

|  |  |
| --- | --- |
| Le président | Le 19/01/2017 |
|  | à  Monsieur le Maire  de la commune de Royère-de-Vassivière  Hôtel de ville  Rue Camille Bénassy  23460 ROYERE-DE-VASSIVIERE |
|  |
| Dossier suivi par :  Jean-Pierre ROLLAND, Greffier de la 1re section  T. 05 56 56 47 00  Mel. alpc@crtc.ccomptes.fr |
| Objet : notification des observations définitives relatives à l’examen de la gestion de la commune de Royère-de-Vassivière.  Contrôle n° 2016-0477 |
| P.J. : 1 rapport d’observations définitives  Lettre recommandée avec accusé de réception |

|  |
| --- |
|  |

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Royère-de-Vassivière concernant les exercices 2012 et suivants pour lequel, à l’expiration du délai d’un mois prévu par l’article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n’a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

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

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

En application de l’article R. 241-18 du code des juridictions financières, je vous demande d’informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu’en application des dispositions de l’article R. 241-23 du code précité, le rapport d’observations est transmis au préfet ainsi qu’au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

Enfin, j’appelle votre attention sur les dispositions de l’article L. 243-7-I du code des juridictions financières, lesquelles précisent que *« dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-10-1 ».*

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

Jean-François Monteils



**COMMUNE DE ROYERE-DE-VASSIVIERE**

**RAPPORT D’OBSERVATIONS DEFINITIVES**

**Années 2012 et suivantes**

**Délibération du 26 octobre 2016**

[LA SYNTHESE GENERALE DU RAPPORT 4](#_Toc453238549)

[LA RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS 5](#_Toc453238550)

[LA PROCEDURE 5](#_Toc453238551)

[LES OBSERVATIONS 6](#_Toc453238552)

[1. la commune de royere-de-vassiviere 6](#_Toc453238553)

[2. le perimetre des investigations 6](#_Toc453238554)

[3. analyse prealable de la qualite et de la fiabilite de l’information comptable et budgetaire 7](#_Toc453238555)

[4. la situation financiere de la commune a la clôture de l’exercice 2015 8](#_Toc453238556)

[4.1. Le bilan comptable du budget principal 8](#_Toc453238557)

[4.2. La gestion courante de la commune 8](#_Toc453238558)

LA SYNTHESE GENERALE DU RAPPORT

Se présentant aujourd’hui comme un bourg-centre de plus de 650 habitants dans un territoire rural classé en zone de montagne, la commune de Royère-de-Vassivière soutient par ses équipements un bassin de vie composé de plus de trente villages environnants. Les capitaux de son budget principal ont été intégralement mobilisés par les investissements réalisés au cours d’une période récente et que le maire justifie par un objectif affirmé de maintien de la population et des services. Le bilan comptable ne dispose toutefois plus de financements longs pour assurer un équilibre financier stable. Rapportés au nombre d’habitants, les emprunts de ce budget principal se révèlent pourtant, au terme de l’exercice 2015, trois fois supérieurs à ceux observés en moyenne à l’échelon national dans les communes de 500 à 2 000 habitants. Avec les emprunts mobilisés par l’ensemble des budgets communaux, c’est au total une dette à long terme de plus de 3 000 € par habitant qui pèse au 31 décembre 2015 sur la commune et qu’il convient de présenter de manière exhaustive dans les états de la dette annexés aux pièces budgétaires.

Pour desserrer cette dépendance financière, le dégagement de capitaux propres doit constituer un objectif de gestion de premier ordre. La réalisation d’un tel objectif se heurte cependant à un potentiel fiscal inférieur au potentiel moyen des communes de 500 à 2 000 habitants alors que l’effort auquel le contribuable local est astreint se révèle, en revanche, supérieur. Ainsi circonscrites, en pratique, à la progression des bases brutes d’imposition des ménages, les marges de manœuvre doivent nécessairement être soutenues, à titre complémentaire, par la réduction des coûts de gestion. Très fortement structurées par les dépenses brutes de personnel, plus de deux fois supérieures en 2015 à celles que supportaient alors en moyenne les communes de la même strate démographique, les dépenses de fonctionnement difficilement compressibles qui comportent en outre les intérêts des emprunts et le financement des organismes de coopération intercommunale, ont mobilisé au terme de cette année 60 % des produits non exceptionnels de fonctionnement. Des départs à la retraite sont attendus à l’horizon 2018 et les services de l’eau et de l’assainissement devraient être transférés à la communauté de communes le 1er janvier 2020 en application de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Dans l’immédiat cependant, les achats de fournitures et de services se révèlent de leur côté, bien que théoriquement mieux maitrisables, plus d’une fois et demie supérieurs aux dépenses de même nature exposées, en moyenne, par les communes de 500 à 2 000 habitants.

