. En 2017, elles représentent 954 € par habitant contre 1 337 € pour la moyenne de la strate. Ceci montre que les valeurs locatives des biens immobiliers situés dans cette commune sont peu élevées, ce qui a certainement contribué à renforcer son attractivité démographique mais pèse structurellement sur ses finances. Il convient toutefois de relever que, comme le montre le tableau précédent, la croissance démographique et, dans une moindre mesure, la suppression d'un abattement fiscal (cf. *infra*) ont permis depuis 2013 d'élargir les bases fiscales de 20 % pour la TH et 24 % pour la TFPB.

De plus, l'existence d'abattements a eu pour effet d'abaisser les bases fiscales nettes et par là même de restreindre les produits encaissés. En effet, si concernant les abattements obligatoires pour charges de famille la collectivité applique les taux planchers prévus par l'article L. 1411 du code général des impôts, elle a instauré des abattements facultatifs sur la

taxe d'habitation (abattement général à la base) et la taxe foncière (exonération de deux ans pour les constructions neuves). Ces abattements ont été institués quelques années après la fermeture en 1975 des établissements Cazenave dans le but d'attirer de nouveaux habitants. Confrontée à des difficultés d'équilibre financier suite à l'annulation de ses programmes d'aménagement d'ensemble (PAE), la commune a choisi de réduire fortement la portée de ces abattements facultatifs, et ce, à travers les deux décisions suivantes :

- délibération du 28 octobre 2010 : suppression à compter du 1^{er} janvier 2011 de l'abattement général à la base s'appliquant à la taxe d'habitation. Cette décision a été assortie de l'instauration d'un abattement spécial à la base en direction des contribuables de la commune à faibles revenus. L'incidence de cette double décision a été de plus de 50 000 € par an selon l'ordonnatrice ;
- délibération du 27 septembre 2016 : suppression de l'exonération de deux ans de taxe foncière concernant les constructions nouvelles à usage d'habitation. Cette mesure s'applique aux constructions achevées après le 1^{er} janvier 2017, elle ne produira donc tous ses effets qu'en 2018. En 2017, selon le maire, elle aurait permis d'accroître les produits de près de 40 000 €.

Le potentiel financier constitue un indicateur de richesse théorique qui permet de mesurer la capacité d'une commune à mobiliser des ressources régulières pour faire face à ses charges. Il comprend les ressources fiscales que percevrait la collectivité si elle appliquait le taux moyen national pour chacune des taxes directes locales (potentiel fiscal) majoré du montant perçu par la commune l'année précédente au titre de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Exprimé en euros par habitant, le potentiel financier de la commune apparaît très en deçà du potentiel financier de la strate. En 2017, il équivaut à 659,91 € par habitant contre 935,19 € pour la moyenne de la strate, soit 30 % de moins.

Tableau 9 : Evolution du potentiel financier

<i>En euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017
Valeurs par habitant	630,07	646,61	685,75	660,86	659,91
Moyenne nationale de la strate		913,93	935,31	931,89	935,19

Source : comptes administratifs

L'effort fiscal³ permet de mesurer le niveau de pression fiscale locale s'exerçant sur les ménages. Selon les données chiffrées de la direction générale des collectivités locales, l'effort fiscal en 2018 (données 2017) est de 1,35 contre 1,14 pour la moyenne de la strate⁴, ce qui rend compte de marges de manœuvre limitées de la commune pour augmenter le produit fiscal.

³ L'effort fiscal est défini à l'article L.2334-5 du code général des collectivités territoriales. Il est égal au rapport entre le produit des impôts, taxes et redevances définis à l'article L. 2334-6 du CGCT, perçus l'année précédente par la commune et par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur le territoire de celle-ci, d'une part, et, d'autre part, de son potentiel fiscal trois taxes, tel qu'il est défini à l'article L. 2334-4 du CGCT.

⁴ Taux calculé à partir de données de la D.G.C.L communiquées par la commune.

Enfin, concernant les autres ressources fiscales, il apparaît que les recettes des droits de mutation, peu dynamiques jusqu'en 2015 (inférieures à 80 K€), enregistrent une augmentation sensible à compter de 2016 et s'élèvent à 171,2 K€ en 2017.

3.1.2.2 Des ressources d'exploitation stables

Les ressources d'exploitation (612,6 K€ en 2017) représentent presque 26 % des produits flexibles et environ 13 % des produits de gestion en 2017. Composées de produits à la nature diversifiée, ces ressources d'exploitation ont varié au sein d'une fourchette comprise entre 593,5 K€ en 2015 et 634,7 K€ en 2013. En 2016, les prestations périscolaires y sont comptabilisées pour 277,4 K€, les redevances à caractère de loisirs pour 90,8 K€, les mises à disposition de personnel pour 90,2 K€ (chauffeurs de bus notamment), les revenus d'immeubles (logements et gîtes) pour 75,1 K€, les ventes de coupes de bois pour 10,5 K€, etc.

Tableau 10 : Ressources d'exploitation

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
+ Domaine et récoltes	84 049	37 872	26 267	33 343	23 975	-26,9%
+ Travaux, études et prestations de services	312 807	313 413	329 443	369 240	404 096	6,6%
+ Mise à disposition de personnel facturée	81 194	86 639	90 180	90 219	77 642	-1,1%
+ Remboursement de frais	76 956	77 290	65 168	64 631	28 203	-22,2%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	555 005	515 213	511 058	557 434	533 916	-1,0%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	79 741	85 335	82 524	75 127	78 778	-0,3%
= Autres produits de gestion courante (b)	79 741	85 335	82 524	75 127	78 778	-0,3%
Production stockée hors terrains aménagés (c)	0	0	0	0	0	N.C.
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	634 746	600 548	593 582	632 560	612 694	-0,9%

Source : ANAFI

3.1.2.3 Des ressources institutionnelles en hausse grâce à l'augmentation de la population

Tableau 11 : Evolution et composition des ressources institutionnelles

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Dotations Globales de Fonctionnement	1 051 180	1 058 634	1 133 681	1 139 511	1 256 820	4,6%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	634 250	610 652	557 668	501 266	484 211	-6,5%
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	416 930	447 982	576 013	638 245	772 609	16,7%
Participations	265 190	262 837	306 293	434 404	445 080	13,8%
<i>Dont Etat</i>	0	0	0	21 743	26 645	N.C.
<i>Dont départements</i>	8 913	14 807	11 879	13 038	12 167	8,1%
<i>Dont communes</i>	0	0	0	0	520	N.C.
<i>Dont autres</i>	256 277	248 030	294 414	399 623	405 748	12,2%
Autres attributions et participations	100 178	90 896	95 035	76 241	71 115	-8,2%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	100 178	90 896	85 233	76 241	71 115	-8,2%
<i>Dont autres</i>	0	0	9 802	0	0	N.C.
(a) Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 416 548	1 412 367	1 535 009	1 650 156	1 773 015	5,8%
<i>(b) Produits de gestion</i>	4 049 444	4 019 477	4 253 708	4 515 741	4 781 421	4,2%

Source : ANAFI

Le montant des ressources institutionnelles, regroupant les dotations et les participations, a progressé de plus de 25 % entre 2013 et 2017, passant de 1,41 M€ à 1,77 M€. Grâce à cette hausse, ces ressources qui représentaient 35 % des produits de gestion en 2013 en constituent un peu plus de 37 % en 2017. Sur ce dernier exercice, la dotation d'aménagement (772,6 K€) rassemble 43,6 % des ressources institutionnelles, la dotation forfaitaire 27,3 % (484,2 K€) et les autres participations 22,9 % (405,7 K€).

Si la commune enregistre une baisse de la part forfaitaire de la DGF sous l'effet des mesures nationales prises depuis la loi de finances de 2014 visant à associer les collectivités locales au redressement des finances publiques (- 150 K€ en 2017 par rapport à 2013), elle perçoit aussi la dotation d'aménagement (constituée surtout de la dotation de solidarité rurale⁵) dont le montant a connu une augmentation sensible avec 355,67 K€ de recettes en plus depuis 2013 (772,60 K€ au lieu de 416,93 K€). Si la diminution au plan national de la part forfaitaire de la DGF interdit à la commune de profiter de l'accroissement de sa population, par contre cette dynamique joue à plein dans l'accroissement de sa part aménagement.

Les participations sont également dynamiques, en particulier celles imputées à la ligne « autres » avec un montant de 405,7 K€ en 2017 contre 256,2 K€ en 2013, soit un accroissement de 22,9 %. Ces produits comptabilisés au c/7478 correspondent à des subventions allouées par la Caisse d'allocations familiales (CAF) et la Mutualité sociale agricole (MSA) dans le cadre d'un contrat enfance/jeunesse et de prestations associées.

⁵ La dotation de solidarité rurale (DSR) en 2016 s'élève à 487 178 € contre 291 597 € en 2013. La DSR (comptabilisée au c/7412), est une des composantes de la part de péréquation de la DGF. La DSR est composée (articles L. 2334-20 à 22-1n du CGCT) d'une fraction « bourg-centre », d'une fraction « péréquation » et d'une fraction « cible ». La 1^{ère} fraction est notamment destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, chefs-lieux de canton ou regroupant au moins 15 % de la population du canton.

