

# Rapport d'observations définitives et sa réponse

**COMMUNE DE SAINT-HILAIRE-DU-HARCOUËT**  
(Manche)

Exercices 2016 à 2019

Observations délibérées le 7 septembre 2021

# SOMMAIRE

SYNTHESE .....	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS .....	2
OBLIGATIONS DE FAIRE .....	2
I - RAPPEL DE LA PROCEDURE .....	2
II - PRESENTATION DE LA COMMUNE .....	3
A - UNE COMMUNE NOUVELLE .....	3
B - L'INTERCOMMUNALITE .....	3
III - LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE .....	4
A - LES INSTANCES COMMUNALES .....	4
B - LES SERVICES COMMUNAUX .....	4
1 - <i>L'organisation des services</i> .....	4
2 - <i>Le temps de travail</i> .....	6
3 - <i>Le régime indemnitaire</i> .....	6
IV - LA COMMANDE PUBLIQUE .....	8
A - L'ORGANISATION INTERNE DE LA COMMANDE PUBLIQUE .....	8
B - LE MARCHÉ DE TRAVAUX D'ENTRETIEN ET DE RENOVATION DE LA VOIRIE – SAINT-HILAIRE-DU-HARCOUËT .....	9
C - LE MARCHÉ DE MISE EN CONFORMITE ET D'EXTENSION DU RESTAURANT SCOLAIRE, D'AMENAGEMENT D'UN OFFICE LIAISON CHAUDE, DE MISE EN ACCESSIBILITE ET DE REAMENAGEMENT DE LA MAIRIE – VIREY .....	9
D - LE MARCHÉ DE REHABILITATION DE LA SALLE POLYVALENTE – SAINT-MARTIN-DE-LANDELLES .....	10
V - LA FIABILITE DES COMPTES .....	10
A - L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE .....	10
1 - <i>Le débat d'orientation budgétaire</i> .....	10
2 - <i>Les annexes budgétaires</i> .....	11
3 - <i>Le site internet</i> .....	11
B - LA QUALITE DES PREVISIONS BUDGETAIRES .....	11
C - LA COMPTABILITE D'ENGAGEMENT .....	12
1 - <i>Le rattachement des charges et des produits</i> .....	12
2 - <i>L'état des restes à réaliser</i> .....	12
D - LE SUIVI DU PATRIMOINE .....	13
VI - LA SITUATION FINANCIERE .....	14
A - L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES FINANCES COMMUNALES EN 2020 .....	14
1 - <i>Les dispositifs mis en place</i> .....	14
2 - <i>Le coût financier des dispositifs mis en place</i> .....	14
B - LES FINANCES COMMUNALES ENTRE 2016 ET 2019 .....	14
1 - <i>La dégradation de la section de fonctionnement de 2016 à 2019</i> .....	15
2 - <i>Les difficultés de financement des investissements</i> .....	16
3 - <i>La dette</i> .....	18
4 - <i>Le fonds de roulement et la trésorerie</i> .....	18
Réponse du maire de Saint-Hilaire-du-Harcouët .....	19

## SYNTHESE

Saint-Hilaire-du-Harcouët, commune nouvelle issue de la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2016 des communes de Saint-Hilaire-du-Harcouët, Saint-Martin-de-Landelles et Virey, constitue, avec ses 6 289 habitants, le deuxième pôle urbain du sud du département de la Manche, au cœur du pays de la baie du Mont-Saint-Michel.

Elle est membre, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, de la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel Normandie.

Son fonctionnement est caractérisé par le maintien de services dans les trois communes déléguées qui forment aujourd'hui la commune nouvelle.

La situation financière s'est fortement dégradée depuis 2016 en raison de la hausse des dépenses de fonctionnement et de l'endettement. Parallèlement, la trésorerie de la commune a diminué de l'ordre de 67 % entre 2016 et 2019.

La masse salariale augmente sur la période 2016-2019, en dépit d'une relative stabilité des effectifs (82 agents fin 2019).

La collectivité a mis en place, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017, le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise, et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Ce dernier fait pour partie double emploi avec une prime d'intéressement à la performance des services (PIPES), dont les conditions de mise en œuvre apparaissent irrégulières.

La collectivité s'est organisée afin de répondre aux contraintes liées à la commande publique, notamment en créant une commission d'appel d'offres. Aucune anomalie significative n'a été décelée dans les marchés publics examinés par la chambre.

Si l'information budgétaire en direction des citoyens est accessible depuis le site internet de la collectivité, le contenu des rapports d'orientations budgétaires adoptés par la commune s'éloigne souvent de celui prévu par la réglementation. Ces documents ne contribuent donc pas complètement à l'information des élus et des citoyens.

La qualité des prévisions budgétaires apparaît insuffisante. Les taux d'exécution des dépenses d'investissement se révèlent faibles et les restes à réaliser nombreux. Ce constat découle notamment de l'absence de programmation pluriannuelle des investissements et de la méconnaissance du patrimoine communal.

## **PRINCIPALES RECOMMANDATIONS**

1. Fiabiliser les données chiffrées relatives au suivi des effectifs et à l'absentéisme ;
2. maîtriser l'évolution des charges de fonctionnement et adapter la politique d'investissement aux capacités financières de la commune.

## **OBLIGATIONS DE FAIRE**

3. Rendre compte des décisions prises par le maire dans le cadre d'une délégation du conseil municipal (article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales) ;
4. veiller à la conformité du contenu des rapports d'orientations budgétaires avec les prescriptions reprises à l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales ;
5. respecter les conditions d'octroi de la prime d'intéressement à la performance collective, fixées par le décret n° 2012-624 du 3 mai 2012 ;
6. mettre en place un inventaire des biens communaux respectant les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14.

## **I - RAPPEL DE LA PROCEDURE**

La chambre régionale des comptes a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune nouvelle de Saint-Hilaire-du-Harcouët à partir de l'année 2016. Par lettre en date du 15 octobre 2020, le président de la chambre en a informé M. Jacky Bouvet, maire, et par lettre du 9 novembre 2020 M. Gilbert Badiou, maire jusqu'en mai 2020. Les entretiens de fin de contrôle avec le rapporteur ont eu lieu le 28 janvier 2021.

Lors de sa séance du 10 mars 2021, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été transmises dans leur intégralité à M. Bouvet et à M. Badiou. M. Bouvet a répondu par lettre du 25 juin 2021, enregistrée au greffe de la juridiction le 28 juin 2021.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 7 septembre 2021, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au maire en fonction et à son prédécesseur en fonction au cours de la période examinée. Ce rapport, auquel est jointe la réponse du maire, devra être communiqué au conseil municipal 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 - PRESENTATION DE LA COMMUNE**

### **A - Une commune nouvelle**

Située dans le département de la Manche, la commune de Saint-Hilaire-du-Harcouët compte 6 289 habitants<sup>1</sup>.

Cette commune nouvelle a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2016, par arrêté préfectoral du 15 décembre 2015.

Les anciennes communes de Saint-Martin-de-Landelles et de Virey sont devenues communes déléguées de la commune nouvelle. Le conseil municipal de la commune nouvelle n'a jamais envisagé leur suppression.

La fusion de communes fait de Saint-Hilaire-du-Harcouët le deuxième pôle urbain du sud de la Manche, au cœur du pays de la baie du Mont-Saint-Michel.

Sa population présente les caractéristiques suivantes<sup>2</sup> :

- 60,5 % de la population a moins de 60 ans ;
- 39,9 % de la population est retraitée ;
- 31,8 % des actifs sont employés ou ouvriers ;
- le taux de chômage s'établit à 10,8 % ;
- la part des ménages fiscaux imposés est de 39 %.

