



Le président

Bordeaux, le 20 mai 2019

à

Dossier suivi par :
Legrand Evelyne, greffière de la 4^{ème} section
T. 05 56 56 47 00
Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Contrôle n° 2018-0366

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

Monsieur le maire
de la commune de Roquefort

1, Placié Charles de Gaulle
47310 ROQUEFORT

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 Roquefort concernant les exercices 2012 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 sera transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques de Lot-et-Garonne.

.../...

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 ROQUEFORT
(Lot-et-Garonne)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 14 mars 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	4
1 UN POSITIONNEMENT GEOGRAPHIQUE SOUS L'INFLUENCE D'AGEN.....	5
2 LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET BUDGETAIRE PEUT ETRE ENCORE AMELIOREE	5
3 LE BILAN COMPTABLE BENEFICIE DE MARGES DE SECURITE FINANCIERE .	12
4 LA GESTION COURANTE SE REVELE COMPLEXE	18
4.1 Les enjeux de gestion courante sont circonscrits à quelques comptes.....	18
4.2 Les charges de personnel méritent d'être encore surveillées.....	19
4.3 L'alourdissement des achats a pu être enrayé mais des marges de progrès subsistent.	24
4.4 Les atouts d'origine fiscale ont été pleinement mobilisés	27
4.5 L'épargne de gestion courante a été restaurée mais il reste à la conforter	41
ANNEXE	44

SYNTHÈSE

La commune de Roquefort et ses 1879 habitants s'insèrent dans l'unité urbaine d'Agen. La qualité de ses écritures comptables peut être encore améliorée, notamment en réimputant comme des subventions d'équipement les fonds de concours versés à la communauté d'agglomération d'Agen. Le bilan comptable pouvait s'appuyer au terme de l'exercice 2017 sur des marges de sécurité financière relativement larges. Les importants investissements en perspective et la rapidité du processus de désendettement étaient toutefois de nature à entamer ces marges que la mobilisation en 2019 d'un emprunt d'envergure était néanmoins susceptible de préserver, au prix d'une moindre indépendance financière.

Un processus de désendettement plus exigeant après la mobilisation de ce nouvel emprunt pourrait, cependant, compliquer la restauration de l'épargne de gestion courante autorisée par les comptes de l'exercice 2017. Les charges de personnel n'en demeurent pas moins importantes au terme de cet exercice même si elles n'ont pas progressé plus vite que la population prise en compte par l'Etat pour le versement de la dotation globale de fonctionnement. La politique de maîtrise des coûts engagée par la commune s'accompagne de premiers résultats visibles dans le secteur des achats dès lors que la progression de la dépense a été enrayée et qu'une tendance à la baisse s'est dessinée à partir de l'exercice 2016. La restauration de l'épargne de gestion courante prend toutefois en grande partie son origine dans une mobilisation très sensible de la ressource fiscale. La commune, qui n'impose que les ménages, peut s'appuyer sur des bases d'imposition dynamiques dont elle surveille, de surcroît, la valorisation. C'est cette dynamique qui sera de nature à fournir de nouvelles marges dans la mesure où, même si l'environnement socio-économique est favorable, les taux communaux et intercommunaux d'imposition sont nettement supérieurs aux moyennes observées pour la même strate démographique dans tous les territoires de comparaison.

RECOMMANDATIONS

Recommandations faites au cours du contrôle actuel

Recommandation n° 1 : Adresser au comptable les certificats administratifs attestant de l'achèvement des travaux et autorisant l'imputation définitive des immobilisations en cours par opérations non budgétaires d'ordre.

[Régularité - situation patrimoniale – recommandation à mettre en œuvre]

Recommandation n° 2 : Réimputer les fonds de concours pour la voirie communautaire au compte 204 (subventions d'équipement versées) et prendre des dispositions budgétaires afin d'amortir ces fonds, dès le premier exercice suivant leur réimputation, sur une durée de 5 ans lorsqu'ils ont financé l'acquisition de biens mobiliers, de matériel ou la réalisation d'études et sur une durée de 30 ans lorsqu'ils ont financé des biens immobiliers ou des installations.

[Régularité - situation patrimoniale – recommandation à mettre en œuvre]

Recommandation n° 3 : Vérifier la cohérence et la régularité du solde créditeur des opérations sous mandat.

[Régularité - comptabilité – recommandation totalement 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 Roquefort de l'exercice 2012 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 Monsieur Jean-Pierre PIN, maire, par lettre du président de la chambre datée du 26 septembre 2018.

L'entretien de début de contrôle a été conduit le 2 octobre 2018 avec le maire.

Prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien préalable à la formulation d'observations provisoires par la chambre, s'est déroulé le 7 novembre 2018.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 20 décembre 2018 à l'ordonnateur qui y a répondu le 19 février 2019.

Les investigations ont été, sauf exception, centrées sur la période 2013-2017. Après un examen préalable de la qualité de l'information comptable et budgétaire, elles se sont fixé pour principal objectif d'appréhender la situation financière de la commune en tenant compte chaque fois que possible de l'incidence de l'environnement socio-économique.

1 UN POSITIONNEMENT GEOGRAPHIQUE SOUS L'INFLUENCE D'AGEN

La commune de Roquefort se situe à 7 kilomètres d'Agen. Ses 1 879 habitants¹ s'insèrent dans un espace bâti qui regroupe, autour d'Agen, 14 autres communes et forme une unité urbaine².

Roquefort fait par ailleurs partie intégrante de la communauté d'agglomération d'Agen, organisme de coopération intercommunale fort de 31 communes et de 97 000 habitants qui, au-delà de ses compétences obligatoires dans le domaine économique, assure notamment la collecte des déchets ménagers, les transports publics, le service de l'eau et de l'assainissement ou, encore, le maillage du territoire en réseaux de télécommunication.

Après avoir signalé, également, l'instruction des permis de construire à l'échelon communautaire, la commune indique que les achats de fournitures et les travaux d'entretien pourraient aussi être partagés de même que le personnel de la filière technique mais elle précise que pour les élus, l'externalisation de la satisfaction des besoins³ reste, en l'état, une alternative aux solutions de mutualisation⁴.

2 LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET BUDGETAIRE PEUT ETRE ENCORE AMELIOREE

La qualité de l'information comptable peut être améliorée dans différents aspects de la gestion communale.

En ce qui concerne les capitaux, l'état de la dette annexé aux documents budgétaires⁵ ne mentionne pas la somme de 22 434 € figurant de façon anormalement stable depuis 2012 au compte 168758 (autres dettes). Cette somme ne représente certes que 2 % de l'encours d'emprunts de 917 011 € au 31 décembre 2017 mais il revient à la commune de la faire figurer dans les documents budgétaires tout en s'assurant de son exigibilité et, ainsi, de la régularité de son maintien dans les financements longs du bilan comptable.

¹ Source : données statistiques mentionnées dans le budget primitif de l'exercice 2018.

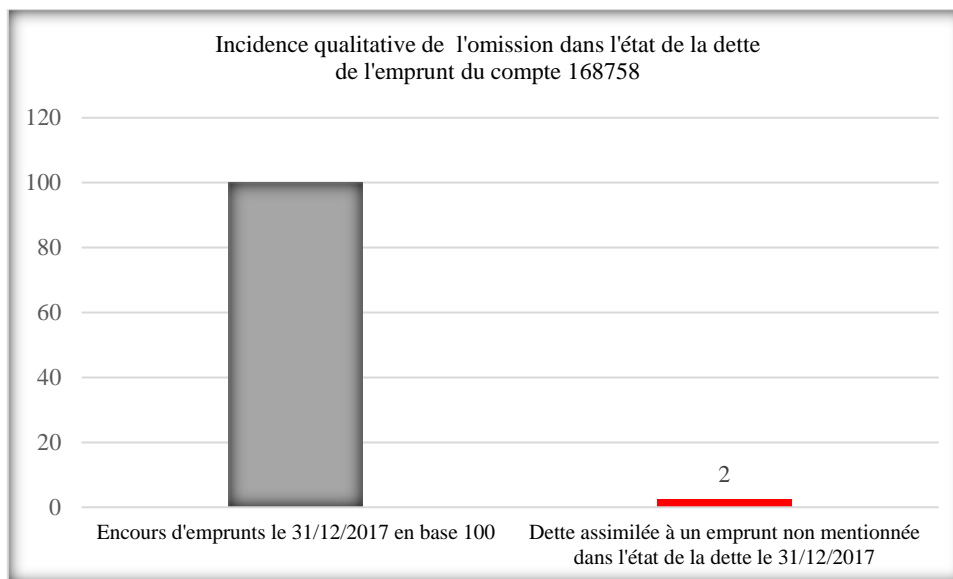
² L'unité urbaine correspond à un ensemble de communes formant une zone bâtie sans coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions et regroupant au moins 2 000 habitants (source : Insee).

³ Action consistant à confier la satisfaction des besoins à des prestataires de service extérieurs.

⁴ Partage des interventions et des coûts entre la communauté d'agglomération et les communes qui en sont membres.

⁵ Budgets et comptes administratifs.

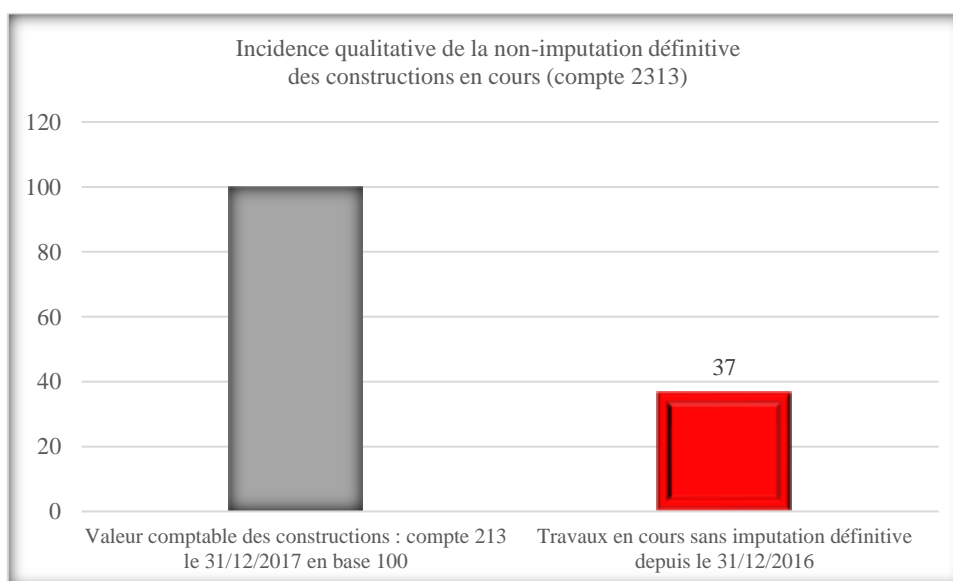
Graphique n° 1 : L'emprunt inscrit au compte 168758



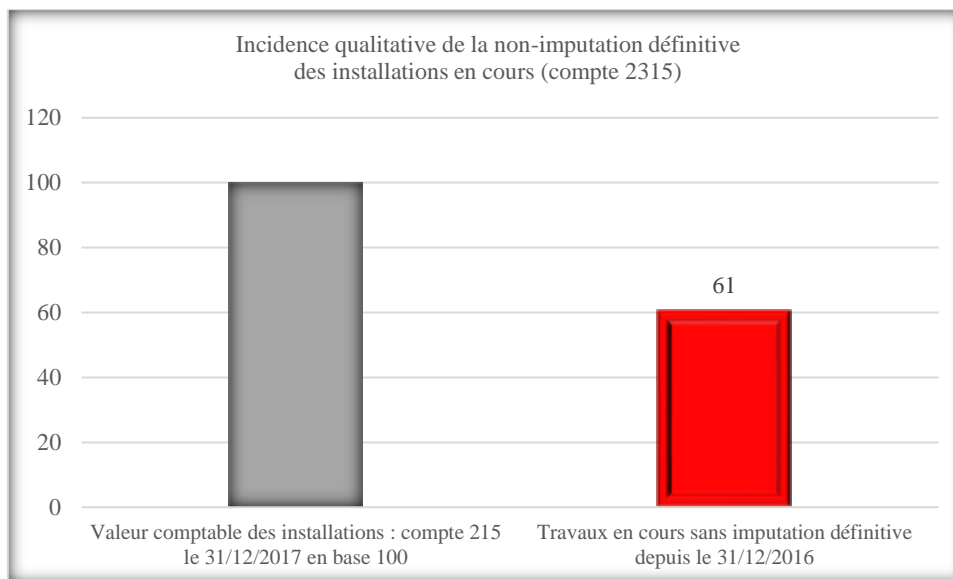
Source : balances des comptes

Dans l'actif immobilisé, les comptes 2313 (constructions en cours) et 2315 (installations en cours) se sont révélés stables du 31 décembre 2016 au 23 octobre 2018, date de la dernière balance des comptes examinée lors de la conduite des investigations. Une imputation provisoire anormalement prolongée du solde des constructions en cours, soit 1 287 321 € et du solde de 729 316 € des installations en cours altérerait de façon significative l'information relative à la valeur du patrimoine réalisé dès lors que ces soldes provisoires représentent respectivement 37 et 61 % du coût des constructions et des installations ayant reçu une imputation définitive.

Graphique n° 2 : Les constructions en cours



Source : balances des comptes

Graphique n° 3 : Les installations en cours

Source : balances des comptes

Le compte 2318 (autres immobilisations corporelles en cours) présente, quant à lui, un solde de 26 680 € stable depuis le 1^{er} janvier 2012, c'est-à-dire pendant toute la période examinée.

Conformément aux préconisations du guide des opérations patrimoniales⁶, la chambre régionale des comptes recommande, dans ces conditions, à l'ordonnateur d'adresser au comptable les certificats administratifs attestant de l'achèvement des travaux et autorisant l'imputation définitive des immobilisations en cours au moyen d'opérations non budgétaires d'ordre. Le maire indique qu'une intervention d'ensemble sur l'inventaire des immobilisations devrait permettre d'établir les certificats nécessaires.

L'information relative au patrimoine immobilisé de la commune est par ailleurs altérée par l'enregistrement erroné de fonds de concours versés à l'organisme de coopération intercommunale pour la réalisation de travaux en faveur de la voirie communautaire. Le budget primitif de l'exercice 2018 fait en effet état, pour l'opération n° 10 relative à cette voirie communautaire, de l'imputation de 315 139,77 € sur des comptes d'immobilisations corporelles et de 341 562,57 € sur des comptes d'immobilisations corporelles en cours alors que ces sommes, dont le détail n'est pas précisé, auraient dû être imputées au compte 204 réservé au versement de subventions d'investissement.

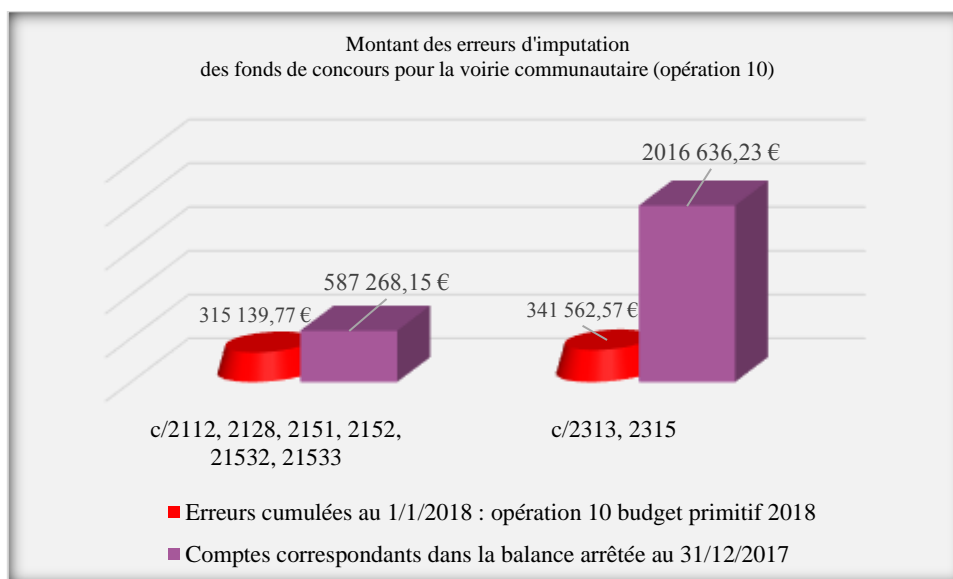
⁶ Guide des opérations patrimoniales édité par le comité national de fiabilité des comptes locaux, chapitre I, paragraphe 1.

Tableau n° 1 : Fonds de concours imputés aux comptes d'immobilisations corporelles selon le budget primitif de l'exercice 2018 (opération n°10)

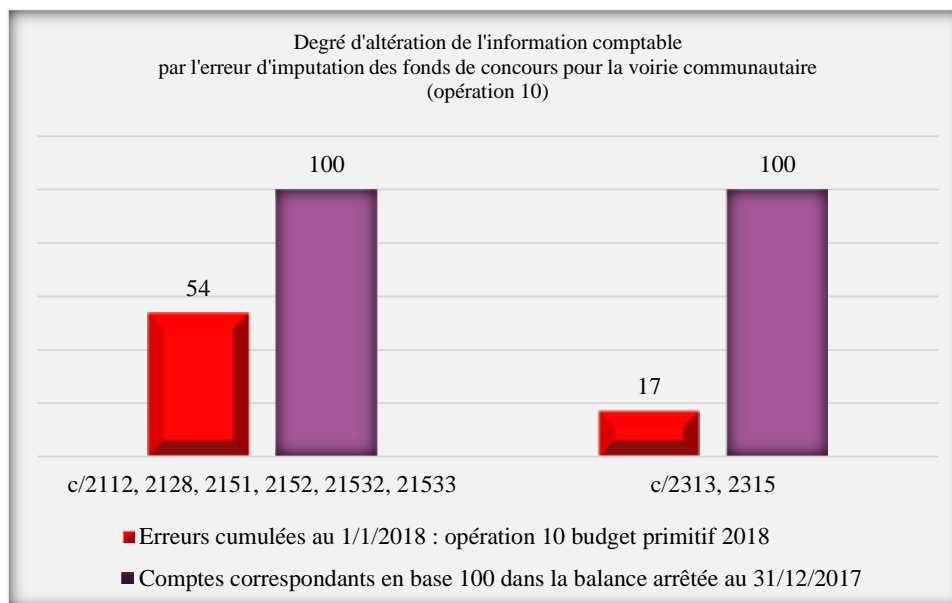
Comptes d'imputation	Montants cumulés des fonds de concours imputés sur les comptes d'immobilisations corporelles
2112 - Terrains de voirie	315 139,77 €
2128 - Autres agencements et aménagements de terrains	
2151 - Réseaux de voirie	
2152 - Installations de voirie	
21532 - Réseaux d'assainissement	
21533 - Réseaux câblés	
2313 - Constructions en cours	341 562,57 €
2315 - Installations en cours	
Source : budget primitif de l'exercice 2018, opération n°10	

Ces erreurs d'imputation représentent plus de la moitié de la valeur des immobilisations corporelles le 31 décembre 2017 et une part moindre, mais non négligeable, de la valeur des immobilisations en cours.

