



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## LIFFRÉ-CORMIER COMMUNAUTE (Ille-et-Vilaine)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 17 mars 2021.

## TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS .....	6
INTRODUCTION.....	7
1 la communauté de communes et sa gouvernance.....	8
1.1 Le territoire : un fort dynamisme démographique .....	8
1.2 Les compétences .....	10
1.2.1 Les compétences statutaires .....	10
1.2.2 La définition de l'intérêt communautaire .....	12
1.3 Le projet de territoire .....	13
1.4 L'obligation d'information en ligne.....	14
2 Les relations avec les communes membres .....	15
2.1 La mutualisation des services .....	15
2.1.1 Le schéma de mutualisation .....	15
2.1.2 Les services communs .....	16
2.1.3 La mise à disposition du matériel informatique pour les écoles .....	18
2.2 Le pacte financier et fiscal .....	19
2.3 Le calcul de transfert de charges de la piscine.....	20
2.4 L'opération de rebasage des taux.....	21
2.5 Les fonds de concours.....	22
2.5.1 Les fonds de concours pour les activités périscolaires .....	22
2.5.2 Echantillon de fonds de concours aux communes.....	22
2.6 Le transfert des résultats des budgets eau et assainissement .....	23
3 La situation financière .....	25
3.1 La gouvernance budgétaire et financière .....	25
3.1.1 Le débat d'orientation budgétaire.....	25
3.1.2 La qualité de la prévision budgétaire.....	25
3.2 Les relations avec les syndicats intercommunaux .....	26
3.3 La fiabilité des comptes .....	26
3.3.1 La qualité des annexes budgétaires .....	26
3.3.2 Le rattachement des charges.....	27
3.3.3 L'amortissement des subventions reçues .....	27
3.3.4 Les recettes à classer et à régulariser.....	28
3.3.5 Les créances immobilisées .....	28
3.3.6 L'absence de présentation du budget en opérations .....	28
3.3.7 Les cessions à titre gracieux .....	28
3.3.8 L'utilisation des comptes de transferts de charges dans les opérations d'aménagement.....	29

3.3.9	Les provisions facultatives .....	29
3.4	L'analyse de la situation financière .....	30
3.4.1	Les recettes réelles de fonctionnement.....	30
3.4.2	Les dépenses réelles de fonctionnement.....	34
3.4.3	La formation de l'autofinancement .....	36
3.4.4	L'impact de la crise sanitaire en 2020.....	38
3.4.5	Le financement des investissements.....	38
3.4.6	Une programmation pluriannuelle d'investissements ambitieuse.....	40
4	L'exercice des compétences .....	41
4.1	La construction de la piscine.....	41
4.1.1	Un équipement devenu sous-dimensionné pour son territoire .....	41
4.1.2	Le projet de restructuration .....	41
4.2	L'école de musique .....	43
4.2.1	Le coût croissant de la compétence .....	44
4.2.2	La dualité des structures d'enseignement musical .....	46
4.3	Les opérations d'aménagement.....	46
4.3.1	Le service gestionnaire des zones d'activité économique (ZAE) .....	47
4.3.2	Une stratégie de développement économique sur le territoire de LCC à finaliser .....	48
4.3.3	La situation financière des zones d'activité.....	48
4.3.4	La situation des ZAC de Sévailles et La Mottais .....	50
5	La gestion interne .....	51
5.1	La gestion des ressources humaines .....	51
5.1.1	Des effectifs jeunes.....	51
5.1.2	L'adéquation des profils et des fiches de postes .....	52
5.1.3	Formation et absentéisme .....	52
5.1.4	Le versement du complément indemnitaire versé annuellement (CIA).....	53
5.1.5	Les renouvellements de contrat d'agents non titulaires .....	53
5.2	La commande publique.....	54
5.2.1	Un outil synthétique de suivi des marchés incomplet .....	54
5.2.2	Analyse d'un échantillon de marchés.....	54

## SYNTHÈSE

Composée depuis 2017 de neuf communes, Liffré-Cormier Communauté (LCC) se situe à proximité immédiate de la métropole rennaise et de l'autoroute A 84 en direction de Fougères. La commune de Liffré en est la ville-centre.

Cette communauté de communes intervient dans les domaines du développement économique, de l'aménagement de l'espace, de la protection et la mise en valeur de l'environnement, de la politique du logement et du cadre de vie, de l'action économique, de la culture, du sport et du tourisme. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, elle est également devenue compétente pour l'eau potable et l'assainissement collectif sur l'ensemble des neuf communes du territoire.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, son périmètre a été étendu par arrêté préfectoral à quatre communes de l'ancienne communauté de communes du Pays de Saint-Aubin-du-Cormier. Cette extension a fait passer la population de l'EPCI de 15 940 habitants à 25 409 habitants entre 2016 et 2017.

### *La gouvernance et les relations avec les communes*

Liffré-Cormier Communauté s'est dotée de documents stratégiques depuis 2015 : projet de territoire, schéma de mutualisation et pacte financier et fiscal notamment.

Le projet de territoire, s'il est de bonne qualité, gagnerait à mieux présenter les enjeux et les conséquences de sa forte croissance démographique (+1,8 % en moyenne annuelle depuis 2011) et de l'attraction croissante de la métropole rennaise où travaillent de plus en plus d'habitants de Liffré-Cormier Communauté. Il ne comporte pas de plan d'action suffisant et n'aborde pas les moyens à mettre en œuvre, ce qui affecte sa pertinence.

Le schéma de mutualisation s'est traduit par une plus grande mutualisation des services entre l'intercommunalité et ses communes membres ainsi que par la mise en œuvre d'actions mutualisées telles que la mise en place de groupements de commandes. Cette mutualisation a toutefois occasionné le paiement de charges par la communauté dans des conditions irrégulières (versement de subventions dans des secteurs ne relevant pas de sa compétence) ou encore d'importants retards de facturations des mises à disposition de services, qui lui sont préjudiciables.

Le pacte financier et fiscal a retenu une approche cohérente avec la prise en compte de perspectives financières pour l'ensemble des communes et de LCC. Cependant, ce document prévoit le maintien de fonds de concours au profit de la communauté de communes, pour la réhabilitation des équipements mis à disposition par les communes dans le cadre des transferts de compétence. Cette pratique constitue un contournement des textes, en maintenant des coûts à la charge des communes alors qu'elles ont déjà transféré des moyens financiers correspondant à ces compétences. De même, le maintien de dispositifs de fonds de concours sous la forme de droits de tirage au profit de quelques communes contrevient à l'esprit et à la lettre de la réglementation.

En 2014 la communauté a entrepris une opération dite de « rebasage » des taux de taxe d'habitation, qui a consisté à diminuer les taux des communes et à augmenter concomitamment les siens. Pour ne pas déséquilibrer les budgets communaux, tout en préservant le gain de dotation globale de fonctionnement (DGF), la communauté a ensuite procédé à des versements aux communes sous la forme de fonds de concours.

Ce montage financier s'est traduit par une complexité de gestion accrue, par une diminution de l'autofinancement des communes membres et, enfin, par son absence de lisibilité pour les citoyens. LCC a donc mis fin à ce dispositif en 2018 en l'intégrant à l'attribution de compensation par accord unanime des communes.

### ***La situation financière***

Les recettes de fonctionnement sont de 12,8 M€ en 2019 et sont passées de 431 € par habitant en 2015 à 490 € par habitant entre 2015 et 2019, soit une croissance moyenne annuelle de 3,3%. Cette augmentation s'explique par l'extension du périmètre géographique (66 % d'habitants en plus depuis 2015), du périmètre des compétences mais aussi par un fort recours à la fiscalité.

Les dépenses réelles de fonctionnement étaient de 11,6 M€ en 2019, en croissance moyenne annuelle de 14,5 % depuis 2015 notamment en raison de l'extension du périmètre de la collectivité sur la période avec une croissance de la population de 13,7 % par an en moyenne sur la même période.

Alors que la situation financière de LCC était critique en 2015, avec une épargne de gestion insuffisante pour couvrir le paiement des annuités de la dette, la forte augmentation des impôts intervenue en 2016 a permis de rétablir l'équilibre financier et d'envisager le renouvellement du patrimoine. L'élargissement géographique de LCC a également permis de bénéficier de l'autofinancement dont disposait la communauté de communes du pays de Saint-Aubin-du-Cormier (660 000 € pour 13 824 habitants) ainsi que de 1,1 M€ d'excédents de trésorerie de la communauté dissoute.

LCC a investi pour près de 9,7 M€ entre 2015 et 2019 dont 1,3 M€ de versement de fonds de concours à ses membres. Elle a bâti une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) ambitieuse de 27,6 M€ pour la période 2020 à 2026. Toutefois, cette PPI, qui n'a pas été arbitrée par les élus communautaires, ne prend pas en compte l'intégration du patrimoine et les subventions d'équilibre des ZAC. Les investissements, s'ils étaient réalisés, entameraient durablement l'équilibre budgétaire de LCC.

### ***L'exercice des compétences***

La piscine de Liffré gérée par LCC, ouverte en 1992, apparaît désormais trop petite pour un bassin de population toujours croissant. Ainsi, l'extension et la rénovation de la piscine ont été rendus nécessaires par son ancienneté et les besoins nés de l'implantation d'un nouveau lycée à Liffré.

L'enseignement musical est une compétence facultative de LCC. Deux structures dispensent cet enseignement : l'Orphéon (407 inscrits en 2019/2020), école de musique en gestion directe et La Fabrik (350 inscrits), association basée à Saint-Aubin-du-Cormier. La ville de Liffré a consenti, par délibération en 2018, à céder la partie des bâtiments relatifs à l'école de musique pour l'euro symbolique à LCC. Cette décision n'a pas été mise en œuvre et la communauté continue de verser des loyers dans des conditions contestables.

En matière de développement économique, LCC a initié une démarche visant à élaborer une stratégie à partir de 2018. Cette dernière n'est toujours pas finalisée à ce jour.

Les deux zones d'activités les plus importantes gérées par LCC sont la zone de Sévailles 1 et 2 à Liffré et la zone de La Mottais 2 à Saint-Aubin-du-Cormier. Si la ZAC de Sévailles connaît un rythme de vente régulier, la zone de La Mottais, reprise par LCC lors de l'intégration de la commune de Saint-Aubin dans le périmètre intercommunal, a quant à elle connu de nombreuses difficultés avec par exemple la découverte de larges surfaces de zones humides non commercialisables ce qui a amené à l'élaboration d'un nouveau projet par LCC. Les ZAC de Sévailles 1 et 2 seront probablement excédentaires mais le déficit prévisionnel de la ZAC de la Mottais 2 (tranche 1) estimé à 1,7 M€ ne paraît pas couvert.

### ***La gestion administrative de la collectivité***

La communauté de communes a renforcé son encadrement au cours de la période de contrôle ce qui a permis d'améliorer progressivement sa gestion administrative même si les démarches engagées restent à conforter en matière de gestion des ressources humaines et de comptabilité.

La fonction achat est caractérisée par des outils encore insuffisamment professionnalisés, des lacunes en matière de conservation des pièces ou de passation des avenants aux marchés publics.

## RECOMMANDATIONS

*Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels au respect des lois et règlements suivants :*

- Recommandation n° 1** Compléter le projet de territoire par la description des contraintes fixées par le schéma de cohérence territoriale ainsi que par un plan d'actions opérationnelles intégrant les moyens envisagés pour atteindre les objectifs fixés..... 14
- Recommandation n° 2** Créer un budget annexe pour les prestations de services effectuées pour le compte des communes membres comme le prévoit l'article L. 5211-56 du CGCT. .... 18
- Recommandation n° 3** Etablir un règlement d'attribution des fonds de concours versés sur le fondement de l'article L. 5214-16 du CGCT..... 22
- Recommandation n° 4** Formaliser des négociations budgétaires conduisant à fixer le montant des participations de LCC supérieures à un seuil à définir par la collectivité..... 26
- Recommandation n° 5** Remplir systématiquement les annexes du compte administratif relatives aux subventions versées, aux engagements hors bilan ainsi qu'à l'état du personnel. .... 27
- Recommandation n° 6** Procéder à une analyse de cohérence annuelle des bases de CVAE. .... 33
- Recommandation n° 7** Adapter la redevance d'enlèvement d'ordures ménagères aux participations dues au syndicat de collecte et de traitement des ordures ménagères ..... 34

*Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.*

## INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de Liffré-Cormier Communauté à compter de l'exercice 2015. Ce contrôle a été ouvert par lettres du 18 mai 2020 à M. Loïg Chesnais-Girard, ancien président et du 16 juillet 2020 à M. Stéphane Piquet, président.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 1<sup>er</sup> octobre 2020 avec M. Piquet. M. Chesnais-Girard a été sollicité par courriels et relances téléphoniques mais n'a pas répondu aux sollicitations de la chambre.

La chambre, lors de sa séance du 25 novembre 2020, a arrêté ses observations provisoires et un rapport provisoire a été envoyé en date du 28 décembre 2020 à MM. Piquet, président, et Chesnais-Girard, ancien président.

La réponse de M. Stéphane Piquet est parvenue par courriel le 26 février 2021 accompagnée d'une demande d'audition. M. Loïg Chesnais-Girard n'a pas fait parvenir de réponse.

Après audition de M. Piquet, et après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 17 mars 2021, a arrêté ses observations définitives.

# 1 LA COMMUNAUTE DE COMMUNES ET SA GOUVERNANCE

## 1.1 Le territoire : un fort dynamisme démographique

La LCC est composée depuis 2017 de neuf communes : Chasné-sur-Illet (1 564 habitants), Dourdain (1 170 habitants), Ercé-près-Liffré (1 840 habitants), Gosné (2 027 habitants), La Bouëxière (4 559 habitants), Liffré (7 748 habitants), Livré-sur-Changeon (1 741 habitants), Mézières-sur-Couesnon (1 784 habitants) et Saint-Aubin-du-Cormier (3 998 habitants).

La communauté de communes de Liffré-Cormier Communauté se situe dans l'aire urbaine de Rennes, de part et d'autre de l'autoroute A84 en direction de Fougères.

Créée par arrêté préfectoral du 10 avril 2000, la communauté de communes du pays de Liffré (CCPL) était composée de quatre autres communes en plus de Liffré, sa commune-centre, avec un développement soutenu du territoire.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, la communauté de communes a été étendue aux communes de Gosné, Livré-sur-Changeon, Mézières-sur-Couesnon, Saint-Aubin-du-Cormier, qui étaient auparavant membres de la communauté de communes du Pays de Saint-Aubin-du-Cormier. Liée à la loi NOTRE de juillet 2015 qui impose une taille minimale aux intercommunalités, cette extension de périmètre a fait passer la population de l'EPCI<sup>1</sup> de 15 940 habitants à 25 409 habitants entre 2016 et 2017.

Malgré cet élargissement, la commune de Liffré demeure la commune la plus peuplée avec 29 % de la population, mais aussi la collectivité avec le poids budgétaire le plus important (30 %) indiquant ainsi que la ville-centre garde d'importantes charges de centralité.

Le territoire de LCC a encore des caractéristiques rurales avec 2 % des ménages et 2,4 % d'agriculteurs dans la population (pour une moyenne départementale de 1,9 %), tandis que 11,7 % des établissements travaillent dans l'agriculture (8,1 % pour la moyenne départementale).

En revanche, la ville-centre (Liffré) conserve un tissu industriel important avec 37 % des emplois relevant de l'industrie (pour une moyenne départementale de 15 %). L'EPCI comptait 1 523 emplois dans l'industrie au 31 décembre 2015 dont 1 126 à Liffré et 340 à Saint-Aubin-du-Cormier.

Située dans le prolongement du Pays de Rennes, la communauté de communes est très dépendante de l'attractivité de la capitale bretonne. La croissance démographique de LCC est de 1,8 % en moyenne annuelle depuis 2011 selon l'INSEE, grâce à une arrivée de populations nouvelles (1,1 % en moyenne annuelle) mais aussi grâce à une croissance naturelle (0,6 % par an en moyenne). De fait, la population de LCC est plus jeune que la moyenne régionale : 40 % de la population a moins de 29 ans alors que la proportion régionale est de 34,3 % tandis que le taux de natalité, de 14,1 ‰, est supérieur à la moyenne régionale qui n'est que de 10,9 ‰.

---

<sup>1</sup> Etablissement public de coopération intercommunale.

Aussi, l'INSEE prévoit une croissance démographique soutenue du territoire de 1,32 % jusqu'en 2040 soit le taux de croissance le plus élevé de Bretagne. La population serait alors supérieure à 34 000 habitants. De fait, le prix de l'immobilier (2 023 €/m<sup>2</sup> pour une maison en 2020), bien que supérieur à la moyenne départementale de 1 968 €/m<sup>2</sup>, demeure attractif par rapport à la métropole rennaise mitoyenne.

Les revenus moyens sur la communauté de communes sont de 13 077 € par habitant, ce qui est inférieur à la moyenne de 14 862 € pour les communes de moins de 10 000 habitants. Toutefois, les écarts sont importants entre la commune de Dourdain dont le revenu moyen est de 10 917 € par habitant et Liffré dont la moyenne est de 15 120 € par habitant<sup>2</sup>.

La croissance démographique ne s'est toutefois pas accompagnée de créations d'emplois dans les mêmes proportions puisque la concentration des emplois<sup>3</sup> s'est dégradée, passant de 72,5 à 68,6 % entre 2011 et 2016. Le nombre de chômeurs est passé de 654 à 887 mais le taux de chômage, de 6,9 % en 2016, reste inférieur à la moyenne régionale (12 %).

De nombreux habitants travaillent à Rennes, et même si les équipements situés à Liffré, comme la piscine ou le lycée, exercent une attractivité sur les communes voisines, marquant ainsi son rôle de commune-centre, le territoire reste inscrit dans le bassin de vie de Rennes.

Cette situation se traduit par l'existence de charges pour la communauté de communes et surtout les communes membres (Liffré en particulier) sans que le territoire n'ait les ressources fiscales correspondantes : le potentiel fiscal 4 taxes<sup>4</sup> des neuf communes est en moyenne de 590 € pour une moyenne de la strate (pondérée) de 840 €. L'effort fiscal<sup>5</sup> des neuf communes est de 116 % alors que celui de la strate est de 109,6 %, indiquant une mobilisation de la fiscalité supérieure à celles des communes comparables.