### **B - L'intercommunalité**

La commune appartient à la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel Normandie, intercommunalité à fiscalité propre<sup>3</sup> créée le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Elle appartenait auparavant à la communauté de communes de Saint-Hilaire-du-Harcouët.

La commune est également membre :

- d'un syndicat d'eau (syndicat d'alimentation en eau potable) ;
- d'un syndicat électrique (syndicat départemental d'électrification – SDEM 50) ;
- de deux syndicats mixtes compétents en matière informatique (syndicat mixte Manche numérique et syndicat mixte pour l'informatisation des collectivités – SMICO).

Elle a conservé ses compétences en matière scolaire, de voirie (eaux pluviales, éclairage public, etc.), d'entretien des bâtiments qui n'ont pas d'intérêt communautaire et en matière de gestion du personnel.

---

<sup>1</sup> Source : INSEE, population légale millésimée 2018, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

<sup>2</sup> Source : INSEE 2017 (parution du 22 septembre 2020).

<sup>3</sup> L'établissement public de coopération intercommunale dispose de recettes fiscales directes et non de la contribution de ses membres.

### **III - LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE**

#### **A - Les instances communales**

Par délibération du 11 janvier 2016, modifiée le 26 juin 2017 pour tenir compte des évolutions législatives, le conseil municipal a délégué au maire l'intégralité des pouvoirs limitativement prévus à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Conformément à l'article L. 2122-23 du CGCT, les décisions du maire prises dans le cadre de la délégation du conseil municipal doivent faire l'objet d'un compte rendu à chacune des réunions du conseil municipal.

L'étude des 26 procès-verbaux du conseil municipal au cours de la période 2016-2019 montre que ces comptes rendus ne sont jamais effectués. Les procès-verbaux de l'année 2020 ne font toujours pas mention des décisions prises par le maire dans ce cadre.

Au regard de ces constats, la chambre demande au maire de rendre systématiquement compte au conseil municipal des décisions qu'il a prises par délégation de ce dernier.

#### **B - Les services communaux**

##### **1 - L'organisation des services**

##### **a - L'organigramme et la gestion des ressources humaines**

L'organigramme de la collectivité indique que le maire est assisté par un directeur général des services, dont le poste a été créé par délibération du 11 janvier 2016.

La commune dispose d'une organisation classique, répartie entre des services administratifs, techniques et une police municipale. Elle s'en distingue toutefois par la présence de certains services municipaux (mairie annexe, école et cantine, services techniques) au sein des communes déléguées.

La gestion des ressources humaines est assurée par le service « Ressources humaines et affaires scolaires », composé d'une seule personne.

Conformément à la loi, un rapport sur l'état de la collectivité (ou bilan social) est établi tous les deux ans. Les bilans sociaux transmis à la chambre retracent les informations attendues sur les effectifs, le temps de travail, la rémunération, les conditions de travail, la formation et les droits sociaux du personnel.

b - Les effectifs

L'évolution des effectifs sur la période montre une certaine stabilité quant aux effectifs physiques (passés de 81 à 82), une légère hausse du nombre d'équivalents temps plein (ETP)<sup>4</sup> et une baisse en nombre d'équivalents temps plein travaillé (ETPT)<sup>5</sup>. L'annexe du compte administratif 2019 établit les emplois budgétaires à 81.

Tableau n° 1 : L'évolution des effectifs

Année	Effectifs physiques	Equivalents temps plein (ETP)	Equivalents temps plein travaillé (ETPT)
2016	81	75,9	75,9
2017	86	81	81,03
2018	84	79,5	79,54
2019	82	77,2	72,9

Source : commune de Saint-Hilaire-du-Harcouët

La masse salariale a augmenté (cf. *infra*, dans la partie financière), malgré la baisse des ETPT. La commune a précisé qu'elle ne disposait pas d'outil lui permettant de la piloter.

Plusieurs conventions ont été conclues avec une association, l'office culturel, sportif et social de la communauté de communes de Saint-Hilaire-du-Harcouët, pour la mise à disposition de personnels afin d'accomplir des missions d'encadrement, d'accompagnement et de garderie pendant les pauses méridiennes ou le temps périscolaire.

L'étude du bilan social 2019 montre que sur 86 agents, 81 sont des fonctionnaires. Sur ces 81 fonctionnaires, trois sont des travailleurs handicapés, soit 3,7 %. La collectivité ne satisfait donc pas à l'obligation d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés (article L. 323-2 du code du travail).

Enfin, il est apparu que le suivi des effectifs physiques comportait des incohérences. En effet, les données transmises sur le sujet par la collectivité au 31 décembre 2019 (82) diffèrent de celles reprises dans le bilan social 2019 (86).

c - L'absentéisme

Le nombre moyen de jours d'absence diminue de 24,37 % entre 2016 et 2019. Cependant, les données disponibles apparaissent, une fois encore, incohérentes entre elles. L'extrait du bilan social 2017 montre des chiffres très différents de ceux contenus dans le tableau initialement transmis par la collectivité pour la maladie ordinaire comme pour les congés de longue maladie ou de longue durée.

<sup>4</sup> Effectifs physiques pondérés de la quotité de travail des agents à un instant « t ». Par exemple, un agent titulaire dont la quotité de travail est de 80 % correspond à 0,8 ETP.

<sup>5</sup> Les ETPT sont des ETP considérés en année pleine. Par exemple, un agent en CDD de trois mois, travaillant à temps partiel à 80 %, correspond à  $3/12 \times 0,8$ , soit 0,2 ETPT.

Tableau n° 2 : L'évolution de l'absentéisme

	2016	2017	2018	2019
Nombre moyen de jours d'absence par agent	19,7	21,7	23,1	14,9
Maladie ordinaire	868	986	970	603
Longue maladie (affection longue durée)	720	847	848	336
Autres motifs (accident du travail, congé paternité)	11	37	127	290

Source : commune de Saint-Hilaire-du-Harcouët

Le bilan social 2019 comprend également des données contradictoires avec le tableau de suivi, puisqu'il indique 5 accidents du travail pour lesquels il faut en moyenne dénombrer 71 jours d'absence, ce qui correspondrait à 355 jours (alors que le tableau de suivi en mentionne 290, chiffre qui inclut les congés paternité).

En réponse aux observations provisoires, le maire a précisé que le tableau transmis par la collectivité comprenait des erreurs. Il a rectifié les chiffres fournis pour les années 2017 et 2019, sans cependant apporter d'explications sur l'origine de ces incohérences.

\*

Au regard de l'ensemble des éléments divergents transmis par la commune, la chambre recommande à la collectivité de fiabiliser les données chiffrées dont elle dispose en matière d'effectifs et d'absentéisme.

## 2 - Le temps de travail

La durée hebdomadaire de travail au sein de la collectivité est de 37h30 (soit 7h30 par jour) pour le personnel administratif et de 37h00 (soit 7h24 par jour) pour le personnel technique.

Dans le cadre du protocole de 2001 en vigueur<sup>6</sup>, les agents bénéficient :

- en matière de congés, d'un régime conforme à la réglementation, soit 25 jours de congés, plus deux jours de fractionnement ;
- en matière de jours de réduction du temps de travail (RTT) :
  - o pour le personnel administratif, de 15 jours de RTT ;
  - o pour le personnel technique, de 12 jours de RTT.

## 3 - Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire en place sur la période est régi par trois délibérations :

<sup>6</sup> Qui contient des modifications manuscrites, ce qui rend parfois difficile la compréhension de la durée de travail de certains agents.