Graphique n° 4 : L'erreur d'imputation des fonds de concours



Source : budget primitif de l'exercice 2018, balance des comptes de l'exercice 2017

Graphique n° 5 : L'impact de l'erreur d'imputation des fonds de concours

Source : balance des comptes de l'exercice 2017 et budget primitif de l'exercice 2018

Les fonds de concours ayant, visiblement, été correctement imputés à compter de l'exercice 2016, la chambre régionale des comptes recommande à la commune de réimputer les versements antérieurs au compte 204 (subventions d'équipement versées) et de prendre des dispositions budgétaires afin d'amortir ces fonds de concours, dès le premier exercice suivant leur réimputation, sur une durée de 5 ans lorsqu'ils ont financé l'acquisition de biens mobiliers, de matériels ou la réalisation d'études et sur une durée de 30 ans lorsqu'ils ont financé des biens immobiliers ou des installations ainsi que le prévoit l'instruction comptable codificatrice M.14 (tome 1 relatif au cadre comptable, titre 1, chapitre 2 concernant le fonctionnement des comptes).

Les comptes de tiers⁷ sont également concernés par les efforts de clarification. Il s'avère en effet que les opérations sous mandat enregistrées au compte 458 présentent un solde créditeur de 162 491,44 € stable du 31 décembre 2016 au 23 octobre 2018, date de la dernière balance des comptes examinée lors de la conduite des investigations.

⁷ Comptes enregistrant les relations avec d'autres personnes morales ou des personnes physiques.

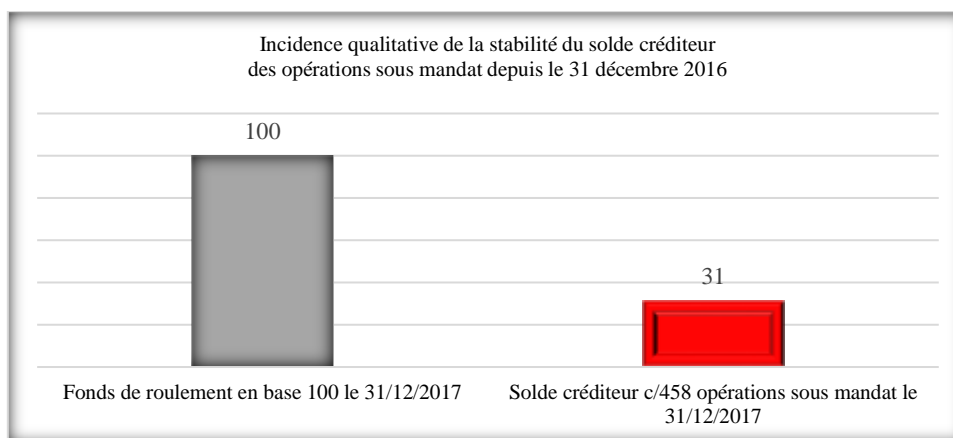
Tableau n° 2 : Le solde des opérations sous mandat le 23 octobre 2018

Situation au 23/10/2018	Soldes		Soldes contractés	
	Débit	Crédit	Débit	Crédit
c/4581141	99 848,03 €			
c/4582141		136 777,26 €		36 929,23 €
c/4581142	52 654,92 €			
c/4582142		134 610,12 €		81 955,20 €
c/4581143	15 770,71 €			
c/4582143		59 377,72 €		43 607,01 €
Total	168 273,66 €	330 765,10 €		162 491,44 €

Source : balance des comptes au 23 octobre 2018

Compte tenu de la stabilité de ce financement inemployé, ces 162 491,44 € doivent être intégrés dans l'analyse des capitaux disponibles qui forment, en tant que tels, le fonds de roulement de la commune. Ce solde créditeur représente cependant près du tiers du fonds de roulement sur lequel le bilan comptable s'est appuyé au terme de l'exercice 2017.

Graphique n° 6 : Le solde créditeur des opérations sous mandat dans la composition du fonds de roulement le 31 décembre 2017



Source : balance des comptes de l'exercice 2017

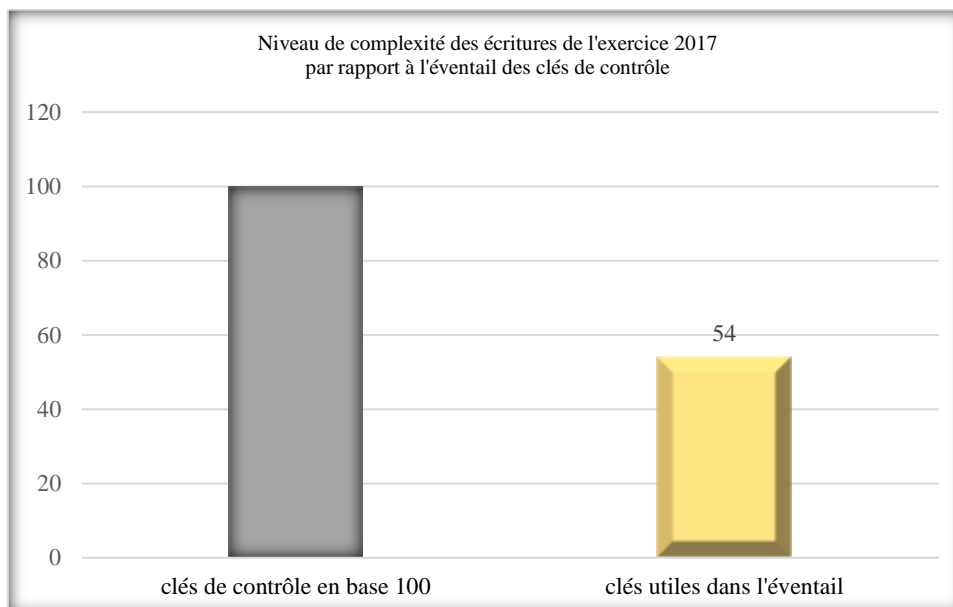
La chambre régionale des comptes recommande en conséquence à la commune de vérifier la cohérence et la régularité du solde créditeur des opérations sous mandat. Les opérations sous mandat ayant finalement été apurées en 2018, cette recommandation a été intégralement mise en œuvre.

Il revient enfin à la commune de compléter l'état du personnel annexé aux documents budgétaires⁸ en mentionnant les effectifs pourvus.

⁸ Compte administratif et budget primitif.

Il apparaît en substance que sur les 26 clés de contrôle figurant dans la grille d'analyse annexée au présent rapport⁹, 14, soit un peu plus de la moitié, ont trouvé un point d'application, ce qui met en relief l'existence d'écritures de moyenne complexité.

Graphique n° 7 : Les clés utiles dans les 26 clés de la grille d'analyse de la qualité des écritures

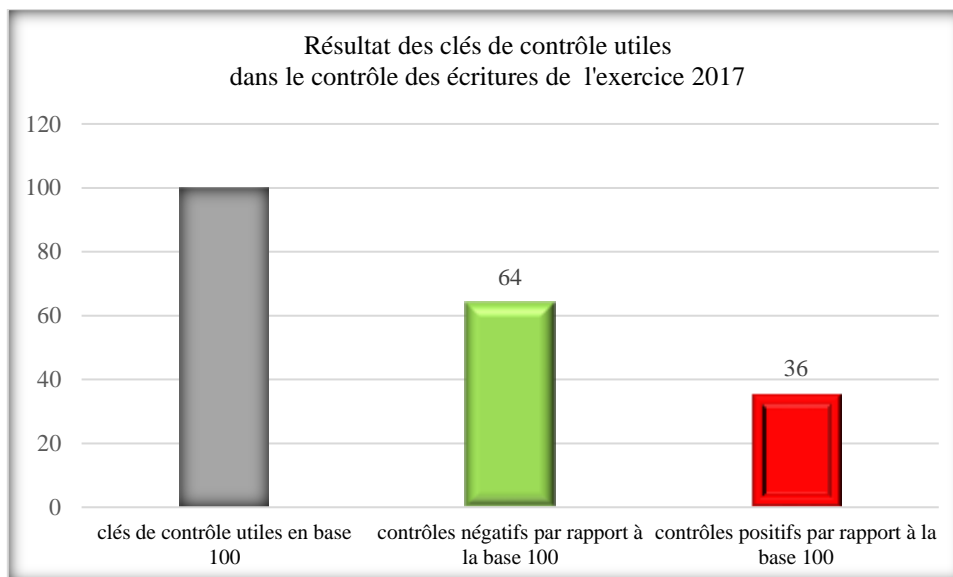


Source : grille d'analyse annexée

Un tiers de ces 14 clés de contrôle utiles a mis en évidence une difficulté. Des marges de progrès existent par conséquent en faveur de l'amélioration de la qualité de l'information comptable et budgétaire.

⁹ Cette grille d'analyse a été élaborée par la chambre régionale des comptes. Elle a pour objet de couvrir tous les compartiments du bilan, des capitaux et de l'actif immobilisé aux comptes de régularisation. Les contrôles qualifiés de négatifs sont ceux qui n'ont mis en évidence aucune anomalie. Les contrôles dits positifs ont, tout au contraire, été sanctionnés par une anomalie décrite dans le présent rapport.

Graphique n° 8 : La proportion de contrôles positifs dans l'analyse de la qualité des écritures



Source : grille d'analyse annexée au présent rapport (les contrôles dits positifs sont ceux qui ont mis une anomalie en évidence).

3 LE BILAN COMPTABLE BENEFICIE DE MARGES DE SECURITE FINANCIERE

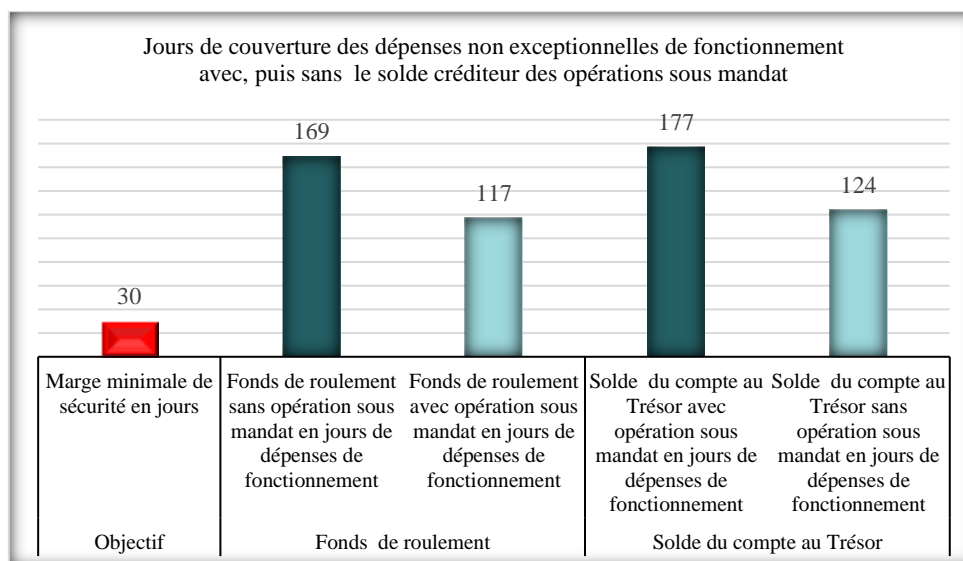
Les marges de sécurité ont été évaluées au regard de l'autonomie financière de 30 jours requise par l'intervalle d'un mois séparant tout au long de l'année le versement par l'Etat du douzième du produit des impôts locaux et de la dotation globale de fonctionnement.

Rapporté aux dépenses non exceptionnelles de fonctionnement de l'exercice 2017, le fonds de roulement formé par les capitaux libres d'emploi au 31 décembre 2017 correspond à plus de 3 mois de dépenses¹⁰, que les fonds des opérations sous mandat soient inclus ou pas dans les financements longs. Avec ou sans le financement disponible des opérations sous mandat, le solde du compte au Trésor au 31 décembre 2017 correspond également, à partir de la même formule de calcul¹¹, à plus de trois mois de dépenses de fonctionnement.

¹⁰ (Fonds de roulement au 31 décembre 2017 / dépenses non exceptionnelles de fonctionnement de l'exercice 2017) le résultat de ce rapport étant multiplié par une durée conventionnelle d'exercice de 365 jours afin d'être converti en nombre de jours de dépense.

¹¹ (Solde du compte au Trésor le 31 décembre 2017 / dépenses non exceptionnelles de fonctionnement de l'exercice 2017) le résultat de ce rapport étant multiplié par une durée conventionnelle d'exercice de 365 jours afin d'être converti en nombre de jours de dépense.

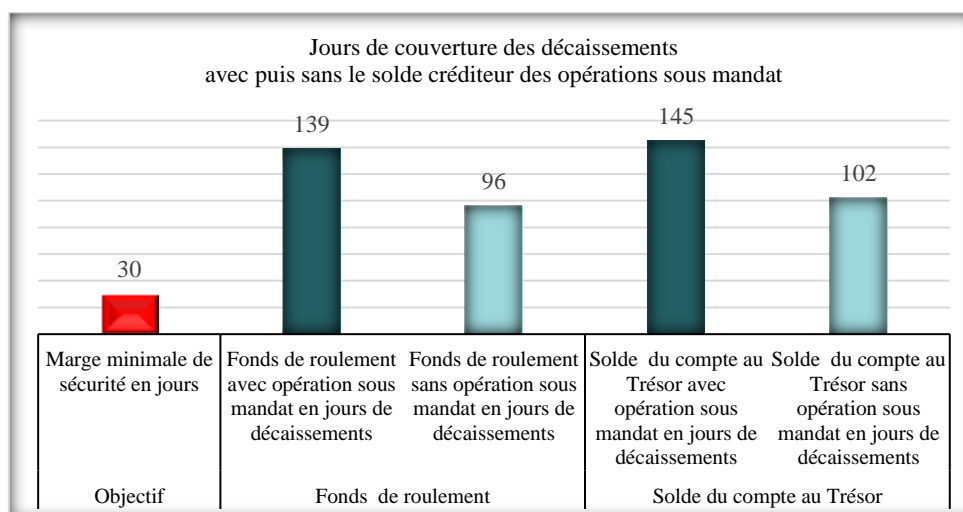
Graphique n° 9 : La couverture des dépenses de fonctionnement le 31 décembre 2017



Source : balance des comptes de l'exercice 2017

Les mêmes calculs révèlent au terme de l'exercice 2017 que le fonds de roulement comme le solde du compte au Trésor correspondent également à plus de trois mois de décaissements en tenant compte ou pas des fonds inemployés des opérations sous mandat¹².

Graphique n° 10 : La couverture des décaissements le 31 décembre 2017

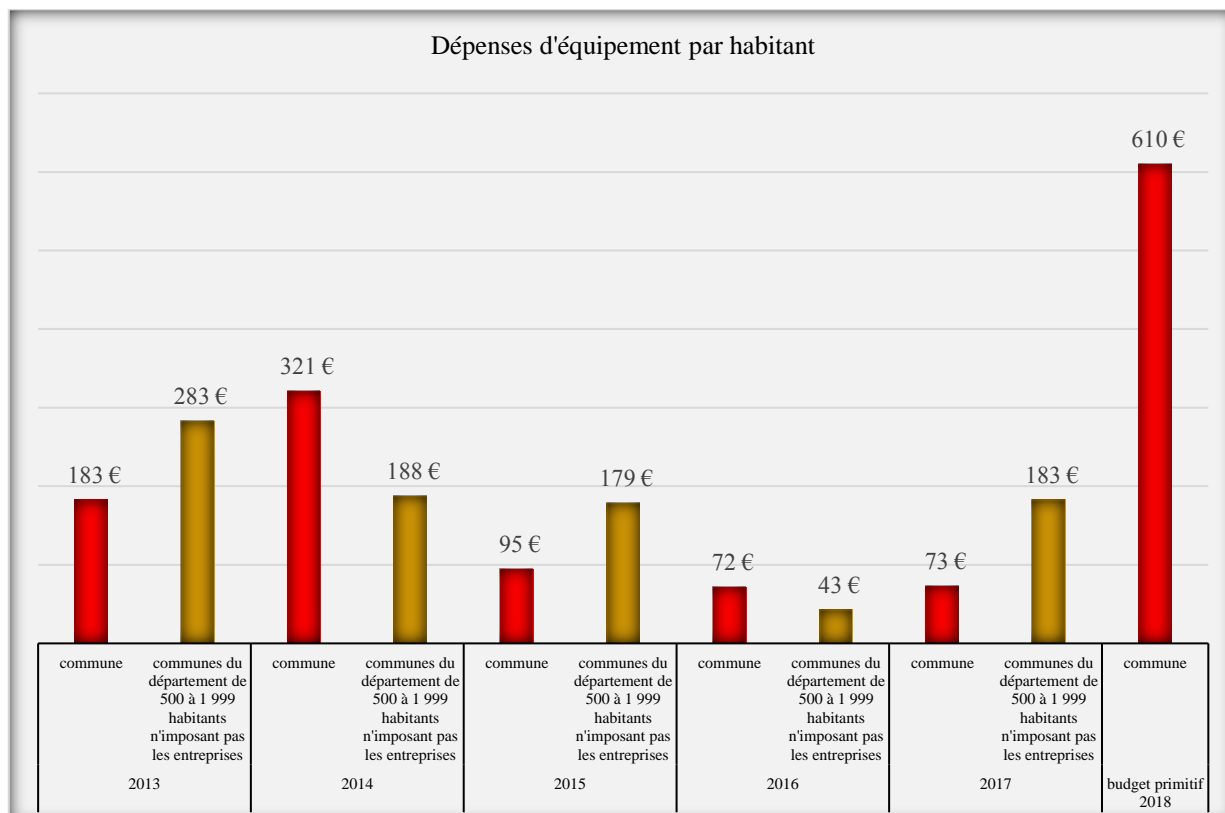


Source : balance des comptes de l'exercice 2017

¹² Ratio de sécurité financière obtenu à partir d'une formule de calcul identique à celle qui a été précédemment appliquée aux dépenses de fonctionnement : (Fonds de roulement ou solde du compte au Trésor le 31 décembre 2017 / décaissements de l'exercice 2017) le résultat de ce rapport étant multiplié par une durée conventionnelle d'exercice de 365 jours afin d'être converti en nombre de jours de décaissements.