3.1.2.4 Une faible progression de la fiscalité reversée

Tableau 12 : Evolution de la fiscalité reversée

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	491 090	491 090	491 090	491 090	486 214	-0,2%
Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	30 398	44 075	63 663	80 348	80 226	27,5%
Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	521 488	535 165	554 753	571 438	566 440	2,1%

Source : ANAFI

3.1.3 La maîtrise des charges de gestion se heurte à la hausse prononcée des dépenses de personnel

Les charges de gestion ont progressé de 14,2 % sur la période 2013-2017, soit à un rythme moins soutenu que celui des produits (18,0 %). Abstraction faite des charges de personnel, les autres postes témoignent d'une évolution maîtrisée des charges de gestion : les charges à caractère général n'ont que faiblement varié (+ 1,74 %), les subventions de fonctionnement ont légèrement reculé (- 0,51 %) et les autres charges de gestion ont connu une baisse plus notable (- 6,21 %).

Tableau 13 : Evolution des charges de gestion

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 251 866	1 229 182	1 217 259	1 256 682	1 273 592	0,4%
+ Charges de personnel	2 032 245	2 173 988	2 288 216	2 411 212	2 521 619	5,5%
+ Subventions de fonctionnement	59 732	87 761	59 879	61 461	59 430	-0,1%
+ Autres charges de gestion	176 964	171 148	157 911	162 951	165 970	-1,6%
= Charges de gestion	3 520 807	3 662 079	3 723 264	3 892 305	4 020 610	3,4%

Source : ANAFI

3.1.3.1 Des charges à caractère général sous contrôle

Tableau 14 : Evolution des charges à caractère général

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 251 866	1 229 182	1 217 259	1 256 682	1 273 592	0,4%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	539 446	508 897	458 439	485 125	438 344	-5,1%
<i>Dont crédit-bail</i>	19 655	16 847	10 547	9 069	7 212	-22,2%
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	8 882	5 323	4 969	3 916	6 763	-6,6%
Dont entretien et réparations	144 056	142 088	131 328	168 771	220 107	11,2%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	18 559	16 940	16 580	17 128	17 840	-1,0%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	120 627	127 662	151 022	153 108	142 214	4,2%
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	0	0	22 038	32 302	34 368	N.C.
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	282 367	297 701	301 111	270 605	276 465	-0,5%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	8 442	6 456	4 733	10 998	20 495	24,8%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	30 314	28 903	30 560	24 060	24 933	-4,8%
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	9 372	12 349	12 788	10 349	12 642	7,8%
<i>Dont déplacements et missions</i>	817	627	2 042	813	0	-100,0%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	42 243	40 589	45 819	44 484	45 881	2,1%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	27 088	24 801	25 283	25 953	26 328	-0,7%

Source : ANAFI

L'évolution des charges à caractère général, retracée dans le tableau ci-dessus, rend compte d'un effort de maîtrise puisque ces dépenses s'établissant à 1 273,5 K€ en 2017 ont enregistré une variation annuelle moyenne de seulement 0,4 % sur la période 2013-2017. Un fléchissement significatif (- 5,1 % en variation annuelle) est observé sur le poste achats qui représente plus de 34 % de ces charges. La stabilité d'un des autres postes conséquents, les contrats de prestations et services avec des entreprises (276,4 K€ en 2017 contre 282,3 K€ en 2013), explique aussi cette impression globale de maîtrise qui aurait pu être plus avérée encore en l'absence de hausse du poste entretien et réparations (220,1 K€ en 2017 contre 144 K€ en 2013). Ce poste, qui additionne les dépenses relatives à l'entretien de la voirie et de maintenance du patrimoine, a fortement varié depuis 2015 en raison de la possibilité désormais ouverte de récupérer le FCTVA sur des charges de fonctionnement de cette nature.

3.1.3.2 Un rythme de progression des charges de personnel particulièrement élevé

A l'inverse des autres composantes des charges de gestion, les charges de personnel (y compris les charges sociales et impôts) ont connu entre 2013 et 2017 une augmentation à la fois continue et significative de près de 6 % par an. Sur l'ensemble de la période étudiée, ces charges nettes des remboursements pour mise à disposition de personnel ont varié de 25,2 %, passant de 1,95 M€ à 2,44 M€. Ce poste constitue 62,7 % des charges de gestion en 2017, contre 57,7 % en 2013. Il en résulte qu'en fin de période le coefficient de rigidité des charges de structure de la collectivité est élevé (57,3 %).

Les charges de personnel 2017 de la commune de Belin-Beliet s'établissent à 495 € par habitant, soit un niveau inférieur à celui de la strate (536 €). Cette situation favorable doit, toutefois, être relativisée car elle résulte du changement de strate de comparaison. Sur les

exercices antérieurs, ces charges étaient plus élevées que la moyenne de la strate des communes de 3 500 à 5 000 habitants avec 494 € par habitant en 2016 contre 441 €.

Tableau 15 : Rémunération du personnel

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Rémunération principale	977 781	1 054 430	1 176 300	1 272 038	1 333 778
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	59 922	73 137	78 763	89 120	97 558
+ Autres indemnités	21 464	23 613	23 866	24 218	24 631
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 059 168	1 151 180	1 278 929	1 385 376	1 455 966
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	79,1%	79,1%	83,5%	85,6%	85,5%
Rémunération principale	279 918	300 519	242 433	204 543	211 925
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	279 918	300 519	242 433	204 543	211 925
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	20,9%	20,6%	15,8%	12,6%	12,4%
Autres rémunérations (c)	0	4 410	9 720	28 997	35 527
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	1 339 086	1 456 109	1 531 082	1 618 915	1 703 418
Atténuations de charges	40 727	50 083	71 208	84 846	112 516
= Rémunérations du personnel	1 298 359	1 406 026	1 459 874	1 534 069	1 590 903
Charges totales de personnel	2 032 245	2 173 988	2 288 216	2 411 212	2 521 619
- Remboursement de personnel mis à disposition	81 194	86 639	90 180	90 219	77 642
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	1 951 051	2 087 349	2 198 035	2 320 993	2 443 977
<i>en % des produits de gestion</i>	48,2%	51,9%	51,7%	51,4%	51,1%

Source : ANAFI

Selon l'ordonnatrice, plusieurs facteurs ont concouru à l'augmentation des dépenses de personnel au titre des années 2013-2015 : la titularisation d'agents, les rémunérations versées aux temps d'activités périscolaires (TAP), le recrutement du directeur des services techniques ainsi que les recrutements d'agents affectés au multi-accueil. Plus largement, il évoque la priorité que constitue le pôle enfance/jeunesse et indique que le choix qui a été fait par la collectivité de titulariser des agents au cours de la période a impacté à la hausse ces dépenses mais a eu aussi pour corolaire l'obtention de nouvelles ressources de la part de la Caisse d'allocations familiales.

Depuis 2016, la dynamique de ces charges paraît davantage liée à la combinaison de deux mesures nationales, revalorisation du point d'indice et mise en place de l'accord PPCR, qu'à la variation des effectifs (+ 2,06 ETP⁶). La revalorisation du point d'indice s'est opérée en deux temps : + 0,6 % au 1er juillet 2016 et + 0,6 % au 1er février 2017. La mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), initiée en 2016, vise à améliorer le déroulement de carrière des agents en transférant sur la partie indiciaire une partie des rémunérations accessoires et en « repyramidant » progressivement les corps, au moyen de revalorisations indiciaires en début et fin de carrière.

⁶ ETP : équivalents temps plein.

Par ailleurs, l'ordonnatrice évalue à près de 100 000 € l'impact de la réforme des rythmes scolaires en 2014⁷. Selon elle, le temps d'activités périscolaires représenterait un coût d'environ 150 euros par élève. Par une délibération en date du 2 avril 2015, le conseil municipal a décidé de la gratuité totale de ce service, utilisé par près de 85 % des élèves de la commune. La commune a précisé que le rythme scolaire est à nouveau de quatre jours par semaine à compter de la rentrée 2018, sans indiquer si cette modification est susceptible de favoriser une baisse de la masse salariale.

Les données chiffrées extraites des bilans sociaux montrent que l'effectif physique des agents titulaires est de 70 en 2017, soit 17 agents de plus qu'en 2013. Celui des contractuels a, dans le même temps, varié de 18 à 20 agents. Il s'agit d'un effectif très majoritairement composé de personnel féminin avec une forte proportion d'agents de catégorie C (plus de 85 % des titulaires). S'agissant de la répartition par filières, il est relevé l'importance de la filière animation (24 agents), qui est celle la plus représentée après la filière technique (40 agents).

Le tableau suivant, qui rend compte de l'évolution des effectifs en ETP, montre que le nombre d'agents permanents a progressé de 10 % entre 2013 et 2017, passant de 68,99 ETP à 75,86 ETP en 2017. Dans le détail, l'évolution des titulaires a été de + 22 % tandis qu'à l'inverse celle des non titulaires a été de - 19 %.