Au-delà des mesures de rationalisation interne qu’il revient ainsi à la commune de mettre en place en faveur d’une maîtrise accrue des dépenses de fonctionnement, des économies d’échelle pourront être utilement recherchées dans le cadre de la coopération intercommunale élargie voulue par la loi portant organisation territoriale de la République. Le maire en attend effectivement de nouvelles économies mais ces dernières pourraient aussi s’insérer dans un projet collectif permettant, grâce à l’application combinée de dispositions connexes du code général des collectivités territoriales, d’intégrer le coût de la mutualisation des moyens d’intervention dans l’attribution de compensation versée à la commune par la communauté de communes. Cet agencement financier vertueux permettrait en dernier lieu d’augmenter la dotation d’intercommunalité versée par l’Etat à l’établissement public de coopération intercommunale.

LA RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS

***Les juridictions financières examinent les suites réservées à leurs recommandations***

***et les évaluent en fonction du niveau de mise en œuvre***

Ce suivi intervient en premier lieu, comme ici, au vu des réponses apportées au rapport d’observations provisoires ; il conduit alors à constater dans le rapport d’observations définitives le degré de mise en œuvre des recommandations figurant dans le rapport d’observations provisoires.

Les collectivités doivent également, en application de l’article L.243-7 du code des juridictions financières, adresser à la chambre, un an après la communication des observations définitives à l’assemblée délibérante, un rapport sur les actions entreprises pour la mise en œuvre des observations et recommandations qui y sont formulées.

Enfin, le suivi des recommandations dont la mise en œuvre restait attendue pourra être effectué lors du contrôle suivant.

**Rappels d’obligations juridiques (mise en œuvre en cours)**

QUALITE DE L’INFORMATION COMPTABLE

1. **doter chaque service à caractère commercial de son propre compte au Trésor**
2. **rétablir, avec le concours du comptable, la concordance de l’état de la dette du budget annexe du réseau de chaleur et du solde en écritures des emprunts et dettes assimilées**

**Recommandation de gestion (à mettre en œuvre)**

1. étudier avec le nouvel organisme de coopération intercommunale la faisabilité d’un partage des moyens d’intervention et rechercher dans le cadre de cette étude le moyen de revaloriser simultanément, par l’application combinée des articles L. 5211-4-2 et L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales, l’attribution de compensation reçue de l’établissement public de coopération intercommunale et la dotation d’intercommunalité reçue de l’Etat par ce dernier

LA PROCEDURE

Le contrôle a été effectué dans le cadre du programme de la chambre pour 2016.

L’ouverture du contrôle a été notifiée à M. Raymond RABETEAU, ordonnateur, par lettre du 8 avril 2016.

L’entretien préalable prévu par le code des juridictions financières a eu lieu le 7 juin 2016 avec l’ordonnateur.

Lors de sa séance du 6 juillet 2016, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 20 juillet 2016 à l’ordonnateur.

Un extrait des observations le concernant a été adressé, à la même date, au président de la communauté de communes de Bourganeuf-Royère-de-Vassivière.

M. Raymond RABETEAU, ordonnateur, a adressé une réponse à la chambre le 5 octobre 2016. Le président de la communauté de communes de Bourganeuf-Royère-de-Vassivière n’a pas souhaité répondre.

Lors de sa séance du 26 octobre 2016 la chambre a arrêté les observations définitives qui figurent dans le présent rapport.