Ces marges de sécurité ont été obtenues sans que l'encours d'emprunts ne dépasse 11 % de la valeur de l'ensemble des capitaux au 31 décembre 2017. La prise en compte des prévisions budgétaires de l'exercice 2018 révèle cependant que l'effort d'équipement projeté est très nettement supérieur aux investissements annuellement pris en charge au cours des exercices précédents par la commune aussi bien que par les communes comparables du département.

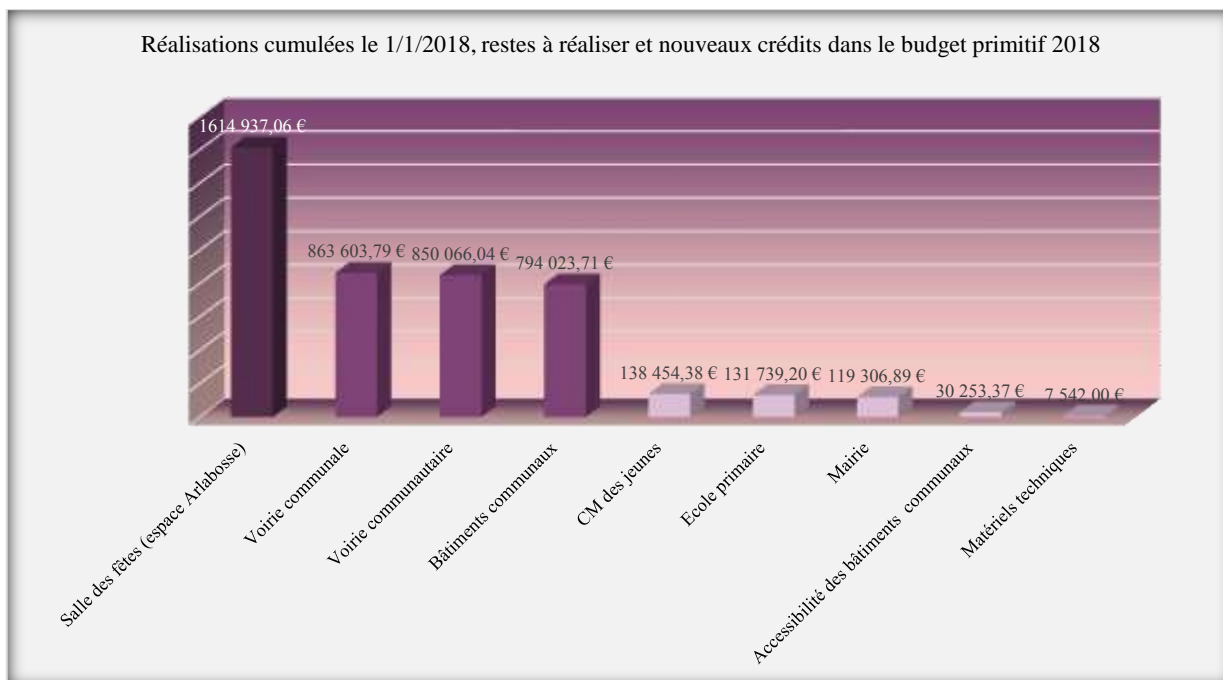
Graphique n° 11 : L'effort d'équipement



Source : ministère de l'Action et des comptes publics ; le nombre d'habitants ne tient pas compte des résidences secondaires

Les dépenses d'investissement se concentrent sur la voirie ainsi que sur la construction d'une salle multi-activités mais la commune signale également la réalisation d'un atelier pour les services techniques.

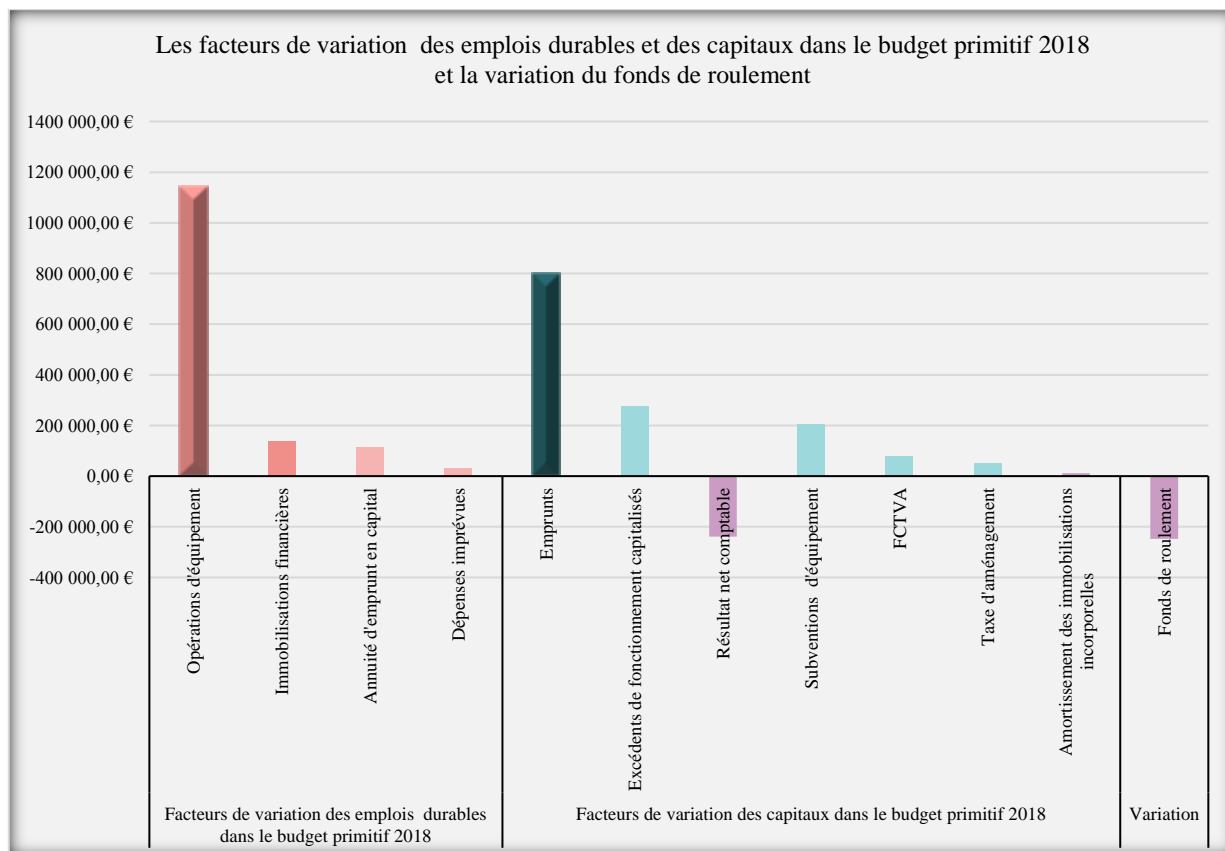
Graphique n° 12 : Les programmes communaux d'investissement



Source : budget primitif de l'exercice 2018

Un emprunt de 800 000 € était appelé à couvrir l'essentiel du besoin de financement en 2018 mais les capitaux libres d'emploi constitutifs du fonds de roulement devaient, eux aussi, être mobilisés.

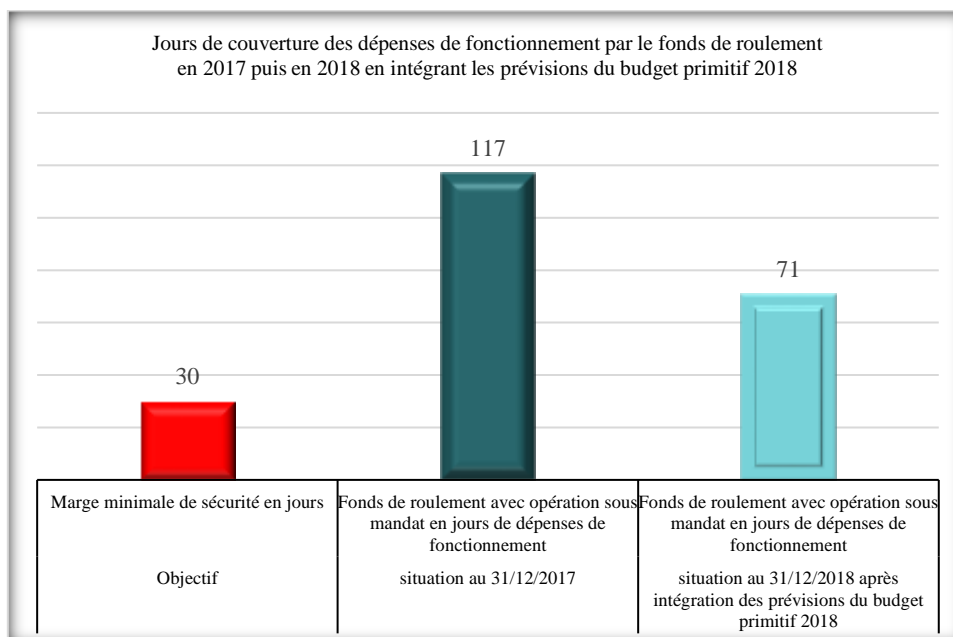
Graphique n° 13 : La variation du fonds de roulement en 2018 au vu des prévisions du budget primitif



Source : budget primitif de l'exercice 2018

Dans l'hypothèse où les prévisions budgétaires auraient été pleinement réalisées, le fonds de roulement se serait abaissé mais il aurait encore couvert un nombre de jours de dépenses de fonctionnement très nettement supérieur à la marge minimale de sécurité de 30 jours.

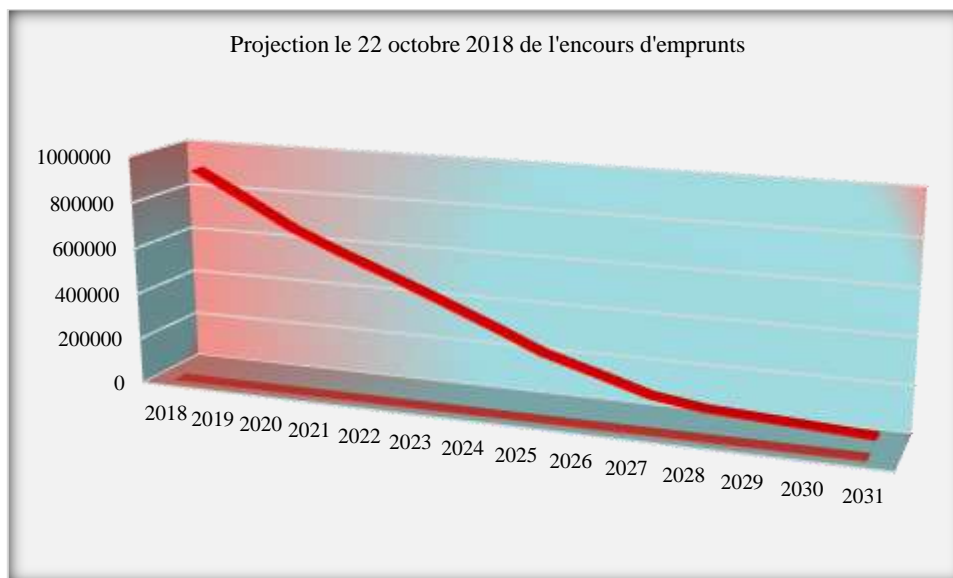
Graphique n° 14 : La couverture des dépenses de fonctionnement par un fonds de roulement simulé au 31 décembre 2018



Source : balance des comptes de l'exercice 2017 et budget primitif de l'exercice 2018

Sans tenir compte de l'emprunt de 800 000 € qui ne devrait être finalement mobilisé qu'en 2019, l'encours de dette était appelé à s'abaisser rapidement en réduisant les financements longs de manière significative en l'espace de cinq exercices.

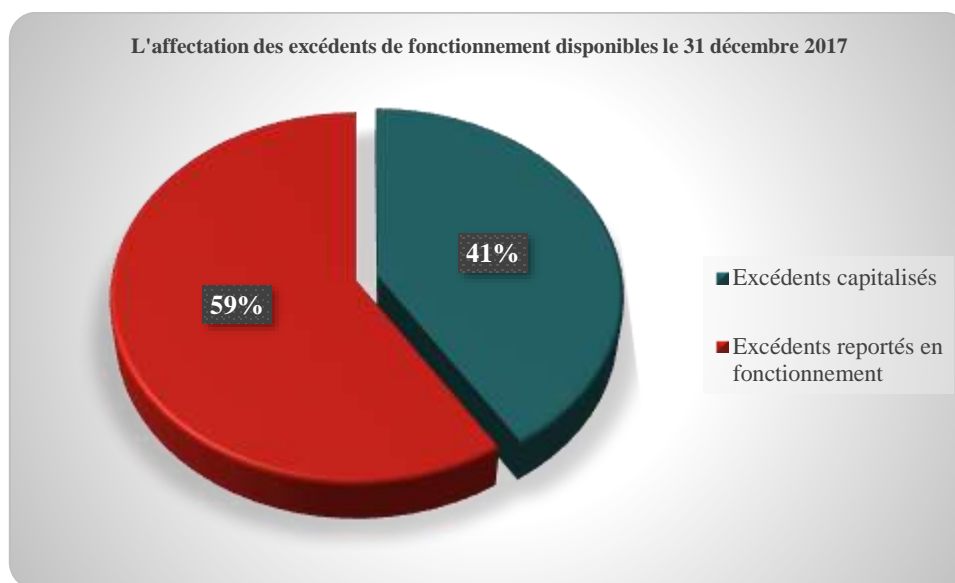
Graphique n° 15 : L'abaissement des financements longs fournis par l'emprunt



Source : comptable public

La perspective d'investissements lourds conjuguée à un service de la dette exigeant n'a toutefois pas conduit la commune à capitaliser de façon majoritaire les excédents de fonctionnement disponibles le 31 décembre 2017.

Graphique n° 16 : Capitalisation et report des excédents de fonctionnement



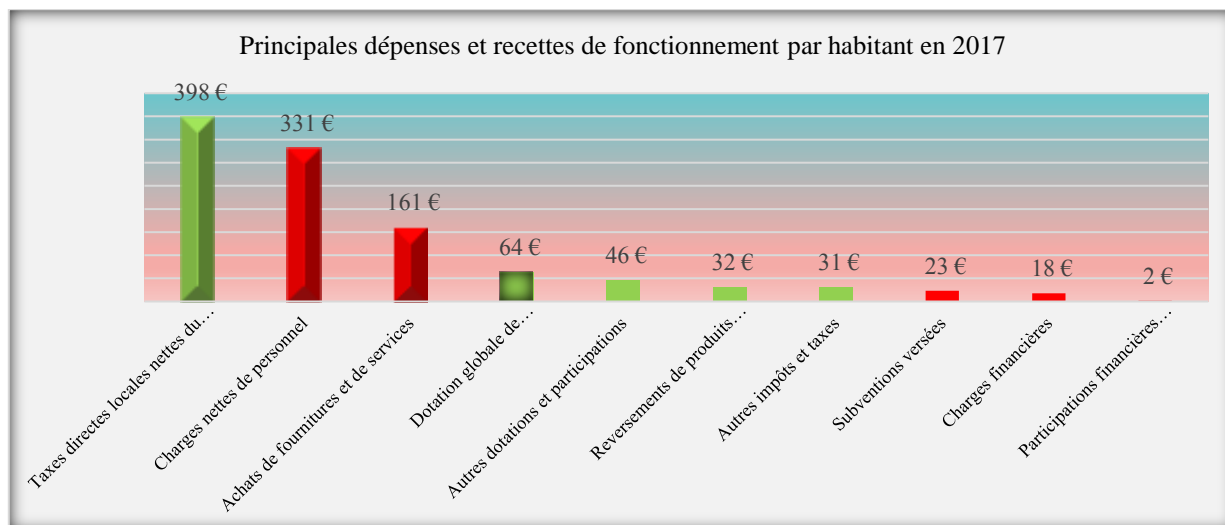
Source : comptable public

L'analyse de la situation financière de la commune s'est donc plus particulièrement intéressée à la gestion courante de la commune.

4 LA GESTION COURANTE SE REVELE COMPLEXE

4.1 Les enjeux de gestion courante sont circonscrits à quelques comptes

Les comptes pesant de manière décisive sur la gestion courante se limitent, en dépenses aux charges de personnel et aux achats et, en recettes, aux taxes directes locales.