- du 26 septembre 2016 instituant le régime indemnitaire des agents de la commune ;
- du 5 décembre 2016 mettant en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) ;
- du 4 décembre 2017 mettant en œuvre le nouveau régime indemnitaire des agents communaux des autres filières tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

La dernière délibération, dénommée « régime indemnitaire des agents », est datée du 27 janvier 2020.

a - Le RIFSEEP

La délibération du 5 décembre 2016 instaure le RIFSEEP à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Ce régime se substitue aux primes antérieures, liées à la fonction et à la manière de servir.

Conformément à la réglementation, les deux parts du nouveau régime ont été instituées, soit l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA). Les plafonds fixés en fonction des groupes retenus par les textes sont respectés et le régime a été actualisé au fil de l'eau.

La mise en place de cette prime n'appelle pas de remarque particulière.

b - La prime d'intéressement à la performance collective des services (PIPES)

La commune a instauré, par délibération du 26 septembre 2016, une prime d'intéressement à la performance collective des services.

Celle-ci est compatible avec le RIFSEEP, dans la mesure où elle récompense la performance collective et non individuelle et s'appuie sur les dispositions du décret n° 2012-624 du 3 mai 2012.

Versée à l'ensemble des agents titulaires et contractuels d'un même service, elle rapporte l'intéressement à la performance collective, à partir du moment où les objectifs préalablement déterminés ont été atteints.

A Saint-Hilaire-du-Harcouët, elle concerne les personnels d'encadrement, titulaires ou contractuels, soit dix agents<sup>7</sup>. Les objectifs à atteindre sont ceux fixés par l'entretien professionnel de l'agent concerné, dans la partie « capacité d'encadrement » (qui comprend neuf critères).

La prime ne concerne pas tous les agents d'un service mais seulement des personnels encadrants. Elle repose sur des critères liés aux capacités d'encadrement déterminés par « l'entretien professionnel de l'agent concerné », ce qui remet en cause le caractère de performance collective qui constitue son fondement. En conséquence, les modalités et règles d'attribution de cette prime par la commune apparaissent contraires au texte qui la régit et la rendent irrégulière.

---

<sup>7</sup> Directeur général des services, directeurs et responsables des services et secrétaires de mairies déléguées.

Au surplus, les capacités d'encadrement sont prises en compte, à la fois, dans le cadre du RIFSEEP et dans celui de la PIPCS, cette dernière faisant alors double emploi.

La chambre demande donc à la commune de Saint-Hilaire-du-Harcouët de respecter la nature originelle de cette prime, qui doit récompenser la performance collective et non les résultats individuels des agents.

#### **IV - LA COMMANDE PUBLIQUE**

L'examen de la commande publique a porté sur l'organisation interne de la commune et sur les modalités de passation des marchés. Il concerne, pour chaque commune déléguée, le plus gros marché passé sous la période 2016-2019, au cours de laquelle au total 53 marchés ont été recensés.

##### **A - L'organisation interne de la commande publique**

La commune ne dispose pas d'un service spécifique. Les marchés publics sont suivis par la direction financière et, plus particulièrement, par l'adjointe de la directrice.

La collectivité a précisé que les offres de marchés publics étaient mises en ligne sur différentes plateformes de profil acheteur (MEDIALEX, La Manche libre, Granville repro)<sup>8</sup>. Pour certains marchés, il est apparu que la plateforme de la centrale des marchés pouvait également être utilisée.

La collectivité a donc rempli ses obligations en la matière antérieurement à l'obligation réglementaire, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2018.

En revanche, elle ne procède pas au recensement de ses besoins annuels en matière d'achats<sup>9</sup> et ne dispose pas d'un guide des procédures.

Une commission d'appel d'offres a été créée par délibération du 11 janvier 2016. Présidée par le maire et comprenant cinq titulaires et cinq suppléants, elle est chargée de procéder à l'attribution des marchés publics formalisés après ouverture des plis et analyse des offres des entreprises. Sa réunion n'est pas obligatoire pour les marchés à procédure adaptée. Elle ne s'est réunie qu'une seule fois sur la période 2016-2019, au cours de laquelle un seul marché relevait d'une procédure formalisée.

Le maire a reçu délégation du conseil municipal pour « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés ou des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget* ». Par arrêtés de délégation de signature du 11 janvier 2016, il a délégué la possibilité de signer les marchés publics à ses adjoints.

<sup>8</sup> La plateforme dématérialisée d'achats publics, ou profil d'acheteur, permet de satisfaire à l'obligation de mettre les documents de la consultation à la disposition des entreprises, de réceptionner par voie électronique les candidatures et les offres, ainsi que de garantir la sécurité et l'intégrité des échanges.

<sup>9</sup> L'évaluation des besoins est prévue par l'article L. 2111-1 du code de la commande publique, disposition entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2019. Précédemment cette règle relevait de l'application de l'article 30 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

## **B - Le marché de travaux d'entretien et de rénovation de la voirie – Saint-Hilaire-du-Harcouët**

Le marché de travaux d'entretien et de rénovation de la voirie de la commune déléguée de Saint-Hilaire-du-Harcouët a été attribué sous la forme d'un accord-cadre qui engage la commune à émettre des bons de commande à hauteur de 2 100 000 € afin de rénover la voirie de la commune déléguée.

La procédure de passation de cette technique particulière d'achat public relève, au regard de son montant (inférieur à 5 225 000 €), de la procédure adaptée.

Un avis d'appel public à la concurrence a été publié le 16 juin 2017. Il prévoit un dépôt limite des offres au 13 juillet 2017 à 12h00, soit 27 jours après publication (ce qui correspond à un délai habituel). Cet avis prévoit la consultation et le retrait des dossiers sur la plateforme électronique de la centrale des marchés.

L'analyse des offres montre qu'une commission spécifique, composée de trois personnes<sup>10</sup>, s'est réunie à deux reprises : le 21 juillet 2017 pour l'ouverture des plis et le 28 juillet 2017 pour le choix de l'entreprise.

Le premier procès-verbal mentionne la réception d'une seule offre et le second concerne le choix de l'entreprise qui a déposé cette offre. Ils ont été signés par le quatrième adjoint au maire, conformément à la délégation de signature dont celui-ci disposait.

Les autres documents de ce marché n'amènent pas de remarque particulière.

## **C - Le marché de mise en conformité et d'extension du restaurant scolaire, d'aménagement d'un office liaison chaude, de mise en accessibilité et de réaménagement de la mairie – Virey**

Il s'agit d'un marché de travaux, divisé en 10 lots, qui concerne le territoire de la commune déléguée de Virey, pour un montant total hors taxes de 595 660,04 € (soit 714 792,04 € TTC). Marché à procédure adaptée, il a été passé en application de l'article 27 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

L'avis d'appel à la concurrence a été publié dans le journal Ouest France à la date du 19 mars 2019, avec un délai de dépôt des offres fixé au 18 avril 2019 qui peut être considéré comme raisonnable. Il mentionnait la consultation et le téléchargement du dossier de consultation sur une plateforme de reprographie numérique (Granville repro). Ce dossier n'amène pas de commentaire particulier.

Le rapport d'analyse des offres établi par le maître d'œuvre montre que 23 candidats ont déposé une offre. Les lots 1, 2, 3, 4 et 8 n'ont fait l'objet que d'une seule offre.

Le dossier de consultation indique que le choix des entreprises repose sur la pondération suivante : prix des prestations (60 %), valeur technique (40 %). La sélection des entreprises respecte ces critères.