LES OBSERVATIONS

# la commune de royere-de-vassiviere

Après s’être signalée par une progression démographique de 12 % entre 2012 et 2015, la commune de Royère-de-Vassivière dépasse aujourd’hui 650 habitants[[1]](#footnote-1). Située sur le plateau de Millevaches, à 22 kilomètres de Bourganeuf et à 50 kilomètres de Limoges, cette commune, qui a été chef-lieu de canton jusqu’en 2015, prend aujourd’hui la forme d’un bourg-centre soutenant de ses nombreux équipements les 35 villages avoisinants[[2]](#footnote-2).

La commune comptant en 2012 un tiers d’habitants âgés de 60 ans et plus, il a pu être observé peu après cette période que la moitié des entreprises installées sur son territoire intervenaient dans le secteur du commerce, du transport et des services[[3]](#footnote-3). En période estivale, l’activité de ces services est favorisée par la proximité du lac de Vassivière qui constituait, au sein du parc naturel régional de Millevaches, le premier pôle de loisirs de l’ancienne région du Limousin. L’agriculture et l’élevage mobilisaient cependant, de leur côté,   
20 % des entreprises accueillies en 2012 par la commune. Le maire précise que celle-ci est classée en zone de massif et qu’elle relève ainsi d’un dispositif d’accompagnement interministériel au développement et à l’expertise en milieu rural dans le cadre duquel une mission vient d’être confiée à des fonctionnaires de l’Etat.

72,5 % des habitants qui disposaient alors d’un emploi étaient constitués de salariés et près de 69 % exerçaient cet emploi dans la commune[[4]](#footnote-4). Dans un périmètre géographique plus large, la zone d’emploi de Guéret révèle que 72 % de la population active appartenait en 2012 à la catégorie des professions intermédiaires, des employés et des ouvriers[[5]](#footnote-5).

La commune a, depuis 1999, conjugué sa gestion avec celle de la communauté de communes de Bourganeuf-Royère-de-Vassivière qui, bien que réunissant 20 communes, ne totalise que 8 800 habitants en raison de la faible densité démographique de ce territoire rural situé en zone de montagne. En application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant organisation territoriale de la République (NOTRe), cette coopération intercommunale est donc appelée à s’élargir.

# le perimetre des investigations

A l’issue d’une analyse préalable de la qualité de l’information comptable et budgétaire, la situation financière de la commune a été examinée à partir du bilan comptable du budget principal pour l’exercice 2015 puis, au regard des informations livrées par ce bilan, au vu du compte de résultat.

Les principales données comparatives sont issues d’informations organisées de manière statistique par le ministère des Finances et des comptes publics pour les communes de 500 à 1 999 habitants appartenant à un groupement intercommunal recouvrant seul dans son périmètre l’impôt économique territorial[[6]](#footnote-6).

# analyse prealable de la qualite et de la fiabilite de l’information comptable et budgetaire

La qualité de l’information comptable a été évaluée pour l’ensemble du périmètre budgétaire de la commune sur la base d’un contrôle de régularité appliqué à une série limitée d’écritures de recettes et de dépenses[[7]](#footnote-7) et au terme d’une vérification sommaire des comptes des bilans[[8]](#footnote-8). La qualité et l’exactitude de l’information d’origine budgétaire ont, quant à elles, été appréciées au vu des pièces annexées aux budgets en application des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales et après analyse des documents justifiant les dépenses et les recettes d’investissement restant à réaliser à la clôture des exercices 2013 et 2014.

Au terme de ces investigations, deux anomalies d’origine comptable ont été décelées.

Il est en premier lieu apparu que les services à caractère commercial[[9]](#footnote-9) ne disposent pas de leur propre compte au Trésor, ce qui ne correspond pas à une stricte application de l’article L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales. Dès lors en effet que cet article prévoit que les services de cette nature s’administrent par un conseil d’exploitation, l’application de ces dispositions d’origine législative doit se traduire dans les écritures comptables par la transcription de mouvements de caisse, ce qu’autorise exclusivement l’ouverture d’un compte au Trésor. En appuyant sa gestion sur un compte au Trésor commun à l’ensemble de ses services, la commune se met, en tout état de cause, dans l’incapacité de distinguer les financements en provenance du contribuable et de l’usager des services administratifs de ceux auxquels pourvoit de son côté, de manière juridiquement indépendante, l’usager des services à caractère commercial. Les services de ce type sont en effet tenus de s’équilibrer par des ressources propres ainsi que le requiert, sauf exception, l’article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales. La commune se prive enfin, en l’état, d’indicateurs de gestion permettant de mesurer avec précision la sécurité financière associée à la trésorerie des services administratifs d‘une part et des services à caractère commercial de l’autre[[10]](#footnote-10).

La chambre demande, en conséquence, à l’ordonnateur de se rapprocher du comptable afin de doter chaque service à caractère commercial de son propre compte au Trésor.

Il a, en second lieu, pu être constaté que bien que la création d’un lotissement ait été achevée, le passif du budget annexe dédié à cette opération d’aménagement mentionne au compte 1687 (autres emprunts) une dette d’un montant de 2 089 € envers le budget principal qui a, de son côté, enregistré sa créance au compte 276341 (créances sur les communes membres du groupement à fiscalité propre). Bien que mal imputée, cette

créance doit aujourd’hui être apurée par une double écriture à enregistrer de façon concomitante dans chacun des deux budgets en question[[11]](#footnote-11).

La qualité de l’information budgétaire reste, enfin, de son côté significativement altérée par l’omission dans l’état de la dette du budget annexe du réseau de chaleur d’une avance reçue d’un établissement public local[[12]](#footnote-12) et qui figure le 31 décembre 2015 à hauteur de 130 500 € au compte 1687 (autres dettes) ouvert dans les seules écritures du comptable.

La chambre demande, en conséquence, à l’ordonnateur de se rapprocher du comptable afin de rétablir avec son concours la concordance de l’état de la dette du budget annexe du réseau de chaleur et du solde en écritures des emprunts et dettes assimilées.

# la situation financiere de la commune a la clôture de l’exercice 2015

## Le bilan comptable du budget principal

Au terme d’une période d’investissements soutenus qui a conduit le budget principal de la commune à débourser plus d’un million d’euros de 2012 à 2015, principalement en faveur de la construction d’une maison de santé et d’une médiathèque, le bilan comptable se trouve déstabilisé au 31 décembre 2015 par l’insuffisance de financements longs. Les capitaux de ce budget principal ont pourtant été significativement abondés par les emprunts dont l’encours s’est en effet accru de 17 % de 2012 à 2015 pour atteindre 106 % des produits de fonctionnement le 31 décembre 2015 et 1 674 € par habitant, ce qui s’avère très sensiblement supérieur à la moyenne de 589 € par habitant enregistrée à l’échelon national dans les communes de 500 à 2 000 habitants[[13]](#footnote-13). Le maire indique que dans la logique du dispositif d’accompagnement interministériel au développement et à l’expertise en milieu rural, la commune a mené une politique d’investissement volontariste et ambitieuse en faveur du maintien de la population et des services. Il entend toutefois veiller à limiter les nouveaux investissements.

Grâce à la capacité d’autofinancement dégagée à la clôture de l’exercice 2015, le budget principal est alors théoriquement en mesure de se désendetter en l’espace de 9 années, ce qui s’avère en définitive suffisant compte tenu de la durée résiduelle moyenne de ses emprunts, de l’ordre de 13 ans, en effet, à cette période[[14]](#footnote-14). Les intérêts de ces emprunts, qui atteignent 68 € par habitant à la clôture de l’exercice 2015 contre 22 €, en moyenne, à l’échelon national dans les communes au profil démographique similaire[[15]](#footnote-15), prélèvent cependant le tiers de l’excédent de fonctionnement dégagé avant leur prise en charge[[16]](#footnote-16). Le coût de la dette et son impact significatif sur les marges de fonctionnement courant militent ainsi, en dernier lieu, en faveur d’un effort de désendettement.

Le maire indique que les investissements ont été financés sur une période trop courte mais il précise qu’il était souhaitable de se saisir de l’opportunité de différentes aides[[17]](#footnote-17). L’endettement de la commune requiert néanmoins aujourd’hui une surveillance spécifique dans la mesure où, sur l’ensemble du périmètre budgétaire, les emprunts cumulés des services à caractère administratif et des services à caractère commercial représentent, au terme de l’exercice 2015, 3 095 € par habitant. Une attention doit être prioritairement accordée au budget principal, qui représente plus de la moitié de ces emprunts et au budget annexe dédié à la distribution de chaleur qui en regroupe, de son côté, plus du tiers sans véritable capacité de désendettement dès lors que, pour ce qui le concerne, l’annuité de remboursement du capital dépassait 26 000 € en 2015 pour une capacité d’autofinancement brute limitée à 341 €[[18]](#footnote-18). Le maire regrette en définitive que la commune ait été incitée à procéder à un tel investissement qui se révèle risqué selon lui alors que, précise-t-il, sa rentabilité lui avait été présentée comme assurée.

En l’absence de financements longs malgré le concours des emprunts, c’est en dernier lieu l’apport des disponibilités courantes du budget annexe de l’eau qui compense le déséquilibre structurel du bilan comptable du budget principal. Cette compensation n’en demeure pas moins irrégulière au regard de l’obligation qui est faite aux services à caractère commercial de gérer séparément leur encaisse au moyen de leur propre compte au Trésor.

A la clôture de l’exercice 2015, le solde indifférencié du compte au Trésor de la commune atteint, en l’état, 88 656 €. Mais en faisant abstraction des disponibilités courantes alors fournies à hauteur de 178 675 € par le budget annexe de l’eau[[19]](#footnote-19), le solde corrigé du compte au Trésor aurait en réalité accusé un découvert de 90 019 € (88 656 € - 178 675 €).

Une gestion active des créances à court terme améliorerait nécessairement l’encaisse du budget principal dans la mesure où, au 31 décembre 2015, le taux de recouvrement des créances amiables (compte 4111) se limitait à 68 %. Il peut toutefois être observé qu’à cette date, un découvert de trésorerie de 90 019 € n’aurait été comblé que pour moins des deux tiers de son montant par le recouvrement intégral des créances amiables, alors d’un montant de 15 717 €, et par celui des autres droits significatifs, en l’occurrence 20 196 € pour les créances à l’encontre des locataires acquéreurs (compte 414), 16 987 € pour les créances à l’encontre de l’Etat et des collectivités publiques (compte 4411) et 4 355 €, enfin, pour les créances à l’encontre des débiteurs divers (compte 46721).

La forte dépendance financière du budget principal et l’équilibre aléatoire de son bilan comptable en l’absence de capitaux suffisants militent donc clairement en faveur du dégagement de fonds propres. Les marges éventuellement disponibles à cette fin ont, dès lors, été recherchées dans la gestion courante de ce budget.

## La gestion courante du budget principal de la commune

### Vue d’ensemble

La période 2012-2015 se caractérise par une évolution favorable des paramètres de gestion courante grâce à des produits de fonctionnement en augmentation de 6 % et à l’amorce, encore limitée à 1 %, d’une diminution des dépenses de fonctionnement. Ce processus vertueux a porté le résultat de fonctionnement à 113 667 € le 31 décembre 2015 quand il ne dépassait pas 26 000 € au terme de l’exercice 2012.

### Les marges de manœuvre offertes par les recettes de fonctionnement

A l’origine de plus du quart des produits de fonctionnement en 2015, les produits fiscaux se signalent alors par une nette augmentation qu’a nécessairement soutenue la progression de 16 %, depuis 2012, de la base brute d’imposition de la taxe d’habitation et de 7 % de la base brute de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ces deux taxes directes locales offrant la quasi-totalité de l’assiette d’imposition des ménages[[20]](#footnote-20). L’application à ces bases des taux d’imposition pratiqués en moyenne à l’échelon national n’offrait toutefois en 2014 à la commune qu’un potentiel fiscal de 524 € par habitant[[21]](#footnote-21) contre 627 € en moyenne dans les communes de 500 à 1 999 habitants[[22]](#footnote-22). De fait, la valeur locative des locaux d’habitation était estimée en 2015 à 1 639 € à l’échelon communal contre 1 953 €, en moyenne, dans ces communes de référence[[23]](#footnote-23). Ces écarts défavorables étaient par ailleurs corroborés par le revenu fiscal moyen par foyer qui se limitait ainsi à 17 458 € dans la commune contre 19 317 € dans les communes du département au profil démographique comparable[[24]](#footnote-24).

Dans ce contexte, l’accroissement des produits fiscaux s’explique en grande partie par l’augmentation en 2015 des taux d’imposition de la taxe d’habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Cependant, une fois rapporté au potentiel fiscal de la commune, le produit de la taxe d’habitation et des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties représentait en 2014 un effort fiscal de 107 % contre 103 %, à l’échelon national, dans les communes de 500 à 1 999 habitants[[25]](#footnote-25). Si les taux d’imposition décidés par la commune pour la taxe d’habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties restent néanmoins, en 2015, inférieurs aux taux pratiqués en moyenne à l’échelon départemental par les communes de 500 à 1 999 habitants, ce que le maire explique par la volonté de la commune de n’utiliser le levier fiscal qu’au minimum, le revenu moyen par foyer fiscal communal comme l’absence d’abattements facultatifs appliqués à la base d’imposition de la taxe d’habitation remettent nécessairement en question la véritable soutenabilité de cet effort fiscal.

Les marges de manœuvre de la commune s’avéraient ainsi, à la clôture de l’exercice 2015, nettement circonscrites à la progression des bases d’imposition des ménages. La vente au cours de cet exercice de deux des cinq terrains aménagés dans le cadre du lotissement communal ouvrait donc, dans cette optique, d’intéressantes perspectives.

Au terme de l’exercice 2015, la commune restait toutefois encore très dépendante des dotations de fonctionnement versées par l’Etat qui représentaient alors 35 % de ses produits de fonctionnement. Le maire indique que la commune s’est trouvée confrontée à la baisse des dotations de l’Etat mais l’augmentation de la dotation de solidarité rurale et la perception de la dotation nationale de péréquation ont, au total, porté la dotation globale de fonctionnement (compte 741) à 307 743 € en 2015 contre 295 236 € en 2012. Grâce au concours de la dotation forfaitaire de fonctionnement, le potentiel financier de la commune atteignait en définitive 750 € par habitant en 2014 et soutenait ainsi la comparaison avec le potentiel financier de 746 € par habitant observé à l’échelon national dans les communes de 500 à 1 999 habitants[[26]](#footnote-26).

Afin de desserrer cette dépendance financière, la commune doit toutefois nécessairement s’appuyer sur les produits d’exploitation et du domaine que structurent fortement les revenus locatifs. Il lui revient également d’intervenir sur ses coûts de gestion.

### Les marges offertes par les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement de l’exercice 2015 se composent pour 47 % de leur montant de charges de personnel, ce qui place d’emblée la commune dans une situation plus défavorable que celle de ses homologues dans la mesure où le même ratio se limite à 44 %, en moyenne, à l’échelon national dans les communes de 500 à 1 999 habitants[[27]](#footnote-27). La comparaison du coût des moyens humains se révèle, quant à elle, plus défavorable encore avec une dépense de 656 € par habitant au terme de l’exercice 2015 contre 266 € à l’échelon national dans les communes de la même strate démographique[[28]](#footnote-28). Ce ratio reste encore nettement défavorable bien que ramené à 578 € par habitant une fois déduits les remboursements de dépenses en provenance des budgets annexes bénéficiaires de mises à disposition de personnel. En principe difficilement compressibles, ces dépenses sont appelées à peser durablement sur des coûts de gestion. Le maire indique toutefois que plusieurs agents municipaux doivent faire valoir leur droit à la retraite en 2018 et il attend des économies du transfert des services de l’eau et de l’assainissement à la communauté de communes en application de la loi n° **2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République**. Ce transfert de compétences n’est toutefois prévu qu’au 1erjanvier 2020 alors que dans l’immédiat, les coûts de gestion prennent aussi leur origine dans les dépenses diverses de fonctionnement qui, sous l’impact du financement obligatoire des organismes de regroupement intercommunal, atteignent 268 € par habitant en 2015 contre 77 € en moyenne à l’échelon national dans les communes de 500 à 1 999 habitants. Une fois intégrés les intérêts des emprunts, l’ensemble des dépenses faiblement compressibles mobilise en définitive, à la clôture de l’exercice 2015, 60 % des produits de fonctionnement ne présentant pas un caractère exceptionnel.

La même situation défavorable se manifeste à l’analyse des achats de fournitures et de services[[29]](#footnote-29) qui, bien que plus accessibles aux mesures de rationalisation et de contrôle de la dépense, atteignent encore 309 € par habitant en 2015 contre 188 €, en moyenne, à l’échelon national dans les communes de 500 à 1 999 habitants[[30]](#footnote-30) malgré la réalisation d’économies entre 2014 et 2015 dans l’entretien des véhicules (compte 61551), l’entretien de la voirie (compte 61523) ou, encore, dans l’organisation de fêtes et cérémonies (compte 6232).

Au total, les dépenses de fonctionnement exposées par la commune au terme de l’exercice 2015 représentent, avec un ratio de 1 399 € par habitant, plus du double des dépenses supportées en moyenne, à l’échelon national, à hauteur de 628 € par habitant par les communes de 500 à 1 999 habitants[[31]](#footnote-31).

La commune a visiblement eu à faire face à des charges de centralité que la croissance de sa population a probablement amplifiées. Elle dispose de peu de perspectives d’amélioration à court terme dès lors que la masse salariale qu’elle finance n’est susceptible d’être orientée à la baisse qu’en 2018 si les départs à la retraite attendus se réalisent effectivement.

Dans l’immédiat, les marges de progrès paraissent pour l’essentiel résider dans l’obtention d’économies d’échelle. La commune s’est engagée sur cette voie en mettant à l’étude le regroupement avec la communauté de communes de certains achats et prestations de services[[32]](#footnote-32). Elle a par ailleurs transféré sa compétence en matière de voirie à un syndicat intercommunal à vocation multiple et le service de distribution de l’eau potable doit, de son côté, être transféré à la communauté de communes. L’impact de ces transferts sur les participations financières obligatoires pour la commune ainsi que sur l’attribution de compensation versée par la communauté de communes reste toutefois à mesurer dans sa globalité. Le maire attend néanmoins d’une mutualisation des services favorisée par l’élargissement de la coopération intercommunale voulu par le législateur un desserrement des contraintes financières auxquelles se heurte aujourd’hui la gestion de la commune. Cette dernière aura également avantage à examiner, en concertation avec le nouvel organisme de regroupement, la faisabilité d’un partage des moyens d’intervention financièrement valorisé par la combinaison, d’une part, des dispositions de l’article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales qui permet de prendre en compte les effets d’un tel partage dans l’attribution de compensation versée par une communauté de communes et, d’autre part, des dispositions de l’article L. 5211-30 du même code qui permet, quant à lui, à cette attribution de compensation de valoriser le coefficient d’intégration fiscale de l’organisme de regroupement et, ainsi, d’abonder en dernier lieu la dotation d’intercommunalité versée par l’Etat.

La mutualisation des moyens d’intervention pouvant, en outre, s’inscrire dans un projet de territoire ainsi que l’ont révélé les travaux de l’Association des maires de France et de l’Assemblée des communautés de France[[33]](#footnote-33), la chambre recommande à la commune de se rapprocher du nouvel organisme de coopération intercommunale afin de mettre cette mutualisation à l’étude en l’associant à l’optimisation des recettes communautaires potentiellement offerte par l’application combinée des articles L. 5211-4-2 et L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales.

\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Source : INSEE : population légale au 1er janvier 2015 qui totalise 628 habitants de population dite municipale et 23 de population comptée à part. [↑](#footnote-ref-1)
2. Pour l’essentiel : commerces de proximité, groupe scolaire de trois classes, centre de secours, maison pluridisciplinaire de santé, brigade de gendarmerie, bureau de poste, salle polyvalente et médiathèque. [↑](#footnote-ref-2)
3. Source : INSEE [↑](#footnote-ref-3)
4. Même source. [↑](#footnote-ref-4)
5. Source : INSEE, les professions intermédiaires (groupe occupant une position intermédiaire entre les cadres et les agents d'exécution, ouvriers et employés) représentant 20,8 % des emplois, les employés 30,5 % et les ouvriers 21,1 %. [↑](#footnote-ref-5)
6. Cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et imposition forfaitaire des entreprises de réseaux. [↑](#footnote-ref-6)
7. Cessions de patrimoine, constatation de la dépréciation comptable du patrimoine immobilisé, comptabilisation et justification des travaux de construction réalisés par la commune elle-même. [↑](#footnote-ref-7)
8. Imputation définitive des travaux en cours, créances à long terme, comptes de liaison entre les composantes du périmètre budgétaire de la commune, enregistrement comptable des stocks de terrains de lotissement. [↑](#footnote-ref-8)
9. Eau, assainissement, distribution de chaleur et transports scolaires. [↑](#footnote-ref-9)
10. L’indicateur de gestion le plus usité consiste à rapporter le solde du compte au Trésor aux décaissements annuels du service, ce qui permet, après avoir multiplié le résultat de ce ratio par 365 jours, de connaître le nombre de jours de dépense théoriquement assuré par les disponibilités courantes. [↑](#footnote-ref-10)
11. Par le moyen d’un titre de recette à imputer au compte 276341 ouvert dans le budget principal et d’un mandat de paiement à imputer au compte 1687 dans les écritures du budget annexe du lotissement. [↑](#footnote-ref-11)
12. Information fournie par l’ordonnateur. [↑](#footnote-ref-12)
13. Source : ministère des Finances et des comptes publics, Direction générale des finances publique, communes de 500 à 1 999 habitants en 2015. [↑](#footnote-ref-13)
14. Cette capacité théorique de désendettement résulte du rapport des emprunts en cours de remboursement à l’épargne de gestion courante dégagée à partir de l’excédent de fonctionnement augmenté des moyens budgétaires destinés au renouvellement du patrimoine immobilisé (dotations annuelles aux amortissements des immobilisations). [↑](#footnote-ref-14)
15. Source : ministère des Finances et des comptes publics, Direction générale des finances publique, communes de 500 à 1 999 habitants en 2015. [↑](#footnote-ref-15)
16. Résultat courant non financier. [↑](#footnote-ref-16)
17. Selon ces indications : projet de construction de la maison de santé pluridisciplinaire retenu comme un pôle d’excellence rurale, à ce titre partiellement financé par l’Etat, aménagement d’une médiathèque soutenue par l’Etat, la région, le département et la communauté de communes. [↑](#footnote-ref-17)
18. Epargne formée, avant prise en charge de l’annuité en capital, de l’excédent de fonctionnement augmenté des dotations annuelles aux amortissements des immobilisations destinées au renouvellement du patrimoine. [↑](#footnote-ref-18)
19. Via le solde créditeur d’égal montant du compte de liaison 451 avec le budget annexe de l’eau. [↑](#footnote-ref-19)
20. La communauté de communes impose seule les entreprises dans son périmètre géographique. [↑](#footnote-ref-20)
21. Pour une population de 1 007 habitants retenue pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement versée par l’Etat. [↑](#footnote-ref-21)
22. Source : ministère de l’Intérieur, direction générale des collectivités locales, fiche de calcul de la dotation globale de fonctionnement versée par l’Etat au titre de l’exercice 2015. [↑](#footnote-ref-22)
23. Source : ministère des finances et des comptes publics, direction générale des finances publiques. [↑](#footnote-ref-23)
24. Même source. [↑](#footnote-ref-24)
25. Source : ministère de l’Intérieur, direction générale des collectivités locales, fiche de calcul de la dotation globale de fonctionnement versée par l’Etat au titre de l’exercice 2015. [↑](#footnote-ref-25)
26. Source : ministère de l’Intérieur, direction générale des collectivités locales, fiche de calcul de la dotation globale de fonctionnement versée par l’Etat au titre de l’exercice 2015. Le potentiel financier de la commune est égal à son potentiel fiscal majoré du montant de la dotation forfaitaire de fonctionnement versée par l’Etat. [↑](#footnote-ref-26)
27. Source : Ministère des finances et des comptes publics, Direction générale des finances publiques en 2015 [↑](#footnote-ref-27)
28. Même source. [↑](#footnote-ref-28)
29. Comptes 60, 61 et 62 [↑](#footnote-ref-29)
30. Source : ministère des finances et des comptes publics, Direction générale des finances publiques en 2015 [↑](#footnote-ref-30)
31. Source : Ministère des finances et des comptes publics, Direction générale des finances publiques en 2015 [↑](#footnote-ref-31)
32. Fourniture de papier, maintenance informatique. [↑](#footnote-ref-32)
33. Rencontre-débat du 11 septembre 2012 consacrée à la mutualisation des services. [↑](#footnote-ref-33)