Graphique n° 17 : L'ossature de la gestion courante

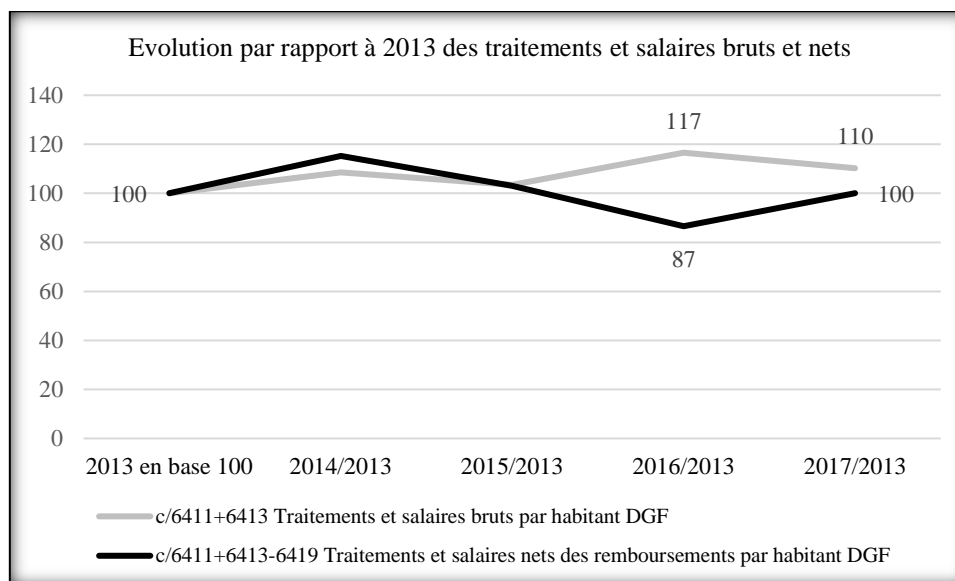
Source : ministère de l'Action et des comptes publics, calculs basés sur une population de 1 871 habitants, sans tenir compte des résidences secondaires

4.2 Les charges de personnel méritent d'être encore surveillées

La commune s'astreint à une maîtrise des charges de personnel qui est, en réalité, surtout visible quand on rapporte, une fois déduits les remboursements reçus des organismes d'assurance sociale, les traitements et les salaires à la population retenue pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat¹³.

¹³ Après prise en compte des résidences secondaires, cette population a atteint 1809 habitants en 2013, 1831 en 2014, 1912 en 2015, 1890 en 2016 et 1879 en 2017.

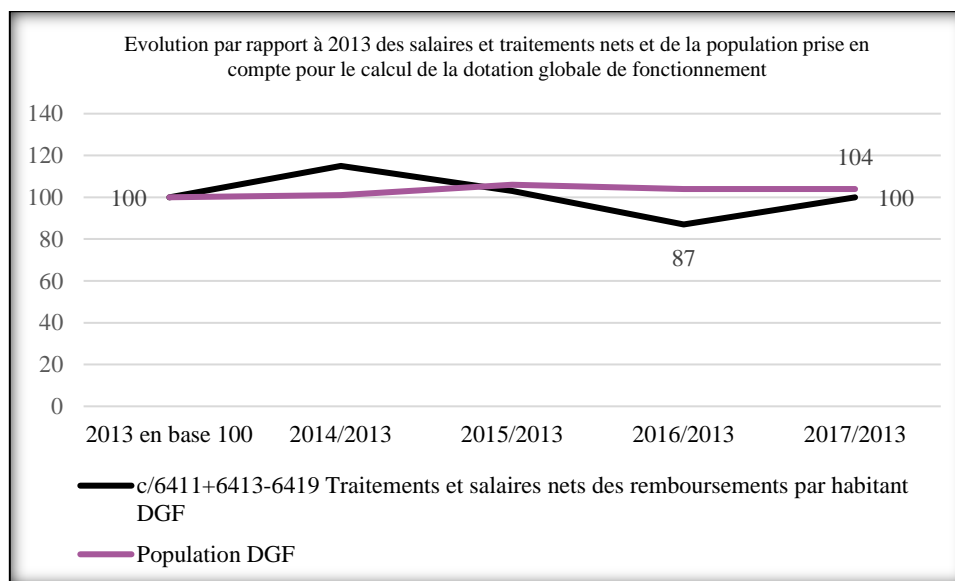
Graphique n° 18 : Les traitements et les salaires sans et avec les remboursements de l'assurance sociale



	2013	2014	2015	2016	2017
Traitements et salaires par habitant DGF	175 €	190 €	181 €	204 €	193 €
Traitements et salaires nets par habitant DGF	164 €	189 €	169 €	142 €	164 €
Population DGF	1809	1831	1912	1890	1879
	2013 en base 100	2014/2013	2015/2013	2016/2013	2017/2013
c/6411+6413 Traitements et salaires bruts par habitant DGF	100	109	103	117	110
c/6411+6413-6419 Traitements et salaires nets des remboursements par habitant DGF	100	115	103	87	100
Population DGF	100	101	106	104	104
Source : balance des comptes et population retenue par le ministère de l'Intérieur					
pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (population DGF)					

La masse des salaires et des traitements nette des remboursements obtenus ne progresse pas plus, en outre, que la population prise en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement.

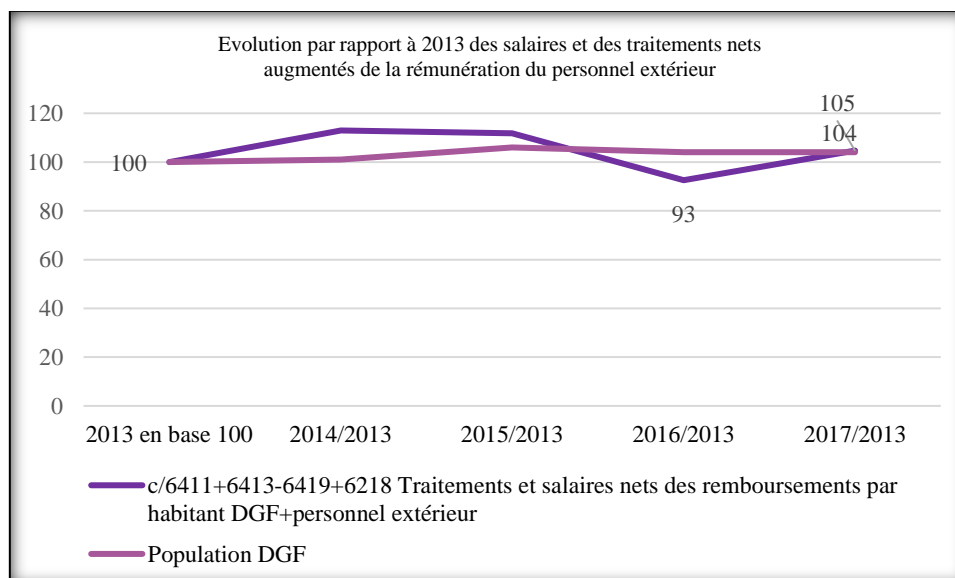
Graphique n° 19 : Traitements, salaires et population entrant dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement



Source : balance des comptes et population retenue par le ministère de l'Intérieur pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (population DGF)

La progression de la masse des salaires et des traitements se révèle légèrement plus sensible que l'accroissement de la population prise en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement lorsque les traitements du personnel extérieur sont inclus dans les calculs.

Graphique n° 20 : Traitements, salaires et population DGF après intégration des traitements du personnel extérieur

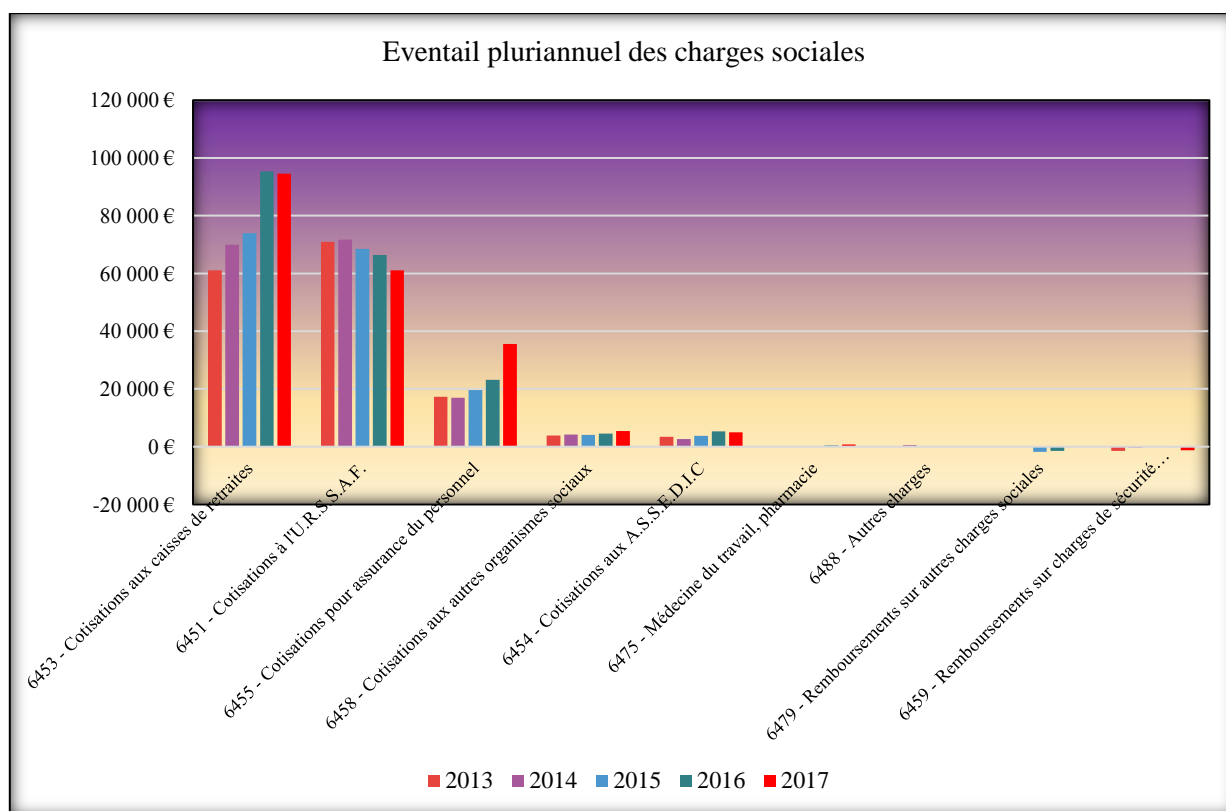


Source : balance des comptes et population retenue par le ministère de l'Intérieur pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (population DGF)

L'impact ainsi très visible des remboursements des organismes d'assurance sociale et des traitements du personnel extérieur dans l'élaboration des ratios met également en exergue une gestion complexe de la ressource humaine.

Par ailleurs, en dépit de l'externalisation de certaines activités telles que les travaux de ménage et d'entretien des espaces verts, c'est, en définitive, par les charges sociales que la masse salariale a essentiellement pesé sur les comptes.

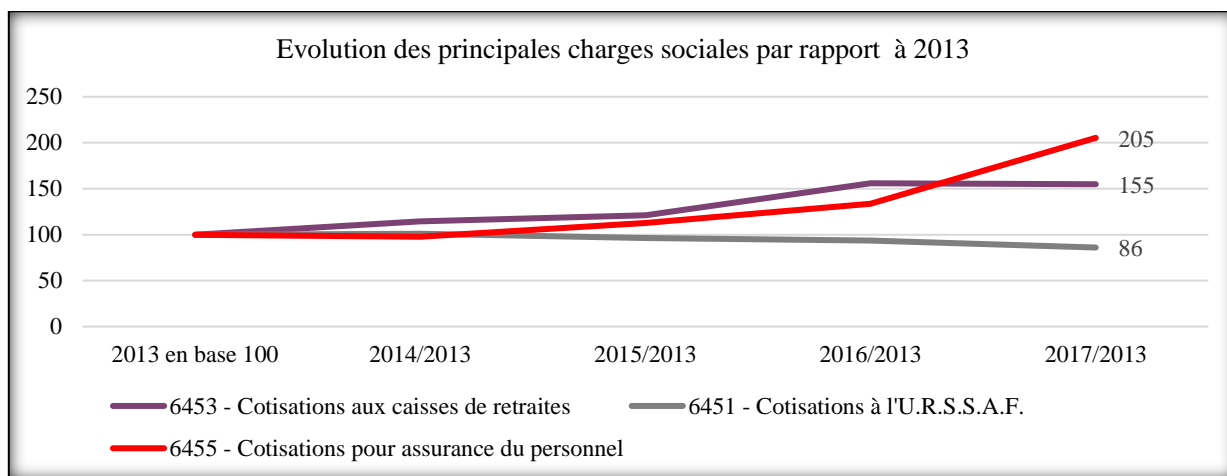
Graphique n° 21 : Les charges sociales



Source : balances des comptes

La progression des charges sociales s'avère très sensible en effet pour les cotisations aux caisses de retraite ainsi que pour l'assurance du personnel.

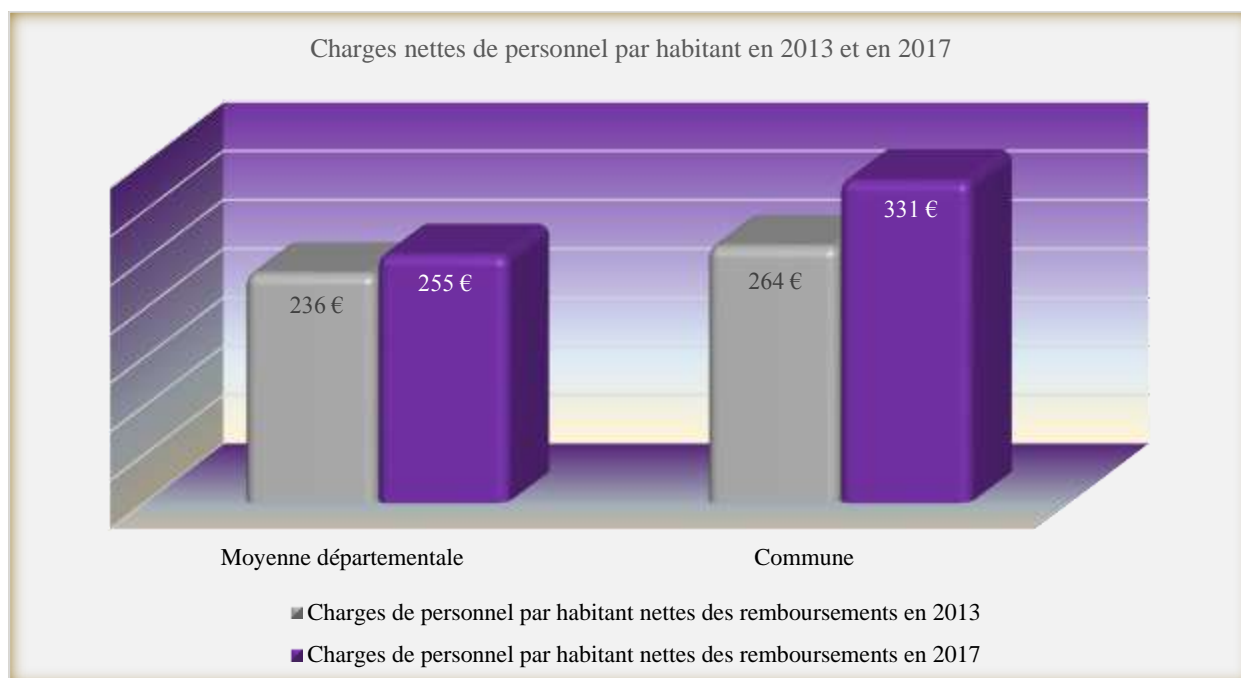
Graphique n° 22 : L'évolution des charges sociales



Source : balances des comptes

Au terme de ces évolutions d'ensemble, la masse salariale nette des remboursements de charges se révèle plus importante en 2017 que dans les communes de 500 à 1999 habitants relevant d'un organisme de coopération intercommunale imposant seul les entreprises, même s'il convient de relever que la commune se trouve proche de la borne haute de cette strate démographique de comparaison.

Graphique n° 23 : Les masses salariales comparées



Source : ministère de l'Action et des comptes publics

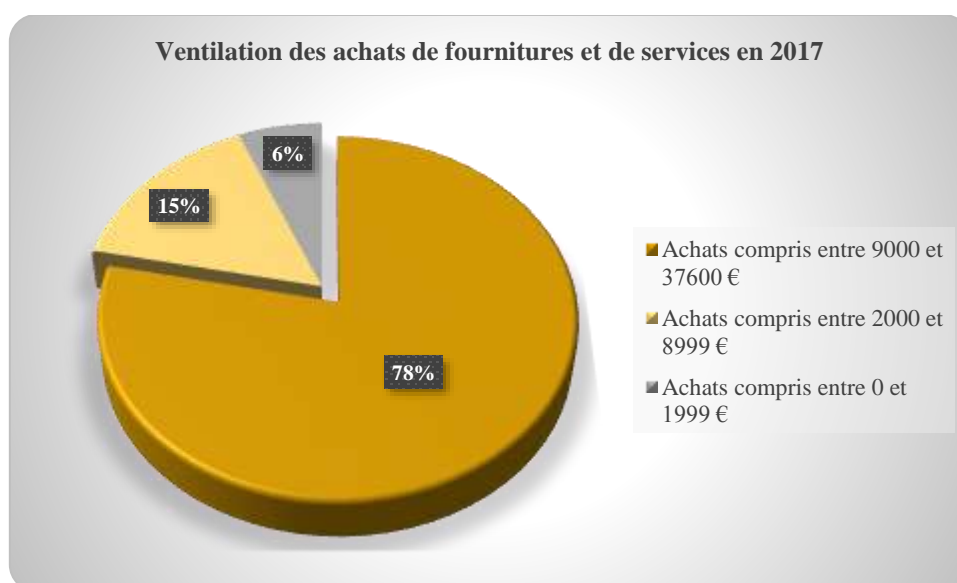
Tableau n° 3 : Le positionnement de la commune dans la strate démographique de comparaison

Echelle de comparaison	Strate de comparaison en nombre d'habitants	Commune en nombre d'habitants en 2013	Commune en nombre d'habitants en 2017
Borne basse	500		
Niveau médian	1000		
Borne haute	1999	1807	1871
Population Insee : sans prise en compte des résidences secondaires.			
Communes relevant d'un organisme de coopération intercommunale imposant seul les entreprises			

4.3 L'alourdissement des achats a pu être enrayé mais des marges de progrès subsistent

Engagée depuis l'exercice 2016, la maîtrise des coûts de fonctionnement peut également s'appuyer sur des interventions ciblées que favorise en effet la ventilation des achats en réservant une place décisive en 2017 aux postes de dépenses compris entre 9 000 et 37 600 €.