La décision d'attribution a été signée le 3 juin 2019 par le deuxième adjoint au maire, dans le cadre de la délégation de signature le concernant.

---

<sup>10</sup> Le maire adjoint de Saint-Hilaire-du-Harcouët, le maire délégué de Virey et le directeur des services techniques.

La procédure de passation de ce marché ne présente pas d'irrégularités.

#### **D - Le marché de réhabilitation de la salle polyvalente – Saint-Martin-de-Landelles**

Le marché de travaux de réhabilitation de la salle polyvalente de Saint-Martin-de-Landelles représente un montant total de 771 900,08 € et relève par conséquent d'une procédure adaptée. Il a été précédé d'un marché de maîtrise d'œuvre, pour lequel l'acte d'engagement transmis ne fait pas apparaître la date de réception de la notification du marché.

L'avis d'appel à la concurrence, publié le 12 décembre 2016, prévoyait un dépôt des offres le 16 janvier 2017, soit plus d'un mois après, ce qui peut être qualifié de raisonnable pour une période de fin d'année. L'intégralité du dossier était téléchargeable sur la plateforme Granville repro.

Le rapport d'analyse des offres réalisé par le maître d'œuvre montre, conformément au dossier de consultation, un classement des offres selon une pondération reposant sur le prix à hauteur de 60 % et les qualités techniques à hauteur de 40 %. Ces critères ont été respectés pour le classement des entreprises.

Les trois premiers lots n'ont fait l'objet que d'une seule offre. Les actes d'engagement transmis ont été signés, tout comme le rapport du représentant de la collectivité, par le maire délégué de Saint-Martin-de-Landelles. Ce dernier dispose bien d'une délégation de signature qui, en tant que maire délégué, l'autorise à signer les marchés publics concernant le territoire de la commune déléguée.

Certains actes d'engagement transmis sont incomplets (lots 1 et 5) puisqu'ils ne font apparaître ni la signature de la collectivité, ni la date d'accusé de réception de la notification.

La procédure de passation de ce marché n'appelle pas d'autre commentaire.

### **V - LA FIABILITE DES COMPTES**

#### **A - L'information budgétaire et financière**

L'information budgétaire concerne à la fois l'équipe municipale et les citoyens, chacun devant avoir accès à une information complète et claire.

##### **1 - Le débat d'orientation budgétaire**

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, le vote du budget primitif, dans les communes de plus de 3 500 habitants, doit être précédé de la présentation d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB). La présentation de ce rapport entraîne la tenue d'un débat d'orientation budgétaire qui doit faire l'objet d'une délibération spécifique.

La commune de Saint-Hilaire-du-Harcouët respecte cette obligation, les ROB ont été présentés et ont fait l'objet d'un débat acté par une délibération spécifique.

L'étude des ROB montre que le document s'éloigne parfois du contenu prévu à l'article D. 2312-3 du CGCT, à savoir les orientations budgétaires, la présentation des engagements pluriannuels et les informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de la dette.

La chambre invite la commune à recentrer le contenu de ses rapports d'orientations budgétaires sur les thèmes prévus par la législation en faisant référence aux engagements pluriannuels, quand bien même la commune ne dispose pas d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI).

## 2 - Les annexes budgétaires

Les annexes des documents budgétaires participent également à la bonne information des élus et des citoyens.

Les annexes du budget primitif et du compte administratif pour le budget principal sont présentées de manière précise et claire sur toute la période 2016-2019.

## 3 - Le site internet

Lorsque la collectivité dispose d'un site internet, elle doit mettre en ligne ses documents budgétaires dans un délai d'un mois à compter de leur adoption (article L. 2121-12 du CGCT).

La commune de Saint-Hilaire-du-Harcouët respecte cette obligation. Son site internet permet l'accès à une présentation synthétique du budget en quelques chiffres au moyen de graphiques, et un accès direct au débat d'orientation budgétaire. La rubrique « Publications municipales » permet d'accéder aux procès-verbaux et comptes rendus du conseil municipal et donc, en particulier, à la présentation des documents budgétaires.

## **B - La qualité des prévisions budgétaires**

La qualité de la prévision budgétaire s'apprécie en rapportant les résultats des sections de fonctionnement et d'investissement de l'exercice (dépenses et recettes réelles) aux crédits ouverts.

En ce qui concerne le fonctionnement, il convient de distinguer les recettes (qui sont correctement évaluées et qui apparaissent donc fiables), des dépenses qui sont exécutées à hauteur de 90 % des crédits.

Pour sa part, le taux d'exécution des opérations d'investissement s'est dégradé. Très satisfaisant la première année (90 % des crédits votés), il était de l'ordre de 70 % en 2019. Le suivi de ces dernières au travers d'un PPI permettrait une meilleure programmation, en améliorerait les taux de réalisation et constituerait un outil de pilotage efficace de l'investissement pour la collectivité.

La chambre recommande ainsi à la collectivité de mettre en place un PPI.

## **C - La comptabilité d'engagement**

L'article L. 2342-2 du CGCT prévoit que les collectivités territoriales ont l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement. Celle-ci permet notamment, en fin d'exercice, de déterminer le montant des rattachements des charges et produits qui influent sur le résultat de fonctionnement et de dresser, pour l'investissement, l'état détaillé des restes à réaliser (ou état des dépenses engagées non mandatées).

La commune procède à des rattachements de charges et de produits ainsi qu'à l'inscription de restes à réaliser pour la seule section d'investissement.

### **1 - Le rattachement des charges et des produits**

La procédure de rattachement consiste à inclure dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés, en particulier, s'agissant des dépenses, en raison de la non-réception de la facture.

La collectivité a transmis à la chambre un tableau qui fait apparaître des factures non parvenues uniquement pour l'année 2017 (rattachement de travaux de voirie). Les autres montants inscrits correspondent à des intérêts courus non échus (ICNE) sur emprunts.

Interrogée sur l'absence de rattachements de charges pour les autres années, la collectivité n'a pas répondu à la chambre.

### **2 - L'état des restes à réaliser**

Les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recette<sup>11</sup>.

Ils correspondent donc :

- en dépenses, à des engagements juridiques découlant de la signature de marchés ou de devis signés ;
- en recettes, à des décisions accordant un emprunt ou des subventions notifiées par voie d'arrêté.

La collectivité a transmis des états de restes à réaliser signés par le maire, mais sans transmettre les justificatifs demandés, se rapportant à l'année 2019 et concernant, pour les dépenses, les seuls restes les plus importants.

---

<sup>11</sup> Article R. 2311-11 du CGCT.

Tableau n° 3 : Evolution des restes à réaliser (RAR) en investissement entre 2016 et 2019

en €	2016	2017	2018	2019
<b>RAR en dépenses</b>	2 857 130	751 681	928 569	1 010 354
<b>RAR en recettes</b>	899 917	455 740	369 133	679 646
<i>Ratio des RAR par rapport aux dépenses réelles d'investissement</i>	46,4 %	13,97 %	21,82 %	23,81 %

Source : comptes administratifs, Cf. annexe 1 pour le montant des dépenses d'investissement

En ce qui concerne les dépenses, la collectivité a transmis un tableau des engagements par opération. Les montants de ces tableaux correspondent aux montants des restes à réaliser.

Sur la période 2016-2019, le pourcentage de restes à réaliser en dépenses par rapport aux dépenses réelles d'investissement a diminué de moitié, pour s'établir à 23,8 %.

S'agissant des recettes, la collectivité a transmis des justificatifs de natures différentes (tableau FCTVA, arrêtés, lettres de notification) dont les montants ne correspondent pas, dans certains cas, aux montants repris au compte administratif.

La chambre invite en conséquence la commune à suivre de façon plus rigoureuse ses restes à réaliser.

#### D - Le suivi du patrimoine

Conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, la responsabilité du suivi en matière d'immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur et au comptable public.

L'ordonnateur doit tenir l'inventaire physique, registre justifiant la réalité des biens, et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés. De son côté, le comptable public tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes et au bilan. En toute hypothèse, l'inventaire comptable et l'état de l'actif doivent correspondre.

En l'absence d'état d'inventaire, il n'a pas été possible de rapprocher le patrimoine physique de la commune avec son actif au bilan.

La collectivité a précisé qu'elle ne disposait pas de procédure spécifique pour le suivi de l'inventaire et qu'un travail de recensement était en cours afin de permettre un rapprochement avec l'état de l'actif établi par le comptable.

La commune ne dispose donc pas encore à ce jour d'une connaissance fiable de son patrimoine.

La chambre rappelle à la collectivité qu'elle se doit de suivre son patrimoine au travers d'un inventaire de ses biens.

## VI - LA SITUATION FINANCIÈRE

### A - L'impact de la crise sanitaire sur les finances communales en 2020

#### 1 - Les dispositifs mis en place

La commune a mis en place un certain nombre de dispositifs destinés soit aux habitants, soit aux commerçants de la commune.

Tableau n° 4 : Les dispositifs COVID 19 mis en place en 2020

Dispositifs en direction des habitants	Dispositifs en direction des commerçants
Achat et distribution de masques	Achat et distribution de masques
Achat et distribution de gels hydro-alcooliques	Achat et distribution de gels hydro-alcooliques
Mise en place d'une page Facebook	Mise en place d'une page Facebook
Création d'un onglet spécifique sur le site internet et utilisation des panneaux lumineux pour informer la population	Achat de chèques cadeaux par la collectivité à dépenser chez les commerçants locaux
Mise en place du plan de sauvegarde communal	Achat et installation d'affiches « Consommez local »
Accueil des enfants du personnel soignant	Exonération des redevances du cinéma
Mise en place via le CCAS d'une aide à la cantine sous forme de bons d'achats chez les commerçants locaux	Exonération des droits de place pour les commerçants du marché
Mise en place via le CCAS d'appels téléphoniques en direction des personnes isolées	Exonération des droits de terrasse pour les commerçants sédentaires
Distribution d'un flyer « Solidaires des plus fragiles »	Relais des dispositifs régionaux d'aides aux entreprises
	Distribution d'un flyer « Solidaires du monde économique »

Source : commune de Saint-Hilaire-du-Harcouët

#### 2 - Le coût financier des dispositifs mis en place

Le montant total des dispositifs mis en place s'élève à 152 433 €. La collectivité n'a pas mobilisé le compte d'étalement de charges mis en place par l'État pour le financement de ces opérations. En effet, l'annulation de certaines manifestations a permis l'absorption de ce coût sur l'année 2020.

### B - Les finances communales entre 2016 et 2019

L'analyse financière porte sur le seul budget principal de la commune en raison du poids financier restreint des budgets annexes et de l'évolution de leur nombre, de 2016 à 2019, laquelle ne permettrait pas un examen à périmètre constant<sup>12</sup>.

Elle repose sur les comptes de gestion de la commune, retraités par la chambre.

<sup>12</sup> Au cours de la période, plusieurs budgets annexes relatifs à des lotissements (le Haut Manoir, l'Airon) ou à l'aménagement d'une zone d'activité (ZA la fosse aux loups) ont en effet été dissous à l'achèvement de ces opérations. Ceux consacrés à l'assainissement (Saint-Martin-de-Landelles, Virey et Saint-Hilaire) ont été supprimés à l'occasion du transfert de cette compétence à la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel Normandie.



1 - La dégradation de la section de fonctionnement de 2016 à 2019

Tableau n° 5 : L'évolution de la section de fonctionnement de 2016 à 2019

en €	2016	2017	2018	2019
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 564 206	2 425 465	2 386 155	2 676 339
+ Fiscalité reversée	1 316 382	1 701 048	1 700 719	1 721 000
= Fiscalité totale (nette)	3 880 588	4 126 513	4 086 874	4 397 339
+ Ressources d'exploitation	935 962	937 668	927 426	971 065
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 065 417	1 961 848	2 045 447	1 958 355
+ Production immobilisée, travaux en régie	68 546	0	0	0
<b>= Produits de gestion (A)</b>	<b>6 950 513</b>	<b>7 026 029</b>	<b>7 059 747</b>	<b>7 326 758</b>
Charges à caractère général	2 004 312	2 283 012	2 485 392	2 167 459
+ Charges de personnel	2 898 744	3 119 019	3 245 936	3 354 797
+ Subventions de fonctionnement	306 574	308 561	345 801	324 402
+ Autres charges de gestion	301 131	356 598	339 491	348 401
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>5 510 761</b>	<b>6 067 190</b>	<b>6 416 620</b>	<b>6 195 058</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>1 439 752</b>	<b>958 839</b>	<b>643 126</b>	<b>1 131 700</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>20,7 %</i>	<i>13,6 %</i>	<i>9,1 %</i>	<i>15,4 %</i>
- Résultat financier	-174 107	-155 660	-118 311	-209 990
+/- Autres produits et charges excep. réels	-114 657	24 010	20 587	-132 021
<b>= CAF brute</b>	<b>1 150 988</b>	<b>827 188</b>	<b>545 403</b>	<b>789 690</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>16,6 %</i>	<i>11,8 %</i>	<i>7,7 %</i>	<i>10,8 %</i>

Source : CRC Normandie d'après les comptes de gestion (budget principal)

L'évolution de la section de fonctionnement de la commune se caractérise par une forte dégradation de sa situation de 2016 à 2018, liée à la rapide progression des charges. Le redressement constaté en 2019 n'a pas permis à la commune de retrouver les performances atteintes en 2016.

a - Les produits de gestion

La baisse des recettes issues de la fiscalité directe (qui passent de 2,6 M€ en 2016 à 2,4 M€ en 2018) est plus que compensée par une hausse des recettes issues de la fiscalité reversée (qui progressent de 1,3 M€ à 1,7 M€ sur la même période).

Les ressources d'exploitation et les ressources institutionnelles apparaissent relativement stables sur la période. De fait, il convient de préciser qu'en tant que commune nouvelle créée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017, la collectivité a bénéficié d'une bonification de sa dotation forfaitaire de 5 % sur toute la période contrôlée.

Globalement, les produits de gestion augmentent légèrement, évoluant de 6,9 M€ à 7 M€ de 2016 à 2018, soit une progression de 1,6 %.

b - Les charges de gestion

Parallèlement, les charges de la commune croissent fortement, passant de 5,5 M€ en 2016 à 6,4 M€ en 2018, soit une hausse de 16,5 % (+ 900 000 €).

Cette hausse concerne toutes les catégories de charges. Ainsi, les deux principales dépenses de fonctionnement supportées par la commune, les charges à caractère général et les frais de personnel, augmentent respectivement, en trois ans, de 24 % et 12 %.

La progression des charges à caractère général s'explique par la croissance des achats et surtout celle des frais d'entretien et de réparations réalisés, selon la commune, pour mettre à niveau les installations des anciennes communes récemment fusionnées.

L'augmentation des dépenses de personnel résulte pour sa part de la hausse des rémunérations et des charges de personnel, qui progressent en raison de la création en 2017 de postes nécessaires, selon la commune, pour renforcer les moyens humains dévolus à la nouvelle collectivité.

En 2019, les charges de fonctionnement de la commune par habitant s'élèvent à 1 077 €. Elles apparaissent légèrement supérieures à celles de la moyenne de la strate démographique (1 037 €/habitant)<sup>13</sup>.

c - La capacité d'autofinancement

Cette augmentation des charges de gestion a pour corollaire une forte baisse de la capacité d'autofinancement (CAF) brute, laquelle se réduit de moitié entre 2016 et 2018, passant de 1 150 000 € à 545 000 €, pour s'établir à 789 000 € en 2019 (remontée principalement justifiée par l'augmentation des recettes fiscales et la baisse des charges à caractère général au cours de cette même année).

2 - Les difficultés de financement des investissements

La CAF nette<sup>14</sup>, après avoir fortement diminué entre 2016 et 2017, devient négative en 2018 (- 124 000 €) puis faiblement positive en 2019 (+ 39 000 €).

Hors autofinancement, la commune dispose, afin de financer ses investissements, de différentes recettes qui fluctuent de manière importante sur la période<sup>15</sup>, passant de 468 000 € en 2016 à 1 598 000 € en 2017 pour s'établir à un montant de l'ordre de 1 000 000 € en 2018 et 2019.

---

<sup>13</sup> Communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

<sup>14</sup> CAF brute - annuité en capital de la dette.

<sup>15</sup> Il s'agit, pour l'essentiel, des sommes perçues par la commune au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée et de la dotation d'équipement des territoires ruraux.

Tableau n° 6 : Le financement des investissements

en €	2016	2017	2018	2019
<b>CAF brute</b>	<b>1 150 988</b>	<b>827 188</b>	<b>545 403</b>	<b>789 690</b>
- Annuité en capital de la dette	516 241	596 489	669 805	749 996
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>634 747</b>	<b>230 699</b>	<b>-124 403</b>	<b>39 694</b>
Taxe locale d'équipement et taxe d'aménagement	42 798	31 111	47 811	62 756
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	212 343	595 645	634 822	318 532
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	29 505	267 680	10 647	146 307
+ Fonds affectés à l'équipement (dont DETR)	71 917	448 286	264 571	362 185
+ Produits de cession	111 380	255 851	24 100	152 157
<b>= Recettes d'investissement hors emprunt (D)</b>	<b>467 942</b>	<b>1 598 572</b>	<b>981 950</b>	<b>1 041 937</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>1 102 689</b>	<b>1 829 271</b>	<b>857 547</b>	<b>1 081 630</b>
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>38,7 %</i>	<i>45,4 %</i>	<i>32,3 %</i>	<i>49,1 %</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 852 444	4 031 424	2 655 546	2 203 054
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>- 1 749 755</b>	<b>- 2 202 153</b>	<b>- 1 797 999</b>	<b>- 1 121 424</b>

Source : CRC Normandie d'après les comptes de gestion (budget principal)

La commune a bénéficié notamment, au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de subventions importantes pour :

- la rénovation et la mise en accessibilité de l'hôtel de ville de Saint-Hilaire-du-Harcouët en 2017 et 2018 (montant total : 306 000 €) ;
- la réhabilitation de la salle polyvalente de Saint-Martin-de-Landelles, en 2018 et 2019 (montant total : 168 750 €).

Le financement propre dont dispose la commune se révèle nettement insuffisant pour couvrir ses dépenses d'équipement. Or la collectivité a mené, tout au long de la période, plusieurs projets d'investissement importants sur un plan financier. Outre les opérations déjà évoquées, elle a notamment réalisé la rénovation de la mairie de Virey, la mise en place d'un système de vidéo-protection et l'aménagement de parkings à Virey et Saint-Hilaire-du-Harcouët.

Pour financer ses dépenses d'équipement, la commune a choisi de ne pas recourir à l'impôt. Ainsi, les taux appliqués par la collectivité au cours de la période n'ont pas varié. Ils sont de 9,47 % pour la taxe d'habitation, 19,76 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et 25,18 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties, contre respectivement des taux moyens pour la même strate de 15,29 %, 20,96 % et 52,45 %, en 2019.

### 3 - La dette

La commune a souscrit deux emprunts au cours de la période, l'un d'un montant de 1,8 M€ en 2017, l'autre d'un montant de 2,6 M€ en 2018.

De ce fait, l'encours de la dette a fortement augmenté, passant de 4,5 M€ en 2016 à 6,9 M€ en 2019 (soit une hausse de 53,6 %). L'encours de la dette par habitant est de 1 062 € pour Saint-Hilaire-du-Harcouët alors qu'il s'élève, pour la moyenne de la strate démographique, à 828 €. Enfin, la capacité de désendettement<sup>16</sup> de la commune s'est nettement dégradée, puisqu'elle est passée de 3,9 années en 2016 à 8,8 années en 2019.

### 4 - Le fonds de roulement et la trésorerie

Tableau n° 7 : L'évolution de la trésorerie entre 2016 et 2019

au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement net global	1 171 273	813 001	1 603 169	638 560
- Besoin en fonds de roulement global	- 340 335	- 589 435	- 109 526	142 485
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>1 511 608</b>	<b>1 402 436</b>	<b>1 712 695</b>	<b>496 075</b>

Source : CRC Normandie d'après les comptes de gestion (budget principal)

Le fonds de roulement a diminué de 45 %, passant de 1,2 M€ à 639 000 €. La trésorerie a baissé de 67 %. Alors qu'elle assurait en 2016, 97 jours de charges courantes, elle n'en couvre plus que 28 en 2019.

\*\*\*

La chambre constate que la situation financière de la commune s'est fortement dégradée entre 2016 et 2019 pour deux raisons principales : la hausse des charges de fonctionnement et l'augmentation de l'endettement.

Il peut sembler paradoxal que la création de la commune nouvelle en 2016 n'ait pas été accompagnée par une maîtrise de son budget. La collectivité a augmenté ses dépenses de fonctionnement sans avoir, au préalable, mené de réflexion globale pour mutualiser les moyens humains et matériels rassemblés, ni pour réaliser des économies de fonctionnement.

Par ailleurs, elle n'a pas établi de programmation de ses investissements tenant compte de ses capacités financières, ce qui a entraîné une forte hausse de son endettement, lequel pèsera durablement sur ses finances.

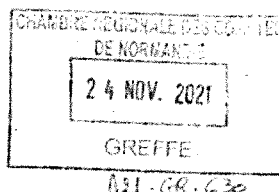
Il apparaît dès lors nécessaire, afin de redresser sa situation financière, que la commune mette en place une gestion visant à maîtriser ses charges de fonctionnement et à adapter son effort d'investissement à ses capacités financières réelles.

<sup>16</sup> Ce ratio permet d'estimer en combien d'années d'exercices budgétaires, la commune peut rembourser la totalité du capital de sa dette en supposant qu'elle y consacre l'intégralité de son épargne brute. Son mode de calcul correspond à : encours de la dette au 31 décembre / épargne brute.

Rappel des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières :

...  
Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.  
...

## Réponse du maire de Saint-Hilaire-du-Harcouët



Monsieur le Président  
Chambre Régionale des Comptes de Normandie  
21, rue Bouquet  
CS 11110  
76174 ROUEN Cedex

Saint-Hilaire-du-Harcouët, le 23 novembre 2021

Objet : réponses aux conclusions de votre rapport d'observations définitives du 22 octobre 2021, relatif à la gestion de la commune Saint-Hilaire-du-Harcouët pour les exercices 2016 à 2019.

Ref : JB-FG 038-2021  
Lettre recommandée avec A.R.

Monsieur le Maire  
Jacky BOUVET

Tel : 02 33 79 38 70  
jacky.bouvet@st-hilaire.fr

Monsieur le Président,

J'ai bien reçu votre rapport d'observations définitives du 22 octobre 2021, relatif à la gestion de la commune Saint-Hilaire-du-Harcouët pour les exercices 2016 à 2019 et je vous en remercie.

Comme vous me l'indiquez, en application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je dispose ainsi que mon prédécesseur d'un délai d'un mois pour adresser une réponse écrite au greffe de la chambre.

Les réponses, qui engageront la seule responsabilité de leurs auteurs, seront jointes au présent rapport en vue de leur communication ultérieure à notre assemblée délibérante. A l'issue, ces documents deviendront communicables à toute personne qui en ferait la demande.

La transmission de ce rapport définitif fait suite à des échanges téléphoniques avec le rapporteur en janvier et mars 2021, la transmission d'un rapport provisoire et un courrier d'observations que je vous ai transmis en juin 2021.

Ces échanges, courant pour les établissements publics et collectivités, constituent toujours un moment privilégié constructif permettant d'améliorer le fonctionnement et la gestion des collectivités et d'éclairer la lecture de certaines réglementations.

Vos recommandations ou obligations, telles que mentionnées à la page 2 du rapport ont d'ores et déjà pu être prises en compte depuis nos premiers échanges. Cependant, il m'est apparu nécessaire de formuler certaines observations ou remarques point par point au fil des pages du rapport.



D'une manière générale, concernant les observations sur la gestion globale des ressources tant en matière de fonctionnement que d'investissement faisant suite à la création de la commune nouvelle au 1<sup>er</sup> janvier 2016, nous nous rejoignons sur les objectifs à atteindre en matière d'optimisation des moyens.

A cet égard, la charte constitutive de la commune nouvelle en définit très clairement le processus. Le rapporteur n'a pas repris dans ses observations, les termes de cette charte dont il a pourtant eu connaissance, portant notamment sur le maintien des mairies déléguées des communes historiques de Saint-Hilaire-du-Harcouët, Saint-Martin-de-Landelles et Virey afin de préserver un lien de proximité et humains avec les habitants et par ailleurs de mener à bien les opérations d'investissement engagées ou prévues à cette époque permettant de répondre en grande partie à la mise en conformité et accessibilité des principaux bâtiments communaux, en particulier les mairies et salles communales des 3 communes.

Concernant les ressources humaines, la charte constitutive prévoyait une évolution et adaptation progressive des moyens. Ce qui a été mis en œuvre depuis, comme indiqué au rapporteur lors de notre échange téléphonique, en particulier depuis 2020 au fur et à mesure des départs en retraite d'agents titulaires et autres mouvements de personnels. Il s'agit de choix politique pris et assumé dans un souci premier de service à la population. Par ailleurs en matière fiscale, le choix des municipalités successives avait été également de ne pas alourdir la charge sur les ménages.

**Page 5 du rapport :**

*Le rapporteur écrit : « Enfin, il est apparu que le suivi des effectifs physiques comportait des incohérences. En effet, les données transmises sur le sujet par la collectivité au 31 décembre 2019 (82) diffèrent de celles reprises dans le bilan social 2019 (86). »*

Réponse de la commune : Comme indiqué dans mon courrier du 24 juin 2021, sur l'état du personnel (réalisé en mars 2019) figure 89 agents, auquel il faut retirer les 3 agents du CCAS soit 86 sur le bilan social de l'année 2019. Il n'y avait pas d'incohérence dans le tableau contrairement à ce qu'écrit le rapporteur.

Le tableau transmis sur l'évolution des effectifs compte au 31/12/2019, 2 agents retraités en moins ainsi que 2 agents contractuels occasionnels présent en discontinu à cette période-là, soit 82 agents.

**Page 6 du rapport :**

*Le rapporteur écrit : « En réponse aux observations provisoires, le maire a précisé que le tableau transmis par la collectivité comprenait des erreurs. Il a rectifié les chiffres fournis pour les années 2017 et 2019, sans cependant apporter d'explications sur l'origine de ces incohérences. »*

Réponse de la commune : Comme indiqué également dans mon courrier du 24 juin 2021 sur le tableau transmis par la collectivité relatif à l'absentéisme, il y avait une erreur de saisie dans la reprise des données pour l'année 2017, il faut donc lire :

Motif d'absence	Bilan social	Tableau de suivi
Maladie ordinaire	716	716
Longue maladie / Longue durée	900	900
Accident du travail / congé paternité	37	37

Pour l'année 2019 :

Motif d'absence	2016	2017	2018	2019
Nombre de jours moyen d'absence par agent	19.7	19.2	23.1	14.2
Maladie ordinaire	868	716	970	587
Longue maladie / Longue durée	720	900	848	228
Accident du travail, congé paternité	11	37	127	355

Page 7 du rapport :

*Le rapporteur écrit « La commune a instauré, par délibération du 26 septembre 2016, une prime d'intéressement à la performance collective des services. Celle-ci est compatible avec le RIFSEEP, dans la mesure où elle récompense la performance collective et non individuelle et s'appuie sur les dispositions du décret n° 2012-624 du 3 mai 2012.*

*La chambre demande donc à la commune de Saint-Hilaire-du-Harcouët de respecter la nature originelle de cette prime, qui doit récompenser la performance collective et non les résultats individuels des agents. »*

Réponse de la commune : Ces délibérations qui n'avaient pas fait l'objet de remarques du trésorier et du contrôle de légalité préfectorale, ont été revues lors du comité technique du 28 septembre 2021 et la proposition pour passer à une récompense collective du service de direction a été adoptée à l'unanimité et sera donc présentée au Conseil Municipal du 30 novembre 2021.

Page 4 du rapport :

*Le rapporteur écrit « Conformément à l'article L. 2122-23 du CGCT, les décisions du maire prises dans le cadre de la délégation du conseil municipal doivent faire l'objet d'un compte rendu à chacune des réunions du conseil municipal.*

*L'étude des 26 procès-verbaux du conseil municipal au cours de la période 2016-2019 montre que ces comptes rendus ne sont jamais effectués. Les procès-verbaux de l'année 2020 ne font toujours pas mention des décisions prises par le maire dans ce cadre. »*

**Réponse de la commune :** Comme déjà indiqué au rapporteur par téléphone, le 28 janvier 2021 et le 10 mars 2021 et contrairement à ce qu'il écrit, les décisions ont toujours été présentées aux élus dans les notes de synthèses, affichées et mises en ligne sur le site internet de la ville, dont le recueil de ses actes administratifs est consultable aussi bien en ligne que sur papier au secrétariat général. A la suite de ces échanges téléphoniques de début 2021, les décisions ont en plus été ajoutées aux procès-verbaux de la commune et du CCAS.

**Page 11 du rapport :**

*Le rapporteur écrit : « L'étude des ROB montre que le document s'éloigne parfois du contenu prévu à l'article D. 2312-3 du CGCT, à savoir les orientations budgétaires, la présentation des engagements pluriannuels et les informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de la dette.*

*La chambre invite la commune à recentrer le contenu de ses rapports d'orientations budgétaires sur les thèmes prévus par la législation en faisant référence aux engagements pluriannuels, quand bien même la commune ne dispose pas d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI). »*

**Réponse de la commune :** Cette remarque a bien été prise en compte pour la présentation du ROB 2021 lors de sa séance en Conseil Municipal du 16 mars 2021. Une autorisation pluriannuelle de programme a également été passée, concernant le projet de création d'une halle de marché, de restructuration de la Place Delaporte et de la rue du Bassin, au conseil Municipal du 27 septembre 2021.

**Page 13 du rapport :**

*Le rapporteur écrit « Conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, la responsabilité du suivi en matière d'immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur et au comptable public.*

*En l'absence d'état d'inventaire, il n'a pas été possible de rapprocher le patrimoine physique de la commune avec son actif au bilan.*

*La collectivité a précisé qu'elle ne disposait pas de procédure spécifique pour le suivi de l'inventaire et qu'un travail de recensement était en cours afin de permettre un rapprochement avec l'état de l'actif établi par le comptable.*

*La commune ne dispose donc pas encore à ce jour d'une connaissance fiable de son patrimoine.*

*La chambre rappelle à la collectivité qu'elle se doit de suivre son patrimoine au travers d'un inventaire de ses biens. »*

**Réponse de la commune :** Ce travail très long à mener et ardu a été engagé par le service des ressources financières.



**Page 3 du rapport :**

Le rapporteur écrit : Concernant la présentation de la commune nouvelle, il est indiqué que « les anciennes communes de Saint-Martin-de-Landelles et de Virey sont devenues communes déléguées de la commune nouvelle. Le conseil municipal de la commune nouvelle n'a jamais envisagé leur suppression ».

Réponse de la commune : Il aurait été préférable à mon sens d'écrire : « n'a pas » car cela correspond bien à une volonté politique de maintenir des communes déléguées.

**Page 16 du rapport :**

Les charges de gestion :

Le rapporteur écrit : « Cette hausse concerne toutes les catégories de charges. Ainsi, les deux principales dépenses de fonctionnement supportées par la commune, les charges à caractère général et les frais de personnel, augmentent respectivement, en trois ans, de 24 % et 12 % . »

« La progression des charges à caractère général s'explique par la croissance des achats et surtout celle des frais d'entretien et de réparations réalisés, selon la commune, pour mettre à niveau les installations des anciennes communes récemment fusionnées. »

Réponse de la commune Cela résulte d'un vrai choix politique assumé pleinement par les élus de l'époque, lors de la création de la commune nouvelle.

Le rapporteur écrit : « L'augmentation des dépenses de personnel résulte pour sa part de la hausse des rémunérations et des charges de personnel, qui progressent en raison de la création en 2017 de postes nécessaires, selon la commune, pour renforcer les moyens humains dévolus à la nouvelle collectivité. »

Réponse de la commune : Concernant le régime indemnitaire des agents, il faut préciser que la choix politique fait en 2016 a été d'aligner le régime indemnitaire des agents en prenant comme base ce qui était le plus favorable par rapport aux indemnités existantes avant le passage en commune nouvelle, soit un alignement par le haut et non l'inverse.

Le choix politique a été également de donner les moyens à la commune nouvelle de fonctionner correctement, en recrutant les agents qui lui semblaient nécessaires.

**Page 17 du rapport :**

Le rapporteur écrit : « La commune a bénéficié notamment, au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de subventions importantes pour :

- La rénovation et la mise en accessibilité de l'hôtel de ville de Saint-Hilaire-du-Harcouët en 2017 et 2018 (montant total : 306 000 €) ; la réhabilitation de la salle polyvalente de Saint-Martin-de-Landelles, en 2018 et 2019 (montant total : 168 750 €).

*Le financement propre dont dispose la commune se révèle nettement insuffisant pour couvrir ses dépenses d'équipement. Or la collectivité a mené, tout au long de la période, plusieurs projets d'investissement importants sur un plan financier. Outre les opérations déjà évoquées, elle a notamment réalisé la rénovation de la mairie de Virey, la mise en place d'un système de vidéoprotection et l'aménagement de parkings à Virey et Saint-Hilaire-du-Harcouët. »*

**Réponse de la commune :** La volonté des élus était également de mener à bien tous les projets d'investissement prévus avant le passage en commune nouvelle, de façon à respecter la charte constitutive adoptée par délibérations conjointes des conseils municipaux des 3 communes fondatrices, le 16 novembre 2015.

*Le rapporteur écrit « Pour financer ses dépenses d'équipement, la commune a choisi de ne pas recourir à l'impôt. Ainsi, les taux appliqués par la collectivité au cours de la période n'ont pas varié. Ils sont de 9,47 % pour la taxe d'habitation, 19,76 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et 25,18 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties, contre respectivement des taux moyens pour la même strate de 15,29 %, 20,96 % et 52,45 %, en 2019. »*

**Réponse de la commune :** La volonté des élus a été également lors de la création de la commune nouvelle, de ne pas non plus augmenter les impôts même si notre marge de progression fiscale est importante.

Notre niveau important d'investissement est lié à la mise en conformité des salles des fêtes des 3 communes historiques et de la mairie de Saint Hilaire pour lesquels nous avons eu recours à l'emprunt.

**Page 18 du rapport :**

*Le rapporteur écrit : « La chambre constate que la situation financière de la commune s'est fortement dégradée entre 2016 et 2019 pour deux raisons principales : la hausse des charges de fonctionnement et l'augmentation de l'endettement.*

*Il peut sembler paradoxal que la création de la commune nouvelle en 2016 n'ait pas été accompagnée par une maîtrise de son budget. La collectivité a augmenté ses dépenses de fonctionnement sans avoir, au préalable, mené de réflexion globale pour mutualiser les moyens humains et matériels rassemblés, ni pour réaliser des économies de fonctionnement. »*

*Par ailleurs, elle n'a pas établi de programmation de ses investissements tenant compte de ses capacités financières, ce qui a entraîné une forte hausse de son endettement, lequel pèsera durablement sur ses finances.*

*Il apparaît dès lors nécessaire, afin de redresser sa situation financière, que la commune mette en place une gestion visant à maîtriser ses charges de fonctionnement et à adapter son effort d'investissement à ses capacités financières réelles. »*

**Réponse de la commune :** Le fait de passer en commune nouvelle était donc au sens de la Chambre régionale des Comptes de Normandie, l'occasion de générer des économies d'échelle en minimisant les frais de fonctionnement et donc en regroupant les services des communes fondatrices.

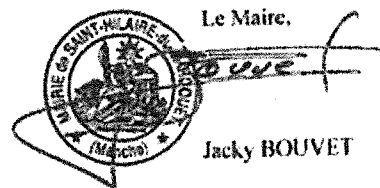
Cependant, la volonté des élus de l'époque était certes de passer en commune nouvelle mais avant tout de conserver la proximité avec les habitants, sachant que les deux plus petites de trois communes ont environ 1 100 habitants chacune et qu'il n'était donc pas pertinent d'envisager de fusion pure et simple des services à l'hôtel de ville.

La volonté des élus était également de mener à bien tous les projets d'investissement prévus avant le passage en commune nouvelle, sans pour autant augmenter les impôts.

Le souhait était aussi d'harmoniser les ressources humaines et les modes de fonctionnement, tout en sachant que le nombre d'agents communaux correspond à la volonté politique d'avoir un service public de qualité et attractif pour les habitants de la commune. Il faut cependant s'interroger à chaque départ d'un agent, si nous pouvons mutualiser ou redéployer, avant de recruter lorsque les circonstances le permettent. Ce qui a été mis en œuvre.

Au regard de ces échanges, comme je l'ai déjà indiqué en préambule, constructifs, croyez Monsieur le Président en la volonté de la municipalité de conjuguer maîtrise des dépenses et maintien d'un service public de proximité et de qualité, dont nos concitoyens ont plus que jamais besoin.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes respectueuses salutations.

Le Maire,  
  
Jacky BOUVET