---

<sup>2</sup> Le revenu moyen fiscal par ménage est en revanche supérieur à la moyenne départementale (28 538 € pour une moyenne départementale de 27 093 €) et de fait, si plus de ménages sont imposés (46 % pour une moyenne départementale de 44 %), le taux d'imposition moyen est plus faible (4 % pour une moyenne départementale de 5,6 %). Si les revenus par ménage sont plus élevés, la jeunesse du territoire (et donc un nombre de personnes à charges plus élevé) implique des revenus par habitant moindres.

<sup>3</sup> Nombre d'emplois rapportés au nombre d'actifs.

<sup>4</sup> Indicateur de richesse fiscale, défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales. Le potentiel fiscal d'une commune est égal à la somme que produiraient les quatre taxes directes de cette collectivité si l'on appliquait aux bases communales de ces quatre taxes le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

<sup>5</sup> L'effort fiscal d'une commune, défini à l'article L. 2334-5, est égal au rapport entre le produit de la taxe d'habitation, des deux taxes foncières, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe ou redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères, et un potentiel fiscal dit «trois taxes » correspondant depuis 2013 à «la somme du produit déterminé par l'application aux bases communales de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non bâties du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes ainsi que du produit de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu par la commune et les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de cette dernière ».

## 1.2 Les compétences

### 1.2.1 Les compétences statutaires

Liffré-Cormier Communauté exerce 28 compétences aux poids budgétaires très inégaux en matière d'environnement, de développement économique, d'équipements culturels et sportifs. Au cours de la période sous contrôle, les compétences transférées à la communauté de communes sont :

- a. En 2015 : construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;
- b. En 2016, la piscine de Liffré, la création et gestion d'un point information jeunesse, la lutte contre les frelons asiatiques, la création et gestion d'un conseil local ou intercommunal de prévention de la délinquance (CISPD) ;
- c. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017 : la gestion et l'animation des accueils de loisirs sans hébergement (ALSH) précédemment gérés par la communauté de communes du pays de Saint-Aubin-du-Cormier (COM11), la gestion du centre d'activité de pleine nature de Mézières, la gestion salle de sport Saint-Aubin-du-Cormier, la gestion du cinéma Le Mauclerc, la gestion de la salle de musculation de Gosné ;
- d. Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) ;
- e. Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, la gestion de l'eau potable et de l'assainissement.

En 2016, le coefficient d'intégration fiscale (CIF)<sup>6</sup> de l'EPCI était de 0,292 pour un CIF moyen de la catégorie de 0,356. En 2019, le CIF de Liffré-Cormier Communauté était de 0,387 pour une moyenne des CC à fiscalité professionnelle unique (FPU) de 0,373. Cet indicateur permettant de mesurer l'intégration de l'intercommunalité était très inférieur à la moyenne mais a pu augmenter grâce aux transferts de compétences mais aussi grâce à l'importante hausse des impôts en 2016 (6 % environ de la fiscalité totale du bloc communal ; sans cette augmentation d'impôts, le CIF serait d'environ 0,32).

La collectivité apparaît plus comme une structure de projet, avec une part importante de son budget reversé à des organismes tiers : en 2018, elle reversait 49,4 % de ses dépenses réelles de fonctionnement aux communes et au syndicat de collecte et de traitement des ordures ménagères (18,3 % de ses dépenses de fonctionnement pour ce dernier poste) à travers des reversements de fiscalité. Par ailleurs, la subvention à son centre intercommunal d'action sociale pour la gestion en particulier des actions en faveur de la petite enfance représentait 10,67 % des dépenses réelles de fonctionnement.

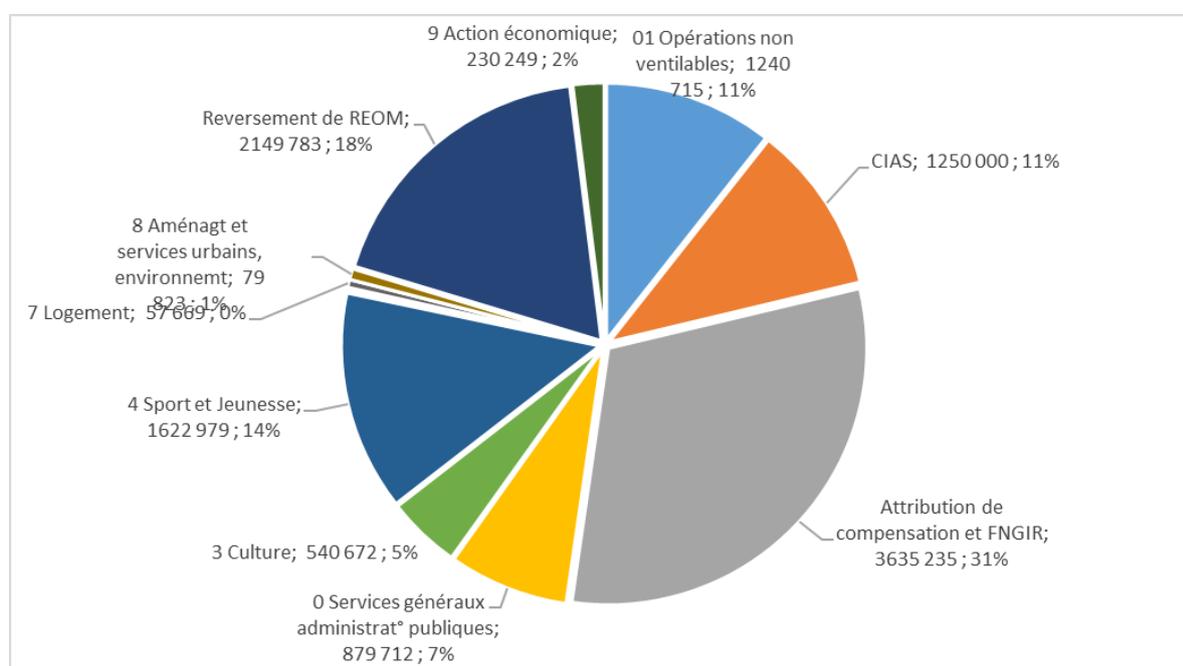
---

<sup>6</sup> Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement.

Les principales compétences exercées en régie sont les écoles de musique, les piscines et les centres de loisirs ASLH hors mercredi en période scolaire<sup>7</sup>. En matière d'investissements, sur 1,2 M€ de dépenses enregistrées en 2018, près de 10 % concernaient des dépenses de fonds de concours aux communes membres.

La communauté adhère à l'établissement public territorial du bassin de la Vilaine (1 757 716 habitants), au syndicat mixte (SM) des bassins de l'Ille, de l'Illet et de la Flume (360 628 habitants), au syndicat mixte du Pays de Rennes (546 875 habitants) qui a pour objet l'élaboration du SCOT, au syndicat de bassin versant Vilaine - Amont-Chevré (131 801 habitants), au syndicat mixte « e-Mégalis Bretagne » (3 421 568 habitants), le SMICTOM Valcobreizh (92 582 habitants) et le SMICTOM du Pays de Fougères (89 620 habitants).

**Graphique n° 1 : Les dépenses de fonctionnement en 2018 par fonctions budgétaires**



Source : Compte administratif 2018.

<sup>7</sup> Le mercredi étant redevenu de la compétence des communes venues de la COM11 en 2020.

### **Le cas de la reprise de la compétence ALSH du mercredi**

Le 16 novembre 2016, le conseil communautaire s'est prononcé pour reprendre le périmètre de la plupart des compétences de la future ancienne communauté de communes du pays de Saint-Aubin-du-Cormier. Ainsi, LCC a repris la compétence relative aux équipements situés sur le territoire de l'ancien EPCI : le cinéma, la salle de musculation de Gosné, une salle de sports à Saint-Aubin-du-Cormier.

De même, le transfert des accueils de loisirs sans hébergement (ALSH) et des espaces jeunes précédemment gérés par un EPCI a été acté par délibération du 16 novembre 2016.

Ce choix a ainsi permis d'assurer la continuité du service public auprès des usagers qui fréquentaient les structures d'accueil communautaires.

Par délibération du 17 septembre 2018, le conseil communautaire a engagé une procédure de modification statutaire visant à rendre la gestion du mercredi, relevant du périscolaire, aux communes membres concernées. L'arrêté préfectoral du 26 décembre 2018 matérialise cette modification des compétences de LCC.

Suite à l'engagement d'une réflexion relative à l'évolution de la compétence, notamment en terme de structuration et d'harmonisation des modalités de fonctionnement auprès des familles du territoire, les élus ont fait le choix d'étendre la compétence à l'ensemble du périmètre à compter du 1er septembre 2020. Cette extension de compétence verra ainsi le transfert de la gestion des sites implantés sur les communes de La Bouëxière (accueil de loisirs et espace jeune), Chasné-sur-Illet (espace jeune), Ercé-près-Liffré (accueil de loisirs et espace jeune) et Liffré (accueil de loisirs et espace jeune). La compétence ainsi redéfinie a été étendue à l'ensemble des communes membres de LCC par l'arrêté préfectoral du 29 mai 2019.

En contrepartie, LCC a conclu des conventions de prestations de services avec les quatre communes compétentes pour l'accueil le mercredi.

#### **1.2.2 La définition de l'intérêt communautaire**

Selon les dispositions du V de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT) « *Lorsque l'exercice des compétences mentionnées aux I et II est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé par le conseil de la communauté de communes à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.* »

Les délibérations adoptées par Liffré-Cormier Communauté vont bien au-delà de ces dispositions. Dans certains cas, elles déclinent la compétence en une action spécifique : par exemple la protection et mise en valeur de l'environnement est définie par la « lutte contre le frelon asiatique : participation financière aux interventions réactives sur le domaine privé des seuls particuliers ». Dans d'autres cas, elles apportent des précisions superflues comme dans le cas du service public d'assainissement non collectif (SPANC) où « sont d'intérêt communautaire : les opérations de vidange de la fosse (toutes eaux ou septique) et du bac dégraisseur ; le nettoyage de l'indicateur de colmatage (pré-filtre) ; et, si nécessaire, le curage des drains d'épandage ».

La chambre invite la collectivité à améliorer la définition de l'intérêt communautaire, voire à améliorer la définition du contour de ses compétences dans les statuts eux-mêmes. Dans sa réponse au rapport provisoire, le président indique que les statuts seront revus en juin 2021.

### 1.3 Le projet de territoire

Le conseil communautaire a arrêté le 14 octobre 2019 un projet de territoire pour 2030, dont le travail a été initié en mars 2018.

Six orientations stratégiques sont déclinées en objectifs stratégiques :

- « **Une terre citoyenne** : faire vivre notre territoire à taille humaine avec une orientation en matière de démocratie participative, l'appui aux communes dans la mise en œuvre du projet de territoire et la recherche de coopérations ;
- **Une terre durable** : relever les défis de la transition écologique. Il s'agit de promouvoir au quotidien un mode de vie, une consommation et une production respectueuses de l'environnement. Ainsi le projet envisage un territoire 100 % autonome en énergie en 2050 ou une alimentation de qualité, produite localement, avec un prix juste pour les producteurs comme les consommateurs ;
- **Une terre de cohésion** : porter attention à chacun. Il s'agit d'assurer une mixité sociale et intergénérationnelle, intégrer les associations et des bénévoles dans l'animation et le fonctionnement du territoire et faire de l'accès à tous aux sports, à la culture et aux loisirs, le moteur de la cohésion sociale ;
- **Un territoire facile** : rendre la vie plus facile par la maîtrise de l'urbanisme du territoire (« pour rester à taille humaine et entretenir le lien social. Assurer une qualité de vie dans nos villes, par la maîtrise de la consommation de foncier et une offre de logements adaptés. Garantir des cœurs de bourgs vivants, naturels et conviviaux, faciles à vivre. Repenser l'offre de commerces et l'accessibilité des services, au plus près, pour un territoire de proximité. Conduire une stratégie de transition et d'inclusion numériques. Réinventer la mobilité au quotidien pour offrir le choix à chacun de moins prendre sa voiture ») ;
- **Une terre d'accueil** : s'épanouir à tous les âges en adaptant le territoire au grand-âge et à la dépendance et en matière de politique en faveur de la jeunesse ;
- **Une terre à haute valeur ajoutée** : accompagner l'essor d'une économie à haute valeur ajoutée ».

La traduction du projet de territoire devait se prolonger dans un projet d'administration, décliner ses modalités d'animation et de financement.

Si le document part d'éléments de description du territoire, il ne prévoit pas d'articulation avec le SCOT, pourtant prescriptif, porté par le Pays de Rennes dont LCC fait partie. Alors qu'il concerne même des compétences nationales (l'approvisionnement énergétique, la politique agricole), le projet de territoire ne débouche pas sur un ensemble d'actions concrètes, retranscrites dans un calendrier d'actions, de compétences transférées à organiser ou encore sur une programmation pluriannuelle d'investissement (PPI).

Si un projet de territoire doit définir des objectifs, il doit également décrire des moyens pour les atteindre, ce qui n'est pas le cas de celui de LCC. Ce projet apparaît finalement comme une liste d'objectifs détachée du contexte et des contraintes, qui sont pourtant importants en matière de croissance démographique, de changement sociologique du territoire et de positionnement par rapport à la métropole rennaise.

La chambre recommande à la communauté de compléter son projet par la définition de moyens destinés à atteindre les objectifs fixés.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le président indique qu'une démarche est en cours pour décliner le projet de territoire dans un projet d'administration, comprenant des dimensions budgétaires et tous les éléments nécessaires à l'évaluation des politiques et actions mises en œuvre.

**Recommandation n° 1 Compléter le projet de territoire par la description des contraintes fixées par le schéma de cohérence territorial ainsi que par un plan d'actions opérationnelles intégrant les moyens envisagés pour atteindre les objectifs fixés.**

#### 1.4 L'obligation d'information en ligne

L'article L. 2313-1 du CGCT, que l'article L. 5211-36 rend applicable à l'EPCI, impose qu'une « *présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. (...) ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat* ».

LCC met à disposition du public les documents budgétaires et des procès-verbaux du conseil communautaire associés à un moteur de recherche, ce qui permet une information satisfaisante des citoyens. La présentation des budgets par les maquettes budgétaires pourrait toutefois être complétée par une présentation plus accessible au grand public.

Le rapport d'activité 2018 propose une présentation de la communauté de communes par service, sans réelle présentation globale des équilibres financiers ou même de la dette. Chaque service présente son action, avec des éléments parfois incomplets : la piscine et l'école de musique reprennent leurs budgets sans intégrer les charges de personnel, ce qui fausse l'affichage des coûts de ces services.

## 2 LES RELATIONS AVEC LES COMMUNES MEMBRES

Les flux financiers entre les communes et LCC sont nombreux et de plusieurs ordres : attributions de compensation, fonds de concours, prestations de services dans les deux sens, mises à disposition d'agents dans les deux sens également, ou encore tarifs des entrées à la piscine ou locations de salles.

Les volumes budgétaires en dépenses ont évolué, passant de 3,6 M€ en 2017 à 4 M€ en 2019 et de 1,2 M€ à 0,2 M€ en recettes sur la même période.

### 2.1 La mutualisation des services

#### 2.1.1 Le schéma de mutualisation

Liffre-Cormier Communauté a élaboré, sous la direction de son vice-président en charge de la mutualisation, une méthode de travail permettant de réaliser conjointement son schéma de mutualisation et de mettre en place ses différents projets : création de services communs et de groupements de commandes, formalisation de conventions de prestations de services.

Cette méthode a été validée en bureau communautaire en 2018 dans le domaine de la communication et de l'informatique entre Liffre-Cormier Communauté et la ville de Liffre, pour la création d'un service commun. La réflexion a ainsi été menée conjointement par les services concernés, en concertation avec les autres acteurs du territoire impliqués dans la démarche. Un comité de pilotage, chargé de fixer les orientations générales et d'arbitrer chaque phase de la démarche, ainsi qu'un comité technique préparant le comité de pilotage, ont été créés.

Le schéma de mutualisation arrêté en 2018 apparaît de bonne qualité, avec une présentation des différents dispositifs juridiques existants. Son adoption à la suite de l'extension géographique du périmètre de la collectivité a été rapide. Toutefois, le recensement des agents territoriaux concernés se limite aux seuls effectifs communautaires (dont le CIAS) ; l'absence de recensement global ne permet pas de mesurer l'impact potentiel de la mutualisation<sup>8</sup>.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le président indique mettre en place en place des tableaux de bord de suivi des mutualisations.

---

<sup>8</sup> Art. L. 5211-39-1 du CGCT : « Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement ».

## 2.1.2 Les services communs

### 2.1.2.1 Les services mis à disposition des communes

- Le service informatique

Le service commun informatique créé au 1<sup>er</sup> juillet 2018 intervient pour Liffré-Cormier Communauté et la ville de Liffré sur les missions spécifiques d'assistance et de maintenance informatique, ainsi que sur les systèmes d'informations de l'ensemble de leur parc informatique.

Toutefois, afin de faire également bénéficier les autres communes de LCC des compétences humaines et techniques regroupées au sein de ce service, celles qui le souhaitent peuvent solliciter des prestations de maintenance et d'assistance informatique pour le parc informatique de leurs écoles, et d'assistance et de conseil en termes d'ingénierie pour le parc informatique de leurs bâtiments administratifs. Une convention de prestations de service en prévoit les modalités pratiques, techniques et financières.

Une convention de prestations de services en matière d'informatique a ainsi été signée avec les communes de Gosné, Livré-sur-Changeon, Mézières, Dourdain et Saint-Aubin-du-Cormier. Les conditions financières prévoient que la détermination du coût de prestation de Liffré-Cormier Communauté s'effectue sur la base d'un état récapitulatif trimestriel. Etabli par le responsable du service commun, cet état dresse la liste des recours au service et leur ventilation analytique, et s'apprécie sur la base d'un coût net.

Le remboursement des frais s'effectue ensuite sur la base d'un état annuel, indiquant la liste des recours au service convertis en unités de fonctionnement exprimées en jours. Ces unités paraissent insuffisamment définies dans leur calcul même si l'ensemble des coûts est listé.