Tableau 16 : Evolution des effectifs en ETP

ETP	2013	2014	2015	2016	2017
TITULAIRES	53,55	55,36	60,71	63,23	65,32
NON TITULAIRES	15,44	16,24	15,09	13,18	12,54
*dont permanents	15,44	16,24	15,09	11,18	10,54
*dont non permanents	0	0	0	2	2
TOTAL permanents	68,99	71,6	75,8	74,41	75,86
TOTAL GENERAL	68,99	71,6	75,8	76,41	77,86

Source : commune de Belin-Beliet

Les titulaires constituent 85,5 % des dépenses de personnel en 2017 contre 79,1 % en 2013, après avoir progressé en variation annuelle moyenne de 8,3 % pour atteindre 1,4 M€ en 2017, soit une augmentation entre 2013 et 2017 de 37,5 %. A l'inverse, les rémunérations des non-titulaires enregistrent un repli de 24,3 %. L'évolution du régime indemnitaire entre 2013 et 2017 des titulaires s'établit à 13 % en variation moyenne annuelle. L'accroissement des titulaires (+ 11,77 ETP entre 2013 et 2017) dont le recrutement d'un directeur des services techniques, concourt à la progression des primes et indemnités.

Enfin, l'ordonnatrice a indiqué en cours d'instruction qu'aucune mutualisation n'est intervenue en matière d'effectifs au niveau du bloc communal. Elle a précisé que la compétence en matière d'élaboration du PLU a été transférée en 2016 à l'intercommunalité sans aucun mouvement d'agents, la commune ayant conservé la délivrance des autorisations d'urbanisme. A l'avenir, elle fait part de son intention de mener une réflexion sur de possibles mutualisations d'effectifs dans le domaine de l'informatique par exemple et d'accompagner ce processus par des actions de mutualisations dans le domaine des achats.

⁷ La commune est revenue à une semaine scolaire de 4 jours à compter de la rentrée 2018/2019.

3.1.3.3 Des subventions de fonctionnement à la fois stables et faibles

Tableau 17 : Evolution des subventions de fonctionnement

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	59 732	87 761	59 879	61 461	59 430	-0,1%
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	<i>21 757</i>	<i>46 307</i>	<i>21 835</i>	<i>21 572</i>	<i>20 000</i>	-2,1%

Source : ANAFI

Hormis en 2014, les subventions de fonctionnement ont été stables sur la période autour de 60 000 € versés par an. Cette stabilité rend compte d'une bonne maîtrise de ce poste dont la proportion au regard de l'ensemble des charges de gestion est faible (1,5 % en 2017). Ramenées en euros par habitant, les subventions versées représentent moins de 12 € contre 67 € pour la moyenne de la strate.

Aucune des subventions accordées en 2017 n'excède le seuil de 23 000 € à partir duquel la conclusion d'une convention est obligatoire avec l'organisme en bénéficiant (décret n° 2001-495 du 6 juin 2001). La subvention la plus importante a été perçue par le CCAS, soit 20 000 €, l'association la plus dotée a perçu 17 475 €.

3.1.3.4 Un léger repli des autres charges de gestion

Le total des autres charges de gestion a varié sur la période sous-revue de 176,9 K€ à 165,9 K€, soit une inflexion de 1,6 %.

Les indemnités des élus, qui constituent près de 60 % du total de ce poste en 2017, enregistrent une diminution qui résulte de la décision prise par la commune en 2014, à fins d'économies, de réduire de huit à six le nombre de ses adjoints, ce qui a également eu pour incidence d'abaisser les taux maximums d'indemnité pouvant être accordés et ainsi le montant de chacune des indemnités individuellement versées (délibération du 18 décembre 2014).

La contribution au service incendie constitue la seconde composante principale de ces charges avec environ 50 000 € par an.

Tableau 18 : Autres charges de gestion

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	176 964	171 148	157 911	162 951	165 970	-1,6%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	49 182	49 522	49 819	50 317	50 719	0,8%
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	16 591	18 583	13 815	17 572	14 119	-4,0%
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	0	0	0	0	0	N.C.
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	110 598	102 823	93 970	93 469	97 725	-3,0%
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	80	0	0	640	825	79,2%
<i>Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	0	0	0	0	0	N.C.
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	513	124	3	953	2 281	45,2%

Source : ANAFI

3.1.4 Après retraitement, un autofinancement qui s'améliore sur la période

En première analyse, l'examen des soldes de gestion sur la période 2013 à 2017 rend compte d'une situation financière tendue jusqu'en 2016 inclus. Les exercices 2014 et 2016 présentent des indicateurs particulièrement dégradés. L'exercice 2014 se caractérise par un excédent brut de fonctionnement en deçà de la barre des 10 % des produits de gestion, une CAF brute qui avec moins de 200 000 € en représente moins de 5 % et une CAF nette négative (- 91 578 €). Comparativement plus favorable s'agissant de l'excédent brut de fonctionnement (623 436 €, soit près de 14 % des produits de gestion), l'exercice 2016 présente par contre une CAF brute de seulement 58 805 € (1,3 % des produits de gestion) et une CAF nette négative de 191 219 €.

Tableau 19 : Evolution des soldes de gestion et ratios d'alerte (2016 non retraités)

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	4 049 444	4 019 477	4 253 708	4 515 741	4 781 421	4,2%
Charges de gestion	3 520 807	3 662 079	3 723 264	3 892 305	4 020 610	3,4%
Excédent brut de fonctionnement	528 638	357 398	530 443	623 436	760 811	9,5%
en % des produits de gestion	13,1%	8,9%	12,5%	13,8%	15,9%	
CAF brute	351 951	183 665	349 618	58 805	600 331	14,3%
en % des produits de gestion	8,7%	4,6%	8,2%	1,3%	12,6%	
CAF brute	351 951	183 665	349 618	58 805	600 331	
Annuité en capital de la dette	312 102	275 243	285 930	250 023	270 901	
CAF nette ou disponible	39 849	-91 578	63 688	-191 219	329 430	

Source : ANAFI

Source : ANAFI

Dans ces conditions, le redressement spectaculaire observé en 2017 aurait de quoi étonner. Au titre de cet exercice, l'excédent brut de fonctionnement s'élève à 760 811 €, soit près de 16 % des produits de gestion, tandis que la CAF brute s'établit à 600 331 € (12,6 % des produits de gestion) et la CAF nette à 329 430 €, soit plus de 500 000 € de plus qu'au cours de l'exercice précédent.

En fait, l'explication de cette forte volatilité repose dans le poids de la ligne « autres produits et charges exceptionnels » qui, en 2016, avait fortement affecté l'autofinancement (- 400 568 €). Cette écriture est la conséquence de la régularisation tardive de l'opération de cession immobilière décrite en partie 2 de ce rapport et de la correction de la surévaluation patrimoniale qui en avait résulté.

Tableau 20 : Impact des charges exceptionnelles sur les résultats de 2016

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Excédent brut de fonctionnement	528 638	357 398	530 443	623 436	760 811	9,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	13,1%	8,9%	12,5%	13,8%	15,9%	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-176 009	-173 086	-180 104	-164 064	-155 407	-3,1%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	-678	-647	-721	-400 568	-5 072	65,4%
CAF brute	351 951	183 665	349 618	58 805	600 331	14,3%
<i>en % des produits de gestion</i>	8,7%	4,6%	8,2%	1,3%	12,6%	

Source : ANAFI

Si l'on neutralise, comme c'est le cas dans le tableau suivant, le mandat émis en 2016 au compte 673 pour 419 928 € dans le cadre de la régularisation de cette cession, la CAF brute est portée à 478 733 €, soit un niveau plus élevé qu'en 2013 (351 951 €) et 2014 (183 665 €), qui représente 10,6 % des produits de gestion. La CAF nette s'établit quant à elle à 228 709 €.

Tableau 21 : Soldes de gestion 2016, après neutralisation des charges exceptionnelles

en €	2016
Produits de gestion	4 515 741
Charges de gestion	3 892 305
Excédent brut de fonctionnement	623 436
<i>en % des produits de gestion</i>	13,8%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-164 064
+/- Autres produits et charges excep. réels	19 360
= CAF brute	478 733
<i>en % des produits de gestion</i>	10,6%
- Dotations nettes aux amortissements	118 217
= Résultat section de fonctionnement	360 516
CAF brute	478 733
- Annuité en capital de la dette	250 023
CAF nette ou disponible	228 709

Source : ANAFI, après retraitement du compte de gestion 2016

Exprimée en euros par habitant, l'épargne nette demeure, jusqu'en 2015, très nettement en deçà de la moyenne de la strate ; ainsi, par exemple sur ce dernier exercice, son niveau est près de sept fois inférieur à cette base comparative. Son redressement en fin de période conduit à rapprocher la commune de la moyenne de la strate (65 € par habitant contre 96 € pour la moyenne de la strate).

Tableau 22 : Valeurs comparatives de la CAF nette en € par habitant

CAF nette en € par habitant	2013	2014	2015	2016	2017
Commune de Belin-Beliet	9	-20	14	-39	65
Moyenne nationale de la strate	100	90	91	95	96

Source : fiches analyses www.collectivités-locales.gouv.fr

3.2. La section d'investissement du budget principal

Les dépenses d'investissement ont reculé au cours de la période, passant de 1 105 K€ en 2013 à 533 K€ en 2017 avec un étiage à 246 K€ en 2015. Leur cumul sur ces cinq exercices a été de 3,18 M€, soit une moyenne annuelle de 0,63 M€. Les dépenses les plus significatives se rapportent à des travaux concernant la bibliothèque, d'un montant global de 509,16 K€, pour l'essentiel mandatés au titre des exercices 2013 et 2014. Celles relatives à l'aire de jeux du pôle enfance/jeunesse ont été mandatées sur les mêmes exercices pour un montant de 287,28 K€. Enfin, celles concernant la salle de sports (vestiaires) ont été mandatées en 2016 et 2017 pour un total de 287,28 K€.