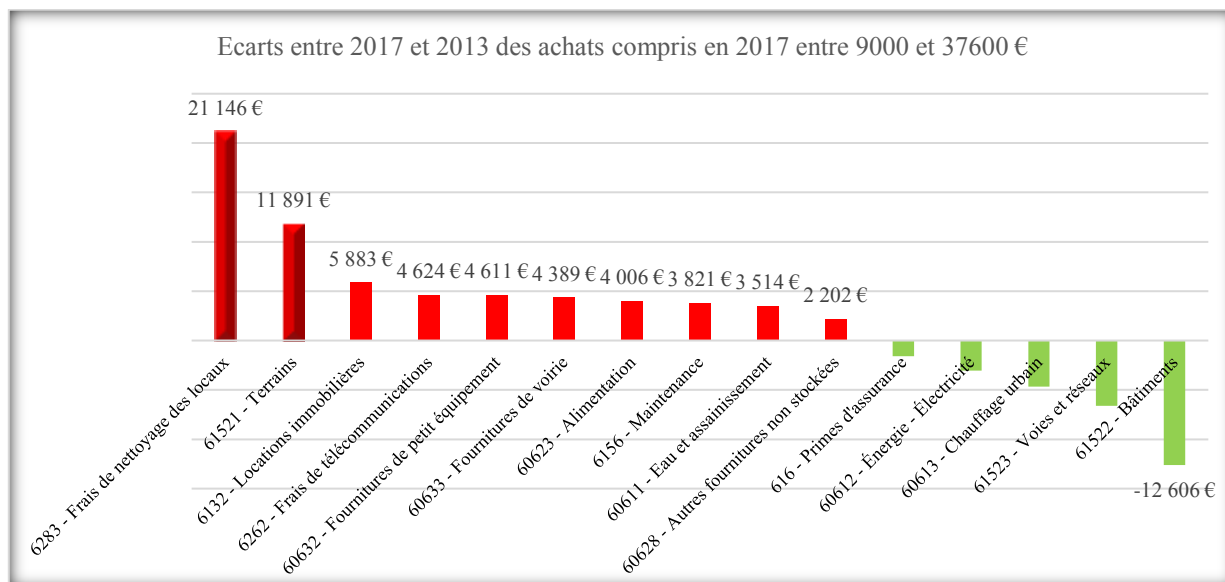
Graphique n° 24 : L'architecture des achats



Source : balance des comptes de l'exercice 2017

Or, il s'avère que cette strate supérieure de dépenses s'est accrue de près de 38 000 € en 2017 par rapport aux charges supportées en 2013. Cette évolution d'ensemble porte toutefois la marque de l'externalisation des travaux de ménage.

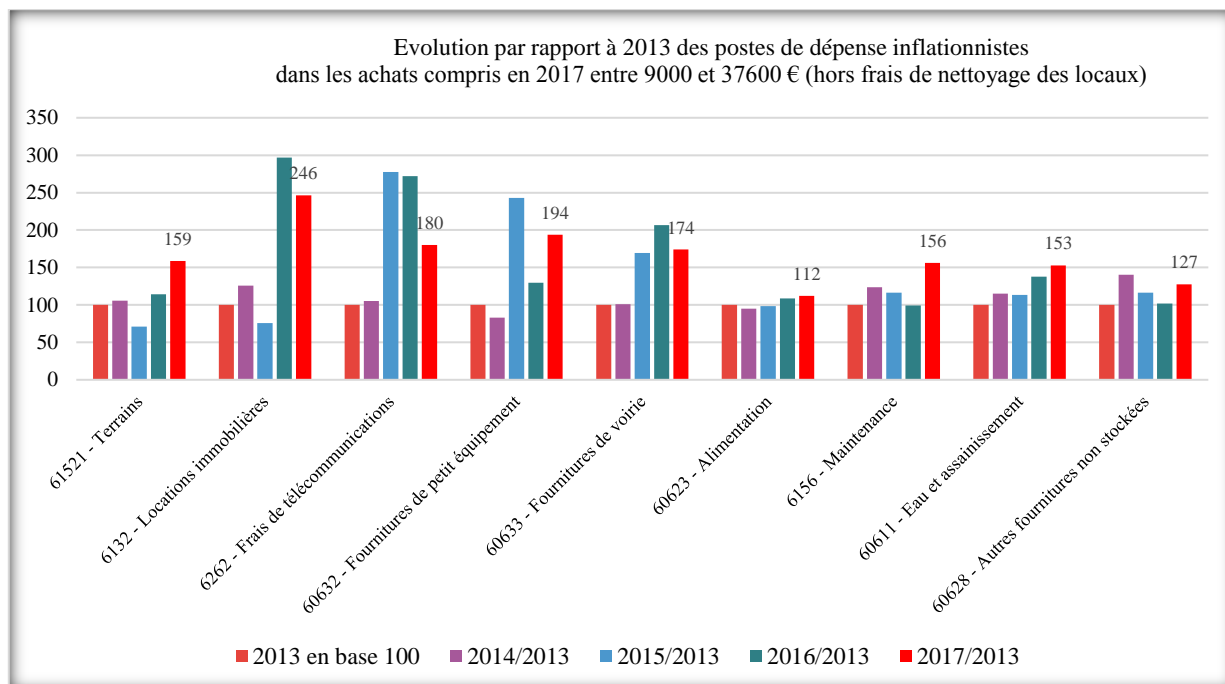
Graphique n° 25 : L'évolution des achats compris entre 9 000 et 37 600 €



Source : balances des comptes des exercices 2013 et 2017

Neuf comptes, de l'entretien de terrains aux fournitures diverses, restent toutefois théoriquement accessibles, en raison de leur augmentation, à une intervention en faveur d'une maîtrise accrue des coûts.

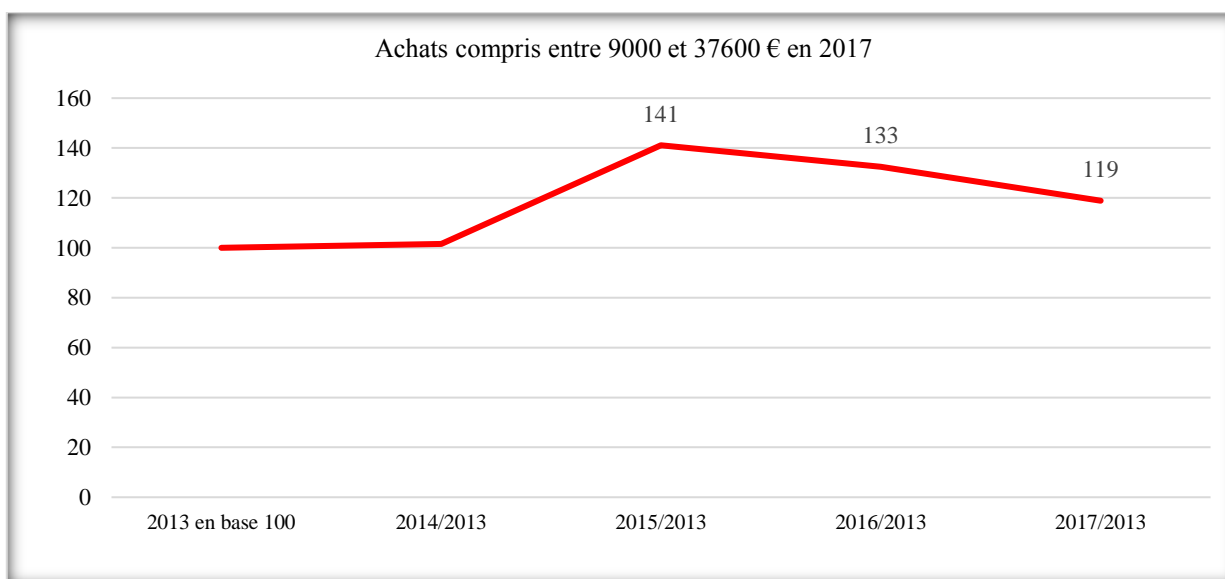
Graphique n° 26 : La progression des 9 postes susceptibles de devoir être surveillés (en surbrillance rouge)



Source : balances des comptes des exercices 2013 et 2017

Les premiers résultats de la politique de maîtrise des coûts engagée en 2016 par la commune sont toutefois visibles dans la nette décélération de la progression des achats les plus importants au regard des dépenses de même catégorie supportées par l'exercice 2013.

Graphique n° 27 : Les premiers résultats de la politique de maîtrise des coûts de fonctionnement



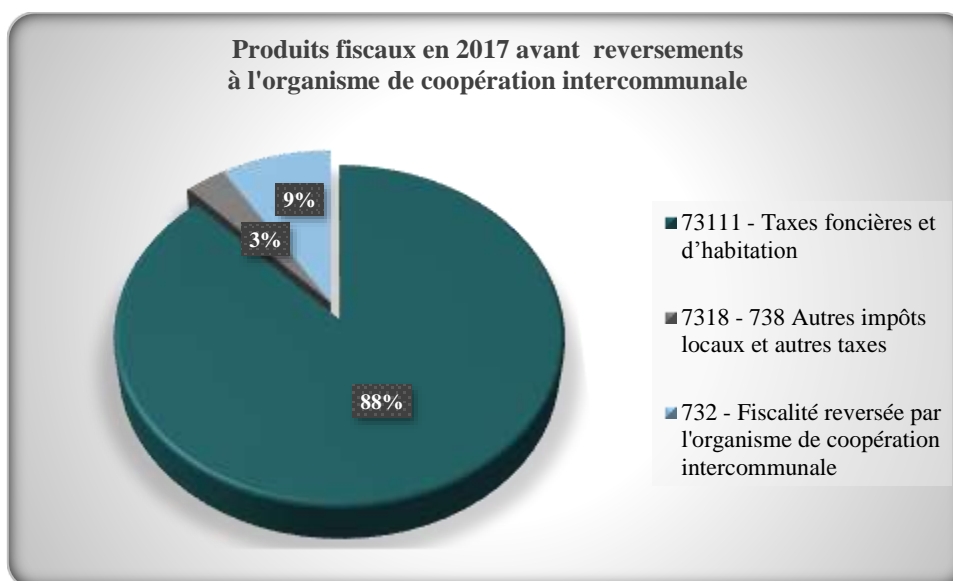
Source : balances des comptes des exercices 2013 et 2017

Cette maîtrise des coûts se révèle d'autant plus nécessaire que la commune a par ailleurs nettement mobilisé la ressource fiscale.

4.4 Les atouts d'origine fiscale ont été pleinement mobilisés

La ressource fiscale est pour l'essentiel fournie par les taxes directes locales.

Graphique n° 28 : La ventilation des produits fiscaux



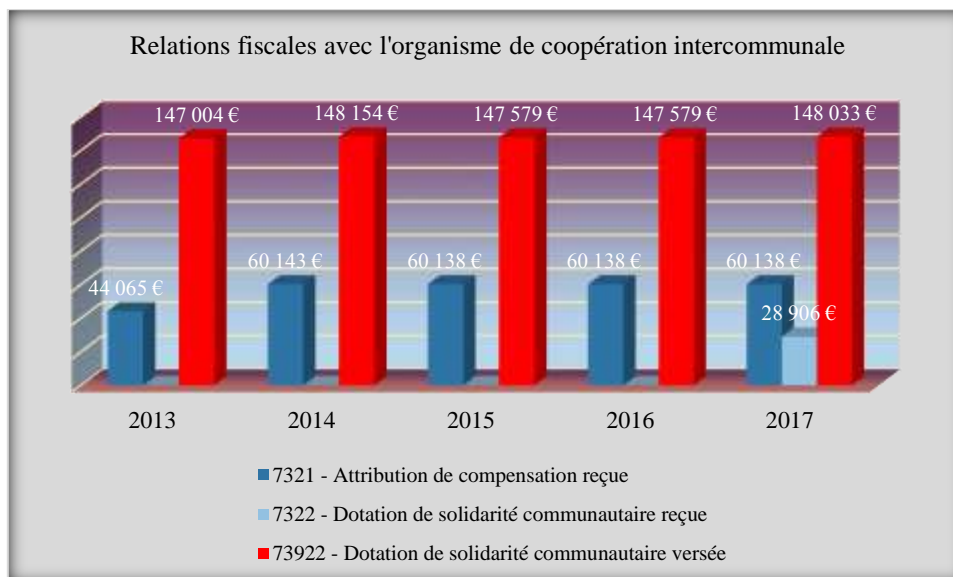
Source : balance des comptes de l'exercice 2017

Les relations fiscales avec la communauté d'agglomération d'Agen sont relativement stables : la commune verse à cet établissement une dotation de solidarité communautaire qui a oscillé entre 147 004 € en 2013 et 148 033 € en 2017 et elle reçoit de lui une attribution de compensation qui s'est maintenue à 60 140 € entre 2014 et 2017.

Dans une organisation fiscale qui réserve la levée de l'impôt économique territorial¹⁴ à la communauté d'agglomération, cette dernière reverse à la commune le produit de la fiscalité des entreprises fourni par le territoire communal mais ce reversement effectué via l'attribution de compensation précédemment évoquée est diminué du coût des compétences communales transférées à l'échelon intercommunal. La relative stabilité des relations fiscales avec l'organisme de coopération intercommunale met donc également en lumière l'absence de modifications substantielles dans la répartition des compétences.

¹⁴ Impôt pour l'essentiel constitué de la cotisation foncière des entreprises, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux.

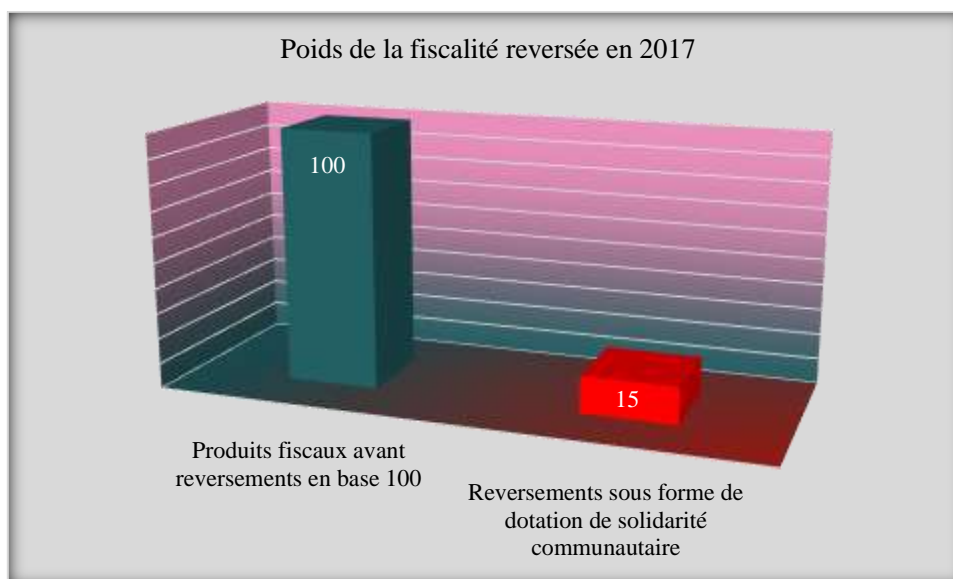
Graphique n° 29 : Les mouvements de produits fiscaux entre la commune et la communauté d'agglomération



Source : balances des comptes des exercices 2013 à 2017

Sachant que depuis l'exercice 2017, la commune reçoit aussi de la communauté d'agglomération une dotation de solidarité communautaire de près de 29 000 € dont les modalités de calcul ne relèvent pas du présent contrôle, les reversements de produits fiscaux à l'organisme de coopération intercommunale n'ont prélevé qu'une part limitée de la ressource fiscale de la commune.

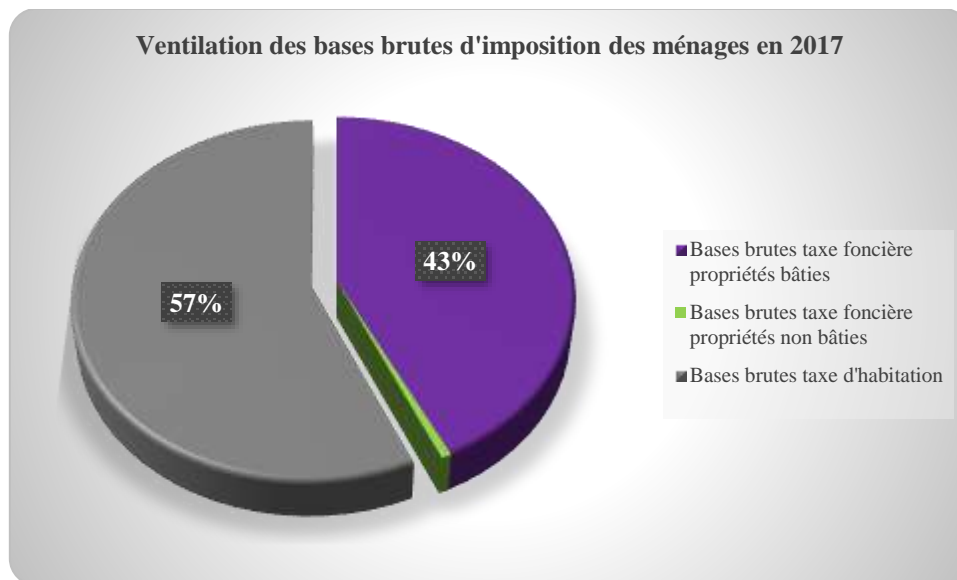
Graphique n° 30 : L'impact du reversement de produits fiscaux à l'échelon communautaire



Source : balance des comptes de l'exercice 2017

L'essentiel de cette ressource fiscale est fourni, d'abord par l'assiette de la taxe d'habitation, puis par celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Graphique n° 31 : Les bases d'imposition à la disposition de la commune

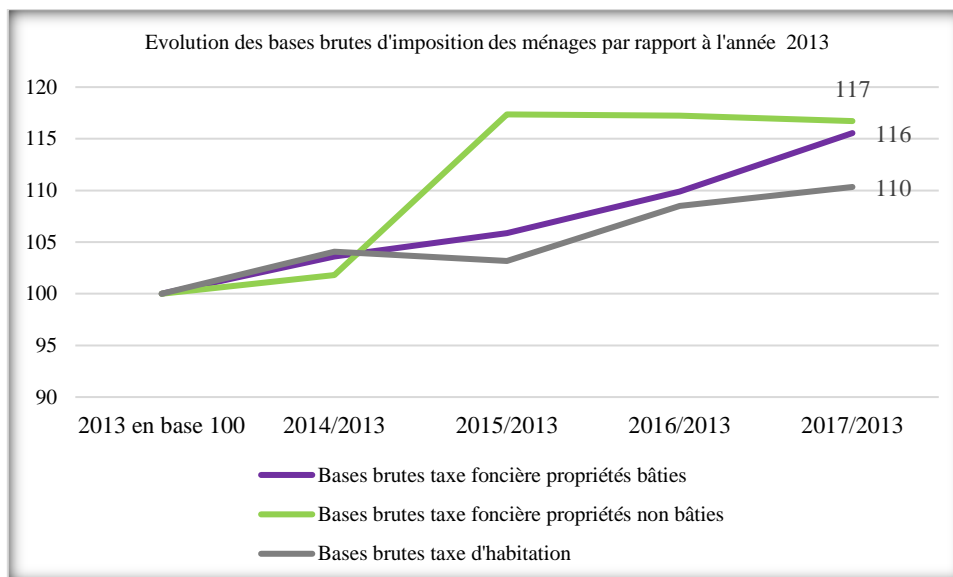


Source : ministère de l'Intérieur, fiche de calcul de la dotation globale de fonctionnement

C'est la base brute¹⁵ d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui se signale par la dynamique la plus nette et la plus constante.

¹⁵ Sans déduction des abattements.

Graphique n° 32 : La dynamique des bases d'imposition

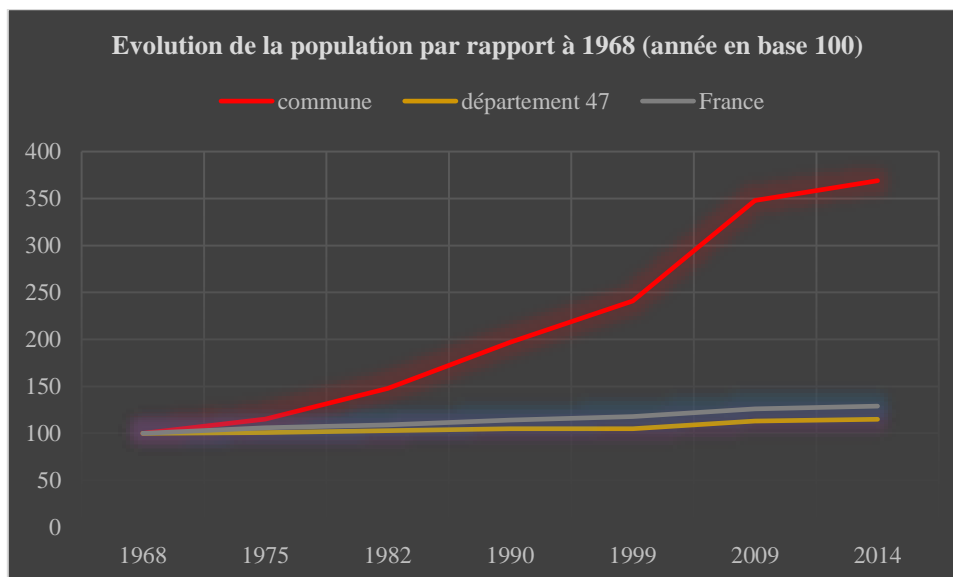


	2013	2014	2015	2016	2017
Bases brutes taxe foncière propriétés bâties	1 860 921 €	1 928 032 €	1 970 165 €	2 045 294 €	2 150 312 €
Bases brutes taxe foncière propriétés non bâties	27 384 €	27 878 €	32 138 €	32 103 €	31 957 €
Bases brutes taxe d'habitation	2 584 425 €	2 689 655 €	2 666 722 €	2 803 958 €	2 851 506 €
	2013 en base 100	2014/2013	2015/2013	2016/2013	2017/2013
Bases brutes taxe foncière propriétés bâties	100	104	106	110	116
Bases brutes taxe foncière propriétés non bâties	100	102	117	117	117
Bases brutes taxe d'habitation	100	104	103	108	110

Source : ministère de l'Intérieur, fiches de calcul de la dotation globale de fonctionnement

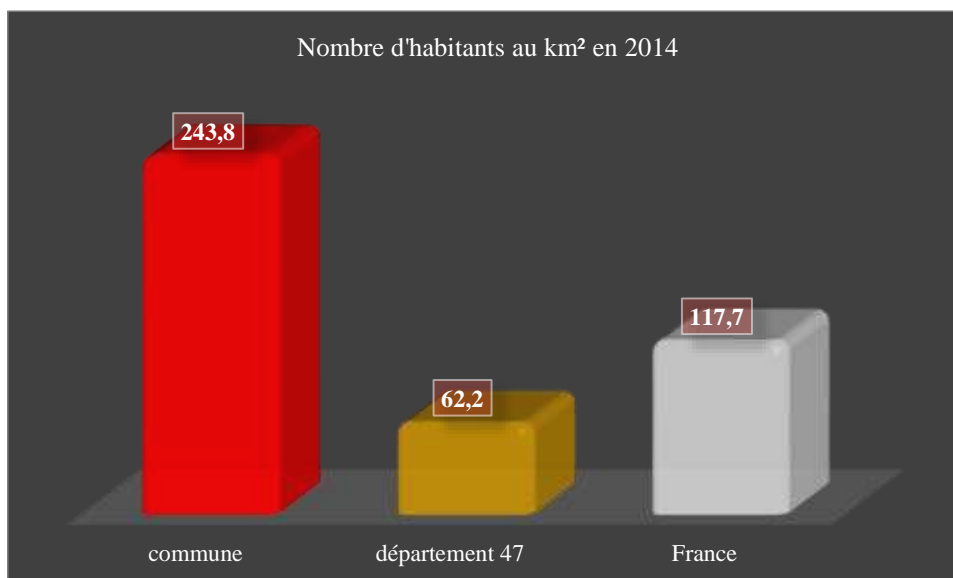
La commune recueille ainsi les fruits du travail de revalorisation de la base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties conduit en étroite concertation avec l'administration fiscale. Mais elle bénéficie également d'une croissance démographique affirmée que pourrait toutefois freiner, dans le périmètre de l'unité urbaine d'Agen, une forte concentration de la population.

Graphique n° 33 : La croissance démographique



Source : Insee

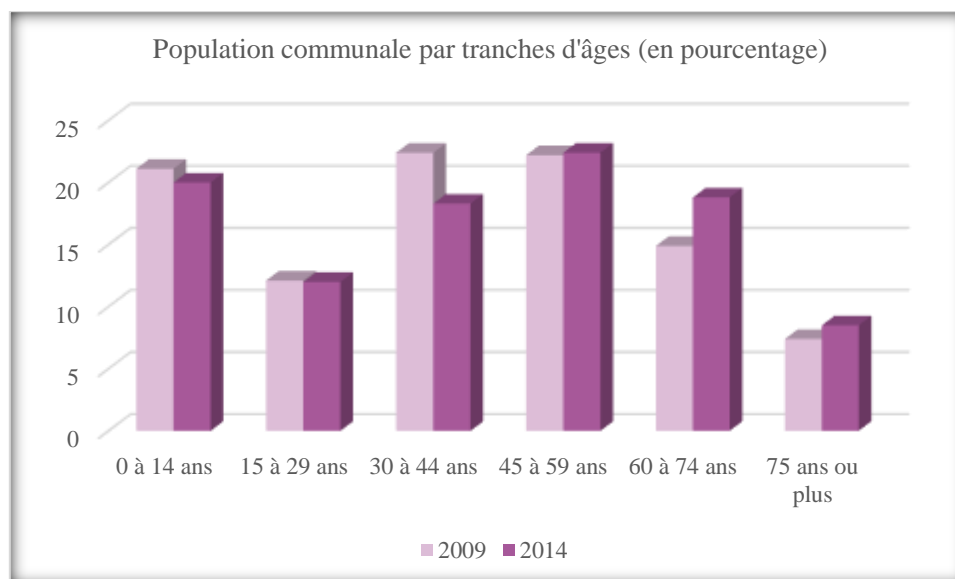
Graphique n° 34 : Densité démographique



Source : Insee

Cette croissance démographique se traduisait déjà en 2014 par une très importante proportion d'enfants âgés de 0 à 14 ans dans la composition de la population communale.

Graphique n° 35 : La répartition de la population communale

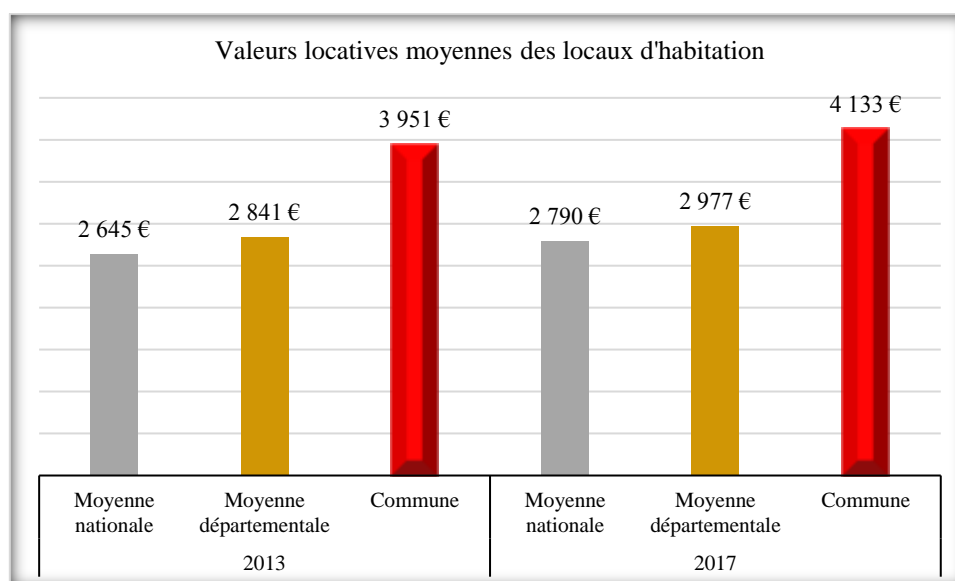


Source : Insee

La commune voit ainsi se dessiner la perspective de gros investissements, notamment pour assurer l'accueil scolaire des jeunes habitants.

Les atouts de la commune proviennent toutefois également de l'importance des valeurs locatives des locaux d'habitation au regard des moyennes évaluées dans les communes de 500 à 1 999 habitants relevant de la même organisation fiscale communautaire.

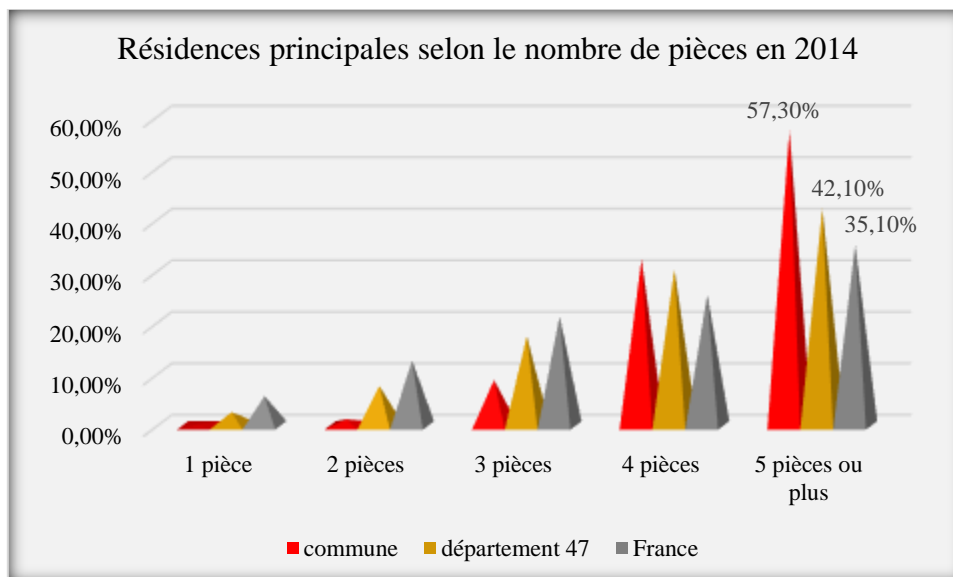
Graphique n° 36 : Les valeurs locatives



Source : ministère de l'Action et des comptes publics

Ces valeurs locatives sont soutenues par un parc immobilier privé de plus vaste envergure qu'en moyenne.

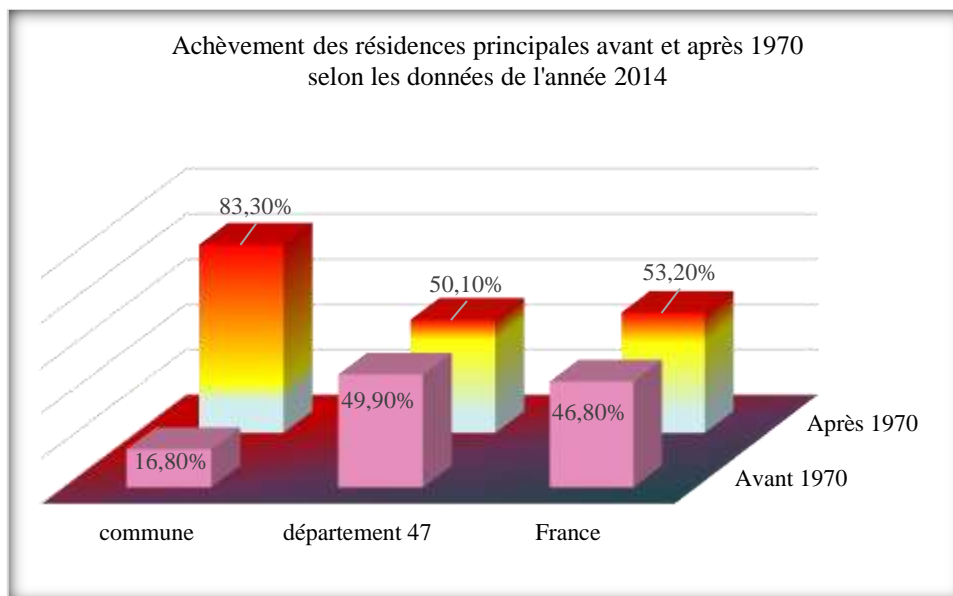
Graphique n° 37 : La répartition des résidences principales



Source : Insee

Or, ainsi que la croissance démographique pouvait le laisser présumer, ce patrimoine est aussi de construction plus récente qu'en moyenne.

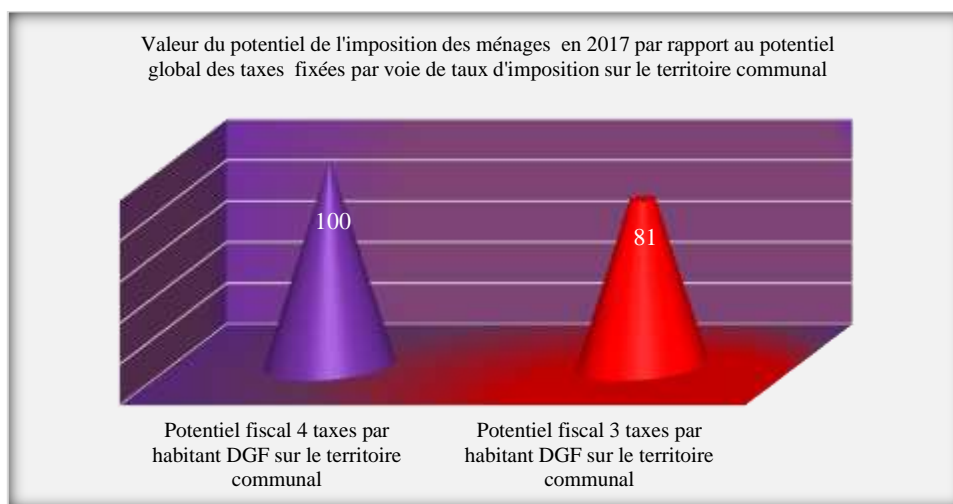
Graphique n° 38 : Les périodes de construction des résidences principales



Source : Insee

Dans cet environnement favorable, le potentiel de l'imposition des ménages¹⁶ représente une forte proportion de l'ensemble du potentiel offert sur le territoire communal à la fois par cette imposition des ménages et par la cotisation foncière des entreprises levée à l'échelon communautaire.

Graphique n° 39 : Les potentiels fiscaux

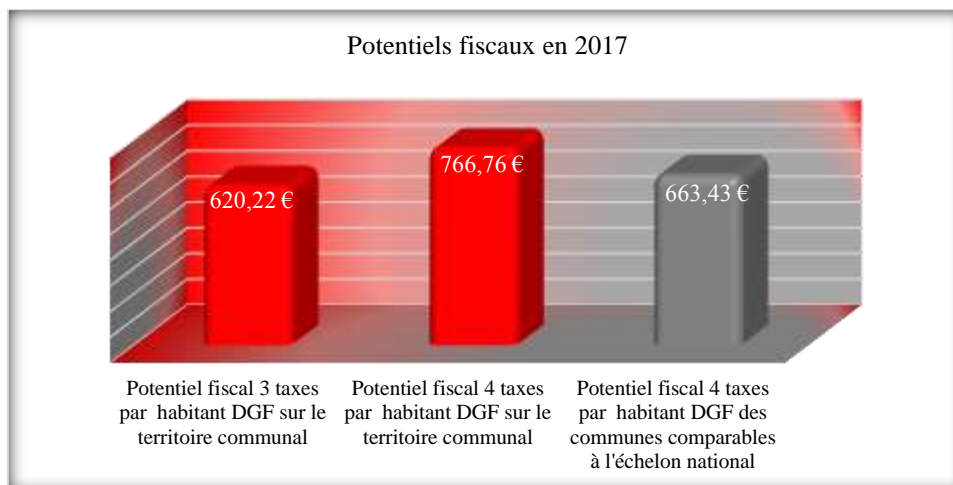


Source : ministère de l'Intérieur, fiches de calcul de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat. 3 taxes = taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties. 4 taxes = les taxes précédemment énumérées et cotisation foncière des entreprises

Les avantages procurés à la commune par l'importance des valeurs locatives des locaux d'habitation lui permettent de disposer d'un potentiel d'imposition des ménages à lui seul très proche du potentiel global de la fiscalité des ménages et des entreprises calculé en moyenne sur le territoire national dans les communes comparables.

¹⁶ Le potentiel d'une taxe correspond au produit que procurerait l'application du taux moyen national d'imposition à son assiette brute (assiette ne tenant pas compte des abattements).

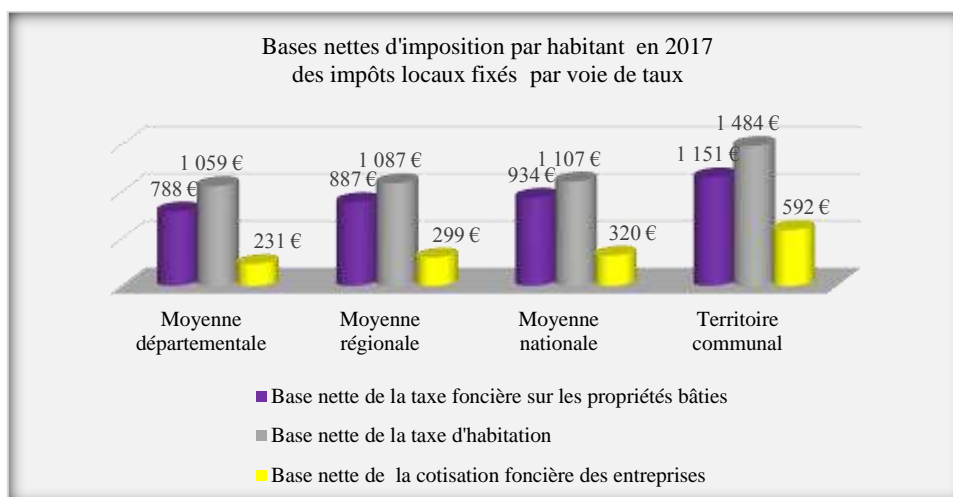
Graphique n° 40 : Potentiels fiscaux comparés



Source : ministère de l'Intérieur, fiches de calcul de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat (DGF). 3 taxes = taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties. 4 taxes = les taxes précédemment énumérées et cotisation foncière des entreprises. Comparaison avec les communes de 500 à 1 999 habitants relevant d'un organisme de coopération intercommunale imposant seul les entreprises.

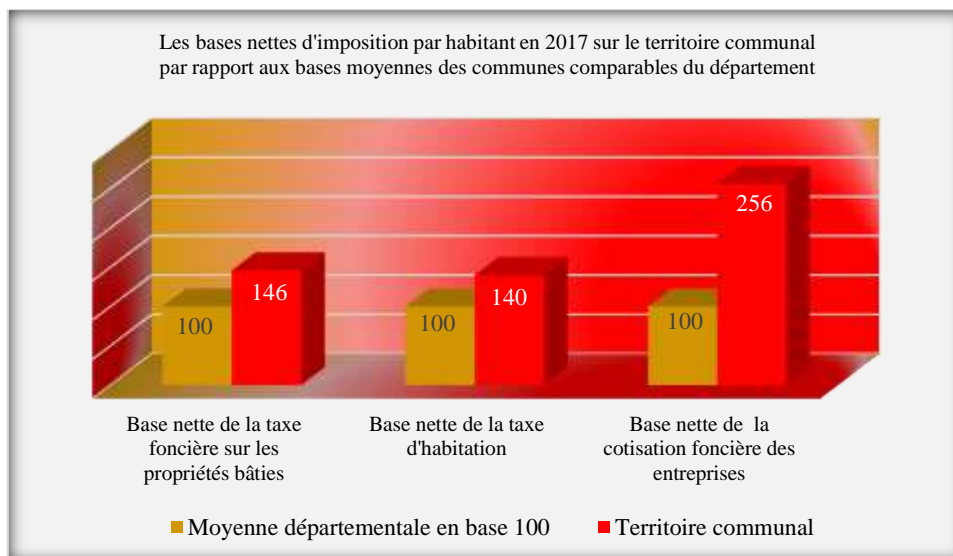
Seules disponibles pour les comparaisons, les bases nettes d'imposition des ménages confirment les atouts de la commune tout en mettant en évidence un environnement économique relativement porteur ainsi qu'en atteste l'importance de la base nette d'imposition de la cotisation foncière des entreprises.

Graphique n° 41 : Les bases nettes d'imposition comparées



Source : ministère de l'Action et des comptes publics. Comparaison avec les communes de 500 à 1 999 habitants relevant d'un organisme de coopération intercommunale imposant seul les entreprises.

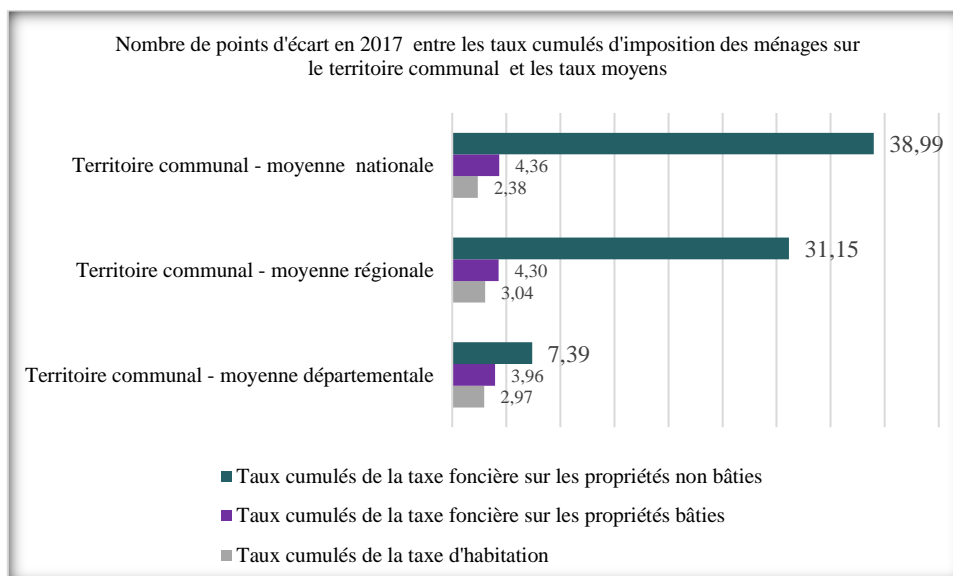
Graphique n° 42 : La comparaison avec l'échelon départemental



Source : ministère de l'Action et des comptes publics. Comparaison avec les communes de 500 à 1 999 habitants relevant d'un organisme de coopération intercommunale imposant seul les entreprises.

Les taux cumulés d'imposition des ménages par la commune et par la communauté d'agglomération dépassent cependant en 2017 les moyennes observées sur le territoire des communes comparables.

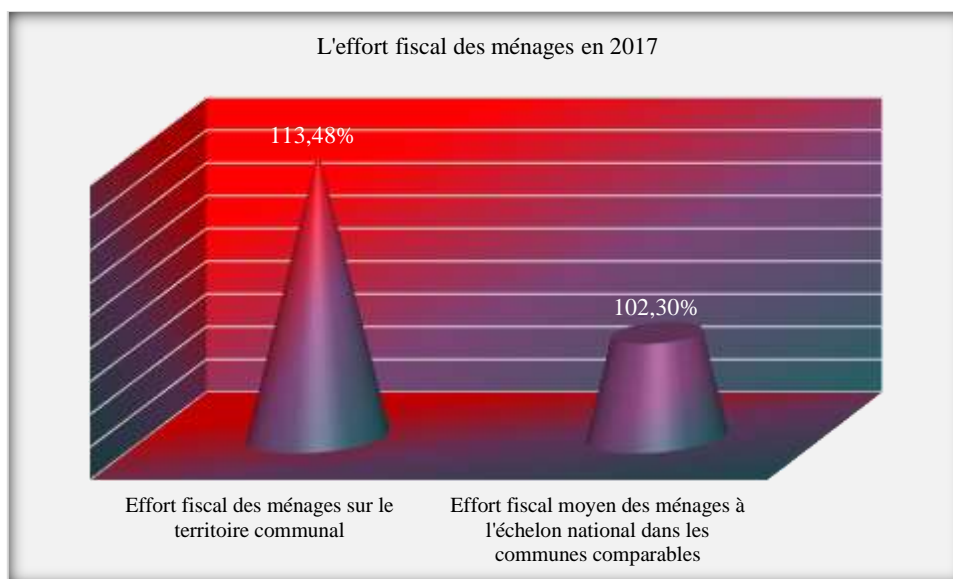
Graphique n° 43 : La comparaison des taux cumulés d'imposition



	Taux cumulés de la taxe d'habitation	Taux cumulés de la taxe foncière sur les propriétés bâties	Taux cumulés de la taxe foncière sur les propriétés non bâties
Territoire communal	23,70%	22,00%	89,54%
Moyenne départementale	20,73%	18,04%	82,15%
Moyenne régionale	20,66%	17,70%	58,39%
Moyenne nationale	21,32%	17,64%	50,55%
Source : ministère de l'Action et des comptes publics			
Comparaison avec les communes de 500 à 1 999 habitants relevant d'un organisme de coopération intercommunale imposant seul les entreprises			

Ces taux cumulés d'imposition entraînent un effort fiscal très sensible dans la mesure où plus de 113 % du potentiel des taxes exigibles des ménages ont été mobilisés sur le territoire communal contre un peu plus de 102 % en moyenne à l'échelon national dans les communes comparables.

Graphique n° 44 : L'effort fiscal comparé

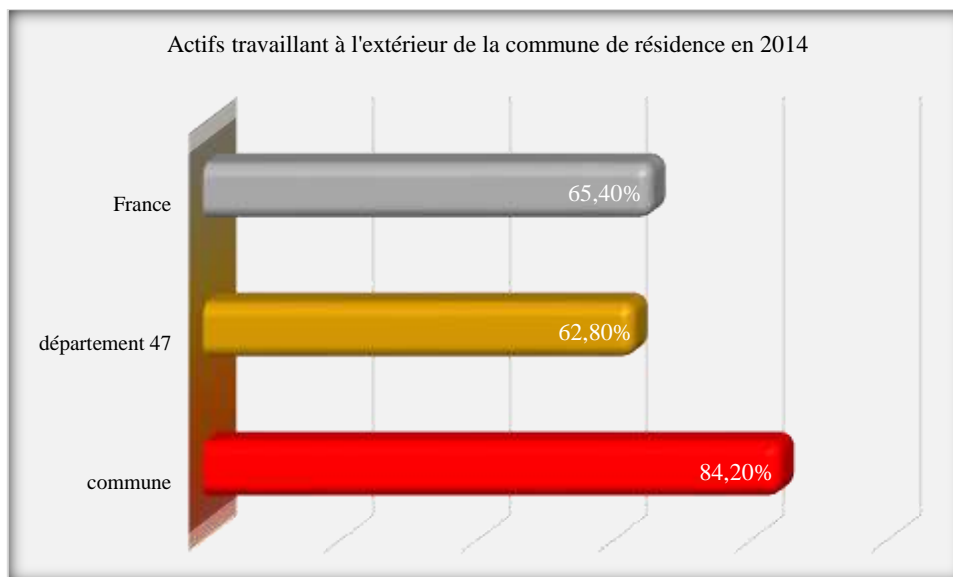


Source : ministère de l'Intérieur. Comparaison avec les communes de 500 à 1 999 habitants relevant d'un organisme de coopération intercommunale imposant seul les entreprises.

L'analyse de la soutenabilité de cet effort fiscal doit faire appel à un certain nombre de données socio-économiques.

La population active travaille très majoritairement à l'extérieur du territoire communal, le plus souvent dans le centre-ville d'Agen ou sur le territoire de la commune du Passage d'Agen.

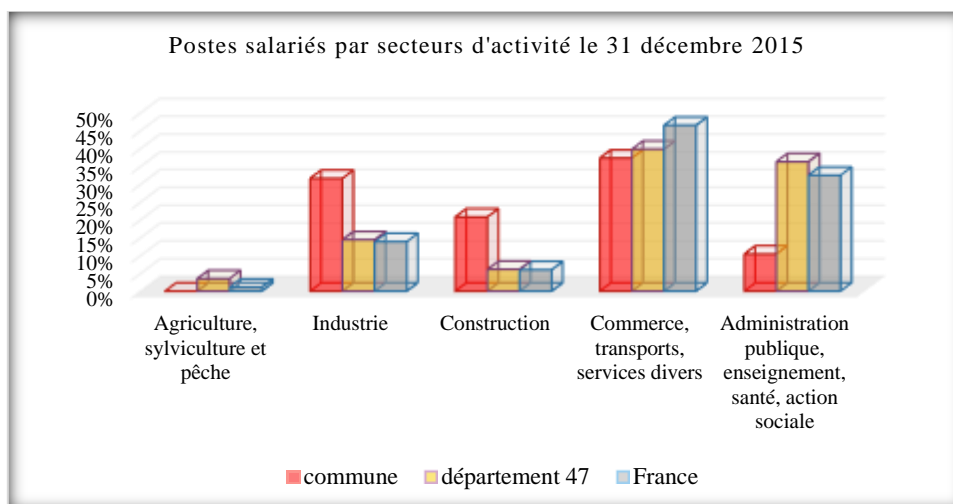
Graphique n° 45 : Le lieu de travail des actifs



Source : Insee

La commune ne doit toutefois pas être regardée comme exclusivement résidentielle car elle abrite un parc d'attraction ainsi qu'une importante entreprise d'exploitation des énergies nouvelles. Sur le territoire communal, l'emploi se concentre ainsi bien plus qu'en moyenne dans le secteur industriel.

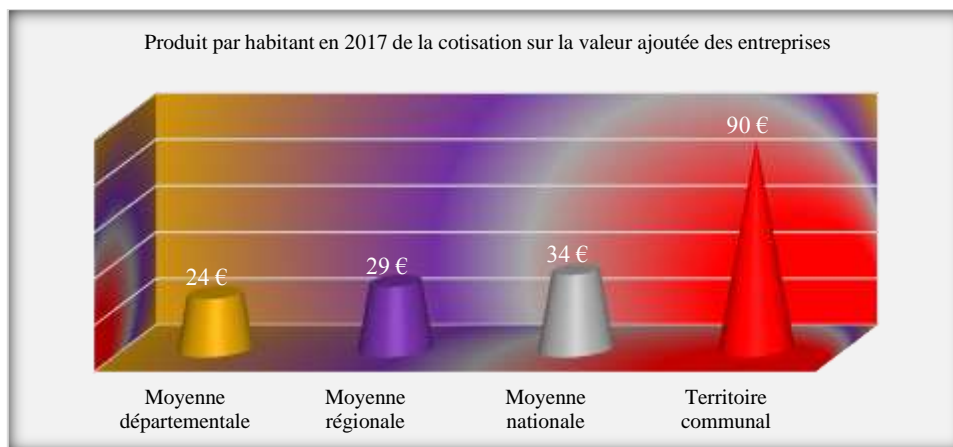
Graphique n° 46 : La répartition des emplois salariés



Source : Insee

Les activités économiques développées sur le territoire communal sont porteuses ainsi que l'assiette de la cotisation foncière des entreprises l'a déjà indiqué. Ce constat est par ailleurs confirmé par le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises également levée sur le territoire communal par la communauté d'agglomération.

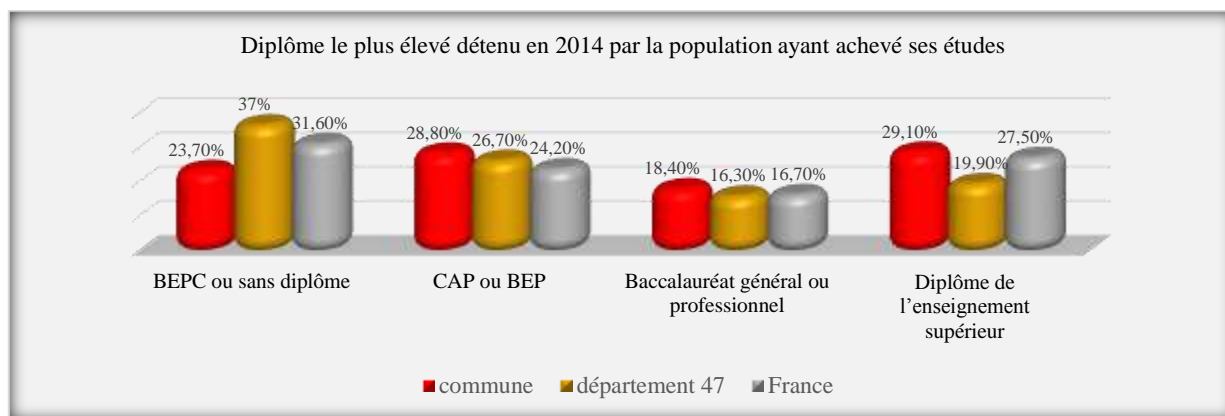
Graphique n° 47 : Le rendement de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises



Source : ministère de l'Action et des comptes publics. Comparaison avec les communes de 500 à 1 999 habitants relevant d'un organisme de coopération intercommunale imposant seul les entreprises.

Le niveau de formation de la population communale active se présente, en outre, comme un atout sur le marché du travail.

Graphique n° 48 : Les niveaux de formation comparés

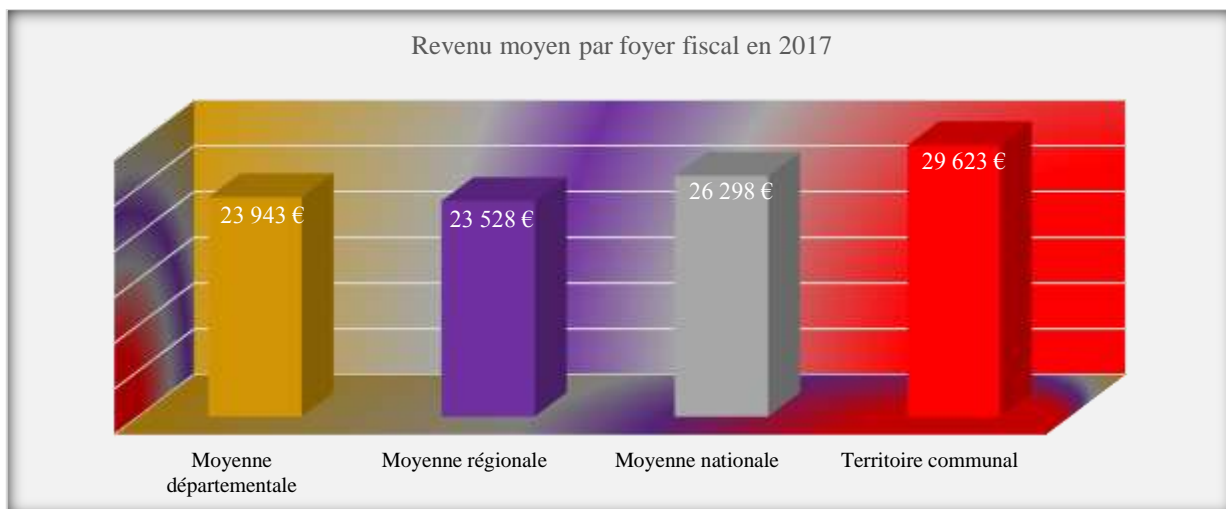


Source : Insee

Les revenus réalisés par les foyers fiscaux¹⁷ résidant sur le territoire communal se révèlent, en définitive, supérieurs à tous les revenus moyens calculés dans les territoires de comparaison.

¹⁷ Le foyer fiscal correspond au nombre de personnes inscrites sur une même déclaration de revenus.

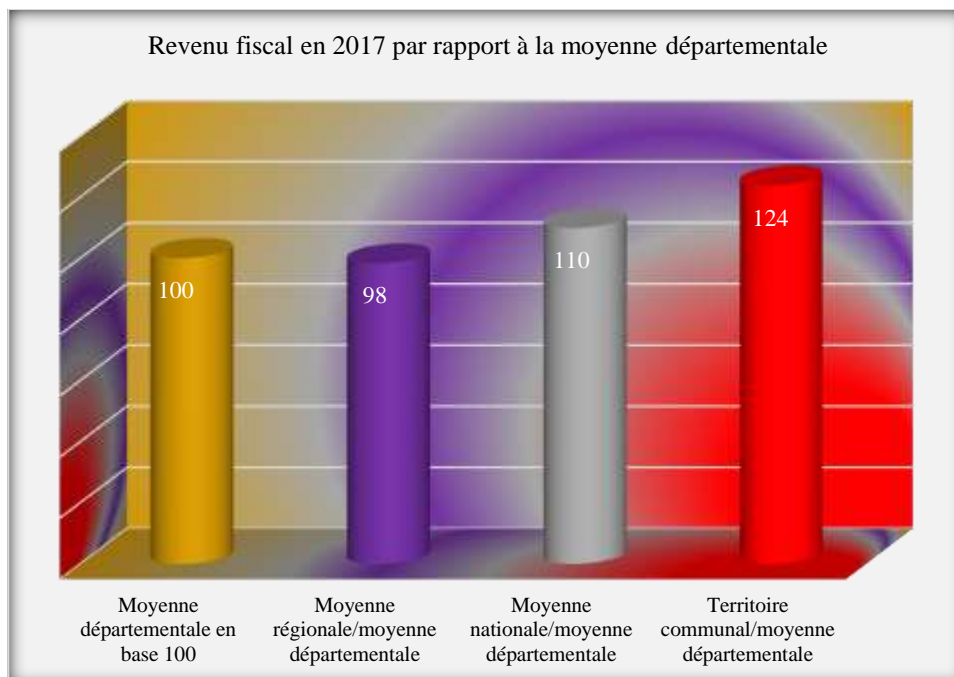
Graphique n° 49 : Revenus comparés



Source : ministère de l'Action et des comptes publics. Comparaison avec les communes de 500 à 1 999 habitants relevant d'un organisme de coopération intercommunale imposant seul les entreprises.

Les revenus des foyers fiscaux communaux se montrent, en particulier, très nettement supérieurs aux revenus moyens observés dans le département et dans la région.

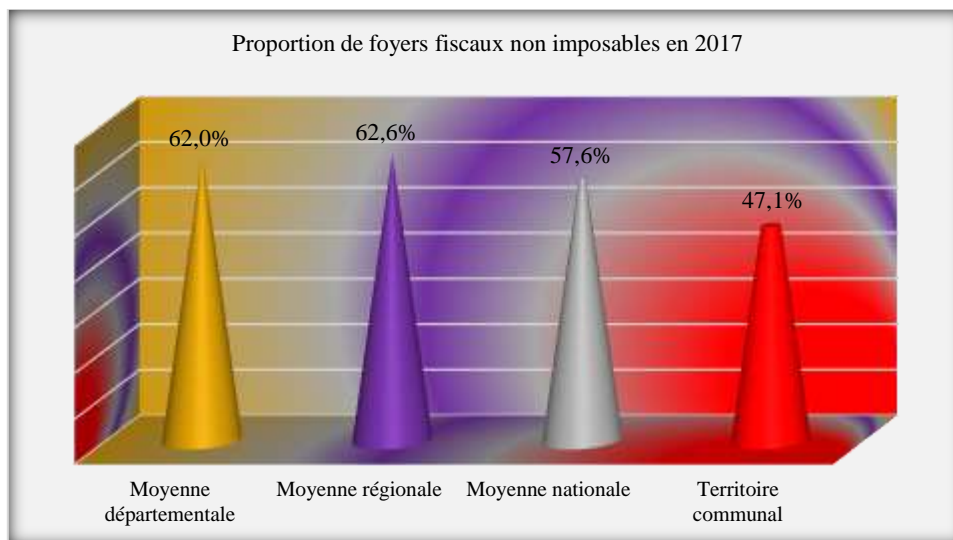
Graphique n° 50 : Les ratios de comparaison



Source : ministère de l'Action et des comptes publics. Comparaison avec les communes de 500 à 1 999 habitants relevant d'un organisme de coopération intercommunale imposant seul les entreprises.

Dans ces conditions, la proportion de foyers fiscaux non assujettis au paiement de l'impôt sur le revenu se révèle nettement inférieure sur le territoire communal à toutes les moyennes.

Graphique n° 51 : L'exonération d'impôt sur le revenu



Source : ministère de l'Action et des comptes publics. Comparaison avec les communes de 500 à 1 999 habitants relevant d'un organisme de coopération intercommunale imposant seul les entreprises.

L'effort du contribuable local paraît soutenable au vu de ces données mais une nouvelle valorisation des bases d'imposition des ménages prendrait utilement le relais de l'augmentation des taux d'imposition votée en 2017 par la commune. Les travaux conduits conjointement avec l'administration fiscale, la vigilance de la commission communale des impôts directs et la progression démographique pourraient ensemble favoriser l'émergence de nouveaux effets positifs de base.

De tels effets associés à un effort prolongé de maîtrise des coûts de fonctionnement sont, en tout cas, nécessaires au soutien d'une épargne de gestion qu'il conviendrait en effet de conforter.

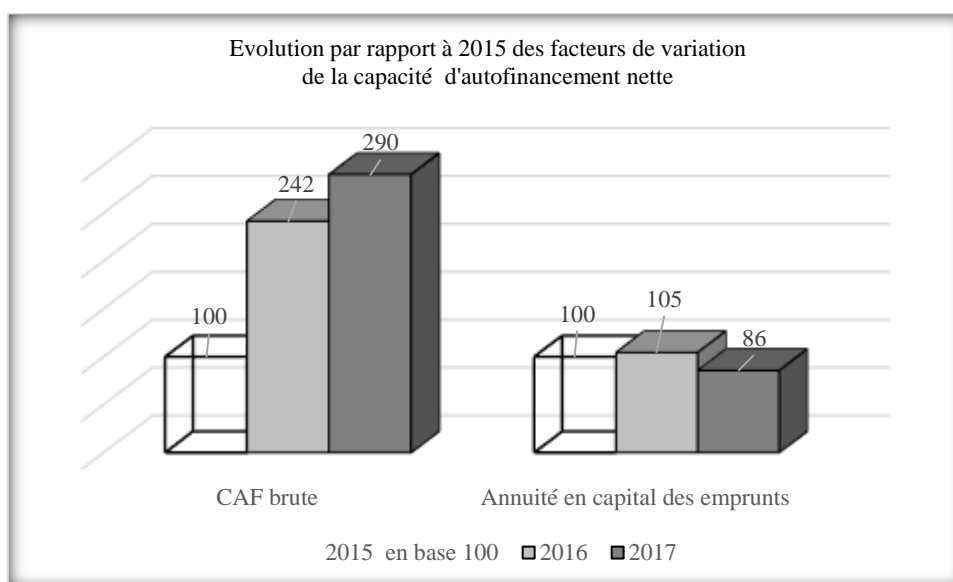
4.5 L'épargne de gestion courante a été restaurée mais il reste à la conforter

Les facteurs de restauration de l'épargne de gestion courante proviennent de l'amélioration du résultat de fonctionnement¹⁸. Ce résultat est en effet à l'origine de la capacité d'autofinancement brute de la commune une fois neutralisées les dépenses d'ordre permettant de prendre en charge de manière progressive en gestion courante les subventions d'investissement versées et qui n'ont, en tant que telles, pas vocation à se maintenir dans les emplois durables du bilan comptable.

¹⁸ Résultat net comptable (compte 12).

La capacité d'autofinancement nette représente l'épargne disponible de gestion courante après déduction du montant de la capacité d'autofinancement brute de l'annuité de remboursement du capital des emprunts. En commençant à s'abaisser en 2017, cette annuité a elle aussi, mais de façon plus accessoire, contribué à la restauration de l'épargne.

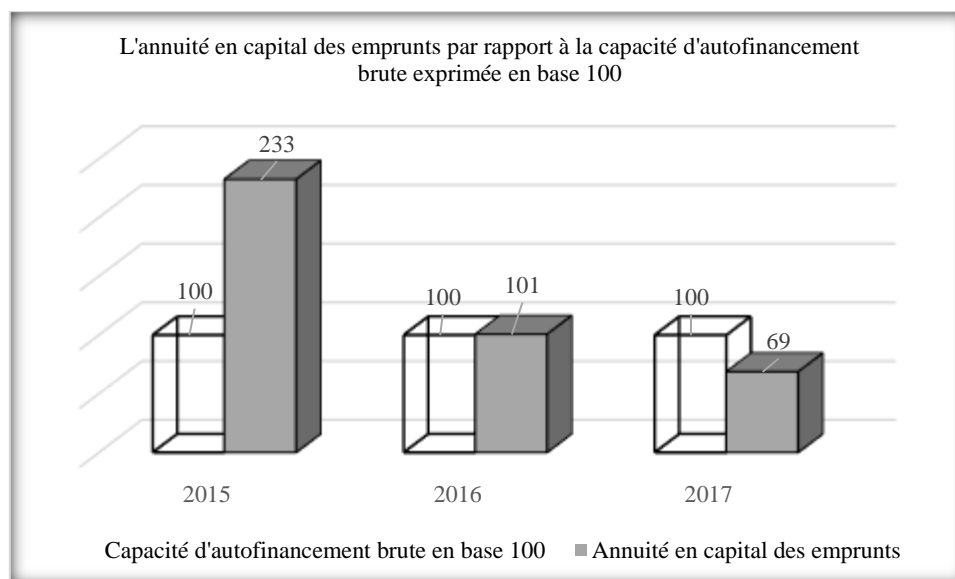
Graphique n° 52 : Le processus de redressement de l'épargne de gestion courante



	2015	2016	2017
Capacité d'autofinancement brute (CAF brute)	55 746 €	134 709 €	161 831 €
Annuité en capital des emprunts	129 630 €	135 560 €	111 248 €

Source : balances des comptes des exercices 2015 à 2017

Mais en dépit de la réduction de son montant, l'annuité de remboursement du capital des emprunts a prélevé plus des deux tiers de la capacité d'autofinancement brute dégagée par la commune le 31 décembre 2017.

Graphique n° 53 : Le prélèvement de la capacité d'autofinancement brute par le service de la dette

Données	2015	2016	2017	
Capacité d'autofinancement brute	55 746 €	134 709 €	161 831 €	A
Annuité en capital des emprunts	129 630 €	135 560 €	111 248 €	B
Prélèvement	233%	101%	69%	C=B/A
Source : balances des comptes des exercices 2015 à 2017				

L'importance de ce prélèvement met aussi en relief une relative étroitesse de l'épargne brute de gestion courante au terme de l'exercice 2017. Dans ces conditions, une fois l'annuité d'emprunts honorée, l'épargne disponible ne correspond en définitive le 31 décembre 2017 qu'à 15 jours de produits non exceptionnels de fonctionnement.

Tableau n° 4 : L'épargne nette de gestion courante en jours de recettes non exceptionnelles de fonctionnement

Données	2015	2016	2017	
Capacité d'autofinancement brute	55 746 €	134 709 €	161 831 €	A
Annuité en capital des emprunts	129 630 €	135 560 €	111 248 €	B
Capacité d'autofinancement nette	-73 884 €	-851 €	50 583 €	C=A-B
Produits non exceptionnels de fonctionnement nets des reversements	1 093 482 €	1 140 981 €	1 218 210 €	D
Durée conventionnelle de l'exercice en jours	365	365	365	E
Capacité d'autofinancement nette en nombre de jours de produits non exceptionnels de fonctionnement nets	-25	0	15	F=(C/D)*E
Source : balances des comptes des exercices 2015 à 2017				

Si la commune parvient à réimputer sur le compte des subventions d'investissement les fonds de concours attribués à la communauté d'agglomération pour les travaux de voirie, la dépense d'ordre nécessaire au transfert progressif de ces subventions en gestion courante augmentera l'épargne de façon mécanique mais il sera pour cela nécessaire de dégager une recette supplémentaire pour équilibrer cette nouvelle charge dans la section budgétaire de fonctionnement.

ANNEXE

Grille d'analyse de la qualité des informations comptables et budgétaires

DOMAINES	CONTRÔLE				RESULTAT EN CLAIR
CAPITAUX	clé de contrôle	clé utile	contrôle négatif	contrôle positif	2017
Subventions reversées au c/ de résultat	1				sans objet
Provisions pour risques et charges	1				sans objet
Intérêts courus non échus	1				sans objet
Compte 1641 emprunts en euros	1	1	1		Ecritures conformes
Compte 168758 dettes diverses, autres groupements de cnes	1	1		1	Discordance, anormalement stable
ACTIF IMMOBILISE	clé de contrôle	clé utile	contrôle négatif	contrôle positif	2017
Cessions d'actifs	1	1	1		Ecritures conformes
Amortissement des immobilisations	1	1	1		Ecritures conformes
Immobilisation définitive des travaux en cours	1	1		1	Ecriture non passée
Imputations du programme de voirie communautaire	1	1		1	Patrimonialisation
Comptes de liaison 181 budget principal - budgets annexes	1				sans objet
Travaux en régie	1				sans objet
Annexe compte administratif 2017 état A 10-1 entrées de patrimoine	1	1	1		Ecritures conformes
Annexe compte administratif 2017 état A 10-1 sortie d'immobilisation	1	1	1		Ecritures conformes
Compte 276 créances immobilisées	1				sans objet
COMPTE DE STOCKS	clé de contrôle	clé utile	contrôle négatif	contrôle positif	2017
Ecritures de stock budget principal	1				sans objet
Ecritures de stock budgets annexes	1				sans objet
COMPTE DE TIERS	clé de contrôle	clé utile	contrôle négatif	contrôle positif	2017
Provisions pour dépréciation des comptes de tiers	1				sans objet
Comptes de liaison 451 avec budgets annexes	1				sans objet
Compte 458 opérations sous mandat	1	1		1	Soldes anormalement stables
COMPTE DE REGULARISATION	clé de contrôle	clé utile	contrôle négatif	contrôle positif	2017
Recettes à classer - compte 471	1	1	1		Compte apuré
Dépenses à régulariser - compte 472	1	1	1		Compte apuré
Rattachement des charges et produits à l'exercice	1				sans objet
Compte 48 amortissement des charges à répartir	1				sans objet
DIVERS	clé de contrôle	clé utile	contrôle négatif	contrôle positif	2017
Compte 580 virements internes	1	1	1		Ecritures conformes
Annexe compte administratif 2017 état B 1.7 liste des concours	1	1	1		Ecritures conformes
Annexe compte administratif 2017 état C 1.1 état du personnel	1	1		1	Effectifs pourvus non indiqués
RECAPITULATION					
	clés de contrôle	clés utiles	contrôles négatifs	contrôles positifs	
	26	14	9	5	

Légende :

Clé utile : contrôle ayant trouvé un point d'application dans les écritures

Contrôle négatif : contrôle n'ayant mis aucune anomalie en évidence

Contrôle positif : contrôle ayant révélé une anomalie décrite dans le rapport



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

www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine
3, place des Grands-Hommes ▪ CS 30059 ▪ 33064 BORDEAUX CEDEX
nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr