



Rapport d'observations définitives

COMMUNE DE VILLEDIEU-LES-POÊLES-ROUFFIGNY

(Département de la Manche)

Exercices 2012 à 2017

Observations délibérées le 14 février 2018

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	1
PRINCIPALE RECOMMANDATION	2
I - RAPPEL DE LA PROCEDURE.....	2
II - LA COMMUNE NOUVELLE ET SON ENVIRONNEMENT	3
A - LES ASPECTS SOCIO-ÉCONOMIQUES	3
B - LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE NOUVELLE	4
1 - La genèse de la commune nouvelle	4
2 - Les instances	4
3 - L'organisation des services	5
C - L'ADHÉSION À DES GROUPEMENTS ET L'INTERCOMMUNALITÉ	6
1 - Les syndicats	6
2 - La communauté de communes	6
D - CONCLUSION	8
III - LES FINANCES DE VILLEDIEU-LES-POÊLES-ROUFFIGNY	8
A - LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	8
1 - Le rapport sur les orientations budgétaires.....	8
2 - La qualité des prévisions de dépenses et recettes.....	9
3 - La qualité de l'information auprès des citoyens	9
4 - Les informations annexées au compte administratif.....	10
B - LA FIABILITÉ DES COMPTES	10
1 - Le patrimoine : état et évolution	10
2 - Le principe d'indépendance des exercices comptables	12
3 - Les provisions	12
C - L'ANALYSE FINANCIÈRE.....	13
1 - Les budgets annexes	13
2 - L'équilibre général du budget principal	14
3 - La section de fonctionnement	15
4 - La section d'investissement	16
5 - La fiscalité.....	17
6 - La dette de la commune	17
D - CONCLUSION	18
IV - LES RESSOURCES HUMAINES.....	19
A - LA CELLULE DES RESSOURCES HUMAINES	19
B - LES EFFECTIFS	19
1 - Le suivi des effectifs	19
2 - Les effectifs par filière et par catégorie	20
3 - L'obligation d'emploi des personnes en situation de handicap.....	20
C - LA DURÉE DU TEMPS DE TRAVAIL.....	20
1 - Le protocole d'accord sur le temps de travail.....	20
2 - Les heures supplémentaires	21
3 - Les astreintes	22
D - LA MASSE SALARIALE ET LE RÉGIME INDEMNITAIRE.....	22
1 - L'évolution de la masse salariale.....	22
2 - Le régime indemnitaire	22
E - LE DÉROULEMENT DE LA CARRIÈRE.....	23
1 - Les entretiens professionnels	23
2 - Les avancements	23
F - CONCLUSION	24

V -	L'ENQUETE SUR LA COMPETENCE EN MATIERE SCOLAIRE	25
A -	L'OFFRE SCOLAIRE SUR LE TERRITOIRE.....	25
1 -	La répartition des compétences entre la commune et l'intercommunalité	25
2 -	Les écoles implantées à Villedieu-les-Poêles-Rouffigny.....	26
3 -	L'accueil des enfants	28
B -	LES ENJEUX FINANCIERS DE LA COMPETENCE EN MATIERE SCOLAIRE	29
1 -	Les dépenses et recettes de fonctionnement	29
2 -	Les dépenses d'investissement	30
C -	LES MODES D'ORGANISATION ET DE GESTION	31
1 -	Le fonctionnement des services.....	31
2 -	La restauration scolaire.....	32
D -	CONCLUSION	32
ANNEXES	34

SYNTHÈSE

Située dans le sud de la Manche, la commune nouvelle de Villedieu-les-Poêles-Rouffigny a été créée le 1^{er} janvier 2016 par regroupement des communes de Villedieu-les-Poêles et Rouffigny, dont les populations comptaient respectivement de l'ordre de 3 700 et 300 habitants. Le projet a été mené dans une logique de cohérence territoriale et en vue de bénéficier d'un avantage sur le montant des prochaines dotations de fonctionnement versées par l'Etat.

Vu la faible taille de Rouffigny, la création de la commune nouvelle n'a pas conduit à des gains d'efficacité par réorganisation ou mutualisation de services. En revanche, les habitants de Rouffigny accèdent désormais aux services municipaux plus étoffés précédemment en place à Villedieu-les-Poêles.

Au cours de la période contrôlée, il a été constaté une situation financière saine, tant pour la commune historique que pour la commune nouvelle, obtenue grâce à une évolution maîtrisée des charges de gestion associée à une stabilisation des produits de gestion. Elle a permis de dégager une capacité d'autofinancement suffisante pour conduire les investissements prévus sans un recours excessif à l'emprunt. Toutefois, la commune devra rester vigilante pour l'avenir, car le maintien des dotations de l'Etat à la faveur de la création de la commune nouvelle a une durée limitée à trois ans. En outre, les transferts de biens et de personnels décidés en 2017 avec la communauté de communes vont modifier l'équilibre des charges et produits.

La gestion des ressources humaines peut être améliorée sur plusieurs points. La commune ne produit pas un bilan social tous les deux ans, comme le prévoit la loi. De plus, si la réduction du temps de travail a fait l'objet d'un protocole d'application au sein de la collectivité, la situation au sein de la filière police doit être revue pour respecter la quantité autorisée sur les heures supplémentaires. Enfin, un système automatisé de mesure du temps de travail doit être installé à la mairie pour le paiement des heures supplémentaires.

En matière de fiabilité comptable, plusieurs axes de progrès pour la commune ont été identifiés, tenant notamment à la présentation du rapport joint au débat d'orientations budgétaires, aux méthodes de programmation des recettes et dépenses des projets d'investissement de grande ampleur et à la tenue de l'inventaire des biens de la commune.

PRINCIPALE RECOMMANDATION

1. Revoir les méthodes de programmation des recettes et dépenses des projets pluriannuels de grande ampleur en vue d'améliorer la fiabilité des prévisions budgétaires en section d'investissement.

OBLIGATIONS DE FAIRE

2. Enrichir le contenu du rapport joint au débat d'orientations budgétaires en matière d'engagements pluriannuels, de niveaux d'épargne brute et nette, et d'endettement consolidé.
3. Tenir un inventaire répondant aux dispositions de l'instruction interministérielle du 27 mars 2015 et permettant de donner une image fidèle de son patrimoine.
4. Modifier la méthode de rattachement des charges en ne retenant que celles qui ont donné lieu à service fait entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'exercice.
5. Produire au moins tous les deux ans un bilan social.
6. Mettre en place un système de contrôle automatisé du temps de travail au niveau de la mairie afin de pouvoir verser aux agents qui y sont affectés des heures supplémentaires.
7. Respecter dans la filière police la quantité autorisée sur les heures supplémentaires.

I - RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Villedieu-les-Poêles pour les exercices 2012 à 2015 et de la commune de Villedieu-les-Poêles-Rouffigny depuis le 1^{er} janvier 2016. Par lettres en date du 14 février et du 27 février 2017, le président de la chambre en a informé M. Philippe Lemaître, maire, ainsi que M. Daniel Macé, maire jusqu'en 2014. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 27 juillet 2017 entre M. Lemaître d'une part, et le 30 août 2017 entre M. Macé, d'autre part, et le rapporteur.

L'examen de la gestion a été conduit en retenant les thèmes suivants :

- la commune et son environnement ;
- la fiabilité des comptes accompagnée de la situation financière ;
- la gestion des ressources humaines ;
- la participation à l'enquête relative à l'exercice par les communes de leurs compétences scolaires et périscolaires.

Lors de sa séance du 25 septembre 2017, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2012 à 2017. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Philippe Lemaître. M. Daniel Macé et M. Charly Varin, président de la communauté de communes Villedieu intercom, ont été destinataires des extraits qui les concernent. MM. Lemaître et Macé ont répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 14 février 2018, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au maire en fonctions et, pour la partie le concernant, à son prédécesseur en fonctions au cours de la période examinée. Ce rapport, auquel est jointe la réponse du maire qui engage la seule responsabilité de son auteur, devra être communiqué par le maire à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

II - LA COMMUNE NOUVELLE ET SON ENVIRONNEMENT

A - Les aspects socio-économiques

La commune nouvelle de Villedieu-les-Poêles-Rouffigny a été créée le 1^{er} janvier 2016 par regroupement des communes de Villedieu-les-Poêles et Rouffigny, dont les populations comptaient respectivement de 3 686 et 313 habitants (voir le tableau n° 1 en annexe n° 1).

La structure démographique de cette commune nouvelle présente des différences importantes en fonction des deux communes fondatrices. La population de Villedieu-les-Poêles diminue de façon constante depuis le début des années 1980 en passant de 4 690 habitants en 1982 à 3 686 habitants en 2013. En revanche, celle de Rouffigny augmente pour dépasser 300 habitants depuis les années 2000. Avec 38,3 % de personnes de 60 ans et plus, la population de Villedieu-les-Poêles est plus âgée que celle du département, tandis que cette catégorie ne représente que 23,6 % des habitants de Rouffigny. De même, la baisse de la population de Villedieu se traduit par une proportion de logements vacants à hauteur de 15,9 % en 2013, soit plus du double de celle de la région et de Rouffigny.

Ces différences démographiques très marquées peuvent s'expliquer en partie par un niveau d'imposition des ménages historiquement plus élevé à Villedieu-les-Poêles qui peut inciter les foyers, notamment les jeunes qui sont plus mobiles, à partir pour emménager dans les communes environnantes comme Rouffigny.

En matière économique, le revenu médian à Rouffigny comme à Villedieu-les-Poêles, soit 18 583 € contre 18 147 € en 2013, demeure inférieur à ceux du département (19 249 €) et de la région (19 707 €). Le taux de chômage (13,9 %) est plus élevé que dans la Manche (11 %) et, dans une moindre mesure, qu'en Normandie (13,3 %).

Toutefois, Villedieu-les-Poêles constitue un bassin d'emploi significatif localement en attirant de nombreux actifs des communes environnantes. Alors que 1 293 actifs ayant un emploi résidaient à Villedieu-les-Poêles en 2013, la commune comptait 2 149 emplois sur son territoire, soit un indice de concentration d'emploi de 166 % environ¹. La situation diffère à Rouffigny comme pour la communauté de communes de Villedieu intercom, où les indices de concentration d'emploi restent inférieurs à 100 %.

¹ L'indicateur de concentration d'emploi est égal au nombre d'emplois dans la zone pour 100 actifs ayant un emploi résidant dans la zone.

Fin 2014, 65 % des entreprises et établissements situés à Villedieu-les-Poêles exerçaient leurs activités dans le secteur du commerce, des transports et des services divers. Le secteur industriel occupe également une place plus importante que sur le reste du territoire avec une part de 9,9 % contre 5,6 % pour le département.

B - Le fonctionnement de la commune nouvelle

1 - La genèse de la commune nouvelle

La commune nouvelle a été créée en vue de répondre à deux objectifs principaux. Tout d'abord, l'union de deux communes appartenant au même bassin de vie et représentant un des pôles identifiés du schéma de cohérence et d'organisation du territoire (SCOT) du Pays de la Baie s'inscrit dans une cohérence territoriale. En se situant dans une continuité géographique, leurs habitants sont amenés à travailler à la mise en œuvre des projets de développement communs et à partager les mêmes équipements d'enseignement, culturels et sportifs.

La création répond également à un enjeu financier dans le cadre des incitations budgétaires pour les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants². Ces incitations procurent des avantages sur les montants des dotations reçues de l'Etat pendant trois ans.

Le choix de tenir l'échéance du 1^{er} janvier 2016 pour bénéficier des avantages financiers explique la rapidité du projet de création qui a été conduit en moins d'un an. Les discussions sur l'opportunité d'un rapprochement ne se sont engagées que courant 2015 entre les deux maires. La réflexion sur l'adhésion à la commune nouvelle n'a pas été ouverte à d'autres communes. Les conseils municipaux ont validé la création en délibérant le 3 septembre 2015 pour Rouffigny et le 21 septembre 2015 pour Villedieu-les-Poêles. Un arrêté préfectoral portant création de la commune nouvelle a été pris le 16 octobre avec effet au 1^{er} janvier suivant. Les principes de fonctionnement de la commune nouvelle ainsi que les enjeux et objectifs de sa création ont été précisés dans la charte de la commune nouvelle validée dès 2015.

2 - Les instances

a - La composition du conseil municipal

En 2012, le conseil municipal de Villedieu-les-Poêles, issu de l'élection municipale de mars 2008, comprenait vingt-sept conseillers avec pour maire M. Daniel Macé. Lors de l'élection d'avril 2014, M. Lemaître, précédemment premier adjoint, a été élu maire.

La création de la commune nouvelle le 1^{er} janvier 2016 implique la mise en place d'un nouveau conseil municipal regroupant les membres des conseils municipaux des deux communes historiques. Comme le conseil municipal de Rouffigny comprenait onze conseillers, celui de la commune nouvelle en compte trente-huit. Ce nombre devra être réduit en 2020 à hauteur du nombre prévu pour une commune appartenant à la strate immédiatement supérieure à la commune nouvelle, soit vingt-neuf conseillers, si la population de Villedieu-les-Poêles-Rouffigny reste comprise entre 3 500 et 4 999 habitants.

Le 7 janvier 2016, M. Lemaître a été élu maire de la commune nouvelle.

² Article 13 de la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015.

b - Les communes déléguées

Conformément aux dispositions des articles L. 2113-10 et suivants du CGCT, deux communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales des deux communes historiques sont créées. Chaque commune déléguée dispose d'un maire délégué et d'une annexe de la mairie où sont établis les actes de l'état civil des habitants de la commune déléguée.

Les maires délégués sont normalement élus parmi le conseil municipal de la commune nouvelle. Mais, par dérogation à ce principe, les maires des communes historiques en fonction au moment de la création de la commune nouvelle deviennent de droit maires délégués jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal. M. Lemaître est ainsi à la fois maire de la commune nouvelle et maire délégué de la commune déléguée de Villedieu-les-Poêles. Le cumul des deux fonctions reste possible jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal.

Le maire délégué de Rouffigny remplit dans sa commune déléguée les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire. Il a reçu une délégation de fonction et de signature de la part du maire de la commune nouvelle le 18 janvier 2016 sur des domaines précis et limités.

Par délibération du 7 janvier 2016, le conseil municipal a décidé la création d'un conseil de la commune déléguée de Rouffigny et en a fixé la composition. Ce conseil comprend le maire délégué de Rouffigny et les dix anciens conseillers municipaux de Rouffigny. Le conseil communal vote des délibérations relatives aux équipements de proximité situés à Rouffigny, c'est-à-dire l'église, le cimetière, le terrain de tennis, la salle des fêtes et la mairie annexe.

c - Le fonctionnement des instances

Sur la période 2012 à 2016, le conseil municipal de Villedieu-les-Poêles, puis celui de la commune nouvelle, ont été réunis en moyenne 8,2 fois par an, dans le respect des dispositions relatives aux convocations, aux votes ou aux comptes rendus des séances.

De la même manière, après les élections du conseil municipal de 2014 et 2016, des règlements intérieurs ont été adoptés, qui traitent notamment du fonctionnement du conseil municipal, des commissions et du bureau des adjoints.

Outre les commissions légales, des commissions permanentes sont formées. Leur nombre et leur domaine de compétences restent très stables sur la période contrôlée.

Des indemnités sont octroyées au maire de la commune historique, puis de la commune nouvelle, à ses adjoints et aux conseillers municipaux titulaires d'une délégation, dans les limites prévues par la législation (voir les tableaux n° 1 et 2 en annexe n° 2).

3 - L'organisation des services

Les services municipaux de Villedieu-les-Poêles se structuraient autour de trois domaines majeurs, qui regroupaient l'essentiel des effectifs : les services techniques, les services administratifs et les services scolaires. A ces domaines s'ajoutaient cinq personnes qui étaient spécialisées chacune sur une mission spécifique : l'école de la dentelle, les sports, les droits de plage, le gardiennage de la mairie et la police municipale. Un directeur général des services, assisté d'une adjointe, encadrait l'ensemble des agents.

Les trois agents venant de Rouffigny ont été simplement ajoutés au schéma existant et placés au sein d'une nouvelle entité intitulée « mairie annexe de Rouffigny ».

Si le regroupement des deux communes n'a pas entraîné des mutualisations de services, il a permis en revanche d'effectuer un saut qualitatif en permettant aux habitants de Rouffigny de bénéficier désormais des moyens plus conséquents et plus structurés des services municipaux de Villedieu-les-Poêles.

A titre d'exemples, les projets d'investissements de la commune historique de Rouffigny sont suivis par les services techniques de la commune nouvelle. Au niveau des services administratifs, la commune nouvelle a réalisé l'informatisation du cimetière et de l'état civil de Rouffigny. Les habitants de Rouffigny peuvent également venir en mairie de la commune nouvelle tous les jours de la semaine du lundi au samedi. Une astreinte technique est réalisée sur le périmètre de la commune nouvelle tous les jours de la semaine. Enfin, la régie de la salle des fêtes de Rouffigny est tenue par la commune nouvelle.

En matière de gestion des ressources humaines, un règlement intérieur spécifique aux conditions d'exécution du travail au sein de la commune nouvelle a été voté par le conseil municipal le 3 juillet 2017. Ce document précise notamment les règles applicables à l'ensemble du personnel en matière de temps de travail, d'autorisations d'absence, de compte épargne temps ou d'hygiène et sécurité au travail.

C - L'adhésion à des groupements et l'intercommunalité

1 - Les syndicats

En matière d'informatique de gestion, la commune nouvelle adhère au syndicat mixte Manche Numérique. Cette adhésion lui permet, comme précédemment pour les anciennes communes, de bénéficier d'une offre de services mutualisée en matière d'outils de dématérialisation, de télétransmission ou de logiciel.

En revanche, la commune nouvelle adhère au syndicat départemental de l'eau de la Manche (SDeau 50) pour la compétence relative à la gestion durable de l'eau sur son territoire complet, et pour la production et la distribution d'eau sur le territoire de Rouffigny seulement. Cette différence de périmètre s'explique par l'organisation différente qui existait entre les deux communes historiques. Sur Villedieu-les-Poêles, la gestion de l'eau était réalisée en régie et comprenait deux agents avec une station de production et un réseau de distribution. A l'inverse, vu sa taille, Rouffigny avait choisi de se regrouper avec cinq autres communes pour créer le syndicat intercommunal à vocation unique d'alimentation en eau potable de la région de Villedieu sud (SIAEP de Villedieu sud), qui a transféré ses compétences au SDeau 50 à compter du 31 décembre 2016.

Face à cette situation, Villedieu-les-Poêles-Rouffigny étudiera en 2017 les évolutions envisageables pour assurer une gestion optimale à moyen terme. Une option serait de transférer la production et la distribution d'eau sur le territoire de Villedieu-les-Poêles au SDeau 50 pour disposer d'une organisation commune.

2 - La communauté de communes

a - *L'évolution de l'intercommunalité*

Les deux communes historiques ont toujours appartenu au même établissement public de coopération intercommunale (EPCI), dont le périmètre a évolué : en 1993, la communauté de communes du canton de Villedieu-les-Poêles fédérait neuf des dix communes du canton, soit une population de plus de 7 000 habitants. Depuis 2014, cette communauté comprend vingt-

neuf communes (vingt-sept depuis 2016) du nouveau canton de Villedieu-les-Poêles, soit presque 16 000 habitants.

En janvier 2017, Villedieu intercom est l'une des trois intercommunalités de la Manche qui n'a pas été modifiée.

b - La production du rapport annuel d'activité

L'article L. 5211-39 du CGCT indique que le président d'une communauté de communes adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement. Ce rapport doit faire l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique.

Si les rapports des années 2012 et 2013 ont bien été transmis par l'ancienne communauté de communes du canton de Villedieu-les-Poêles, la nouvelle communauté de communes de Villedieu intercom n'a pas établi les rapports des années 2014 et 2015. Le conseil municipal de Villedieu-les-Poêles, puis de la commune nouvelle, n'a donc pas pu délibérer sur ces documents.

Le président de Villedieu intercom explique ce manquement par les contraintes rencontrées sur cette période en précisant que la mise en place de la nouvelle communauté de communes était la priorité et qu'elle a mobilisé tous les services. Concernant l'année 2016, le document n'était pas encore parvenu à la commune au moment du contrôle.

c - Les transferts de compétences vers la communauté de communes

Depuis 2012, plusieurs changements sont venus renforcer le champ des compétences dévolues à la communauté de communes. L'évolution majeure s'est produite début 2014 avec la création de la nouvelle communauté de communes. A ce moment, le transfert opéré à destination de l'échelon communautaire a concerné, en particulier, la gestion des médiathèques et bibliothèque du territoire, la gestion d'un centre de loisirs sans hébergement (CLSH), et la gestion des accueils périscolaires. Cette bascule a eu des répercussions pour Villedieu en matière de transfert de biens et de personnel.

En effet, comme le prévoit l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. En conséquence, des procès-verbaux ont été établis entre la commune de Villedieu et la communauté de communes du canton de Villedieu-les-Poêles pour mettre à sa disposition au 31 décembre 2013 les locaux municipaux du CLSH, de la médiathèque, et des accueils périscolaires de l'école maternelle comme primaire. Suivant l'article L. 1321-2 du CGCT, la remise de ces biens, dont la commune de Villedieu est propriétaire et dont la valeur dépasse 1,6 M€, a eu lieu à titre gratuit. Toujours en conformité avec l'article L. 1321-2 du CGCT, la communauté de communes s'est substituée à la commune sur un emprunt bancaire (non cédé à l'EPCI) pour la part qui a servi au financement du CLSH. Enfin, à la différence des autres biens, les biens meubles de la médiathèque, dont son fonds documentaire, n'ont pas été mis à disposition mais donnés à titre gratuit à la communauté de communes. Leur valeur nette comptable dépasse 120 000 €

En matière de personnel, le changement d'affectation des neuf agents de la médiathèque et de l'activité périscolaire s'est effectué sous trois modalités, comme le prévoit l'article L. 5211-4-1 du CGCT. Trois agents qui remplissaient en totalité leur fonction dans les deux services concernés ont été transférés dans la communauté de communes. Pour les six agents qui

n'exerçaient leur fonction qu'en partie dans ces services, le choix leur a été proposé d'être transférés partiellement ou mis à disposition partiellement. Trois ont accepté un transfert et les trois autres ont été mis à disposition. Deux conventions ont alors été signées entre la commune et la communauté de communes.

Par la suite, les compétences exercées par Villedieu intercom ont évolué chaque année (voir la liste des compétences de la communauté de communes en annexe n° 3).

d - La mutualisation des services

Comme prévu par l'article L. 5211-39-1 du CGCT, le président de la communauté de communes a établi un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre sur la période de 2015 à 2020. Le document a été transmis au maire de Villedieu-les-Poêles-Rouffigny en février 2016, puis approuvé par le conseil municipal le 4 avril 2016, soit dans le délai prévu par le CGCT.

Si le projet apparaît ambitieux en prévoyant notamment la mise en place de services mutualisés couvrant les domaines de la commande publique, de l'expertise juridique et financière, de la communication et des ressources humaines, leur mise en œuvre est planifiée à compter de 2018. Jusqu'à présent, les réalisations sont très réduites, puisque la seule mutualisation active concerne le service d'instruction des actes d'urbanisme. En pratique, les communes qui le souhaitent peuvent faire appel aux compétences de services instructeurs gérés par des organismes supra communautaires, auxquels adhère la communauté de communes. Ainsi, Villedieu-les-Poêles-Rouffigny a choisi le syndicat mixte du pays de la baie du Mont-Saint-Michel.

D - Conclusion

En associant simplement deux communes pour une population totale inférieure à 5 000 habitants, la commune nouvelle de Villedieu-les-Poêles-Rouffigny apparaît comme une création modeste, notamment par rapport à l'ampleur d'autres projets conduits en région Normandie. Elle a été portée par les maires des deux communes historiques en vue de bénéficier d'un avantage sur le montant des prochaines dotations de fonctionnement versées par l'Etat.

En matière d'organisation, les dispositifs précédemment en place sur Villedieu-les-Poêles, qui fonctionnaient de façon satisfaisante, ont été appliqués à la commune nouvelle. La principale évolution concerne l'offre de service désormais proposée aux habitants de Rouffigny. La commune nouvelle apparaît ainsi comme une réponse possible pour permettre aux communes de très petite taille d'offrir à leur population des services variés et modernes nécessitant une maîtrise technique accrue.

III - LES FINANCES DE VILLEDIEU-LES-POÊLES-ROUFFIGNY

A - La qualité de l'information financière

1 - Le rapport sur les orientations budgétaires

Les rapports sur les orientations budgétaires (ROB) de l'exercice 2017 a été présenté au conseil municipal, conformément aux dispositions de l'article 107 de la n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

L'analyse a porté sur le rapport de l'exercice 2017 présenté le 6 mars 2017 au conseil municipal, soit dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget prévisionnel voté le

6 avril 2017. Ce document présenté sous forme d'un diaporama très abondamment illustré d'histogrammes, ne comporte pas l'ensemble des informations obligatoires que doit comprendre un ROB, conformément à l'article D. 2312-3 du CGCT³. Ainsi, les engagements pluriannuels, c'est-à-dire la vision financière de la commune au-delà de l'exercice 2017, ne sont pas mentionnés. Par ailleurs, les niveaux d'épargne brute, épargne nette et l'endettement à fin 2017 ne sont pas facilement identifiables.

La chambre rappelle donc à la commune l'obligation d'enrichir le contenu du rapport joint au débat d'orientations budgétaires, conformément aux dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

2 - La qualité des prévisions de dépenses et recettes

La sincérité des prévisions a été mesurée par le taux de consommation des crédits qui compare les autorisations budgétaires totales, soit le budget primitif augmenté des décisions modificatives, à l'exécution budgétaire totale du compte administratif sans les restes à réaliser.

La section d'investissement du budget principal fait apparaître des écarts importants dans l'exécution des dépenses puisqu'en 2012, 2013 et 2015, les taux n'ont atteint que 55 % environ. De plus, l'exécution des recettes d'investissement a affiché un taux faible de 20 % en 2013 et 2014 (voir le tableau n° 2 en annexe n° 4).

Ces résultats montrent que les prévisions ne sont pas fiables en investissement. En pratique, la commune rencontre des difficultés pour programmer les échéanciers de dépenses et recettes des opérations d'équipement de grande ampleur, telles que la rénovation de la salle de cinéma ou les travaux de la place de la République. D'une part, les travaux sont inscrits en totalité l'année du vote de l'opération avec des prévisions de recettes à même hauteur alors qu'ils sont souvent exécutés sur au moins deux exercices, en particulier pour pouvoir les programmer hors saison touristique. D'autre part, les subventions contribuant au financement des projets ne sont pas toutes notifiées dès le démarrage et sont perçues selon un calendrier différent. Par exemple, des subventions ont, selon l'ancien maire, parfois été versées en retard par rapport aux prévisions. Il s'ensuit un décalage entre les recettes et les dépenses de l'opération.

La chambre recommande donc à la commune de revoir ses méthodes de programmation des recettes et dépenses des projets pluriannuels de grande ampleur. Le recours au dispositif des autorisations de programme et crédits de paiement, qui est justement conçu pour les opérations d'investissement pluriannuelles, pourrait contribuer à améliorer la fiabilité des prévisions budgétaires.

3 - La qualité de l'information auprès des citoyens

Deux améliorations possibles quant au contenu et à la qualité de l'information financière auprès des citoyens ont été relevées au cours de l'instruction.

En ce qui concerne les associations subventionnées, les articles n° 1 et 2 du décret 2006-887 du 17 juillet 2006 prévoient qu'une personne morale de droit public doit publier le montant et la nature des avantages accordés sur un site d'information relié au réseau internet ou sur tout autre support numérique.

³ Cet article prévoit que le rapport comporte notamment des informations sur les orientations budgétaires envisagées par la commune et précise les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget de l'année en cours.

La commune publie sur son site internet l'ensemble des délibérations prises par le conseil municipal, parmi lesquelles figurent les délibérations annuelles d'attribution de subvention. A ce titre, la collectivité répond à l'obligation définie par le décret précité. Toutefois, l'accès à cette information apparaît peu intuitif pour un citoyen, puisqu'il faut la rechercher dans la rubrique sur la vie municipale au sein de la liste des délibérations du conseil municipal, qui est très riche.

De même, suivant l'article L. 2313-1 du CGCT, une commune doit mettre en ligne sur son site internet, lorsqu'il existe, la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles qui doit être jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.

La collectivité publie sur son site des bulletins municipaux, qui paraissent au rythme de trois par an depuis 2014 avec notamment une édition en mai, qui suit les délibérations relatives aux votes du compte administratif de l'exercice écoulé et du budget primitif de l'exercice en cours. Ces bulletins comprennent bien une présentation des enjeux budgétaires de l'exercice écoulé. Afin de répondre entièrement à l'objectif d'information du citoyen, la commune devrait veiller à ce que les bulletins municipaux publiés à la suite des votes du budget primitif et du compte administratif comprennent à la fois une information financière sur le budget primitif et sur le compte administratif, comme effectué en 2016.

4 - Les informations annexées au compte administratif

Les états annexés aux documents budgétaires, dont la liste est précisée à l'article R. 2313-3 du CGCT, sont fournis. Cependant, en matière d'engagements hors bilan, l'annexe B 1.7 relative aux concours attribués à des tiers en nature ou en subvention ne mentionne pas les avantages en nature alloués aux associations. Dans cette même annexe, en 2016, le total des subventions (138 189 €) ne correspond pas aux inscriptions portées au compte 6574 (150 708 €). La subvention du centre communal d'action sociale (CCAS) n'est pas précisée. D'autre part, cette annexe n'indique que les subventions de fonctionnement, alors que des subventions d'investissement ont été versées sur la période (par exemple : 3 000 € pour la société des courses en 2015).

Par ailleurs, le rapport de la concession de service public dont la commune est signataire pour l'exploitation du crématorium n'est pas joint au compte administratif comme le prévoit l'article R. 1411-8 du CGCT pour application du 7° de l'article L. 2313-1 du même code.

La commune devrait donc faire preuve d'une rigueur accrue pour s'assurer que les informations portées dans les annexes du compte administratif soient toujours cohérentes et exhaustives.

B - La fiabilité des comptes

1 - Le patrimoine : état et évolution

a - La tenue de l'inventaire

La comparaison entre l'inventaire et l'état de l'actif permet de s'assurer de la concordance des informations émanant de la collectivité et du comptable public. En effet, l'instruction budgétaire et comptable M14 dispose que « *la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient*

l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens ; le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan ».

Or la commune enregistre sur un logiciel ses achats annuels amortissables seulement depuis 2008. Les opérations antérieures sont uniquement présentes dans un registre manuel d'inventaire. La commune n'a donc pas de document d'inventaire informatisé permettant de connaître la valeur totale de son patrimoine. Ainsi, elle n'est pas non plus en mesure de comparer son inventaire avec l'état de l'actif du comptable. En réponse, elle a indiqué qu'elle doit mettre en œuvre les ressources nécessaires à la reprise de ces opérations antérieures.

La chambre rappelle donc à la commune la nécessité de tenir un inventaire répondant aux dispositions de l'instruction interministérielle du 27 mars 2015 et permettant de donner une image fidèle de son patrimoine, conformément au principe fixé par l'article 47-2 de la Constitution.

b - Les amortissements

Conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2-27° du CGCT, la commune de Villedieu-les-Poêles-Rouffigny est tenue d'amortir les biens inscrits à son patrimoine, parmi lesquels certains amortissements sont obligatoires comme précisé par l'article R. 2321-1 du CGCT.

Les taux applicables aux budgets de l'eau et de l'assainissement ont été fixés par une délibération de 1993 et ceux du budget principal par une délibération de 1995. Des modifications ont ensuite été décidées successivement en 2004 et 2015. Enfin, une nouvelle délibération a été votée en réponse à une alerte du comptable public le 23 mai 2017 afin de fixer à cinq ans les durées d'amortissement des subventions d'équipement versées alors que précédemment leur durée dépendait du statut juridique du bénéficiaire, soit dix ans pour un organisme public et cinq ans pour les personnes de droit privé.

Or, si les durées d'amortissement des subventions d'équipement versées ne doivent pas dépendre du statut juridique du bénéficiaire, elles doivent en revanche varier en fonction de la durée de vie du bien financé comme le précise le décret n° 2015-1846 du 29 décembre 2015 qui modifie l'article R. 2321-1 du CGCT. Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2016, les subventions d'équipement versées *« sont amorties sur une durée maximale de cinq ans lorsque la subvention finance des biens mobiliers, du matériel ou des études, de trente ans lorsque la subvention finance des biens immobiliers ou des installations, et de quarante ans lorsque la subvention finance des projets d'infrastructure d'intérêt national ; les aides à l'investissement des entreprises ne relevant d'aucune de ces catégories sont amorties sur une durée maximale de cinq ans ».*

En réponses aux observations provisoires de la chambre sur la nécessité d'actualiser à nouveau sa délibération relative aux amortissements en matière de subventions d'équipement versées pour adapter les durées retenues aux durées de vie des biens financés, conformément à l'article R. 2321-1 du CGCT, la commune a délibéré le 18 décembre 2017. Si cette délibération répond bien au besoin d'adapter les durées d'amortissements à celles des biens financés, les durées choisies ne sont pas toujours celles indiquées par l'article R. 2321 1, c'est-à-dire 20 ans au lieu de 30 ans pour les biens immobiliers ou installations, 30 ans au lieu de 40 ans pour les projets d'infrastructure d'intérêt national. Un ajustement de ces durées devrait donc être effectué.

2 - Le principe d'indépendance des exercices comptables

a - *Les charges et produits rattachés en section de fonctionnement*

L'instruction comptable M14 précise que « les communes de 3 500 habitants et plus rattachent à l'exercice concerné toutes les recettes et toutes les dépenses de fonctionnement qui ont donné lieu à service fait entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'exercice, et pour lesquelles les pièces justificatives correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises à l'issue de la journée complémentaire⁴ ».

La commune pratique bien le rattachement des charges et des produits, qui se traduit dans le budget par des montants assez faibles (par exemple, environ 2 % dans le budget 2016). Mais, la commune rattache les charges en retenant toutes les dépenses engagées et non payées à la fin de l'exercice budgétaire et non pas seulement celles qui ont donné lieu à service fait.

La chambre rappelle donc à la commune la nécessité de modifier sa méthode de rattachement des charges en ne retenant que celles qui ont donné lieu à service fait entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'exercice.

b - *Les restes à réaliser en section d'investissement*

Afin de suivre et exécuter le budget, la commune recourt à un logiciel financier et comptable. Toutes les commandes passées par la commune sont saisies dans le logiciel, qui permet donc de disposer d'une vision complète de la comptabilité d'engagement. La commune est ainsi en mesure d'identifier de façon satisfaisante, en fin d'année, les restes à réaliser en dépenses d'investissement. En matière de restes à réaliser sur les recettes d'investissement, les emprunts inscrits ont été vérifiés et ce contrôle n'appelle pas de commentaires.

3 - Les provisions

Le recours aux provisions est une technique comptable qui permet de constater une dépréciation ou un risque ou d'étaler une charge. Les provisions constituent une dépense obligatoire au sens de l'article L. 2321-2-29° du CGCT dans trois cas :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ;
- pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital, la provision au compte 1517 doit être constituée dès l'ouverture d'une procédure collective ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

Dans ce cadre, les contentieux de la collectivité ou les garanties d'emprunt ne justifient pas de provisionnement. En revanche, le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers peut faire l'objet de provisionnement, car la commune a dû enregistrer à différentes reprises des admissions en non-valeur. Leur montant annuel moyen dépasse même 5 300 €. Si la collectivité n'a pas réalisé de provision de 2012 à 2015, la situation a changé avec le budget primitif de 2017, puisqu'une provision de 32 492 € a été inscrite au budget principal.

⁴ Instruction budgétaire et comptable M14 tome 2 en version au 1^{er} janvier 2016.

C - L'analyse financière

Les données financières sont présentées dans des tableaux qui couvrent la période 2012 à 2016. Elles concernent la commune de Villedieu-les-Poêles sur la période 2012 à 2015 et la commune nouvelle de Villedieu-les-Poêles Rouffigny à partir de 2016.

Même si le périmètre géographique change en 2016, l'analyse sur la période complète reste pertinente. En effet, la part représentée par Rouffigny apparaît très faible par rapport à celle occupée par Villedieu-les-Poêles et ne bouleverse donc pas les ordres de grandeur des données. Ainsi, le cumul des budgets des deux communes figurant dans le tableau ci-dessous montre qu'en 2015, Rouffigny ne représente que 3 % ou moins de la section d'investissement (en recettes comme en dépenses) et 5 % ou moins de la section de fonctionnement. Sur l'encours de dette, la proportion se limite même à 1 %.

Tableau n° 1 : Evaluation du poids budgétaire relatif des deux communes en 2015

Exercice 2015 (en milliers d'euros)		Villedieu-les-Poêles	Rouffigny	Total	Part Villedieu-les-Poêles	Part Rouffigny
Section de fonctionnement	Recettes	3 800	180	3 980	95 %	5 %
	Dépenses	3 270	116	3 386	97 %	3 %
Section d'investissement	Recettes	1 949	31	1 980	98 %	2 %
	Dépenses	2 140	75	2 215	97 %	3 %
Encours de la dette		4 030	30	4 060	99 %	1 %

Source : fiches Alizé, DGCL

1 - Les budgets annexes

La commune compte trois budgets annexes : deux budgets pour les services publics industriels et commerciaux (SPIC) relatifs à l'eau et à l'assainissement, ainsi qu'un budget annexe gérant le lotissement dit « Le Cacquevel n° 2 » créé en 2014.

Les montants cumulés des recettes et des dépenses de ces budgets en section de fonctionnement comme en section d'investissement, indiqués ci-dessous, sont nettement inférieurs à ceux du budget principal (voir le tableau n° 1 en annexe n° 4 pour les données détaillées de chacun des budgets). Par ailleurs, les budgets annexes ne comportent pas de risques particuliers liés à la dette. Vu ces constats, l'analyse financière se concentre sur le budget principal, qui comprend l'essentiel des enjeux.

Tableau n° 2 : Cumul des budgets annexes en euros

Exercices		Villedieu-les-Poêles				Commune nouvelle
		2012	2013	2014	2015	
Fonctionnement (€)	Dépenses	547 912	533 236	585 254	581 454	547 425
	Recettes	860 827	814 850	782 026	876 606	917 815
Investissement (€)	Dépenses	553 945	562 026	311 384	272 424	272 394
	Recettes	993 779	152 420	325 216	37 815	113 313

Source : comptes administratifs de Villedieu-les-Poêles Rouffigny et Villedieu-les-Poêles

2 - L'équilibre général du budget principal

Globalement, le compte administratif du budget principal de la commune s'établit en 2016 à 3,3 M€ de dépenses et 4,3 M€ de recettes. Plus précisément, le tableau ci-dessous, réalisé à partir des comptes de gestion des exercices 2012 à 2016, montre que l'excédent brut de fonctionnement s'élève à plus de 25 % des produits de gestion sur la période, ce qui contribue à assurer à la commune une situation favorable pour le financement de ses investissements.

Les dépenses et les recettes de fonctionnement sont marquées par une relative stabilité. Ainsi, alors que les recettes sont quasiment égales en 2016 à celles de 2012, les charges de gestion n'augmentent que de 3 % entre 2012 et 2016. Seuls les remboursements en capital et en intérêt des dettes contractées, dont les pics ont été atteints en 2014, viennent nuancer ce constat rassurant en réduisant significativement la capacité d'autofinancement nette et en générant un résultat financier déficitaire.

Tableau n° 3 : Equilibre général des comptes de la commune

en €	Villedieu-les-Poêles				Commune nouvelle 2016	Variation	
	2012	2013	2014	2015		Totale	Annuelle
+ Produits de gestion	3 974 012	4 122 149	3 832 010	3 640 796	3 990 868	0 %	0,1 %
- Charges de gestion	2 865 703	2 916 696	2 795 828	2 796 427	2 948 072	3 %	0,7 %
= Excédent brut de fonctionnement	1 108 309	1 205 453	1 036 182	844 369	1 042 795	-6 %	-1,5 %
<i>en % des produits de gestion</i>	28 %	29 %	27 %	23 %	26 %	-6 %	-1,6 %
+/- Résultat financier (réel seulement)	-128 080	-144 088	-146 754	-138 268	-124 352	-3 %	-0,7 %
+/- Solde des opérations d'aménagements	0	0	0	-11	0		
+/- Autres produits et charges excep. réels	16 961	12 581	-59 399	19 356	24 025	42 %	9,1 %
= CAF brute	997 189	1 073 947	830 029	725 445	942 469	-5 %	-1,4 %
- Annuité en capital de la dette	254 293	310 937	528 623	313 394	339 210	33 %	7,5 %
= CAF nette ou disponible	742 896	763 009	301 406	412 051	603 258	-19 %	-5,1 %

Source : comptes de gestion

Les dépenses d'équipement dépassent 7,9 M€ en cumul de 2012 à 2016. Leur financement a été couvert à 78 % par des financements propres, et le solde par des emprunts. Le tableau ci-dessous indique que les années 2013 et 2014 ont concentré 4,2 M€ de dépenses d'équipements, creusant le besoin de financement de façon importante en 2014, qu'un emprunt de 1,6 M€ a comblé. Avec les autres emprunts contractés durant la période, le montant cumulé des nouveaux emprunts approche 3,2 M€. Ainsi, un accroissement du fonds de roulement d'environ 1 M€ est constaté entre 2012 et 2016.

Tableau n° 4 : Constitution du fonds de roulement

en €	Villedieu-les-Poêles				Commune nouvelle	Cumul de 2012 à 2016
	2012	2013	2014	2015	2016	
CAF nette ou disponible	742 896	763 009	301 406	412 051	603 258	2 822 620
+ Recettes d'inv. hors emprunt	795 096	372 759	933 019	830 305	451 864	3 383 043
= Financement propre disponible	1 537 992	1 135 768	1 234 425	1 242 356	1 055 123	6 205 663
- Dépenses d'équipement	1 484 467	1 636 261	2 640 602	871 500	1 339 811	7 972 641
- Subventions d'équipement	3 097	76 601	24 560	1 000	13 227	118 485
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	29 521	0	29 521
- Charges à répartir	0	0	0	92 787	0	92 787
+/- Variation autres dettes et cautionnements	114 482	353	365	406	-350	115 257
= Besoin/capacité de financement propre	-64 054	-577 448	-1 431 103	247 142	-297 566	-2 123 028
+/- Solde opérations cte tiers	0	-356	0	0	0	-356
- Reprise sur excédents capitalisés	0	39 406	0	0	0	39 406
= Besoin/capacité de financement	-64 054	-617 210	-1 431 103	247 142	-297 566	-2 162 790
+ Nouveaux emprunts de l'année	1 000 000	0	1 600 000	92 103	500 000	3 192 103
= Variation du fonds de roulement	935 946	-617 210	168 897	339 245	202 434	1 029 313

Source : comptes de gestion

3 - La section de fonctionnement

a - *Les dépenses de fonctionnement*

Dans un contexte où des transferts vers l'échelon intercommunal ont été décidés en particulier en 2014 et qu'à l'inverse les charges de Rouffigny ne sont prise en compte qu'en 2016 (date de la fusion), les dépenses de fonctionnement sont stables sur la période avec une augmentation annuelle moyenne inférieure à 1 % de 2012 à 2016, en raison notamment de la maîtrise des dépenses de personnel (3,1 M€ en 2016, voir le tableau n° 3 en annexe n° 4). L'évolution des effectifs et de la masse salariale est détaillée dans la partie sur les ressources humaines.

Les dépenses à caractère général constituent 31 % des dépenses de fonctionnement et restent quasiment stable sur la période avec une moyenne annuelle de 920 000 €

Les subventions connaissent une baisse de l'ordre de 100 000 € à compter de 2014. Près de la moitié des 150 000 € accordés aux associations en 2016 a été destinée à l'association de Villedieu culture art et tradition. Des conventions d'objectifs et de moyens ont été conclues lorsque les montants des subventions étaient supérieurs à 23 000 €

Les autres charges de gestion courante, qui incluent notamment les indemnités des élus et les contributions obligatoires, atteignent 7 % du total des dépenses et augmentent de 59 000 € environ, soit 7 % en moyenne annuelle sur la période. Cette augmentation importante s'explique principalement par la hausse des indemnités et cotisations des élus qui approche 40 000 €, avec notamment une progression en 2016 à la suite de la création de la commune nouvelle (voir les tableaux en annexe n° 2).

Les charges d'intérêt, quant à elles, font l'objet d'un développement dans la partie relative à la dette.

b - Les recettes de fonctionnement

Si le total des recettes de fonctionnement est en diminution, les produits de gestion sont stables sur la période, avec néanmoins des écarts importants en fonction des cinq postes de recettes identifiés (voir le tableau n° 4 en annexe n° 4).

Les ressources fiscales propres nettes des restitutions diminuent globalement de 28 % sur la période, la communauté de communes ayant adopté une fiscalité unique en 2016, ce qui prive la commune de la perception de la fiscalité professionnelle.

Toutefois, ce retrait est compensé par l'attribution de compensation versée par la communauté de communes qui vient renforcer le montant de la fiscalité reversée.

Les ressources d'exploitation, composées des ventes, produits du domaine et des autres produits de gestion courante, augmentent de 7 % sur la période, passant de 0,31 à 0,33 M€ Plus du tiers du total est constitué de loyers locatifs (voir le tableau n° 5 en annexe n° 4).

Les ressources institutionnelles baissent très légèrement sur la période (voir le tableau n° 6 en annexe n° 4). Elles se répartissent entre la dotation globale de fonctionnement (DGF) d'une part et les participations et compensations d'autre part. La DGF, qui s'élève à 1,16 M€ en 2012, subit une baisse annuelle de 3 puis 7 % en 2014 et 2015, puis enregistre une hausse en 2016. En effet, dans le cadre des mesures financières incitant à la création des communes nouvelles, la somme des DGF des deux communes historiques, qui s'établissait à 1,11 M€ en 2015, évolue vers une DGF « fusionnée » de 1,17 M€ en 2016, soit une augmentation de 5 %. Les compensations relatives aux taxes d'habitation, foncières et professionnelles demeurent marginales (0,27 M€ en 2016).

4 - La section d'investissement

De 2012 à 2016, les dépenses d'équipement ont été réalisées au rythme soutenu de 1,6 M€ de moyenne annuelle, soit 7,9 M€ au total. Le financement de ces investissements a été assuré par la capacité d'autofinancement dégagée par la collectivité, par des emprunts et, enfin, par d'autres recettes d'investissement telles que l'obtention de subventions, les produits de cessions ou le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Ces autres recettes se sont élevées à 3,38 M€ sur la période, soit 42 % des investissements (voir le tableau n° 7 en annexe n° 4).

En ce qui concerne la nature de ces investissements, un quart du total a été consacré à la salle de cinéma communale, un autre quart aux aménagements de la place de la République, 12 % à la voirie et 8 % à l'école primaire. En 2017, le cinéma devient un bien de la communauté de communes en raison du transfert de compétence décidé.

L'exécution du projet le plus onéreux, la salle de cinéma, s'est étalée sur plusieurs exercices. La commune a engagé la totalité des lots des marchés relatifs à la salle de cinéma en 2013. Les dépenses correspondantes ont été payées principalement en 2014 alors que la perception des recettes du FCTVA et des subventions a été décalée, notamment sur l'année 2015. Ces distorsions ont nécessité la signature d'un emprunt de 1,6 M€ en 2014 pour couvrir le besoin de financement et la trésorerie. Mais, en 2016, la situation est stabilisée avec l'obtention des recettes qui étaient attendues.

5 - La fiscalité

La commune bénéficie de bases dynamiques pour la taxe foncière et la taxe d'habitation. Elles augmentent de 13 % sur la période pour la taxe d'habitation et de 8 % pour la taxe foncière (voir le tableau n° 8 en annexe n° 4).

Les taux votés par la commune durant la période sont d'abord stables, puis ont connu une baisse en 2014 dans le contexte des transferts de compétence vers l'intercommunalité, les situant alors tous à un niveau inférieur à la moyenne nationale des communes de 3 500 à 5 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (voir le tableau n° 9 en annexe n° 4). Le taux moyen de fiscalité directe de Villedieu-les-Poêles est en baisse de 3 points de 2012 à 2015, allégeant son coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de 96 à 82 % sur la même période. Cette baisse s'inscrit dans un contexte local où les autres communes du canton ont majoritairement des taux de fiscalité plus bas que Villedieu-les-Poêles, ce qui contribue à créer une pression en termes de concurrence fiscale à l'encontre de Villedieu-les-Poêles, puis de la commune nouvelle.

Les effets contraires de la hausse des bases et de la diminution des taux font que les impôts locaux perçus par Villedieu-les-Poêles sont en diminution de 2 % entre 2012 et 2015. Ils chutent à 1,23 M€ pour la commune nouvelle en 2016, car la perte induite par le transfert de la fiscalité professionnelle à la communauté de communes est supérieur à l'apport de la fiscalité des ménages provenant de Rouffigny (voir le tableau n° 10 en annexe n° 4).

En revanche, la fiscalité reversée est en forte augmentation sur la période en raison du versement de l'attribution de compensation en 2016. En conséquence, si le montant des impôts locaux net des reversements diminue de 1,61 à 1,60 M€ de 2012 à 2015, il augmente de 11 % en 2016 pour atteindre 1,77 M€.

Les recettes fiscales totales nettes des reversements sont en augmentation de 5 % entre 2012 et 2016 pour atteindre 1,95 M€ alors qu'elles diminuaient de 6 % entre 2012 et 2015.

6 - La dette de la commune

a - *La structure de la dette*

L'encours de dette de la commune nouvelle correspond quasiment à celui de la commune historique de Villedieu-les-Poêles, car Rouffigny n'avait pratiquement pas d'emprunts. En intégrant les budgets annexes, l'encours total de la dette diminue de 5,5 M€ à 5,2 M€, soit 5 %.

En 2016, la dette du budget principal est constituée de 14 produits qui sont tous classés en catégorie A-1 sur la charte dite Gissler. La dette du budget de l'eau est constituée de sept produits. Le budget de l'assainissement comporte cinq emprunts bancaires et six opérations de prêts auprès de l'agence de l'eau. Tous ces emprunts ont été négociés à taux fixe.

b - *La politique de gestion de la dette*

La collectivité gère sa dette de façon active en vue de l'optimiser quand les évolutions du marché bancaire le permettent. Ainsi, en juillet 2015, un emprunt contracté en 2007 à un taux d'environ 4,43 % a pu être refinancé par un nouvel emprunt à taux fixe d'environ 1,87 % souscrit sur une durée de 12 ans et pour un montant de 819 000 €.

Cette renégociation a offert à la commune un gain de plus de 32 000 € en y intégrant les indemnités financières de remboursement anticipé de plus de 92 000 €. Cette décision a notamment contribué aux diminutions conjointes du taux d'intérêt apparent, qui est passé de 5,7 % en 2015 à 2,9 % en 2016, et des charges d'intérêts, qui sont passées de 231 062 à 124 352 € de 2015 à 2016.

c - Le poids de la dette et la capacité de désendettement

La capacité de désendettement montre un niveau d'endettement maîtrisé sur l'ensemble de la période examinée. En effet, le rapport de la dette du budget principal sur la CAF brute indique des valeurs de 3,8 puis 3,2 années en 2012 et 2013 pour ensuite grimper à 5,1 et 5,6 en 2014 et 2015 sous l'effet des nouveaux emprunts souscrits. Ce rapport diminue enfin à 4,5 années en 2016 grâce à l'amélioration de la CAF.

La mise à disposition du cinéma communal au profit de la communauté de communes, intervenue le 1^{er} juillet 2017 dans le cadre de l'évolution des compétences intercommunales, implique le transfert de l'emprunt lié à cet investissement souscrit en décembre 2013 pour un montant initial de 900 000 € et dont l'encours dépasse 700 000 €. Le poids de la dette devrait donc s'alléger de façon importante en 2017 avec un capital restant dû qui devrait s'établir autour de 3,4 M€ fin 2017, soit une capacité de désendettement de 3,8 années en 2017, puis 3,5 en 2018⁵.

D - Conclusion

La fiabilité des comptes consiste à produire des comptes fidèles et lisibles en vue d'apporter une information fiable et pertinente. Or les contrôles effectués ont révélé plusieurs manques en la matière. La communauté de communes devrait donc engager un plan d'action pour remédier aux lacunes identifiées, en ciblant en priorité les sujets présentant le plus d'enjeu.

En premier lieu, le contenu du rapport joint au débat d'orientations budgétaires devrait être enrichi pour conforter la procédure d'adoption des prochains budgets. Ensuite, en vue d'améliorer la qualité des prévisions budgétaires en section d'investissement, il faudrait revoir les méthodes de programmation des recettes et dépenses des projets pluriannuels de grande ampleur. La collectivité doit aussi tenir un inventaire précis et exhaustif qui permette un contrôle croisé des informations avec l'état de l'actif du comptable. Enfin, des évolutions sont attendues sur les durées appliquées aux amortissements des subventions d'équipements versées et sur le périmètre des rattachements de charges.

Cependant, ces recommandations n'altèrent pas le constat d'une situation financière saine, tant pour la commune historique que pour la commune nouvelle. Ainsi, l'excédent brut de fonctionnement s'élève toujours à plus de 25 % des produits de gestion sur la période, à la faveur d'une bonne maîtrise des charges de gestion.

Toutefois, le maintien de la DGF à une durée limitée à trois ans et les transferts de biens et de personnels décidés en 2017 vers la communauté de communes vont modifier l'équilibre des charges et produits. La collectivité devra donc demeurer vigilante dans les années à venir pour s'assurer que les charges de gestion ne progressent pas à un rythme trop supérieur à celui des produits de gestion, et maintenir un niveau d'endettement raisonnable.

⁵ Pour une hypothèse de CAF brute à 900 000 € fin décembre 2017 et 2018.

IV - LES RESSOURCES HUMAINES

A - La cellule des ressources humaines

Dans l'organisation de la collectivité, le service des ressources humaines, ou cellule, repose sur une unique personne travaillant dans le bâtiment de la mairie. C'est ce service qui liquide la paye des agents et assure leur gestion au quotidien. Le service administratif, également situé à la mairie, bénéficie d'une proximité géographique avec le service des ressources humaines, qui peut ainsi facilement collecter les informations utiles à la gestion des personnels administratifs. En revanche, comme le service technique est distant de 1,5 km de la mairie, son directeur doit gérer les plannings, les horaires, les congés des personnels du service, sans possibilité de retour direct de l'information auprès de la cellule ressources humaines.

B - Les effectifs

1 - Le suivi des effectifs

a - L'annexe de l'état du personnel du compte administratif

L'article R. 2313-3-7 du CGCT précise que l'état du personnel, qui comptabilise le personnel de la commune en ETPT⁶, doit être annexé au budget et au compte administratif. En 2015, la commune n'a pas rempli cette annexe et, pour les autres exercices, si les informations sont renseignées, elles ne concordent pas avec les effectifs relevés lors de l'instruction. Ces différences affectent les effectifs budgétaires comme le nombre de postes pourvus. Ce sont donc les effectifs cumulés, c'est-à-dire financés sur les différents budgets⁷, et retraités par la chambre lors de l'instruction qui servent à l'analyse.

b - Le bilan social ou le rapport sur l'état de la collectivité

La loi et la réglementation⁸ prévoient que l'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans un bilan social détaillant les moyens budgétaires et en personnel dont elle dispose. La liste des indicateurs contenus dans ce rapport est définie par arrêté⁹. Entre 2012 et 2015, le bilan social n'a été publié qu'en 2013. Le maire actuel explique l'absence de publication du bilan social en 2015 par la difficulté à assurer toutes les missions en matière de ressources humaines avec une seule personne dans le contexte de création de la commune nouvelle. Il n'y a donc eu aucun débat depuis 2013 sur le contenu du bilan social.

La chambre rappelle donc à la commune l'obligation de produire au moins tous les deux ans un bilan social, conformément aux dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée et du décret n° 97-443 du 25 avril 1997. En réponse, le maire actuel précise qu'un bilan social devrait être réalisé en 2018.

⁶ ETPT pour équivalent temps plein travaillé ; cette notion est utilisée pour présenter les effectifs depuis le 1^{er} janvier 2013 dans les annexes IV-C1 du compte administratif.

⁷ Budget principal, budget eau et budget assainissement.

⁸ L'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et le décret n° 97-443 du 25 avril 1997 relatif au rapport pris en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53.

⁹ En 2015, c'est l'arrêté du 28 septembre 2015 qui a fixé la liste des indicateurs contenus dans le rapport sur l'état de la collectivité.

c - La fiabilité du tableau des effectifs

La chambre a effectué une comparaison entre les effectifs budgétaires, soit tous les postes créés et autorisés par le conseil municipal, et les effectifs pourvus. Les postes budgétaires ont augmenté sur la période de 19 % passant de 86 à 102,3 emplois budgétaires permanents. Mais, dans le même temps, les postes pourvus ont diminué de 16 % aggravant ainsi l'écart entre les postes budgétés et pourvus (de 34 à 58,8 sur la période, voir le tableau n° 1 en annexe n° 5).

Par ailleurs, la commune n'inscrivait pas dans le budget primitif le financement de tous les postes budgétaires prévus, ce qui aurait pratiquement doublé la masse salariale, mais uniquement les crédits permettant d'assurer le financement des postes pourvus. Ce constat montre que la commune ne prévoyait pas de recruter des personnels à hauteur des postes budgétés et que leur nombre aurait dû être réduit. Questionnée sur ce point, elle a justifié l'absence de suppression de postes prévus au tableau des effectifs en vue de disposer d'une facilité de gestion en matière de recrutement ou de promotion d'agents.

Sans méconnaître l'intérêt d'une telle formule, celle-ci revient à détourner l'esprit des autorisations d'emplois budgétaires. La commune a d'ailleurs été capable d'agir très rapidement pour corriger la situation, puisque le conseil municipal a décidé le 3 juillet 2017 de réduire le tableau des effectifs de 30 postes.

2 - Les effectifs par filière et par catégorie

Les effectifs pourvus sur emplois budgétaires diminuent de 52 à 43,5 ETPT entre 2012 et 2016 en lien avec la baisse du nombre d'agents de la catégorie C. Même si les effectifs des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI/CAE) augmentent dans le même temps, la réduction des effectifs totaux reste significative en approchant 7 ETPT. La commune a donc conduit une politique de maîtrise de ses effectifs, qui se répartissent en sept filières. Parmi elles, en 2016, la filière technique représente 62 % des effectifs et la filière administrative, 23 % des agents.

3 - L'obligation d'emploi des personnes en situation de handicap

Les employeurs publics occupant au moins vingt agents à temps plein sont tenus d'employer des personnes en situation de handicap dans la proportion de 6 % de l'effectif total aux termes des articles L. 323-2 et L. 5112-2 du code du travail. La chambre a constaté le respect de l'obligation avec l'emploi de trois personnes en situation de handicap à temps plein.

C - La durée du temps de travail

1 - Le protocole d'accord sur le temps de travail

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-43 du 26 janvier 1984 et le décret n° 2004-1307 du 26 novembre 2004 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique de l'Etat fixent le temps de travail dans les collectivités territoriales à 1 607 heures.

Pour la mise en œuvre du décret, la commune se réfère à un protocole d'accord du 1^{er} janvier 2002 modifié applicable du 1^{er} janvier 2009, qui mentionne une durée annuelle temps de travail de 1 607 heures. Toutefois, la commune ne dispose pas d'un outil automatisé pour mesurer le temps de travail qui repose donc sur des états déclaratifs des agents.

Les congés annuels respectent la législation en vigueur, et les autorisations d'absence exceptionnelles sont recensées dans un arrêté n° 2012-278.

2 - Les heures supplémentaires

Les décrets n° 2002-60 du 14 janvier 2002 et n° 2002-598 du 25 avril 2002 précisent la définition des heures supplémentaires. La délibération transposant ces mesures pour Villedieu-les-Poêles a été prise le 1^{er} juillet 2010 et couvre toutes les filières. Toutefois, elle ne fixe pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires. Une mise à jour serait donc utile.

Comme la commune ne dispose pas d'un outil automatisé pour enregistrer le temps de travail, ce sont les déclarations mensuelles des agents signées de leurs supérieurs hiérarchiques qui en attestent. Or, l'article 2 du décret n° 2002-60 prévoit que « *le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires [...] est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies* ». En particulier, cette disposition ne peut pas être remplacée par un décompte déclaratif pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est supérieur ou égal à dix.

La chambre rappelle donc à la commune l'obligation de mettre en place un système de contrôle automatisé du temps de travail afin de pouvoir verser aux agents des heures supplémentaires, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2002-60. En réponse à cette obligation, la commune indique qu'elle étudie actuellement la mise en place d'un dispositif d'accès aux locaux pour chaque agent permettant de comptabiliser les heures d'entrées et de sortie du personnel.

En 2015, 811 heures supplémentaires ont été payées représentant un montant de 13 897 euros. Ce sont 25 agents qui en ont bénéficié, et parmi eux, un seul agent, qui appartient à la filière police, a cumulé 57 % de la somme pour 54 % du nombre d'heures. Il a donc réalisé en moyenne plus de 36 IHTS par mois en 2015.

Des délibérations du conseil municipal de 2010 et 2015 prévoient le versement d'heures supplémentaires pour les agents de police municipal et l'arrêté n° 2015-067 du maire attribue des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) à cet agent « *exceptionnellement dans la limite maximale* ». Or l'article 6 du décret n° 2002-60 indique que « *le nombre des heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le présent décret ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures* », tout en prévoyant des dérogations limitées et à titre exceptionnel.

En raison du niveau du dépassement du contingent mensuel et de son caractère répété dans le temps, la situation de l'agent ne répond pas aux cas dérogatoires prévus. La chambre rappelle donc à la commune l'obligation de respecter dans la filière police les règles applicables en matière d'heures supplémentaires, conformément à l'article 6 du décret n° 2002-60.

Questionnée sur le temps de travail de l'agent, la commune indique étudier différentes solutions telles que l'aménagement de l'emploi du temps de l'intéressé ou le renforcement des effectifs par un agent supplémentaire.

3 - Les astreintes

Une période d'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration.

Les modalités de recours aux astreintes ont été définies en 2006. Mais, en pratique, ce type d'indemnité n'est quasiment pas utilisée par la commune. Cependant, elle permettrait d'offrir un choix plus large dans les modalités de mise en œuvre du régime indemnitaire.

D - La masse salariale et le régime indemnitaire

1 - L'évolution de la masse salariale

Les charges totales de personnel nettes des remboursements de mises à disposition représentent 40 % des produits de gestion en 2016, c'est à dire un niveau qui n'est pas surprenant pour une commune, et augmentent de 1,51 M€ en 2012 à 1,58 M€ en 2016, soit 5 % (voir le tableau n° 2 en annexe n° 5). La masse salariale cumulée du budget principal et des budgets annexes évolue de 1,6 à 1,8 M€, soit 10 % sur la période.

Cette évolution ne correspond pas à une hausse des effectifs, qui diminuent au contraire. Elle s'explique notamment par :

- le glissement vieillesse technicité qui maintient le montant de la rémunération principale en 2016 à celui de 2012 alors qu'une réduction de 8,5 ETPT est constatée ;
- le régime indemnitaire voté par le conseil municipal qui augmente de 10 % sur la période ;
- des contrats d'insertion qui ont été signés pour un montant total d'environ 686 000 € sur cinq ans et dont le coût annuel augmente de 27 % sur la période ;
- au titre des facteurs exogènes, les charges sociales qui ont progressé de 8 % de 2012 à 2016.

2 - Le régime indemnitaire

a - La délibération cadre des indemnités par filière

Le régime indemnitaire de Villedieu-les-Poêles-Rouffigny est encadré par une délibération du 30 mars 2015, actualisant celle du 1^{er} juillet 2010. En 2016, le montant des primes indemnitaires s'est élevé à 147 222 € et bénéficie à toutes les filières des effectifs communaux, sachant que 27 % de ce montant rétribue la prime de fin d'année, 34 % l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et 17 % l'indemnité d'exercice des missions de préfecture (IEMP).

b - La prime de fin d'année

Une prime de fin d'année est versée annuellement aux agents de la commune sur la paye de novembre. Son montant s'élève à 25 263 euros en 2012 et 27 213 euros en 2015. Elle est fondée sur l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui prévoit que « *par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement* ».

Ce régime aurait néanmoins dû être adopté par délibération du conseil municipal avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984. Il n'a fait l'objet d'une délibération que le 24 octobre 1991, sans indication des modalités d'actualisation, ni visa d'une délibération éventuelle antérieure.

E - Le déroulement de la carrière

1 - Les entretiens professionnels

Le décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 fixe les modalités d'application de l'article 76 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, qui prévoit notamment que l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct et qui donne lieu à la rédaction d'un compte-rendu contradictoire.

Villedieu-les-Poêles a bien conduit des campagnes d'entretiens professionnels, mais sans les accompagner de guides pratiques ni pour les évaluateurs, par exemple pour la conduite de l'entretien et la saisie des informations, ni pour les évalués, par exemple pour les enjeux de l'entretien.

Les entretiens professionnels annuels font l'objet d'un document rédigé et contradictoire, se conformant à une maquette approuvée par le comité technique paritaire du 1^{er} juillet 2015. Le service des ressources humaines se charge de les enregistrer dans un tableau de bord qui établit un bilan des besoins de formation, et y joint l'avis du DGS, de l' élu en charge des ressources humaines, et du maire afin de formaliser et mettre en œuvre l'évolution de la carrière de l'agent.

Mais au final, comme des critères objectifs d'appréciation de la manière de servir de l'agent n'ont pas été définis précisément en amont, l'entretien professionnel n'a pas été véritablement utilisé afin de moduler par exemple les coefficients liés à certaines primes indemnitaires. Sur la période examinée, la collectivité s'est donc privée d'un levier de management permettant de mieux individualiser le parcours de chaque agent.

2 - Les avancements

a - *Avancement d'échelon*

L'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifié par l'article 148 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 précise les modalités d'avancement d'échelon. Jusqu'à fin 2015, l'avancement était fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle, sachant que l'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit et que l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie. A compter du 1^{er} janvier 2016, l'avancement d'échelon est accordé de plein droit et a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur. Il est fonction de l'ancienneté. Toutefois, lorsque les statuts particuliers le prévoient et selon des modalités de contingentement définies par décret en Conseil d'Etat, il peut être également fonction de la valeur professionnelle. L'avancement à la durée minimale n'a donc pas un caractère systématique et doit être justifié par la valeur professionnelle de l'agent.

Les propositions d'avancement d'échelon, qui sont transmises par la commune au centre de gestion de la fonction publique de la Manche, ont été suivies par des avis favorables de la commission administrative paritaire. En 2015 sur une liste de 20 agents, 17 agents ont été

avancés à l'échelon supérieur au délai minimal et 2 au délai maximal. En 2016, 17 agents sont proposés au délai minimal et un au délai maximal.

Ces dernières années, Villedieu-les-Poêles-Rouffigny n'a donc presque pas utilisé l'option des avancements à une durée intermédiaire ou maximale en considérant que la quasi-totalité de ses agents devait bénéficier de l'avancement le plus rapide au regard de leur valeur professionnelle.

b - Avancement de grade

Les avancements de grade sont prévus par l'article 49 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifié par l'article 35 de la loi n°2007-209 du 19 février 2007, sachant que l'avancement de grade constitue un changement de grade à l'intérieur d'un même cadre d'emplois.

Le comité technique paritaire du 3 mai 2016 a émis un avis favorable à un taux de promotion d'avancement de grade de 100 % par cadre d'emploi pour toutes les filières pour la commune nouvelle, reconduisant l'avis émis le 12 mars 2007 sur la même base par la commune historique, qui a ensuite été voté par l'assemblée délibérante. Cette situation se traduit par l'avancement de grade de tous les agents dès l'année où ils peuvent être promus. Neuf agents en ont été bénéficiaires de 2013 à 2016.

L'application d'un taux d'avancement de grade de 100 % n'est pas une obligation pour la commune, qui pourrait fixer une échelle de taux plus ouverte. Par cette pratique, Villedieu-les-Poêles-Rouffigny se prive d'un levier de management sur la gestion des carrières de ses agents. Par ailleurs, il faut souligner que les avancements de grade ont des répercussions sur le tableau des effectifs, qui doit donc être suivi de façon rigoureuse, et ceci particulièrement à l'avenir, puisque les fortes marges de manœuvre dont disposait la commune avec un tableau des effectifs bien supérieur aux emplois pourvus ont été corrigées en juillet 2017.

F - Conclusion

La commune a conduit une politique de maîtrise de ses effectifs qui diminuent de 2012 à 2016, sachant que les personnels de Rouffigny ont été intégrés mais que le périmètre des compétences transférées à l'intercommunalité a augmenté. Toutefois, cette politique connaît des lacunes en matière de suivi car aucun bilan social n'a été publié depuis 2013.

Si la réduction du temps de travail a fait l'objet d'un protocole d'application au sein de la collectivité, la situation pour la filière police doit être revue afin de se conformer aux textes en vigueur sur la durée de travail. Egalement, un système automatisé de mesure du temps de travail doit être installé à la mairie pour le paiement des heures supplémentaires.

En matière de gestion des carrières des agents, les modalités d'avancement en lien avec les entretiens d'évaluation n'ont intégré que peu de mécanismes de modulation en fonction de la manière de servir des agents. La collectivité s'est donc privée d'un levier de management permettant d'individualiser le parcours de chaque personne.

Cependant, ces constats sont désormais à moduler avec l'application à compter de 2016 d'un nouveau cadre national sur la modernisation des parcours professionnel, carrières et rémunérations (PPCR), qui prévoit notamment, outre le transfert de primes en points d'indices, une durée unique d'avancement d'échelon. Ce seront désormais d'autres dispositifs indemnitaires, la formation ou la reconnaissance des compétences des agents par de nouvelles responsabilités confiées qui seront actionnés, afin de participer à leur motivation.

V - L'ENQUETE SUR LA COMPETENCE EN MATIERE SCOLAIRE

La Cour des comptes s'est associée aux chambres régionales et territoriales des comptes pour conduire une enquête portant sur l'exercice par les communes de leurs compétences scolaires et périscolaires.

Le périmètre de l'enquête couvre les écoles maternelles et élémentaires publiques et privées sous contrat. Son champ inclut également l'exercice des compétences facultatives de restauration scolaire et de transport scolaire. L'objectif est d'analyser le développement des compétences scolaires et périscolaires des collectivités sous l'angle de l'impact budgétaire, mais aussi au regard de l'organisation et de la gestion mises en place pour exercer ces compétences.

A - L'offre scolaire sur le territoire

1 - La répartition des compétences entre la commune et l'intercommunalité

Le champ des compétences couvert par l'enquête a fait l'objet en 2014 d'un partage entre la commune et la communauté de communes de Villedieu intercom. Cette dernière prend en charge le projet éducatif, social et local (PESL), la création, la gestion et l'entretien des accueils périscolaires, dont les nouveaux temps d'activités périscolaires (TAP), et enfin, le transport scolaire des élèves fréquentant les écoles maternelles, primaires et les collèges. Le transfert au niveau intercommunal permet une mutualisation des moyens et une unification de la structure gestionnaire.

La mise en place de cette organisation partagée a nécessité d'opérer des changements d'affectation de personnel et de locaux entre Villedieu-les-Poêles et l'intercommunalité¹⁰. Ainsi, des agents ont été soit partiellement transférés à la communauté de communes, soit mis à disposition partielle conformément à leurs souhaits, puisque la compétence n'occupait qu'une partie du temps de travail de ces agents. Egalement, au sein de chacune des deux écoles publiques, une salle est mise à disposition de la communauté de communes à titre gratuit par convention. Dans ce cadre, les frais de nettoyage, d'entretien et les consommations de fluides restent supportés en totalité par la commune. Ce choix est notamment justifié par le faible montant de ces charges au regard des travaux qu'il aurait fallu réaliser pour disposer de dispositifs de mesures complets des consommations en vue d'une refacturation à Villedieu intercom (comme par exemple l'installation d'un compteur d'électricité).

La communauté de communes gère les accueils périscolaires sur 14 sites avec un effectif d'environ 60 personnes, dont 50 interviennent sur les TAP. En 2016, avec des dépenses de 206 000 € pour des recettes proches de 94 000 €, sachant qu'aucune participation financière n'est demandée aux familles, le reste à charge lié à la gestion des TAP pour Villedieu intercom s'est élevé à 112 000 € environ. La planification horaire des TAP diffère suivant les communes. Sur Villedieu-les-Poêles-Rouffigny, ils sont programmés quatre jours par semaine (lundi, mardi, jeudi, vendredi) de 15 h 45 à 16 h 30.

¹⁰ Voir la partie sur la communauté de communes pour plus de précisions.

Cette programmation a été décidée en lien avec l'organisation de la semaine scolaire sur quatre jours et demi. Or le décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques autorise des adaptations à l'organisation de la semaine scolaire ayant pour effet de répartir les heures d'enseignement hebdomadaires sur quatre jours à compter de la rentrée de septembre 2017. Face à cette option, Villedieu-les-Poêles-Rouffigny a choisi de conserver la répartition sur quatre jours et demi pour la prochaine rentrée de septembre pour des questions de calendrier. L'analyse des avantages et inconvénients de chaque solution pourra être conduite dans les mois à venir en vue de prendre une décision pour la rentrée de septembre 2018.

Au quotidien, le partage de compétences entre la commune et la communauté de communes rend plus complexe la gestion des ressources humaines des agents qui travaillent désormais pour les deux organismes. Des problèmes de coordination et de transmission d'information entre les deux collectivités peuvent parfois apparaître, notamment en cas de congés ou d'arrêt maladie. Cette situation ne présente pas un caractère grave ou bloquant. Toutefois, elle montre que le fonctionnement pourrait être optimisé. Un exercice complet des compétences scolaires et périscolaires par un acteur unique serait une éventuelle solution. Mais, à ce jour, le transfert de la compétence scolaire à l'échelon intercommunal n'est pas prévu. En revanche, la question de l'avenir des TAP et de leur éventuelle suppression se posera.

2 - Les écoles implantées à Villedieu-les-Poêles-Rouffigny

a - *La concurrence entre les écoles publiques et privées dans un contexte démographique contraint*

Trois établissements scolaires sont situés à Villedieu-les-Poêles-Rouffigny. En plus d'une école publique maternelle et d'une école publique élémentaire, une école privée sous contrat propose un enseignement maternel et élémentaire sur un même site. Ces établissements sont tous implantés sur la commune historique de Villedieu-les-Poêles.

Sur la période de 2012 à 2016, les effectifs cumulés de ces écoles sont stables avec une moyenne d'environ 560 élèves (voir le tableau n° 1 en annexe n° 6). Depuis la création de la commune nouvelle, les inscriptions scolaires dans l'enseignement public des enfants résidant sur la commune historique de Rouffigny sont effectuées automatiquement sur le territoire de la commune nouvelle et les familles n'ont plus le choix pour l'inscription de leurs enfants entre la commune historique de Villedieu-les-Poêles et les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) à proximité. Toutefois, comme la plupart d'entre eux étaient déjà scolarisés à Villedieu-les-Poêles, la création de la commune nouvelle n'a pas entraîné de hausse significative de la fréquentation des écoles de Villedieu-les-Poêles.

En raison des évolutions démographiques défavorables illustrées notamment par la baisse de la population et son vieillissement sur le territoire de Villedieu-les-Poêles, le maintien des effectifs scolaires s'avère délicat et suscite une vigilance particulière de la part de la commune. Il contribue aussi à créer une forme de concurrence entre les établissements pour accueillir les élèves, d'une part entre les écoles publiques et l'école privée sur la commune, d'autre part entre les écoles de la commune et les écoles du reste du canton.

Les effectifs du secteur privé sont majoritaires à Villedieu-les-Poêles-Rouffigny avec une moyenne à 314,4 élèves contre 245,8 pour le secteur public. A la rentrée 2016 un basculement du secteur privé (diminution de 19 élèves) vers le public (augmentation de 16 élèves) est constaté. Il pourrait s'expliquer par un phénomène conjoncturel : la fermeture des

locaux abritant deux classes au sein de l'établissement privé en 2015 et leur reconstruction en 2016.

L'origine géographique des élèves accueillis dans le secteur privé diffère sensiblement de celle du secteur public. En effet, la proportion des élèves habitant la commune est plus importante dans les écoles publiques, soit 74 % contre 32 % constaté dans l'école privée. Ce constat peut s'expliquer par la possibilité qu'offre l'école privée aux parents qui travaillent à Villedieu-les-Poêles-Rouffigny sans y résider de pouvoir scolariser leurs enfants non loin de leur lieu de travail sans devoir solliciter une demande de dérogation comme pour le secteur public. Cette situation contribue à améliorer la capacité d'attraction de l'enseignement privé par rapport au secteur public auprès des familles des communes environnantes. L'enseignement privé bénéficie aussi d'une implantation sur un même site pour les familles qui ont des enfants scolarisés à la fois en maternelle et en élémentaire.

Face à cette concurrence et dans un environnement démographique défavorable, il existe un réel risque de fermeture de classe dans les écoles publiques, qui aurait le cas échéant des conséquences sur la façon dont la municipalité gère la compétence scolaire.

b - L'ouverture d'une classe supplémentaire dans le secteur public avec l'inscription en réseau d'éducation prioritaire

Sur la période examinée, la question de la fermeture éventuelle d'une classe a été posée pour l'école maternelle. Le 4 septembre 2014, après consultation du comité technique spécial départemental, l'inspecteur d'académie avait d'abord décidé de maintenir le quatrième emploi d'enseignant. Toutefois, le niveau limité des effectifs d'enfants scolarisés a conduit à s'interroger dès la rentrée suivante sur la pérennité de la décision prise. Le 27 avril 2015, l'inspecteur d'académie a formulé l'hypothèse d'un retrait conditionnel de ce quatrième emploi, qui provoquerait la fermeture d'une classe. Face à cette situation, la commune a décidé d'adapter sa politique d'accueil des élèves par dérogation en vue de favoriser l'arrivée de nouveaux enfants résidant dans des communes environnantes.

Finalement, la classe a bien été maintenue, mais principalement en raison de la refonte du dispositif d'éducation prioritaire décidé à la même époque. Pour le premier degré public, un nouveau modèle d'aide à la décision pour la répartition des moyens a été mis en œuvre afin de mieux tenir compte du contexte social et des contraintes de territoire. En particulier, en milieu rural, des conventions pluriannuelles ont été déployées. Elles sont conclues avec les élus locaux et visent à assurer un enseignement de qualité dans les territoires subissant une stagnation ou une baisse des effectifs scolarisés.

Pour l'école maternelle de Villedieu-les-Poêles-Rouffigny, l'inscription dans le réseau d'éducation prioritaire a permis l'application d'un seuil inférieur au précédent, soit désormais 78 élèves, qui a assuré le maintien de la quatrième classe de l'école maternelle. Cette inscription a aussi eu une conséquence pour l'école primaire, puisque l'emploi du nouveau seuil a entraîné l'ouverture d'une classe supplémentaire à la rentrée 2015. Cette ouverture a été rendue possible sans devoir effectuer de travaux nouveaux au sein de l'école élémentaire, car les locaux étaient surdimensionnés par rapport à leur utilisation à ce moment. Ce constat est également applicable pour l'école maternelle. En effet, les écoles publiques ont été conçues et construites pour répondre aux besoins rencontrés dans les décennies précédentes qui étaient bien supérieurs à ceux aujourd'hui constatés.

3 - L'accueil des enfants

a - *L'accueil des enfants des communes extérieures*

En occupant la position de commune principale dans un canton très rural où toutes les communes ne disposent pas d'école, Villedieu-les-Poêles-Rouffigny attire naturellement des élèves ne résidant pas sur son territoire sans subir de départs d'élèves résidents à même hauteur.

La commune reçoit chaque année de l'ordre de 60 à 70 demandes de dérogation. Les demandes sont essentiellement formulées pour des raisons familiales. Le nombre d'élèves accueillis pour raisons médicales a varié entre 5 et 9 sur la période de 2012 à 2016, soit environ 10 % du total des dérogations.

Toutes les demandes de dérogations à caractère facultatif sont acceptées par Villedieu-les-Poêles-Rouffigny en lien avec la volonté de maintenir au mieux la fréquentation de ses établissements scolaires. Dans ce cadre, à compter de la rentrée de septembre 2014, des accords sont donnés même si l'avis du maire de la commune de résidence n'a pas été sollicité au préalable.

b - *L'incidence financière de l'accueil des enfants des communes extérieures*

Lorsqu'une commune accueille, dans son école maternelle ou élémentaire, un enfant domicilié dans une autre commune, elle ne peut demander à la famille une participation financière. En revanche, un mécanisme de répartition des frais entre la commune de résidence et la commune d'accueil se met en place et consiste à faire payer par la commune de résidence un forfait pour chaque enfant scolarisé. Conformément à l'article L. 212-8 du code de l'éducation, les dépenses à prendre en compte à ce titre sont les charges de fonctionnement, à l'exclusion de celles relatives aux activités périscolaires.

Les flux d'élèves avec les autres communes se limitant à des arrivées, Villedieu-les-Poêles-Rouffigny ne paie aucune participation financière aux autres collectivités pour l'accueil des enfants. A l'inverse, elle perçoit les contributions des communes de résidence des enfants scolarisés sur son territoire. Les calculs sont effectués une fois l'année scolaire écoulée en distinguant les coûts de l'école maternelle de ceux de l'école élémentaire. Ils sont ensuite fixés par un arrêté du maire, qui est applicable à l'ensemble des communes de résidence.

L'article L. 212-8 précédemment cité indique que la répartition des dépenses de fonctionnement se fait par accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence. Pour le calcul de la contribution de la commune de résidence, il est notamment tenu compte des ressources de cette commune et du nombre d'élèves de cette commune scolarisés dans la commune d'accueil. Sur la période examinée, les tarifs déterminés par Villedieu-les-Poêles n'ont pas fait l'objet d'une contestation de la part d'une commune qui aurait nécessité l'intervention du préfet de la Manche.

Entre 2012 et 2016, les coûts sont fluctuants avec un maximum atteint sur l'année scolaire 2013 à 2014 pour l'école maternelle et sur l'année scolaire 2014 à 2015 pour l'école élémentaire (voir le tableau n° 2 en annexe n° 6). Les variations dépendent surtout de l'évolution du coût net des personnels qui s'élève en moyenne à 67 % des charges nettes¹¹. Comme le nombre d'agents affectés rapporté au nombre d'enfants est nettement plus important

¹¹ Les remboursements des rémunérations des personnels mis à disposition par la commune sont soustraits des charges de personnel totales pour obtenir leur coût net.

en maternelle qu'en primaire, les coûts sont bien plus élevés en maternelle avec une moyenne à 1 018 € contre 440 € en primaire.

Villedieu-les-Poêles-Rouffigny ne demande pas le paiement de la participation lorsqu'une dérogation a été accordée en l'absence d'avis préalable du maire de la commune de résidence ; le montant total perçu n'est donc pas égal au produit du nombre d'élèves accueillis par les tarifs. L'écart s'élève à environ 20 000 € par an pour les années scolaires de 2014 à 2016. Cependant, ce montant ne peut pas être considéré comme le coût de la politique d'accueil étendue menée par la commune pour assurer le maintien des effectifs dans les écoles publiques, et ceci pour deux raisons.

En premier lieu, la majeure partie des dépenses calculées étant fixes ou dépendant de seuils de fréquentation, le coût marginal d'un élève supplémentaire est faible. Ainsi, si Villedieu-les-Poêles-Rouffigny refusait la dérogation d'un élève en l'absence d'accord du maire de la commune de résidence, le niveau de ses dépenses ne serait que peu affecté. Jusqu'à présent, la commune n'a pas mené d'études précises pour essayer de mesurer le coût de ces accueils en fonction de seuils. La priorité de la commune est avant tout de continuer à pouvoir assurer l'accueil des enfants du territoire. Elle fait également en sorte d'essayer d'améliorer autant que possible sa capacité d'ajustement des coûts en fonction des fluctuations de fréquentation. Ainsi, pour les personnels d'entretien, le recours à des recrutements de contractuels est utilisé pour pouvoir adapter, si nécessaire, la masse salariale à l'évolution des besoins. Mais, cette stratégie d'ajustement présente des limites, comme par exemple en matière de dépenses de structures, où les coûts restent majoritairement fixes.

En second lieu, l'article L. 442-5 du code de l'éducation prévoit que les dépenses de fonctionnement des classes des établissements d'enseignement privé du premier et du second degré sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public. A ce titre, Villedieu-les-Poêles-Rouffigny contribue au financement de l'école privée qu'elle abrite. Or ce financement est calculé à partir des tarifs demandés aux communes de résidence pour l'accueil dans les écoles publiques. En accordant plus de dérogations, Villedieu-les-Poêles-Rouffigny fait diminuer ces tarifs, et donc la participation qu'elle verse à l'école privée.

c - L'accueil des enfants de moins de trois ans

Les enfants de moins de trois ans représentent de 5 à 7 % de l'effectif de l'école maternelle. La commune n'a pas mis en place une politique spécifique d'accueil de cette population. En effet, le contrat enfance n'est pas de sa compétence mais de celle de la communauté de communes. Villedieu-les-Poêles-Rouffigny ne reçoit donc pas d'aide spécifique de la caisse d'allocations familiales pour l'accueil des enfants de moins de trois ans.

B - Les enjeux financiers de la compétence en matière scolaire

1 - Les dépenses et recettes de fonctionnement

Sur la période de 2012 à 2016, les dépenses réelles de fonctionnement au titre de la compétence scolaire (hors restauration) ont augmenté de 13,8 %, passant de 211 952 € à 241 269 € (voir le tableau n° 3 en annexe n° 6). Cette évolution est directement liée à celle des dépenses de personnel, qui s'élèvent en moyenne à 57,8 % du total des dépenses et qui ont augmenté de 14,1 %. Le second poste de dépenses, qui atteint 26,8 %, est occupé par les forfaits octroyés aux écoles privées sous contrat. Il a progressé de 11,8 % sur la période, soit à un rythme

un peu moins soutenu que le reste des dépenses, et se répartit de façon pratiquement égale entre l'école maternelle et l'école élémentaire.

La part des dépenses consacrées aux achats de fournitures scolaires apparaît réduite en se limitant à 3,7 % des dépenses, soit 8 400 € environ, et stable sur la période puisque qu'elle ne s'accroît que de 1,8 %. Les dépenses d'entretien et de maintenance sont un peu plus importantes puisqu'elles se situent à hauteur de 4,8 % du total en moyenne. D'une année à l'autre, leur montant varie fortement en fonction de la programmation des opérations de maintenance et d'entretien sachant qu'à chaque conseil d'école, soit trois fois par an, un point est réalisé sur les demandes d'entretien et de travaux.

Si la part occupée par les écoles maternelles ne représente que 38,3 % des effectifs, elle dépasse 57 % des dépenses. Comme précédemment identifié dans les calculs des participations demandées aux communes environnantes, cet écart s'explique par les effectifs rapportés au nombre d'enfants plus importants en maternelle qu'en primaire. Ainsi, à l'école maternelle, la répartition sur l'année scolaire 2016 à 2017 prévoit, d'une part, plus de 2 283 heures de travail réalisées par trois agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) pour l'accompagnement dans les classes, d'autre part, plus de 882 heures de travail réalisées par le personnel d'entretien. A l'école primaire, pour la même période, le temps de travail prévu n'est que de 1458 heures environ pour l'entretien dans les classes.

Les recettes de la commune au titre de la compétence scolaire se composent essentiellement de la participation financière versée par les communes de résidence des enfants scolarisés à Villedieu-les-Poêles-Rouffigny, des participations des familles et des remboursements de personnel. Sur la période observée, les variations annuelles les plus importantes sont constatées sur la participation des communes de résidence. En plus des écarts liés au nombre d'élèves accueillis et aux tarifs annuels, des changements dans le rythme des facturations qui suivent les années scolaires (de septembre à septembre) entraînent des décalages dans le suivi par année civile. Les recettes provenant de la participation des familles aux études dirigées s'élèvent à 1 748 € par an en moyenne. Afin de faciliter les paiements aux familles, un dispositif de règlement sur internet a été mis en place depuis le 1^{er} septembre 2016. Il s'agit du service TIPI (« titres payables par Internet ») développé par la direction générale des finances publiques. A ce jour, la commune ne dispose pas de retour sur les avis des utilisateurs quant à l'utilisation de ce nouveau moyen de paiement ou sur son impact en matière de recouvrement.

Comme le total des recettes réelles de fonctionnement dépasse 54 000 € par an, le coût net de fonctionnement pour la compétence scolaire approche 176 000 € par an en moyenne et son évolution sur la période diminue de 8,4 % mais avec des fluctuations. Dans ce cadre, la création de la commune nouvelle au 1^{er} janvier 2016 a eu une incidence financière limitée sur les dépenses et recettes scolaires. Si l'inscription des enfants habitant Rouffigny est désormais obligatoire dans les écoles de Villedieu-les-Poêles-Rouffigny, sauf dérogation, la plupart d'entre eux étaient déjà scolarisés dans ces établissements. Les dépenses n'ont ainsi que peu varié. En matière de recettes, une baisse est constatée en raison de l'arrêt de la participation financière que versait Rouffigny pour l'accueil des enfants de son territoire dans les écoles de Villedieu-les-Poêles. Elle s'était élevée à environ 8 700 € au titre de l'année scolaire 2014 à 2015.

2 - Les dépenses d'investissement

De 2012 à 2016, les dépenses d'investissement réalisées pour les écoles ont atteint 561 000 €, essentiellement en faveur de l'école primaire avec 550 000 € (voir le tableau n° 4 en annexe n° 6). En effet, une opération de gros travaux a été conduite sur l'école primaire pour

un coût d'environ 490 000 € depuis 2013. Elle a couvert l'aménagement de l'aile nord d'un des bâtiments, la réfection de la cour et la toiture. En faisant abstraction de cette opération majeure et ponctuelle, les dépenses d'investissement approchent 14 000 € par an.

Dans un contexte où les effectifs des élèves scolarisés sont assez stables et les locaux offrent une surcapacité d'accueil, la politique immobilière scolaire ne vise pas la construction de nouveaux établissements. Elle consiste à s'assurer de l'état des deux sites actuellement utilisés : celui de l'école maternelle et celui de l'école élémentaire. S'agissant de bâtiments anciens, la commune réalise des travaux d'entretien et de réhabilitation au fur et à mesure des besoins et des impératifs liés à la sécurité et l'accessibilité.

La commune ne possède pas d'outil informatique consacré à la gestion de ce patrimoine ou de plan pluriannuel spécifique aux écoles qui prévoient les opérations à moyen terme, à l'exception des travaux envisagés pour la mise aux normes d'accessibilité et de sécurité des bâtiments. En effet, la commune a déposé son agenda d'accessibilité programmée (Adap) pour l'ensemble de ses bâtiments communaux conformément à l'arrêté du 15 décembre 2014. Cet agenda, qui a fait l'objet d'une délibération du conseil municipal de la commune historique de Villedieu-les-Poêles le 7 septembre 2015, prévoit pour l'école maternelle 12 600 € de travaux en 2017 et 13 800 € pour l'école élémentaire en 2019.

Ce mode de fonctionnement avec des outils de pilotage restreints hors Adap convient à la commune car le patrimoine est réduit et bien connu. Cependant, en lien avec les propositions d'observations précédemment formulées sur le débat d'orientations budgétaires et la connaissance du patrimoine, la chambre invite la commune à développer la vision prospective et sa connaissance de son patrimoine, notamment en matière scolaire.

C - Les modes d'organisation et de gestion

1 - Le fonctionnement des services

L'organigramme de la commune comprend des services scolaires qui se répartissent entre l'école maternelle, la cantine maternelle, la cantine primaire et les études surveillées. Si ce fonctionnement n'a pas changé sur la période, les effectifs sont en revanche en diminution : entre 10 et 11 ETP en 2012 et 2014, pour 8 ou 9 ETP à partir de 2014 (voir le tableau n° 5 en annexe n° 6). En effet, à la suite des élections de 2014, la nouvelle équipe municipale a souhaité réduire les effectifs employés sur les activités techniques et d'entretien dans un objectif de maîtrise des dépenses.

L'exercice de la compétence scolaire implique également des agents municipaux qui ne soient pas rattachés aux services scolaires. Ainsi, en matière d'achat, le service comptabilité de la commune est en relation avec les directeurs d'école pour l'engagement des dépenses et le suivi de la facturation. Un marché à bons de commande a été souscrit auprès d'un fournisseur, qui met à la disposition des écoles et de la commune un logiciel pour effectuer les achats sous flux dématérialisés avec internet. En pratique, les écoles saisissent les bons de commandes sur ce logiciel. Ensuite, le service comptabilité est automatiquement prévenu de la demande de commande et vient la valider (ou la refuser) sur le logiciel. Les fournitures sont directement livrées à l'école émettrice de la commande qui constate le service fait et renvoie à la commune le bon de livraison pour liquidation, puis mise en paiement de la dépense.

Compte tenu de la taille de la collectivité, le maire est directement en relation avec les deux directeurs d'école et l'inspecteur de l'éducation nationale pour suivre l'application du code de l'éducation et répondre aux diverses situations auxquelles la commune est confrontée dans ce domaine. Enfin, il n'existe pas de caisse des écoles.

2 - La restauration scolaire

Un service de restauration est mis en place par la municipalité. Le personnel municipal se charge ainsi de la surveillance et du service des repas sur chaque site scolaire dans des salles qui ont été entièrement rénovées en 2009. Durant les repas, les élèves de cycle 3 (les classes de CM1 et CM2) ont pour rôle d'aider les plus jeunes à acquérir une certaine autonomie dans des domaines tels que leur installation, le respect des règles de vie en communauté, l'hygiène...

Sur la période examinée, le mode de production des repas a changé. Jusqu'à la rentrée de septembre 2015, la fabrication des repas était réalisée par un prestataire privé en liaison chaude dans le cadre d'un marché public. Depuis la rentrée de septembre 2015, la fabrication des repas est assurée par les services du conseil départemental de la Manche à la cuisine du collège Le Dinandier, située à Villedieu-les-Poêles-Rouffigny, en liaison chaude. En effet, par délibération n° 63-2015 du 22 juin 2015, le maire a été autorisé à passer une convention de fourniture de repas, qui a ensuite été signée le 13 juillet 2015.

Ce changement d'organisation répond à deux besoins majeurs. En premier lieu, il vise à améliorer la qualité des repas fournis aux enfants. Auparavant, les prestations de différents fournisseurs attributaires des marchés successifs n'avaient pas toujours répondu de façon satisfaisante aux attentes de la collectivité.

En second lieu, cette nouvelle organisation permet de s'inscrire dans une démarche de développement durable. Des cycles courts d'approvisionnement avec des producteurs locaux sont privilégiés pour la viande, les produits laitiers, la charcuterie ou le pain. La traçabilité des aliments est également améliorée.

En revanche, un surcoût du repas individuel a été constaté, évalué à deux centimes, soit une augmentation annuelle total de 400 € par rapport au dispositif antérieur. Ce montant a été jugé acceptable, car il contribue à la qualité des repas. Toutefois, la chambre constate que le choix de passer la convention pour la fourniture des repas a été décidé sans la mise en concurrence qu'imposaient les textes.

Globalement, le coût total des repas varie entre 6 et 9 € sur la période observée, sachant que la méthode de calcul s'appuie sur une estimation du nombre de repas servis annuellement obtenue à partir d'une moyenne quotidienne présentant un intervalle d'incertitude (voir le tableau n° 6 en annexe n° 6). La précision des coûts rapportés au nombre de repas est donc relative. En retirant les recettes, notamment les participations des familles, le coût net pour la collectivité chute entre 3 et 5 € par repas. En revanche, le calcul de l'incidence financière annuelle globale apparaît plus précis, le solde se situant entre 71 000 € et 96 000 €.

D - Conclusion

L'organisation mise en place pour assurer l'exercice des compétences scolaires et périscolaires à Villedieu-les-Poêles-Rouffigny fait intervenir deux acteurs. Si la commune a conservé le périmètre scolaire au sens strict, les activités périscolaires et le transport scolaire sont, en revanche, du ressort de la communauté de communes. Le transfert au niveau intercommunal a été décidé en vue d'une mutualisation des moyens et d'une simplification des structures gestionnaires. Au quotidien, la répartition des compétences pose parfois quelques difficultés de coordination sur la gestion des personnels qui travaillent désormais pour deux structures.

Dans un contexte tendu en matière démographique avec une diminution de la population associée à son vieillissement, alors que des craintes de fermeture de classes étaient apparues, l'offre publique a été au contraire renforcée durant la période examinée avec l'ouverture d'une classe supplémentaire à l'école élémentaire à la rentrée de septembre 2015. Pour assurer le maintien des classes de ses écoles publiques, Villedieu-les-Poêles-Rouffigny a également décidé depuis la rentrée 2014 d'assouplir sa politique d'accord sur les dérogations scolaires en vue de favoriser autant que possible l'arrivée de nouveaux élèves des communes environnantes.

L'ouverture d'une classe dans l'école primaire a pu être facilement mise en œuvre car les locaux la rendaient possible sans nouveaux travaux structurants. Cette surcapacité de locaux, également constatée à l'école maternelle, s'explique par leur conception à une époque où les effectifs scolarisés étaient bien plus importants qu'aujourd'hui. Si elle représente un facteur de surcoût pour la commune, notamment en matière d'entretien, elle pourrait s'avérer un atout pour l'avenir si des décisions devaient être prises pour abaisser les effectifs des classes, ce qui reviendrait à devoir en dédoubler.

ANNEXES**Annexe 1 : Données démographiques et socio-économiques****Tableau n° 1 : Evolution de la population municipale**

Millésime INSEE	Villedieu- les-Poêles	Rouffigny	Total
2014			3 921
2013	3 686	313	3 999
2012	3 759	320	4 079
2011	3 833	326	4 159
2010	3 871	320	4 191
2009	3 882	313	4 195
2008	3 895	312	4 207
2006	3 920	309	4 229
1999	4 102	281	4 383
1990	4 356	270	4 626
1982	4 690	252	4 942
1975	4 350	265	4 615
1968	4 060	291	4 351

Source : INSEE, suivi des populations légales des communes depuis 1968

Eléments de méthodologie sur l'évolution de la population :

La population légale des communes se décline sur deux périmètres : la population municipale et la population totale.

La population municipale comprend les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune.

Dans la population totale sont ajoutées certaines personnes dont la résidence habituelle est dans une autre commune mais qui gardent un lien de résidence avec la commune. Il s'agit, par exemple, des élèves ou étudiants majeurs qui logent pour leurs études dans une autre commune mais dont la résidence familiale est située sur le territoire de la commune ou des personnes résidant dans une maison de retraite située dans une autre commune mais qui ont conservé une résidence familiale sur le territoire de la commune.

Chaque année, un décret fixe les chiffres des populations légales des communes en faisant références aux statistiques fournies par l'INSEE. Celles-ci sont nécessairement établies sur des mesures antérieures. Le « décalage » est de trois. Ainsi, les populations légales en vigueur en 2017 fixées par le décret n° 2016-1986 du 30 décembre 2016 se réfèrent aux données millésimées par l'INSEE en 2014.

Tableau n° 2 : Répartition de la population par tranche d'âge en 2013

Tranche d'âge	Villedieu	Rouffigny	Commune nouvelle	Villedieu intercom	Manche	Normandie	France
0 à 14 ans	13 %	21 %	14 %	17 %	17 %	19 %	18 %
15 à 29 ans	15 %	12 %	15 %	15 %	15 %	18 %	18 %
30 à 44 ans	13 %	21 %	14 %	17 %	17 %	19 %	20 %
45 à 59 ans	21 %	22 %	21 %	20 %	21 %	20 %	20 %
60 à 74 ans	19 %	14 %	19 %	17 %	17 %	16 %	15 %
75 ans ou plus	19 %	10 %	18 %	5 %	12 %	10 %	9 %
Sous-total 0 à 29 ans	28 %	34 %	29 %	32 %	33 %	36 %	37 %
Sous-total 60 ans ou plus	38 %	24 %	37 %	22 %	29 %	25 %	24 %

Source, INSEE, tableau référencé POP T0

Tableau n° 3 : Répartition des logements en 2013

Types de logements	Villedieu-les-Poêles	Rouffigny	Commune nouvelle	Manche	Normandie	France
Résidences principales	81 %	87 %	81 %	77 %	83 %	83 %
Résidences secondaires	3 %	6 %	4 %	15 %	10 %	9 %
Logements vacants	16 %	7 %	15 %	8 %	7 %	8 %

Source, INSEE, comparateur de territoire

Tableau n° 4 : Revenus, emplois et chômage en 2013

Indicateurs	Villedieu-les-Poêles	Rouffigny	Villedieu intercom	Manche	Normandie
Médiane du revenu disponible par unité de consommation (€)	18 147	18 583	18 377	19 249	19 707
Nombre d'emplois dans la zone (A)	2 149	49	5 442	196 022	1 290 352
Nombre d'actifs ayant un emploi résidant dans la zone (B)	1 293	144	6 297	199 051	1 330 926
Indicateur de concentration d'emploi (=A/B)	166 %	34 %	86 %	98 %	97 %
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2013	14 %	7 %	10 %	11 %	13 %

Source, INSEE, comparateur de territoire et tableau référencé EMP T5

Tableau n° 5 : Répartition des établissements

Établissements		Villedieu-les-Poêles	Villedieu intercom	Manche	Normandie	France
Nombre d'établissements actifs au 31 décembre 2014		446	1 551	42 444	270 530	6 574 776
Répartition	Agriculture	2 %	22 %	16 %	10 %	6 %
	Industrie	10 %	8 %	6 %	5 %	5 %
	Construction	6 %	11 %	9 %	10 %	10 %
	Commerce, transports et services divers	65 %	48 %	56 %	61 %	65 %
	Administration publique, enseignement, santé et action sociale	17 %	12 %	14 %	14 %	14 %

Source, INSEE, comparateur de territoire

Annexe 2 : Indemnités des élus**Tableau n° 1 : Indemnités allouées aux élus avec vérification du respect des montants des enveloppes maximales**

Dates	Communes	Fonctions	Indemnités allouées					Enveloppes maximales (3)			
			Nombres de personnes	Taux maximaux (1)	Taux retenus	Majoration canton (2)	Taux versés	Nombres de personnes	Taux	Majoration canton	Taux permis
2008	Commune de Villedieu-les-Poêles	Maire	1	55	50	15 %	57,5	1	55	15 %	63,3
		Adjoints	2	22	15,65	15 %	36,0	8	22	15 %	202,4
			2	22	13,9	15 %	32,0				
			2	22	11,3	15 %	26,0				
			1	22	8,65	15 %	9,9				
Total versé					161,4				265,7		
2014	Commune de Villedieu-les-Poêles	Maire	1	55	52,5	15 %	60,4	1	55	15 %	63,3
		Adjoints	1	22	18	15 %	20,7	8	22	15 %	202,4
			6	22	14	15 %	96,6				
		Conseillers délégués	3	6	6	0 %	18,0				
Total versé					195,7				265,7		
2016	Commune nouvelle de Villedieu-les-Poêles-Rouffigny	Maire	1	55	52,5	15 %	60,4	1	55	15 %	63,3
		Adjoints	1	22	18	15 %	20,7	10	22	15 %	253,0
			6	22	14	15 %	96,6				
			3	6	6	0 %	18,0				
		Conseillers délégués	1	6	2,5	0 %	2,5				
	Total versé					198,2				316,3	
Commune déléguée de Rouffigny	Maire délégué	1	17	14,5	0 %	14,5	1	17	15 %	19,6	
Adjoints	3	6,6	6,6	0 %	19,8	3	6,6	15 %	22,8		
Total versé					34,3				42,3		

(1) CGCT L. 2123-23 (maire), L. 2123-24 (adjoints), L. 2123-24-1 (conseillers délégués) et L. 2113-19 (maire délégué et ses adjoints)

(2) CGCT L2123-22 et R2123-23

(3) CGCT L.2123-24

Source : Calculs de la CRC à partir des délibérations des conseils municipaux

Tableau n° 2 : Vérification du plafond spécifique aux indemnités versées aux adjoints de la commune nouvelle et aux maires délégués (CGCT L. 2113-19)

Indemnités versées		Maximum autorisé	Nombre	Taux	Majoration canton	Taux maximaux
Adjoints commune nouvelle	117,3	Adjoints d'une commune de la strate démographique de la commune nouvelle	8	22	15 %	202,4
Maires délégués	14,5	Maires de communes appartenant aux strates démographiques des communes déléguées	1	55	15 %	63,3
			1	17	0 %	17,0
Total versé	131,8	Total autorisé				283

Source : Calculs de la CRC à partir des délibérations des conseils municipaux

Annexe 3 : Compétences de la communauté de communes à compter du 30 juin 2017

Les compétences obligatoires :

1) Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire

- a. Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur
- b. Plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale
- c. Zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire

2) Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17

- a. Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire
- b. Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire
- c. Promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme

3) Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage

4) Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés

Les compétences optionnelles :

1) Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie

- a. Aménagement et entretien des cours d'eau :
 - Adhésion au Syndicat Intercommunal d'Aménagement et d'Entretien de la Sienne (SIAES),
 - Adhésion au Syndicat de la Souilles,
 - Adhésion à l'association Odysée,
 - Adhésion au Syndicat Mixte des Bassins des Côtiers Granvillais
- b. Etude, réalisation et aménagement de secteurs touristiques : entretien et promotion des chemins de randonnée

2) Politique du logement et du cadre de vie

- a. Réalisation, gestion et suivi des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH)
- b. Réalisation, gestion et suivi de toutes autres opérations conventionnelles d'amélioration de l'habitat
- c. Construction d'un logement locatif à la Haye-Bellefond
- d. Réhabilitation du presbytère de Maupertuis pour la création de deux logements locatifs
- e. Création, gestion et entretien du Foyer Jeunes Travailleurs de Villedieu-les-Poêles

3) Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire

- a. Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels d'intérêt communautaire
Est d'intérêt communautaire :
 - Entretien, fonctionnement et gestion des médiathèques et bibliothèques du territoire

- Création, entretien, fonctionnement et gestion du cinéma de Villedieu-les-Poêles (au 1er juillet 2017)
 - Entretien, fonctionnement et gestion de l'école de musique
 - Programmation culturelle en lien avec Ville en scènes (au 1er janvier 2018)
- b. Construction, entretien et fonctionnement d'équipements sportifs d'intérêt communautaire
- Est d'intérêt communautaire :
- Création, gestion et entretien de la piscine de Villedieu-les-Poêles
 - Versement de subventions aux associations sportives du territoire dans le cadre de l'animation sportive selon critères définis par le conseil communautaire et en fonction de l'enveloppe budgétaire votée annuellement au budget primitif

4) Action sociale d'intérêt communautaire

- a. RAM
- b. Accueil d'urgence

5) Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

- a. l'accueil et l'information des personnes en situation de recherche d'emploi, en situation d'insertion,
- b. la création ou le soutien à la création, de bureaux d'information jeunesse ou de points d'information,
- c. le soutien aux services publics en favorisant les diverses permanences : Mission locale, Pôle emploi, CARSAT, Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation, Pôle de service +, ...
- d. le transport des denrées alimentaires pour la Banque Alimentaire,
- e. Versement de subventions pour toutes activités ayant trait à la banque alimentaire, au Secteur d'Action Gériatrique (SAG)
- f. Accompagnement au vieillissement
- g. Actions en faveur de la parentalité

Les compétences facultatives :

1. Aménagement numérique du territoire

2. Intervenir dans le cadre de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage déléguée au nom et pour le compte de ses communes membres et à leur demande ainsi qu'auprès de syndicats mixtes ou de tout autre organisme de coopération.

3. Assainissement non collectif

- a. étude de zonage
- b. création et gestion des missions dévolues au service public d'assainissement non collectif (SPANC)

4. Le Projet Educatif Social et Local (PESL)

5. les accueils de loisirs sans hébergement multi-site, maisons des jeunes, les accueils périscolaires (gestion des garderies avant l'école et après l'école, gestion du temps de midi en dehors de la restauration scolaire)

6. Création et aménagement d'un pôle de santé

7. Distribution d'énergie électrique : adhésion au SDEM

8. Construction et entretien de la gendarmerie de Percy et de la trésorerie de Villedieu-les-Poêles

9. Service de secours et de lutte contre l'incendie : versement des contributions au SDIS

10. Transport scolaire :

- a. AO2 (interlocuteur du département dans le cadre de l'organisation du transport scolaire pour les élèves fréquentant les écoles maternelles, primaires et les collèges)
- b. Services publics à la demande de transports non urbains de personnes, par délégation du département de la Manche

11. Fourrière animale, et prise en charge des nuisibles (ragondins, frelons asiatiques)

12. Versement de subventions diverses : collèges (voyages, transport piscine, livres scolaires), MFR, versement de subvention pour toute activités ayant trait au développement agricole

13. Entretien paysager des giratoires et terre-pleins centraux départementaux, des aires de covoiturage départementales, des terrains propriété de la communauté de communes

14. Maintien d'un service en milieu rural : « Construction d'un bâtiment destiné à accueillir un distributeur de billets et participation éventuelle au fonctionnement »

Annexe 4 : Données financières**Tableau n° 1 : Evolution des budgets annexes**

Budget annexe	Section	Indicateurs (montants en €)	Villedieu-les-Poêles				Commune nouvelle
			2 012	2 013	2 014	2 015	2 016
Lotissement Le Cacquevel 2 (M14)	Fonctionnement	Charges à caractère général			43 098	988	1 348
		Total dépenses			43 099	988	1 348
		Produits des services			0	0	26 917
		Total recettes			0	0	26 917
	Investissement	Total dépenses			0	0	0
		Emprunts			0	29 521	0
		Total recettes			0	29 521	0
Eau (M49)	Fonctionnement	Charges à caractère général	99 344	115 824	126 035	119 109	129 665
		Charges de personnel	143 100	132 980	119 733	121 391	125 158
		Atténuation de produits	38 560	44 906	51 189	105 503	93 122
		Autres charges de gestion courante	7 345	604	12 414	7 990	2 548
		Charges financières	29 768	27 852	23 917	19 844	16 723
		Charges exceptionnelles	426	15 460	3 528	12 630	5 039
		Total dépenses	318 543	337 627	336 816	386 468	372 255
		Atténuation de charges	64 040	105	1 149	36	24
		Produits des services	491 905	506 566	511 282	528 514	542 153
		Autres produits de gestion courante	2	1			572
		Produits exceptionnels	2 147	688	188	1 479	4 954
		Total recettes	558 094	507 360	512 620	530 029	547 703
	Investissement	Immobilisations incorporelles	750				0
		Immobilisations corporelles	28 012	21 615	12 828	19 226	17 017
		Immobilisations en cours	177 163	159 972	55 220	5 750	29 526
		Emprunts	97 361	97 117	93 928	83 910	74 580
		Total dépenses	302 535	278 704	161 975	108 887	121 123
		Subventions d'investissement	65 333	45 697			
		Emprunts	125 000				
		1068	276 763	75 904	162 362		47 422
		Immobilisations en cours					1 050
		Total recettes	467 096	121 601	162 362	0	48 472
Assainissement (M49)	Fonctionnement	Charges à caractère général	85 680	64 021	70 125	63 809	72 363
		Charges de personnel	72 229	69 844	56 712	65 639	71 425
		Atténuation de produits	40 876	30 691	28 838	31 146	
		Autres charges de gestion courante	4 988	294	7 579	4 966	1 888
		Charges financières	25 129	24 468	21 670	18 828	15 972
		Charges exceptionnelles	466	6 290	20 415	9 610	12 173
		Total dépenses	229 369	195 608	205 339	193 998	173 821
		Atténuation de charges	12 627		1 136		0
		Produits des services	290 075	307 414	268 264	329 603	342 894
		Autres produits de gestion courante	0			1	301
		Produits exceptionnels	32	76	6	16 974	
		Total recettes	302 734	307 490	269 406	346 577	343 195
	Investissement	Immobilisations incorporelles	3 779	37			4 300
		Immobilisations corporelles		6 885			5 740
		Immobilisations en cours	149 093	178 139	49 980	59 251	49 456
		Subventions d'investissement				3 645	0
		Emprunts	98 538	98 262	99 429	100 641	91 775
		Total dépenses	251 409	283 322	149 409	163 537	151 271
		Subventions d'investissement	64 277	17 313	5 237	8 294	
		Emprunts	153 200				
		1068	309 206	13 506	157 617		62 853
		Immobilisations en cours					1 988
Total recettes	526 684	30 819	162 854	8 294	64 841		

Source : comptes administratifs

Tableau n° 2 : Taux de réalisation des investissements sans les restes à réaliser

Budget principal		Villedieu-les-Poêles				Commune nouvelle
		2012	2013	2014	2015	2016
Fonctionnement	Dépenses	92 %	93 %	90 %	91 %	88 %
	Recettes	108 %	104 %	99 %	106 %	107 %
Investissement	Dépenses	55 %	55 %	93 %	56 %	84 %
	Recettes	80 %	20 %	20 %	95 %	78 %

Source : comptes administratifs

Tableau n° 3 : Répartition des dépenses de fonctionnement

en €	Villedieu-les-Poêles				Commune nouvelle	Variation		Part en 2016
	2012	2013	2014	2015	2016	Totale	Annuelle	
Charges à caractère général	963 689	943 798	879 318	857 075	961 078	0 %	-0,1 %	31 %
Charges de personnel	1 508 590	1 551 502	1 591 814	1 596 865	1 620 268	7 %	1,8 %	53 %
Subventions de fonctionnement	246 112	268 966	158 679	170 406	160 708	-35 %	-10,1 %	5 %
Autres charges de gestion	147 313	152 430	166 017	172 080	206 017	40 %	8,7 %	7 %
Sous-total des charges de gestion	2 865 703	2 916 696	2 795 828	2 796 427	2 948 072	3 %	0,7 %	96 %
Charges d'intérêt et pertes de change	128 080	144 097	146 762	231 062	124 352	-3 %	-0,7 %	4 %
Charges courantes totales	2 993 784	3 060 793	2 942 590	3 027 488	3 072 424	3 %	0,7 %	100 %

Source : comptes de gestion

Tableau n° 4 : Répartition des produits de gestion

en €	Villedieu-les-Poêles				Commune nouvelle	Variation	
	2012	2013	2014	2015	2016	Totale	Annuelle
Ressources fiscales propres nettes	1 942 662	2 061 478	1 868 639	1 756 226	1 408 404	-28 %	-7,7 %
Ressources d'exploitation	308 654	308 215	280 422	327 267	329 625	7 %	1,7 %
Ressources institutionnelles	1 713 118	1 660 574	1 634 834	1 599 647	1 679 217	-2 %	-0,5 %
Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	-86 848	-80 272	-73 915	-68 867	540 758	723 %	69,4 %
Production immobilisée, travaux en régie	96 426	172 154	122 031	26 522	32 865	-66 %	-23,6 %
Produits de gestion totaux	3 974 012	4 122 149	3 832 010	3 640 796	3 990 868	0 %	0,1 %

Source : comptes de gestion

Tableau n° 5 : Ressources d'exploitation

en €	Villedieu-les-Poêles				Commune nouvelle 2016	Variation	
	2012	2013	2014	2015		Totale	Annuelle
Ventes de marchandises et de produits finis	0	16	0	1 048	0		
+ Domaine et récoltes	13 560	13 333	22 206	29 270	33 965	150 %	25,8 %
+ Travaux, études et prestations de services	92 656	89 952	75 923	75 473	79 481	-14 %	-3,8 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	0	14 811	25 393	44 766	38 199		
+ Remboursement de frais	60 417	55 987	32 891	41 717	30 226	-50 %	-15,9 %
= Ventes, produits et remboursements (a)	166 633	174 098	156 412	192 274	181 870	9 %	2,2 %
Revenus locaux et redevances (hors DSP)	142 022	134 117	124 010	122 763	130 748	-8 %	-2,0 %
+ Excédents et redevances sur SPIC	0	0	0	12 230	17 007		
= Autres produits de gestion courante (b)	142 022	134 117	124 010	134 993	147 754	4 %	1,0 %
= Ressources d'exploitation (a+b)	308 654	308 215	280 422	327 267	329 625	7 %	1,7 %

Source : comptes de gestion

Tableau n° 6 : Ressources institutionnelles

en €	Villedieu-les-Poêles				Commune nouvelle 2016	Variation	
	2012	2013	2014	2015		Totale	2015/2012
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	1 162 512	1 169 098	1 133 407	1 057 293	1 172 019	1 %	-9 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	<i>939 796</i>	<i>934 757</i>	<i>897 857</i>	<i>814 803</i>	<i>886 008</i>	-6 %	-13 %
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	<i>222 716</i>	<i>234 341</i>	<i>235 550</i>	<i>242 490</i>	<i>286 011</i>	28 %	9 %
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	<i>338</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	-100 %	-100 %
Participations	210 250	244 168	261 935	231 230	232 824	11 %	10 %
<i>Dont Etat/Région/département</i>	<i>7 025</i>	<i>0</i>	<i>1 792</i>	<i>8 999</i>	<i>5 216</i>	-26 %	28 %
<i>Dont communes</i>	<i>959</i>	<i>40 577</i>	<i>57 443</i>	<i>25 485</i>	<i>23 319</i>	2332 %	2557 %
<i>Dont groupements</i>	<i>196 496</i>	<i>197 833</i>	<i>196 496</i>	<i>196 496</i>	<i>204 289</i>	4 %	0 %
<i>Dont autres</i>	<i>5 770</i>	<i>5 759</i>	<i>6 205</i>	<i>250</i>	<i>0</i>	-100 %	-96 %
Autres attributions et participations	340 018	247 308	239 492	311 124	274 374	-19 %	-8 %
<i>Dont attribution du fonds départemental de la TP</i>	<i>171 972</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>7 024</i>	-96 %	-100 %
<i>Dont Etat - compensation CET</i>	<i>30 317</i>	<i>25 260</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	-100 %	-100 %
<i>Dont Etat - compensation exonérations TF</i>	<i>20 244</i>	<i>17 516</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>4 488</i>	-78 %	-100 %
<i>Dont Etat - compensation exonérations TH</i>	<i>117 485</i>	<i>118 722</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>72 419</i>	-38 %	-100 %
<i>Dont autres</i>	<i>0</i>	<i>6 689</i>	<i>14 037</i>	<i>5 030</i>	<i>5 030</i>		
Ressources institutionnelles	1 713 118	1 660 574	1 634 834	1 599 647	1 679 217	-2 %	-7 %

Source : comptes de gestion

Tableau n° 7 : Recettes d'investissement hors emprunt

en €	Villedieu-les-Poêles				Commune nouvelle 2016	Variation		Cumul de 2012 à 2016
	2012	2013	2014	2015		Totale	Annuelle	
TLE et taxe d'aménagement	26 011	32 545	28 292	13 766	8 096	-69 %	-25 %	108 710
Fonds de compensation de la TVA	241 771	205 954	230 653	400 735	323 581	34 %	8 %	1 402 694
Subventions d'investissement reçues	309 672	104 352	643 027	380 804	68 222	-78 %	-31 %	1 506 077
Produits de cession	217 641	29 908	31 047	35 000	51 966	-76 %	-30 %	365 562
Recettes d'inv. hors emprunt	795 096	372 759	933 019	830 305	451 864	-43 %	-13 %	3 383 043

Source : comptes de gestion

Tableau n° 8 : Bases d'imposition en milliers d'euros

en milliers d'€	Villedieu-les-Poêles				Commune nouvelle	Variation
	2012	2013	2014	2015	2016	
Taxe d'habitation	3 882	4 039	4 101	4 333	4387	13 %
Taxe foncière	3 663	3 748	3 825	3 913	3954	8 %

Source : fiches alizé, DGCL

Tableau n° 9 : Comparaison des taux votés par la commune avec une moyenne nationale

Taux des taxes en %	2012	2013	2014	2015	Variation (points)
Taux de la taxe d'habitation	15 %	15 %	13 %	13 %	-2
Moyenne nationale de la strate	18 %	18 %	18 %	18 %	0
Taux de la taxe sur le foncier bâti	18 %	18 %	15 %	15 %	-3
Moyenne nationale de la strate	17 %	16 %	16 %	16 %	-1
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	39 %	39 %	33 %	33 %	-6
Moyenne nationale de la strate	47 %	47 %	49 %	48 %	1
Taux moyen global de la fiscalité directe	17 %	17 %	14 %	14 %	-3
Coefficient mobilisation du potentiel fiscal	96 %	98 %	83 %	82 %	-14

Source : fiches alizé, DGCL

Tableau n° 10 : Recettes fiscales nettes

	en €	Villedieu-les-Poêles				Commune nouvelle	Variation	
		2012	2013	2014	2015	2016	2015 / 2012	2016 / 2012
Impôts locaux	Taxes foncières et d'habitation	1 439 642	1 515 619	1 404 530	1 365 439	1 224 850	-5 %	-15 %
	+ Cotisation sur la valeur ajoutée	171 555	182 058	181 120	225 675	0	32 %	-100 %
	+ Taxe sur les surfaces commerciales	74 982	52 342	56 351	55 549	0	-26 %	-100 %
	+ Imposition forfaitaire sur entreprises réseau	6 340	8 457	9 470	11 298	0	78 %	-100 %
	+ Autres impôts	0	54	0	6 798	6 308		
	= Total des impôts locaux	1 692 519	1 758 530	1 651 471	1 664 759	1 231 158	-2 %	-27 %
Fiscalité reversée	+ Attribution de compensation brute	0	0	0	0	631 698		
	+ Dotation de solidarité communautaire brute	0	0	0	0	0		
	+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	10 218	17 665	24 022	29 070		184 %	-100 %
	= Solde après fiscalité reversée par l'EPCI	1 702 737	1 776 195	1 675 493	1 693 829	1 862 856	-1 %	9 %
	+/- FNGIR	-97 066	-97 937	-97 937	-97 937	-90 940	1 %	-6 %
= Solde après fiscalité reversée par l'Etat (A)	1 605 671	1 678 258	1 577 556	1 595 892	1 771 916	-1 %	10 %	
Autres taxes	Taxe sur les pylônes électriques	4 002	4 149	4 289	4 393	27 024	10 %	575 %
	+ Taxe sur l'électricité	96 727	132 041	107 454	109 364	106 615	13 %	10 %
	+ Droits de place	30 636	35 034	36 876	34 215	35 363	12 %	15 %
	+ Spectacles	305	0	0	0	0	-100 %	-100 %
	+ Taxe locale sur la publicité extérieure	19 147	17 365	13 669	3 848	13 264	-80 %	-31 %
	+ Taxe additionnelle aux droits de mutation	97 834	111 226	162 220	183	0	-100 %	-100 %
	+ Autres taxes diverses	1 500	3 342	0	0	0	-100 %	-100 %
	= Total des autres taxes (B)	250 151	303 157	324 508	152 003	182 266	-39 %	-27 %
Recettes fiscales totales nettes (=A+B)	1 855 822	1 981 415	1 902 064	1 747 895	1 954 182	-6 %	5 %	

Source : fiches alizé, DGCL

Tableau n° 11 : Dettes

en €	Villedieu-les-Poêles				Commune nouvelle 2016	Variation	
	2012	2013	2014	2015		€	%
Encours de dettes du budget principal au 1 ^{er} janvier	3 135 665	3 766 889	3 455 598	4 252 165	0		
- Annuité en capital de la dette	254 293	310 937	528 623	313 394	339 210		
- Variation des autres dettes non financières	114 482	353	365	406	-350		
+ Emprunts transférés	0	0	-274 444	0	4 060 297		
+ Nouveaux emprunts	1 000 000	0	1 600 000	92 103	500 000		
= Encours de dette du budget principal au 31 décembre	3 766 889	3 455 598	4 252 165	4 030 468	4 221 437	454 548	12 %
+ Encours de la dette des budgets annexes au 31 décembre	1 719 059	1 523 680	1 330 323	1 175 293	1 008 938	-710 121	-41 %
= Encours de dette total au 31 décembre	5 485 948	4 979 279	5 582 489	5 205 761	5 230 375	-255 573	-5 %
<i>Charges d'intérêts du budget principal</i>	<i>128 080</i>	<i>144 097</i>	<i>146 762</i>	<i>231 062</i>	<i>124 352</i>	<i>-3 728</i>	<i>-3 %</i>
<i>Taux d'intérêt apparent du budget principal</i>	<i>3,4 %</i>	<i>4,2 %</i>	<i>3,5 %</i>	<i>5,7 %</i>	<i>2,9 %</i>		
<i>Capacité de désendettement du budget principal en année</i>	<i>3,8</i>	<i>3,2</i>	<i>5,7</i>	<i>5,6</i>	<i>4,5</i>		

Source : comptes de gestion

Annexe 5 : Données sur les ressources humaines**Tableau n° 1 : Effectifs prévus et pourvus**

			Villedieu-les-Poêles				Commune nouvelle	Variation
			2012	2013	2014	2015	2016	
Postes prévus au tableau des effectifs	Catégories	A	4	7	5	5	5	25 %
		B	13	20	15	13	17	31 %
		C	69	55	65	69,0	80,3	16 %
		Total	86	82	85	87,0	102,3	19 %
Postes pourvus (ETPT)	Catégories	A	3	3	3	3	2	-33 %
		B	5	8,6	5	4	5	0 %
		C	44	35,7	40,2	36,1	36,5	-17 %
		Total	52	47,2	48,2	43,1	43,5	-16 %
	Filières	Administrative	10	8,6	9	10	10	0 %
		Animation	0	0	0	0,3	0,3	
		Culturelle	4	3,8	0,5	1,5	1,5	-63 %
		Police	1	1	1	1	1	0 %
		Sociale	3	2,6	2	2	2,6	-14 %
		Sportive	1	1	1	1	1	0 %
Technique	33	30,3	34,7	27,3	27,2	-18 %		
Total	52	47,2	48,2	43,1	43,5	-16 %		
Ecart entre les postes prévus et pourvus			34	34,8	36,8	43,9	58,8	73 %

Source : Villedieu-les-Poêles Rouffigny et retraitements CRC

Tableau n° 2 : Masse salariale du budget principal

en €	Villedieu-les-Poêles				Commune nouvelle	Variation	
	2012	2013	2014	2015	2016	Totale	Annuelle
Rémunération principale des personnels	898 073	910 747	892 630	912 407	902 284	0 %	0,1 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	133 471	128 978	135 411	139 430	147 222	10 %	2,5 %
+ Autres indemnités	27 483	33 372	35 327	33 347	31 836	16 %	3,7 %
+ Rémunérations des emplois d'insertion	122 838	116 194	143 328	147 306	156 031	27 %	6,2 %
- Atténuations de charges	170 974	127 772	133 509	174 321	159 612	-7 %	-1,7 %
= Rémunérations du personnel	1 010 891	1 061 518	1 073 188	1 058 170	1 077 761	7 %	1,6 %
+ Charges sociales	458 700	470 859	477 462	496 767	496 358	8 %	2,0 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	18 495	19 124	18 920	19 982	23 070	25 %	5,7 %
+ Autres charges de personnel	20 503	0	0	0	0	-100 %	-100,0 %
= Charges de personnel interne	1 508 590	1 551 502	1 569 570	1 574 919	1 597 189	6 %	1,4 %
+ Charges de personnel externe	0	0	22 244	21 946	23 079		
= Charges totales de personnel	1 508 590	1 551 502	1 591 814	1 596 865	1 620 268	7 %	1,8 %
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	14 811	25 393	44 766	38 199		
= Charges totales de personnel nettes	1 508 590	1 536 691	1 566 421	1 552 099	1 582 070	5 %	1,2 %
en % des produits de gestion	38 %	37 %	41 %	43 %	40 %		

Source : comptes de gestion

Annexe 6 : Données de l'enquête scolaire**Tableau n° 1 : Offre scolaire**

			Villedieu-les-Poêles			Commune nouvelle	
			Rentrée 2012	Rentrée 2013	Rentrée 2014	Rentrée 2015	Rentrée 2016
Ecoles publiques	Maternelle	Nombre de classes	4	4	4	4	4
		Nombre d'élèves	96	84	90	85	101
		dont élèves de la commune	74	66	64	61	73
		Nombre moyen d'élèves par classe	24,0	21,0	22,5	21,3	25,3
	Elémentaire	Nombre de classes	7	7	7	8	8
		Nombre d'élèves	150	151	154	159	159
		dont élèves de la commune	109	109	111	125	124
		Nombre moyen d'élèves par classe	21,4	21,6	22,0	19,9	19,9
Ecole privée sous contrat	Maternelle	Nombre de classes	4	4	4	4	4
		Nombre d'élèves	123	127	125	126	110
		dont élèves de la commune	38	32	30	39	
		Nombre moyen d'élèves par classe	30,8	31,8	31,3	31,5	27,5
	Elémentaire	Nombre de classes	9	9	9	9	9
		Nombre d'élèves	194	191	181	199	196
		dont élèves de la commune	73	68	58	67	
		Nombre moyen d'élèves par classe	21,6	21,2	20,1	22,1	21,8
Nombre d'élèves par catégories	Maternelle	219	211	215	211	211	
	Elémentaire	344	342	335	358	355	
	Ecoles publiques	246	235	244	244	260	
	Ecoles privées	317	318	306	325	306	
	Total général	563	553	550	569	566	

Source : Villedieu-les-Poêles Rouffigny

NB : A compter de septembre 2015, les élèves de la commune comprennent les élèves de Rouffigny.

Tableau n° 2 : Participation des communes aux coûts de fonctionnement des écoles

	Ecole maternelle				Ecole élémentaire			
	Rentrée 2012	Rentrée 2013	Rentrée 2014	Rentrée 2015	Rentrée 2012	Rentrée 2013	Rentrée 2014	Rentrée 2015
CONSOMMATION EAU ET ASSAINISSEMENT	365	326	339	1 187	763	744	1 927	1 766
CONSOMMATION ENERGIE ELECTRIQUE	1 596	1 701	1 750	1 763	2 990	3 561	3 314	3 604
CHAUFFAGE URBAIN	5 850	6 149	3 499	2 641	10 217	9 971	5 895	4 859
ALIMENTATION	682	916	299	353	0	0	0	0
FOURNITURES D'ENTRETIEN	1 344	1 958	1 760	813	379	1 660	1 193	686
FOURNITURES PETIT EQUIPEMENT					1 229	1 033	2 144	1 727
VETEMENTS DE TRAVAIL	323	480	250	207	107	150	195	173
FOURNITURES ADMINISTRATIVES	305	357	585	69	1 744	713	1 439	1 130
FOURNITURES SCOLAIRES	3 489	3 469	2 855	3 473	4 934	5 150	5 330	5 057
AUTRES MATIERES ET FOURNITURES	87	112	1 510	964	1 143	914	2 564	95
ENTRETIEN BATIMENTS	423	524	841	911	848	809	3 178	1 515
ENTRETIEN AUTRES BIENS MOBILIERS	987	739	394	1 274	29	683	639	4 892
MAINTENANCE	1 034	3 347	4 033	3 324	1 996	2 516	2 719	2 146
FRAIS AFFRANCHISSEMENT							42	0
FRAIS TELECOMMUNICATIONS	1 309	1 147	1 166	1 599	1 687	1 379	1 453	1 771
COTISATIONS FNAL-CNFPT	933	974	1 144	1 140	358	420	509	534
REMUNERATIONS TITULAIRES	39 074	50 166	46 853	59 646	15 150	22 240	28 447	28 947
REMUNERATIONS NON-TITULAIRES	19 712	10 247	23 259	13 955	9 946	7 805	5 709	5 202
CHARGES SOCIALES	20 041	20 756	24 315	26 603	7 400	9 678	13 097	13 183
MEDECINE DU TRAVAIL	243	79	70	4 206	93	115	347	94
TOTAL DEPENSES	97 797	103 446	114 922	124 127	61 014	69 539	80 141	77 381
REMB. SUR REMUNERATION PERSONNEL	9 144	8 715	28 852	33 266	5 054	4 289	2 758	5 524
SUBVENTIONS YAOURTS	173	125	79	0	0	0	0	0
TOTAL RECETTES	9 317	8 839	28 931	33 266	5 054	4 289	2 758	5 524
DIFFERENCE	88 480	94 607	85 992	90 861	55 960	65 251	77 384	71 857
NOMBRE D'ENFANTS	96	84	90	85	150	151	154	159
COUT PAR ENFANT	922	1 126	955	1 069	373	432	502	452

Source : Villedieu-les-Poêles Rouffigny

Tableau n° 3 : Recettes et dépenses de fonctionnement au titre de la compétence scolaire (hors restauration scolaire)

	Villedieu-les-Poêles				Commune nouvelle	Moyenne	Evolution
	2012	2013	2014	2015	2016		
DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT (I)	211 952	211 753	244 422	240 491	241 269	229 977	13,8 %
MATERNELLE	128 333	125 831	141 712	139 843	127 815	132 707	-0,4 %
Petit matériel - écoles (606)	418	570	242	312	396	388	-5,3 %
Fournitures scolaires (6067)	3 489	3 180	3 145	3 488	2 583	3 177	-26,0 %
Fournitures diverses - écoles (6064)	305	356	585	69	325	328	6,6 %
Abonnements et documentation (606)	382	135	138	127	99	176	-74,1 %
Entretien/maintenance (6283 et 6156)	1 034	3 224	3 831	3 324	5 144	3 311	397,5 %
Autres frais divers (pharmacie,...)	3 094	2 623	3 750	2 858	3 293	3 124	6,4 %
Dépenses de personnel (641 et 645)	80 004	82 226	95 571	108 186	89 623	91 122	12,0 %
Forfait école privée sous contrat (655)	39 607	33 517	34 450	21 479	26 352	31 081	-33,5 %
ELEMENTAIRE	78 848	82 826	93 202	95 160	109 315	91 870	38,6 %
Petit matériel - écoles (606)	1 818	1 314	2 144	3 087	3 294	2 331	81,2 %
Fournitures scolaires (6067)	4 934	5 150	5 288	4 885	5 995	5 250	21,5 %
Fournitures diverses - écoles (6064)	1 744	712	1 439	1 244	276	1 083	-84,2 %
Entretien/maintenance (6283 et 6156)	2 065	2 923	2 719	2 072	5 874	3 131	184,5 %
Autres frais divers (pharmacie,...)	4 413	5 570	3 955	2 035	9 252	5 045	109,7 %
Soutien scolaire	6 460	2 613	2 804	1 108	125	2 622	-98,1 %
Dépenses de personnel (641 et 645)	32 948	40 560	48 109	48 081	39 228	41 785	19,1 %
Forfait école privée sous contrat (655)	24 466	23 984	26 744	32 648	45 271	30 623	85,0 %
CHARGES NON REPARTIES	4 771	3 096	9 508	5 488	4 139	5 400	-13,2 %
Formation de personnel (6184)	203	0	2 220	0	359	556	76,8 %
Entretien / maintenance (615)	4 568	3 096	7 288	4 390	3 780	4 624	-17,3 %
Entretien espaces verts (615)	0	0	0	1 098	0	220	n/a
RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT (II)	17 655	55 973	89 210	45 035	63 212	54 217	258,0 %
Participation des familles - études dirigées (706)	2 595	1 934	1 097	1 470	1 646	1 748	-36,6 %
Participations d'autres collectivités pour frais de scolarité (dérogations) - maternelle (7474)	0	26 179	31 703	10 105	12 827	16 163	n/a
Participations d'autres collectivités pour frais de scolarité (dérogations) - élémentaire (7474)	0	15 170	24 801	13 281	9 592	12 569	n/a
Autres recettes	15 060	12 690	31 609	20 179	39 147	23 737	159,9 %
COÛT NET DE FONCTIONNEMENT (=I-II)	194 297	155 780	155 212	195 456	178 057	175 760	-8,4 %

Source : Villedieu-les-Poêles Rouffigny

Tableau n° 4 : Dépenses d'investissement au titre de la compétence scolaire

	Villedieu-les-Poêles				Commune nouvelle	Cumul
	2012	2013	2014	2015	2016	2012 à 2016
ECOLE MATERNELLE	0	0	2 007	5 336	3 381	10 724
* Garderie : cylindres			2 007			2 007
* Cantine : containers chariots				3 290		3 290
* Cantine : lave-vaisselle					3 381	3 381
* 6 tablettes Samsung + housse de protection				2 046		2 046
ECOLE PRIMAIRE	26 469	7 031	106 969	191 522	218 449	550 440
* Garderie			1 749			1 749
* Toiture (annonces)			40 373			40 373
* Aménagement Aile Nord pour bâtiment A	10 516		60 908	174 659	51 090	297 173
* Réfection cour					163 632	163 632
* Accès chaufferie	5 664					5 664
* Local à risques (chauffage)		580	3 939			4 519
* Ecole de musique	10 289					10 289
* Rénovation d'une classe		2 118				2 118
* Peinture escalier à la BCD		4 333				4 333
* Cantine : containers chariots				3 290		3 290
* Cantine : 2 laves vaisselles				5 058		5 058
* 7 unités centrales				4 530		4 530
* Photocopieur Thoshiba				3 985		3 985
* Vidéoprojecteur					1 428	1 428
* Plan d'évacuation					114	114
* 1 porte d'entrée					2 185	2 185
TOTAL	26 469	7 031	108 976	196 858	221 830	561 164

Source : Villedieu-les-Poêles Rouffigny

Tableau n° 5 : Effectifs des services scolaires et coûts associés

	Villedieu-les-Poêles				Commune nouvelle
	2012	2013	2014	2015	2016
Effectif (personnes)	14	15	15	14	11
Nombre d'ETP	11,06	10,57	8,45	8,56	8,31
Coût total	211 977 €	228 782 €	251 674 €	252 053 €	222 563 €

Source : Villedieu-les-Poêles Rouffigny

Tableau n° 6 : Coûts de la restauration scolaire

	Villedieu-les-Poêles				Commune nouvelle
	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses rattachées au service des cuisines scolaires (hors investissement)	165 196	171 931	170 106	149 260	164 551
dont dépenses de personnel (cuisine et entretien)	99 025	105 996	107 994	95 786	93 712
dont dépenses de fournitures et petits équipements	1 316	301	1 049	1 462	1 748
dont dépenses de fluides et d'entretien (606)	11 143	12 992	9 393	11 426	10 544
dont achats alimentaires (ou de repas)	46 229	44 997	45 451	37 025	50 303
dont contrôles	4 134	4 019	3 008	3 427	5 693
dont autres dépenses	3 349	3 626	3 211	134	2 551
Nombre de jours de cantine	138	139	137	141	139
Dépenses par jour de cantine	1 197	1 237	1 242	1 059	1 184
Nombre de repas servis par jour en moyenne	135	195	146	173	161
Coût d'un repas	8,87	6,34	8,50	6,12	7,35
Recettes rattachées au service des cuisines scolaires (hors investissement)	81 682	76 813	80 999	78 079	85 280
dont participation des familles	68 367	66 742	68 789	68 156	73 384
dont autres recettes	13 315	10 071	12 210	9 923	11 896
Recettes par jour de cantine	592	553	591	554	614
Recette pour un repas	4,38	2,83	4,05	3,20	3,81
Coût net d'un repas	4,48	3,51	4,45	2,92	3,54

Source : Villedieu-les-Poêles Rouffigny