La consultation des titres de recettes de l'exercice 2019 n'a pas fait apparaître de facturation sur cette compétence et seul le deuxième trimestre a été facturé à la commune de Liffré.

Enfin, l'article L. 5211-56 du CGCT précise que lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale assure une prestation de services pour le compte d'une collectivité, les dépenses afférentes doivent être retracées dans un budget annexe financé par les contributions des collectivités au bénéfice desquelles la prestation est assurée. La mutualisation du service informatique s'exerçant dans un cadre de prestations de services pour certaines communes, LCC devrait ouvrir un budget annexe, ce qui serait de nature à favoriser l'encaissement de recettes dans des délais raisonnables.

- Le service communication

Par délibération du 25 juin 2018, LCC a accepté la création d'un service commun communication avec le transfert des agents de la commune de Liffré. Une convention de prestation de services a été également établie avec la commune de Livré-sur-Changeon. Là encore les titres de recettes n'ont pas été émis.

- Les autres services mutualisés

Outre le service des ressources humaines mutualisé avec la commune-centre, des services à la population sont également mis à disposition en fonction des besoins. Ainsi, à titre d'exemple, le service des sports intervient auprès des communes de Liffré, Chasné-sur-Illet et du CIAS. Cinq éducateurs interviennent pour ces trois structures environ 30 semaines par an ainsi que sur des actions plus spécifiques.

En dehors de ces services, des groupements de commandes ont été mis en place.

En conclusion, de nombreuses actions de mutualisation entre services existent au sein de LCC : mise en commun de services, transfert de services de la commune-centre. En revanche, les conditions de nombreux remboursements de frais (service informatique, service des ressources humaines, mises à disposition d'agents dans le cadre des ASLH du mercredi) n'ont pas été facturés dans les délais contractuellement prévus, ce qui est préjudiciable à LCC. Ces retards, qui peuvent s'expliquer par des difficultés de remontées d'informations entre les services opérationnels et le service comptable, doivent amener LCC à déployer un dispositif interne d'information et de facturation sécurisé, automatique et rapproché, le cas échéant en l'introduisant dans une comptabilité d'engagement en recettes.

#### 2.1.2.2 Les services techniques mis à disposition par la commune de Liffré

En application des dispositions de l'article L. 5214-16-1 du CGCT<sup>9</sup>, Liffré-Cormier Communauté et le CIAS de Liffré-Cormier Communauté confient aux services techniques de la commune de Liffré l'entretien des bâtiments communautaires, de la voirie et l'entretien des espaces verts communautaires situés sur le territoire de la commune et utilisés pour la réalisation de ses missions de services publics.

La détermination du coût des prestations s'effectue sur la base d'un état récapitulatif mensuel, établi par les agents et validé par le responsable du service technique indiquant la liste des recours au service.

#### 2.1.2.3 Le cas de l'instruction du droit des sols

LCC effectue pour le compte des communes l'instruction des actes d'urbanisme depuis 2015. Ce service s'est constitué à la suite du transfert des agents communaux. La masse salariale et les frais de fonctionnement sont facturés aux communes par le biais de l'attribution de compensation avec un an de décalage. Or, s'agissant d'un service commun, cette possibilité de mutualisation est offerte, mais elle ne doit pas représenter une charge pour LCC qui n'a pas de compétence transférée en matière d'instruction du droit des sols. Cette condition n'est pas remplie, selon la délibération, puisque LCC prend à sa charge au moins 15 000 € de dépenses en dehors de certains investissements (en particulier l'amortissement du logiciel).

Le subventionnement de ce service par LCC s'assimile à une libéralité au profit des communes en dehors de ses compétences statutaires ce qui, au regard du principe de spécialité des EPCI, constitue une irrégularité.

---

<sup>9</sup> « Sans préjudice des dispositions de l'article L. 5211-56, les communautés de communes et leurs communes membres peuvent conclure des conventions par lesquelles l'une d'elles confie à l'autre la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions ».

De plus, l'instruction du droit des sols est une prestation de services. LCC est donc invité à créer un budget annexe conformément à l'article L. 5211-56 du CGCT.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le président indique qu'il sera mis fin à ces irrégularités et que des budgets annexes seront créés en mars 2021.

**Recommandation n° 2 Créer un budget annexe pour les prestations de services effectuées pour le compte des communes membres comme le prévoit l'article L. 5211-56 du CGCT.**

### 2.1.3 La mise à disposition du matériel informatique pour les écoles

Par application des dispositions de l'article L. 5211-4-3 du CGCT qui autorisent la mise en commun de moyens, Liffré-Cormier Communauté met à la disposition de communes du matériel informatique dont elle est propriétaire, à destination des écoles. Cette mise à disposition est consentie en contrepartie d'une participation financière de la commune, dont le montant s'élève à 50 % du coût d'acquisition par LCC. Les 50 % restants sont financés par la subvention DSIL<sup>10</sup> (dotation de soutien à l'investissement local).

Toutefois, dans le cas des communes de Mézières-sur-Couesnon et Gosné, un avenant n°1 à la convention de mise à disposition prévoit une participation financière de la commune représentant 30 % du coût d'acquisition tandis que Liffré-Cormier Communauté s'engage à en financer 20 %. Dans le cas de la commune de Chasné-sur-Illet, la délibération de 2019 précise qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2021, l'ensemble du matériel sera cédé à la commune à l'euro symbolique.

L'article L. 5211-4-3 du CGCT permet aux EPCI à fiscalité propre d'acquérir du matériel pouvant servir à ses propres besoins et à ceux de ses communes membres. L'acquisition de matériel pour les écoles n'intervient pas dans le cadre d'un partage mais correspond à une mutualisation des achats, puis un subventionnement voire un portage financier au bénéfice des communes.

La mise à disposition de matériel informatique au bénéfice des communes membres s'effectue en méconnaissance des dispositions de l'article L. 5211-4-3 du CGCT puisqu'elle ne vise pas à partager l'usage d'un bien, dès lors que la commune qui bénéficie de la mise à disposition du bien l'utilise à titre exclusif. Le dispositif retenu par LCC vise donc à attribuer des libéralités irrégulières qui relèvent des fonds de concours.

---

<sup>10</sup> La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), inscrite à l'art L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales, s'adresse à toutes les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre souhaitant bénéficier d'une subvention pour la réalisation d'un projet d'investissement dont la nature est déterminée par la loi. Les subventions DSIL sont attribuées par le préfet de région qui détermine chaque année les enveloppes par départements de la région.

## 2.2 Le pacte financier et fiscal

Démarrés en septembre 2018, les travaux relatifs au pacte ont été organisés à partir d'un état des lieux rétrospectif des finances du territoire, de perspectives financières concernant la communauté et les communes-centres, d'un diagnostic financier et fiscal agrégeant la situation de la communauté et de ses membres, et de plusieurs propositions de pacte financier et fiscal.

Les études menées ont conclu que la communauté ne disposait pas de la capacité à financer son PPI actuel sans mobiliser de nouvelles ressources ou sans renoncer à certains investissements ou services rendus. Dans le même temps, le projet de territoire pouvait amener à renforcer certaines actions ou à en porter de nouvelles. Dès lors, le pacte financier et fiscal devra être en cohérence avec le projet de territoire et le plan d'action qui sera décliné.

Le pacte repose sur cinq axes principaux : assurer la mise en œuvre du projet de territoire ; consolider la solidarité financière intercommunale ; développer l'harmonisation et la coordination fiscale ; assurer le financement des équipements portés par la communauté et les communes et garantir la soutenabilité des transferts de compétence et développer la mutualisation.

Sa mise en œuvre effective fera l'objet de délibérations spécifiques mais le pacte arrête les points suivants :

- Le reversement à LCC de la taxe d'aménagement issue des zones d'activité économique (ZAE) communautaires ;
- Une hausse de la fiscalité avec une augmentation de la taxe d'habitation comprise entre 1,13 point à 1,81 point, générant un produit supplémentaire compris entre 400 et 584 000 € ;
- Le partage de la taxe foncière sur les propriétés bâties issue des ZAE communautaires<sup>11</sup> ;
- Une répartition des fonds provenant des contrats territoriaux de financements externes (contrat de pays, contrat de ruralité, DSIL) ;
- Une liste de principes pour le calcul des transferts de charges.

En matière de fonds de concours, un montant de 25 000 € par an est garanti aux six communes rurales pour leur permettre de financer des projets d'investissements communaux. Ce dispositif, qui revient en quelque sorte à créer un droit de tirage annuel plafonné, semble très éloigné tant de la lettre que de l'esprit de l'article L. 5214-16 du CGCT qui vise à financer des équipements plus ponctuellement.

---

<sup>11</sup> Comme le permet l'article 29 II de la loi du 10 janvier 1980 qui dispose que « lorsqu'un groupement de communes ou un syndicat mixte crée ou gère une zone d'activités économiques, tout ou partie de la part communale de la taxe foncière sur les propriétés bâties acquittée par les entreprises implantées sur cette zone d'activités peut être affecté au groupement ou au syndicat mixte par délibérations concordantes de l'organe de gestion du groupement ou du syndicat mixte et de la ou des communes sur le territoire desquelles est installée la zone d'activités économiques».

La mise en place de fonds de concours spécifiques de la communauté de communes pour financer des travaux sur des équipements communaux de rayonnement intercommunal ou sur des bâtiments partagés (participation financière tenant compte du taux d'utilisation et des surfaces respectives) et pour lesquels les travaux seraient réalisés par la commune est également retenue.

Inversement, la commune de Liffré verserait des fonds de concours pour financer des projets communautaires tels que la réhabilitation/extension de la piscine, avec un taux plancher fixé à 20 % du coût travaux.

De même, un fonds de concours spécifique au profit de LCC serait prévu pour la réhabilitation des équipements mis à disposition par les communes et dont les travaux sont réalisés par la communauté de communes, ou encore des travaux sur des bâtiments d'intérêt communautaire.

Ce dernier dispositif conduit au maintien de dépenses pour les communes qui ont déjà transféré des moyens tels que la fiscalité professionnelle, ainsi que leurs charges. Dès lors, ce principe paraît contrevenir au principe de spécialité des EPCI et au principe de dessaisissement des communes de leurs compétences transférées, amenant ainsi le contribuable communal à être sollicité une deuxième fois.

### **2.3 Le calcul de transfert de charges de la piscine**

En 2016, avant la création de LCC, l'assemblée délibérante de la communauté de communes du pays de Liffré<sup>12</sup> avait reconnu à l'unanimité d'intérêt communautaire « la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire », avec le transfert de la piscine de Liffré à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016.

L'évaluation des charges à transférer avait fait l'objet d'un rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLETC) du 16 juin 2016. Le coût net de cet équipement était provisoirement évalué à 136 000 €. Toutefois, le rapport de la CLETC précisait qu'en cas de différence constatée entre l'évaluation provisoire et définitive, une régularisation devait être effectuée. Le centre multi-activités regroupant la piscine, l'école de musique intercommunale et le centre culturel municipal, la totalité de l'électricité est payée directement par la ville de Liffré. Une clé de répartition avait donc été estimée en 2016 pour isoler les charges d'électricité de la piscine. Or, la renégociation des tarifs électriques a amené la CLETC à prendre en compte la baisse de tarifs obtenue au profit de la seule commune de Liffré en 2018.

Faute de méthodologie adaptée, la prise en compte des dépenses d'investissement n'avait pas été retenue par la première CLETC. Les premiers calculs des charges d'investissement récurrentes sur les 10 dernières années donnent une moyenne de 30 400 €. Un rapport de la CLETC d'octobre 2017 estimait à 1,12 M€ les mesures et coûts liés au transfert de la piscine et à 304 000 € les travaux effectués depuis 10 ans. Une annuité en a été déduite et défalquée de l'attribution de compensation versée à la commune de Liffré à hauteur de 72 000 €.

---

<sup>12</sup> Délibération du 27 avril 2016.

La question du financement de la piscine par LCC a fait l'objet de négociations qui ont permis d'obtenir des ressources provenant de la commune de Liffré qui, par ailleurs, versera des fonds de concours (cf. supra §2.2).

## 2.4 L'opération de rebasage des taux

En 2014, la communauté de communes du Pays de Liffré a procédé à une opération appelée « rebasage des taux ». Il s'agissait d'une diminution des taux d'imposition communaux parallèle à l'augmentation des taux communautaires accompagnée d'un dispositif de versement de fonds de concours qui se traduisait par un droit de tirage. Ce dispositif était destiné à améliorer le CIF qui conditionne le niveau de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'Etat. Selon la collectivité, il s'agissait également d'anticiper un passage en communauté de communes à fiscalité professionnelle unique (FPU) et ainsi de rapprocher les taux communautaires de ceux de la COM11<sup>13</sup>.

Dans son rapport sur la commune de Liffré daté de septembre 2017, la chambre a relevé le caractère irrégulier des fonds de concours, qui ne répondaient pas à une logique de projet qu'impose le V de l'article L. 5214-16 du CGCT.

De 2014 à 2017, les montants des fonds de concours ont évolué avec les bases nettes fiscales pour atteindre 939 000 €.

Ce dispositif, outre son caractère irrégulier et du fait de l'obligation de motivation des fonds de concours, présentait l'inconvénient de ne pouvoir faire l'objet d'une gestion pluriannuelle. Sa gestion administrative complexe s'accompagnait aussi d'une diminution de la section de fonctionnement des communes et donc de leur capacité d'autofinancement. Enfin, la politique de fonds de concours de LCC en devenait illisible pour les citoyens.

Liffré-Cormier Communauté a donc mis fin à ce dispositif en 2018 en l'intégrant à l'attribution de compensation versée aux communes par accord unanime des communes.

De même, la communauté versait jusqu'en 2018 une dotation de solidarité communautaire (DSC) qui était établie sur la croissance des bases fiscales des communes entre 2012 et 2013. Ce dispositif était irrégulier puisque la DSC doit être calculée principalement en fonction de la population et de la richesse fiscale (article 1609 nonies C du code général des impôts et depuis 2020 article L. 5211-28-4 du CGCT). Elle a été depuis réintégrée dans l'attribution de compensation en 2018.

Cette opération de rebasage des taux a été globalement défavorable aux communes en diminuant leur autofinancement, et donc leur capacité à investir, et a été source de complexité dans sa gestion.

---

<sup>13</sup> Communauté de communes du Pays de Saint-Aubin-du-Cormier.

## 2.5 Les fonds de concours

La collectivité n'a pas arrêté de règlement de versement des fonds de concours destiné à préciser la vocation, l'objet, les modalités de calcul, plafonds et de taux de participation de LCC au financement des équipements de ses communes membres. L'adoption d'un tel document serait de nature à améliorer la lisibilité de l'intervention de la collectivité auprès de ses membres et des tiers.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le président indique qu'un pacte de gouvernance est en cours de rédaction, lequel comportera un volet relatif à l'actualisation du pacte fiscal et financier et notamment un règlement des fonds de concours.

**Recommandation n° 3 Etablir un règlement d'attribution des fonds de concours versés sur le fondement de l'article L. 5214-16 du CGCT.**

### 2.5.1 Les fonds de concours pour les activités périscolaires

Entre 2015 et 2016, les fonds de concours aux communes sont passés de 400 à 850 000 € en fonctionnement pour retomber à 400 000 € en 2017.

En 2017, LCC a versé 375 000 € de subventions aux communes pour l'accueil sur les temps scolaires et périscolaires. Or, le V de l'article L. 5214-16 du CGCT qui régit le cadre des fonds de concours n'en autorise le versement que pour financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement. Cette notion de fonctionnement lié à un équipement est interprétée de manière stricte par le juge administratif<sup>14</sup>. S'agissant de missions qui n'étaient pas liées à un équipement, les fonds de concours sont irréguliers.

### 2.5.2 Echantillon de fonds de concours aux communes

L'opération de rebasage des taux s'est traduite par des « droits de tirage » pour financer de petites opérations communales, éloignées de l'objet attendu pour des fonds de concours. Cet usage a vocation à perdurer, mais dans une moindre mesure pour les communes rurales, selon le pacte financier et fiscal approuvé en 2019. Ainsi, à titre d'exemple, la commune de Saint-Aubin-du-Cormier a transmis deux dossiers de demande de fonds de concours pour des travaux d'investissement sur le bâtiment communal occupé par l'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH), l'un au titre de 2018 et le second au titre de 2019, ce qui s'est traduit par une participation de LCC de 1 711,18 € sur un total de travaux de 5 848 € HT ou encore à la réparation d'une porte extérieure pour 768,24 €. Les fonds de concours versés à la commune de La Bouëxière en 2016 concernaient quant à eux des petites opérations de voirie (78 000 €, subventionnées par LCC à hauteur de 39 000 €).

<sup>14</sup> CE 5 juill. 2010, Communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole, n° 315551.

Les fonds de concours sont les contreparties de négociations entre LCC et les communes destinées à compenser des décisions visant à optimiser la DGF, à participer à des charges qui ne sont pas du ressort de la communauté ou qui ne dépassent pas le caractère communal. Ces pratiques contreviennent à l'esprit voire à la lettre de la loi, et rendent l'action publique de LCC difficilement lisible pour les citoyens.

## 2.6 Le transfert des résultats des budgets eau et assainissement

En 2020, LCC est devenue compétente en matière d'eau potable et d'assainissement. Les projets de budgets primitifs 2020 pour ces deux services publics n'appellent pas d'observation particulière sinon qu'ils ne prévoient pas de reprendre les excédents des anciens budgets annexes, estimés par la chambre à 3,4 M€, alors même que les emprunts seront repris. LCC devra donc assumer les remboursements des 4,5 M€ d'encours de dette qui ont précisément contribué à la constitution de ces excédents.

Aucune obligation réglementaire n'impose aux communes de remettre leurs excédents budgétaires à LCC qui exploite à présent le service. Le principe en a toutefois été admis sous certaines conditions. Ainsi, s'agissant du budget annexe assainissement de la commune de Liffré, le transfert de l'intégralité du solde excédentaire vers le budget annexe de LCC est acquis à condition que le montant de ce solde soit inférieur au montant cumulé du capital restant dû et des projets de travaux identifiés. En cas d'excédents supérieurs à ce montant, la différence reviendrait à la commune.

Dans l'éventualité où des travaux non prévus seraient nécessaires dans les dix ans suivant le transfert de la compétence assainissement collectif à LCC, la commune serait appelée à participer financièrement sous la forme de fonds de concours au coût des travaux, dans la limite du montant du solde excédentaire du budget annexe de la commune.

La solution de principe retenue se caractérise par une grande complexité ainsi que par la possibilité, à l'avenir, de versements de fonds de concours par des communes pourtant dessaisies de cette compétence. Cette solution n'avait toutefois pas été concrétisée en octobre 2020.

La chambre rappelle que les excédents constitués grâce à la tarification des services d'eau et d'assainissement n'avaient pas vocation à financer le budget principal des communes et que la solution d'un transfert intégral des résultats budgétaires aurait été une solution à la fois conforme à leur destination initiale et plus simple dans sa mise en œuvre.

Les relations entre LCC et ses communes membres, inscrites désormais dans un pacte financier et fiscal adopté en février 2019, restent à approfondir dans le cadre d'un projet de territoire comportant une déclinaison en objectifs opérationnels et en moyens d'action et trouvant sa traduction dans une programmation pluriannuelle qui doit être rapidement arbitrée et validée.

La dynamique communautaire a pu se concrétiser dans des politiques fiscales concertées, destinées à améliorer l'intégration fiscale de la collectivité, mais aussi dans une mutualisation et des mises à disposition croissantes des services. Toutefois, le maintien de dispositifs de fonds de concours tant des communes vers l'intercommunalité lors de transferts de compétences que sous la forme de droits de tirages irréguliers au profit des communes rurales, traduit une volonté de ne pas mutualiser intégralement le financement de travaux en laissant une part des financements aux communes qui se sont pourtant dessaisies de ces équipements.

## **3 LA SITUATION FINANCIERE**

### **3.1 La gouvernance budgétaire et financière**

#### **3.1.1 Le débat d'orientation budgétaire**

Le débat d'orientation budgétaire est organisé à partir d'un document de bonne qualité. Ce document présente des hypothèses macroéconomiques reposant sur une analyse étayée, le contexte institutionnel national et local, une analyse des effectifs et du temps de travail, la gestion de la dette avec un profil d'extinction de la dette.

Les enjeux liés à chaque compétence et les investissements programmés sont présentés pour l'exercice à venir. En revanche, il manque un tableau prospectif des principaux investissements ainsi que des hypothèses de cadrage budgétaire (plafond d'endettement en fonction de l'autofinancement et en valeur absolue).

La présentation de la programmation pluriannuelle d'investissement (PPI) permettrait d'éclairer mieux encore les débats, au-delà des exigences réglementaires de l'article D. 2312-3 du CGCT qui impose la présentation des engagements pluriannuels, notamment des orientations envisagées en matière de programmation d'investissement.

#### **3.1.2 La qualité de la prévision budgétaire**

Le taux de consommation des crédits en fonctionnement depuis 2017, bien qu'en amélioration, reste inférieur à 95 % ce qui est faible s'agissant de dépenses très largement récurrentes et prévisibles. En particulier, les charges à caractère général sont réalisées pour environ 80 %.

Le niveau de consommation des dépenses d'investissement est également médiocre même si pour 2017 et 2018 des crédits avaient été inscrits pour permettre le lancement des procédures de marchés de la piscine. En 2019, les dépenses d'équipement budgétées à hauteur de 5,7 M€ n'ont été réalisées que pour 1,7 M€ et reportées que pour 2 M€. Les crédits annulés étaient donc de 2 M€ en 2019 et même de 3,5 M€ en 2018.

Ces budgets surdimensionnés correspondent à une prudence excessive de la construction budgétaire, ce qui se traduit par l'inscription de dépenses imprévues importantes en fonctionnement<sup>15</sup>. Ces dernières s'élevaient ainsi à 600 000 € en 2017 et encore à 120 000 € en 2020. De même, le budget 2020 inscrit des frais de maintenance (+87 000 €) et de nettoyage de locaux (+96 000 €) en forte croissance alors que l'ouverture de la nouvelle piscine n'est pas prévue au cours de cet exercice.

La chambre invite la collectivité à améliorer sa prévision budgétaire en fonctionnement et en investissement.

---

<sup>15</sup> Ces dépenses imprévues n'ont pas d'affectation particulière et ont vocation à faire l'objet de virement de crédits vers d'autres chapitres budgétaires si une dépense imprévue advenait.

### 3.2 Les relations avec les syndicats intercommunaux

LCC n'organise pas de réunions budgétaires avec les syndicats dont elle est membre, en particulier les SMICTOM, ce qui la prive d'un contrôle de ses satellites en utilisant l'expertise des services communautaires.

L'exercice des compétences s'effectuant dans de larges mesures à travers des tiers, la chambre recommande d'engager une démarche de dialogue de gestion avec ses principaux partenaires et satellites. Dans sa réponse au rapport provisoire, le président s'engage à inscrire cette démarche dans le pacte de gouvernance.

<b>Recommandation n° 4 Formaliser des négociations budgétaires conduisant à fixer le montant les participations de LCC supérieures à un seuil à définir par la collectivité.</b>
--

### 3.3 La fiabilité des comptes

L'examen de la fiabilité des comptes n'a pas conduit à relever d'anomalies significatives sinon un écart sur le volume de la dette qui nécessite un retraitement des données comptables issues du compte de gestion.

#### 3.3.1 La qualité des annexes budgétaires

##### 3.3.1.1 Un défaut de concordance des états de la dette entre compte administratif et compte de gestion

Le compte de gestion produit par le comptable public et les annexes du compte administratif portant sur l'état de la dette produit par l'ordonnateur présentent des écarts parfois importants concernant l'encours de la dette et les annuités payées. Ainsi, l'écart entre l'encours affiché par le compte administratif et le compte de gestion était de 590 000 € en 2017 tandis que l'écart sur le remboursement de la dette était de 73 000 €. Cette différence s'explique par le transfert des trois emprunts de la COM11 intégrés dans le compte de gestion avec une année de décalage. Toutefois, un écart de 1 566 € subsiste en 2019 sur les intérêts de la dette, ce qui doit amener la collectivité à améliorer la qualité de ses annexes : les emprunts doivent être transférés au plus tôt, et les procès-verbaux adoptés dans l'année suivant les transferts.

##### 3.3.1.2 L'annexe des subventions

Cette annexe obligatoire du compte administratif destinée à appréhender le nombre d'organismes subventionnés par la collectivité et la nature de ses satellites n'est plus remplie depuis 2017, ce qui nuit à la connaissance exhaustive des engagements de la collectivité.

### 3.3.1.3 L'état du personnel

Destinée à apporter une information sur les effectifs autorisés par l'assemblée délibérante et ceux pourvus, l'annexe du compte administratif « Etat du personnel au 31/12/N » n'est pas systématiquement remplie chaque année. Seul le compte administratif de l'exercice 2019 comporte cette annexe.

### 3.3.1.4 Les engagements hors bilan

Le périmètre de la ZAC Sévailles a été étendu dans sa partie sud-ouest afin d'intégrer un terrain dont l'acquisition en 2018 est portée par l'établissement public foncier de Bretagne (EPFB) sur 7 ans pour 90 000 €. Cet engagement donné à l'EPFB de racheter ce terrain au plus tard en 2025 n'est pas renseigné dans les annexes du compte administratif prévues à cet effet. La chambre invite la collectivité à compléter l'annexe de ses engagements hors bilan.

D'une manière générale, la chambre recommande d'apporter une attention particulière à la confection des annexes budgétaires.

**Recommandation n° 5 Remplir systématiquement les annexes du compte administratif relatives aux subventions versées, aux engagements hors bilan ainsi qu'à l'état du personnel.**

### 3.3.2 Le rattachement des charges

Le rattachement des charges qui répond au principe d'indépendance des exercices a progressivement été mis en place sur la période de contrôle en passant de 9 000 à 131 000 € entre 2015 et 2019. La consultation des mandats montre toutefois un écart de 109 000 € entre ce volume de factures rattachées et le volume réel de factures 2018 payées en 2019, auquel s'ajoutent 54 000 € d'annulations de titres pour la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), émis en 2018 et annulés en 2019.

Bâti sur un système déclaratif des services, la procédure choisie ne garantit pas l'exhaustivité des écritures de rattachement des charges et des produits et doit être améliorée par un meilleur système de contrôle interne.

### 3.3.3 L'amortissement des subventions reçues

La M14 prévoit l'amortissement des subventions d'équipement au même rythme que les actifs subventionnés. Dans le budget annexe « Bâtiment relais », les comptes de subventions d'investissement reçues sont mouvementés à partir de l'exercice 2016 mais leur amortissement n'a débuté qu'en 2019, soit trop tardivement.

### 3.3.4 Les recettes à classer et à régulariser

Les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, sont inscrites provisoirement au compte 47. Ce compte doit être apuré dans les délais les plus brefs par imputation au compte définitif afin de garantir l'exhaustivité des opérations comptables et la meilleure information des tiers à travers les comptes.

La chambre observe que le solde de ce compte de recettes à régulariser est parfois important, ce qui doit amener la collectivité à le réduire lors des opérations de fin d'exercice.

**Tableau n° 1 : Recettes à classer ou à régulariser**

c/471 - Recettes à classer	2015	2016	2017	2018	2019
Budget principal	4 788	2 912	1 208	12 516	126 873
BA - ZA de Sevailles		0	177 870	0	0
BA - Bâtiment relais		58 500	8 600	256	0

Source : CG 2015 à 2019.

### 3.3.5 Les créances immobilisées

La comptabilité de la collectivité indique l'existence de 30 000 € de créances à long terme sur des tiers. En réalité, ce montant correspond à un dispositif d'aide aux entreprises mis en place en 2015 par la COM11.

S'agissant d'une subvention versée à Initiative Pays de Fougères pour abonder un fonds utilisé afin d'accorder des prêts aux entreprises, il ne s'agissait pas d'un prêt et l'imputation comptable utilisée apparaît erronée. La chambre demande à ce que cette créance soit supprimée du bilan de la collectivité, ce que cette dernière indique avoir fait à réception du rapport provisoire.

### 3.3.6 L'absence de présentation du budget en opérations

Jusqu'au budget primitif 2020, la collectivité ne présentait pas le détail des dépenses d'investissement à travers une présentation par opérations votées ou proposées pour information. Dès lors, les budgets attribués et les coûts enregistrés pour les principaux investissements n'étaient pas isolés dans les comptes mais inclus sans distinction dans quelques comptes budgétaires. L'information des tiers et la capacité des élus à suivre l'exécution du budget sur les principales opérations d'investissement s'en trouvaient réduites.

### 3.3.7 Les cessions à titre gracieux

En 2018, LCC a cédé à titre gracieux les terrains d'emprise du futur lycée au bénéfice de la commune de Liffré et de la région en passant outre l'avis des domaines. Ce don de terrains pour une superficie totale de 29 183 m<sup>2</sup> n'a pas fait l'objet d'écritures comptables.

Selon la nomenclature M14 (tome I, compte 204), la remise d'un bien à titre gratuit ou pour un euro symbolique s'analyse comptablement comme une subvention d'équipement à l'acquéreur en contrepartie de la sortie des actifs concernés à leur valeur historique. Cette écriture, dont la finalité est d'informer les tiers de ces opérations, n'a pas été passée et l'actif comptable de la collectivité en est faussé.

La chambre invite la communauté à inscrire dans ses comptes la subvention accordée à la région et à la commune et à sortir de son actif les terrains qui n'ont plus à y être. Dans sa réponse au rapport provisoire, le président indique que ces écritures vont être enregistrées en 2021.

### **3.3.8 L'utilisation des comptes de transferts de charges dans les opérations d'aménagement**

Les comptes de gestion des zones d'activité (ZA) utilisent les comptes de transfert de charges ce qui n'est pas prévu par la fiche d'écriture n°21 du tome 1 de la M14 s'agissant de dépenses qui doivent être stockées et non transférées en actif sur un compte de transfert de charges. Dans sa réponse au rapport provisoire, le président indique que ces écritures vont être enregistrées en 2021.

### **3.3.9 Les provisions facultatives**

La ZAC de la Mottais à Saint-Aubin-du-Cormier gérée en régie par LCC apparaît potentiellement déficitaire. La perte commerciale constituant un risque et une charge de fonctionnement à terme qui pourra déséquilibrer la section de fonctionnement, son provisionnement progressif permettrait d'anticiper ce risque en permettant à terme de disposer d'une recette de fonctionnement tout en assurant une information complète des tiers.

### 3.4 L'analyse de la situation financière

Le budget communautaire qui totalise 19 M€ de recettes de fonctionnement, est composé du budget principal et de neuf budgets annexes, dont cinq liés à des opérations d'aménagement. Le seul budget principal représente 67 % des recettes de fonctionnement.

**Tableau n° 2 : Les recettes réelles de fonctionnement**

Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
		2019 (en €)	%
ZA INDUSTRIELLES - CC PAYS DE LIFFRE	M14	4 109	0,02%
SPANC - CC PAYS DE LIFFRE	M49	48 047	0,25%
CC PAYS DE LIFFRE	M14	12 804 070	67,23%
OFFICE DES SPORTS - CC PAYS DE LIFFRE	M14	0	0,00%
REGIE TRANSPORT - CC PAYS DE LIFFRE	M43A	12 597	0,07%
ZAI SEVAILLES - CC PAYS LIFFRE	M14	4 029 556	21,16%
BATIMENTS RELAIS - CC PAYS DE LIFFRE	M14	642 923	3,38%
ZA LA MOTTAIS - CC LIFFRE-CORMIER COMMUN	M14	127 955	0,67%
ZAI SEVAILLES 2 - CC LIFFRE-CORMIER COM	M14	1 376 310	7,23%
ZA MOTTAIS 3 - CC LIFFRE-CORMIER COMMUNA	M14	0	0,00%
	<b>Somme totale</b>	<b>19 045 567</b>	<b>100,00%</b>
	<b>Somme M14</b>	<b>18 984 923</b>	<b>99,68%</b>

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion.

L'analyse financière présentée consolide le budget principal et le budget « bâtiments relais » qui est très dépendant des subventions du budget principal pour son équilibre futur.

#### 3.4.1 Les recettes réelles de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement sont de 12,8 M€ en 2019 et sont passées de 431 € par habitant en 2015 à 490 € par habitant entre 2015 et 2019, soit une moyenne annuelle de 3,3 %. L'augmentation des recettes de 6,1 M€ depuis 2015 (+90 %) s'explique par l'extension du périmètre géographique (66 % d'habitants en plus depuis 2015), du périmètre des compétences mais aussi par un fort recours à la fiscalité.

**Tableau n° 3 : Les recettes réelles de fonctionnement**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne	% 2019/2017
Taxes foncières et d'habitation	2 780 511	3 963 019	5 486 586	5 714 939	5 914 427	20,8%	3,8%
Cotisation sur la VAE	686 390	646 548	1 061 003	967 572	1 149 239	13,8%	4,1%
Taxe sur les Surfaces Commerciales	154 652	154 019	297 447	201 085	290 741	17,1%	-1,1%
Fonds péréquation ress. com. et intercom			244 736	258 734	261 053	NS	3,3%
Autres taxes	24 397	202 258	89 738	95 335	103 579	43,5%	7,4%
Redevance enlèvement ordures ménagères	1 361 193	1 394 199	1 962 363	2 018 131	2 060 978	10,9%	2,5%
Redevance perçues sur services	148 434	337 950	575 160	588 406	668 897	45,7%	7,8%
Remboursement de frais	266 349	343 453	460 962	593 212	376 096	9,0%	-9,7%
Locations diverses	3 371	4 804	27 356	65 885	120 378	144,5%	109,8%
Compensations fiscales de l'Etat	48 596	46 892	231 092	67 994	89 871	16,6%	-37,6%
Ressources institutionnelles hors DGF	300 200	285 002	406 490	611 212	608 060	19,3%	22,3%
Dotation Globale de Fonctionnement	983 636	912 727	1 214 279	1 171 561	1 151 347	4,0%	-2,6%
Ressources d'exploitation budget bâtiments relais	0	1 175	48 710	64 756	36 213	NS	0
<b>= Produits de gestion (A)</b>	<b>6 757 729</b>	<b>8 292 044</b>	<b>12 105 920</b>	<b>12 418 821</b>	<b>12 830 879</b>	<b>17,4%</b>	<b>3,0%</b>
Produits exceptionnels	3 711	3 337	1 087 466	26 166	8 885	24,4%	-91,0%
<b>= Recettes réelles de fonctionnement</b>	<b>6 761 440</b>	<b>8 295 381</b>	<b>13 193 386</b>	<b>12 444 987</b>	<b>12 839 764</b>	<b>17,4%</b>	<b>-1,3%</b>

Source : d'après les comptes de gestion.

NB : les locations concernent la salle de sport mise à disposition de tiers et de communes membres

**Tableau n° 4 : Les produits par habitant**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Nombre d'habitants	15 679	15 940	25 409	25 775	26 181	13,7%
Produits de gestion par habitant	431	520	476	482	490	3,3%
Produits de la fiscalité par habitant	231	299	269	267	281	5,0%

Source : d'après les comptes de gestion et les fiches de recensement DGF.

### 3.4.1.1 Les produits de la fiscalité

Le potentiel fiscal de LCC était de 288 € en 2016 ce qui était supérieur à la moyenne des communautés de communes (278 €). Avec l'élargissement du territoire, le potentiel fiscal est devenu inférieur à celui de la moyenne des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique (245 € par habitant pour une moyenne de 291,36 €). Cette diminution de la richesse fiscale de LCC est liée aux nouvelles communes qui représentent 36 % de la population mais seulement 30 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) collectée. Par ailleurs, la CVAE collectée sur le territoire en 2018<sup>16</sup> était inférieure à celle collectée en 2015 en raison de la fermeture d'usines (l'abattoir SVA Jean-Rozé par exemple en 2018). En 2019, la CVAE a toutefois connu une forte croissance.

Dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, la communauté de communes est devenue contributrice au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR<sup>17</sup>) ce qui fige une dépense mais garde l'évolution de ses recettes fiscales.

<sup>16</sup> 968 000 € sur neuf communes mais 679 000 € sur les cinq communes de la communauté de communes.

<sup>17</sup> Le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) permet de compenser pour chaque commune et établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, les conséquences financières de la réforme de la fiscalité locale, en application du point 2.1 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

La communauté de communes a procédé à une forte augmentation de ses taux ménages entre 2015 et 2016. Ainsi, le produit de la taxe d'habitation (TH) a plus que doublé et celui de la taxe foncière a augmenté de 48 %. Les impôts directs pesant sur les ménages sont ainsi passés de 2,8 à 4 M€ entre 2015 et 2016 (+42,5 %). La seule taxe d'habitation est passée d'un taux de 6,05 % à 12,5 % représentant 1,1 M€ de produits supplémentaires.

Les taux moyens nationaux des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique en 2019 étaient de 8,62 % pour la TH, 2,37 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et 24,94 % pour la CFE. La communauté de communes mobilise donc fortement son potentiel fiscal avec des taux supérieurs à la moyenne nationale et même de façon très importante s'agissant de la taxe d'habitation.

**Tableau n° 5 : Evolution des produits de la fiscalité (en €)**

	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne	%2019/2017
<b>Impôts locaux</b>	<b>3 645 950</b>	<b>4 965 844</b>	<b>6 924 725</b>	<b>6 964 207</b>	<b>7 457 986</b>	<b>19,6%</b>	<b>3,8%</b>
<i>Dont :</i>							
Taxes foncières et d'habitation	2 780 511	3 963 019	5 486 586	5 714 939	5 914 427	20,8%	3,8%
+ Cotisation sur la valeur ajoutée	686 390	646 548	1 061 003	967 572	1 149 239	13,8%	4,1%
+ Taxe sur les surfaces commerciales	154 652	154 019	297 447	201 085	290 741	17,1%	-1,1%
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	24 397	25 713	75 026	68 683	67 772	29,1%	-5,0%
+ Autres impôts locaux ou assimilés	0	176 545	4 663	11 928	35 807		177,1%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

**Tableau n° 6 : Evolution des produits de la fiscalité directe**

en milliers d'€		2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne	% 2019/2017
Taxe d'habitation	Bases	16 813	17 092	24 337	25 335	26 580	12,13%	4,51%
	Taux	6,05%	12,50%	12,50%	12,50%	12,50%	19,89%	0,00%
	Produit	1 017	2 137	3 042	3 168	3 322	34,44%	4,50%
Taxe foncière sur les propriétés bâties	Bases	13 942	14 251	19 918	20 618	23 753	14,25%	9,20%
	Taux	1,52%	2,25%	2,25%	2,25%	2,25%	10,30%	0,00%
	Produit	212	321	448	464	534	25,98%	9,18%
CFE	Bases	6 157	6 310	7 495	7 830	7 704	5,76%	1,38%
	Taux	24,40%	25,50%	25,50%	25,50%	25,50%	1,11%	0,00%
	Produit	1 502	1 445	1 913	1 999	1 846	5,29%	-1,77%

Source : fiches DGFIP.

La forte croissance des bases de taxe foncière en 2019 apparaît liée à une erreur de l'administration fiscale puisque les bases notifiées en 2020 retombent à 21,8 M€. Les gains pour LCC en 2019 peuvent être estimés à 47 K€.

Les bases fiscales de la TH ont évolué en moyenne de 4,5 % entre 2017 et 2019<sup>18</sup>. Si les valeurs locatives progressent largement grâce à la revalorisation décidée par les lois de finances, l'évolution du nombre de logements de 2,2 % en moyenne permet un dynamisme des bases de la taxe d'habitation.

<sup>18</sup> Les comparaisons avec la situation antérieure sont compliquées. A titre d'exemple la valeur locative moyenne de LCC était de 3 038 € en 2015 mais de 2 958 € en 2019.

Tableau n° 7 : Evolution des produits de la taxe d'habitation

TH	2017	2018	2019	% moy an.
Valeur locative moyenne	2 843	2 899	2 958	2,00%
Ensemble des locaux et dépendances imposables	10 760	11 006	11 244	2,22%
Bases nettes	24 336 794	25 335 497	26 579 931	4,51%
Bases brutes	29 082 468	30 246 363	31 693 133	4,39%
Bases nettes / bases brutes	83,7%	83,8%	83,9%	0,11%
Bases exonérées	2 090 452	2 196 462	2 302 540	4,95%
Abattements pour 1 ou 2 personnes à charge	1 972 692	2 039 859	2 120 109	3,67%
Taux revalorisation bases loi de finances	0,40%	1,20%	2,20%	1,70%

Source : états 1386 TH.

Les bases de CVAE évoluent irrégulièrement et des doutes peuvent être émis sur l'exhaustivité des bases transmises par les services fiscaux. En effet, plusieurs entreprises entrent et disparaissent de la liste des contribuables sans raison apparente. La collectivité n'analyse pas l'évolution de ses bases de CVAE de façon exhaustive.

La chambre recommande d'effectuer une revue périodique des bases de CVAE notifiées pour valider leur cohérence. En réponse au rapport provisoire, la collectivité s'est engagée à effectuer ce suivi.

**Recommandation n° 6 Procéder à une analyse de cohérence annuelle des bases de CVAE.**

#### 3.4.1.2 La collecte de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)

Membre d'un syndicat de traitement et d'enlèvement des ordures ménagères, la communauté de communes perçoit une redevance pour enlèvement d'ordures ménagères qu'elle reverse au syndicat qui exerce réellement la compétence. Ce montage, permis par l'article L. 2233-76 du CGCT, a pour effet d'améliorer le CIF et donc la DGF communautaire.

Par ailleurs, initialement équilibré, le solde entre la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et son reversement au syndicat qui assure le service est devenu excédentaire de 182 000 € en 2019. Ce solde était toutefois déficitaire en 2018 de 132 000 €. Dans sa réponse au rapport provisoire, la collectivité explique cette situation par la mise à jour de leurs bases et de gros volume de titres annulés couplés à des décalages avec des reversements de solde l'année suivante. La fusion des deux SMICTOM devrait, selon la collectivité, se traduire par un système d'acomptes qui permettrait de mieux équilibrer les dépenses et les recettes.

La chambre rappelle que l'équilibre entre les recettes et les dépenses doit être respecté, la REOM n'ayant pas vocation à financer le budget principal de LCC, ce que rappelle la convention avec les SMICTOM, et qu'au-delà, s'agissant d'un service public industriel et commercial<sup>19</sup>, le service ne peut financer ou même être financé par le budget principal.

**Recommandation n° 7 Adapter la redevance d'enlèvement d'ordures ménagère aux participations dues au syndicat de collecte et de traitement des ordures ménagères**

### 3.4.2 Les dépenses réelles de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement étaient de 11,6 M€ en 2019 en croissance de 14,6 % en moyenne entre 2015 et 2019 même si les dépenses de fonctionnement par habitant n'ont évolué que de 0,7 % sur la même période.

**Tableau n° 8 : Evolution des dépenses réelles de fonctionnement**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne	%2019/2017
Charges à caractère général	230 220	272 151	697 093	1 032 151	997 058	44,3%	19,6%
Charges de personnel	1 289 284	1 681 162	2 602 704	2 835 216	3 119 937	24,7%	9,5%
Subventions de fonctionnement et contingents	1 426 210	1 946 544	1 920 173	1 590 745	1 688 252	4,3%	-6,2%
Autres charges de gestion	100 305	94 987	125 803	130 711	134 198	7,5%	3,3%
Reversement de redevance sur OM	1 360 915	1 387 550	1 798 698	2 149 783	1 878 744	8,4%	2,2%
Versement au FPIC	7 723	38 642				-100,0%	NS
FNGIR	134 640	134 640	369 668	369 668	369 668	28,7%	0,0%
Dotation de solidarité communautaire	77 252	77 252	77 252			-100,0%	-100,0%
Attribution de compensation brute	2 129 466	1 975 297	2 379 373	3 264 979	3 396 552	12,4%	19,5%
+ Charges à caractère général Bâtiments relais	0	1 585	10 095	15 253	16 268	NS	0
<b>= Charges de gestion</b>	<b>6 756 014</b>	<b>7 609 811</b>	<b>9 980 858</b>	<b>11 388 505</b>	<b>11 600 677</b>	<b>14,5%</b>	<b>7,8%</b>
+/- Résultat financier	-23 289	-32 183	-46 560	-61 209	-48 423	20,1%	2,0%
+/- Résultat financier bâtiments relais	0	-2 712	-11 354	-15 372	-14 460		12,9%
<b>Résultat financier</b>	<b>-23 289</b>	<b>-34 895</b>	<b>-57 913</b>	<b>-76 581</b>	<b>-62 883</b>	<b>28,2%</b>	<b>4,2%</b>
<b>Charges exceptionnelles</b>	<b>1 257</b>	<b>6 802</b>	<b>8 639</b>	<b>235 135</b>	<b>59 677</b>	<b>162,5%</b>	<b>162,8%</b>
<b>Dépenses réelles de fonctionnement</b>	<b>6 733 982</b>	<b>7 581 719</b>	<b>9 931 584</b>	<b>11 547 059</b>	<b>11 597 472</b>	<b>14,6%</b>	<b>8,1%</b>

Source : comptes de gestion et comptes administratifs NB les charges exceptionnelles en 2018 concernent une annulation de recette imputée par erreur sur le budget principal alors qu'il s'agissait d'un remboursement de TVA.

**Tableau n° 9 : Evolution des dépenses réelles de fonctionnement par habitant**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Nombre d'habitants	15679	15940	25409	25775	26181	13,7%
<b>Charges par habitants</b>	<b>431</b>	<b>477</b>	<b>393</b>	<b>442</b>	<b>443</b>	<b>0,7%</b>

Source : CRC d'après fiches de notification DGF et comptes administratifs.

<sup>19</sup> La collecte de la REOM implique que le service public de collecte et traitement des ordures ménagère reçoive la qualification d'industriel et commercial contrairement au cas d'un financement par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

### 3.4.2.1 Les dépenses de personnel

La masse salariale est passée de 1,259 M€ à 3,1 M€ entre 2015 et 2019. Les effectifs rémunérés en ETP sont passés de 52 à 95 agents sur la même période. Cette croissance importante s'explique par :

- Les transferts de compétences en matière d'ALSH, de piscine ou d'enfance voire de préparation du transfert de l'eau et de l'assainissement (+28 agents en ETP) ;
- Le renforcement de l'administration et de la mutualisation des services fonctionnels (+6 agents) ;
- Le service commun d'instruction du droit des sols et PLU (+ 3 agents) ;
- Le renforcement des services d'aménagement et d'action économique (+6 agents).

Le renforcement de l'encadrement mais aussi une politique de titularisation (le nombre de titulaires passe de 63 à 97 agents entre 2015 et 2018) expliquent une augmentation des salaires moyens tandis que la jeunesse des effectifs se traduit par des avancements plus rapides en début de carrière (cf. infra).

**Tableau n° 10 : Evolution e la masse salariale**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	824 410	1 085 049	1 591 597	1 751 108	1 910 535	23,4%
+ Charges sociales	353 406	472 064	706 130	778 661	841 052	24,2%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	23 037	28 987	42 781	46 373	51 724	22,4%
+ Autres charges de personnel	8 072	7 212	11 962	5 777	4 149	-15,3%
<b>= Charges de personnel interne</b>	<b>1 208 925</b>	<b>1 593 312</b>	<b>2 352 470</b>	<b>2 581 918</b>	<b>2 807 459</b>	<b>23,4%</b>
ETP R	52	57	95	98	95	15,9%
Salaire moyen charges pat. comprises	23 032	28 051	24 889	26 446	29 593	6,5%

Sources : comptes de gestion et fichiers de paie.

### 3.4.2.2 Les intérêts de la dette

La collectivité ayant fait le choix de mobiliser des emprunts principalement sur des taux variables, les charges d'intérêts sont peu élevées. En 2015, 86 % de l'encours était indexé sur les taux interbancaires (Euribor) et cette proportion demeurait de 62 % au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Le taux moyen de la dette, de 1,31 %, même s'il a augmenté avec la reprise d'emprunts communaux, reste très inférieur aux taux moyens des communes de moins de 10 000 habitants (3 %) ou des communes de 20 à 50 000 habitants (3,8 %).

Les charges d'intérêts, qui passent de 23 à 63 000 € entre 2015 et 2019, ont augmenté notamment en raison de l'accroissement de l'encours de la dette, passé de 1 M€ à 4,8 M€ sur les budgets principal et bâtiment relais entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 31 décembre 2019.

Tableau n° 11 : Le coût de la dette

au 31 décembre en euros Budgets principal et bâtiment relais	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Encours de dette	2 305 050	2 631 709	5 138 624	5 270 180	4 815 714	44,5%
Charges d'intérêts	23 289	34 895	57 913	76 581	62 883	64,3%
Taux d'intérêt moyen apparent	1,01%	1,33%	1,13%	1,45%	1,31%	13,7%

Sources : comptes de gestion.

### 3.4.3 La formation de l'autofinancement

L'évolution de l'autofinancement est erratique entre 2015 et 2018. Alors que la situation financière de LCC était critique en 2015 avec une épargne de gestion insuffisante pour couvrir le paiement des annuités de la dette, la forte augmentation des impôts en 2016 (+1,2 M€ soit 74 € par habitant) a rétabli l'équilibre financier, permettant d'envisager le renouvellement du patrimoine.

L'élargissement géographique de LCC a également permis de bénéficier de l'autofinancement dont disposait la COM11 du pays de Saint-Aubin-du-Cormier (660 000 € pour 13 824 habitants). A cela s'ajoutait la reprise d'une partie des excédents budgétaires de la communauté COM11, dissoute, pour 1,1 M€.

Tableau n° 12 : La formation de l'autofinancement net

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne	%2019/2017
Produits de gestion	6 757 729	8 292 044	12 105 920	12 418 821	12 830 879	17,4%	3,0%
- Charges de gestion	6 756 014	7 609 811	9 980 858	11 388 505	11 600 677	14,5%	7,8%
<b>= Epargne de gestion</b>	<b>1 715</b>	<b>682 233</b>	<b>2 125 062</b>	<b>1 030 317</b>	<b>1 230 202</b>	<b>417,6%</b>	<b>-23,9%</b>
+/- Résultat financier	-23 289	-32 183	-46 560	-61 209	-48 423	20,1%	2,0%
+/- Résultat financier bâtiments relais	0	-2 712	-11 354	-15 372	-14 460		12,9%
Charges exceptionnelles	1 257	6 802	8 639	235 135	59 677	162,5%	162,8%
Produits exceptionnels	3 711	3 337	1 087 466	26 166	8 885	24,4%	-91,0%
<b>Autofinancement</b>	<b>-19 120</b>	<b>643 873</b>	<b>3 145 975</b>	<b>744 767</b>	<b>1 116 527</b>	<b>NS</b>	<b>-40,4%</b>
- Annuité en capital de la dette	73 333	143 333	237 608	389 168	393 935	52,2%	28,8%
- Annuité en capital de la dette Bât. Relais	0	18 263	24 350	61 850	61 850	NS	59,4%
<b>Autofinancement net</b>	<b>-92 453</b>	<b>500 540</b>	<b>2 908 367</b>	<b>355 599</b>	<b>722 592</b>	<b>NS</b>	<b>-50,2%</b>

Sources : comptes de gestion.

L'évolution de l'épargne de gestion est en grande partie liée à celle des fonds de concours versés aux communes avant qu'une enveloppe de 939 000 € soit pérennisée en attribution de compensation en 2018, ce qui représentait une augmentation des dépenses de 550 000 €<sup>20</sup>.

L'augmentation de l'encours s'est traduite par la croissance des remboursements annuels de la dette, passés de 73 000 € en 2015 à 455 000 € en 2019. La croissance de l'autofinancement sur la période permet à la collectivité de faire face à ses engagements financiers. Sa capacité de remboursement est de 4 années et la durée apparente de remboursement moyenne de la dette est de 6,8 années au 1<sup>er</sup> janvier 2020. La dette diminuera fortement en 2026 ce qui offrira des marges de manœuvre à la collectivité.

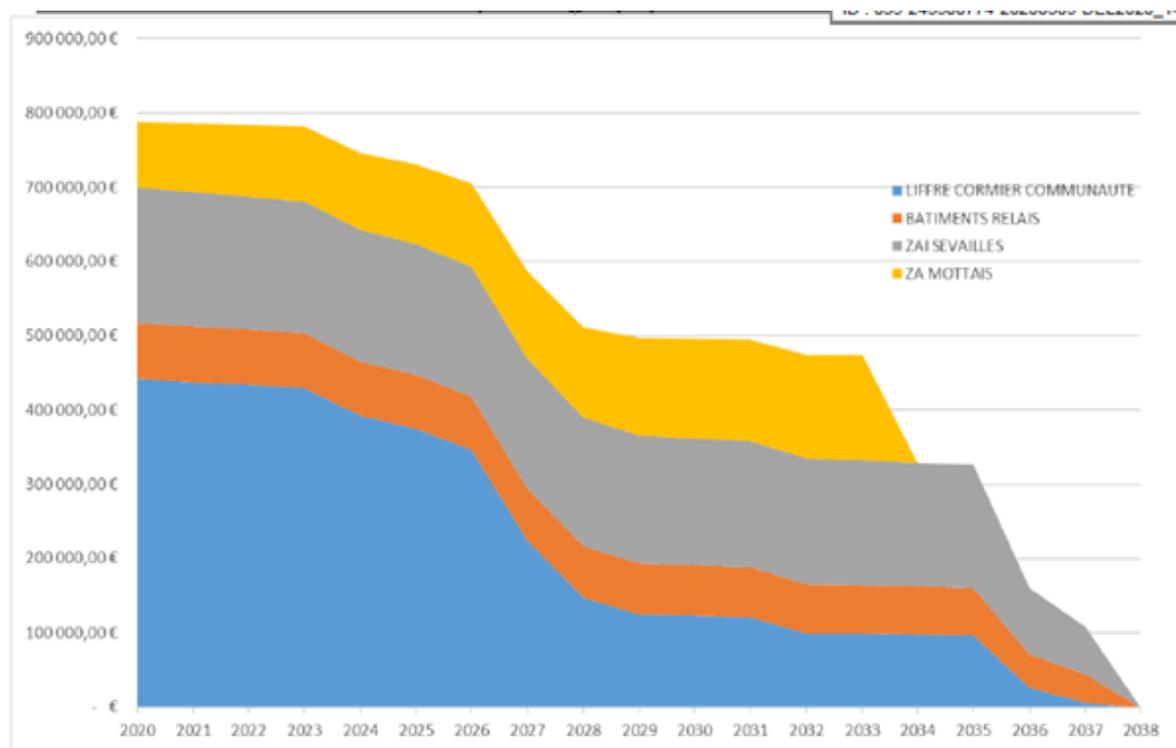
<sup>20</sup> Entre 2015 et 2016, les fonds de concours aux communes sont passés de 400 à 850 000 € en fonctionnement pour retomber à 400 000 € en 2017 (96 à 244 000 € en investissement entre 2015 et 2016).

Tableau n° 13 : Avec encours de dette - Compte administratif

au 31 décembre en euros Budgets principal et bâtiment relais	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Encours de dette du BP au 31 décembre	2 305 050	2 161 817	4 527 610	4 135 565	3 741 880	12,9%
Encours de dette du budget bât. relais au 31 décembre bâtiment relais	0	469 893	1 194 388	1 134 615	1 073 834	
Encours de dette	2 305 050	2 631 709	5 721 998	5 270 180	4 815 714	44,5%
Charge d'intérêts Budget ppal	23 289	32 183	46 560	61 209	48 423	44,2%
Charge d'intérêts Budget bât. Relais	0	2 712	11 354	15 372	14 460	#DIV/0!
Charges d'intérêts	23 289	34 895	57 913	76 581	62 883	64,3%
Taux d'intérêt moyen apparent	1,01%	1,33%	1,01%	1,45%	1,31%	13,7%
Total remboursement de dette	6 369	6 631	7 943	8 294	0	-100,0%
Délai de remboursement apparent	31,4	16,3	21,8	11,7	10,6	
Capacité de remboursement de dette	NS	4,09	1,82	7,08	4,31	

Sources : comptes de gestion.

Graphique n° 2 : Profil de remboursement de la dette par budget



Source : DOB 2020.

### 3.4.4 L'impact de la crise sanitaire en 2020

L'exécution budgétaire, au 30 juin 2020, faisait ressortir un faible niveau de mandatement des dépenses de fonctionnement. En regard, les recettes de tarification des services au public apparaissent faibles. Ainsi, alors que le budget prévoyait des recettes des entrées de la piscine à hauteur de 181 000 €, seulement 51 000 € avait été encaissés en mai 2020 tandis que la fréquentation de cet équipement a été faible lors de la période estivale. Le niveau de la capacité d'autofinancement ne paraissait donc pas amputé significativement par le premier confinement tandis que les dépenses d'équipement, prévues à hauteur de 4,8 M€ (restes à réaliser compris), étaient payées à hauteur de 0,7 M€ au 30 juin, traduisant probablement un retard dans les travaux commandés.

### 3.4.5 Le financement des investissements

LCC a investi pour près de 9,7 M€ entre 2015 et 2019, dont 1,3 M€ de versement de fonds de concours à ses membres (dont 400 000 € pour la construction de la cuisine centrale de Liffré) et 1,6 M€ pour le budget bâtiments relais. Les principaux investissements sur la période ont été :

- L'achat et l'aménagement de locaux en 2015 pour 1,6 M€ ;
- L'achat d'un terrain pour le lycée en 2015 pour 283 000 € +41 000 € d'indemnité d'éviction d'un agriculteur ;
- L'achat d'une maison en 2015 pour 213 000 € ;
- La construction d'une salle de sports pour 1,9 M€ en 2017 ;
- 440 K€ pour l'aménagement du site de Mi-forêt. Le relais nature de Mi-forêt est composé de trois espaces : un espace d'accueil couvert (préau), des vestiaires et une salle d'activités accessible aux associations, écoles, accueils de loisirs ; LCC a pris en considération l'exercice de la compétence obligatoire relative à la promotion du tourisme combinée à l'exercice de la compétence optionnelle « protection et mise en valeur de l'environnement » et en particulier le paragraphe 2 portant sur « la mise en valeur et signalétique des espaces naturels et du patrimoine du territoire intercommunal » ;
- Les participations versées au syndicat mixte Mégalis pour le fibrage du territoire pour 640 000 €, même si le déploiement de la fibre sur le territoire n'était pas encore assuré en 2020.

Le financement de ces investissements a été assuré par l'emprunt à hauteur de 4,651 M€, par l'autofinancement pour 4,4 M€ et par des subventions pour 1,5 M€. L'excédent budgétaire s'est donc accru de 2,4 M€ sur la période 2015-2019.

Tableau n° 14 : Le financement des investissements

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%
<b>Autofinancement net</b>	<b>-92 453</b>	<b>500 540</b>	<b>2 908 367</b>	<b>355 599</b>	<b>722 592</b>	<b>4 394 644</b>	<b>36,4%</b>
+ Fonds de compensation de la TVA (FCT)	128 921	235 225	293 717	48 573	56 580	<b>763 016</b>	6,3%
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	177 919	158 979	516 862	467 761	228 579	<b>1 550 099</b>	12,8%
+ Produits de cession	50	381 584	723	0	0	<b>382 357</b>	3,2%
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	<b>0</b>	0,0%
+ Subventions d'investissement reçues budget bâtiment relais	0	58 500	67 100	8 600	210 925	<b>345 125</b>	2,9%
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>214 436</b>	<b>1 334 828</b>	<b>3 786 769</b>	<b>880 532</b>	<b>1 218 675</b>	<b>7 435 241</b>	<b>61,5%</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 400 000	0	2 014 000	0	0	<b>3 414 000</b>	28,2%
Nouveaux emprunts de l'année Bât relais	0	487 000	750 000	0	0	<b>1 237 000</b>	10,2%
<b>= Financement disponible</b>	<b>1 614 436</b>	<b>1 821 828</b>	<b>6 550 769</b>	<b>880 532</b>	<b>1 218 675</b>	<b>12 086 241</b>	<b>100,00%</b>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 283 259	178 585	2 094 954	447 358	1 524 821	<b>6 528 976</b>	67,58%
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	98 792	244 686	568 068	246 052	187 508	<b>1 345 105</b>	13,92%
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	176 000	<b>176 000</b>	1,82%
- Participations et inv. financiers nets	-1 050	0	-75 000	0	0	<b>-76 050</b>	-0,79%
+/- Variation autres dettes et cautionnements	300	-100	-100	76 389	-250	<b>76 239</b>	0,79%
- Dépenses d'équipement bâtiments relais	2 746	683 974	771 116	12 414	143 982	<b>1 614 232</b>	16,71%
+/- Variation autres dettes et cautionnements bâtiment relais	0	-1 155	-4 773	3 851	-1 069	<b>-3 146</b>	-0,03%
<b>Total Investissements</b>	<b>2 384 047</b>	<b>1 105 990</b>	<b>3 354 264</b>	<b>786 063</b>	<b>2 030 992</b>	<b>9 661 356</b>	<b>100,00%</b>
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-769 611	715 838	3 196 505	94 469	-812 316	<b>2 424 885</b>	

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion.

La trésorerie a augmenté, passant de 0,5 à 2,9 M€ entre 2015 et 2019. La collectivité a en effet mobilisé prématurément des emprunts dès 2017, ce qui a généré cette trésorerie abondante en 2017 et 2018.

La trésorerie des budgets annexes retraçant les opérations d'aménagement est déficitaire de près de 1,7 M€ en 2019 et c'est donc le budget principal qui porte ce déficit, en particulier celui des zones d'activité.

Tableau n° 15 : La trésorerie de LCC

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement net global	788 345	1 643 229	4 761 715	4 829 719	3 945 530
- Besoin en fonds de roulement global	305 656	-84 397	-224 619	617 608	997 137
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>482 689</b>	<b>1 727 626</b>	<b>4 986 334</b>	<b>4 212 110</b>	<b>2 948 393</b>
en nombre de jours de charges courantes	58,0	158,0	342,1	274,8	181,0
Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**	-316 006	-50 952	336 946	-1 020 363	-1 095 045

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion.

\*\* un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente

### 3.4.6 Une programmation pluriannuelle d'investissements ambitieuse

LCC a mis en place une PPI adossée à une projection de son autofinancement dont les hypothèses apparaissent prudentes. Le montant des investissements programmés entre 2020 et 2026 représente 27,6 M€, financés avec 6,9 M€ de subventions et cessions d'actifs. Le projet sur le bâtiment regroupant la piscine communautaire et l'école de musique s'élèverait à 15 M€, le fibrage du territoire à 2,13 M€ et la construction d'un siège à 2,5 M€. Toutefois, les déficits des zones d'activité économiques ne sont pas pris en compte malgré un risque sur la zone de la Mottais.

Selon les hypothèses retenues par la collectivité, un endettement nouveau de 10 M€ entraînerait des tensions financières en 2023 avec une capacité de remboursement portée à 12 années.

En réalité, la PPI adoptée, qui comporte la mention « PPI à rediscuter en début de mandat – dépenses », n'apparaît pas totalement arbitrée. Le volume des projets apparaît ambitieux et exclut tout besoin nouveau ou imprévu. La collectivité resterait durablement endettée et obérerait ses capacités pour les mandats suivants.

La chambre invite la collectivité à compléter sa PPI avec la situation des zones d'activité et à arbitrer plus avant sa programmation pluriannuelle, afin de prévoir un équilibre budgétaire en 2026 et une capacité de remboursement qui préserverait des marges de manœuvre.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président a indiqué qu'une PPI intégrant les ZAC sera intégrée au rapport d'orientation budgétaire 2021

## 4 L'EXERCICE DES COMPETENCES

### 4.1 La construction de la piscine

Le centre multi activités de Liffré est un équipement exploité conjointement par LCC et la commune de Liffré. Il regroupe une piscine, une école de musique, une salle de spectacle et une salle polyvalente. La piscine de Liffré a ouvert en 1992.

#### 4.1.1 Un équipement devenu sous-dimensionné pour son territoire

La piscine occupe 1 595 m<sup>2</sup> avec un espace aquatique comprenant un bassin sportif de 25 m de trois couloirs, couplé à un bassin ludique, une pataugeoire, un espace balnéo composé d'un jacuzzi et d'un hammam, des sanitaires, et des vestiaires. Elle accueille 77 000 baigneurs (tout public) sur 3 409 h d'ouverture par an, et 22 385 scolaires sur 1 007 heures par an (avec 300 élèves/jour).

L'Ille-et-Vilaine compte 23 piscines couvertes et trois piscines avec bassin de 50 mètres. La piscine de Liffré attire une population d'un vaste territoire que la chambre estime à 35 000 habitants. La commune de Saint-Aubin-d'Aubigné amène ainsi ses élèves à Liffré. La fédération française de natation (FFN) préconise<sup>21</sup>, pour un territoire de 25 000 habitants, de disposer de 375 m<sup>2</sup> de bassins sportifs et de 125 m<sup>2</sup> de bassin d'apprentissage. Pour un territoire de 35 000 habitants, la FFN estime les besoins à 500 m<sup>2</sup> de bassins sportifs et 188 m<sup>2</sup> de bassin d'apprentissage, soit en moyenne 196 m<sup>2</sup> pour 10 000 habitants<sup>22</sup>. Ce ratio est de 175 pour une zone de 50 000 habitants.

Avec 305 m<sup>2</sup> et 18 m<sup>2</sup> de pataugeoire, l'actuelle piscine apparaît sous-dimensionnée pour son territoire et proche de sa fin vie, la FFN estimant la durée de vie d'une piscine à 30 ans. L'ouverture du lycée est de nature à augmenter encore plus les besoins du territoire en matière d'équipement de natation.

Le coût d'exploitation de la piscine était de 527 000 € en 2017 mais il a été réduit à 400 000 € grâce une réduction des effectifs et de la masse salariale. Ce coût apparaît désormais cohérent avec les moyennes observées par la FFN<sup>23</sup>.

#### 4.1.2 Le projet de restructuration

La collectivité a fait procéder à un audit de son équipement, une étude de faisabilité et à la définition d'un programme technique détaillé de son futur projet. La synthèse de cet audit prévoit la création d'environ 1 410 m<sup>2</sup> supplémentaires par rapport aux surfaces existantes (4 025 m<sup>2</sup>) pour 4,3 M€ HT. A la suite des travaux du maître d'œuvre, les travaux sont estimés à 7,9 M€ HT.

<sup>21</sup> Source : 8<sup>ème</sup> édition de l'ouvrage "Piscines : Aide à la conception pour les Maîtres d'Ouvrage".

<sup>22</sup> Ce chiffre prend des effectifs scolaires (primaires et secondaires) de 18 %.

<sup>23</sup> En moyenne, selon la FFN, le coût de fonctionnement d'une piscine varie entre 1 100 et 1 400 €/ m<sup>2</sup> de bassin. Le transfert de charges calculé par la CLETC était estimé à 470 000 € apparaissait supérieur à ces ratios en raison de la masse salariale (l'eau ou l'électricité représente 25 à 30 % des charges en moyenne selon la FFN alors que, selon la CLECT, les fluides représentaient 18 % des charges).

Le programme prévoit un bassin nordique tout inox brut de 25 m intégrant six couloirs de nage (la ligne de nage doit mesurer 2,50 m de largeur), avec une profondeur variant de 1,3 m à 1,8 m et une surface de 419 m<sup>2</sup>.

Une délibération du 15 octobre 2018 précisait que le coût de l'opération était évalué à 8,6 M€ HT hors options (piscine et école de musique). La quote-part de prise en charge des parties communes entre la ville de Liffré (43 %) et Liffré-Cormier Communauté (57 %) à l'issue des travaux était également arrêtée. Une délibération de mars 2020 modifie ce projet pour y ajouter une nouvelle chaufferie bi-énergie (bois et gaz naturel). Le 25 novembre 2019, la phase avant-projet sommaire a été validée par le bureau communautaire pour un budget travaux de 10 670 000 € HT, suivi le 26 novembre 2019 de la validation par le bureau municipal de la ville de Liffré. Le 20 janvier 2020, le maître d'œuvre a remis la phase avant-projet définitif (APD) pour un budget travaux de 10 668 285 € HT.

La piscine coûterait donc à présent 7,9 M€ (6,2 M€ HT pour les seuls travaux du bassin sans le coût de la maîtrise d'œuvre et les travaux sur les parties communes) pour sa réhabilitation et son extension.

Le plan de financement prévoit les subventions suivantes :

- Fonds européens Leader : 150 000 € ;
- Agence nationale du sport : 1 833 934 € ;
- Région : 218 110 € ;
- Département (contrat de territoire : piscine et école de musique) : 1 097 774 € ;
- Département (politiques sectorielles) : 228 673,50 € (demande 2020).

### Schéma n° 1 : Le projet de réhabilitation de la piscine



Source : Liffré-Cormier Communauté.

Afin de répondre aux problématiques de consommation énergétique de l'équipement, des études ont été réalisées portant sur l'installation d'une chaufferie biomasse, la mise en œuvre d'un réseau de chaleur sur le secteur, incluant le complexe sportif Jules Ferry (et à terme d'autres équipements), et la pose de panneaux photovoltaïques sur l'ensemble du bâtiment, ceux-ci permettant d'assurer un volume de production électrique en autoconsommation pour le centre multi-activités ainsi qu'un volume de production électrique destiné à la revente.

L'installation du chantier est prévue au 4<sup>ème</sup> trimestre 2020. Le démarrage des travaux d'extension est prévu fin 2020-début 2021 et n'impacterait pas le fonctionnement du centre sur la période 2020-2021. Les travaux de réhabilitation débuteront en 2022.

Les coûts d'exploitation sont estimés par le bureau d'études techniques mandaté à 297 000 € en année 1 auxquels s'ajoutent 105 000 € de maintenance. La surveillance des bassins n'est toutefois pas anticipée. Ces coûts apparaissent intégrés dans la PPI mais l'impact organisationnel et financier du bâtiment réhabilité doit être affiné notamment sur les aspects liés à la surveillance des bassins.

## 4.2 L'école de musique

LCC a pour compétence l'enseignement musical. Cette compétence s'exerce par l'intermédiaire de deux structures : l'Orphéon, école de musique de LCC gérée directement en régie, et l'association « La Fabrik » située à Saint-Aubin-du-Cormier. Les enseignements sont dispensés par l'Orphéon sur cinq sites du territoire communautaire (La Bouëxière, Ercé-près-Liffré, Liffré, Dourdain et Chasnet-sur-Illet).

L'Orphéon a enregistré 407 inscrits au titre de l'année scolaire 2019-2020. La Fabrik compte environ 350 élèves.

L'association La Fabrik dispose de locaux à Saint-Aubin-du-Cormier où elle intervient à titre principal, mais aussi à Livré-sur-Changeon, Gosné et Mézières-sur-Couesnon, en fonction de l'activité. Tout comme l'Orphéon, elle dispense des activités d'éveil musical, de formation musicale, de pratique instrumentale. Elle dispense également des cours dans des communes membres de Fougères Agglomération. Les relations entre l'association et les deux intercommunalités sont régies par une convention pluriannuelle tripartite d'objectifs.

Par ailleurs, une convention d'objectifs entre La Fabrik et LCC vient préciser depuis 2017 leurs relations, notamment les activités en matière d'enseignement et d'animation musicale sur le territoire communautaire. En contrepartie, LCC verse une subvention.

Enfin, l'Orphéon et La Fabrik organisent un ensemble de concerts, d'auditions, de classes d'éveil tout au long de l'année. Les élèves de ces deux structures participent régulièrement à ces auditions.

L'Orphéon produit un rapport d'activité annuel. Ce dernier, assez sommaire, contient des informations quant au nombre d'intervenants, les lieux d'enseignement et différents partenariats, la répartition des enseignements sur le territoire, et la liste des différentes actions pédagogiques et représentations de l'année.

#### 4.2.1 Le coût croissant de la compétence

La compétence enseignement musical<sup>24</sup> connaît un déficit qui passe de 197 000 € en 2015 à 393 000 € en 2019, malgré l'augmentation du nombre d'élèves. Le quasi-doublement du nombre d'élèves issus des communes membres a entraîné un quasi-doublement du déficit de la compétence « enseignement musical » entre 2016 et 2019.

**Tableau n° 16 : Compte de résultat de la sous-fonction 311 du CA (en €)**

chapitre	Libellé	2015	2016	2017	2018	2019	% an. Moy.
011	Charges à caractère général	15 708	14 822	16 424	16 191	20 879	7,4%
012	Charges de personnel et frais assimilés	364 436	373 352	373 890	382 445	398 166	2,2%
042	Op. d'ordre de transfert entre section	5 290	6 599	6 111	5 407	8 519	12,7%
65	Autres charges de gestion courante	0	0	76 558	83 306	127 712	
67	Charges exceptionnelles	190	736	10	30	55	-26,8%
<b>Total dépenses</b>		<b>385 623</b>	<b>395 508</b>	<b>472 993</b>	<b>487 378</b>	<b>555 330</b>	<b>9,5%</b>
013	Atténuations de charges	4 191	4 333	5 951	881	2 585	-11,4%
70	Produit des services	156 238	145 682	129 326	125 774	131 219	-4,3%
74	Dotations, subventions et participations	28 278	28 278	28 278	28 278	28 278	0,0%
77	Produits exceptionnels	1	0	8	0	0	100,0%
<b>Total recettes</b>		<b>188 708</b>	<b>178 293</b>	<b>163 563</b>	<b>154 933</b>	<b>162 082</b>	<b>-3,7%</b>
<b>Résultat</b>		<b>-196 916</b>	<b>-217 216</b>	<b>-309 430</b>	<b>-332 445</b>	<b>-393 248</b>	<b>18,9%</b>

Source : Comptes Administratifs 2015 à 2019.

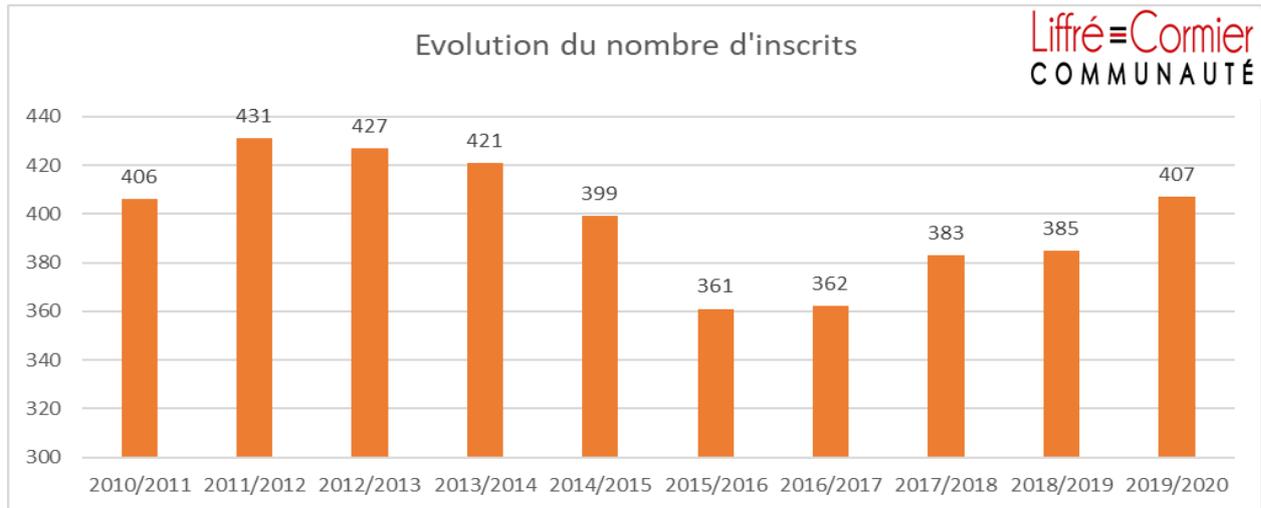
##### 4.2.1.1 Les produits de l'école de musique

Les produits enregistrent une baisse de 3,7 % par an en moyenne entre 2015 et 2019 malgré une augmentation entre les exercices 2018 et 2019. Près de 80 % des produits sont constitués par les inscriptions des élèves de l'école de musique en 2019.

Jusqu'en 2016, des mises à disposition d'enseignants de l'école de musique auprès de différentes communes de la communauté de communes de Liffré étaient refacturées pour des montants de 12 000 € en 2015 et 8 000 € en 2016.

Les produits issus des inscriptions aux activités musicales ont connu une baisse pendant plusieurs années de suite avant de repartir à la hausse à partir de l'exercice 2019. Jusqu'en 2015-2016, l'école de musique a connu une érosion constante de ses effectifs, qui n'étaient plus que de 361 lors de cette saison. Depuis, ceux-ci ont augmenté de près de 50 inscrits sur les quatre dernières années.

<sup>24</sup> Mesurée par la sous-fonction 311 « Expression musicale, lyrique et chorégraphique » du compte administratif.

**Graphique n° 3 : Evolution du nombre d'inscrits de l'Orphéon**

Source : LCC.

L'augmentation du nombre d'élèves apparaît liée à la modification de l'offre tarifaire intervenue entre 2015 et aujourd'hui. La nouvelle grille tarifaire de l'Orphéon comporte sept catégories en fonction du quotient familial. Elle offre des tarifs plus attractifs, qui ont conduit à une augmentation du nombre d'élèves, notamment dans la tranche la plus élevée.

#### 4.2.1.2 Les charges des deux structures

Les charges ont augmenté en moyenne de 9,5 % par an entre 2015 et 2019, notamment en raison du changement de périmètre géographique de la collectivité et d'un changement de périmètre comptable, l'exercice 2019 comptant trois semestres. Les charges de personnel de l'Orphéon représentent 71 % du total des dépenses en 2019 et la subvention versée à l'association La Fabrik environ 20 %<sup>25</sup>.

Les charges de personnel sont passées de 364 000 € en 2015 à 398 000 € en 2019, soit 2,2 % d'augmentation en moyenne annuelle, ce qui est lié à une politique de titularisation de ses professeurs entre 2018 et 2019<sup>26</sup>. Alors que les agents non titulaires sont rémunérés sur 10 mois et ont une moindre progression de leurs rémunérations, les professeurs titulaires bénéficient quant à eux d'une progression de carrière.

Par ailleurs, LCC loue des locaux appartenant à la commune de Liffré, à l'usage de l'enseignement musical pour 2 000 € par trimestre. Alors que le transfert d'une compétence exige la mise à disposition à titre gratuit des locaux et équipements nécessaires à son exercice, celle-ci n'a pas été réalisée au motif que cette compétence est héritée de l'ancien Pays de Liffré qui n'était pas concerné par ces dispositions patrimoniales. Souhaitant clarifier et simplifier les maîtrises d'ouvrage, la ville de Liffré a consenti, en octobre 2018, à céder la partie des bâtiments de l'école de musique pour l'euro symbolique, la communauté de communes assumant directement le coût des travaux de réhabilitation et mises aux normes. Pourtant des loyers étaient toujours versés sur l'exercice 2019, la cession n'étant jamais intervenue.

<sup>25</sup> Cette subvention a augmenté de 7 000 €, afin de compenser la modification des tarifs, désormais également modulés en fonction des quotients familiaux.

<sup>26</sup> Quatre professeurs non titulaires de la fonction publique sont devenus stagiaires en vue de leur titularisation.

La chambre invite la collectivité à concrétiser la vente des locaux de l'école de musique, à défaut de les recevoir dans le cadre d'une mise à disposition tirée du droit commun. En effet, quelle que soit la compétence, l'investissement et le fonctionnement doivent être pris en charge par la même personne publique. Une séparation entre les deux ne serait pas conforme à l'article L. 1321-1 du CGCT qui précise que le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. Dans sa réponse, le président indique avoir mis fin à cette situation de location tandis qu'une concertation est en cours sur la question des parties communes.

#### 4.2.2 La dualité des structures d'enseignement musical

L'association La Fabrik dispense le même type d'enseignement musical que l'Orphéon, sur le territoire de Saint-Aubin-du-Cormier. Les trois-quarts des élèves de La Fabrik, qui intervient également sur le territoire de Fougères Communauté, sont issus du territoire de LCC.

Tableau n° 17 : Origine des élèves de La Fabrik

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES	Nombre enfants	Nombre adultes
Liffré-Cormier Communauté	208	85
Fougères Agglomération	54	15
Vitré Communauté	8	1
Val d'Ille-Aubigné	9	1
Coglais Communauté Marches de Bretagne	1	0
<b>Total général</b>	<b>280</b>	<b>102</b>

Source : assemblée générale du 13 novembre 2019 – La Fabrik.

L'association est historiquement présente depuis 1976 avec comme mission « la promotion de l'enseignement et la pratique de la musique auprès des habitants du territoire de LCC ». La présence de deux structures ayant une vocation identique sur le territoire de LCC est donc historique.

La dualité de l'exercice de cette compétence ne se traduit pas par des difficultés particulières mais pourrait à terme faire l'objet d'un schéma stratégique traitant par exemple de l'harmonisation éventuelle de cette politique notamment tarifaire et pédagogique.

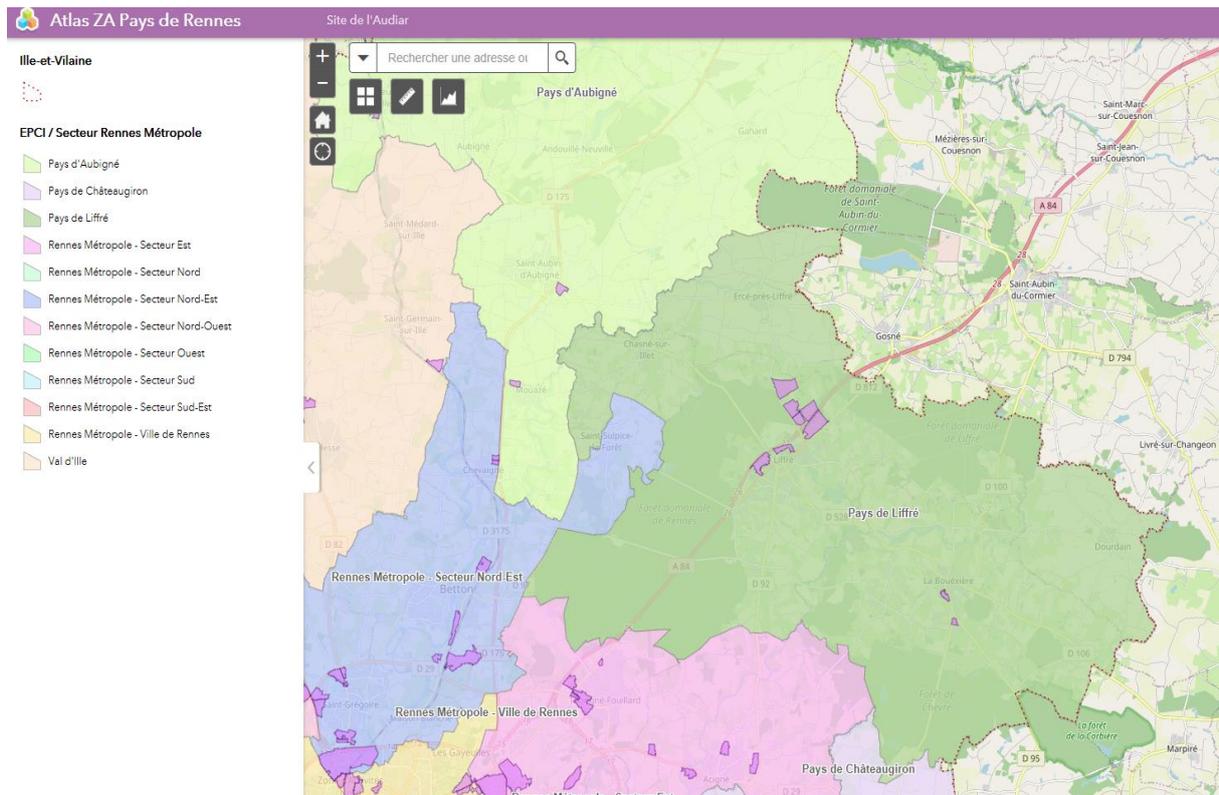
#### 4.3 Les opérations d'aménagement

Le territoire de LCC compte neuf zones d'activité pour un total de 125,4 hectares, 120 établissements et 2 147 emplois<sup>27</sup>. Trois sont notamment gérées par LCC sur les territoires des communes de Liffré et de Saint-Aubin-du-Cormier : les zones de Sévailles 1 et 2 et de la Mottais.

<sup>27</sup> Source :

<https://audiar.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=6957546a024b40c6ad6fbc95eaac28c5>

### Carte n° 1 : Atlas des zones d'activité



Source : Audiar.

#### 4.3.1 Le service gestionnaire des zones d'activité économique (ZAE)

La gestion des ZAE est intégrée dans le pôle « aménagement et développement du territoire durable » qui compte, outre une directrice, deux chargés de mission en charge de l'aménagement et la gestion des ZA communautaires et un chargé de mission « aménagement et urbanisme réglementaire » spécialisé pour les montages juridiques complexes. La gestion des voiries et réseaux est assurée par un ingénieur VRD de la Bouëxière pour 20 % de son temps de travail et celle des espaces verts par le directeur des services techniques de Saint-Aubin-du-Cormier pour 10 % de son temps de travail.

La commercialisation des zones est assurée par deux agents. Ainsi, la responsable du service « développement économique et emploi » est en charge du pilotage de la stratégie de développement économique et de l'emploi, ainsi que de l'accompagnement à la création et installation d'entreprises. Une chargée de mission « développement économique » est en charge de la communication, de la promotion, de l'animation de la stratégie de développement économique et de l'immobilier d'entreprise.

Les fiches de poste des agents de ce service sont en cours de réalisation. La chambre invite la collectivité à les compléter, ce que le président, dans sa réponse au rapport provisoire, s'engage à faire.

### 4.3.2 Une stratégie de développement économique sur le territoire de LCC à finaliser

La collectivité a arrêté une stratégie de développement économique (et emploi) en utilisant une méthodologie en mode projet avec le recours à un comité de pilotage et à un comité technique.

Un document intitulé *Enjeux et objectifs stratégiques* a été ainsi adopté par délibération du conseil communautaire du 17 décembre 2018 autour de sept enjeux identifiés<sup>28</sup>. Un second document, intitulé *Stratégie intercommunale de développement économique et emploi* a été également adopté en 2018. Ce dernier dresse un portrait socio-démographique du territoire, de l'emploi sur le territoire de LCC et du tissu économique.

Cette stratégie n'a toutefois pas pu aboutir en 2020 et n'a toujours pas fait l'objet d'un plan d'action. La chambre invite la collectivité à achever sa démarche stratégique en matière de développement économique en arrêtant un plan d'action. Dans sa réponse au rapport provisoire, le président indique que ce schéma sera complété avec l'actualisation du projet de territoire et la mise en œuvre du PCAET fin 2021 ou début 2022.

### 4.3.3 La situation financière des zones d'activité

LCC a investi plus de 7,4 M€ (dont 1,7 M€ de valorisation des terrains acquis auprès de la commune de Saint-Aubin-du-Cormier en 2018) sur les zones d'aménagement et cédé pour 1,4 M€ de terrains entre 2015 et 2019. Les stocks ont donc augmenté de 5,9 M€, intégrant la reprise de zones d'activité de Saint-Aubin-du-Cormier. La valorisation des stocks était également de 6 M€ au 31 décembre 2019. En parallèle, l'endettement des budgets a augmenté, passant de 0 à 4,2 M€ tandis que le budget principal de la collectivité apporte de la trésorerie à ses quatre budgets annexes à hauteur de 1,7 M€.

**Tableau n° 18 : Le financement des zones d'activité**

en €	2015	2016	2017	2018	2019
Encours de dettes du budget au 1er janvier	0	0	1 925 000	3 075 000	4 473 110
- Annuité en capital de la dette	0	75 000	100 000	233 980	237 240
+ Nouveaux emprunts	0	2 000 000	1 250 000	1 632 090	0
<b>= Encours de dette du budget au 31 décembre</b>	<b>0</b>	<b>1 925 000</b>	<b>3 075 000</b>	<b>4 473 110</b>	<b>4 235 870</b>
- Trésorerie propre	-363 165	-134 949	573 877	-857 695	-1 677 072
<b>= Encours de dettes du budget net de la trésorerie</b>	<b>363 165</b>	<b>2 059 949</b>	<b>2 501 123</b>	<b>5 330 805</b>	<b>5 912 942</b>

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion, budgets annexes agrégés.

<sup>28</sup> 1 – Anticiper les mutations et animer les acteurs du territoire ; 2 – accompagner le parcours résidentiel des entreprises ; 3 – favoriser l'emploi sur le territoire ; 4 – développer l'attractivité du territoire ; 5 – renforcer la vocation résidentielle et touristique du territoire ; 6 – l'agriculture ; 7 – promouvoir l'image du territoire auprès des cibles prioritaires.

La dette sur les deux budgets annexes Mottais et Sevailles s'éteint en moyenne en 8,7 années avec des annuités de près de 300 000 € jusqu'en 2033. Les ventes de terrains se sont accélérées sur la période, pour atteindre 522 000 € en 2019, soit un délai de vente moyen de 11 années en 2019. En revanche, le délai de rotation du stock du budget annexe relatif à la ZA de la Mottais située à Saint-Aubin du-Cormier et plus éloignée de la sortie d'autoroute, reste de 15 années, ce qui est insuffisant pour faire face aux engagements de la collectivité.

La ZAI de Sevailles dont le stock est de 3 M€ au 31 décembre 2019 pour 423 K€ de ventes, pour le même exercice, ne paraît pas présenter de risque particulier, grâce à un positionnement très favorable en sortie d'autoroute.

Les risques pour la collectivité apparaissent limités à la condition d'un maintien des ventes envisageables au regard de la dynamique territoriale observée, mais une attention particulière doit être portée sur la ZA de la Mottais.

**Tableau n° 19 : Encours de production des terrains aménagés et rotation des stocks**

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Encours de production et travaux stockés</i>	987 339	2 798 287	2 649 702	5 560 232	5 959 743
<i>Rotation</i>		<b>18,91</b>	<b>17,71</b>	<b>9,99</b>	<b>11,41</b>

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion.

### **La reprise de la ZA de la Mottais**

Le 21 février 2018, LCC a acquis pour l'euro symbolique la ZA de la Mottais à la suite de l'intégration de la commune de Saint-Aubin-du-Cormier. En contrepartie, LCC a repris 1,7 M€ de dettes et enregistré cette valeur de terrains.

La mise à disposition des biens par les collectivités ou établissements publics propriétaires au bénéfice de l'EPCI ou du syndicat mixte ouvert, sans transfert de propriété, ferait obstacle à l'exercice effectif des compétences ZAC et ZAE. En effet, les terrains aménagés ou les bâtiments édifiés dans le cadre d'une zone sont destinés à être cédés à des tiers. Il est donc nécessaire que l'EPCI ou le syndicat mixte en soit propriétaire. C'est pourquoi la loi prévoit la possibilité d'un transfert en pleine propriété des biens immobiliers concernés.

L'article L.5211-5 III du CGCT laisse la liberté aux structures intercommunales et à leurs membres de définir les conditions financières du transfert de propriété qui peut intervenir à titre gratuit ou à titre onéreux.

#### 4.3.4 La situation des ZAC de Sévailles et La Mottais

##### 4.3.4.1 Les ZAC de Sévailles

La ZAC de Sévailles 1 a été créée par délibération du conseil communautaire du 8 janvier 2016. Elle dispose d'une surface totale de 278 000 m<sup>2</sup>, dont de 106 474 m<sup>2</sup> d'espaces verts, espaces publics et zones humides (soit 38 % de la surface totale). La surface cessible pour l'activité économique est de 109 390 m<sup>2</sup> (moins 26 706 m<sup>2</sup> déjà à destination économique avant la réalisation de la ZAC), soit environ 82 000 m<sup>2</sup>. Le programme de constructions à réaliser dans cette ZAC comprend deux volets :

- Un quartier d'activités ;
- Un quartier d'habitat, commerces, services et bureaux à réaliser dans une deuxième phase.

Il restait en juin 2020 117 431 m<sup>2</sup> à vendre sur Sévailles 1, valorisés à 7,4 M€ par les services de LCC ce qui permet d'espérer un excédent de cette ZAC évalué à environ 1,2 M€.

##### 4.3.4.2 La ZAC de La Mottais

Le dossier de création de La Mottais 2 date de 2008, et le dossier de réalisation, de 2009, mais une investigation complémentaire menée en 2010 révèle la présence de 9,7 ha de zones humides sur son périmètre. Cette zone a fait l'objet de deux tranches successives :

- La Mottais 2, tranche 1 (136 280 m<sup>2</sup>, dont 94 600 m<sup>2</sup> cessibles). Fin 2018, il restait quelques lots à vendre, à mettre en œuvre les mesures compensatoires de gestion des eaux pluviales de la partie sud-ouest et de restauration des zones humides, ainsi que divers travaux ;
- La Mottais 2, tranche 2 (273 000 m<sup>2</sup> dont 190 760 m<sup>2</sup> cessibles). Cette tranche n'a pas été réalisée.

Compte tenu des contraintes liées notamment aux zones humides, aux questions posées par une éventuelle modification/extension de périmètre, de nombreux terrains non encore viabilisés, LCC a pris la décision de repartir sur un nouveau projet, sur la base de nouvelles études et l'élaboration d'un nouveau plan de financement.

Compte tenu de ces contraintes et des travaux restants à engager, la chambre évalue le déficit de la Mottais 2 à 1,65 M€.

## 5 LA GESTION INTERNE

### 5.1 La gestion des ressources humaines

LCC n'a pu produire que le seul bilan social de l'année 2019 pour la période 2015 à 2020. L'article 33 de la loi statutaire du 26 janvier 1984 prévoit que l'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au comité technique un rapport sur l'état de la collectivité. Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose la collectivité. Il permet de favoriser le dialogue social et constitue également un outil de pilotage.

La chambre invite la collectivité à produire un bilan social, au moins tous les deux ans. Dans sa réponse au rapport provisoire, le président indique que la mise en place d'un système d'information de gestion des ressources humaines et l'intégration de toutes les informations permettent désormais d'avoir des données fiables qui permettront de produire un bilan social.

Selon le débat d'orientation budgétaire 2020, le nombre d'agents de LCC (hors CIAS) était de 102 en 2019 dont 60 agents titulaires, 15 agents cadres de catégorie A, 53 de catégorie B et correspondaient à 65 agents rémunérés en équivalent temps plein. Entre 2017 et 2019, les effectifs en nombre d'agents ont augmenté de 17 %.

Les effectifs de la collectivité reflètent les compétences exercées et le souhait de ne pas mutualiser plus avant les services techniques. Ainsi, en comparaison des données provenant de la synthèse nationale des bilans sociaux 2015, les effectifs de LCC se caractérisent par une surreprésentation de la part de cadres A (attachés) trois fois supérieure à la moyenne nationale (16 % contre 6 %), des assistants d'enseignement artistique en proportion trois fois supérieurs en pourcentage des effectifs comparés à la moyenne nationale (19 % contre 6 %) et une sous-représentation de la filière technique (10 % à LCC contre près de 40 % au niveau national).

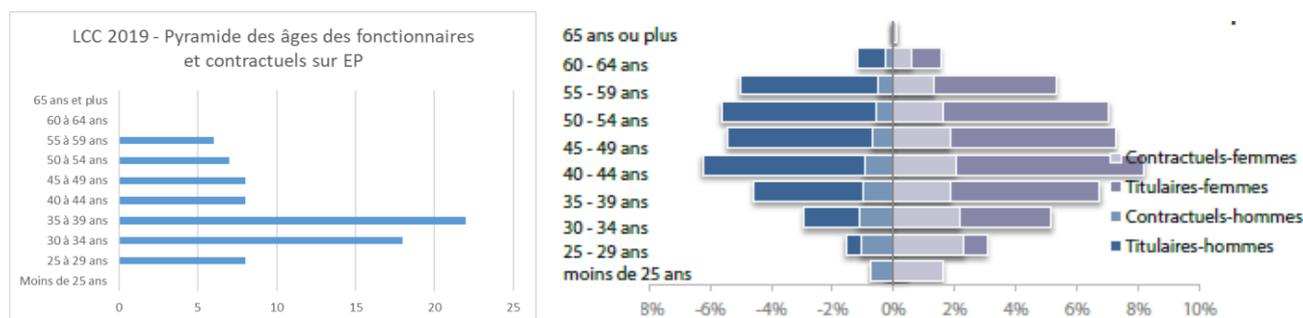
#### 5.1.1 Des effectifs jeunes

La moyenne d'âge des effectifs était de 39 ans en décembre 2019 pour une moyenne de la fonction publique territoriale de 44 ans en 2015. Le taux de rotation était en 2019 de 29 %<sup>29</sup> (pour une moyenne 2015 de la strate de 25,3 %). Les raisons des départs des agents sont liées à des mutations dans 44 % des cas alors que la moyenne nationale est de 27 %. La jeunesse des effectifs de LCC au regard de la moyenne nationale explique que les départs en retraite arrivent en dernière position alors qu'ils représentent la cause première des départs au niveau national.

---

<sup>29</sup> Méthode de calcul des CDG soit sans diviser par deux – 11,6 % de départs soit 8 sur 69 agents, 17,4 % d'arrivées, soit 12 sur 69).

**Tableau n° 20 : Pyramide des âges LCC / FPT (France) – Fonctionnaires et contractuels sur EP**



Source : bilan social LCC 2019 – Bilan social national 2015.

Les effectifs de LCC se caractérisent par leur jeunesse, leurs qualifications ainsi que par leur mobilité, ce qui constitue un enjeu pour la collectivité qui doit conserver une capacité d’attractivité et organiser la transmission des compétences et des méthodes. Dans sa réponse, le président indique qu’un guide des procédures internes sera rédigé en 2021.

### 5.1.2 L’adéquation des profils et des fiches de postes

L’examen des dossiers des principaux cadres a permis de constater la bonne adéquation des profils aux postes occupés. La collectivité s’est dotée d’un certain nombre de fiches de postes mais ces dernières sont hétérogènes, de contenu et de format variables. En revanche, le déploiement de ces fiches de poste n’est pas abouti, tous les agents n’en disposant pas. La collectivité a mené un travail d’harmonisation de ces fiches en juin 2020 avec l’adoption d’un nouveau modèle qui présente le poste de manière exhaustive.

La chambre invite la collectivité à poursuivre ce travail d’harmonisation et à rédiger, pour chaque agent, une fiche de poste.

### 5.1.3 Formation et absentéisme

#### 5.1.3.1 Formation

Liffré-Cormier Communauté ne dispose pas de plan de formation annuel ou pluriannuel formalisé même si, avec 2,38 jours de formation par agent en 2019, le personnel de la collectivité suit plus de formations que la moyenne nationale qui est de 1,8 jour par agent.

La chambre invite la collectivité, qui s’y engage dans sa réponse au rapport provisoire, pour les prochaines campagne d’évaluation en 2022, à se doter d’un plan de formation prévu par l’article 7 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

### 5.1.3.2 Absentéisme

Le nombre moyen de jours d'absence par agent titulaire est de 8,7 alors que la moyenne nationale est de 23,6. Ce chiffre reflète en partie une population jeune et une sous-représentation de la filière technique où se trouvent les plus forts taux d'absentéisme.

### 5.1.4 Le versement du complément indemnitaire versé annuellement (CIA)

Dans un but de simplification et d'harmonisation du paysage indemnitaire, le décret n°2014-513 du 20 mai 2014 a instauré un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Cette prime comporte ainsi deux volets :

- L'indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise (IFSE) qui valorise la nature des fonctions des agents et leur expérience professionnelle ;
- Le complément indemnitaire annuel (CIA), pour récompenser l'engagement professionnel et la manière de servir.

Alors que la délibération créant le RIFSEEP prévoyait le versement du CIA, le président ne l'a pas mis en œuvre, se privant ainsi non seulement d'un outil de gestion conforme aux orientations de l'assemblée délibérante mais aussi d'un levier pour attirer des cadres. Dans sa réponse au rapport provisoire, le président indique que ces dispositions seront mises en œuvre à la fin de l'année 2021.

### 5.1.5 Les renouvellements de contrat d'agents non titulaires

La chargée de mission urbanisme et aménagement et la conseillère juridique sont des agents non titulaires dont les recrutements sont renouvelés après une déclaration de vacance de poste précédant de peu leur renouvellement. S'agissant de la conseillère juridique, la publicité est parue le 7 février 2020 pour un poste à pourvoir le 8 février, date de renouvellement du contrat de l'agent. Pour l'urbaniste, dont la motivation était la mutation vers une autre collectivité, la saisie de l'annonce est datée du 4 juin 2020 pour un poste à pourvoir le 26 juin 2020.

Le recours aux agents non titulaires est strictement encadré par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. En effet, l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précise que les emplois permanents des collectivités territoriales doivent être occupés par des fonctionnaires. Toutefois, les collectivités peuvent recruter des agents non titulaires afin de pourvoir à des besoins occasionnels ou encore lorsqu'un emploi permanent est vacant et qu'aucun fonctionnaire n'a pu être recruté dans les conditions prévues par la loi statutaire. L'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 précise que « *lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance* ».

Même si la loi ne prévoit pas de délai minimum à respecter entre la publicité de la vacance du poste et la décision de recrutement, le juge administratif considère néanmoins qu'un délai raisonnable doit être respecté afin que les intéressés puissent faire acte de candidature. Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 16 juin 1997-CCAS de la ville du Mans, a estimé que ce délai ne peut être inférieur à 30 jours. La jurisprudence estime le délai raisonnable à deux mois (CAA de Douai, 02DA00202, commune de Valenciennes, 2 novembre 2004).

En choisissant des délais insuffisants pour permettre le recrutement d'agents titulaires, la communauté de communes a entaché d'irrégularité le renouvellement de ses agents non titulaires.

## **5.2 La commande publique**

Les marchés et la commande publique sont suivis au sein du pôle « ressources et moyens », notamment par la responsable des affaires générales et juridiques.

### **5.2.1 Un outil synthétique de suivi des marchés incomplet**

La collectivité ne s'est pas dotée d'outils informatiques spécialisés pour la gestion des marchés publics. Ceux-ci sont suivis sous tableur mais les informations renseignées sont souvent incomplètes. Ainsi, les montants des marchés ne sont pas systématiquement remplis, tout comme les budgets d'imputation ou les dates de notification. Les avenants ne figurent pas non plus dans ce tableau, ce qui ne permet pas d'en faire un outil de suivi des marchés. Cette situation s'explique par le fait que ce sont les services qui remplissent ce tableau, de manière non standardisée.

Dans un contexte de mutualisation croissante des marchés publics, la chambre invite la collectivité à se doter d'outils informatiques adaptés en matière de gestion des marchés publics ainsi que d'un document synthétique, homogène et complet, de suivi des marchés tant pour leur passation que pour leur exécution.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le président indique mener une réflexion sur une évolution du service de la commande publique à travers l'acquisition possible d'un logiciel de gestion des marchés et une mutualisation du service au profit de tout ou partie des communes. Cette démarche serait accompagnée par la rédaction d'un guide interne de la commande publique qui sera présenté à l'assemblée délibérante avant l'été 2021.

### **5.2.2 Analyse d'un échantillon de marchés**

La collectivité, au regard de sa taille, ne passe que peu de marchés formalisés et les marchés de travaux payés sur la période avaient été passés principalement par la COM11. Sept marchés de prestations intellectuelles, de travaux et de fournitures attribués pour près de 1 M€, sélectionnés à partir des principaux fournisseurs ayant réalisé plus de 25 000 € HT de commandes, ont fait l'objet d'un examen.

Trois d'entre eux appellent des remarques en matière de passation, d'exécution des marchés avec des avenants irréguliers, et de conservation des documents<sup>30</sup>.

Par exemple, des matériels informatiques ont été acquis pour plus de 43 000 € sans qu'aucune pièce concernant ce marché ait pu être produite sinon deux devis alors que trois sont exigés par le guide de la commande publique de la collectivité.

La chambre invite LCC à respecter ses procédures en matière de productions des pièces justificatives à l'appui des bons de commande et à compléter son dispositif de contrôle interne en soumettant la possibilité d'engager une dépense à la fourniture des documents prévus par le guide de la commande publique.

Par ailleurs, le marché de maîtrise d'œuvre pour la réhabilitation et l'extension du centre multi-activités appelle plusieurs remarques.

Ce marché concerne la réhabilitation avec des travaux de rénovation des parties communes (enveloppe/électricité/ chauffage/ parties communes) dans un objectif de rénovation énergétique, d'accessibilité et de fonctionnalité, des travaux de rénovation et d'extension de la piscine avec création d'un bassin nordique et des travaux de rénovation et d'extension de l'école de musique.

L'avis d'appel public à la concurrence paru aux BOAMP/JOUE le 31 octobre 2018 prévoyait un dépôt des offres pour le 29 novembre 2018. Quatre entreprises ont candidaté. Les critères d'analyse des offres attribuaient au critère prix 40 % de la note finale, les 60 % restant concernaient la note technique pour 50 % et les délais pour 10 %.

Après une phase de négociation, le marché a été attribué pour 1 094 705,11€ HT pour un montant total de travaux estimé à 8 033 000€ HT, soit un taux de rémunération de 13,63%.

Le rapport d'analyse des offres comporte plusieurs erreurs matérielles sans conséquence comme une erreur d'addition sur la note du titulaire du marché. De même, les détails concernant l'appréciation du critère « délai » ont été omis pour une entreprise.

Par ailleurs, le critère « prix » noté sur 40 points comporte deux sous-critères :

- Un critère portant sur le montant HT présenté dans l'acte d'engagement pour la prestation (20 points) ;
- Un second critère portant sur la cohérence du prix qui sera analysée en fonction « du nombre d'heures et de la qualification des membres de l'équipe affectés à chacune des missions (20 points) ».

Le libellé de ce deuxième sous-critère s'apparente à un critère technique voire un contrôle de cohérence. Ainsi, à titre d'exemple, la détermination de ce second critère repose sur une douzaine de prestations pour lesquelles le volume horaire et le montant HT sont donnés, et pour lesquelles une appréciation de la cohérence entre ce volume horaire et le montant est portée par LCC. En raison de ce critère dont la qualification reste incertaine, la pondération du critère prix aurait pu être jugée insuffisante et entraîner un risque d'annulation.

---

<sup>30</sup> Le dossier du marché « mission étude et assistance élargissement-LOI NOTRE » attribué à un cabinet pour 50 400 € TTC contenait un règlement de consultation, un cahier des charges ainsi qu'un phasage de la mise en concurrence mais ne contenait pas certains éléments essentiels à leur analyse comme l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) rédigé en 2016. Dès lors, la passation du marché n'est pas auditable faute d'élément sur ces étapes centrales de la publicité.

L'exécution de ce marché, quant à elle, a fait apparaître qu'un avenant signé le 10 mars 2020 modifie significativement le montant initial de la rémunération du maître d'œuvre grâce à une modification substantielle des travaux, qui passent de 8 à 10,7 M€, et à un taux de rémunération qui passe de 13,63 à 14,21 %. La rémunération du maître d'œuvre passe ainsi de 1,1 M€ à 1,5 M€:

L'article R. 2194-8 du code de la commande publique issu du décret n°2018-1075 applicable dispose que « *le marché peut être modifié lorsque le montant de la modification est inférieur aux seuils européens qui figurent dans l'avis annexé au présent code et à 10 % du montant du marché initial pour les marchés de services et de fournitures* ».

L'avenant n° 1 de mars 2020 au marché de maîtrise d'œuvre, en autorisant une augmentation du prix initial du marché de 38,50 %, bouleverse significativement l'économie du marché. Il apparaît donc irrégulier et aurait dû amener la collectivité à l'annuler et à relancer une nouvelle procédure.

Chambre régionale  
des comptes

Bretagne



Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne  
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>