Tableau 23 : Dépenses d'équipement 2013-2017

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 105 939	758 185	246 634	539 057	533 574	3 183 389

Source : ANAFI

Selon les propres termes de l'ordonnatrice, le niveau des investissements a été « *calibré* » par le niveau d'épargne, ajoutant que dans un contexte financièrement tendu la collectivité a fait preuve de prudence en la matière. L'historique sur les douze derniers exercices des dépenses d'équipement et leur comparaison en euros par habitant avec la moyenne de la strate corrobore cette appréciation. En effet, si jusqu'en 2009 la collectivité présentait un niveau conséquent de dépenses d'équipement la situant, en euros par habitant, au-dessus de la moyenne de la strate, la situation s'est ensuite fortement inversée et, malgré un regain intervenu entre 2012 et 2014, le niveau de ces dépenses est demeuré sur l'ensemble de la période contrôlée en deçà de cette moyenne. A titre d'exemple, en 2017, les dépenses d'équipement de la commune ont représenté 127 € par habitant, soit moins de la moitié de la moyenne de la strate (298 €).

Tableau 24 : Historique des dépenses d'équipement (2006-2017)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses d'équipement en milliers d'euros	1 577	730	1 675	1 713	399	298	1 219	1 185	902	618	539	645
Dépenses d'équipement en euros par habitant	434	201	462	453	98	71	281	266	265	132	110	127
Moyenne de la strate par habitant	331	354	313	308	293	314	341	375	308	259	268	298

Source : Données fiches analyses www.collectivites-locales.gouv.fr

3.2.1 Des taux de réalisation budgétaire faibles

Les taux de réalisation des prévisions budgétaires en dépenses pour la section d'investissement, déjà médiocres en 2013 et 2014 avec un taux inférieur à 60 %, apparaissent particulièrement faibles au cours des exercices suivants avec moins de 30 %. Hormis en 2017, les restes à réaliser ne sont pas conséquents. Il en résulte que le volume des crédits annulés est particulièrement élevé au titre des exercices 2015 et 2016 avec un taux qui excède 60 % des crédits ouverts. A titre d'exemple, l'opération afférente à l'aménagement du bourg, pour laquelle un début de réalisation a été enregistré en 2017 (mandats à hauteur de 189,6 K€), a donné lieu au préalable à des annulations de crédit en 2015 et 2016 pour un montant global de 2 421,7 K€ (1 235,3 K€ en 2015 et 1 235,3 K€ en 2016) et à des crédits reportés en 2017 à hauteur de 1 500,38 K€.

La situation des taux de réalisation budgétaire des comptes 21 et 23 conduit la chambre à s'interroger sur la fiabilité et la faisabilité des prévisions d'investissement soumises à l'approbation du conseil municipal. L'ordonnatrice considère comme sincères ces inscriptions budgétaires au motif que la collectivité entendait bien réaliser en début d'année ces travaux, par ailleurs détaillés, d'après elle, dans les rapports d'orientations budgétaires (DOB). Elle ajoute que les annulations ou reports s'expliquent le plus souvent par des délais plus longs que prévus pour rechercher des aides.

La chambre ne partage que partiellement cette appréciation. Elle constate que les DOB 2017 et 2018 ne sont pas très précis s'agissant des dépenses d'investissements et comportent une mention sibylline comme quoi les dépenses évoquées « seront affinées au fur et à mesure de l'avancement des projets ». Elle rappelle que l'article D 2312-3 du CGCT, dans sa rédaction découlant de la loi NOTRe du 07 août 2015, impose aux collectivités d'enrichir le DOB par la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Sur ces bases, la collectivité pourrait établir un programme pluriannuel d'investissement adapté à ses besoins et à ses capacités.

Par ailleurs, elle relève que la collectivité ne procède pas à une annulation de ces crédits initiaux en cours d'année.

Tableau 25 : Taux de réalisation budgétaire des dépenses d'investissement de 2013 à 2017

<i>en euros et en %</i>					
DEPENSES ENGAGEES NON MANDATEES					
Dépenses réelles d'investissement	2013	2014	2015	2016	2017
Total crédits ouverts (BP+DM+RAR n-1)	2 293 239,39	1 750 573,23	2 824 631,99	2 856 810,82	3 257 396,30
Réalisation (dépenses mandatées)	1 270 453,99	942 349,21	837 019,01	711 676,00	864 774,76
Taux de réalisation des dépenses	55,40	53,83	29,63	24,91	26,55
Crédits annulés	888 797,99	786 847,03	1 826 275,16	1 716 861,24	747 512,93
Taux crédits annulés	38,76	44,95	64,66	60,10	22,95
Restes à réaliser (reporter en N+1)	133 984,41	21 376,99	161 338,82	226 273,58	1 645 108,59
Taux des restes à réaliser	5,84	1,22	5,71	7,92	50,50

Source : données extraites des comptes administratifs

Ces annulations et reports rendent compte d'une faiblesse au niveau de la programmation des investissements. La collectivité a indiqué ne pas disposer d'un plan pluriannuel d'investissement pour la durée de la mandature. Il apparaît nécessaire qu'elle adapte les inscriptions budgétaires aux capacités des services administratifs à suivre la réalisation effective de leur financement et à celles des services techniques à en assurer la mise en œuvre. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice a indiqué que, dès 2019, le rapport d'orientations budgétaires sera plus précis quant à la programmation et au financement des investissements annuels.

Recommandation n° 2 : Enrichir le débat d'orientations budgétaires de prévisions plus précises en matière de programmation et de financement des investissements.

3.2.2 Le recours limité à l'emprunt a permis d'abaisser l'endettement qui, en début de période, présentait un niveau élevé

3.2.2.1 La structure de financement des investissements

Le tableau ci-après détaille les composantes du financement des investissements au titre de la période 2013-2017, après neutralisation des charges exceptionnelles de 2016 liées à l'opération de cession immobilière intervenue en 2011.

Tableau 26 : Financement des investissements, après retraitement des données 2016

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
CAF brute	351 951	183 665	349 618	478 733	600 331	1 544 370
- Annuité en capital de la dette	312 102	275 243	285 930	250 023	270 901	1 394 200
= CAF nette ou disponible (C)	39 849	-91 578	63 688	228 710	329 430	150 170
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	157 669	181 619	208 746	221 498	234 251	1 003 783
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)		155 236	255 809	30 263	84 102	525 410
+ Subventions d'investissement reçues	103 612	49 051	196 861	68 558	208 862	626 944
+ Produits de cession	7 090	102 000	8 928	1 116	53	119 187
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	268 371	487 906	670 344	321 435	527 267	2 275 323
= Financement propre disponible (C+D)	308 220	396 328	734 032	550 145	856 697	2 845 422
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	27,9%	52,3%	297,6%	102,1%	160,6%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 105 939	758 185	246 634	539 057	533 574	3 183 389
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-797 720	-362 200	487 075	11 087	323 124	-338 634
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-797 720	-362 200	487 075	11 087	323 124	-338 634
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	700 000	388 000	0	224 877	0	1 312 877
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-97 720	25 800	487 075	235 964	323 124	974 243

Source : données ANAFI retraitées : neutralisation des charges exceptionnelles liées à l'opération de cession

Il en ressort que la commune a bénéficié d'un financement propre disponible qui a oscillé entre 308,2 K€ (2013) et 856,6 K€ (2017). En 2013, il a permis de couvrir seulement 28 % des dépenses d'équipement avant de s'établir à 52,3 % l'année suivante et plus de 100 % par la suite.

En plus de son autofinancement dont le niveau a progressé (cf. *supra*), la collectivité a pu compter sur des recettes d'investissement hors emprunt conséquentes. Les taxes locales d'équipement ont régulièrement progressé représentant en moyenne près de 200 000 € par exercice. Le FCTVA a connu des évolutions plus erratiques liées au volume variable des investissements antérieurs et a représenté un montant moyen d'environ 100 000 € par exercice. Les subventions d'investissements ont elles aussi beaucoup varié et représenté un apport annuel légèrement supérieur à celui du FCTVA. Si l'on défalque la régularisation de l'opération conclue en 2011, les produits de cessions ont été mineurs, excepté en 2014 (102 K€).

3.2.2.2 Les emprunts souscrits au cours de la période

L'écart entre le montant du financement propre disponible et les dépenses d'investissement hors emprunt permet de déterminer le besoin ou la capacité de financement de la section d'investissement, lequel peut être satisfait par le recours à l'emprunt ou par un prélèvement sur le fonds de roulement.

S'agissant de la commune, ce besoin de financement a été élevé en 2013 et, dans une moindre mesure, en 2014. En revanche, il n'apparaît plus de besoin de financement à compter de 2015. Sur l'ensemble de la période sous-revue, le besoin de financement s'établit à 338 K€.

Au cours de la période, le recours à l'emprunt a excédé de près d'1 M€ le besoin de financement. En effet, trois emprunts ont été réalisés : en 2013 (700 K€), 2014 (388 K€), mais aussi, plus étonnamment, en 2016 (224,8 K€), exercice ne faisant pas apparaître de besoin de financement. Il en résulte que le niveau de reconstitution du fonds de roulement s'élève à 974,2 K€.

3.2.2.3 Un endettement élevé qui a amorcé sa diminution en 2015

Comme le montre le tableau suivant, l'encours de dette de la commune atteignait 4,29 M€ fin 2014 avant d'amorcer un recul pour atteindre 3,71 M€ fin 2017, soit un repli de 13,5 % en trois ans et un stock proche de celui de fin 2012.

La diminution du stock de dette de la commune a résulté, après l'augmentation induite par des nouveaux emprunts excédant en 2013 et 2014 l'annuité en capital de la dette, de l'absence d'emprunts souscrits en 2015 et en 2017 et du fait que celui contracté en 2016 a été d'un montant limité (224,8 K€ soit un peu moins que l'annuité en capital remboursée, 250 K€).

Tableau 27 : Encours de dette

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	3 798 058	4 185 956	4 298 370	4 012 116	3 986 969	1,2%
- Annuité en capital de la dette N153	312 102	275 243	285 930	250 023	270 901	-3,5%
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0	N.C.
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	0	343	324	0	0	N.C.
+ Nouveaux emprunts	700 000	388 000	0	224 877	0	-100,0%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	4 185 956	4 298 370	4 012 116	3 986 969	3 716 068	-2,9%

Source : ANAFI

En 2014, l'endettement représentait l'équivalent de 959 € par habitant contre 814 € pour la moyenne de la strate (communes 3 500 à 5 000 habitants). La situation de la commune a évolué favorablement puisque, fin 2017, l'encours total de la dette par habitant s'est établi à 729 €, soit moins que la moyenne de la strate (communes de 5 000 à 10 000 habitants) où il représente 850 €.

Tableau 28 : Poids de la dette par habitant

En euros par habitant	2013	2014	2015	2016	2017
Encours total	941 €	959 €	854 €	816 €	729 €
<i>moyenne de la strate</i>	<i>814 €</i>	<i>794 €</i>	<i>788 €</i>	<i>753 €</i>	<i>850 € *</i>
Annuité de la dette	110 €	100 €	99 €	85 €	84 €
<i>moyenne de la strate</i>	<i>106 €</i>	<i>104 €</i>	<i>112 €</i>	<i>109 €</i>	<i>109 €</i>

* Strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants en 2017 ;

Source : fiches analyses www.collectivités-locales.gouv.fr

Un autre indicateur usuel pour apprécier le niveau de la dette est le rapport entre l'encours et les produits de fonctionnement. Pour la commune de Belin-Beliet, ce rapport a diminué de 103 % à 77,6 % entre 2013 et 2017, ce qui dénote une réelle amélioration, même s'il reste supérieur à la moyenne des communes de la strate (71,6 %).

L'annuité de la dette a suivi une tendance similaire à la variation de l'encours. Elle représentait 84 € par habitant fin 2017 contre 110 € en début de période et se situe désormais en deçà de la moyenne de la strate (109 €).

Tableau 29 : Annuités de la dette de 2013 à 2017

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
Annuité en capital de la dette	312 102	275 243	285 930	250 023	270 901	1 394 200
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	176 009	173 086	180 104	164 064	155 407	848 670

Source : ANAFI

La capacité de désendettement de la commune, qui mesure en nombre d'années le temps qu'il faudrait à la commune pour se désendetter si elle décidait d'y consacrer l'intégralité de son autofinancement, a été ramenée de 11,9 années en 2013 à 6,2 années en 2017 (après avoir atteint un pic à 23,4 années en 2014 et 8,3 années en 2016 après retraitement de l'opération de cession immobilière). Le niveau de soutenabilité de la dette est donc meilleur en fin de période. Le ratio de désendettement sur la période demeure en deçà du seuil d'alerte fixé par la loi de programmation des finances publiques, soit 12 années pour les communes. Il est précisé, enfin, qu'au cours de la période, la collectivité n'a pas eu recours à des lignes de trésorerie.

Tableau 30 : Capacité de désendettement

Principaux ratios d'alerte	2013	2014	2015	2016	2017	évol 2013-2017
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	176 009	173 086	180 104	164 064	155 407	-11,70%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	4,2%	4,0%	4,5%	4,1%	4,2%	
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	4 122 956	4 115 339	3 368 153	3 102 938	2 543 014	-38,32 %
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse* en années (dette Budget principal net de la trésorerie*/CAF brute du BP)	11,7	22,4	9,6	6,5 *	4,2	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	4 185 956	4 298 370	4 012 116	3 986 969	3 716 068	-11,23 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	11,9	23,4	11,5	8,3 *	6,2	

* ratio modifié après neutralisation des charges exceptionnelles liées à l'opération de cession de 2011

Source : ANAFI

3.2.2.4 Une partie de l'endettement est liée à des investissements passés que la collectivité prévoyait de financer par des PAE

L'historique des emprunts bancaires et dettes assimilées sur les douze dernières années permet de mieux comprendre l'origine des tensions ayant impacté jusqu'en 2015 les équilibres financiers de la commune. Entre 2006 et 2017, la commune de Belin-Beliet a contracté neuf emprunts d'un montant cumulé de 5,3 M€. Sur les premières années, le recours à l'emprunt a représenté 3,53 M€ contre 1,81 M€ pour les six exercices suivants.

Tableau 31 : Récapitulatif depuis 2006 du recours à l'emprunt

en milliers d'euros	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
emprunts	1 017	154	1 750	500	-	117	500	700	388	-	225	-
encours de dette au 31 décembre	3 081	2 958	3 689	3 933	3 705	3 562	3 798	4 186	4 298	4 012	3 985	3 714
évolution annuelle de l'encours de dette		-3,99%	24,71%	6,61%	-5,80%	-3,86%	6,63%	10,22%	2,68%	-6,65%	-0,67%	-6,80%

Source : Données fiches analyses www.collectivités-locales.gouv.fr

Les deux emprunts souscrits en 2008 pour un total de 1,75 M€ avaient particulièrement contribué à élever et durablement renforcer l'endettement de la collectivité, ce qui n'était pas prévu car la commune pensait pouvoir financer en partie ses investissements grâce à des participations dans le cadre de programmes d'aménagement d'ensemble (PAE).

L'annulation des PAE (cf. partie 5.1) a présenté d'importantes et imprévues conséquences financières pour la collectivité qui a dû revoir son mode de financement, rembourser en 2010 et 2011 une partie des participations perçues, et souscrire, en parallèle, de nouveaux emprunts.

La collectivité a ainsi contracté en 2009 un nouvel emprunt de 500 K€ pour financer l'aménagement des accès et espaces extérieurs de son nouveau groupe scolaire, un autre prêt de 117 K€ en 2011, puis à nouveau un emprunt de 500 K€ en 2012 afin de réaliser le recalibrage et l'aménagement d'une route.

3.2.2.5 La structure de la dette

L'état de la dette figurant dans le compte administratif 2017 mentionne 21 emprunts, tous classés A1 selon la charte Gissler, à l'exception d'un emprunt de 1,5 M€ souscrit en 2008 et classifié 4 E.

Cet emprunt d'une durée de 25 ans souscrit auprès de la Caisse d'Epargne est basé sur l'index Libor Dollar mais assorti d'une formule à levier avec barrière. Sur les dix premières années, le taux est fixe à hauteur de 4,33 %, et ensuite le taux est garanti tant que le niveau de l'index Libor Dollar 12 mois reste inférieur ou égal à 6,25 % (barrière). Si cet index est supérieur à 6,25 %, le taux applicable est égal alors à 5 fois la différence entre le niveau constaté et le niveau de la barrière.

Compte tenu de la progression limitée de l'index précité, la barrière n'a jamais été atteinte. L'ordonnatrice a précisé que les données d'information de 2017 qui lui ont été communiquées par l'organisme prêteur indiquaient un maintien d'un faible niveau du Libor Dollar, ce qui a conduit la commune à ne pas constituer de provision.

D'un niveau de 4,33 %, le taux actuariel 2017 de cet emprunt se révèle aujourd'hui élevé par rapport aux conditions de marché. L'ordonnatrice a précisé que des tentatives de renégociation ont été initiées mais se sont avérées au final trop onéreuses pour aboutir.

Un autre emprunt conclu en 2008 pour une durée similaire, à taux fixe celui-ci (5,21 %) et d'un montant de 750 K€, présente aussi, fin 2017 et malgré son antériorité, un capital restant dû important, avec un peu plus de 600 K€. La chambre estime que la collectivité pourrait entamer des démarches en vue d'une renégociation éventuelle de cet emprunt dépourvu de risque mais dont le taux actuariel est élevé.

Tableau 32 : Emprunt 4 E de 2008

Organisme prêteur	Date emprunt	Montant emprunt	Date 1 ^{er} paiement	Durée contrat	Capital restant dû 31/12/2017	Taux actuariel 2017	Intérêts payés en 2017
Caisse d'Epargne Aquitaine	24/08/2008	1 500 000 €	30/06/2011	25 ans	1 225 195,48 €	4,33	55 737,95 €

Source : compte administratif 2017

L'état de la dette annexé au compte administratif 2017⁸ est incomplet et déroge à la maquette de compte administratif de l'instruction M14. En effet, le capital restant dû des emprunts n'est mentionné que sur l'annexe IV A2-3 portant sur le seul emprunt structuré.

Une délibération fixe le cadre des délégations d'attribution du conseil municipal au maire en matière de recours à l'emprunt. Elle indique que : « *le Maire contracte tout emprunt [...] pouvant comporter un différé d'amortissement* ». Ainsi, le conseil municipal n'exige pas de l'exécutif de connaître le détail et l'évolution des emprunts, y compris ceux présentant des risques.

L'ordonnatrice a indiqué que les caractéristiques de l'emprunt 4 E ne donnent pas lieu à une information particulière de l'assemblée délibérante. Nonobstant des taux d'intérêt faibles en cette période, la durée résiduelle de l'emprunt structuré courant jusqu'en 2033 mériterait une vigilance particulière de la collectivité. C'est pourquoi la chambre recommande qu'une information spécifique soit donnée lors du débat budgétaire sur l'évolution de cet emprunt, ce à quoi l'ordonnatrice s'engage.

Recommandation n° 3 : Informer, lors du débat d'orientations budgétaires, l'assemblée délibérante sur l'évolution et les performances de l'emprunt structuré détenu par la collectivité.

3.3. Le bilan 2017 rend également compte d'une structure financière restaurée

Pour mémoire, le fonds de roulement (différence entre les financements à long terme et l'actif immobilisé) a vocation à couvrir le besoin en fonds de roulement (décalage entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes) et assurer la trésorerie de l'entité. Le tableau suivant rend compte de l'évolution de ces indicateurs depuis 2013.

Tableau 33 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	110 671	136 471	623 546	859 510	1 221 829	82,3%
en nombre de jours de charges courantes	11	13	58	77	107	
Besoin en fonds de roulement global	-780 704	-892 105	-1 189 618	-1 450 579	-1 232 469	12,1%
Trésorerie nette	891 375	1 028 576	1 813 164	2 310 089	2 454 298	28,8%
en nombre de jours de charges courantes	88	98	170	208	215	

Source : ANAFI non retraité

Il apparaît que le fonds de roulement de la commune, mesuré au 31 décembre de chaque exercice, permettait de couvrir 10,9 jours de charges courantes en 2013 et qu'il représente, quatre ans plus tard, 106,8 jours de charges courantes. Cette évolution rend compte d'un redressement notable intervenu au cours de la période sous-revue et de l'atteinte en fin de

⁸ L'état de la dette annexé au compte administratif de 2016 est complet, il retrace dûment le capital restant dû au 31 décembre 2016.

période d'un niveau très, voire trop, élevé. Elle souligne aussi l'insuffisance qui était celle en début de période des financements à long terme. Ce redressement s'explique pour partie par le recours à l'emprunt intervenu en 2016 (224 877 €). Elle conduit à ce que le fonds de roulement en 2017 représente un montant de 240 € par habitant, soit un niveau qui malgré sa nette amélioration demeure en deçà de la moyenne de la strate (communes entre 5 000 et 10 000 habitants).

L'augmentation du besoin en fonds de roulement (- 780,7 K€ en 2013 et - 1 232,4 K€ en 2017) traduit un décalage temporel significatif sur les trois derniers exercices entre le paiement des dépenses de la commune et la perception de ses recettes.

La trésorerie du budget principal, égale à la différence entre son fonds de roulement et son besoin en fonds de roulement, se situe également à un niveau plus élevé en fin de période avec 2,4 M€ en 2017, soit 214,5 jours de charges courantes, contre seulement 0,8 M€ en 2013 (88 jours de charges courantes). La trésorerie a donc progressé de plus de 1,5 M€ sur la période 2013-2017.

3.4. Les budgets annexes

3.4.1 Le budget annexe assainissement et eau potable

Par contrats d'affermage, la commune a confié à une société privée le service de distribution d'eau potable et d'assainissement collectif.

Les données financières relatives à ce budget annexe ne font pas apparaître de tensions financières particulières. La CAF nette a oscillé entre 272 800 € (2016) et 427 800 K€ (2015) soit, en cumulé, davantage que la somme des dépenses d'investissement (1,49 M€) acquittées au titre de la période de 2013 à 2017.

Un seul emprunt nouveau a été contracté, en 2014 pour un montant de 257 000 €. Dans ces conditions, la capacité de désendettement est maîtrisée et représente l'équivalent de 2,3 années en 2017.

Par ailleurs, la balance des comptes indique que les excédents de fonctionnement capitalisés (c/1068) s'élèvent à 3,5 M€ au 31 décembre 2017, ce qui est de nature à permettre la conduite à l'avenir d'investissements significatifs. A ce propos, des investissements de l'ordre de 2 M€ sont programmés. Ils devraient intervenir avant que la compétence sur ce budget annexe soit transférée en 2020 à l'intercommunalité, l'ordonnatrice indiquant ne pas souhaiter s'y opposer⁹.

⁹ La loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes dispose que les communes peuvent délibérer, sous certaines conditions, afin de reporter la date du transfert obligatoire de l'une ou de ces deux compétences du 1^{er} janvier 2020 au 1^{er} janvier 2026. Elles ont jusqu'au 30 juin 2019 pour délibérer et le report du transfert de compétences au 1^{er} janvier 2026 ne peut être décidé que si 25 % des communes membres représentant au moins 20 % de la population intercommunale ont délibéré en ce sens.

3.4.2 Le budget annexe « transports scolaires »

La loi NOTRe a fait évoluer la répartition des compétences en matière d'organisation des transports scolaires. Auparavant le fait des départements, cette compétence est exercée depuis septembre 2017 par la région Nouvelle-Aquitaine au sein de son ressort territorial, dans le cadre des dispositions fixées à l'article L. 3111-7 du code des transports. La région peut déléguer, par convention, l'organisation des transports scolaires à des autorités organisatrices secondaires (AO2), limitativement énumérées à l'article L. 3111-9 du code précité, en particulier les communes et les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC).

En 2012, le département de la Gironde avait choisi de déléguer la compétence « transports scolaires » à la communauté de communes du Val de l'Eyre avec, cependant, une particularité concernant la commune de Belin-Beliet puisque pour cette dernière le transfert a été limité aux transports scolaires des collégiens. Il en a résulté que par une convention en date du 31 juillet 2012, d'une durée de sept ans, le conseil départemental avait délégué à la commune de Belin-Beliet et non à la communauté de communes sa compétence transport pour les scolaires relevant de l'enseignement primaire.

Depuis qu'est intervenu le transfert de compétence en matière de transports scolaires, la commune continue de gérer en régie directe le transport scolaire des écoles (maternelle et primaire), en qualité d'autorité organisatrice de second rang (AO2) sur le fondement de la convention signée en 2012, reprise par la région Nouvelle-Aquitaine jusqu'à son terme, soit la fin de l'année scolaire 2018/2019.

L'ordonnatrice estime que la prise en charge directement par la commune permet d'assurer un service de meilleure qualité, tant en ce qui concerne les horaires que les points de ramassage, en faisant quasiment du « porte à porte ».

Le budget annexe assume notamment, par remboursement au budget principal, les salaires des chauffeurs des deux cars (77 642 € en 2017), ainsi que des charges d'investissements (acquisition par emprunt en 2016 d'un bus de 33 places et projet d'achat d'un autre bus pour un montant de 96 K€ afin de remplacer celui acquis en 2010).

Des dépenses de transports scolaires complémentaires sont prises en charge par le budget principal. D'un montant de 12 642 € en 2017 (c/624), elles se rapportent, d'après l'ordonnatrice, aux déplacements réalisés dans le cadre des activités périscolaires (excursions, sortie ALSH¹⁰, sortie piscine, etc.) et pour lesquels deux transporteurs privés ont été sollicités.

La commune devrait s'interroger sur l'efficacité de cette gestion qui conduit à faire intervenir trois acteurs distincts et trois modes de gestion (une régie directe pour le ramassage des primaires / un transporteur privé pour les activités périscolaires des primaires / la communauté de communes pour les collégiens domiciliés sur la commune), et examiner les économies potentielles qui résulteraient d'une mutualisation.

¹⁰ ALSH : accueil loisirs sans hébergement.

3.5. Perspectives financières

En 2018, la collectivité ambitionne de conforter le niveau de son autofinancement en poursuivant son effort de maîtrise des charges de gestion et en élevant ses produits (hausse des taux de fiscalité locale de 1,5 %, stabilité prévue de la DGF).

Lors de l'adoption de son budget primitif 2018, l'ordonnatrice a évoqué le lancement d'un vaste programme de travaux dont le montant cumulé, d'ici à la fin du mandat, devrait dépasser les 5 M€. Cette programmation constitue une rupture par rapport à la politique prudente d'investissements conduite au cours des cinq dernières années et durant lesquelles le montant total des opérations d'équipements n'a représenté que 3,2 M€.

Les prévisions de dépenses d'équipement figurant au budget principal s'élèvent à 3,1 M€, dont, compte tenu des taux d'exécution budgétaires précédemment soulignés, il est vraisemblable qu'une partie n'intervienne que l'année suivante. Elles comprennent notamment l'acquisition de terrains pour un montant d'un peu plus d'un million d'euros, la réalisation d'un court de tennis (439 K€), d'un relais parents assistantes maternelles (240 K€), des travaux de voirie et réseaux (427 K€) ou des opérations relatives à l'éclairage public (141 K€). Pour financer ces opérations, un emprunt de 1,9 M€ a été inscrit. Il doit être complété par des subventions dont le montant est estimé à 0,28 M€. Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnatrice a indiqué que l'achat d'un terrain prévu pour 660 K€ afin d'y installer la gendarmerie n'a pu aboutir en raison du refus du préfet de modifier en ce sens le PLU.

D'ici à 2020, d'autres travaux sont envisagés dont l'extension des écoles maternelles et élémentaires et l'aménagement du bourg de Belin. Ils devraient être majoritairement financés par emprunts. A ces opérations concernant le budget principal, s'ajoutent les travaux évoqués supra pour le budget annexe de l'eau et de l'assainissement (environ 2 M€) ainsi que l'acquisition d'un nouveau car scolaire (96 K€) sur le budget annexe « transports ».

Ces éléments prospectifs montrent que la commune ambitionne de relancer ses investissements après plusieurs exercices marqués par une grande prudence en la matière. Cette inversion de tendance est *a priori* compatible avec la restauration par la collectivité de sa situation financière, mais le rythme de sa mise en œuvre devra être suivie avec attention.

4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1. Le régime indemnitaire

L'analyse d'ensemble du régime indemnitaire, opérée sur la base des délibérations produites en cours d'instruction, n'a pas mis en évidence d'irrégularités flagrantes. La collectivité n'a pas institué de prime de fin d'année, et le niveau global des primes est assez réduit (moins de 1 300 € nets par an et par agent en moyenne).

La mise en place du RIFSEEP à compter de 2018 (délibération du 29 novembre 2017) aura pour effet de revaloriser le régime indemnitaire des agents. En 2018 et 2019, l'impact en résultant est susceptible, selon l'ordonnatrice, de représenter 20 K€ supplémentaires par rapport à 2017. A ce stade, la collectivité n'a mis en place que la composante indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) du RIFSEEP. Elle prévoit d'instaurer le complément indemnitaire annuel (CIA) en fin d'année 2019. A ce propos, la chambre rappelle que le Conseil constitutionnel a confirmé le caractère non sécable de ce dispositif et, par conséquent, l'obligation qui est celle des collectivités territoriales de délibérer sur la mise en place du CIA. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice s'engage à inscrire, dès 2019, les crédits nécessaires à l'instauration de la composante CIA du RIFSEEP et à en soumettre l'adoption des règles au conseil municipal.

Recommandation n° 4 : Prendre une délibération permettant d'instaurer, en 2019, la composante CIA du RIFSEEP.

4.2. L'absentéisme

L'absentéisme a représenté en 2017 un total de 2 168,5 jours. Il est constitué à plus de 88 % par les arrêts de maladie, soit 1 918 jours en 2017, un niveau sensiblement plus élevé qu'en 2013 où il n'était que de 1 113 jours. Les absences pour maladie ordinaire enregistrent une hausse importante entre 2013 (628 jours) et 2017 (1 631 jours). Ces absences, qui représentaient l'équivalent de 8,8 jours par agent en 2013, atteignent 18,1 jours en 2017, soit un niveau désormais nettement supérieur à la moyenne mesurée dans la fonction publique territoriale (13,4 jours par agent en 2015). Ce constat de hausse rapide pourrait justifier le fait que la commune mette en place un plan d'action permettant d'analyser et éventuellement réduire la portée de ce phénomène.

4.3. L'organisation du temps de travail

4.3.1 Rappel des principales dispositions légales et réglementaires

Les règles en matière d'aménagement et réduction du temps de travail des agents des collectivités territoriales sont fixées principalement par l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 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 renvoient 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'Etat et dans la magistrature.

A ces dispositions s'ajoutent celles de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 modifiée relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées qui a fixé la durée de travail à 1607 heures au lieu de 1600 heures auparavant dans le cadre de l'instauration d'une « journée de solidarité ». Conformément à l'article 6 de cette loi, modifié par la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008, il appartient à la collectivité de délibérer pour fixer, après avis du comité technique, les conditions dans lesquelles cette journée de solidarité s'accomplit : travail un jour férié précédemment chômé, travail un jour de réduction du temps de travail, autre modalité permettant le travail de ces sept heures précédemment non travaillées. Cette troisième possibilité, consistant à fractionner la réalisation de la journée solidarité, a été précisée par la circulaire ministérielle du 7 mai 2008.

4.3.2 Les règles internes à la collectivité mériteraient d'être mieux formalisées

L'organisation du temps de travail des agents de la commune est régie par une juxtaposition de documents imprécis et incomplets, ce qui ne permet pas une bonne lisibilité des règles adoptées par la collectivité. Les dispositions suivantes ont notamment été recensées :

- Une délibération du 28 décembre 2001 relative à la réduction du temps de travail, qui mentionne seulement que la durée du temps de travail effectif est portée à compter du 1^{er} janvier 2002 à 1 600 heures maximum sur la base de 35 heures par semaine.
- Un rapport concernant l'aménagement du temps de travail, soumis pour avis le 11 juillet 2002 au comité technique paritaire (CTP) et qui a reçu un avis favorable le 29 janvier 2003. Il fixe comme suit le nombre de jours de réduction de temps de travail (RTT) par cycle de travail et par service :
 - moins de 35 heures hebdomadaires : aucun jour de RTT
 - 36,5 heures hebdomadaires : 9 jours de RTT
 - 39 heures hebdomadaires : 23 jours de RTT.

Il apparaît que le dispositif retenu en matière de gestion du temps de travail n'est pas précisé dans un document unique de type règlement intérieur ou livret d'accueil aisément consultable par les agents et assurant ainsi sa transparence et sa compréhension. Concrètement, les règles concernant les congés et éventuels RTT sont présentées oralement par la direction des ressources humaines lors des entretiens de recrutement. En réponse à ces remarques, l'ordonnatrice a fait part de son intention d'élaborer un livret d'accueil.

Ces documents ne permettent pas de s'assurer que le nombre de jours de congés annuels qu'autorise l'assemblée délibérante n'excède pas le niveau réglementairement fixé, à savoir 25 pour un agent à temps complet. Dans la pratique, l'ordonnatrice a indiqué que ce nombre est respecté et qu'il n'est donc pas accordé de jours de fractionnement ni de jours en plus particuliers de type « ponts ». Sur ces bases et compte tenu du nombre de jours de RTT, le temps de travail annuel effectif des agents oscille entre 1607 heures (cycle de travail de 39 heures) et 1603 heures (cycle de travail de 35 heures). Selon les informations communiquées par la collectivité, les agents soumis à un cycle de travail de 35 heures constituent un peu plus de 70 % de l'effectif (environ 60 agents), ce qui conduit à estimer le déficit en heures travaillées à environ 250 heures par an.

Le conseil municipal n'a fixé que le 18 décembre 2014, dix ans après le vote de la loi, les règles applicables à la mise en œuvre de la journée de solidarité. Les dispositions adoptées tiennent compte des cycles de travail (retrait d'un jour de RTT, sept heures effectuées en plus, non récupération de l'équivalent d'une journée d'heures supplémentaires, etc.) et laissent une grande latitude de mise en œuvre aux agents et chefs de service. Il en résulte que la collectivité peine à rendre compte de la mise en œuvre précise de ces règles « sur le terrain ». Par ailleurs, l'effectivité de certaines des formules existantes est difficile à vérifier en l'absence d'un outil de contrôle automatisé du temps de travail (la gestion du temps de travail des agents est opérée manuellement sur un tableur et non à partir d'un logiciel dédié, ce qui, en l'état, ne permet pas aisément la réalisation d'extractions ou de statistiques).

Concernant les autorisations d'absence, la collectivité n'a fait approuver qu'en 2014 par le conseil municipal un tableau détaillé précisant, pour chaque évènement familial, la durée d'absence accordée. Ce régime, beaucoup plus favorable que ce qui existe dans la fonction publique d'Etat (8 jours au lieu de 5 en cas de mariage de l'agent ; 5 jours au lieu de 0 en cas de mariage d'un enfant de l'agent ; 5 jours pour le décès du conjoint, enfant, père ou mère de l'enfant au lieu de 3, etc.), a été revu et quasiment aligné sur cette dernière par la délibération en date du 29 novembre 2017. Elle réduit notamment le nombre de jours en cas de mariage d'un enfant (3 jours) ou de décès des ascendants (3 jours).

Dans ces conditions, il est recommandé à la commune de formaliser les règles concernant le temps de travail des agents dans un document unique et opérationnel, de type règlement intérieur ou livret d'accueil, et de le faire approuver par le conseil municipal. Ce document pourrait comporter notamment les informations suivantes : nombre total de congés annuels, nombre de jours de RTT, journées de fractionnement, dispositifs afférent à l'accomplissement de la journée de solidarité, modalités concernant le compte épargne temps, autorisations spéciales d'absence. Les dispositions définies dans ce document devront permettre de satisfaire pour l'ensemble des agents l'accomplissement de la durée légale du temps de travail (1607 heures). En réponse aux observations provisoires, le maire indique que la confection de ce document sera entreprise en 2019 en vue d'une diffusion aux agents en 2020.

<p>Recommandation n° 5 : Regrouper dans un document unique opérationnel les règles internes fixées par l'organe délibérant concernant le temps de travail (nombre de jours de congés annuels et de RTT, modalités d'accomplissement de la journée de solidarité, autorisations spéciales d'absence, compte épargne temps, etc.).</p>

5. LE REGLEMENT DELICAT D'UN CONTENTIEUX AVEC UN AMENAGEUR

5.1. Le remboursement partiel de participations encaissées dans le cadre de PAE annulés par le juge administratif

Les développements *supra* ont montré qu'au cours de la période sous-revue la collectivité a mené une politique d'investissement prudente, en raison de marges de manœuvre financières limitées liées au coût des opérations menées précédemment et aux emprunts souscrits dans ce cadre.

Le maire a indiqué que pour répondre aux besoins recensés dans le cadre de l'élaboration du PLU d'importants travaux de densification du centre bourg et de création de nouveaux quartiers, chiffrés à 8,3 M€ dans une délibération du 10 avril 2006, avaient été programmés sur un horizon quinquennal. La collectivité prévoyait pour les réaliser de faire appel à des financements privés et au dispositif fiscal des programmes d'aménagement d'ensemble (PAE)¹¹. Concrètement, la commune a indiqué avoir reçu dès l'ouverture des PAE la somme de 1,39 M€ de la part des aménageurs, à titre de participation à la réalisation des équipements publics inhérents à la zone du programme leur ayant été attribuée (aménagement de voies d'accès, nouvelle station d'épuration, nouveau groupe scolaire, gymnase). Ces recettes issues des PAE devaient permettre de couvrir environ un sixième des investissements. Le niveau de ces participations représentait près de 80 % de celui des emprunts souscrits par la ville en 2008.

Or, par un arrêt en date du 15 avril 2010, la cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé la délibération du 10 avril 2006 ayant décidé de recourir à huit programmes d'aménagement d'ensemble. Dans son arrêt, le juge a considéré que la commune avait méconnu les dispositions de l'article L.332-9 du code de l'urbanisme au motif qu'« *aucun lien précis n'est établi entre ces équipements et les besoins des habitants desdits secteurs permettant de vérifier que seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins a été mise à la charge des constructeurs* ». Cette décision a confirmé un jugement en première instance rendu dans cette affaire par le tribunal administratif le 2 juillet 2009.

L'annulation des PAE a bouleversé le plan de financement de ces investissements et retardé leur réalisation. Une partie des participations encaissées par la commune a été remboursée aux aménageurs : 489 839,76 € au titre du budget principal en 2011 et 102 203,95 € sur le budget « eau et assainissement » en 2010, soit au total un peu plus de 40 % du total des sommes initialement perçues (1,39 M€).

¹¹ Instauré par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et codifié à l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme, le dispositif des PAE a été abrogé par la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010. Cet outil de financement, plus avantageux que celui résultant de la taxe locale d'aménagement, permettait aux collectivités locales d'obtenir rapidement une contribution financière de la part des aménageurs d'un secteur donné pour la réalisation des équipements publics inhérents à la zone. Pour pouvoir bénéficier d'un permis de construire, les acheteurs des terrains devaient verser, en plus du prix du terrain, une participation qui se substituait aux taxes classiques d'aménagement. Ce mécanisme permettait donc de faire payer le financement d'équipements ou d'infrastructures directement aux habitants intéressés à leur usage.

La part restante n'a pas donné lieu à remboursement de la part de la commune. En effet, au terme de longues négociations avec la SNC PARC DE MARGOT, société d'aménagement ayant versé en août 2008 la contribution la plus élevée aux PAE avec 805 261 €, cette dernière a renoncé à en réclamer le remboursement.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice reconnaît que la perte des PAE a bouleversé les équilibres financiers de la commune, rendant délicat l'achèvement des investissements entamés et complexifiant le démarrage de ceux considérés par la collectivité comme incontournables.

5.2. Un accord qui ne permet pas d'apprécier les concessions financières réciproques

L'engagement de ne pas réclamer ce remboursement figure dans un protocole transactionnel signé le 12 janvier 2015 par la SNC PARC DE MARGOT ainsi que par les entreprises associées KAUFMAN & BROAD Midi-Pyrénées et Gironde (sociétés solidairement responsables des dettes de la SNC) et la commune de Belin-Beliet. En concession réciproque, cette dernière s'est engagée à poursuivre son soutien à la SNC PARC DE MARGOT afin de finaliser le projet « Parc d'Aliénor » ainsi qu'à ne pas réclamer à ces sociétés le paiement de la taxe d'aménagement (ex taxe locale d'équipement - TLE) ou d'une quelconque taxe d'urbanisme. L'exposé des motifs précédant l'indication de ces concessions respectives mentionne également que la commune a aidé la SNC à achever son projet, d'une part, en acquérant deux lots pour y réaliser une bibliothèque et une ludothèque et, d'autre part, en intervenant auprès d'un bailleur social pour qu'il acquiert une partie des lots.

Si cet accord comporte des éléments précis et chiffrés concernant les concessions opérées par l'aménageur il l'est, en revanche, beaucoup moins concernant celles émanant de la commune. Si la mention dans l'exposé des motifs de l'intervention de la commune auprès d'un bailleur social ne peut être valorisée, la mention de l'acquisition par la commune, bien antérieurement au protocole, de deux lots pour réaliser la bibliothèque et la ludothèque ne saurait être elle-même comprise comme une contrepartie financière, puisque le prix n'a pu en être fixé que pour leur valeur intrinsèque. Le dispositif du protocole ne mentionne pas le montant des taxes non réclamées par la collectivité, seul élément quantifiable d'une contrepartie financière ; le montant en serait inférieur aux participations selon le maire, mais aucune pièce n'a pu l'établir lors de l'instruction. En l'état, il est, par conséquent, impossible d'apprécier l'équilibre de l'accord transactionnel.

L'autorisation préalable à la signature de cet accord a été délivrée au maire par le conseil municipal le 18 décembre 2014, sans qu'ait été produite à l'assemblée délibérante un document d'analyse détaillé de cet accord. S'il est vrai que le coût lié à l'acquisition en vente à l'état futur d'achèvement (VEFA) le 30 novembre 2012 de deux lots pour y installer la médiathèque/ludothèque avait été présenté au conseil municipal lors de sa réunion du 15 février 2012, cette acquisition, portée au protocole, aurait pu être utilement rappelée au conseil compte tenu de son ancienneté. Surtout, dans aucune des délibérations mentionnées le manque à gagner découlant de l'exonération de TLE/taxe d'aménagement n'est précisé. Dans ces conditions, la chambre estime que le conseil municipal n'a pas disposé d'informations complètes lui permettant d'apprécier les termes de cet accord et son équilibre financier.

En outre, sur le plan de la régularité, le principe d'universalité budgétaire interdit la compensation (ou la contraction) entre une dépense et une recette. Afin de permettre une bonne lisibilité et sincérité du budget, l'application de ce principe aurait dû conduire à inscrire les flux financiers réciproques, à savoir le montant de la somme que devait initialement rembourser la commune, et le montant des recettes fiscales qui lui étaient dues. Le règlement de ces dernières aurait dû s'opérer par imputation sur la dette de la commune. Serait ainsi apparu clairement, en révélant l'écart entre la dette et la créance, le montant de la compensation financière concédée par l'une ou l'autre des parties dans le cadre du protocole transactionnel, qui aurait dû la chiffrer.

5.3. L'absence de provisions effectuées malgré un risque financier important et avéré

La ville a indiqué que l'absence de remboursement des participations encaissées tel que prévu dans cet accord a permis de ne pas rechercher de nouvelles ressources pour boucler le financement des opérations prévues aux PAE, lesquelles ont été réalisées entre 2008 et 2011. *In fine*, la ville a financé (hors participations et subventions) ces programmes à hauteur de 4,65 M€, à raison d'1,10 M€ sur son budget annexe (construction d'une station d'épuration) et 3,54 M€ sur son budget principal.

La décision du juge administratif plaçait la commune dans l'obligation de devoir se préparer budgétairement au remboursement des participations d'un montant de 805 261,73 € versées en 2008 par la SNC PARC DE MARGOT. Par un courrier en date du 7 juillet 2014, la société KAUFMAN & BROAD en avait d'ailleurs exigé le remboursement intégral assorti d'intérêts de retard au taux de 5 %, avant de revenir sur cette position quelques jours après (lettre du 10 juillet 2014). Malgré cela, la collectivité, qui jusqu'au protocole transactionnel n'avait aucune certitude de pouvoir échapper au remboursement de tout ou totalité de la somme, n'a passé aucune provision pour risques, que ce soit sur le budget principal ou annexe.

Interrogée à ce propos, l'ordonnatrice a précisé avoir fait ce choix compte tenu de la situation financière de la commune. L'inscription de provisions à hauteur du montant des participations aurait, il est vrai, conduit à une mise en réserve de crédits et dégradé le résultat d'exploitation d'un exercice (ou plusieurs en cas d'étalement). En cas d'issue défavorable sur ce dossier, la trésorerie de la collectivité aurait été fortement affectée.



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

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

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX cedex

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr