

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE MONTAUT (Département des Pyrénées-Atlantiques)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 28 octobre 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	2
RECOMMANDATION	3
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	5
1.1 Données démographiques et socio-économiques.....	5
1.2 La commune dans le périmètre intercommunal	6
2 LA FIABILITE DES COMPTES	7
2.1 Le budget annexe « photovoltaïque-salle polyvalente »	7
2.2 Le provisionnement pour dépréciation de compte de tiers.....	7
3 ANALYSE FINANCIÈRE	8
3.1 Une capacité d'autofinancement brute à améliorer pour faire face aux annuités en capital de la dette.....	9
3.1.1 Vue d'ensemble.....	9
3.1.2 Un affaiblissement de la capacité d'autofinancement brute du budget principal en raison d'une plus faible progression des produits que des charges de fonctionnement	10
3.1.2.1 Des produits de gestion courante structurellement faibles	10
3.1.2.2 Une évolution erratique des charges de gestion, en nette augmentation sur la période 12	
3.2 Un besoin de financement récurrent.....	13
3.3 Une trésorerie nette globalement satisfaisante	14

SYNTHÈSE

La commune rurale de Montaut a vu sa population légèrement augmenter entre 2018 (1 113) et 2021 (1 119), notamment grâce à sa proximité avec la ville de Pau, en raison de dessertes favorables aux navetteurs et à des prix du foncier plus abordables que dans l'aire urbaine. La commune appartient à la communauté de communes du Pays-de-Nay (CCPN), à cheval sur deux régions, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie.

Sur le plan de la régularité comptable, la chambre recommande à l'ordonnateur la mise en place de l'autonomie financière (compte 515) du service public industriel et commercial (SPIC) de vente d'électricité « photovoltaïque-salle polyvalente » géré directement par la collectivité et de constituer, le cas échéant, chaque année une provision pour dépréciation des comptes de tiers (49). Dans sa réponse, le maire précise avoir régularisé le statut juridique du SPIC et s'engage à provisionner annuellement le compte 49, à hauteur des risques encourus. Ainsi, les comptes apparaissent fiables.

Entre les recettes structurellement faibles et les charges en hausse sur la période, la capacité d'autofinancement (CAF) brute ne couvre pas, pour tous les exercices, l'annuité en capital de la dette, particulièrement en 2021 avec une CAF brute de 58 975 € contre une annuité en capital de la dette de 117 373 €. Or, pour conforter la CAF brute, même si les recettes fiscales demeurent importantes sur la période, marquée notamment par une augmentation de 4 % du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2021, les marges de manœuvre semblent limitées par la part des foyers non imposables.

Les dépenses d'équipement étant jusqu'à trois fois supérieures aux recettes, hors emprunt, le besoin de financement est de ce fait récurrent, hormis en 2020, clôturant l'exercice 2021 à - 293 113 €. Il en résulte un recours à l'emprunt important. En conséquence, la capacité de désendettement atteint, fin 2021, la durée critique de 27,5 années bien au-dessus des 12 années, indicateur plafond de référence. Quant au financement des investissements en cours, la collectivité examinerait à court terme la possibilité de renégocier sa dette, le taux nominal de certains prêts étant supérieur de plus deux points au taux d'intérêt apparent de la période contrôlée.

En conclusion, dans un contexte où la marge de manœuvre est limitée pour augmenter les produits de fonctionnement, la commune doit retrouver une capacité d'autofinancement nette positive pérenne en s'interrogeant tant sur un encadrement plus volontaire de ses charges de gestion que sur un report de certaines dépenses d'équipement non engagées.

RECOMMANDATION

Recommandation unique : retracer les opérations de recettes et de dépenses dans un budget distinct en dotant la régie « photovoltaïque-salle polyvalente » de l'autonomie financière.

ELEMENTS DE PROCEDURE

Le présent contrôle a été effectué dans le cadre du programme 2021 de l'unité des territoires ruraux (UTR) de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine. Il concerne l'examen de la gestion de la commune de Montaut, dans le département des Pyrénées-Atlantiques, de l'exercice 2016 à la période la plus récente.

Conformément à l'article R. 243-1 du code des juridictions financières, l'ouverture du contrôle a été notifiée à M. Alain Caperet, maire pendant toute la période examinée, par lettre du président de la chambre du 22 décembre 2021.

L'entretien de début de contrôle avec le maire a été conduit le 11 janvier 2022.

Prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle, préalable à la formulation d'observations provisoires, a eu lieu avec le maire le 19 mai 2022.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 19 juillet 2022 au maire qui en a accusé réception le 20 juillet 2022 et qui avait dès lors jusqu'au 20 septembre 2022 pour apporter éventuellement des réponses. M. Alain Caperet a demandé un délai supplémentaire, par courriel du 15 septembre 2022 adressé au rapporteur. Ce dernier lui a octroyé, par courriel du 16 septembre 2022, un délai supplémentaire jusqu'au 7 octobre 2022.

L'ordonnateur a répondu par courrier du 4 octobre 2022, enregistré au service du greffe le 6 octobre 2022.

Après une présentation de la commune, le présent rapport examine la fiabilité des comptes et analyse la situation financière de la commune au terme de l'exercice 2021. Il retrace les données socio-économiques et leurs conséquences sur les finances communales.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1 Données démographiques et socio-économiques

Faisant partie de la province historique du Béarn, la commune de Montaut s'étend sur un territoire d'une superficie de 15,41 km². Les terres de la commune sont arrosées par le Gave de Pau, affluent de l'Adour, et par le ruisseau de Siot et la Mouscle. Les contraintes environnementales et notamment le classement en zone Natura 2000 ont peu de conséquences sur la superficie de constructibilité de la commune. L'occupation des sols de la commune¹, est marquée par l'importance des territoires agricoles (57,1 % en 2018), une proportion identique par ailleurs à celle de 1990 (57,4 %). Toutefois, « *les propriétaires fonciers anticipent le nouveau PLU qui va restreindre la zone urbanisable de 33 hectares à 5 hectares* » selon l'ordonnateur.

La densité de sa population² relativement faible, 75,1 habitants par km², la caractérise comme commune rurale. Sur le long terme, la population de Montaut est passée de 1 034 habitants en 1968 à 1 113 habitants en 2018 (dernier recensement officiel de la population Insee), soit une évolution de 8 % sur une période de 52 ans. Depuis 2018, la population connaît une très légère hausse pour atteindre 1 119 habitants en 2021³ et rajeunit avec un indice de vieillissement de 0,8⁴.

Selon l'ordonnateur, l'installation de familles due à l'effet conjugué, d'une part, de la création de plusieurs lotissements depuis le début des années 1960 et, d'autre part, d'achats de biens par voie de succession, expliquerait en partie, la fluctuation et la structuration de la population.

La commune située à 25 kilomètres au sud-est de Pau s'intègre dans son aire d'attraction⁵, présentant un taux d'actifs travaillant hors résidence le plus élevé de toutes les strates territoriales comparables (79,5 % contre 67,2 % pour le département, 66,2 % pour la région et 66,5 % pour la France).

¹ Source : base de données européenne d'occupation biophysique des sols.

² Source Insee : grille communale de densité 2020.

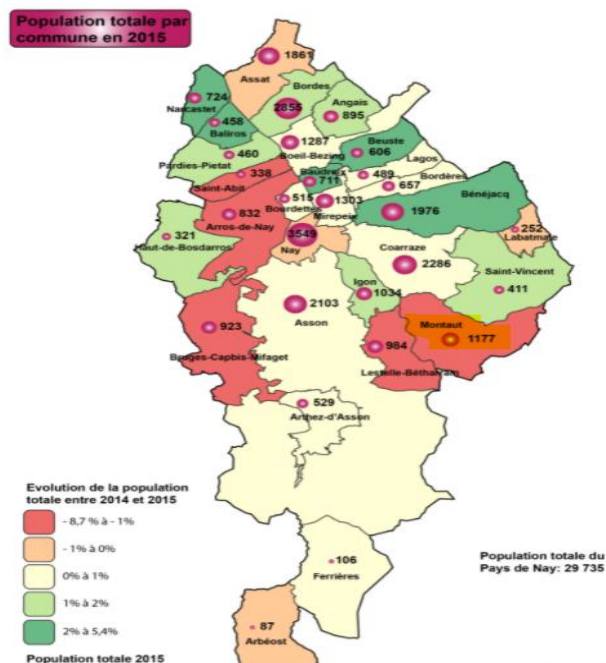
³ Source : site « ville-data ».

⁴ L'indice de vieillissement est le rapport de la population des 65 ans et plus sur celle des moins de 20 ans.

⁵ L'aire d'attraction de Pau est un zonage d'étude défini par l'Insee pour caractériser l'influence de la commune de Pau sur les communes environnantes.

1.2 La commune dans le périmètre intercommunal

Carte n° 1 : l'agglomération de la commune de Montaut



Source : site communauté de communes du Pays-de-Nay – recensement 2015

La commune de Montaut adhère⁶ depuis sa création à la communauté de communes du Pays-de-Nay (CCPN) qui regroupe à ce jour 29 communes, dont deux appartenant à la région Occitanie, totalisant 29 819 habitants et exerçant 30 compétences. Au gré des évolutions législatives et des modalités d'application attribuant au bloc communal la compétence gestion de l'eau et des milieux aquatiques et prévention des inondations (GeMAPI)⁷, la CCPN a délégué au syndicat mixte du Bassin du Gave de Pau (SMBGP) son champ d'intervention⁸, conformément à l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

La collectivité fait également partie d'une structure intercommunale⁹, le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) « Pinocchio », créé en 2017, chargé de l'accueil sans hébergement et de l'accompagnement d'enfants et d'adolescents.

⁶ Délibération du conseil municipal du 18 octobre 1999 décidant l'adhésion de la commune à la CC du Pays-de-Nay, créée au 1^{er} janvier 2000.

⁷ La GeMAPI est une nouvelle compétence qui découle des lois de décentralisation (loi MAPTAM de 2014 et loi NOTRe de 2015). En 2019, la CC du Pays-de-Nay a délégué une partie des compétences GeMAPI au syndicat mixte du Bassin du Gave de Pau (SMBGP).

⁸ Champ d'intervention sur les missions définies aux items 1°, 2°, 5° et 8°.

⁹ SIVU auquel adhèrent également les communes d'Igon et de Lestelle-Bétharram.

2 LA FIABILITE DES COMPTES

Au 31 décembre 2021, les finances communales sont gérées dans le cadre du budget principal auquel est rattaché un budget annexe « photovoltaïque-salle polyvalente ».

Les points suivants ont été vérifiés mais se sont révélés sans anomalie ou sans objet pour le présent contrôle : les cessions d'actifs, les recettes à régulariser, les admissions en non-valeur, les titres annulés. Le provisionnement pour risques et charges ne revêt pas de caractère obligatoire, aucun contentieux à caractère financier n'engageant la commune. Il est apparu également que les remboursements opérés dans le cadre des remboursements sur rémunérations du personnel, notamment ceux opérés par l'Agence de services et de paiement (ASP)¹⁰ dans le cadre de contrats emploi avenir, ont fait l'objet d'une imputation comptable appropriée (compte 6419). Enfin, la situation patrimoniale de la collectivité établie au 31 décembre 2021 s'est avérée concordante avec l'état de l'actif produit par le comptable.

2.1 Le budget annexe « photovoltaïque-salle polyvalente »

Ce budget a pour vocation de revendre à EDF, l'électricité provenant du dispositif d'énergie photovoltaïque installé sur le toit de la salle polyvalente. Les opérations de ce budget sont retracées dans un compte de liaison (compte 4512). Or, son activité industrielle et commerciale nécessite un budget distinct, retraçant l'ensemble des dépenses et des recettes. Dès lors, ce service public industriel et commercial (SPIC), exploité en gestion directe, doit être doté de l'autonomie financière et soumis à la nomenclature comptable M4, conformément à l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). D'ailleurs, la délibération de sa création du 8 août 2013 est établie dans ce sens mais n'a pas été suivie d'effet.

La collectivité a procédé, par délibération du 20 septembre 2022, à l'individualisation de ce budget annexe, conformément aux articles L. 1412-1 et L. 1412-2 du CGCT. En conséquence, ce SPIC sera doté de l'autonomie financière et disposera d'un compte au Trésor, à compter du 1^{er} janvier 2023.

Recommandation unique : retracer les opérations de recettes et de dépenses dans un budget distinct en dotant la régie « photovoltaïque-salle polyvalente » de l'autonomie financière.

2.2 Le provisionnement pour dépréciation de compte de tiers

En application du 29 de l'article L. 2321-2 du CGCT, une provision doit être impérativement constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans trois cas (art. R. 2321-2 du CGCT) dont celui où le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de

¹⁰ L'Agence de services et de paiement (ASP) est née, au 1^{er} avril 2009, de la fusion entre le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et l'Agence unique de paiement.

tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public. Dans ce cas de figure, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la collectivité à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public.

Ainsi, l'absence de provisions en matière de créances irrécouvrables méconnaît, outre les textes précités, les principes de prudence et de sincérité posés dans le préambule de l'instruction budgétaire et comptable M14 qui précise que « *la comptabilité communale doit satisfaire aux obligations de régularité, de prudence, de sincérité et de permanence des méthodes* ».

Suite au signalement du comptable public, le conseil municipal a délibéré le 7 décembre 2021 sur la mise en place de cette provision évaluée à 15 % du montant du risque de non recouvrement, estimé par le comptable à 1 624,44 € (arrondi à 1 630 €), comprenant notamment des factures de cantine et de garderie, et des loyers non honorés de 2019.

La délibération du 7 décembre 2021 relève que « [...] *l'objectif d'aboutir à une évaluation la plus précise possible du montant de provision repose sur un travail concerté entre l'ordonnateur et le comptable public* ». Bien que ladite délibération entérine, en effet, la mise en œuvre pour la première fois en 2021 d'une provision au compte 4961, la chambre régionale des comptes souligne que la démarche doit demeurer pérenne et s'apprécier chaque année. À ce sujet, l'ordonnateur, dans sa réponse, confirme maintenir et provisionner ledit compte, à hauteur des événements générateurs de dépréciations.

En conclusion, les comptes de la commune apparaissent fiables dès lors que la collectivité a institué le compte au Trésor au profit du budget annexe « Photovoltaïque – salle polyvalente » et s'est engagée à pérenniser le compte de provisions pour dépréciation des comptes de tiers (compte 49).

3 ANALYSE FINANCIÈRE

Remarque méthodologique

L'analyse financière est établie sur la base des données définitives incluant celles de 2021. En revanche, les comparaisons de territoire issues de l'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF), s'étendent jusqu'à l'exercice 2020, les données 2021 n'étant pas encore disponibles au jour de la clôture de l'instruction.

3.1 Une capacité d'autofinancement brute à améliorer pour faire face aux annuités en capital de la dette

3.1.1 Vue d'ensemble

Tableau n° 1 : structure financière de la collectivité de 2016 à 2021 – en €

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2016-2021 en %	Cumul sur les années en €	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	622 398	638 325	684 896	654 110	677 176	693 301	11,4%	3 970 205	2,2%
Charges de gestion (B)	502 176	567 381	553 274	586 683	495 093	571 551	13,8%	3 276 158	2,6%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	120 222	70 943	131 622	67 427	182 084	121 750	1,3%	694 048	0,3%
en % des produits de gestion	19,3%	11,1%	19,2%	10,3%	26,9%	17,6%			
+/- Résultat financier	-19 986	-26 012	-23 732	-30 061	-27 368	-28 259	41,4%	-155 417	7,2%
+/- Autres produits et charges excep. Réels	692	18 067	4 020	1 846	2 023	102	-85,3%	26 750	-31,8%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	34 617		34 617	
CAF brute (C)	100 928	62 999	111 911	39 212	156 738	58 975	-41,6%	530 764	-10,2%
en % des produits de gestion	16,2%	9,9%	16,3%	6,0%	23,1%	8,5%			
- Annuité en capital de la dette	64 534	70 161	84 673	100 664	94 191	117 373	81,9%	531 597	
CAF nette ou disponible (D) (C-annuité en capital de la dette)	36 394	-7 162	27 238	-61 452	62 547	-58 398	-260,5%	-832	
Recettes d'inv. hors emprunt (E)	161 788	224 865	314 594	313 536	297 844	183 573	13,5%	1 496 199	
Financement propre disponible (D+E)	198 182	217 703	341 832	252 084	360 391	125 175	-36,8%	1 495 366	
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y.c. tw en régie)	44,2%	67,1%	57,0%	29,1%	302,5%	30,4%			
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	447 993	324 669	599 367	865 073	119 120	412 425	-7,9%	2 768 647	

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

L'excédent brut d'exploitation, positif mais instable sur la période résulte d'une progression plus rapide des charges de gestion courante (13,8 %) que des produits (11,4 %). Il est grevé par un résultat financier qui croît en moyenne de 7,2 % par an. La capacité d'autofinancement (CAF) brute¹¹ demeure en conséquence fragile, particulièrement en 2017 et 2021, frôlant le seuil de risque financier évalué à une CAF brute inférieure à 7,5 % des produits de gestion¹². Le montant cumulé de la CAF brute sur la période contrôlée, s'établit à 530 764 €, alors que dans le même temps, l'annuité en capital de la dette totalise 531 597 €. Aussi, l'intégralité de l'autofinancement de la commune est-il neutralisé pour le remboursement de la dette.

Le remboursement de l'annuité en capital de la dette engendre conséquemment une CAF nette¹³ négative pour plusieurs exercices. Les données de comparaison placent la commune en-deçà des moyennes de toutes les strates territoriales comparables.

¹¹ La capacité d'autofinancement brute correspond à l'excédent de fonctionnement, cet excédent étant modulé en plus ou en moins par le résultat financier, le solde des opérations d'aménagement de terrains, des autres produits et charges exceptionnels réels et enfin, diminué des subventions exceptionnelles versées aux SPIC. La capacité d'autofinancement est qualifiée de brute dans la mesure où elle ne tient pas compte de l'annuité de remboursement du capital des emprunts.

¹² Indicateur de la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

¹³ CAF nette = CAF brute - annuité en capital de la dette.

Tableau n° 2 : CAF nette du remboursement de dettes bancaires et assimilées de 2016 à 2020

Montant en € par habitant pour la catégorie démographique				
Exercices	Commune	Département	Région	National
2016	29	70	69	80
2017	-6	64	79	86
2018	23	68	79	88
2019	-53	88	91	94
2020	54	90	92	92

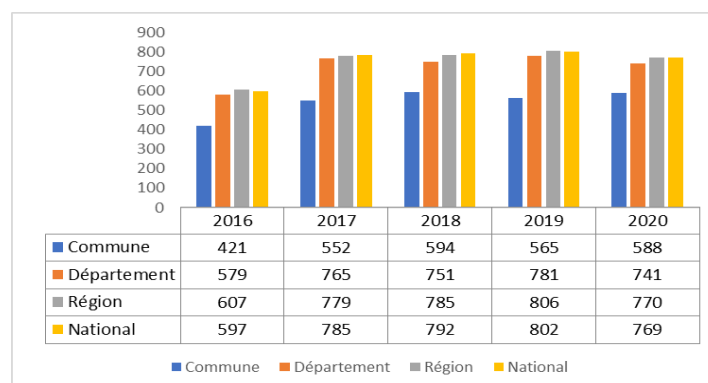
Source : fiches analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) de la direction départementale des finances publiques (DDFiP)

3.1.2 Un affaiblissement de la capacité d'autofinancement brute du budget principal en raison d'une plus faible progression des produits que des charges de fonctionnement

La hausse des produits entre 2016 et 2021 (70 903 €) peine à contrebalancer celle des charges (69 375 €). Cette situation caractérise le faible dynamisme de la capacité d'autofinancement brute que la collectivité tente d'enrayer grâce à celui des ressources fiscales propres.

3.1.2.1 Des produits de gestion courante structurellement faibles

Graphique n° 1 : produits de fonctionnement de la collectivité de 2016 à 2020 en comparaison des moyennes des communes de même strate du territoire – en €/hab.



Source : fiches AEFF de la DDFiP

La CCPN, relevant du régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU), a diminué son versement de l'attribution de compensation de 7,1 % sur la période 2016 à 2021, passant en 2016 de 121 487 € à 112 899 €, en 2021. La baisse observée à compter de l'exercice 2019 correspond au processus lié à deux transferts de compétences vers la CCPN¹⁴ de la gestion de l'eau et des

¹⁴ Délibération de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) du 19 septembre 2018.

milieux aquatiques et prévention des inondations (GeMAPI), dans un premier temps, et de la gestion des eaux pluviales urbaines, dans un second temps.

La baisse drastique de plus de 76 % de la dotation de solidarité communautaire (DSC), versée par la CCPN à la commune, de 11 717 € à 2 749 € découle de la participation de la commune de Montaut à la construction du centre de secours du Pays-de-Nay, prise en charge par la CCPN dans le cadre d'une de ses compétences facultatives « participation à la construction du centre d'incendie et de secours du Pays-de-Nay ». L'ordonnateur a précisé, pendant l'instruction, que le montant de la DSC en 2022 demeurera identique à celle de 2021.

Même si la commune contribue de 2018 à 2020 (à hauteur de 2 947 € en cumulé) au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), elle est bénéficiaire par ailleurs, de 2016 à 2021, du versement d'un montant quasi invariable du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et du produit de la taxe professionnelle (TP) généré par les parcelles vendues en 1999 dans le cadre de la création du parc d'activités économiques (PAE) Monplaisir¹⁵ et reversé intégralement et équitablement¹⁶, chaque année, par la CCPN entre les quatorze communes¹⁷ concernées.

Face à l'érosion des ressources publiques, s'apprécie le dynamisme des recettes fiscales sur la période contrôlée (+ 23,1 %). Celles-ci représentent une part croissante des produits de gestion (de 41 % en 2016 à 46 % en 2020), totalisant 1 731 579 € dont 90 % issus des impôts locaux. Ce dynamisme de la fiscalité est essentiellement dû aux taux des taxes foncières (propriétés bâties et non bâties) supérieurs de deux points environ à la moyenne départementale pour les exercices 2016 à 2020. En outre, la collectivité a décidé, par délibération du 13 avril 2021, de réévaluer de 4 % le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Pourtant, l'effort fiscal¹⁸ reste en deçà de la moyenne de la strate¹⁹ de plus de vingt points pour toute la période contrôlée (en 2016 : 78,4 % pour la commune et 102,5 % pour la moyenne de la strate pour atteindre une diminution de l'écart, en 2021, de 81,7 % pour la commune et 104,4 % pour la moyenne de la strate). Ceci étant, la marge de manœuvre de la commune est limitée par un revenu fiscal moyen de ses habitants en-dessous du ratio départemental pour la période 2016 à

¹⁵ Article 4 de l'arrêté interpréfectoral portant extension de compétences de la communauté de communes du Pays-de-Nay.

¹⁶ Calcul du produit de la TP : montant parcelles vendues : 1 620 173 € (bases TP 2009) x 12,92 % (taux) = 209 326 € / 13 372 habitants (population totale des communes concernées) = 15,65405 €/habitant.

¹⁷ Communes : Angaïs, Baudreix, Bénéjacq, Beuste, Boeil-Bezing, Bordères, Bordes, Coarraze, Igon, Lagos, Lestelle-Bétharram, Mirepeix, Montaut et Saint-Vincent.

¹⁸ L'effort fiscal ou coefficient de mobilisation du potentiel fiscal défini à l'article L. 2334-5 du CGCT est le rapport entre le produit de la taxe d'habitation, des deux taxes foncières, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe ou redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères, et un potentiel fiscal dit «trois taxes» correspondant depuis 2013 à la somme du produit déterminé par l'application aux bases communales de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non bâties du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes ainsi que du produit de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu par la commune et les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de cette dernière.

¹⁹ Source : fiches individuelles de dotation globale de fonctionnement (DGF) de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

2020 et incidemment par la part des foyers non imposables²⁰ qui a représenté jusqu'à 60,3 % des ménages en 2019²¹.

3.1.2.2 Une évolution erratique des charges de gestion, en nette augmentation sur la période

Les charges courantes de gestion ont augmenté de 77 653 € (+ 15 %) sur la période dont plus de la moitié (45 291 €) résulte des charges de personnel. Malgré cela, ce résultat n'altère pas le ratio favorable que connaît la commune en comparaison à la moyenne de la strate, en termes de charges de fonctionnement.

Tableau n° 3 : les charges de fonctionnement de la commune pour la période 2016 à 2020 en comparaison à la moyenne de la strate comparable – en €/hab

	TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT		
	En milliers d'Euros	Euros par habitant pour la collectivité	Moyenne de la strate
2016	522	421	628
2017	607	510	642
2018	619	526	645
2019	641	551	648
2020	523	452	634

Source : fiches AEF de la Direction générale des collectivités locales (DGCL)

La masse salariale²², en constante progression de 3,5 % en moyenne par an, se caractérise par une majorité de personnels titulaires. Cette proportion tend cependant à régresser au fil de la période (de 55 % en 2016 à 49 % en 2021). En parallèle, le coût du personnel non titulaire croît significativement, passant de 18 621 € en 2016 à 57 886 € en 2021, voire 62 407 € en 2020.

L'ordonnateur motive « notamment » la baisse de la CAF par le « [...] recours aux agents contractuels ayant augmenté l'effectif habituel, consécutif à des arrêts pour maladie ordinaire ou autres statuts d'arrêts de travail [...]. Par ailleurs, la dépense a encore été accrue en 2020 et 2021 lorsqu'il s'est agi de satisfaire aux protocoles sanitaires induits par le covid-19. » Le maire estime que l'effectif est dorénavant stabilisé.

Les charges à caractère général nettes des remboursements de frais de charges progressent de 8 % sur la période, avec une décade en 2020, due probablement aux économies générées par le ralentissement de l'activité, conséquence de la crise sanitaire. Ainsi, sur cet exercice la variation annuelle moyenne est négative pour les natures de dépenses directement liées à cet épisode, tels l'entretien et les réparations des bâtiments communaux (- 1,3 %), les remboursements de frais d'organismes de rattachement (- 14,7 %), la publicité, les publications

²⁰ Définition Insee : le terme foyer fiscal désigne l'ensemble des personnes inscrites sur une même déclaration de revenus.

²¹ Part des foyers non imposables : 57,1 % en 2016, 59,4 % en 2017, 58,2 % en 2018 et 50,8 % en 2020 (donnée 2021 non disponible).

²² Insee définition masse salariale : cumul des rémunérations brutes des salariés de l'établissement (hors cotisations patronales).

et les relations publiques (- 7,8 %). Cependant les frais généraux (frais de transports scolaires, frais postaux et de télécommunications, autres services extérieurs etc.) repartent à la hausse en 2021.

Les exercices 2017 et 2019 voient le montant des autres charges de gestion (contributions obligatoires, participations financières) d'abord triplé, passant de 5 491 € en 2016 à 14 975 € en 2017, puis 19 451 € en 2018 pour baisser à 16 473 € en 2019. Les participations au SIVU « Pinocchio » et les annuités d'emprunt contracté pour les travaux effectués par le syndicat d'énergie des Pyrénées-Atlantiques (SDEPA) sur la commune sont la conséquence de cet écart. Aussi, la baisse observée en 2020, à 6 437 €, serait-elle due au ralentissement d'activité de ces structures. La tendance, en 2021, (7 738 €) semble confirmer son inversion à la hausse.

3.2 Un besoin de financement récurrent

Cumulées sur la période, les recettes d'investissement hors emprunts (1 496 199 €) constituent la totalité (100,06 %) du financement propre disponible (1 495 367 €) en raison d'une CAF nette négative en cumulé. Ce constat ne doit pas occulter les difficultés que rencontre la collectivité pour financer ses dépenses d'investissement qui, parallèlement, s'élèvent pour la même période, à 2 768 647 €, soit un financement équivalent à 54 % du montant des opérations d'investissement. Même si ces dernières ont diminué de 7,9 % sur la période, le financement propre disponible accuse, quant à lui, une baisse de 36,8 %. Celui-ci demeure insuffisant pour couvrir des dépenses d'investissement qui lui sont deux à trois fois supérieures (hors 2020), notamment pour le dernier exercice contrôlé (125 175 € de financement propre pour un montant de 412 425 € de dépenses d'équipement réelles nettes).

Tableau n° 4 : besoin de financement sur la période

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible (C)	36 394	-7 162	27 238	-61 452	62 547	-58 398	-833
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	161 788	224 865	314 594	313 536	297 844	183 573	1 496 199
Financement propre disponible (C+D)	198 182	217 703	341 832	252 084	360 391	125 175	1 495 367
Dépenses d'équipement (y c. txv en régie)	447 993	324 669	599 367	865 073	119 120	412 425	2 768 647
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-304 071	-113 774	-268 509	-628 306	236 695	-293 113	-1 371 078

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

Sur la période contrôlée, le besoin de financement cumulé s'élève à 1 371 078 €, avec une forte pression en 2019 qui correspondrait à l'aménagement de la Bastide. En 2020, la commune réduit radicalement les dépenses d'équipement (- 86 %). Les dépenses d'équipement ayant été moindres, en 2017 et 2020, la commune se trouve au-dessous de la moyenne de la strate sur le territoire départemental et *a contrario*, au-dessus en 2016, 2018 et 2019. La situation est critique pour le dernier exercice sous contrôle où le financement propre disponible (125 175 €) ne couvre que 30 % des dépenses d'équipement (412 415 €), le plus bas pourcentage de la période contrôlée. L'augmentation de la taxe d'aménagement annoncée par l'ordonnateur dans sa réponse, passant de 3,5 % à 5 %, ne permettra qu'une hausse marginale des recettes d'investissement.

En conclusion, sauf à réduire ou à reporter les dépenses d'équipement, le recours à l'emprunt est donc inévitable, entraînant alors une augmentation de l'annuité et par conséquent, toutes choses étant égales par ailleurs, une baisse de la CAF nette si la CAF brute ne se confortait pas plus. La chambre relève en outre la réponse de l'ordonnateur qui envisage de renégocier la dette.

3.3 Une trésorerie nette globalement satisfaisante

Tableau n° 5 : situation bilancielle au 31 décembre des exercices 2016 à 2021 - en €

au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	88 131	165 380	344 270	5 964	242 659	99 546
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>61,6</i>	<i>101,7</i>	<i>217,8</i>	<i>3,5</i>	<i>169,5</i>	<i>60,6</i>
Besoin en fonds de roulement global	-38 547	-2 376	49 829	-21 640	28 231	15 672
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-27,0</i>	<i>-1,5</i>	<i>31,5</i>	<i>-12,8</i>	<i>19,7</i>	<i>9,5</i>
Trésorerie nette	126 679	167 755	294 441	27 604	214 428	83 874
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>88,6</i>	<i>103,2</i>	<i>186,3</i>	<i>16,3</i>	<i>149,8</i>	<i>51,0</i>

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

La période est marquée par l'instabilité du fonds de roulement²³. Les fluctuations sur la période soulignent une tension financière évidente en 2019 où la collectivité ne détient pratiquement plus de marge pour assurer les charges de gestion courante²⁴ (3,5 jours). Ce phénomène contraste avec l'exercice 2020 où la courbe ascendante procure presque 170 jours de charges courantes. Même si l'exercice 2021 décrit une baisse significative du fonds de roulement (de près de 60 %) avec un retour à 60,6 jours de couverture de charges courantes, la commune demeure au-dessus de l'indicateur d'alerte évalué à 30 jours.

La collectivité reconstitue son fonds de roulement, à hauteur de 1 368 400 € de 2016 à 2021, grâce à de nouveaux emprunts, notamment un prêt-relais souscrit en 2021, d'un montant de 150 000 €. Cependant, selon l'ordonnateur, ce prêt-relais est un emprunt à court terme dans l'attente du versement de subventions préalablement accordées pour un montant total de 130 000 €²⁵. Bien que ce prêt atténue le besoin de financement, la commune a dû mobiliser son fonds de roulement net global de 143 113 €.

L'encours de la dette connaît une progression de 60 % entre 2016 et 2021. Un point particulier est à relever pour l'exercice 2019 qui marque un effort d'investissement par habitant (759 €) le plus conséquent à la fois sur la période 2016 à 2020²⁶ et sur l'ensemble des moyennes des communes des strates territoriales comparables (313 € pour le département, 299 € pour la région et 336 € pour la France). L'état de la dette produit au 31 décembre 2021 fait apparaître des emprunts conséquents pendant la période contrôlée, particulièrement celui du 20 août 2018 de 447 400 € et celui de juillet 2019 de 290 000 €. Ces emprunts ont alourdi l'endettement de la

²³ Le fonds de roulement correspond aux capitaux de libre emploi une fois le patrimoine immobilisé financé.

²⁴ Le seuil indicateur d'alerte est évalué à 30 jours de charges de gestion courante.

²⁵ Ventilation des subventions (réponse de l'ordonnateur) : 50 000 € création pistes forestières ; 50 000 € pour une avance de réhabilitation du réseau pluvial au centre de la Bastide (compétence CCPN) et 30 000 € du conseil départemental pour l'aménagement du centre bourg.

²⁶ Les données de comparaison 2021 de la DDFiP ne sont pas disponibles à ce stade de la procédure.

collectivité, respectivement, jusqu'en 2038 et 2039. L'ordonnateur justifie ces dépenses d'investissement, d'une part, par une « *série de réalisations structurantes* » et, d'autre part, par une rénovation de bâtiments municipaux vétustes. Toujours selon l'ordonnateur, la commune est en effet propriétaire de biens immobiliers qu'elle réhabilite en vue de leur location ou de leur vente.

Compte tenu de sa faiblesse, le besoin en fonds de roulement (BFR)²⁷ pèse peu sur le fonds de roulement net global, hors l'exercice 2019, qu'il renforce. Ce faisant, il contribue à conforter la trésorerie qui apparaît comme confortable jusqu'en 2020, l'exercice 2021 marquant une baisse drastique.

Tableau n° 6 : du financement propre disponible à la capacité de désendettement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
= Financement propre disponible	198 182	217 703	341 832	252 084	360 391	125 175
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tva en régie)	44,2%	67,1%	57,0%	29,1%	302,5%	30,4%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	447 993	324 669	599 367	865 073	119 120	412 425
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	27 046	4 809	10 175	16 546	4 576	6 383
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	38 883	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	-338	-340	-341	-342	0	-686
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-11 330	2 338	1 139	-887	0	165
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-304 071	-113 774	-268 509	-628 306	236 695	-293 113
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	291 000	190 000	447 400	290 000	0	150 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-13 071	76 226	178 891	-338 306	236 695	-143 113
= Encours de dette du BP au 31 décembre	1 015 894	1 133 395	1 494 983	1 685 206	1 591 015	1 623 476
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	2,0%	2,3%	1,6%	1,8%	1,7%	1,7%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	10,1	18,0	13,4	43,0	10,2	27,5

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

L'exercice 2021 voit la détérioration du ratio financier, par rapport à l'année précédente, mais également sur l'ensemble de la période, comptant 27,5 années de capacité de désendettement²⁸, supérieure au ratio de 12 années, indicateur de référence²⁹.

En conclusion de l'analyse financière, l'équilibre bilanciel, au regard des principaux agrégats financiers, que sont le fonds de roulement et la trésorerie nette, certes faibles et irréguliers sur la période, reste préservé. Les efforts de la collectivité ne pourront porter essentiellement que sur la baisse des dépenses de gestion courante. Les marges de manœuvre sur la hausse des recettes, particulièrement fiscales, semblent restreintes par les indicateurs de revenus de la population. Les dépenses d'investissement non encore engagées devront être reportées au moins jusqu'à ce que la commune atteigne une capacité d'autofinancement couvrant *a minima* les annuités de la dette.

²⁷ BFR = stocks + créances (créances clients et autres créances) - dettes (toutes les dettes non financières)

²⁸ Calcul du ratio de la capacité de désendettement : dette / capacité d'autofinancement brute du budget principal.

²⁹ Loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 fixe le plafonnement du niveau de dette des collectivités locales entre 10 et 13 années.



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

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