



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SA RÉPONSE**

**COMMUNE DE MONSEMPRON-LIBOS  
(Lot-et-Garonne)**

Exercices 2012 et suivants

**Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires,  
le présent document est confidentiel.**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 4 décembre 2018.



## **AVANT-PROPOS**

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	2
INTRODUCTION.....	3
1 LES CARACTERISTIQUES SOCIO-ECONOMIQUES DU TERRITOIRE COMMUNAL .....	4
1.1 La situation géographique de la commune .....	4
1.2 Une démographie marquée par un repli industriel.....	4
1.3 Une économie locale aujourd’hui très tournée vers les services à la personne .....	7
1.4 Un marché du travail complexe.....	10
1.5 Un patrimoine immobilier privé influencé par les données démographiques et économiques .....	12
1.6 Des revenus à l’aune des difficultés économiques .....	14
2 LE POSITIONNEMENT FINANCIER DE LA COMMUNE DANS CET ENVIRONNEMENT SOCIO-ECONOMIQUE .....	16
2.1 Des investissements très mobilisateurs de capitaux.....	16
2.2 Les marges sont indisponibles dans les recettes de fonctionnement .....	19
2.3 La rationalisation des coûts de gestion a été engagée.....	25

## SYNTHÈSE

La commune de Monsempron-Libos fait partie de l'aire urbaine de Fumel, ville distante de 4 kilomètres seulement. Nettement plus forte que la moyenne, la densité démographique atteste de cette urbanisation en continu mais masque la perte prolongée d'habitants que la commune explique pour la période 1982-2011 par un fort repli industriel sur l'ensemble du bassin d'emploi fumellois. Une légère reprise démographique a finalement permis à la commune de franchir à nouveau le cap des 2 100 habitants le 1<sup>er</sup> janvier 2018. L'économie locale est aujourd'hui fortement soutenue par le commerce de proximité ainsi que par la présence d'un collège et de trois écoles primaires. Le secteur industriel reste d'un apport significatif en concentrant une quarantaine d'emplois sur la plus grosse unité de production mais le territoire communal se signale par une forte majorité d'établissements n'employant aucun salarié, en majorité des commerces de proximité. Dans ces conditions, les actifs sont bien plus que dans le département et en France métropolitaine dans l'obligation d'occuper un emploi à l'extérieur de la commune. C'est ainsi qu'ils se sont trouvés fortement exposés au repli industriel du bassin d'emploi de Fumel alors que la spécialisation de leurs compétences a visiblement compliqué leur reconversion. Le patrimoine immobilier privé porte la marque de ces épreuves car si les résidences principales sont plutôt vastes, les constructions neuves ont été moins nombreuses que dans le département et en France métropolitaine après 1971 sachant que ce sont des résidences de taille modeste qui ont principalement été érigées. Au sortir de la période 2009-2014 marquée par une double crise économique et financière, les revenus des ménages communaux se sont révélés inférieurs aux moyennes départementale et nationale et en 2017, ce sont en définitive plus de 71 % des foyers monsempronnois qui n'étaient pas assujettis à l'impôt sur le revenu.

La commune se trouve à la tête d'un patrimoine important qui laisse aujourd'hui peu de capitaux libres d'emploi malgré le transfert de certaines infrastructures à la communauté de communes. Ce faible volant de capitaux disponibles n'autorisait ainsi qu'un fonds de roulement limité et ne garantissant pas une autonomie financière suffisante au terme de l'exercice 2017 pour supporter sans tensions de trésorerie l'intervalle d'une trentaine de jours séparant les versements par l'Etat du douzième de la dotation globale de fonctionnement et du produit des impôts locaux. Les prévisions budgétaires de l'exercice 2018 étaient de nature à reconstituer ce fonds de roulement mais l'emprunt y prenait encore une part suffisamment importante pour compliquer l'accès de la commune à une plus grande indépendance financière. Nécessaire à cette indépendance, la capitalisation des excédents de fonctionnement a été limitée par les reports d'excédents requis par la gestion courante de la commune. Un abondement des recettes de fonctionnement est difficilement envisageable dans la mesure où la faible diversification des produits favorise une option fiscale à laquelle la commune a déjà eu recours ainsi qu'en atteste l'effort auquel le contribuable local est soumis malgré la forte proportion de foyers exonérés d'impôt sur le revenu. La rationalisation des coûts de gestion s'impose dans ce contexte mais au terme de l'exercice 2017, la masse salariale était maîtrisée et si quatre comptes d'achats significatifs se signalaient par leur hausse, la réalisation d'appréciables économies par ailleurs permettait d'écarter tout risque de dérives des dépenses courantes de fonctionnement. La commune a récemment obtenu 78 000 € d'une cession immobilière mais elle doit rester vigilante sur sa gestion budgétaire et financière afin de supporter du mieux possible un processus de désendettement qui n'est appelé à s'éteindre que sur le long terme.

## 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 Monsempron-Libos de 2012 à la période la plus récente.

Conformément à l'article R. 241-2 du code des juridictions financières, l'ouverture du contrôle a été notifiée à Monsieur Jean-Jacques BROUILLET, maire, par lettre du président de la chambre datée du 25 juin 2018.

L'entretien de début de contrôle a été conduit le 28 juin 2018 avec le maire.

Prévu par l'article L. 241-8 du code des juridictions financières, l'entretien préalable à la formulation d'observations provisoires par la chambre s'est, quant à lui, déroulé le 29 août 2018 avec le maire.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à ce dernier qui y a répondu le 16 novembre 2018.

Les investigations se sont fixées pour principal objectif de rechercher les caractéristiques socio-économiques du territoire communal et d'appréhender l'insertion financière de la commune dans cet environnement.

# 1 LES CARACTERISTIQUES SOCIO-ECONOMIQUES DU TERRITOIRE COMMUNAL

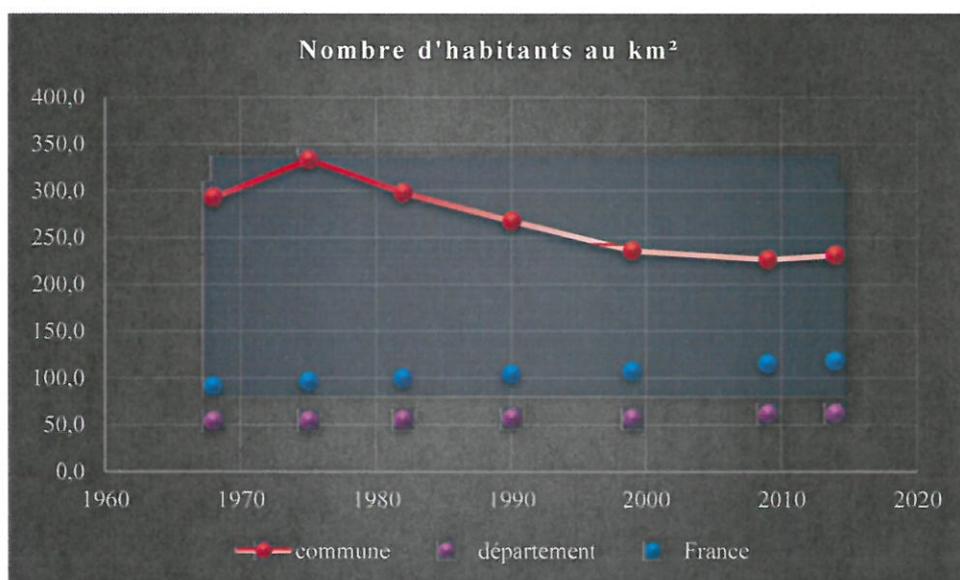
## 1.1 La situation géographique de la commune

Commune du département de Lot-et-Garonne, Monsempron-Libos s'insère comme sept de ses voisines dans l'aire urbaine<sup>1</sup> de Fumel, ville-centre distante de quatre kilomètres.

## 1.2 Une démographie marquée par un repli industriel

L'insertion de la commune dans un environnement déjà fortement urbanisé explique en 2014, selon les données les plus récentes, une forte densité de 231,3 habitants au km<sup>2</sup> qui se situe ainsi très au-delà de la moyenne de 62,2 habitants observée à l'échelon départemental et même des 118,2 habitants parallèlement décomptés sur le territoire national<sup>2</sup>.

Graphique n° 1 : Densités démographiques comparées



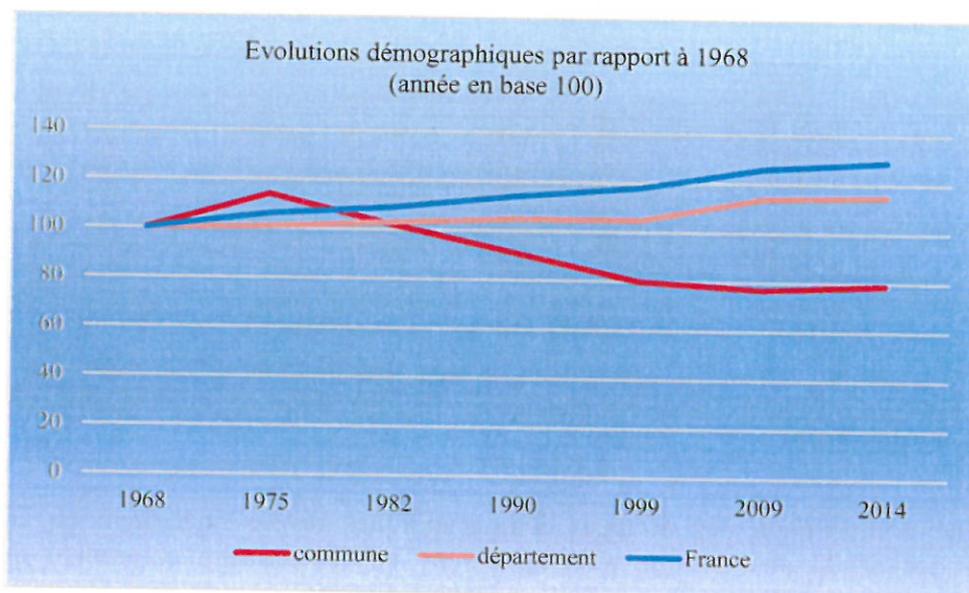
Source : Insee

<sup>1</sup> Une aire urbaine est constituée par un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave constitué par un pôle urbain (unité urbaine) et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans les communes attirées par lui (source : Insee).

<sup>2</sup> Source : Insee.

Trait caractéristique du territoire communal, cette densité démographique a nettement fléchi cependant dans la mesure où 179 habitants au km<sup>2</sup> étaient recensés en 1968. Cette évolution est, en réalité, le signe d'une érosion démographique par ailleurs attestée par la présence de 2 654 habitants en 1968 contre 2 093 en 2014<sup>3</sup>.

**Graphique n° 2 : Evolutions démographiques comparées**



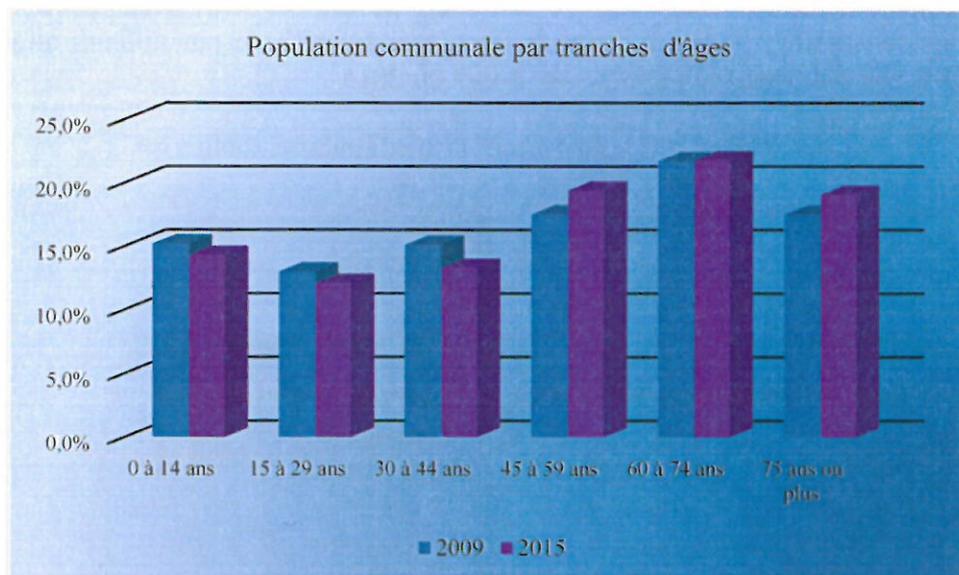
Source : Insee

Si la commune observe un signe de reprise au 1<sup>er</sup> janvier 2018 après avoir à nouveau franchi le seuil de 2 100 habitants, elle attribue l'évolution démographique défavorable de la période 1982-2011 à la désindustrialisation du bassin d'emploi fumellois.

Cette érosion démographique est par ailleurs sanctionnée par un vieillissement de la population communale qui a ainsi vu les habitants âgés de plus de 45 ans gagner en importance entre 2009 à 2015.

<sup>3</sup> Source : Insee, population dite municipale ne retenant pas, en tant que telle, les élèves et étudiants de moins de 25 ans, majeurs ou non, ayant leur résidence familiale dans la commune mais résidant dans une autre ou, encore, les personnes rattachées administrativement à la commune mais non recensées dans cette dernière (détenus, sans-abri ou personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles).

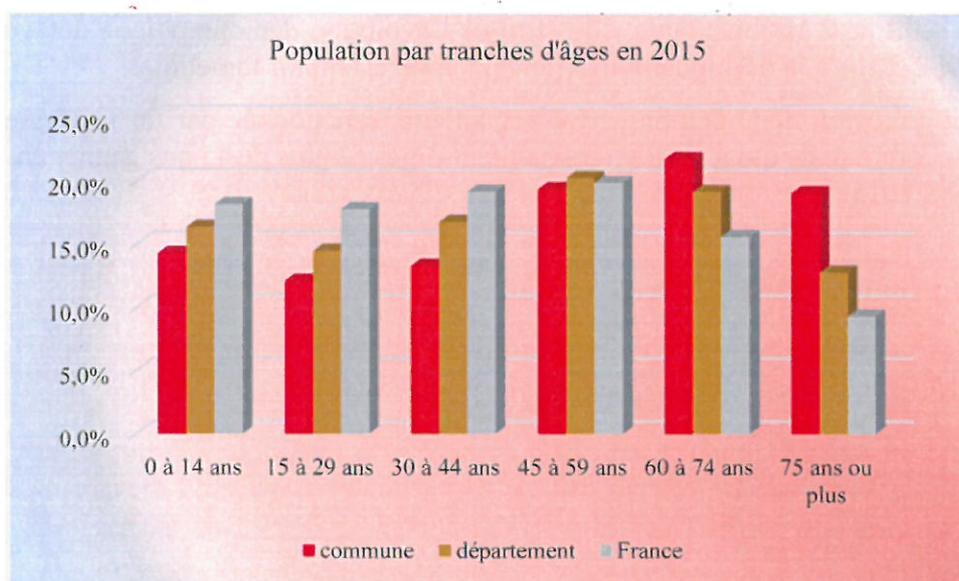
**Graphique n° 3 : Répartition de la population communale**



Source : Insee

Une comparaison des données démographiques révèle finalement en 2015 que la catégorie des 60-74 ans domine plus nettement sur le territoire communal que dans le département de Lot-et-Garonne et en France métropolitaine.

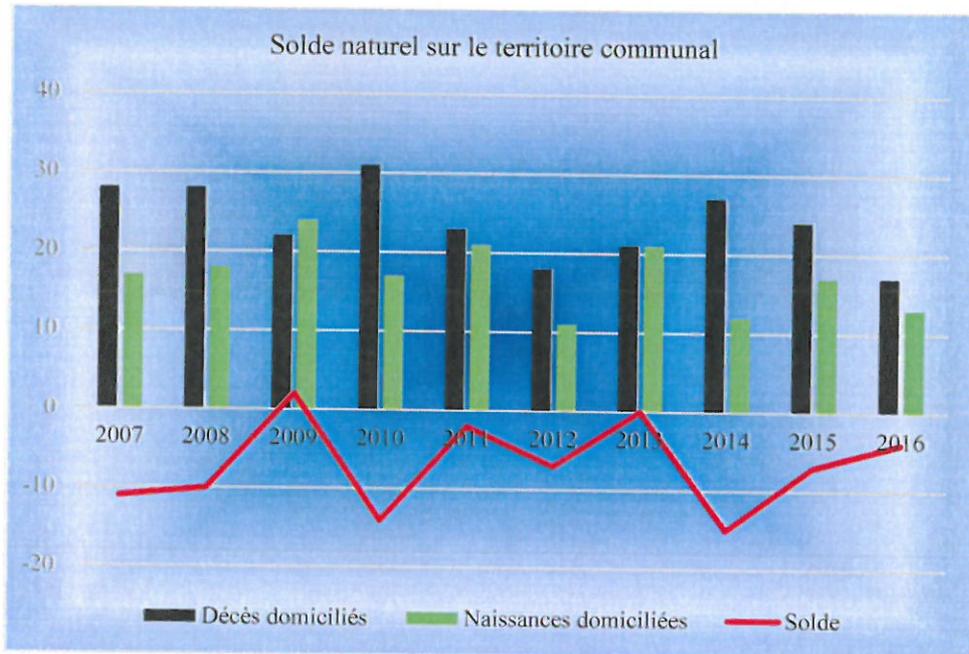
**Graphique n° 4 : Répartition générale de la population**



Source : Insee

L'érosion démographique et le vieillissement de la population se sont par ailleurs accompagnés d'un solde naturel négatif au cours de la période 2007-2016, à l'exception des années 2009 et 2013<sup>4</sup>.

**Graphique n° 5 : Solde naturel sur une période longue**



Source : Insee

La commune indique dans ce contexte qu'elle s'est attachée à préserver son attractivité en orientant ses investissements en faveur de l'aménagement des espaces publics. Elle souhaite également créer des logements en cédant un bâtiment public désaffecté et en mettant une parcelle de terrain à la disposition d'un bailleur social.

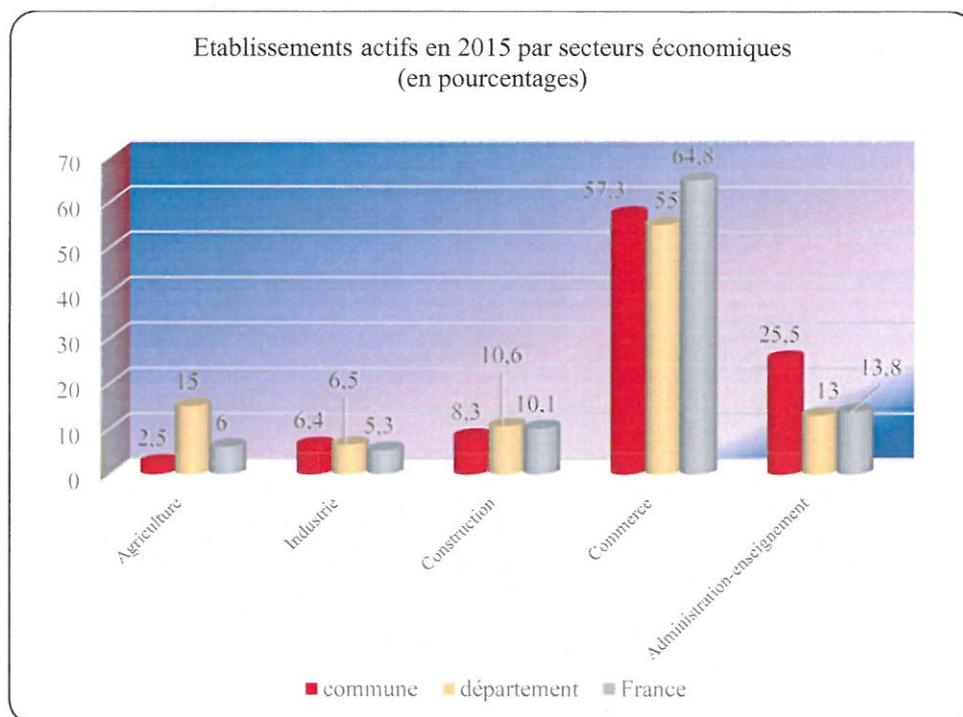
### **1.3 Une économie locale aujourd'hui très tournée vers les services à la personne**

Une nette majorité d'établissements<sup>5</sup> en activité se consacrait en 2015 au commerce. Avec un quart d'établissements dédiés à l'administration et à l'enseignement, les services à la personne dominent alors fortement l'économie locale. Le secteur industriel rivalise néanmoins avec les moyennes départementale et nationale en occupant la même année, grâce notamment à la présence d'une briqueterie, près de 6,5 % des établissements actifs.

<sup>4</sup> Source Insee. Le solde naturel résulte de la différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès recensés sur le territoire communal.

<sup>5</sup> L'établissement est une unité de production de biens ou de services (source : Insee).

Graphique n° 6 : Repérage des secteurs économiques



Source : Insee

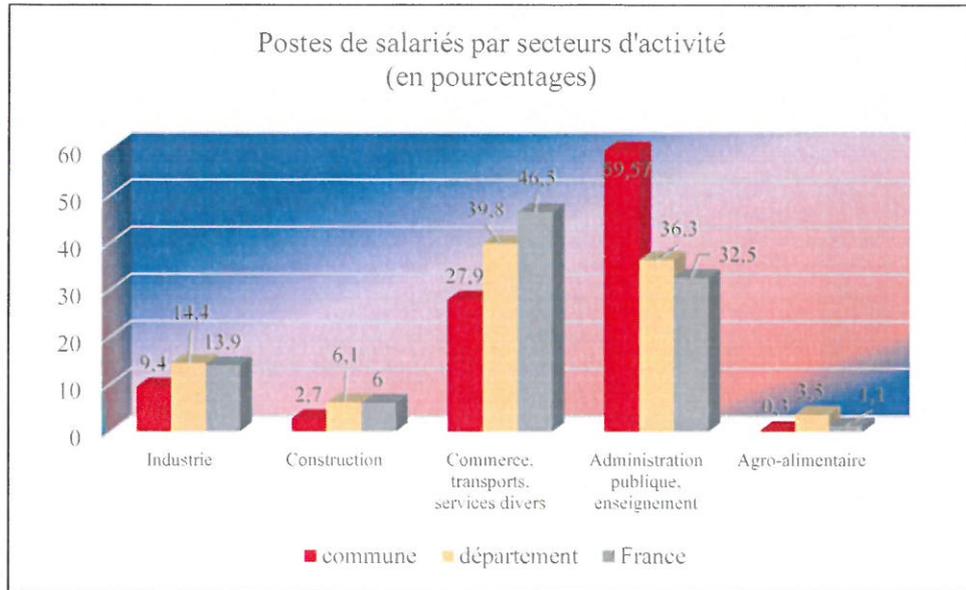
On évaluait globalement en 2015 à plus de 72 % la proportion d'établissements réunis localement dans la sphère présente<sup>6</sup> de l'économie contre 55,5 % dans le département et près de 60 % en France métropolitaine<sup>7</sup>. La commune mentionne cependant l'inquiétude de la population en raison de la fermeture en 2016 d'un cabinet médical sachant que selon ses indications, la pénurie de praticiens affecte également l'aire urbaine de Fumel.

Les emplois locaux de salariés se concentrent en définitive beaucoup plus fortement que dans le département et en France métropolitaine dans le secteur de l'administration et de l'enseignement, ce qu'explique la présence sur le territoire communal d'un collège et de trois écoles primaires.

<sup>6</sup> Les activités présentes sont mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes. Les activités productives fournissent, de leur côté, des biens majoritairement consommés hors de leur zone d'élaboration (source : Insee, sphère présente et sphère productive, juin 2015).

<sup>7</sup> Source : Insee.

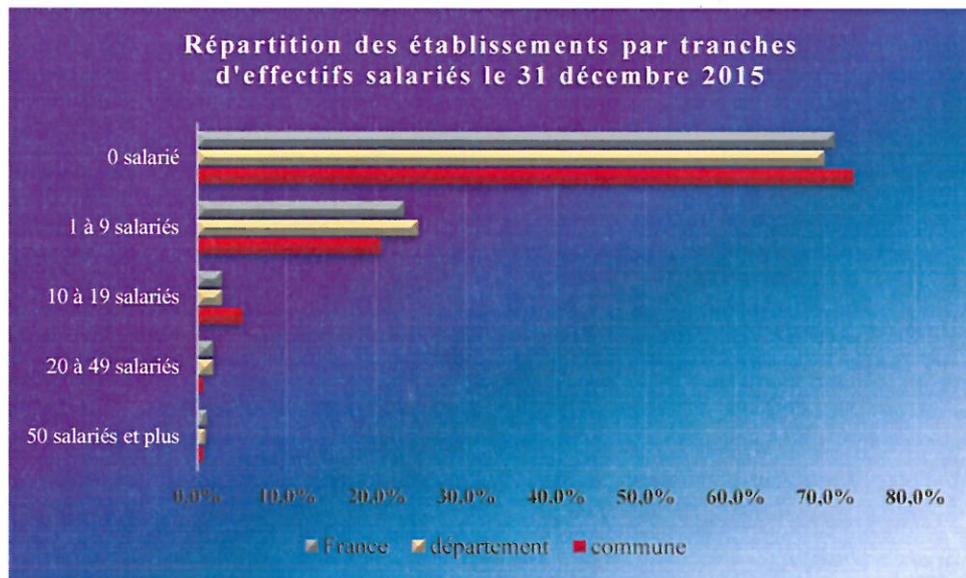
**Graphique n° 7 : Postes de salariés**



Source : Insee

La briquèterie offre toutefois à elle seule une quarantaine d'emplois dans le secteur industriel, ce qui n'en reste pas moins exceptionnel sur le territoire communal dès lors qu'une très forte majorité de 73 % d'établissements actifs n'employait en 2015 aucun salarié.

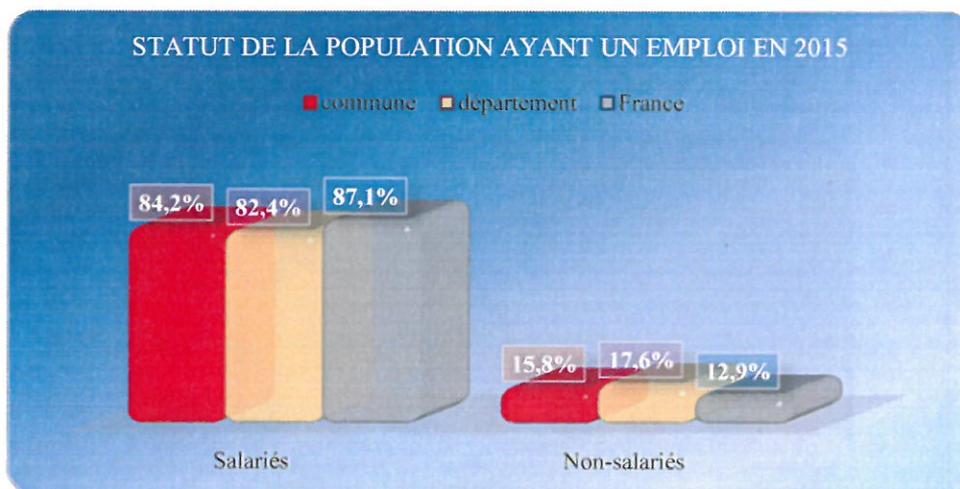
**Graphique n° 8 : Tranches d'effectifs salariés sur le territoire communal**



Source : Insee

C'est, dans ces conditions, une proportion de près de 16 % d'actifs qui disposait sur le territoire communal d'un emploi non salarié, ce qui renvoie à la présence de commerces et de services de proximité sédentaires dont la commune confirme en effet le nombre important dans son périmètre géographique.

**Graphique n° 9 : Le statut des actifs**

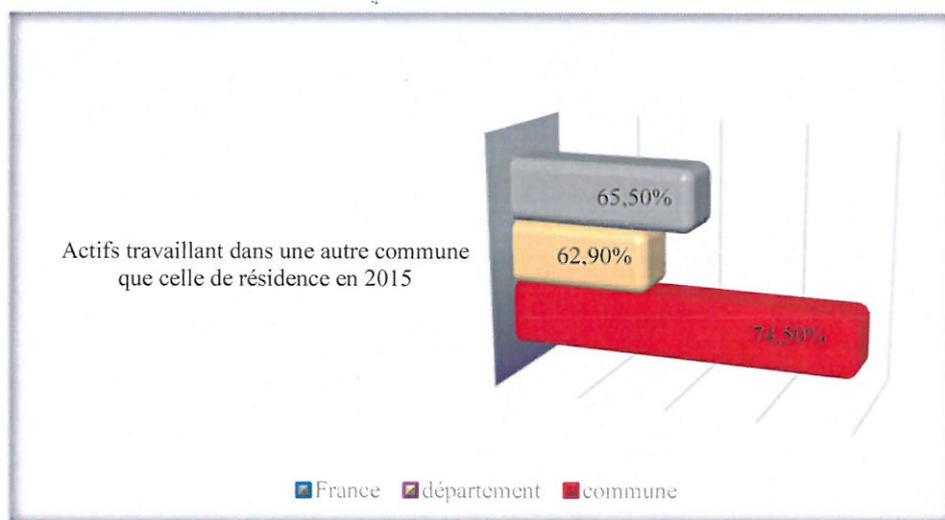


Source : Insee

## 1.4 Un marché du travail complexe

En 2015, 74,5 % des actifs se sont déplacés à l'extérieur de la commune pour occuper leur emploi quand 65,5 % exerçaient en moyenne leur profession en dehors de leur commune de résidence en France métropolitaine et près de 63 % dans le département de Lot-et-Garonne.

**Graphique n° 10 : Actifs exerçant à l'extérieur de la commune de résidence**



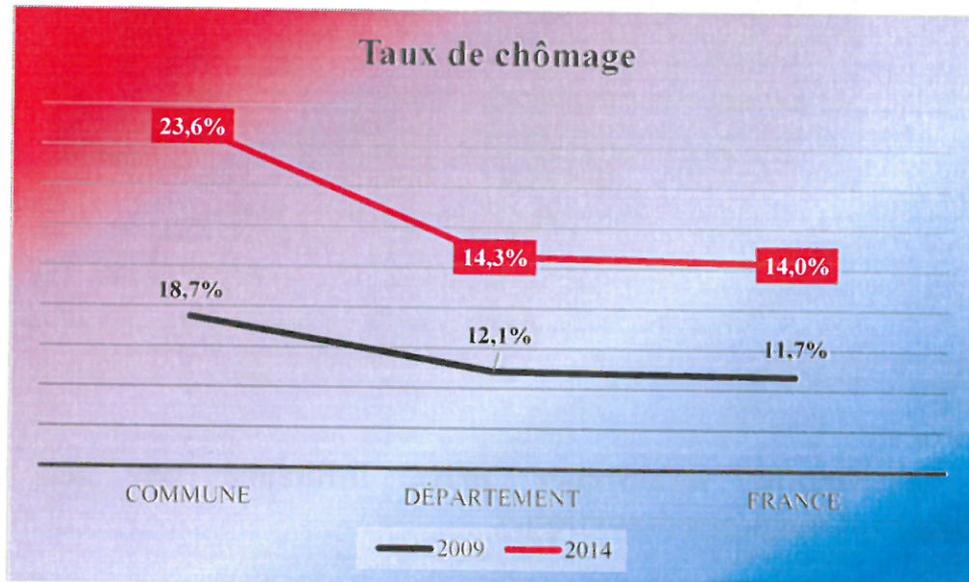
Source : Insee

La commune indique que ses actifs se dirigent vers les bassins d'emplois du villeneuvois, de l'agenais et du fumellois, ce dernier restant toutefois très marqué par les difficultés de la sidérurgie et plus généralement du secteur industriel<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Notamment dans le secteur de la parqueterie.

Aussi, déjà très sensiblement supérieur aux moyennes départementale et nationale, le taux de chômage<sup>9</sup> s'est-il fortement dégradé à l'issue de la période 2009-2014 marquée par la crise économique et financière. Il a ainsi atteint 23,6 % sur le territoire communal au terme de cette période contre 14,3 % dans le département et 14 % en France métropolitaine.

Graphique n° 11 : Chômage au terme de la période 2009-2014

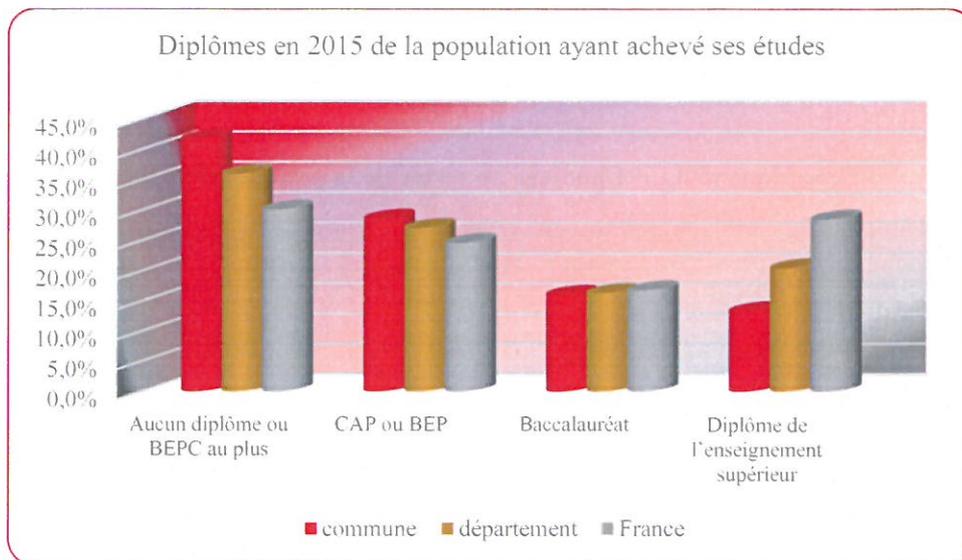


Source : Insee

Le phénomène de désindustrialisation mentionné par la commune s'est accompagné d'une difficile reconversion des salariés. Les données statistiques révèlent en effet en 2015 que sur le territoire de la commune, près de 42 % de la population ayant achevé ses études est au plus titulaire du BEPC contre 36 % en moyenne dans le département et 30,1 % en France métropolitaine. La commune regarde ainsi la question de la qualification des personnels comme essentielle dans la gestion du marché local du travail.

<sup>9</sup> L'Insee indique que « Le chômage représente l'ensemble des personnes de 15 ans et plus, privées d'emploi et en recherchant un. Sa mesure est complexe. Les frontières entre emploi, chômage et inactivité ne sont pas toujours faciles à établir, ce qui amène souvent à parler d'un « halo » autour du chômage. Il y a en France deux sources statistiques principales sur le chômage : les statistiques mensuelles du ministère du Travail, élaborées à partir des fichiers de demandeurs d'emploi enregistrés par Pôle Emploi et l'enquête Emploi de l'Insee, qui mesure le chômage au sens du BIT. » (Source : <https://www.insee.fr/fr/information/2022025>)

**Graphique n° 12 : Niveaux de formation comparés**

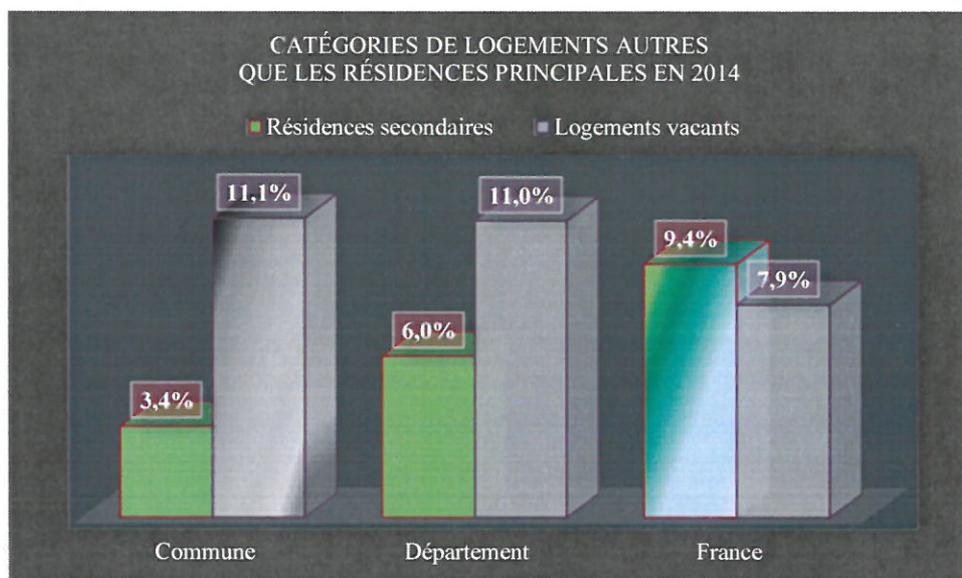


Source : Insee

## 1.5 Un patrimoine immobilier privé influencé par les données démographiques et économiques

L'érosion démographique n'est pas étrangère à la proportion relativement élevée de logements vacants sur le territoire de la commune qui en comptait ainsi 11,1 % en 2014 contre 11 % dans le département et 7,9 % en France métropolitaine.

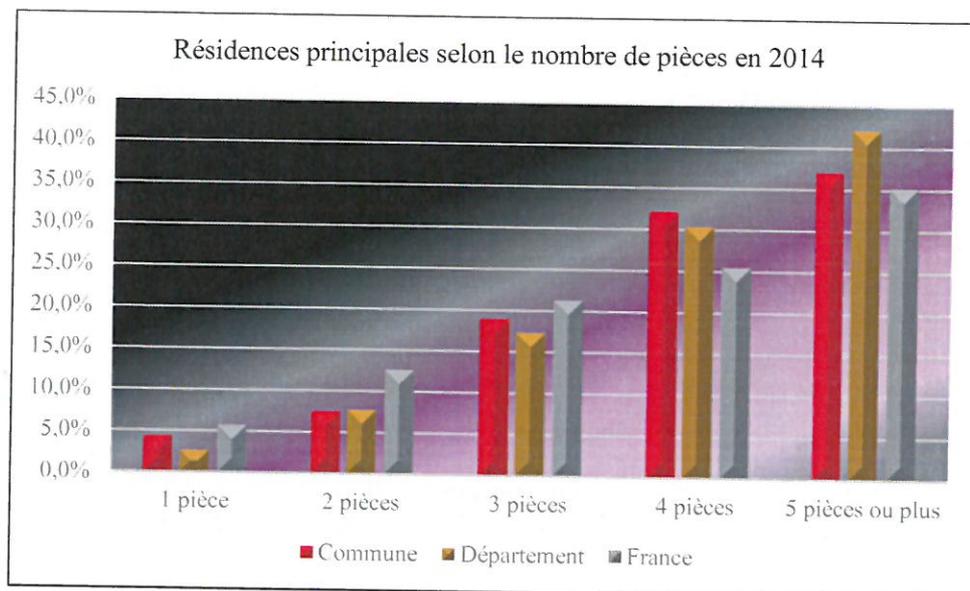
**Graphique n° 13 : Logements vacants dans le patrimoine immobilier privé**



Source : Insee

La commune se signale par la présence sur son territoire de résidences principales plutôt vastes : 32,1 % de ces dernières comptaient ainsi 4 pièces en 2014 contre 30,3 % dans le département et 25,4 % en France métropolitaine. Les résidences de plus de 5 pièces restent nombreuses de leur côté sachant que la commune en abritait 37 % la même année contre 35,1 % en France métropolitaine.

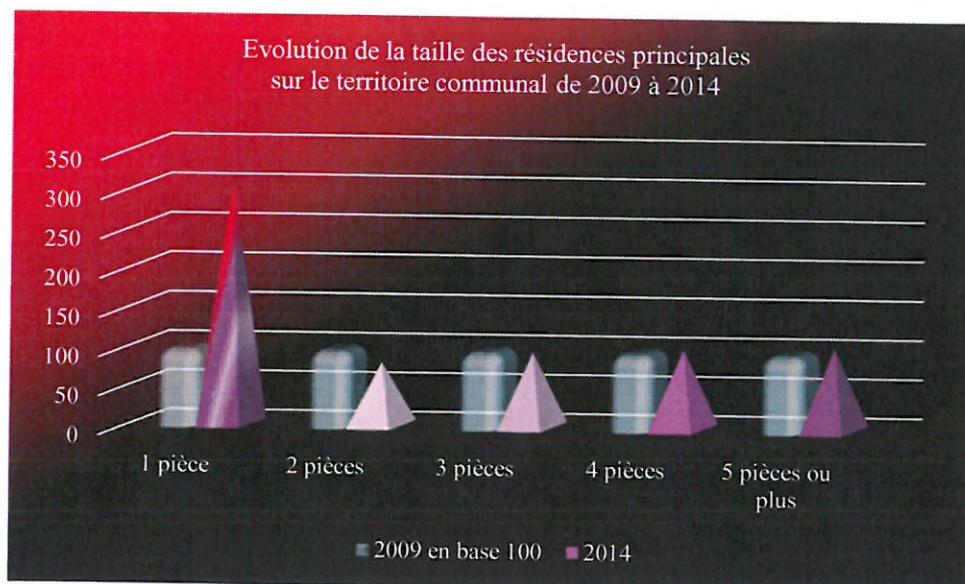
**Graphique n° 14 : Composition des résidences principales**



Source : Insee

Ainsi, de 2009 à 2014, les résidences principales d'une seule pièce ont triplé quand les autres catégories n'ont, ensemble, guère évolué.

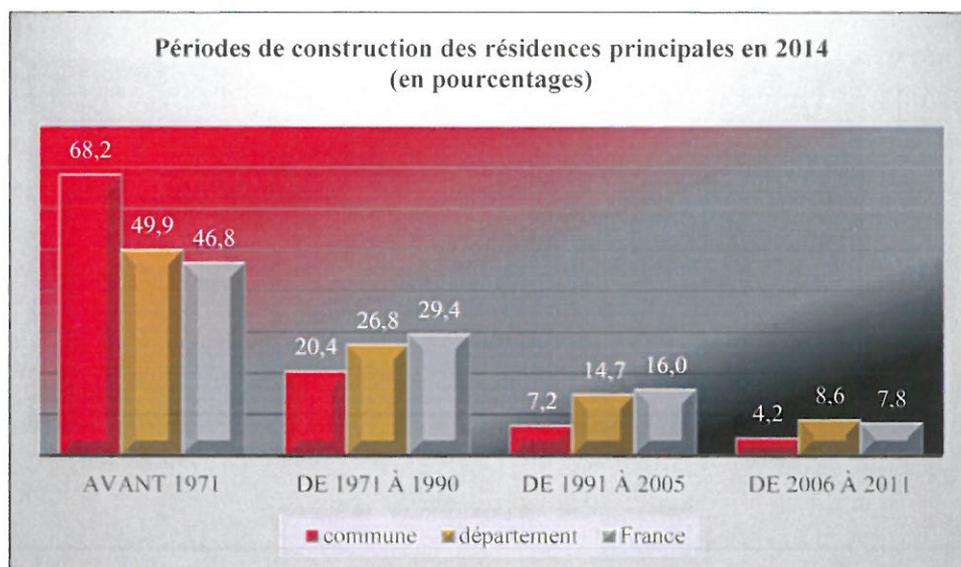
**Graphique n° 15 : Modifications de la taille des résidences principales**



Source : Insee

Les mises en chantier se révèlent modestes en outre sur le territoire communal dès lors que 4,2 % des résidences principales ont été achevées entre 2006 et 2011 contre 8,6 % à l'échelon départemental et 7,8 % en France métropolitaine. On relevait ainsi en 2014 plus de 68 % de résidences principales construites avant 1971 sur le territoire communal quand le département en dénombrait 50 % et que 47 % entraient encore dans cette catégorie en France métropolitaine.

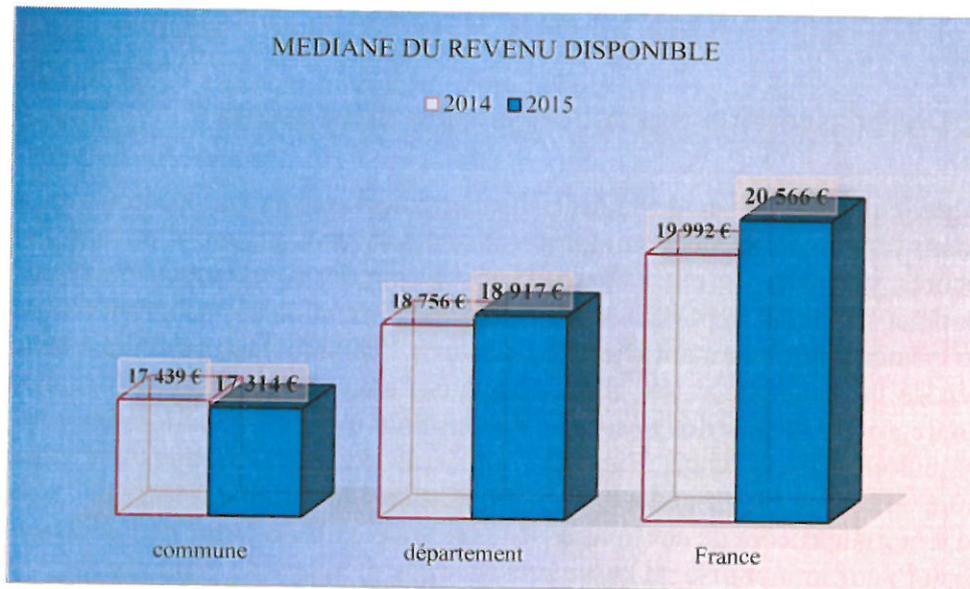
**Graphique n° 16 : Les constructions de résidences principales**



Source : Insee

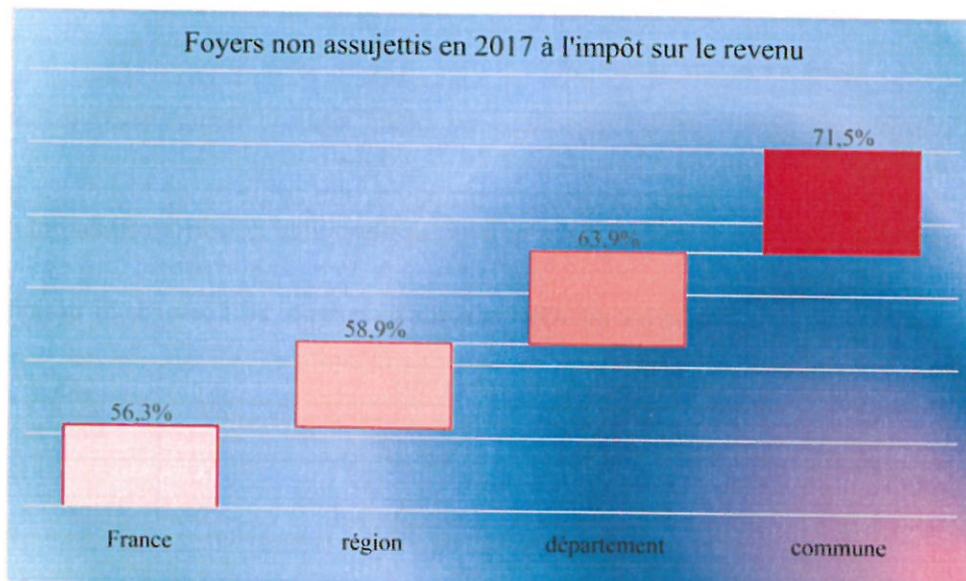
## 1.6 Des revenus à l'aune des difficultés économiques

Au sortir de la période 2009-2014 déjà évoquée supra, le revenu annuel moyen était évalué à 17 439 € dans le périmètre de la commune contre 18 756 € en moyenne dans le département et 19 992 € en France métropolitaine. Or, le revenu moyen s'est abaissé à 17 314 € en 2015 sur le territoire communal quand les moyennes étaient tout au contraire en augmentation dans les deux autres territoires de comparaison.

**Graphique n° 17 : Revenus moyens en 2014 et 2015**

Source : Insee

Les limites enserrant les ressources des ménages locaux sont finalement attestées par une proportion de 71,5 % de foyers non assujettis à l'impôt sur le revenu en 2017, contre 63,9 % dans le département, 58,9 % dans la région Nouvelle-Aquitaine et 56,3 % en France métropolitaine.

**Graphique n° 18 : Foyers non imposables**

Source : ministère de l'action et des comptes publics, analyse des équilibres financiers fondamentaux, comparaisons avec les communes de 2 000 à 3 499 habitants relevant d'un organisme de coopération intercommunale levant seul l'impôt économique territorial

## 2 LE POSITIONNEMENT FINANCIER DE LA COMMUNE DANS CET ENVIRONNEMENT SOCIO-ECONOMIQUE

### 2.1 Des investissements très mobilisateurs de capitaux

Avant le phénomène de désindustrialisation intervenu sur son territoire en 1970 puis, à nouveau, dans les années 80, la commune a réalisé des investissements d'envergure (logements sociaux, écoles, gymnase) qu'elle a complété ensuite par des équipements différents mais d'un impact financier tout aussi important (cinéma, bassin d'initiation à la natation, centre de loisirs). Les investissements ultérieurs ont cherché à contenir l'érosion démographique en aménageant la traversée de la commune et ses abords. Depuis l'année 2014, l'effort d'équipement s'est consacré au regroupement de deux écoles distinctes dont les bourgs de Monsempron et de Libos justifiaient autrefois l'existence. Bien que plusieurs équipements aient été transférés à la communauté de communes (cinéma, bassin d'initiation à la natation, centre de loisirs), le bilan comptable témoigne encore de ces investissements successifs au terme de l'exercice 2017 dans la mesure où l'actif immobilisé ne laisse subsister que 45 623 € de capitaux libres d'emploi et qui constituent le fonds de roulement de la commune.

Ce fonds de roulement ne correspond à cette période qu'à 10 jours de dépenses non exceptionnelles de fonctionnement.

**Tableau n° 1 : La sécurité financière associée au fonds de roulement le 31 décembre 2017**

A	Fonds de roulement au 31 décembre 2017	45 623 €
B	Dépenses non exceptionnelles de fonctionnement sans déduction des rémunérations remboursées	1 738 835 €
C	Durée conventionnelle exercice en jours	365
D=(A/B)*C	Jours de dépenses couverts par le fonds de roulement	10
Source : comptes de l'exercice 2017		

Le compte au Trésor de la commune est placé sous la dépendance de ce fonds de roulement ainsi que l'indique au 31 décembre 2017, compte tenu des créances à court terme à recouvrer et des dettes immédiatement exigibles à payer, son solde de 41 960 € qui n'assure en principe à son tour que 9 jours de dépenses non exceptionnelles de fonctionnement.

**Tableau n° 2 : La sécurité financière associée au solde du compte au Trésor le 31 décembre 2017**

A	Solde du compte au Trésor le 31 décembre 2017	41 960 €
B	Dépenses non exceptionnelles de fonctionnement sans déduction des rémunérations remboursées	1 738 835 €
C	Durée conventionnelle exercice en jours	365
D=(A/B)*C	Jours de dépenses couverts par le fonds de roulement	9
Source : comptes de l'exercice 2017		

A cette période, cette marge de moins de 10 jours se situe très en deçà du seuil d'autonomie de 30 jours théoriquement requis par le versement mensuel par l'Etat d'un douzième de la dotation annuelle de fonctionnement et d'un douzième également du produit des impôts locaux fixé par le conseil municipal.

L'analyse des prévisions budgétaires de l'exercice 2018 livre des indications sur le processus de reconstitution des capitaux. Il apparaît en effet que si ces prévisions étaient intégralement réalisées, la commune abonderait son fonds de roulement de 191 856 €.

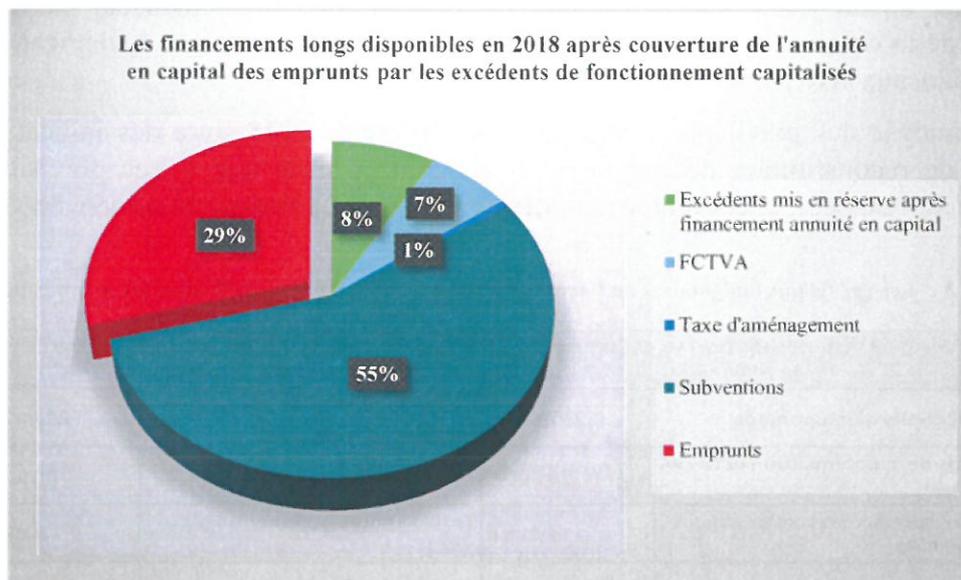
**Tableau n° 3 : Les prévisions budgétaires de l'exercice 2018 qui étaient de nature à modifier le fonds de roulement**

VARIATION DES EMPLOIS DURABLES SIMULEE AU 31/12/2018		VARIATION DES FINANCEMENTS LONGS SIMULEE AU 31/12/2018	
Opérations d'équipement	757 049 €	Capitalisation des excédents de fonctionnement 2017	237 478 €
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	25 000 €	Remboursements du FCTVA	50 000 €
Amortissement des immobilisations corporelles	-15 288 €	Taxe d'aménagement budget 2018	4 409 €
		Annuité en capital des emprunts	-175 700 €
		Subventions budget 2018	415 757 €
		Emprunts budget 2018	219 086 €
		Résultat net comptable selon le budget primitif 2018	207 587 €
Total	766 761 €	Total	958 617 €
Augmentation prévisionnelle du fonds de roulement	191 856 €		
Total général	958 617 €		
Source : budget primitif de l'exercice 2018			

Mais si, conformément à l'article L.1612-4 du code général des collectivités territoriales, les excédents de fonctionnement capitalisés couvrent l'annuité de remboursement du capital des emprunts<sup>10</sup>, le nouvel emprunt prévu à hauteur de 219 086 € dépasse le quart des financements longs assurant la reconstitution du fonds de roulement après la prise en charge de cette annuité, ce qui ne peut que compliquer l'accès de la commune à une plus grande indépendance financière.

<sup>10</sup> Aux termes de l'article L.1612-4 du code général des collectivités territoriales, un budget n'est en équilibre réel que si l'annuité de remboursement du capital des emprunts est financée par des ressources propres, ce qui inclut notamment, dans les prévisions budgétaires donnant lieu à l'émission d'un titre de recette, la capitalisation des excédents de fonctionnement de l'exercice précédent mais également les remboursements du fonds de compensation de la TVA.

**Tableau n° 4 : Les financements longs prévisionnels en 2018**

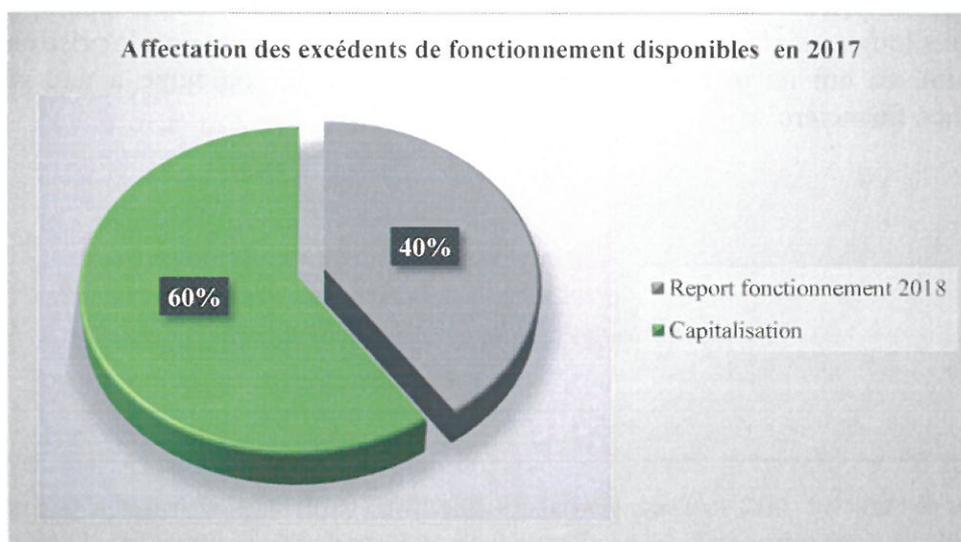


Reliquat des excédents de fonctionnement capitalisés après financement de l'annuité en capital	61 778 €
FCTVA	50 000 €
Taxe d'aménagement	4 409 €
Subventions	415 757 €
Emprunts	219 086 €

Source : budget primitif de l'exercice 2018

L'affectation des excédents de fonctionnement de l'exercice 2017 témoigne enfin des besoins persistants de la section budgétaire de fonctionnement dans la mesure où le report de ces excédents pour la gestion courante a mobilisé 40 % de la ressource.

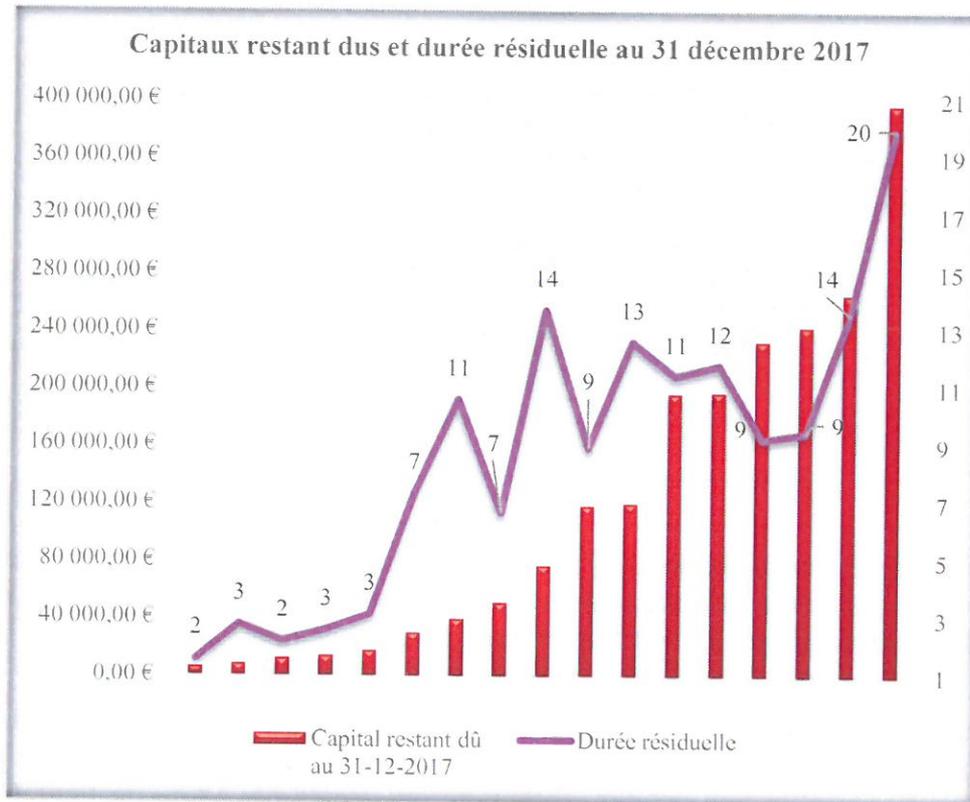
**Graphique n° 19 : L'emploi des excédents de fonctionnement de l'exercice 2017**



Source : budget primitif de l'exercice 2018

Or, la capitalisation des excédents de fonctionnement est nécessaire à l'équilibre d'un processus de désendettement qui devrait peser sur les comptes pendant un nombre encore très significatif d'exercices.

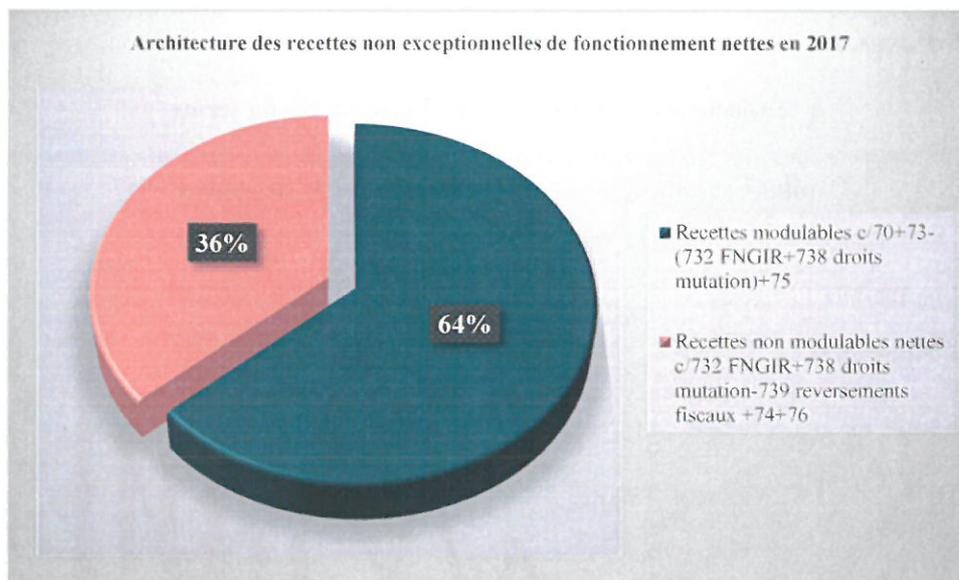
**Tableau n° 5 : L'extinction de la dette à long terme**



Les 78 000 € obtenus à la fin de l'année 2018 d'une cession immobilière étaient de nature à soutenir efficacement le service de la dette. Mais pour le dégagement de marges financières plus étalées dans le temps, le fonctionnement courant de la commune paraît entravé par l'absence de marges de manœuvre en recettes.

## 2.2 Les marges sont indisponibles dans les recettes de fonctionnement

Le champ d'intervention de la commune se révèle en premier lieu circonscrit aux recettes modulables que composent les produits fiscaux, des services et du domaine qui n'ont ensemble offert en 2017 que 64 % des ressources de fonctionnement.

**Graphique n° 20 : Les recettes de fonctionnement**

Source : comptes de l'exercice 2017

Le produit des taxes directes locales a pourvu en 2017 à 77 % de ces recettes modulables, ce qui laisse relativement peu d'alternatives à l'option fiscale. Or, 75 % des recettes échappant, de leur côté, au pouvoir d'intervention de la commune proviennent de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat.

Les ressources de fonctionnement se signalent ainsi par leur bipolarité sans toutefois que cet agencement soit parfaitement stable. La dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat comporte en effet une dotation forfaitaire qui représente 58 % de l'ensemble de la dotation de l'Etat en 2017 contre 71 % en 2014, ce qui atteste de la réduction de ce forfait<sup>11</sup>. C'est la dotation de solidarité rurale qui a pris le relais sans toutefois compenser la diminution de la dotation forfaitaire. Dans l'hypothèse où les dépenses non exceptionnelles de fonctionnement auraient été maintenues au niveau qu'elles avaient atteint en 2014, la dotation globale de fonctionnement aurait en effet assuré 106 jours de charges en 2017 contre 111 en 2014. L'ossature fiscale des produits de fonctionnement se serait encore renforcée en couvrant 190 jours de charges en 2017 contre 183 jours en 2014.

<sup>11</sup> Réduction opérée dans le cadre de l'effort national de résorption des déficits publics.

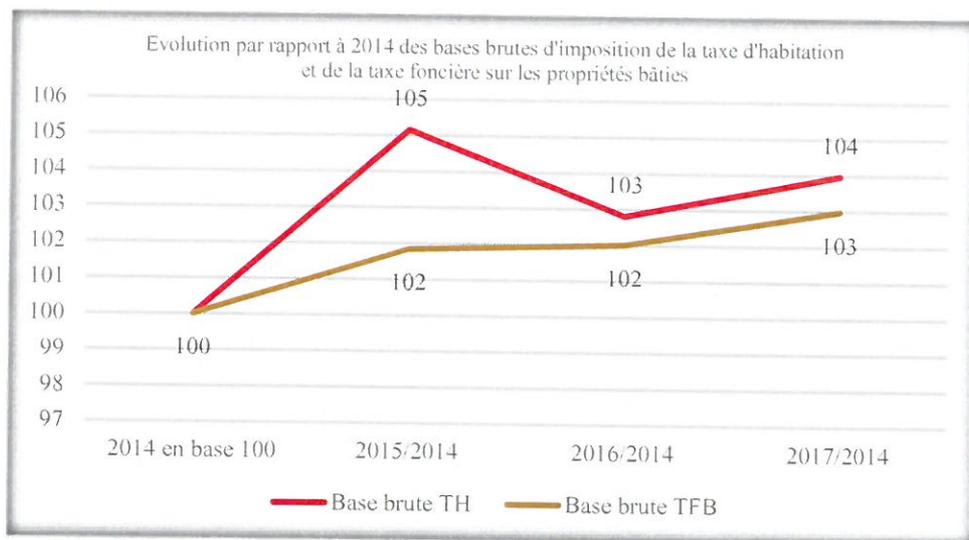
**Tableau n° 6 : L'équivalent de la dotation globale de fonctionnement et du produit des impôts locaux en jours de dépenses de fonctionnement de l'exercice 2014**

Comptes	Données	2014	2015	2016	2017	
A	7411	Dotation forfaitaire	395 995	360 472	324 909	305 924
B	74121	Dotation de solidarité rurale	122 771	143 852	157 981	180 478
C	74127	Dotation nationale de péréquation	41 099	48 920	46 778	44 997
D=A+B+C	741	Ensemble : dotation globale de fonctionnement (DGF)	559 865	553 244	529 668	531 399
E	73111	Taxes foncières et d'habitation	923 346	952 590	945 915	953 708
F	6-67	Dépenses non exceptionnelles brutes de fonctionnement 2014	1 836 655	1 836 655	1 836 655	1 836 655
G		Durée conventionnelle d'un exercice en jours	365	365	365	365
H=(A/F)*G		Jours de dépenses 2014 couverts par la dotation forfaitaire annuelle	79	72	65	61
H=(B/F)*G		Jours de dépenses 2014 couverts par la dotation de solidarité rurale annuelle	24	29	31	36
H=(C/F)*G		Jours de dépenses 2014 couverts par la dotation nationale de péréquation annuelle	8	10	9	9
H=(D/F)*G		Jours de dépenses 2014 couverts par la dotation globale de fonctionnement annuelle	111	110	105	106
H=(E/F)*G		Jours de dépenses 2014 couverts par les taxes directes annuelles	183	189	188	190

Source : comptes des exercices 2014 à 2017

Plusieurs handicaps compliquent cependant le recours appuyé à une solution fiscale.

Dans une organisation qui réserve à la communauté de communes la levée exclusive de l'impôt économique territorial<sup>12</sup>, les bases communales d'imposition des ménages se révèlent assez peu évolutives, pour la taxe d'habitation, qui fournit 57 % de l'assiette des taxes directes locales, comme pour la taxe foncière sur les propriétés bâties qui en fournit, de son côté, 42 %.

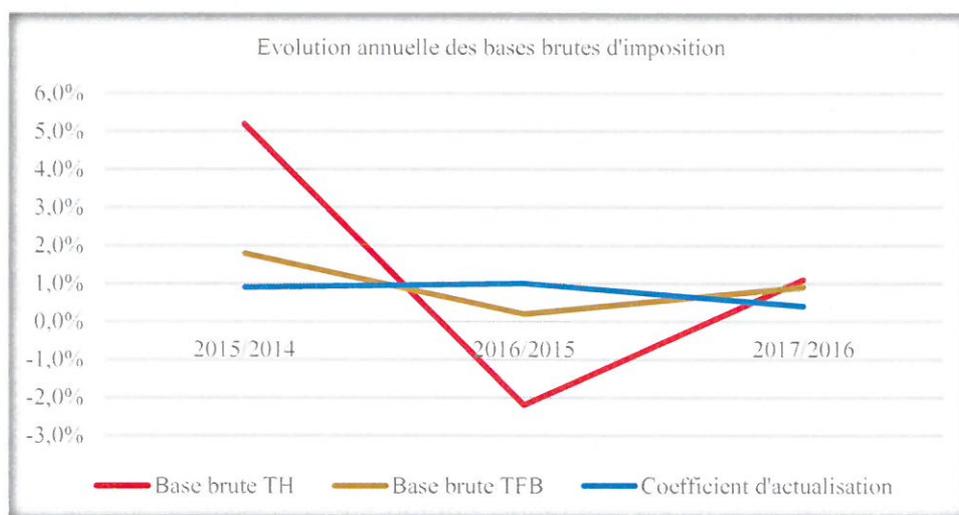
**Graphique n° 21 : Progression en trois ans des bases brutes de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties**

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

<sup>12</sup> Impôt pour l'essentiel constitué de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux.

La progression d'ensemble de ces bases d'imposition peut avoir été soutenue par la légère progression démographique observée au cours de la période la plus récente mais la valorisation des bases se révèle erratique lorsqu'elle est mesurée dans l'intervalle d'une année et elle est par ailleurs soutenue de façon mécanique par les coefficients d'actualisation de l'assiette des impôts locaux<sup>13</sup>.

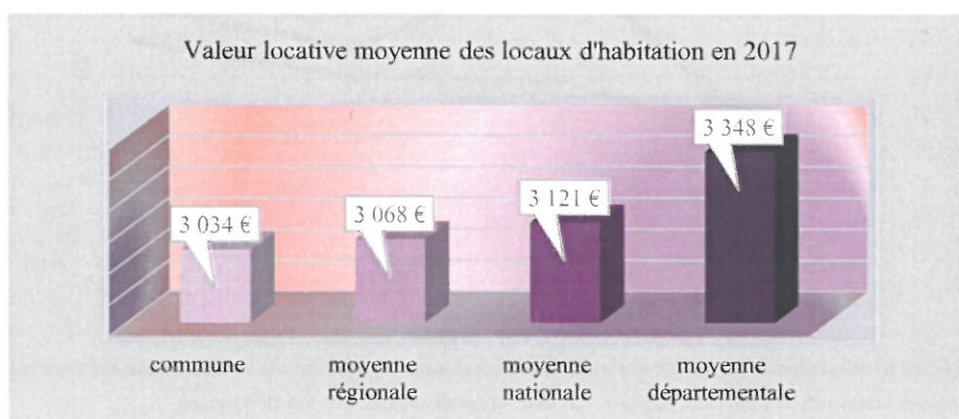
**Graphique n° 22 : Evolution annuelle des bases brutes de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties**



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

Les bases d'impositions s'appuient également sur des valeurs locatives des locaux d'habitation inférieures aux moyennes de tous les territoires de comparaison<sup>14</sup>, ce qui fait écho aux signes de vétusté révélés par la forte proportion de logements vacants dans le parc immobilier privé<sup>15</sup>.

**Graphique n° 23 : Valeurs locatives**



Source : ministère de l'Action et des comptes publics, analyse des équilibres financiers fondamentaux

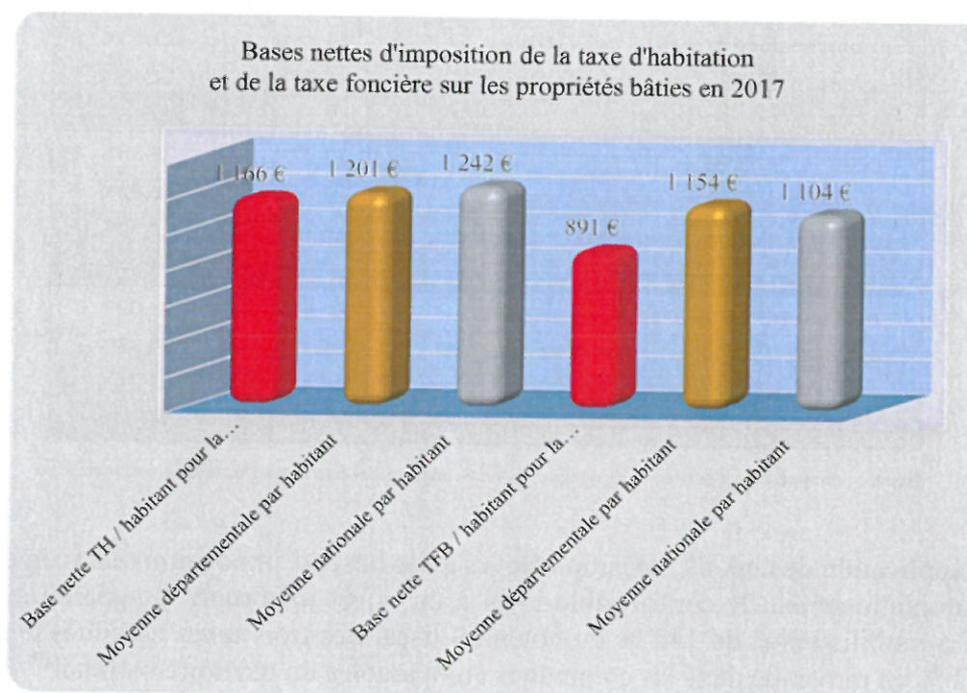
<sup>13</sup> Coefficients fixés par les lois de finances successives.

<sup>14</sup> Comparaison appliquée aux communes de 2 000 à 3 499 habitants appartenant à un organisme de coopération intercommunale levant seul l'impôt économique territorial.

<sup>15</sup> Cf. paragraphe 1.5 supra.

Dans ces conditions, bien que les abattements soient inexistantes ou réduits au minimum prévu par la loi<sup>16</sup>, les bases nettes d'imposition de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties sont à leur tour inférieures à toutes les moyennes<sup>17</sup>.

**Graphique n° 24 : Bases nettes d'imposition**



Source : ministère de l'Action et des comptes publics, analyse des équilibres financiers fondamentaux (TH= taxe d'habitation, TFB=taxe foncière sur les propriétés bâties)

Or, il peut être parallèlement observé que les taux d'imposition en vigueur en 2017 sur le territoire communal sont, en revanche, supérieurs à l'ensemble des moyennes<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Ce qui est le cas des abattements pour charges de famille appliqués à la taxe d'habitation et qui correspondent à ce minimum.

<sup>17</sup> Moyennes concernant les communes de 2 000 à 3 499 habitants appartenant à un organisme de coopération intercommunale levant seul l'impôt économique territorial.

<sup>18</sup> Source : ministère de l'Action et des comptes publics, comparaison avec les communes de 2 000 à 3 499 habitants appartenant à un organisme de coopération intercommunale levant seul l'impôt économique territorial.

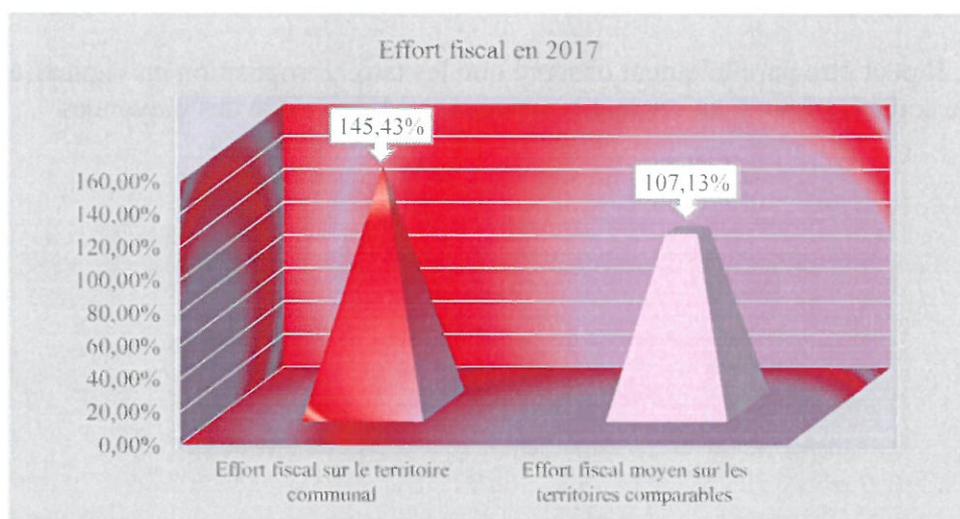
**Tableau n° 7 : Taux d'imposition en vigueur en 2017 sur le territoire communal**

Données comparatives	commune	commune et cté de communes
Taux de la taxe d'habitation	16,69%	25,75%
<i>Taux moyen départemental de la strate</i>	11,18%	21,43%
<i>Taux moyen régional de la strate</i>	12,60%	21,40%
<i>Taux moyen national de la strate</i>	13,27%	22,45%
Taux de la taxe sur le foncier bâti	27,27%	29,56%
<i>Taux moyen départemental de la strate</i>	19,04%	20,89%
<i>Taux moyen régional de la strate</i>	19,18%	20,78%
<i>Taux moyen national de la strate</i>	17,58%	19,66%
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	82,66%	92,02%
<i>Taux moyen départemental de la strate</i>	79,15%	89,38%
<i>Taux moyen régional de la strate</i>	56,26%	62,23%
<i>Taux moyen national de la strate</i>	49,46%	55,57%

Source : ministère de l'Action et des comptes publics, analyse des équilibres financiers fondamentaux

L'application de taux d'imposition élevés à des bases d'imposition relativement étroites soumet automatiquement le contribuable local à un effort important. Il apparaît ainsi que la commune a mobilisé plus de 145 % du potentiel fiscal des trois taxes exigibles des ménages contre 107 % en moyenne dans les communes comparables du territoire national<sup>19</sup>.

**Graphique n° 25 : Effort fiscal**

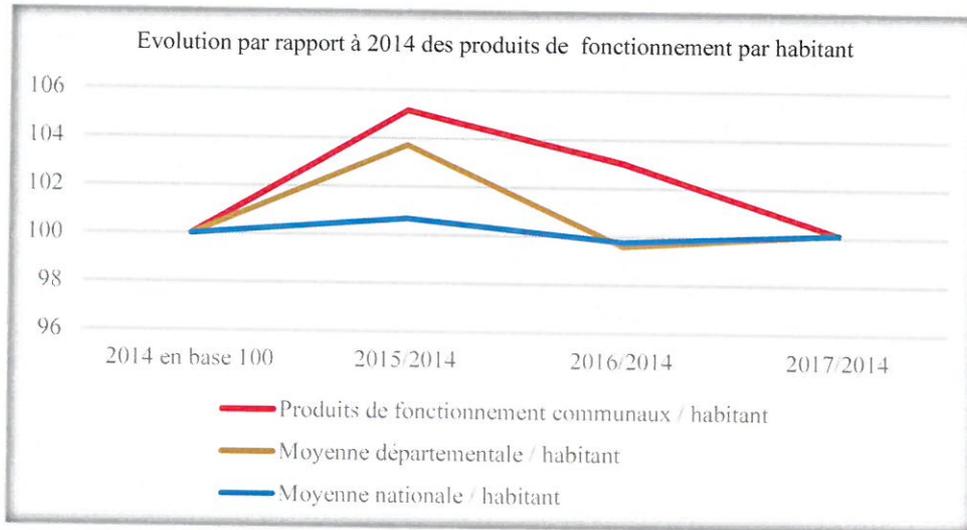


Source : ministère de l'Intérieur, fiche de calcul de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat

<sup>19</sup> Source : ministère de l'Intérieur. Le potentiel fiscal des taxes locales est obtenu par l'application à l'assiette de ces taxes des taux d'imposition moyens nationaux. Représentatif de l'effort du contribuable local, le ratio de 145 % observé sur le territoire communal est obtenu par le rapport du produit des taxes locales à leur potentiel. Les comparaisons sont faites ici également avec les communes de 2 000 à 3 499 habitants appartenant à un organisme de coopération intercommunale levant seul l'impôt économique territorial.

La mobilisation très sensible du potentiel fiscal du territoire communal se conjugue avec la forte proportion de foyers non assujettis au paiement de l'impôt sur le revenu<sup>20</sup>. Or, en dépit d'un effort fiscal dont la soutenabilité se trouve ainsi en question, les recettes de fonctionnement de la commune n'ont finalement pas progressé entre 2014 et 2017.

**Graphique n° 26 : Evolution des recettes communales de fonctionnement**



Source : comptes de l'exercice 2017

En présence de recettes de fonctionnement au total très contraintes, les marges de manœuvre doivent être nécessairement recherchées dans les coûts de gestion. La commune a, cependant, déjà exploré cette voie.

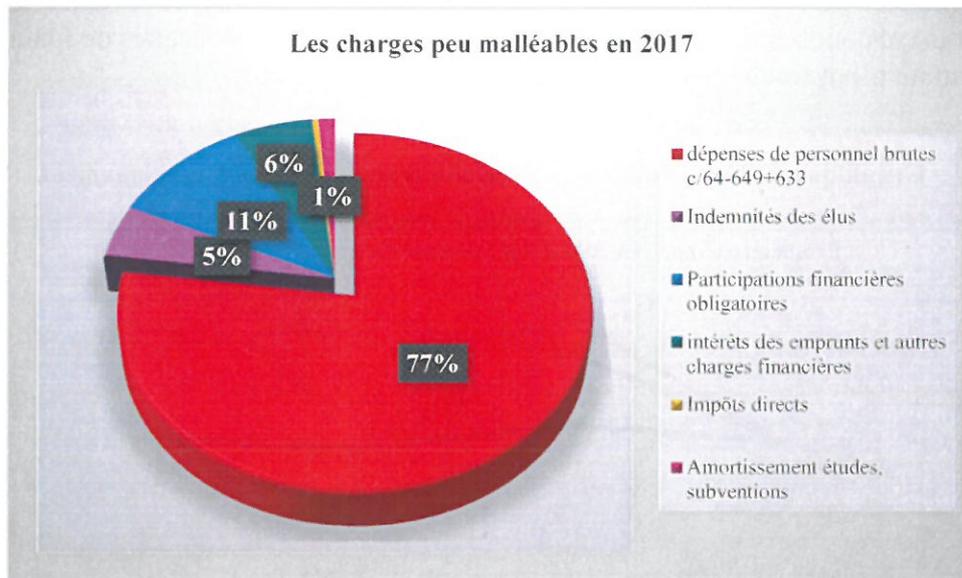
### 2.3 La rationalisation des coûts de gestion a été engagée

Le champ d'intervention se présente d'emblée comme restreint dès lors que les dépenses peu compressibles formées par les charges de personnel, les impôts, les indemnités, les participations financières obligatoires ou, encore, les intérêts des emprunts représentent ensemble 71 % des dépenses non exceptionnelles de fonctionnement exposées par la commune en 2017.

Les dépenses de personnel ont à elles seules concentré 77 % des charges peu compressibles de l'exercice 2017 sachant, par ailleurs, que 83 % des rémunérations versées sont revenues à un personnel titulaire de la fonction publique territoriale.

<sup>20</sup> Cf. paragraphe 1.6 supra.

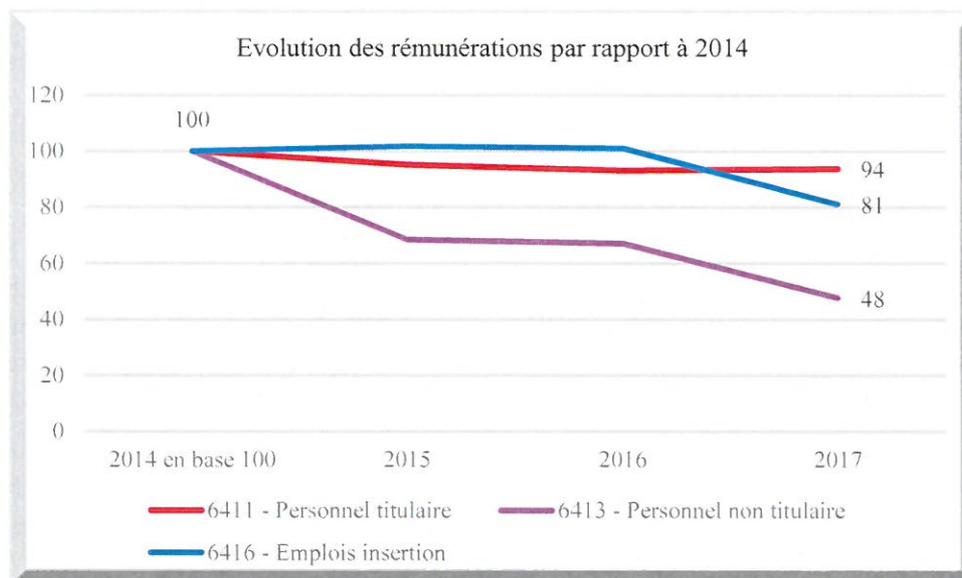
**Graphique n° 27 : Ventilation des charges peu compressibles**



Source : comptes de l'exercice 2017

La masse salariale s'est toutefois révélée très maîtrisée entre 2014 et 2017 grâce aux réductions de charges autorisées par le non-remplacement des agents partants.

**Graphique n° 28 : L'ensemble des salaires et des traitements**

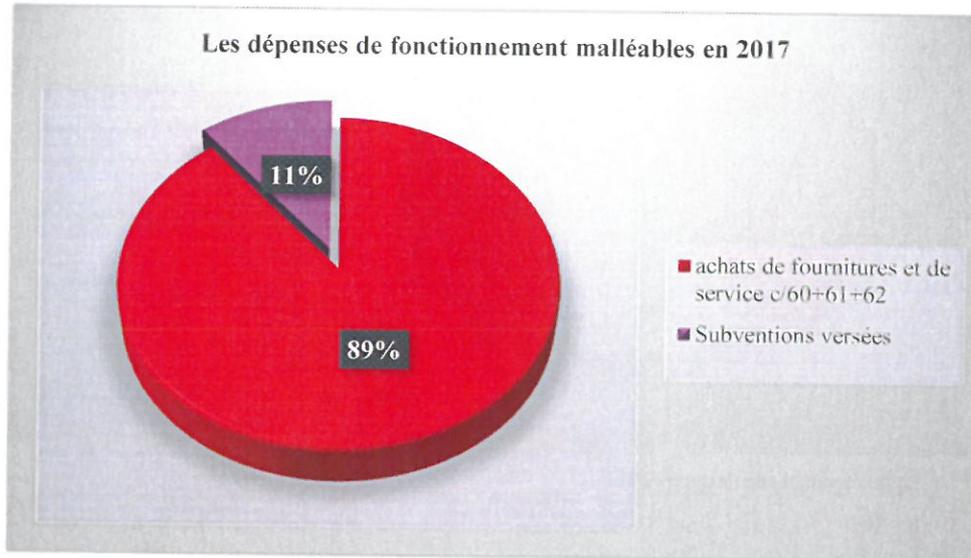


	2014	2015	2016	2017
6411 - Personnel titulaire	573 948 €	546 272 €	534 409 €	538 001 €
6413 - Personnel non titulaire	50 649 €	34 663 €	33 993 €	24 131 €
6416 - Emplois insertion	106 169 €	108 024 €	107 245 €	86 035 €

Source : comptes des exercices 2014 à 2017

Les dépenses plus malléables et qui se prêtent mieux, à ce titre, aux arbitrages de la commune sont essentiellement composées d'achats.

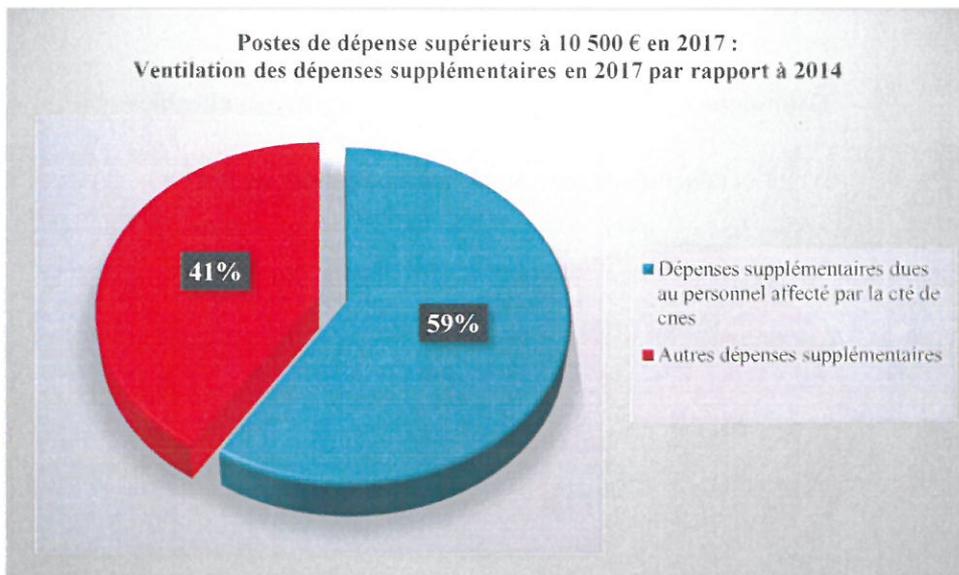
**Graphique n° 29 : L'architecture des dépenses malléables**



Source : comptes de l'exercice 2017

Les 43 comptes mouvementés en 2017 pour prendre en charge les achats de fournitures (compte 60) et de services (comptes 61 et 62) révèlent que la dépense moyenne se limite alors à 10 511 €. Les dépenses supérieures à ce seuil ont à elles seules mobilisé 82 % des achats de l'exercice de sorte que ces charges se prêtent à des analyses et, le cas échéant, à des interventions ciblées.

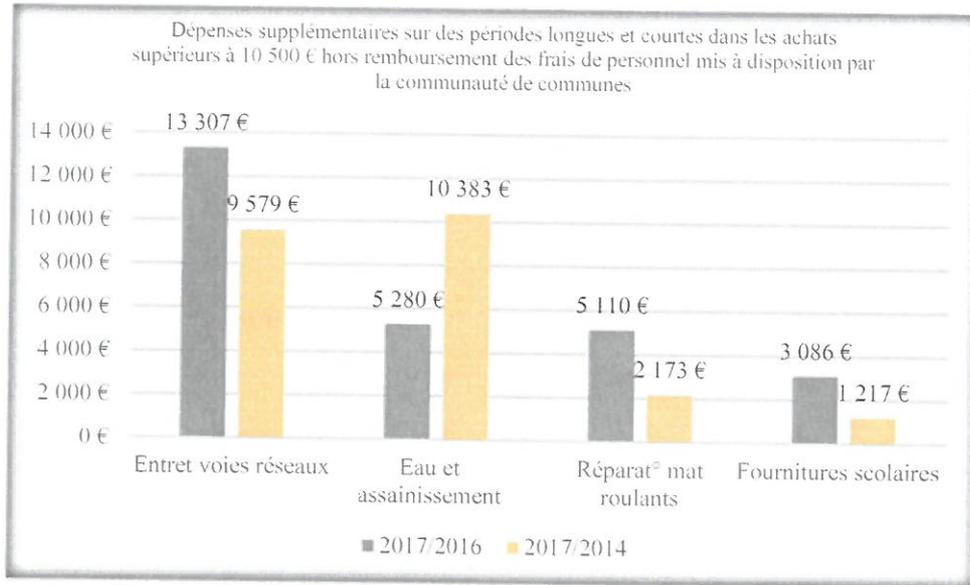
Cette sélection de dépenses révèle toutefois qu'une part très significative des coûts supplémentaires supportés par la commune entre 2014 et 2017 provient du remboursement des charges relatives au personnel mis à sa disposition par l'organisme de coopération intercommunale. Ces charges procédant d'un effort de mutualisation qui aura contribué à la maîtrise précédemment évoquée de la masse salariale, l'analyse sélective des coûts de gestion courante ne peut plus guère cibler, dans ce contexte, que 41 % des dépenses supplémentaires apparues entre 2014 et 2017.

**Graphique n° 30 : Ciblage des dépenses supplémentaires les plus significatives**

Source : comptes de l'exercice 2017

Ces 41 % de dépenses supplémentaires significatives se limitent à 4 comptes. L'entretien des voies et réseaux en premier lieu (compte 61523) dont l'alourdissement s'explique par l'effet incitatif provoqué par la récente éligibilité de ces dépenses aux remboursements de TVA. L'eau et l'assainissement ensuite (compte 60611) en raison de fuites localisées sur les branchements de l'école maternelle et du stade, l'impact financier de ces pertes ayant été amplifié par une augmentation sensible de la redevance d'assainissement. Les travaux de réparation du matériel roulant encore (compte 61551) en raison de la vétusté des véhicules et les fournitures scolaires enfin (compte 6067). Ces fournitures se prêtent mieux, en principe, à des mesures de rationalisation dès lors que, alors que l'essentiel des commandes est réalisé avant la rentrée et en début d'année scolaire selon les indications de la commune, davantage de commandes ont finalement été effectuées après le mois de janvier 2017 pour l'année scolaire 2016-2017.

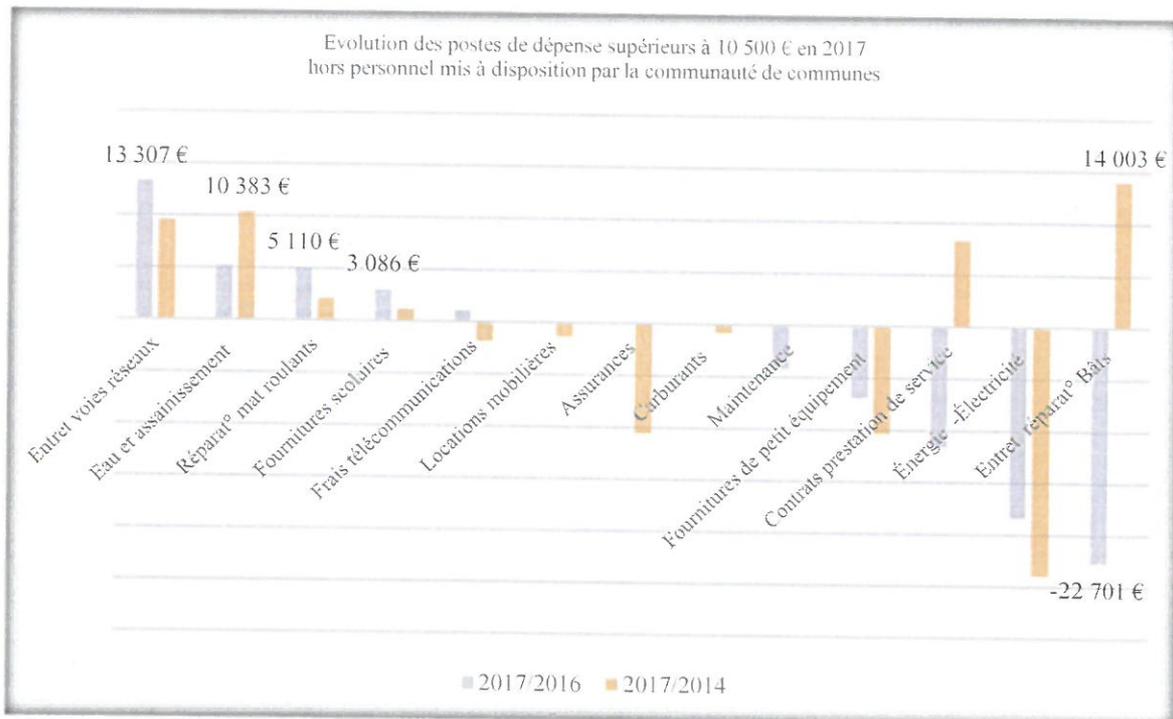
**Graphique n° 31 : Identification des dépenses supplémentaires les plus significatives**



Source : comptes des exercices 2014 à 2017.

Une vue d'ensemble des achats de plus de 10 500 € supportés par la commune en 2017 hors remboursement des frais de personnel à la communauté de communes permet en tout cas de constater la réalisation d'économies substantielles, soit sur une période longue de 2014 à 2017, soit par des corrections intervenues entre 2016 et 2017.

**Graphique n° 32 : Vue d'ensemble des achats les plus significatifs hors remboursement des frais de personnel à la communauté de communes**



Source : comptes des exercices 2014 à 2017

## Annexe n° 1. Réponse de l'ordonnateur

KSP GA180633 CRC  
19/11/2018



CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES

19 NOV. 2018

NOUVELLE-AQUITAINE

Monsieur le Maire de Monsempron-Libos.

le 16 novembre 2018

à

Monsieur le Vice-président  
Chambre Régionale des Comptes de  
Nouvelle Aquitaine  
3 place des Grands Hommes  
CS 30059  
33064 Bordeaux Cedex

Objet : réponse aux observations provisoires contrôle n°2018-0378 commune de Monsempron-Libos

V/Réf : KSP GD180676CRC

PJ : délibération 2018-026

J'accuse réception du rapport d'observations provisoires consécutif au contrôle des comptes et de la gestion de la Commune de Monsempron-Libos n° 2018-0378.

Ce document n'appelle ni observation ni réserve de ma part sur le constat et l'analyse produite.

Je vous informe toutefois que la cession immobilière évoquée en fin de synthèse de ce document a été réalisée pour un montant de 78 000 €. Ces fonds contribueront au redressement du niveau de fonds de roulement de la collectivité.

  
Jean-Jacques BROUILLET





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

[www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine](http://www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine)

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine  
3, place des Grands-Hommes • CS 30059 • 33064 BORDEAUX CEDEX  
[www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)