



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## COMMUNAUTE DE COMMUNES DU HAUT LIMOUSIN EN MARCHE (Département de la Haute-Vienne)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 12 mai 2022

## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	4
RECOMMANDATIONS .....	6
ÉLÉMENTS DE PROCEDURE .....	7
1 PRESENTATION .....	7
1.1 La communauté de communes.....	7
1.2 Le territoire .....	9
2 LA GOUVERNANCE .....	11
2.1 Le conseil communautaire .....	11
2.2 Le pacte de gouvernance.....	11
2.3 Les instances de concertation.....	12
2.3.1 Le comité unique de concertation.....	12
2.3.2 Le conseil de développement.....	13
2.3.3 La conférence des maires.....	13
2.3.4 Les commissions.....	14
2.4 Les délégations consenties par l'exécutif .....	14
2.4.1 Les délégations de fonction et de signature consenties aux vice-présidents et conseillers délégués .....	14
2.4.2 Les délégations de signature consenties aux directeurs et responsables de service.....	15
2.5 Les indemnités des élus .....	16
2.6 La prévention des conflits d'intérêts.....	16
3 LES COMPÉTENCES EXERCEES .....	18
3.1 Les domaines de compétences .....	18
3.2 La définition de l'intérêt communautaire .....	20
3.3 Le financement des compétences.....	21
3.4 Le transfert des activités du Pays du Haut-Limousin .....	25
4 LA GESTION DES DÉCHETS .....	25
4.1 L'organisation du service public de la gestion des déchets ménagers et assimilés .....	25
4.1.1 Le cadre juridique applicable.....	25
4.1.2 L'organisation territoriale.....	26
4.1.3 Une rationalisation qui se heurte à une absence de consensus .....	27
4.1.4 Un règlement du service historique et une information des usagers insuffisante .....	28
4.2 L'exercice de la compétence.....	29
4.2.1 La prévention et la communication .....	29
4.2.2 La collecte.....	30
4.2.3 La performance du service.....	32
4.3 Le coût et le financement du service.....	35
4.3.1 L'information financière.....	35
4.3.2 Le financement .....	37

5	LA GESTION DES INVESTISSEMENTS .....	39
5.1	La stratégie d'investissement .....	39
5.2	L'évolution des investissements et leur financement .....	40
5.2.1	Le budget principal .....	40
5.2.2	Les budgets annexes .....	41
6	L'INFORMATION FINANCIÈRE.....	41
6.1	Les documents budgétaires .....	41
6.1.1	Les annexes aux budgets primitifs et aux comptes administratifs du budget principal .....	42
6.1.2	Les annexes aux budgets primitifs et aux comptes administratifs des budgets annexes (BA) .....	42
6.1.3	Les annexes relatives à la dette.....	42
6.2	Les prévisions budgétaires .....	43
6.2.1	En investissement .....	44
6.2.2	En fonctionnement.....	49
7	LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	53
7.1	L'architecture budgétaire .....	53
7.1.1	Concernant la compétence « développement économique » .....	54
7.1.2	Concernant la compétence « tourisme » .....	55
7.1.3	Concernant les autres compétences .....	56
7.2	Les outils de pilotage et de contrôle .....	57
7.2.1	La comptabilité analytique .....	57
7.2.2	Le règlement budgétaire et financier .....	58
7.2.3	Le contrôle interne et le processus de la dépense .....	58
7.3	La fiabilité des résultats .....	60
7.3.1	Le rattachement des produits et des charges.....	60
7.3.2	Les flux entre le budget principal et les budgets annexes.....	61
7.4	La fiabilité du bilan.....	62
7.4.1	Le suivi des immobilisations .....	62
7.4.2	Les provisions.....	63
7.4.3	Les régies.....	64
7.5	Appréciation générale sur la fiabilité des comptes .....	65
8	LA SITUATION FINANCIÈRE.....	66
8.1	Le budget principal .....	67
8.1.1	L'épargne disponible .....	67
8.1.2	Le financement des investissements .....	74
8.1.3	L'équilibre bilanciel.....	77
8.2	Le budget annexe « ordures ménagères REOM » .....	78
8.2.1	Le résultat d'exploitation.....	78
8.2.2	Les investissements .....	81
8.2.3	L'analyse bilancielle.....	82
8.3	Le budget annexe « Les Pouyades » .....	85
8.3.1	L'exploitation .....	85

8.3.2	La section d'investissement.....	87
8.3.3	L'analyse bilancielle.....	88
8.4	Le budget annexe « enfance-jeunesse ».....	88
8.4.1	La section de fonctionnement.....	88
8.4.2	L'équilibre bilanciel.....	90
8.5	Le budget annexe « scolaire ».....	91
8.5.1	L'épargne disponible.....	92
8.5.2	Le financement des investissements.....	93
8.5.3	L'analyse bilancielle.....	94
8.6	Situation consolidée.....	94
8.6.1	L'épargne disponible.....	95
8.6.2	L'endettement consolidé.....	96
8.6.3	L'analyse bilancielle consolidée.....	97
ANNEXES	.....	99

## SYNTHÈSE

La communauté de communes Haut-Limousin en marche (CCHLeM) est issue de la fusion de trois communautés de communes au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Elle couvre 23 % du territoire de la Haute-Vienne, rassemble 21 % des communes et 6 % de la population du département (22 713 habitants). Elle recouvre ainsi un territoire particulièrement étendu, essentiellement rural, économiquement fragile et présentant plusieurs centralités.

Chacune des communautés de communes fusionnées avait opéré des choix stratégiques différents mettant l'accent pour l'une sur l'économie, pour l'autre sur l'enfance et la jeunesse, pour la dernière sur les services à la population ou le tourisme, rendant la construction de la nouvelle entité difficile et coûteuse. La CCLHeM s'est en outre constituée dans un contexte d'évolution rapide et complexe des compétences obligatoires, facultatives et optionnelles, difficile à maîtriser.

La chambre régionale des comptes observe en 2021 des compétences toujours non stabilisées, tant dans leur périmètre, que dans leur financement ou leur mode d'exercice, tandis que l'harmonisation des dispositifs et l'intégration territoriale sont loin d'être achevées.

Cinq ans après la fusion, il n'existe pas de projet de territoire.

La gouvernance de la communauté de communes pourrait être renforcée par l'instauration d'un conseil de développement et d'une commission consultative des services publics locaux, mais surtout par une meilleure information financière des conseillers communautaires. Une absence assez générale de référentiel, en matière de contrôle interne et de services publics délégués ne facilite pas le pilotage des politiques publiques.

La gestion des déchets relève de modes de financement différents, jusqu'au 31 décembre 2021, pour des prestations variant selon les zones de collectes. La partie du service des ordures ménagères gérée en service à caractère industriel et commercial et financée par la redevance a alimenté le budget principal, par un virement de 1 M€, pour pallier ses difficultés financières. Cette opération a privé le budget annexe des ordures ménagères des ressources utiles pour mettre en place une incitation à la réduction des déchets produits.

La communauté de communes n'a pas établi le rapport sur le prix et la qualité du service des ordures ménagères pour lequel elle ne dispose pas d'une vue d'ensemble. Les quelques indicateurs disponibles permettent de considérer que le service n'est pas efficient. Dans ce contexte, le basculement de l'ensemble du territoire à la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) au 1<sup>er</sup> janvier 2022 emportera des conséquences financières, organisationnelles, et fonctionnelles non mesurées, en l'absence de toute étude d'impact et de simulation préalable des effets qui en résulteront pour les usagers.

D'une façon générale, les prévisions budgétaires sont souvent très éloignées de l'exécution. Si ces écarts entre prévisions et réalisations expriment d'abord une réelle difficulté à programmer les investissements, certaines prévisions budgétaires ont été manifestement insincères. La lecture des comptes, l'appréciation de la situation financière et le suivi budgétaire devraient être améliorés, notamment par la réduction significative du nombre des budgets annexes et le rétablissement d'un équilibre pérenne pour le budget principal par la renégociation des attributions de compensation.

Par ailleurs, s'agissant des budgets annexes relatifs aux sites des Pouyades et du lac de Mondon relevant vraisemblablement d'une activité à caractère commercial, la communauté de communes est appelée à étudier les conditions de leur équilibre économique. Dans le cadre du rééquilibrage nécessaire du hameau des gîtes des Pouyades et eu égard à l'inexistence de l'autofinancement, l'hypothèse d'une cession des actifs et d'une clôture du budget annexe est à étudier.

La situation financière générale est préoccupante. La capacité d'autofinancement du budget principal diminue chaque année jusqu'à être déficitaire en 2020. Les budgets annexes à caractère administratif pèsent lourdement sur le budget principal, tant du fait de la subvention d'équilibre que celui-ci leur verse, que de la trésorerie mobilisée. La présentation consolidée montre une réduction de 1 M€ de la capacité d'autofinancement brute sur la période 2017-2020. Il en résulte une situation particulièrement tendue de la trésorerie. La faiblesse de l'épargne de gestion obère la capacité de la communauté de communes à investir et la contraint à emprunter. Or, l'endettement devient disproportionné au regard de sa capacité financière, la capacité de désendettement s'établissant en 2020 à 10 ans et se rapprochant du seuil d'alerte (12 ans).

Les mesures d'économie prises par la communauté de communes ne peuvent suffire à redresser la situation. Une réévaluation des charges liées aux compétences transférées et une évolution des attributions de compensation seront nécessaires.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1** : attendre que les délégations soient exécutoires avant de les mettre en application. (*non mise en œuvre*)

**Recommandation n° 2** : établir l'état annuel des indemnités perçues par les élus en application de l'article L. 5211-12-1 du CGCT. (*non mise en œuvre*)

**Recommandation n° 3** : fixer le cadre général de la prévention des conflits d'intérêts au sein de l'établissement. (*non mise en œuvre*)

**Recommandation n° 4** : relancer l'évaluation des charges et ressources pour stabiliser et pérenniser les attributions de compensation. (*non mise en œuvre*)

**Recommandation n° 5** : mettre en place une comptabilité analytique et établir chaque année les états et rapports règlementaires relatifs à l'exécution du service de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés. (*en cours de mise en œuvre*)

**Recommandation n° 6** : produire annuellement le rapport sur le prix et la qualité du service soumis au conseil communautaire et publié conformément aux dispositions de l'article L. 2224-17-1 du CGCT. (*en cours de mise en œuvre*)

**Recommandation n° 7** : rétablir, en lien avec le comptable public, la concordance entre les états de la dette annexés aux comptes administratifs et les soldes de sortie des subdivisions du compte 16 des comptes de gestion. (*non mise en œuvre*)

**Recommandation n° 8** : établir des prévisions budgétaires sincères. (*non mise en œuvre*)

**Recommandation n° 9** : assurer la gestion des budgets annexes « Hôtel Snack Mondon » et « Les Pouyades » conformément aux règles budgétaires et comptables applicables aux services publics industriels et commerciaux dans le cadre de la nomenclature M4. (*non mise en œuvre*)

**Recommandation n° 10** : mettre en place une procédure d'engagement et de rattachement des charges et produits à l'exercice. (*non mise en œuvre*)

**Recommandation n° 11** : établir les inventaires et se rapprocher du comptable pour mettre à jour et en concordance les états de l'actif et les inventaires établis, conformément à l'instruction comptable. (*non mise en œuvre*)

**Recommandation n° 12** : constituer des provisions pour dépréciation des créances. (*non mise en œuvre*)

**Recommandation n° 13** : réaliser le contrôle des régies conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du CGCT. (*non mise en œuvre*)

**Recommandation n° 14** : régulariser la charge indue, en capital et intérêts, reposant sur la communauté de communes au titre de la compétence scolaire, ou la traiter par la révision des attributions de compensation. (*non mise en œuvre*)

## ÉLÉMENTS DE PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a inscrit à son programme de l'année 2021 le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Haut Limousin en Marche (CCHLeM) à compter de l'exercice 2017.

Conformément aux articles L. 211-3, L. 211-4 et R. 243-1 du code des juridictions financières, l'ordonnateur en exercice, M. Jean-François Perrin, a été informé de l'ouverture du contrôle par lettre du 19 février 2021 réceptionnée le 22 février 2021, et l'ancienne ordonnatrice, Mme Corine Hourcade-Hatte, en a également été informée par lettre du 4 mars 2021 réceptionnée le même jour.

L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du CJF, a été réalisé sur place le 14 octobre 2021 respectivement avec M. Jean-François Perrin et Mme Corine Hourcade-Hatte.

Lors de son délibéré du 25 novembre 2021, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires. Elles ont été adressées, par voie dématérialisée le 23 décembre 2021 à l'ordonnateur actuel qui en a accusé réception le 28 décembre 2021. Il a répondu par un courrier du 18 février 2022, enregistré au greffe de la chambre régionale des comptes le jour même.

Des extraits ont été adressés aux personnes concernées.

## 1 PRESENTATION

### 1.1 La communauté de communes

Créée au 1<sup>er</sup> janvier 2017 par arrêté du 16 décembre 2016 du préfet de la Haute-Vienne, la communauté de communes Haut-Limousin en Marche (CCHLeM), groupement à fiscalité propre, est issue de la fusion de trois communautés de communes : « Brame-Benaize »<sup>1</sup> (CCBB), « Basse-Marche »<sup>2</sup> (CCBM) et « Haut-Limousin »<sup>3</sup> (CCHL).

Elle a également repris l'activité du syndicat mixte intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères (SMICTOM) Centre Basse-Marche auquel ces dernières adhéraient.

---

<sup>1</sup> La communauté de communes Brame-Benaize a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2005 par la fusion des communautés de communes du Pays de la Benaize, constituée au 1<sup>er</sup> janvier 1997, et du Pays magnachon, constituée au 1<sup>er</sup> janvier 1998.

<sup>2</sup> La communauté de communes de la Basse-Marche a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 1997.

<sup>3</sup> La communauté de communes du Haut-Limousin, initialement dénommée communauté de communes du Pays de Bellac, a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 1997.



- le syndicat interdépartemental mixte pour l'équipement rural (SIMER) ;
- le syndicat mixte d'aménagement du bassin de la Gartempe et de ses affluents (SMAGBA) ;
- le syndicat mixte départemental pour l'élimination des déchets ménagers et assimilés (SYDED 87) ;
- le syndicat Énergies Haute-Vienne (SEHV).

L'organisation de l'EPCI ne peut que rendre plus complexe l'exercice de ses compétences et rigidifier les risques hors bilan.

## 1.2 Le territoire

Située dans le département de la Haute-Vienne, la communauté de communes est limitrophe des départements de la Vienne, de la Creuse, de la Charente et de l'Indre.

Son territoire, essentiellement rural, représente 23 % de la superficie du département de la Haute-Vienne. Son siège à Bellac se situe à 45 minutes de Limoges et une heure de Poitiers ou Châteauroux. L'autoroute A20 longe la partie Est de son territoire. Il existe en outre une ligne ferroviaire, le TER Limoges-Poitiers desservant les gares de Bellac et du Dorat.

Le territoire de la CCHLeM s'organise autour de quatre pôles : Bellac, Le Dorat, Magnac-Laval et Saint-Sulpice-Les-Feuilles. Les habitants des communes membres se répartissent entre trois bassins de vie<sup>5</sup> (Bellac, Le Dorat et la Souterraine), ainsi que deux zones d'emploi<sup>6</sup> (Saint-Junien et Guéret).

**Tableau n° 1 : répartition des communes par bassins de vie et zones d'emploi**

Bassin de vie	Nombre de communes	Zone d'emploi	Nombre de communes
Bellac	16	Saint-Junien	16
Le Dorat	15		14
La Souterraine	9	Guéret	1
			9

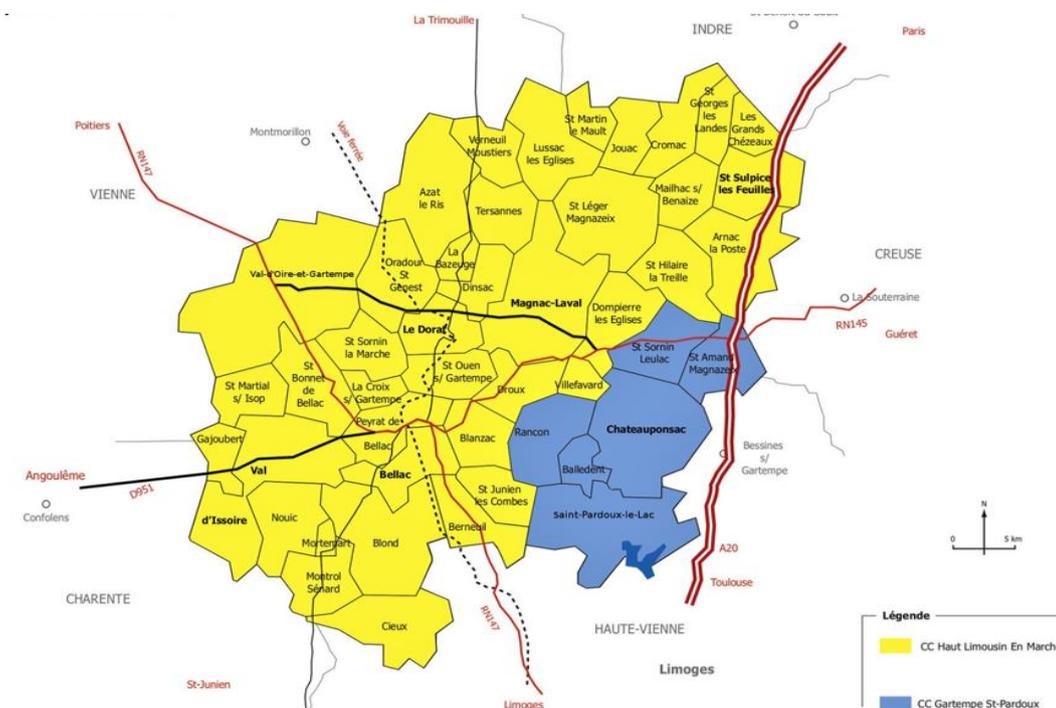
Source : CRC d'après l'Insee

<sup>5</sup> Selon la définition retenue par l'Insee, un bassin de vie, élément de structuration du territoire, « est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Les services et équipements de la vie courante servant à définir les bassins de vie sont classés en 6 grands domaines : services aux particuliers, commerce, enseignement, santé, sports, loisirs et culture, transport ».

<sup>6</sup> Selon la définition retenue par l'Insee, « une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent. Le découpage en zones d'emploi constitue une partition du territoire adaptée aux études locales sur le marché du travail. Il sert de référence pour la diffusion des taux de chômage localisés et des estimations d'emplois ».

Enfin, le territoire de la communauté des communes est entièrement compris dans celui du pays du Haut-Limousin<sup>7</sup>.

**Carte n° 2 : territoire du Pays du Haut-Limousin et localisation de la CCHLeM**



Source : Pays du Haut-Limousin, 2013

La population de la CCHLeM continue de décroître (cf. annexe 1), malgré une pause au cours de la période 2000 à 2010 en raison de l’installation de nombreux britanniques. Sur la période 2017-2021, sa population légale<sup>8</sup> recule de 4,9 %, passant de 23 980 à 22 793 habitants du fait d’un solde naturel négatif non compensé par le solde migratoire. Elle est la troisième intercommunalité la plus peuplée de Haute-Vienne, hors Limoges-Métropole. À titre de comparaison, la population moyenne des communautés de communes en 2021 s’élève à 22 150 habitants.

La situation socio-économique présente des facteurs de fragilité tenant notamment à une activité économique peu diversifiée, à une zone d’emploi vulnérable caractérisée par la

<sup>7</sup> Le Pays du Haut-Limousin, constituée en 2004 sous la forme associative regroupe 46 communes réparties entre la communauté de la CCHLeM et de la communauté de communes de Gartempe-Saint-Pardoux.

<sup>8</sup> Source Insee, population légale municipale. « Le concept de population municipale est défini par le décret n° 2003-485 publié au Journal officiel du 8 juin 2003, relatif au recensement de la population. C’est le concept de population utilisé à partir du recensement 2006. / La population municipale comprend les personnes ayant leur résidence habituelle (au sens du décret) sur le territoire de la commune, dans un logement ou une communauté, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de la commune, les personnes sans-abri recensées sur le territoire de la commune et les personnes résidant habituellement dans une habitation mobile recensée sur le territoire de la commune. ... Le concept de population municipale correspond désormais à la notion de population utilisée usuellement en statistique. En effet, elle ne comporte pas de doubles comptes ».

prédominance du secteur tertiaire, à une population âgée et vieillissante, à un habitat ancien et évoluant peu, à une population active peu qualifiée et disposant de revenus peu élevés.

Dans ce contexte, la région Nouvelle-Aquitaine a conclu un contrat de dynamisation et de cohésion territoriale avec la CCHLeM, la communauté de communes Gartempe-Saint-Pardoux et l'association Pays du Haut Limousin composant le territoire de projet Haut Limousin, pour la période 2018-2021.

Ce type de contrat s'adresse aux territoires en situation de vulnérabilité et, selon les termes du contrat, le territoire de la CCHLeM présente une situation caractérisée par un territoire « rural peu dense » et « très affecté par la crise », en « *déprise démographique très prononcée et de long cours* ».

## 2 LA GOUVERNANCE

### 2.1 Le conseil communautaire

À défaut de l'adoption de l'accord local prévu au 2° du I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, les règles régissant la composition du conseil communautaire sont fixées par les dispositions des II à V du même article.

De janvier 2017 à juillet 2020, le conseil communautaire de la CCHLeM comprenait 63 membres. Depuis juillet 2020 et après une fusion de communes, le conseil communautaire, comprend 62 membres, conformément à l'arrêté du 11 octobre 2019 du préfet de la Haute-Vienne.

Le conseil communautaire installé en janvier 2017 puis le conseil communautaire installé en juillet 2020 ont adopté leur règlement intérieur dans le délai légal.

Outre le président, le bureau élu en 2017 comprenait 15 vice-présidents, soit le maximum autorisé par l'article L. 5211-10 du CGCT et 4 conseillers délégués. En 2020, le bureau est composé de 15 vice-présidents et de 3 conseillers délégués.

### 2.2 Le pacte de gouvernance

En application de l'article L. 5211-11-2 du CGCT, « *Après chaque renouvellement général des conseils municipaux ou une opération prévue aux articles L. 5211-5-1 A ou L. 5211-41-3, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant :*

*1° Un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public ;*

*(...) Si l'organe délibérant décide de l'élaboration du pacte de gouvernance mentionné au 1° du présent I, il l'adopte dans un délai de neuf mois à compter du renouvellement général ou de l'opération mentionnée au premier alinéa du présent I, après avis des conseils municipaux des communes membres, rendu dans un délai de deux mois après la transmission du projet de pacte ».*

Un pacte de gouvernance pour la période 2020-2026 a été adopté par le conseil communautaire du 28 juin 2021 mais il n'a été transmis pour avis aux communes membres qu'après la délibération.

S'agissant du contenu du pacte, le projet de mandature est libellé de la manière suivante : « *Le Projet de mandature doit permettre d'afficher plus clairement les lignes qui sous-tendent les actions de la Communauté de Communes, de réfléchir aux enjeux à venir du territoire afin de définir une stratégie d'intervention à moyen terme et de clarifier la répartition des missions entre les communes et l'intercommunalité* ». Le projet de mandature exprime ainsi le fait que la communauté de communes est encore en construction.

## **2.3 Les instances de concertation**

### **2.3.1 Le comité unique de concertation**

Le pacte institue un « comité unique de concertation » (CUC). Il fixe la composition, le rôle et les règles de fonctionnement de cette instance de programmation des fonds européens, dont la création était nécessaire dans la perspective du transfert d'activités du Pays du Haut-Limousin, délégataire du FEADER<sup>9</sup>, vers la communauté de communes.

Dans le cadre du programme communautaire LEADER, le CUC assure la mise en œuvre de la stratégie de développement par sélection des projets, faisant ainsi office de comité de programmation. Conformément aux orientations fixées par la Commission Européenne, le CUC compte en son sein au moins 51% de membres issus de la société civile constituant le collège privé. Il comprend également le collège public, au sein duquel les établissements de coopération intercommunale concernés sont représentés.

Selon les termes figurant sur le site du Pays Haut-Limousin, « *à ces fonctions, le Pays Haut Limousin a souhaité y ajouter le suivi de la mise en œuvre du projet de territoire, en lien avec les groupes de travail, ainsi que le suivi de la politique d'accueil de populations et d'activités* ».

---

<sup>9</sup> Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) est l'un des fonds structurels et d'investissement européens de l'Union européenne.

### 2.3.2 Le conseil de développement

La CCHLeM n'a pas usé de la faculté, offerte par l'article L. 5211-10-1 du CGCT, de créer un conseil de développement. Elle pourrait y avoir intérêt notamment dans la perspective de l'élaboration d'un projet de territoire dont, à ce jour, elle n'est pas dotée, mais aussi, en raison des objectifs formulés dans le pacte de gouvernance tenant à « *relever le défi du développement du territoire en préservant les services de proximité, les identités et les spécificités territoriales* ».

L'ordonnateur évoque la redondance potentielle entre le conseil de développement et le CUC, redondance que le pays Haut-Limousin avait également souhaité limiter.

Le Pays Haut-Limousin avait, en effet, fait le choix statutaire d'un conseil de développement souple : « *L'association du pays peut organiser des groupes de « travail » permanents ou temporaires, en fonction du projet de territoire, des programmes et des questions à aborder. Ils rassemblent des élus communaux, des acteurs socioéconomiques (...) et des partenaires institutionnels. (...) Le conseil de développement est composé des membres du CUC et des membres des groupes de travail* ».

La chambre souligne que ces deux instances n'ont ni la même composition, puisque les élus ne participent pas au conseil de développement, ni le même objet. Dans la mesure où la CCHLeM est appelée à construire un projet de territoire et pas seulement à porter celui élaboré par le Pays du Haut-Limousin, un conseil de développement pourrait apporter une vision commune du territoire.

### 2.3.3 La conférence des maires

La CCHLeM a institué dès 2017 une conférence des maires, alors qu'il s'agissait d'une simple faculté. En 2020, cette instance consultative, rendue obligatoire par l'article L. 5211-11-3 du CGCT, est maintenue, le bureau ne comprenant pas l'ensemble des maires des communes membres.

La conférence des maires, présidée par le président de la communauté de communes, comprend les maires des communes membres ainsi que les membres du bureau communautaire non maires. Elle se réunit au moins trois fois par an sur les dossiers à enjeux. Entre 2017 et 2020, la conférence des maires a été réunie 11 fois.

Concernant la période en cours, son rôle, sa composition et ses modalités de fonctionnement sont définis par le règlement intérieur du conseil communautaire ainsi que par le pacte de gouvernance adopté le 28 juin 2021.

### 2.3.4 Les commissions

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-22 du CGCT, applicables aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-1 du même code, le conseil communautaire de la CCHLeM est doté, en 2017 comme en 2020<sup>10</sup>, outre la commission d'appel d'offres (CAO), de treize commissions thématiques, d'une commission intercommunale des impôts directs (CIID), d'une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) et d'une commission intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées (CIAPH).

En revanche, l'établissement public n'a pas usé de la faculté, offerte par les dispositions de l'article L. 1413-1 du CGCT, de créer une commission consultative des services publics locaux, obligatoire dans les établissements de coopération intercommunale de plus 50 000 habitants<sup>11</sup>.

La CCHLeM pourrait envisager une telle commission, notamment parce qu'elle gère en régie dotée de l'autonomie financière le service public majeur de la gestion des déchets ménagers et assimilés.

Dans sa réponse et en conclusion, la précédente ordonnatrice mentionne que « *en ce qui concerne la gouvernance, la période 2017-2020 n'a pas permis la mise en place de toutes les instances citées mais une gouvernance apaisée existait malgré, comme déjà indiqué, la fusion subie en janvier 2017* ».

## 2.4 Les délégations consenties par l'exécutif

### 2.4.1 Les délégations de fonction et de signature consenties aux vice-présidents et conseillers délégués

Par arrêtés du 19 janvier 2017, l'ancienne présidente de la CCHLeM a consenti à ses vice-présidents et conseillers délégués une délégation de fonction, emportant délégation de signature, à compter du 10 janvier 2017 et, par arrêtés des 24 février 2017, une délégation de signature en matière de marchés publics à compter du 28 février 2017. Ces arrêtés n'appellent pas d'observations.

Par arrêtés du 30 juillet 2020, l'actuel président a consenti à ses vice-présidents et conseillers délégués, à compter du 15 juillet 2020 ou 16 juillet 2020 selon le cas, une délégation de fonction, emportant délégation de signature ainsi qu'une délégation de signature sans délégation de fonction en matière de marchés publics.

---

<sup>10</sup> Délibérations du 6 février 2017, 13 mars 2017, 18 septembre 2017 et 16 octobre 2017.

<sup>11</sup> Afin d'associer davantage les citoyens à la gestion des services publics, la loi du 6 février 1992 a prévu la création d'une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux (eau potable, transports urbains, gestion des déchets...) exploités en régie dotées de l'autonomie financière ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée. Elle a pour vocation de permettre aux usagers des services publics et aux élus d'obtenir des informations sur le fonctionnement effectif des services publics, d'être consultés sur certaines mesures relatives à leur organisation et émettre toute proposition utile en vue des adaptations envisagées.

Ces arrêtés prévoient que les délégations prennent effet à une date antérieure à celle de leur édicition, conférant ainsi auxdites délégations un caractère rétroactif irrégulier.

La chambre régionale des comptes attire l'attention de l'ordonnateur sur l'insécurité juridique découlant de cette application rétroactive.

#### **2.4.2 Les délégations de signature consenties aux directeurs et responsables de service**

Pour la période courant de janvier 2017 à juillet 2020, par arrêtés des 16 avril 2018 et 29 août 2019, l'ancienne ordonnatrice a donné délégation de signature au directeur général des services, aux trois directeurs généraux adjoints (DGA), à trois responsables de service, à la direction du multi-accueil et au chargé de mission « tourisme » à l'effet de signer les bons de commandes et devis d'un montant inférieur à 1 000 € HT pour les directeurs et à 500 € HT pour les autres délégataires, ainsi que l'ensemble des documents relatifs à l'organisation du service.

Aux termes de l'article L. 5211-9 du CGCT, « *il [le président] peut également donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables de service (...)* ».

Par conséquent, la délégation donnée au chargé de mission « tourisme » est infondée. Si la qualité de responsable est appréciée *in concreto*, cette délégation présente un risque juridique.

En 2020, le président de la communauté de communes a donné, par arrêtés des 30 juillet et 1<sup>er</sup> octobre, délégation de signature pour signer les bons de commandes et devis d'un montant inférieur :

- à 1 000 € à quatre DGA ;
- à 500 € à six responsables de services et à deux co-responsables de services.

Les arrêtés du 30 juillet prévoient que les délégations de signature prennent effet le 16 juillet 2020, à une date antérieure à celle de leur édicition, conférant ainsi aux dites délégations un caractère rétroactif irrégulier. Au surplus, ces arrêtés n'ont été exécutoires que le 15 octobre 2020.

La chambre régionale des comptes recommande à l'ordonnateur de s'assurer que les actes engageant l'établissement vis-à-vis des tiers sont signés par des personnes régulièrement habilitées par une décision exécutoire.

**Recommandation n° 1 : attendre que les délégations soient exécutoires avant de les mettre en application.**

## 2.5 Les indemnités des élus

La CCHLeM a fixé le montant des indemnités servies à ses élus par délibérations des 9 janvier 2017 et 27 juillet 2020.

Aux termes de l'article L. 5211-12-1 du CGCT, créé par loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, dite « loi engagement et proximité » : « *Chaque année, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre établissent un état présentant l'ensemble des indemnités de toutes natures, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil, au titre de tout mandat ou de toutes fonctions exercés en leur sein et au sein de tout syndicat au sens des livres VII et VIII de la présente partie ou de toute société mentionnée au livre V de la première partie ou filiale d'une de ces sociétés. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers communautaires avant l'examen du budget de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* ».

L'ordonnateur a confirmé que l'état annuel des indemnités perçues par les élus, prévu par les dispositions précitées, n'était pas établi, alors que cette nouvelle obligation devait être mise en œuvre pour la première fois en 2021 avant l'examen du budget de la CCHLeM.

L'établissement de cet état et sa communication aux élus avant le vote du budget revêtent un intérêt certain en concourant à la transparence de l'action publique et à la prévention des conflits d'intérêts.

<b>Recommandation n° 2 : établir l'état annuel des indemnités perçues par les élus en application de l'article L. 5211-12-1 du CGCT.</b>
--

## 2.6 La prévention des conflits d'intérêts

Aux termes de l'article L. 2131-11 du CGCT, « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ».

Aux termes de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, « *I. - Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.*

*Lorsqu'ils estiment se trouver dans une telle situation :*

*(...) 2° Sous réserve des exceptions prévues au deuxième alinéa de l'article 432-12 du code pénal, les personnes titulaires de fonctions exécutives locales sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions ;*

*3° Les personnes chargées d'une mission de service public qui ont reçu délégation de signature s'abstiennent d'en user ;*

*4° Les personnes chargées d'une mission de service public placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique le saisissent ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre*

*initiative, confiée, le cas échéant, la préparation ou l'élaboration de la décision à une autre personne placée sous son autorité hiérarchique (...) ».* Ces dispositions ont été précisées par le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014, notamment dans ses articles 4 à 7.

Il résulte de l'instruction que les règlements intérieurs de la communauté de communes, en 2017, comme en 2020, ne comportent aucune précision sur les conflits d'intérêts pas plus que sur les mesures et dispositifs destinés à en assurer la prévention, ne serait-ce que par une annexe rappelant les dispositions applicables en la matière.

Si l'ordonnateur mentionne que les élus ont bien reçu lecture de la charte de l'élu local, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-6 al. 3 du CGCT<sup>12</sup>, le procès-verbal de la séance du 15 juillet 2020 consacrée à l'élection du président et du bureau, ne précise pas que les documents requis, en vertu des mêmes dispositions, leur ont été remis.

L'ordonnateur a indiqué que la CCHLeM ne s'était pas dotée d'une procédure formalisée en matière de prévention des conflits d'intérêts, ajoutant que *« lors des Conseils Communautaires (CC), il est demandé, par le Président, si des membres de l'assemblée ont un intérêt sur les sujets délibérés et/ou s'il y a des conseillers communautaires qui ont des responsabilités dans les associations lors du vote des subventions ».*

La CCHLeM pourrait utilement fixer le cadre de la prévention des conflits d'intérêts et de leur traitement. À cette fin, elle pourrait compléter le règlement intérieur avec une annexe dédiée, voire élaborer une charte de déontologie applicable aux élus et aux agents qui, outre le rappel des dispositions législatives et réglementaires applicables, recenserait les principaux cas de figure envisageables et formaliserait les bonnes pratiques, et enfin, engager des actions de sensibilisation en la matière.

**Recommandation n° 3 : Fixer le cadre général de la prévention des conflits d'intérêts au sein de l'établissement.**

---

<sup>12</sup> Article L. 5211-6 al. 3 du CGCT : *« Lors de la première réunion de l'organe délibérant, immédiatement après l'élection du président, des vice-présidents et des autres membres du bureau, le président donne lecture de la charte de l'élu local prévue à l'article L. 1111-1-1. Le président remet aux conseillers communautaires une copie de la charte de l'élu local et des dispositions de la sous-section 1 de la section 2 du chapitre IV du présent titre dans les communautés de communes, de la section 3 du chapitre VI du présent titre dans les communautés d'agglomération, de la sous-section 4 de la section 2 du chapitre V du présent titre dans les communautés urbaines et les métropoles, ainsi que des articles auxquels il est fait référence dans ces dispositions ».*

### 3 LES COMPÉTENCES EXERCÉES

#### 3.1 Les domaines de compétences

Devant l'impossibilité matérielle, selon les termes mêmes du préambule des statuts, « *de présenter un projet de statuts aboutis dans les délais et notamment de faire adopter les statuts de la nouvelle communauté de communes par les communes* », la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2017 a été prononcée par arrêté du 16 décembre 2016 sur la base de « statuts provisoires ». Il s'ensuit que les compétences initiales sont l'agrégation des compétences précédemment exercées par les trois communautés de communes fusionnées.

Les compétences sont alors exercées de manière différenciée sur le territoire, l'arrêté préfectoral en prenant acte, à charge pour la communauté de communes d'harmoniser la situation, voire de restituer telle ou telle compétence aux communes dans les deux ans.

Or, chacune des communautés de communes fusionnées avait opéré des choix stratégiques différents, mettant l'accent, l'une sur l'économie, l'autre sur l'enfance et la jeunesse et la dernière sur les services à la population et le tourisme, rendant la construction de la nouvelle entité difficile et coûteuse.

Les « statuts définitifs » ont été approuvés par arrêté préfectoral du 5 novembre 2018 mis à jour par arrêtés des 22 mai 2019 et 10 septembre 2020, ce dernier intervenant au vu de la suppression par la loi de la catégorie des compétences optionnelles. La communauté de communes s'est donc constituée dans un contexte d'évolution rapide et complexe des compétences obligatoires, facultatives et optionnelles difficile à maîtriser.

La CCHLeM exerce actuellement les compétences figurant à l'annexe 2. Le tableau des compétences appelle les précisions suivantes :

##### ➤ *Concernant les compétences obligatoires*

Au titre de la compétence aménagement de l'espace, la CCHLeM a repris, de 2018 à 2020, les projets de PLUi, toujours en cours d'approbation, amorcés par les précédentes communautés de communes, l'urgence étant que toutes les communes soient couvertes par un PLU alors que seules neuf communes le sont à la clôture de l'instruction.

Au titre de la compétence économique, la zone d'activité (ZA) du Dorat n'a été transférée qu'en 2018. Ses immobilisations ne sont pas transférées en toute propriété mais seulement mises à disposition. Il en résulte que le produit de la vente éventuelle d'une parcelle reviendrait à la commune. La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à parfaire le transfert de compétences de façon à ce que toutes les charges et tous les produits relèvent d'un même budget.

Concernant la promotion du tourisme, la CCHLeM a mis en place un office de tourisme sous forme d'établissement public à caractère industriel et commercial, mutualisé avec la communauté de communes Gartempe-Saint-Pardoux, en lieu et place des offices existants.

La compétence GEMAPI s'est ajoutée aux compétences obligatoires en 2018. Elle a donné lieu à l'adhésion à trois syndicats pour trois bassins différents : le syndicat mixte d'aménagement du bassin de la Gartempe et de ses affluents (SMABGA), le syndicat intercommunal des bassins du Goire, de l'Issoire et de la Vienne (SIGIV) et le syndicat d'aménagement du bassin de la Vienne (SABV). La participation aux différents syndicats représente environ 75 000 € par an couverts par les attributions de compensation complétées par des appels à contribution liés au programme d'investissement. La taxe GEMAPI n'a pas été mise en place compte tenu des attributions de compensation.

La compétence « assainissement », réduite aux études et au zonage, figure dans l'arrêté préfectoral initial du 16 décembre 2016 mais disparaît dans les arrêtés modificatifs de 2019 et 2020. La CCHLeM réalise néanmoins l'étude patrimoniale et le diagnostic préalable à l'exercice de la compétence. Cette étude est réalisée par la CCHLeM et les communes membres dans le cadre d'un groupement de commandes dans lequel la CCHLeM est désignée coordonnatrice du groupement ayant qualité de pouvoir adjudicateur. L'étude, d'un coût de 1,1 M€ TTC, est imputée au budget principal mais devra être réimputée au budget annexe, créé lors de la prise de compétence mais jamais mis en œuvre.

#### ➤ *Concernant les compétences supplémentaires*

Il s'agit des compétences désignées au II de l'article L 2514-16 du CGCT, c'est-à-dire celles, exercées en lieu et place des communes pour la conduite des actions d'intérêt communautaire et qui se distinguent des compétences exercées de plein droit.

La compétence scolaire (investissement et fonctionnement des écoles) étant exercée uniquement sur le territoire de l'ancienne communauté de communes Basse-Marche et ne concernant qu'une seule école, elle a été restituée aux communes relevant du regroupement pédagogique au 1<sup>er</sup> octobre 2020. La commune du Dorat a été chargée par les communes concernées de la mettre en œuvre.

Toutefois, une partie de deux emprunts contractés en 2013 et 2014, affectés aux travaux scolaires lors de la création de la communauté de communes, et dont le capital restant dû au 31 décembre 2020 serait de 133 324 €, n'a pas été reprise et pèse sur le budget communautaire sans justification, ce que la précédente ordonnatrice a confirmé.

Le service public de l'assainissement non collectif (SPANC) a été restitué en 2018 aux communes de l'ex-communauté de communes Brame-Benaize, seules concernées. La compétence « voirie et fauchage » a été restituée aux communes à l'exception du fauchage sur trois communes dépourvues de matériel. Enfin, l'harmonisation du régime des ordures ménagères par le biais de l'extension de la REOM à l'ensemble du territoire sera effective en 2022, alors que la restructuration du service n'est pas réalisée (cf. développements *infra*).

La catégorie « autres compétences » ne correspond à aucune référence légale. En l'espèce, elle désigne des services mutualisés relevant par ailleurs de compétences obligatoires ou facultatives.

La communauté de communes a sollicité la mission régionale de conseil aux décideurs publics en Nouvelle-Aquitaine pour l'accompagner dans la mise en œuvre des compétences nouvellement acquises et d'identifier les meilleures règles de gestion et d'organisation. Le

rapport d'audit final, remis en 2020, a ouvert divers débats qui n'ont pas encore trouvé leur conclusion.

La chambre régionale des comptes attire enfin l'attention de l'ordonnateur sur les modifications législatives récentes, telles que celles issues de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui auront des conséquences sur la définition et l'exercice de ses compétences.

Il apparaît donc que la CCHLeM n'a pas stabilisé le périmètre et l'exercice de ses compétences. La précédente ordonnatrice, dans sa réponse, rejoint l'analyse de la chambre : « *C'était une réalité lors de la période 2017-juillet 2020 en raison des difficultés d'une fusion imposée sans préparation, de compétences différentes, de compétences identiques mais exercées selon des modalités distinctes voire contraires, d'une évolution continue des textes conduisant à rajouter de nouvelles compétences (assainissement, urbanisme (ADS et PLU) GEMAPI, tourisme...).* »

Six ans après la fusion, la communauté de communes doit, à présent, mener à son terme la construction communautaire.

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

Huit délibérations définissent l'intérêt communautaire constituant, pour l'essentiel, la prolongation de la situation existante au moment de la fusion.

Concernant la voirie, sont d'intérêt communautaire les voies communales, classées hors bourgs et hameaux, sur seize communes seulement. La CCHLeM exerce également la compétence « voirie » sur les zones artisanales ou industrielles communautaires.

Concernant les équipements culturels, sportifs et d'enseignement, la liste initiale des équipements a été réduite par la délibération n° 2020-181 du 14 décembre 2020. Sont d'intérêt communautaire :

- les vestiaires sanitaires situés au stade à Saint-Bonnet de Bellac ;
- les vestiaires du stade de Saint-Junien les Combes-Berneuil ;
- le gymnase de Jolibois à Bellac ;
- les courts couverts de Bellac ;
- le théâtre du Cloître à Bellac ;
- les médiathèques de Bellac et de Magnac-Laval et les antennes du réseau de lecture ainsi que les équipements des autres lieux de lecture.

Il convient de noter qu'il n'y figure ni piscine, ni stade et que l'intérêt communautaire est défini avec précision (les vestiaires mais pas le stade lui-même). On observe également que le pas de tir à l'arc figurant dans l'offre de services du hameau des Pouyades ne fait plus partie des équipements d'intérêt communautaire alors que la communauté de communes est en charge de ce hameau.

Concernant le secteur « enfance-jeunesse », sont d'intérêt communautaire les relais d'assistantes maternelles (RAM) d'Arnac-La-Poste, Magnac-Laval et Le Dorat ainsi que la

structure multi-accueil du Dorat, alors que le RAM de Blond et le multi-accueil de Bellac restent communaux.

D'une façon générale, l'intérêt communautaire apparaît défini de manière très ponctuelle. Il en résulte un dispositif qui joue à rebours de l'intégration communautaire.

La chambre régionale des comptes invite la communauté de communes à définir des ensembles cohérents d'actions et d'équipements qui par leur étendue, leur contenu, leur objet stratégique, leur dimension financière ou leur rayonnement sur le territoire intercommunal pourraient être gérés par la communauté en privilégiant des critères quantitatifs ou qualitatifs plutôt que des listes d'équipements particuliers fragmentant l'exercice des politiques publiques.

La définition de l'intérêt communautaire revêt une importance particulière dans un contexte « post-fusion » puisqu'il constitue un outil d'harmonisation des compétences et de définition du projet de territoire en objectivant l'évaluation des charges transférées.

*L'ancienne ordonnatrice partage l'analyse de la chambre : « les actions ou équipements décrits comme communautaires sont les fruits de l'histoire des trois communautés. Ces derniers ne correspondent pas forcément à une véritable définition d'un intérêt communautaire mais ont été indiqués comme tels afin d'attribuer des financements aux communes concernées. Ces choix jouent aujourd'hui un rôle non négligeable dans la problématique des attributions de compensation. Les trois ex-communautés n'avaient absolument pas la même vision de cet intérêt communautaire ni même la même gestion de celui-ci ».*

### **3.3 Le financement des compétences**

Le conseil communautaire, par délibération n° 2017-023 du 6 février 2017, a décidé, pour l'année 2017, le maintien des attributions de compensation (AC) versées ou perçues en 2016 par les communautés de communes fusionnées, jusqu'à la réunion de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

Cette dernière s'est réunie chaque année depuis 2017. Il n'est pas rare que les rapports, dont les conclusions sont, chaque année, adoptées par le conseil communautaire, renvoient à un calcul ou un ajustement ultérieur des charges transférées.

La CLECT, dans son rapport du 29 septembre 2017, mentionne qu'« *il est nécessaire de définir les compétences que souhaite exercer la communauté de communes du Haut-Limousin en Marche afin de pouvoir calculer les nouvelles charges transférées* ». Elle propose par conséquent de reprendre les chiffres de la délibération du 6 février 2017 et d'y ajouter une AC pour deux zones d'activités, calculée pour celle de Saint-Sulpice les Feuilles et estimée pour celle de Verneuil-Moustiers (parc photovoltaïque). Elle précise que « *pour la commune du Dorat et pour la commune de Bussière-Poitevine: les éléments dont dispose la CLECT ne permettent pas d'évaluer le coût du transfert* ».

Le rapport 2017 mentionne en outre : « *Par délibération du 23 juin 2012, le conseil communautaire de l'ex-communauté de communes du Haut-Limousin a décidé la suspension à compter de l'année 2012 du versement des attributions négatives par les communes concernées. Lors du transfert de charges suite au transfert de la compétence SDIS, pour les communes qui avaient une attribution de compensation négative le montant repris a été 0 au lieu du chiffre*

constaté par la CLECT de 2012 ». Il en résulte une charge non compensée sur le territoire de l'ex-communauté de communes Haut-Limousin de 23 628 €.

Dans son rapport du 20 septembre 2018, elle :

- fixe les AC pour la compétence GEMAPI, proposant de ne revoir les AC que lorsqu'une évolution significative des contributions demandées à la CCHLeM aura eu lieu ;
- fixe le montant de l'AC pour la ZA du Dorat, précisant que l'AC 2019 devra tenir compte de l'évolution des loyers perçus et évoque le fait d'intégrer la charge de réfection du parking le moment venu ;
- propose de revoir en 2019 les AC de trois communes pour lesquelles le fauchage reste à la charge de la CCHLeM.

Dans son rapport du 25 septembre 2019, elle :

- fixe les AC liées à la répartition de l'IFER<sup>13</sup> pour un parc éolien et deux parcs photovoltaïques, y compris rétroactivement pour 2018 ;
- révisé une AC pour la compétence GEMAPI ;
- propose qu'il soit mis fin à la dispense de versement d'AC négatives pour cinq communes, dispense établie en 2012 par une précédente communauté de communes ;
- propose de revoir lors de la prochaine mandature, les AC de trois communes pour lesquelles le fauchage reste à la charge de la CCHLeM.

Dans son rapport du 25 septembre 2020, elle :

- propose de restituer aux différentes communes le montant initial de l'AC « scolaire et garderie », suite à la restitution de la compétence scolaire aux communes concernées ;
- recalcule les AC relatives aux IFER pour deux zones.

La succession des rapports de la CLECT met en évidence la difficulté à établir le montant des charges transférées et l'instabilité de celles-ci.

Il apparaît également que lors de la formation de la CCHLeM, il n'a pas été procédé à l'évaluation des charges et recettes fiscales correspondant aux compétences transférées alors même que les recettes fiscales, le contenu ou le mode d'exercice des services transférés ont évolué, les premiers transferts datant de 2002.

Or, en vertu des dispositions du 5° du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, lors de la première année où une fusion d'EPCI produit ses effets au plan fiscal, si le montant de l'attribution de compensation octroyé aux communes antérieurement membres d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique demeure inchangé par rapport à celui que lui versait son EPCI d'origine, l'année précédant la fusion, lors de la première année de la modification de périmètre et par dérogation, une révision des attributions de compensation peut être décidée, par délibérations concordantes prises à la majorité qualifiée des conseils municipaux concernés

---

<sup>13</sup> Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseau : impôt forfaitaire à la charge des entreprises de réseaux au profit des collectivités locales.

et du conseil communautaire, sous réserve que l'ajustement à la baisse ou à la hausse n'excède pas 15 % du montant initial des AC. Cette option n'a pas été utilisée.

La communauté de communes et ses communes membres n'ont également pas conclu de protocole financier tel que prévu par l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 2012.

Le A du 5° du V de l'article 40 est ainsi formulé : « *Un protocole financier général définit les modalités de détermination des attributions de compensation et les relations financières entre l'établissement public de coopération intercommunale fusionné et les communes, les conditions de reprise des dettes des établissements publics à fiscalité propre préexistants, les formules d'amortissement des investissements et les procédures comptables* ». Les modalités de détermination des dotations de solidarité communautaire peuvent également y être précisées.<sup>14</sup>

À titre de précision, la précédente ordonnance mentionne qu' « *ainsi, l'EPCI, lors de sa création, en 2017, a procédé à une fixation initiale des AC dans le sens de l'interprétation ci-dessus ; agents et élus ont repris le montant des AC des communes membres des EPCI précédents. Il avait été considéré que ce montant avait vocation à être pérenne et à évoluer en fonction de chaque transfert ou de chaque révision prévue par la loi sauf en ce qui concernait les charges non compensées sur le territoire du Haut Limousin. Il est clair que cette reprise de l'existant n'a pas permis de rectifier les AC versées historiquement aux communes alors même que dans certains cas, le transfert n'a été que d'un micro – élément (type vestiaire par exemple) pour verser des AC aux communes. La définition de l'intérêt communautaire a été faite, dans de nombreux cas, pour aider les communes ce qui à terme pénalise la communauté (...)* ».

Par ailleurs, il convient de rappeler les dispositions de l'article 148 de la loi de finances pour 2017 qui prévoit une mesure d'information aux communes sur l'évolution des attributions de compensation (AC) et qui n'a pas été mise en œuvre. Tous les cinq ans, le président de l'intercommunalité doit présenter un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences par l'EPCI. Ce rapport donne lieu à un débat au sein de l'organe délibérant et il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Ce rapport est obligatoirement transmis aux communes membres. Cette disposition est entrée en vigueur à compter de la date de publication de la loi de finances pour 2017, ce qui signifie que les EPCI avaient jusqu'au 30 décembre 2021 pour délibérer sur ce rapport.

En l'occurrence, il n'y a pas de dotations de solidarité communautaire, le rééquilibrage entre les communes étant réalisé uniquement via l'attribution du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) selon les règles prévues par l'article L. 2336-5 du CGCT.

Le rapport sur les orientations budgétaires 2021 mentionne : « *Dans le but de limiter le poids de l'exercice de certaines compétences supplémentaires, il est proposé une atténuation de montant des AC des communes, soit une participation de 10 €/hab. soit 239 800 €* », sachant que les AC sont alors estimées à environ 4 € par habitant pour les compétences supplémentaires.

La CCHLeM verse aux communes, au titre des AC, 1 415 201 € en 2017, et 1 556 667 € en 2020, tandis que la prévision 2021 est de 1 776 982 €, soit environ un quart de la fiscalité

---

<sup>14</sup> Sénat - Question écrite n° 04970 de M. Yves Chastan publiée dans le JO Sénat du 28/02/2013.

économique totale perçue. Parallèlement, le montant reversé par les communes à la CCHLeM au titre des charges transférées est de 177 752 € en 2020, alors qu'il était de 194 066 € en 2017.

Il apparaît que les versements d'AC augmentent alors que des compétences structurantes, dont la compétence scolaire, sont restituées aux communes (cf. annexe 3).

L'ordonnateur signale qu'il n'y a pas « *une incohérence à observer des AC reversées aux communes lorsque les compétences sont retransférées à celles-ci* »

S'il est exact que la restitution des compétences aux communes a pour conséquence la réduction des AC dues à la communauté de communes, l'intégration communautaire consiste à mutualiser les charges et non à répartir la fiscalité. Le mécanisme des AC, lorsque l'EPCI renonce à l'exercice de ses compétences, dégrade le coefficient d'intégration fiscale, privant la communauté de communes de ressources et pèse sur la dotation globale de fonctionnement.

Il convient de rappeler que les AC peuvent être renégociées librement en application du 1° bis du V de l'article 1609 nonies C du CGI, qui dispose que les attributions de compensation pourront « *être révisées librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres* ». Ces derniers doivent cependant tenir compte des évaluations issues du rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). La révision libre des attributions de compensation implique donc l'obtention d'une majorité simple de l'ensemble des communes membres de l'EPCI.

Le mécanisme d'évolution des charges et les rapports successifs de la CLECT ne permettent pas de conforter les ressources de la communauté de communes qui dépendent d'un cadre financier très instable et juridiquement fragile. Sans négliger l'incidence de la variabilité des compétences, la méthodologie d'évaluation des charges transférées s'avère *in fine* déficiente. Celle-ci répond davantage à une logique de négociation qu'à une logique d'objectivation des ressources et des charges, ce qui, à terme, peut s'avérer dangereux pour l'équilibre budgétaire de l'EPCI. Il s'ensuit que la situation de la CCHLeM se dégrade tandis que celle des communes se renforce, trois communes captant les deux tiers des reversements (cf. annexe 3). Les mécanismes financiers de péréquation qui pourraient aider à une dynamique territoriale en sont altérés au bénéfice du renforcement des situations de certaines communes.

Compte tenu de l'instabilité des attributions de compensation et de la nécessité de redresser la situation financière (cf. *infra*), la chambre régionale des comptes recommande à l'ordonnateur de relancer l'évaluation des charges et ressources afin de stabiliser des compensations pérennes et financées.

La précédente ordonnatrice précise dans sa réponse : « *Cette action semble essentielle mais va nécessiter un travail important d'appropriation et de mise à plat par les élus et les agents afin que cette recommandation soit appliquée dans l'intérêt de l'exercice des missions communautaires et municipales pour le territoire et la population. L'interprétation relative aux attributions de compensation faite lors de la fusion risque de rendre l'exercice relativement complexe ; l'intérêt communautaire n'est pas toujours très présent ou bien défini* ».

<b>Recommandation n° 4 : relancer l'évaluation des charges et ressources pour stabiliser et pérenniser les attributions de compensation.</b>
--

### **3.4 Le transfert des activités du Pays du Haut-Limousin**

L'objet de l'association Pays du Haut-Limousin est de contribuer à une meilleure organisation du territoire. Elle a vocation à élaborer un projet de territoire prospectif dans une perspective d'aménagement et de développement durable. À ce titre, elle développe une activité d'étude et d'ingénierie. Elle porte également la délégation de programmation et l'animation des fonds européens territorialisés LEADER ainsi que le contrat de dynamisation et de cohésion territoriale avec la région. Son territoire d'intervention est celui de la CCHLeM et celui de la communauté de communes Gartempe-Saint-Pardoux.

Le transfert des missions de l'association à la communauté de communes, membre du Pays Haut-Limousin, a été approuvé par l'assemblée générale extraordinaire de l'association le 20 juillet 2021 en même temps que la décision de dissoudre l'association. La communauté de communes, par une délibération du 28 juin 2021, a accepté la reprise des activités de l'association Pays Haut-Limousin à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2021 et devient la structure porteuse du groupe d'action locale du programme européen LEADER.

L'assemblée générale de l'association amorce également son processus de dissolution, ce qui implique sa liquidation avec dévolution du solde positif à la CCHLeM. Or, comme ce solde représente les bénéfices réalisés par l'association qui n'ont pas été distribués au cours de son existence, l'attribution d'un « boni de liquidation » ne peut avoir lieu entre les membres, quelle que soit leur qualité. Une fusion-absorption avec dévolution du patrimoine à la communauté de communes serait vraisemblablement plus appropriée. En ce cas, le traité de fusion devrait faire l'objet d'une publication au Journal officiel.

## **4 LA GESTION DES DÉCHETS**

### **4.1 L'organisation du service public de la gestion des déchets ménagers et assimilés**

#### **4.1.1 Le cadre juridique applicable**

Le service public de gestion des déchets regroupe trois missions distinctes et cumulables : la collecte<sup>15</sup>, le transport et le traitement des déchets ménagers et assimilés<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> La collecte des DMA recouvre la collecte des ordures ménagères résiduelles (sacs noirs), la collecte des déchets assimilés, la collecte sélective et la collecte en déchèterie.

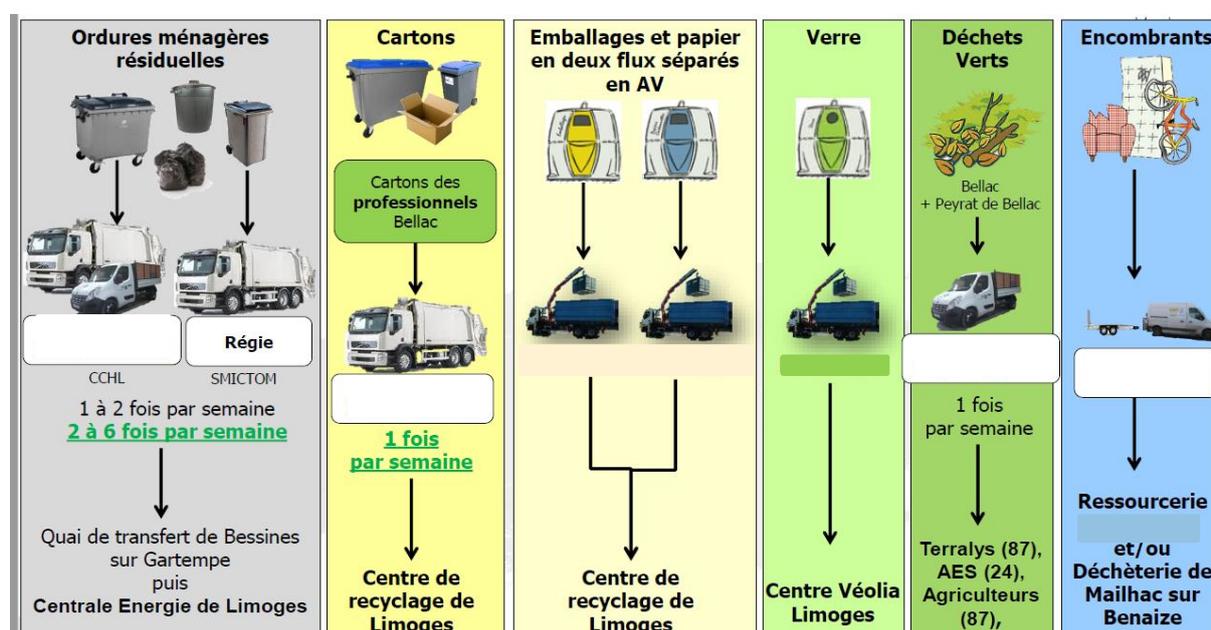
<sup>16</sup> Déchets ménagers et assimilés : comprennent les déchets produits quotidiennement par les ménages, les déchets occasionnels ainsi que les déchets des professionnels collectés par les collectivités, en mélange avec les déchets ménagers, les « assimilés » ; les déchets produits par les services municipaux, déchets de l'assainissement collectif, déchets de nettoyage des rues, de marchés... ne relèvent pas de ce périmètre.

(DMA). Les opérations de transport, de transit ou de regroupement, se situant à la jonction de la collecte et du traitement, peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions.

La CCHLeM a transféré la totalité de la compétence « traitement », ainsi que le transport des déchets, à un syndicat mixte, le syndicat départemental pour l'élimination des déchets ménagers et assimilés (SYDED), tandis qu'elle continue d'exercer la collecte. L'organisation du service est donc cohérente.

#### 4.1.2 L'organisation territoriale

Schéma n° 1 : L'organisation du service de gestion des déchets ménagers et assimilés de la CCHLeM



Source : d'après étude Inddigo

Les modalités d'exercice de la collecte des ordures ménagères résiduelles (OMR) sont différenciées sur le territoire dans la mesure où l'organisation du service n'a pas encore été unifiée depuis 2017. Ainsi, le service repris par la communauté procède à la fois :

- d'une régie, dans le cadre d'un budget annexe, sur le territoire de l'ancien SMICTOM Basse-Marche correspondant aux deux anciennes communautés de communes Basse-Marche et Brame-Benaize : 7 agents effectuent cette mission depuis le site de Magnac-Laval à l'aide de trois camions-benne ; cette collecte effectuée en régie est financée par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) ;
- d'une régie, dans le cadre du budget général et par le biais d'un marché public de collecte, sur le territoire de l'ancienne communauté de communes Haut Limousin : la collecte y est effectuée par un prestataire privé. Ce même prestataire assure, également par marché, la collecte de déchets verts sur les communes de Bellac et Peyrat-de-Bellac et la collecte des cartons auprès des professionnels de Bellac. Ces services sont financés par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

Par ailleurs, la collecte sélective<sup>17</sup> est transférée au SYDED et réalisée en points d'apport volontaire tandis que les encombrants sont collectés par une association. Enfin, le territoire comprend quatre déchèteries transférées au SYDED depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

La chambre constate que cette organisation implique deux niveaux de services différents pour un même territoire, les tournées étant organisées sans coordination sur chaque territoire.

#### 4.1.3 Une rationalisation qui se heurte à une absence de consensus

À la suite de la fusion, la question de la nécessaire rationalisation de la collecte à l'ensemble du territoire s'est posée, et ce d'autant plus que le marché de collecte avec le prestataire arrivait à échéance le 31 mars 2018. Afin d'éclairer sa décision, le conseil communautaire a lancé deux études :

- une étude menée par un cabinet de conseil « *pour l'optimisation de l'exercice et du financement de la compétence gestion des déchets ménagers et assimilés* » qui présente les forces et faiblesses du service ainsi que les tenants et aboutissants d'une uniformisation vers une régie ou un élargissement du périmètre du marché public ;
- une étude menée par la mission régionale de conseil aux décideurs publics (DRFiP Nouvelle-Aquitaine) qui conclut que le recours à un prestataire sur la totalité du territoire semble être la solution la plus pertinente.

Il ressort des pièces produites par l'ordonnateur<sup>18</sup> que le sujet a suscité de nombreuses réunions et discussions des élus sans que celles-ci aboutissent à une décision ferme et consensuelle, alors que le conseil communautaire disposait des éléments d'aide à la décision. Il en résulte les difficultés suivantes :

- après deux prolongations, le marché est finalement arrivé à échéance le 31 décembre 2019 sans qu'aucune décision n'ait été prise. Il a finalement été réattribué pour 4 ans (renouvelable deux fois une année) au prestataire sortant, seul candidat à l'appel d'offres. Or, le prix proposé par l'entreprise étant de 15 % supérieur à celui facturé en 2019, la commission d'appel d'offres a déclaré l'offre inacceptable et a lancé une procédure négociée. Au terme de la négociation, l'entreprise a diminué son prix d'environ 3 %. Parallèlement, le conseil communautaire a décidé de ne pas accepter la variante consistant à élargir le périmètre du marché à l'ensemble du territoire, maintenant *de facto* le *statu quo* pour 4 ans avec une augmentation de la charge sur le périmètre de l'ancienne communauté de communes Haut-Limousin ;
- dans l'attente d'une prise de décision, les investissements ont été suspendus depuis 2017. Or, d'après le compte-rendu de la réunion des maires du 16 janvier 2019, les camions non renouvelés génèrent des frais d'entretien et de réparation importants estimés à 50 000 €.

La chambre observe qu'au terme de quatre années de discussions alimentées par une étude facturée à la CCHLeM à hauteur de 34 140 € TTC et un rapport établi par les services de

<sup>17</sup> Collecte visant à ramasser les déchets ménagers pré-triés par les producteurs ou usagers (verre, papiers, cartons, plastiques, etc.) dans le but de les valoriser dans des unités de traitement spécifiques.

<sup>18</sup> Comptes-rendus des réunions des maires, du comité de pilotage pour les ordures ménagères et de la commission propreté-environnement.

la DRFiP, les élus de la communauté de communes ne sont pas parvenus à une décision sur un mode de gestion unifié du service des déchets. Cette situation n'est pas sans conséquence sur la performance et le coût du service.

#### 4.1.4 Un règlement du service historique et une information des usagers insuffisante

L'information des usagers du service de gestion des déchets doit être assurée par la mise à disposition de plusieurs documents obligatoires, en particulier le guide de la collecte et le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets.

En ce qui concerne le guide de la collecte, celui-ci doit<sup>19</sup> être mis à disposition des administrés par le président du groupement de collectivités territoriales compétent en matière de collecte et doit comporter des mentions obligatoires visées à l'article R. 2224-28 du CGCT<sup>20</sup>. L'ordonnateur n'a pas produit de guide de la collecte. Au surplus, aucune information concernant la collecte n'est à disposition du public via le site internet de l'établissement.

Au cas d'espèce, la CCHLeM n'a transmis qu'un règlement intérieur adopté le 12 décembre 2014 par le SMICTOM Centre Basse-Marche, applicable à une partie seulement du territoire. Ce règlement n'a pas été actualisé notamment après la dissolution du SMICTOM. À défaut, il constitue une base réglementaire insuffisante pour fonder la facturation.

La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à actualiser ce règlement de service, fondement des obligations juridiques et financières appliquées aux usagers, au regard de la stratégie globale de réorganisation de la collecte et du traitement sur le territoire et de l'unification du mode de financement.

En ce qui concerne le rapport annuel, conformément à l'article L. 2224-17-1 du CGCT, « (...) le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente, (...) à l'assemblée délibérante un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets, destiné notamment à l'information des usagers ». Or, seul le rapport de l'année 2017 (chiffres 2016) de l'ancien SMICTOM a été produit à la chambre. Il apparaît donc que la communauté de communes n'a jamais établi ce rapport obligatoire. Aucune explication n'a été apportée par l'ordonnateur sur ce point.

La chambre observe que la CCHLeM ne respecte pas ses obligations d'information des usagers du service de prévention et de gestion des déchets.

<sup>19</sup> Article R. 2224-27 du CGCT.

<sup>20</sup> Le guide de collecte mentionné à l'article R. 2224-27 comporte au minimum les éléments suivants :

- les modalités de collecte des différentes catégories de déchets ;
- les règles d'attribution et d'utilisation des contenants pour la collecte, notamment pour ce qui concerne la collecte en porte à porte ;
- les modalités de collecte des ordures ménagères résiduelles ;
- les modalités des collectes séparées ;
- les modalités d'apport des déchets en déchèterie ;
- les conditions et les limites de prise en charge des déchets assimilés par le service public de gestion des déchets, en précisant notamment les types de déchets qui ne sont pas pris en charge ;
- le mécanisme de financement du service public de gestion des déchets ;
- les sanctions encourues en cas de non-respect des dispositions de l'arrêté mentionné au I de l'article R. 2224-26.

La précédente ordonnatrice, dans sa réponse, confirme les observations de la chambre : « Effectivement, après recherche, avant la période de contrôle des informations étaient données aux usagers tant par la communauté du Haut-Limousin que par le SMICTOM soit par le biais du journal communautaire soit par des documents du SMICTOM. Depuis la fusion, des informations parcellaires étaient communiquées par la CCHLeM sur les déchetteries, les déchets verts, la collecte soit sur le site internet soit plus récemment sur Facebook. Il est aussi précisé que l'EPCI n'a pas satisfait à ses obligations en termes de production du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets. Cependant, un rapport était fourni par le SYDED regroupant l'intégralité des collectivités desservies ainsi qu'apportant des précisions sur toutes les phases relatives à la gestion des déchets ».

## 4.2 L'exercice de la compétence

### 4.2.1 La prévention et la communication

Conformément à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement : « Les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés doivent définir, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2012, un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre ». Ce plan vise à traduire localement les actions à mettre en œuvre pour tendre vers les objectifs nationaux définis dans le programme national de prévention des déchets 2014-2020 et dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015.

Au cas d'espèce, l'ordonnateur a indiqué que « suite à la parution du décret n° 2015-62 du 10 juin 2015 relatif au PLPDMA, obligation est désormais faite aux EPCI exerçant la compétence collecte des déchets d'élaborer ce programme dans un délai de 3 ans à compter de septembre 2018. Le texte prévoyait que les groupements de collectivités pouvaient s'associer pour élaborer un programme commun. Aussi, le SYDED s'est engagé auprès de l'ADEME dans le cadre du projet commun « Territoire Zéro Déchet Zéro Gaspillage (TZDZG) et pour lequel la CCHLeM était déjà partenaire à définir un PLPDMA en son nom de 2018 à 2021. Cf. délibération 2018-082. La validation de ce plan doit intervenir début juillet ».

L'interprétation du décret n° 2015-662 du 10 juin 2015 relatif au PLPDMA par l'ordonnateur ne paraît pas correcte. En effet, l'article 2 de ce décret dispose que « les programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés adoptés avant la date d'entrée en vigueur du présent décret ou dans les trois mois qui suivent cette date sont révisés selon les modalités prévues par les dispositions du code de l'environnement dans un délai de trois ans suivant cette même date ». Cela signifie que les PLPDMA adoptés avant le 14 septembre 2015, date d'entrée en vigueur du décret, devaient être révisés avant le

14 septembre 2018 afin de se conformer à ces nouvelles dispositions réglementaires. Le décret n'accordait aucun délai à compter de son entrée en vigueur pour établir un PLPDMA<sup>21</sup>.

Par une délibération du 9 avril 2018, le conseil communautaire a confié au SYDED le soin d'élaborer en son nom un PLPDMA. Celui-ci a été adopté par le conseil communautaire du 8 novembre 2021.

Par ailleurs, il apparaît que les supports de communication à destination des administrés comportent peu d'informations relatives aux consignes de tri ou de collecte. Ainsi, le cabinet de conseil relevait dans son étude les faiblesses suivantes : « *Peu de communication par le site internet, journal ou actions de proximité (avec le SYDED)* » ou encore absence d'un ambassadeur du tri.

Cette absence de prévention, et plus globalement de communication, à l'échelle de l'établissement se traduit par un tri peu ou mal effectué par les ménages et les professionnels<sup>22</sup> ou une quantité de déchets collectés supérieure à la moyenne des territoires équivalents.

## 4.2.2 La collecte

La communauté de communes a transféré au SYDED le traitement des déchets ménagers et assimilés mais également la collecte sélective (emballages, papiers et verre) et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, la gestion des hauts de quai des déchèteries. Ainsi, la communauté de communes n'exerce plus que la compétence de la collecte des ordures ménagères résiduelles.

### 4.2.2.1 Une connaissance insuffisante de l'activité du service

D'une manière générale, les données produites à la chambre régionale des comptes dénote un manque de connaissances du service. Ainsi, les tableaux relatifs à l'activité et au coût du service n'ont été complétés que pour les années 2019 et 2020. Plusieurs données essentielles n'ont pas été renseignées car non recensées telles que les quantités de déchets verts collectés à Bellac par le prestataire, ou la part de la collecte effectuée en porte à porte et celle en apport volontaire, les taux d'erreurs et de refus de tri, et plus globalement des données relevant du SYDED (fréquence de collecte sélective, valorisation matière, valorisation organique, stockage et enfouissement).

Un tel manque de connaissance de l'activité est préjudiciable à sa gestion et doit être relié au fait que la CCHLeM n'établit pas le rapport obligatoire sur le prix et la qualité du service rendu.

La chambre régionale des comptes attire l'attention de l'ordonnateur sur les risques découlant d'une mauvaise connaissance de l'activité, en particulier concernant les volumes de déchets. Cela interdit les anticipations nécessaires, notamment celles liées aux incidences

---

<sup>21</sup> FAQ sur la mise en œuvre du décret n° 2015-662 du 10 juin 2015 relatif aux Programmes Locaux de Prévention des Déchets Ménagers et Assimilés (PLPDMA) disponible sur le site internet du ministère de la transition écologique.

<sup>22</sup> Selon l'étude Inddigo : présence dans les bacs de déchets des déchets non assimilables aux OMR (déchets dangereux, encombrants, cartons, emballages, déchets verts).

financières de l'augmentation de la taxe sur les activités polluantes en cas de méconnaissance des objectifs de réduction des volumes de déchets collectés.

La chambre invite vivement l'ordonnateur à mettre en place des tableaux de suivi et des indicateurs de l'activité du service des déchets et à obtenir du SYDED les données propres au territoire de la communauté de communes.

L'ancienne ordonnatrice dans sa réponse fait toutefois état de données concernant les activités exercées en régie et les échanges, *a minima* annuel, de suivi du marché entre les titulaires du marché, le vice-président en charge du secteur et le responsable du service technique.

#### 4.2.2.2 L'organisation de la collecte

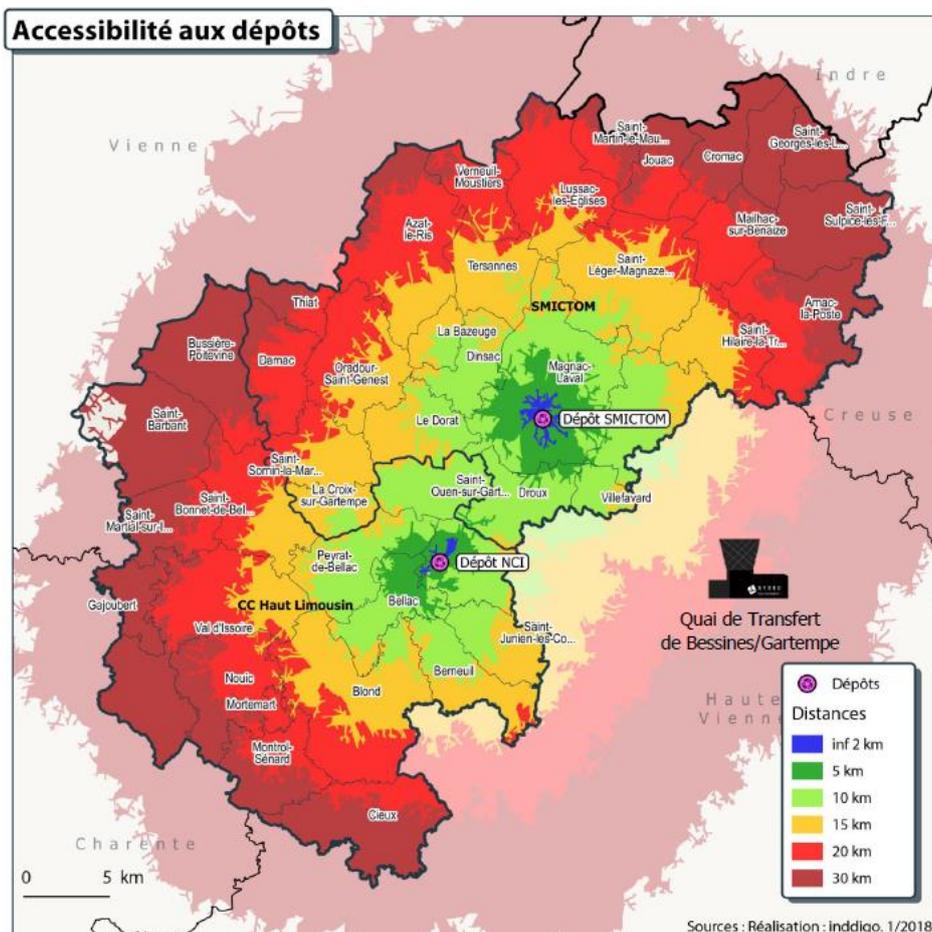
Le tableau figurant en annexe 4 récapitule les modalités d'organisation de la collecte selon les territoires desservis.

L'ordonnateur n'ayant pas été en mesure d'indiquer, par zone de collecte, la part de collecte effectuée en porte à porte et celle effectuée en apport volontaire, il est difficile d'apprécier le niveau de service à chaque territoire. Il peut être noté, Bellac exceptée, que chaque commune bénéficie d'un passage hebdomadaire.

Par ailleurs, il ressort du diagnostic effectué par le cabinet de conseil, les éléments suivants :

- la CCHLeM ne dispose d'aucun fichier de gestion des bacs ou conteneurs de collecte distribués aux usagers ;
- le remplissage des bennes n'est pas optimisé et les tournées paraissent déséquilibrées en termes de temps de collecte. Ainsi, « *certain points de collecte uniques exigent un trajet important de la benne* » (étude sur les déchets). À ce titre, l'ordonnateur a indiqué qu'en 2019 le taux de remplissage des bennes étaient inférieures à 50 %, y compris jusqu'à la plate-forme de transfert, ce qui n'est pas efficient ;
- les tournées impliquent un kilométrage élevé dû à l'habitat dispersé et au temps de trajet important pour acheminer les ordures ménagères résiduelles vers la station de transfert du SYDED (57 km et 50 km aller-retour à partir de chacun des dépôts) ;

Carte n° 3 : l'accessibilité aux dépôts



L'ordonnateur a indiqué qu'une réorganisation des tournées de la régie a été mise en place en septembre 2020 afin de pallier le faible remplissage des bennes et optimiser les tournées. Leur nombre est donc passé de 14 à 10 par semaine avec l'utilisation de deux camions par jour au lieu de trois. Cela a également permis de diminuer les effectifs des agents techniques en ne remplaçant pas un poste suite à un départ à la retraite.

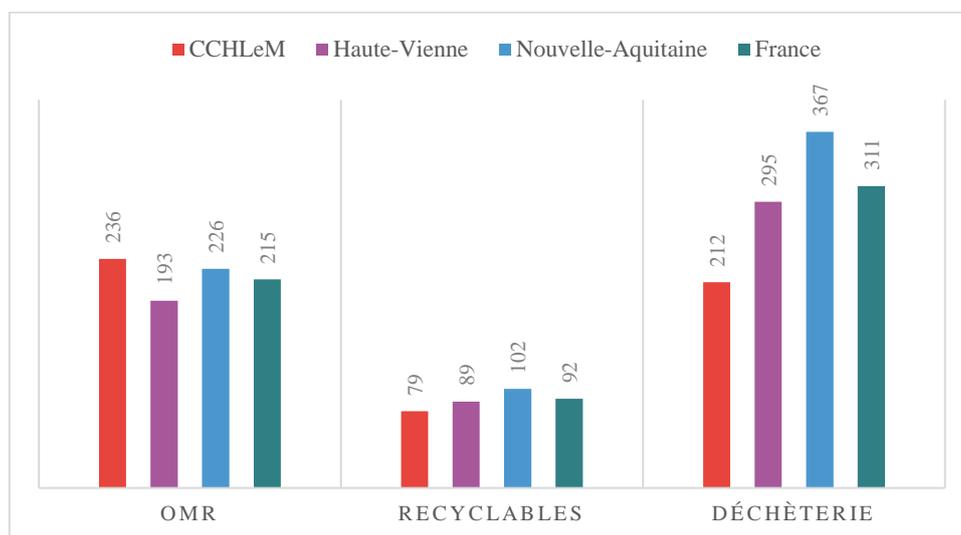
L'absence de mise en cohérence des garages, des collectes, des circuits à desservir et des matériels depuis 2017 n'a cependant pas contribué à l'équilibre financier et à l'efficacité du service de collecte.

#### 4.2.3 La performance du service

Le manque de données relevé précédemment ne permet pas d'apprécier la performance du service au regard des objectifs nationaux définis dans la loi de transition énergétique pour une croissance verte. En outre, dans la mesure où la communauté de communes n'a pas défini de stratégie assortie d'objectifs, via notamment un PLPDMA, il n'est pas non plus possible d'apprécier l'efficacité de la collecte par rapport à des ambitions que se serait fixée la CCHLeM.

Seule une comparaison avec des territoires présentant une typologie équivalente peut être effectuée.

**Graphique n° 1 : comparaison du volume des déchets ménagers et assimilés collectés en 2019 sur le territoire de la CCHLeM avec les territoires équivalents (en kg/hab.)**



Source : CCHLeM, SINOE (typologie M2 « Mixte à dominante rurale »)

Il apparaît qu'en 2019, la quantité de déchets résiduels produits par habitant est globalement supérieure sur le territoire de la CCHLeM par rapport aux moyennes départementale, régionale et nationale. Parallèlement, la quantité de déchets valorisables (emballages, papier et verre) collectée par habitant est moindre sur la CCHLeM qu'au niveau départemental, régional et national. Ces chiffres illustrent les observations du cabinet de conseil qui relevait que les ménages et les professionnels effectuent peu de tri. Il est donc nécessaire que la CCHLeM définisse une stratégie de prévention assortie d'objectifs cohérents avec la stratégie nationale de réduction des déchets ménagers et assimilés.

En outre, il ressort aussi du graphique que la quantité de déchets collectés en déchèterie en 2019 sur le territoire de la communauté de communes est très inférieure aux moyennes départementale, régionale et nationale du fait des collectes spécifiques proposées par ailleurs (déchets verts, cartons, encombrants). Le cabinet de conseil relevait également dans son étude que la fréquentation des déchèteries était faible, soit 1,1 kg/hab./an.

**Tableau n° 2 : évolution des quantités de déchets collectés, par type de déchets (en kg/habitant)**

	2017	2018	2019	2020	Evolution 2017/2019
<b>Déchets des ménages collectés</b>					
Recyclables	75	77	79	73	5,3%
Dont déchets d'emballages plastiques	N.C.	N.C.	15	17	
Dont déchets verts (hors bio déchets)	N.C.				
Dont bio-déchets collectés séparément	N.C.				
Déchets ménagers résiduels	234	239	236	234	0,9%
<b>Total des déchets ménagers collectés</b>	<b>309</b>	<b>316</b>	<b>315</b>	<b>307</b>	<b>1,9%</b>
<b>Déchets assimilés collectés</b>	N.C.				
Recyclables	N.C.				
Déchets résiduels	N.C.				
Total					
<b>Déchets collectés en déchèterie</b>	200	204	212	180	6,0%
Déchets des ménages	N.C.				
Déchets des professionnels	N.C.				
Dont déchets des artisans du bâtiment	N.C.				
<b>Quantités totales de déchets ménagers collectés</b>	<b>509</b>	<b>520</b>	<b>527</b>	<b>487</b>	<b>3,5%</b>
	2017	2018	2019	2020	Evolution 2017/2019
<b>Déchets des ménages collectés</b>					
Recyclables	75	77	79	73	5,3%
Dont déchets d'emballages plastiques	N.C.	N.C.	15	17	
Dont déchets verts (hors bio déchets)	N.C.				
Dont bio-déchets collectés séparément	N.C.				
Déchets ménagers résiduels	234	239	236	234	0,9%
<b>Total des déchets ménagers collectés</b>	<b>309</b>	<b>316</b>	<b>315</b>	<b>307</b>	<b>1,9%</b>
<b>Déchets assimilés collectés</b>	N.C.				
Recyclables	N.C.				
Déchets résiduels	N.C.				
Total					
<b>Déchets collectés en déchèterie</b>	200	204	212	180	6,0%
Déchets des ménages	N.C.				
Déchets des professionnels	N.C.				
Dont déchets des artisans du bâtiment	N.C.				
<b>Quantités totales de déchets ménagers collectés</b>	<b>509</b>	<b>520</b>	<b>527</b>	<b>487</b>	<b>3,5%</b>

Note : les données relatives aux déchets assimilés et à la répartition des déchets déposés par des ménages et des professionnels en déchèterie ne sont pas recensées par la CCHLeM

Source : CCHLeM (2019, 2020), rapports annuels SYDED (2017, 2018)

Étant donné le caractère exceptionnel de l'année 2020, eu égard à la crise sanitaire et aux confinements, il a été procédé à une analyse de la tendance d'évolution des quantités de déchets collectés entre 2017 et 2019. Celle-ci présente une tendance à la hausse avec une progression d'ensemble des déchets collectés de 3,5 %, tous les flux étant concernés par cette augmentation, en particulier les déchets issus des déchèteries.

La chambre régionale des comptes constate que, globalement, la performance du service des déchets de la CCHLeM n'est pas satisfaisante. Outre une méconnaissance préjudiciable de ses indicateurs d'activité, elle doit également faire face à une progression globale des déchets collectés dans toutes les catégories et à une quantité de déchets ménagers et assimilés supérieure aux quantités observées dans d'autres territoires comparables.

Par ailleurs, la chambre régionale des comptes constate une divergence accrue avec les objectifs de réduction adoptés par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, en particulier celui de la baisse de 10 % de la production de déchets ménagers et assimilés par habitant de 2015 à 2020. La hausse programmée du taux de la taxe sur les activités polluantes (TGAP) constitue un enjeu financier majeur si des mesures pour réduire les déchets produits ne sont pas rapidement prises.

### **4.3 Le coût et le financement du service**

#### **4.3.1 L'information financière**

Plusieurs documents obligatoires doivent permettre aux élus d'appréhender le coût et le financement du service des déchets ménagers :

- le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets grâce aux indicateurs financiers qu'il doit comporter, conformément au II de l'annexe XIII du CGCT ;
- l'état de la répartition de la TEOM annexé au compte administratif pour les communes ou groupements de communes de 10 000 habitants et plus ayant institué la TEOM et assurant au moins la collecte des déchets ménagers ;
- la présentation fonctionnelle du compte administratif, en particulier la rubrique 812 « collecte et traitement des ordures ménagères » ;
- le budget annexe « OM REOM ».

Or, au cas d'espèce, la CCHLeM n'établit pas de rapport annuel et ne renseigne pas l'état de répartition de la TEOM. Seule la présentation fonctionnelle est complétée mais celle-ci n'est pas exhaustive dès lors qu'elle n'inclut pas le montant de TEOM perçue au cours de l'exercice concerné. En outre, elle ne permet pas une analyse fine des coûts puisqu'elle ne distingue pas les dépenses relevant de la collecte, celles relevant du traitement via le SYDED ou encore celles consacrées à la prévention.

Par ailleurs, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L. 2224-17-1 du CGCT dispose que « *le service public de prévention et de gestion des déchets fait l'objet d'une comptabilité analytique* ». Une présentation analytique simplifiée est proposée aux élus lors des débats d'orientation budgétaire, lors de l'examen du budget et de l'adoption du compte administratif.

La présentation fonctionnelle est insuffisante pour appréhender le coût du service. D'une part, elle ne consolide pas les deux modes d'organisation (régie directe et prestation), de sorte que les élus ne peuvent disposer d'une vue d'ensemble des coûts de la gestion des déchets. D'autre part, elle ne distingue pas les dépenses relevant des différentes composantes du service. Par exemple, l'axe analytique dénommé « collecte prestation OM » du budget principal inclut la prestation de collecte du prestataire mais également le traitement facturé par le SYDED. À ce titre, l'ancienne ordonnatrice note que « *nous n'avons pas une vue d'ensemble des coûts réels de cette prestation. Cette situation résulte de l'incapacité que nous avons eu à nous mettre d'accord sur la manière de l'exercer. [...] En termes de prix du service, il faudrait que les agents aient enfin le temps d'effectuer un véritable contrôle de gestion de cette compétence* ».

La chambre régionale des comptes souligne l'absence d'information financière délivrée aux élus et usagers en ce qui concerne la gestion des déchets. Outre la nécessité d'établir les documents réglementaires, il convient que l'ordonnateur mette en place un contrôle de gestion et engage une démarche de connaissance et de maîtrise des coûts du service pour pouvoir le maîtriser. Il peut être utile de rappeler qu'afin d'accompagner les collectivités dans ce type de démarche, l'ADEME a développé une méthode de comptabilité analytique (ComptaCoût®<sup>23</sup>) dont l'utilisation permet d'extraire les informations nécessaires au renseignement d'un cadre homogène et standard d'expression des coûts de gestion du service public de gestion des déchets ménagers.

Il ressort des réponses, tant de l'ancienne ordonnatrice que de l'ordonnateur en fonctions, que la CCHLeM ne disposait pas de l'organisation et de l'ingénierie nécessaire pour assurer ces fonctions. La chambre régionale des comptes prend acte de l'engagement de l'ordonnateur de produire le rapport annuel sur le prix et la qualité du service et de mettre en place une comptabilité analytique dès 2022.

**Recommandation n° 5 : mettre en place une comptabilité analytique et établir chaque année les états et rapports règlementaires relatifs à l'exécution du service de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés.**

**Recommandation n° 6 : produire annuellement le rapport sur le prix et la qualité du service soumis au conseil communautaire et publié conformément aux dispositions de l'article L. 2224-17-1 du CGCT.**

---

<sup>23</sup> « *ComptaCoût® est une méthode (et non un outil informatique), conçue par l'ADEME, basée sur les principes de la comptabilité analytique. Elle permet d'extraire de la comptabilité publique les charges et les produits relatifs aux déchets et de les classer de manière à renseigner plus facilement la matrice des coûts* ». [Site internet de l'ADEME](#).

### 4.3.2 Le financement

Le financement du service des déchets ménagers est assuré par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) sur le territoire de l'ancienne CCHL jusqu'en 2021 et par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) sur le territoire de l'ancien SMICTOM.

La TEOM est un impôt calculé sur la même base que la taxe foncière soit la moitié de la valeur locative cadastrale de la propriété. Elle présente l'inconvénient d'être déconnectée de l'utilisation du service. En revanche, son avantage réside dans sa mise en œuvre aisée grâce à un recouvrement assuré par les services fiscaux moyennant le paiement de frais de gestion ainsi que la perception de son produit par douzièmes, assurant la régularité de la trésorerie.

Elle peut être complétée par la redevance spéciale destinée à financer la collecte et le traitement des déchets non ménagers produits par des commerces, entreprises ou administrations. Lorsqu'elle choisit d'assurer la collecte et le traitement des déchets pour ces autres producteurs de déchets non ménagers, la collectivité doit instituer la redevance spéciale si elle n'a institué ni TEOM ni REOM et si le financement est assuré par le budget principal. Elle a la possibilité de le faire si elle finance le service par la TEOM<sup>24</sup>.

Par ailleurs, pour les déchets non ménagers, la collectivité est libre de fixer les limites des prestations qu'elle assure dans le cadre du service public (caractéristiques et quantités de déchets, définition des sujétions techniques particulières).

En l'occurrence, la CCHLeM n'a pas institué de redevance spéciale. De fait, l'élimination des déchets des professionnels assimilés est donc financée par les contribuables via la TEOM.

Concernant la TEOM, le conseil communautaire vote un taux unique pour l'ensemble du territoire de l'ancienne CCHL bien que le service ne soit pas uniforme pour toutes les communes. La commune de Bellac, en effet, bénéficie réglementairement, en raison du nombre de ses habitants, d'une fréquence de deux passages par semaine contre un pour les autres communes.

Au cours de la période sous-revue, le taux a été augmenté en 2020 afin de faire face à l'augmentation des tarifs du SYDED pour la gestion des bas de quai d'une part (de 26,87 €/hab. à 35,45 €/hab.), et du tarif de traitement des ordures ménagères résiduelles (de 115 € à 120 € la tonne). Ainsi, le produit de la TEOM a augmenté de 138 K€ entre 2017 et 2020 (+ 8,9 %) sous l'effet conjugué des bases et du taux.

---

<sup>24</sup> Article L. 2333-78 modifié par loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 - art. 57 (V).

**Tableau n° 3 : évolution du produit de la TEOM (en €)**

	2017	2018	2019	2020	Evolution
Bases TEOM	11 277 640	11 365 630	11 631 954	11 802 752	4,7%
Taux de TEOM	13,84%	13,84%	13,84%	14,40%	4,0%
Produit de TEOM	<b>1 560 458</b>	<b>1 572 344</b>	<b>1 610 228</b>	<b>1 698 867</b>	8,9%

Source : Délibérations, comptes de gestion, états TEOM

La REOM relève de la logique économique puisque l'utilisateur paye en fonction de son utilisation du service. Ce mode de financement devrait dès lors inciter les usagers à la diminution des déchets collectés. Il apparaît que la facturation n'a pas d'effet incitatif dans la mesure où les volumes de déchets continuent d'augmenter.

La mise en œuvre de la REOM entraîne des opérations lourdes pour la collectivité telles que la gestion du fichier d'usagers, la facturation ou la prise en charge du risque d'impayé. En outre, sa liquidation repose sur une base déclarative et doit être régulièrement actualisée.

Son montant est le résultat de la multiplication d'un coefficient par la valeur d'un point défini par le conseil communautaire. Le coefficient est proportionnel au nombre de personnes composant le foyer pour les particuliers et au volume des conteneurs pour les professionnels. En 2018, la valeur du point a été augmentée de 2 €. Malgré cela, le produit de la REOM diminue depuis 2019 sous l'effet de la démographie négative du territoire.

**Tableau n° 4 : évolution du produit de la REOM (en €)**

	2017	2018	2019	2020	Evolution
Valeur du point	127 €	129 €	129 €	129 €	1,6%
Produit de REOM	1 401 675	1 418 603	1 400 087	1 362 377	-2,8%

Sources : délibérations, comptes de gestion

L'application combinée de l'article 1639 A *bis* du code général des impôts et de l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales peut conduire au maintien simultané de la TEOM et de la REOM sur un même territoire pour une durée qui ne peut excéder, depuis la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, sept années contre cinq antérieurement. Par délibération du 24 juin 2019, le conseil communautaire a opté par 34 voix contre 29 pour une application de la REOM à l'échelle du territoire fusionné. Cette uniformisation du financement du service de gestion des déchets est intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

La loi du 18 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit que les collectivités locales progressent vers la généralisation d'une tarification incitative en matière de déchets, avec pour objectif ambitieux que quinze millions d'habitants soient couverts par cette dernière en 2020 et vingt-cinq millions en 2025.

Concernant la CCHLeM, l'étude pour l'optimisation de l'exercice et du financement de la compétence « gestion des déchets ménagers et assimilés » produite par le cabinet de conseil en 2018 présentait les enjeux et les principes de la tarification incitative puis proposait plusieurs scénarios de mise en place d'une telle tarification. L'absence de consensus des élus pour le choix d'un mode de financement unique a relégué au second plan la mise en place de la tarification incitative qui ne semble pas encore à l'ordre du jour.

À quelques exceptions près, la TEOM et la REOM ont couvert les coûts du service d'élimination des ordures ménagères pendant la période sous revue. D'une manière générale, les excédents dégagés ne sont pas excessifs, mis à part en 2019 où le service TEOM aurait dégagé un excédent de 22 % tandis que le service REOM a dégagé un excédent de 15 %.

La chambre régionale des comptes attire l'attention de l'ordonnateur sur le fait que les pré-requis pour la généralisation de la REOM à l'ensemble du territoire de la communauté de communes ne semblaient pas réunis. En particulier, la baisse du produit de la REOM constitue une alerte qui pourrait être éclairée par une analyse des reports de charges à intervenir entre usagers.

Auraient dû, en effet, être évaluées les incidences de l'uniformisation du mode de financement telles que l'impact financier pour le contribuable jusque là redevable de la TEOM, les ressources propres destinées à financer les amortissements des immobilisations transférées au budget annexe, ainsi que d'une façon générale, les conditions de l'équilibre économique d'un service industriel et commercial.

## **5 LA GESTION DES INVESTISSEMENTS**

### **5.1 La stratégie d'investissement**

En matière de politique d'investissement, en dehors de quelques éléments de programmation en lien avec le contrat de ruralité signé avec l'État (halle intercommunale, site des Pouyades), l'ordonnateur n'a apporté aucun élément exprimant une stratégie formalisée d'investissement.

L'ordonnateur a précisé que suite à la fusion, il a fallu assumer les investissements en cours, vérifier leurs montages financiers et demander les subventions correspondantes.

En particulier, le transfert obligatoire des compétences « eau potable », « assainissement » et « eaux pluviales » au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2026 en application de la loi NOTRe, a généré des coûts importants d'études. La communauté de communes mène en effet les études diagnostics patrimoniales et organisationnelles afin d'être en capacité de prendre ces compétences selon les échéances imparties par la loi. Ces études comportent les volets suivants :

- connaissance patrimoniale des ouvrages d'assainissement collectif, de gestion des eaux pluviales et d'alimentation en eau potable ;

- diagnostic de fonctionnement des ouvrages d'assainissement collectif et d'alimentation en eau potable ;
- état des lieux des zonages d'assainissement ;
- étude des hypothèses de transfert des compétences assainissement et eau potable ;
- schémas directeurs d'assainissement et d'alimentation en eau potable comprenant un programme pluriannuel d'investissement.

Par marché public, l'étude a été confiée à un prestataire pour un montant de 1 109 425 € TTC, le rendu de l'étude étant fixé à fin 2021.

L'absence d'une politique d'investissement de moyen-long terme lors de la fusion pouvait se justifier par la nécessité de prendre en charge les nombreux projets d'investissement déjà lancés par les précédentes communautés de communes (site de Mondon, site des Pouyades, construction bâtiments modulables, école du Dorat) mais l'absence de politique d'investissement, cinq ans après la mise en place de l'intercommunalité, est préjudiciable.

La CCHLeM ne dispose pas de plan pluriannuel d'investissement (PPI) ni de suivi budgétaire d'opérations en autorisations de programme. Le niveau modeste des budgets d'investissement pourrait dispenser l'intercommunalité de telles procédures. Cependant, les faibles taux d'exécution des prévisions budgétaires observés entre 2017 et 2020 (51 % en moyenne tous budgets confondus) appellent la mise en place d'outils de programmation et de suivi au moins pour les investissements les plus importants.

## 5.2 L'évolution des investissements et leur financement

### 5.2.1 Le budget principal

Sur la période examinée, le montant global des dépenses réelles d'investissement du budget principal s'élève à 6,2 M€ (cf. détail en annexe 5). Il est réparti entre l'annuité de la dette en capital, les dépenses d'équipement et les subventions d'investissement réalisées par la communauté de communes.

**Tableau n° 5 : les dépenses réelles d'investissement du budget principal**

	<i>en €</i>			
	2017	2018	2019	2020
Opérations d'équipement	736 837	1 123 304	839 809	656 212
Subventions d'équipement	48 137	329 029	2 981	311 416
Annuité en capital de la dette	532 290	568 148	538 272	531 699
<b>Dépenses réelles d'investissement</b>	<b>1 317 265</b>	<b>2 020 481</b>	<b>1 381 063</b>	<b>1 499 326</b>

Source : CRC

Concernant le budget principal, les opérations d'équipement portent principalement sur la voirie tandis que la plus grande partie des subventions d'investissement est consacrée au

numérique (640 000 € sur la période de contrôle). L'amortissement de la dette grève la capacité à investir.

## 5.2.2 Les budgets annexes

Concernant les budgets annexes, deux d'entre eux concentrent 72 % des mandatements des opérations d'équipement :

- le budget « scolaire » affiche un total mandaté sur la période examinée de 2,8 M€ et concerne essentiellement la construction d'une école au Dorat et sa restauration ;
- le budget « site des Pouyades » enregistre 584 000 € de dépenses d'investissement sur la période examinée, destinées à la rénovation et l'extension du hameau des gîtes.

**Tableau n° 6 : les principales opérations d'équipement réalisées sur la période contrôlée**

	2017	2018	2019	2020
<b>Opérations d'équipement du BP</b>	<b>736 837</b>	<b>1 123 304</b>	<b>839 809</b>	<b>656 212</b>
<i>dont :</i>				
<i>voirie</i>	513 189	664 083	538 342	408 447
<i>PLUI</i>	103 931	158 302	93 615	28 887
<i>travaux de bâtiments</i>		199 049		
<i>camping Mondon</i>		51 170		
<i>étang Mondon</i>			87 179	67 431
<b>Opérations d'équipement des BA</b>	<b>1 767 830</b>	<b>2 031 422</b>	<b>599 995</b>	<b>16 402</b>
<i>dont:</i>				
<i>scolaire</i>	1 062 384	1 628 855	78 119	0
<i>site des Pouyades</i>	114 207	23 168	437 878	8 737

Source : CRC

## 6 L'INFORMATION FINANCIÈRE

### 6.1 Les documents budgétaires

L'article L. 2313-1 du CGCT<sup>25</sup>, prévoit la production de différentes informations relatives à la gestion et à la situation financière de la collectivité à annexer à ses documents budgétaires. Ces états sont précisément définis à l'article R. 2313-3 du même code.

<sup>25</sup> Comptant parmi ses membres une commune de plus de 3 500 habitants, Bellac, l'établissement public est soumis aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT

### **6.1.1 Les annexes aux budgets primitifs et aux comptes administratifs du budget principal**

Les annexes des budgets primitifs pour 2021, 2020 et 2019 et des comptes administratifs pour 2020 et 2019 ont été examinées. Il apparaît que :

- les deux annexes de la rubrique A7 « état de répartition de la TEOM », sont à zéro (budgets primitifs 2021, 2020 et compte administratif 2020) ou absentes (budget primitif et compte administratif 2019) ; or, cet état est obligatoirement produit par les groupements de communes de 10 000 habitants et plus ayant institué la TEOM et assurant au moins la collecte des déchets ménagers, ce qui est bien le cas de la CCHLeM ;
- l'annexe B1.1 « état des emprunts garantis par l'établissement » est à zéro ou non renseignée alors que l'annexe B1.2 « calcul du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt » est renseignée (budgets primitifs 2021 et 2020 et compte administratif 2020) ;
- l'annexe C.1 au budget primitif relative aux personnels est incomplète, ne faisant pas état du nombre d'emplois fonctionnels (budgets primitifs 2021 et 2020, et compte administratif 2020) ou partiellement (budget primitif 2019) ;
- les annexes C3.1 « liste des organismes de regroupement auxquels adhère l'établissement », C3.2 « liste des établissements publics créés » et C3.3 « liste des services individualisés dans un BA » sont incomplètes (budgets primitifs 2021, 2020 et 2019 et comptes administratifs 2020 et 2019).

### **6.1.2 Les annexes aux budgets primitifs et aux comptes administratifs des budgets annexes (BA)**

Les annexes des budgets primitifs pour 2021 et 2020 et du compte administratif pour 2020 des quatre principaux budgets annexes, soit « OM REOM », « scolaire », « enfance-jeunesse » et « Les Pouyades » ont été examinées.

Les annexes du budget annexe « OM REOM » sont incomplètes, l'annexe C1.2 « état du personnel de la collectivité ou de l'établissement de rattachement employé par la régie » n'est pas renseignée alors que du personnel lui est affecté, comme en atteste les inscriptions au compte 6215 des comptes de gestion.

Concernant l'exercice 2020, les budgets primitifs des budgets annexes « ZAE Monteil-Blanzac », « ZA Repaire-Peyrat », « ZA Magnac-Laval », « ZAE Cherbois », « ZA Le Dorat », « atelier relais » et « hôtel Snack Mondon », ne comportent aucune annexe.

### **6.1.3 Les annexes relatives à la dette**

L'instruction comptable M14 dispose que les comptes administratifs comportent obligatoirement en annexes des états relatifs à la dette (répartition par prêteurs, nature de dette, type de taux, existence de contrat de couverture du risque financier, crédits de trésorerie).

Conformément à l'instruction budgétaire et comptable<sup>26</sup>, le comptable doit, avec le livre auxiliaire des capitaux et des immobilisations, s'assurer de la conformité de l'état de la dette annexé au compte administratif.

Pour l'exercice 2019, le rapprochement entre l'état de la dette du budget principal et des budgets annexes figurant au compte administratif et celui du compte de gestion fait ressortir :

- de légères discordances (74 €) s'agissant du montant au compte 1641 du budget annexe « ZAE Monteil-Blanzac » et s'agissant du montant au compte 1641 du budget annexe « ZAE Repaire Peyrat » (5 €) ;
- une discordance de 181 748 € s'agissant des dettes inscrites au compte 1687 du budget principal, l'annexe A.2.9 « autres dettes », le compte administratif ne mentionnant pas la somme figurant au compte de gestion. Cette somme correspond à une avance remboursable du département de la Haute-Vienne versée en 2018 pour le déploiement de la fibre et qui lui a été remboursée en mai 2020. Cette dette aurait dû apparaître dans les comptes 2019 ;
- une discordance s'agissant des dettes inscrites au compte 1687 du budget annexe « ZA Magnac Laval », le compte administratif ne mentionnant pas la somme figurant au compte de gestion (71 012 €).

Enfin, concernant l'exercice 2020, le compte de gestion du BA « ZA Magnac-Laval » enregistre au compte 1687 un solde créditeur de 63 122 € non mentionné dans l'encours de dette en annexe du compte administratif.

**Recommandation n° 7 : rétablir, en lien avec le comptable public, la concordance entre les états de la dette annexés aux comptes administratifs et les soldes de sortie des subdivisions du compte 16 des comptes de gestion.**

## 6.2 Les prévisions budgétaires

*Avertissement : Les prévisions budgétaires sont ici appréciées sur la seule base des recettes et des dépenses réelles, c'est-à-dire entraînant des encaissements et des décaissements. Les opérations d'ordre (provisions, amortissements, virements de la section de fonctionnement, etc.) ne sont pas prises en compte. Il n'y a donc pas nécessairement d'équivalence entre le montant global des recettes et celui des dépenses au sein d'une même section d'un même budget.*

<sup>26</sup> M14 - Tome 2, Titre 4, Chapitre 2, §3.2.2.3.

## 6.2.1 En investissement

### 6.2.1.1 Budget principal

#### 6.2.1.1.1 En dépenses

Sur la période examinée, le taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement est faible, s'établissant en moyenne à 51 % des crédits votés et avec un taux d'annulation moyen des inscriptions budgétaires de 32 %.

**Tableau n° 7 : taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement du budget principal**

*en €*

	Crédits ouverts	Exécution budgétaire	RAR	Annulations	Taux d'annulation	Taux d'exécution
2017	4 952 365	2 068 445	1 194 246	1 689 674	34,12%	41,77%
2018	3 609 813	2 042 430	264 414	1 302 970	36,10%	56,58%
2019	2 949 414	1 500 828	582 696	865 890	29,36%	50,89%
2020	2 992 108	1 853 499	377 634	760 975	25,43%	61,95%
Somme	14 503 700	7 465 202	2 418 990	4 619 509	31,85%	51,47%

Source : d'après les comptes administratifs du BP

L'ordonnateur indique qu'en 2019, de nombreuses opérations ont été reportées.

#### 6.2.1.1.2 En recettes

Le taux d'exécution des recettes réelles d'investissement est également faible, s'établissant en moyenne à 59,6 % des crédits votés et avec un taux d'annulation moyen des inscriptions budgétaires de 20,9 %.

**Tableau n° 8 : taux d'exécution des recettes réelles d'investissement**

*en €*

	Crédits ouverts	Exécution budgétaire	RAR	Annulations	Taux d'annulation	Taux d'exécution
2017	5 024 718	2 690 803	368 040	1 965 875	39,12 %	53,55 %
2018	3 405 798	2 710 079	48 043	647 676	19,02 %	79,57 %
2019	1 731 486	550 718	990 694	190 074	10,98 %	31,81 %
2020	2 830 280	2 082 607	335 221	412 452	14,57 %	73,58 %
<b>Moyenne</b>			<b>20,92 %</b>			<b>59,63 %</b>

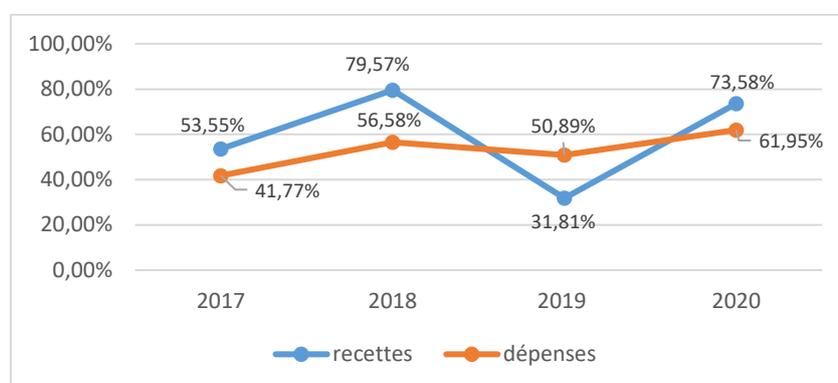
Source : d'après les comptes administratifs du BP

S'agissant des annulations de crédits de recettes :

- en 2017 et 2019, elles portent principalement sur les emprunts, l'annulation étant respectivement de 1,85 M€ et 0,16 M€. La CCHLeM n'a pas apporté de précisions sur les motifs des annulations, mais a indiqué qu'elle a eu différentes offres bancaires et n'a pas à ce jour rencontré de difficultés pour emprunter ;
- en 2018 et 2020, elles ont principalement pour objet des recettes financières, soit le FCTVA, pour respectivement 0,6 M€ et 0,22 M€, faute d'investissements les années précédentes.

### 6.2.1.1.3 Recettes et dépenses

**Graphique n° 2 : taux d'exécution des recettes et dépenses réelles d'investissement du budget principal**



Source : d'après les comptes administratifs du budget principal

Les taux d'exécution pour le budget principal s'établissent en moyenne sur la période examinée à 52,8 % en dépenses et 59,6 % en recettes, avec des taux d'annulation moyens de 31,25 % en dépenses et 20,92 % en recettes. La neutralisation des annulations conduirait certaines années à un suréquilibre de la section d'investissement. Compte tenu de la faiblesse récurrente des taux de réalisation et d'importants taux d'annulation, les prévisions budgétaires en matière d'investissement peuvent être regardées comme insincères.

Dans sa réponse, l'ancienne ordonnatrice précise que « les élus en place n'ont jamais voulu dissimuler quoi que ce soit et n'ont pas fait preuve de mauvaise foi. Il y a eu de nombreux retards dans le lancement et le suivi de certains dossiers, des difficultés de programmation et parfois un suivi du marché ou du chantier difficile ou compliqué mais pas de volonté d'insincérité ».

Il convient de préciser que l'insincérité budgétaire résulte notamment, en dehors de toute volonté de dissimulation, soit de l'inexactitude d'un montant (CE, sect., 23 décembre 1988, Département du Tarn c/ Barbut : montant de dotation globale d'équipement erroné), soit d'une estimation mal fondée d'une ressource ou d'une charge (CAA Lyon, 14 octobre 1999), soit encore de la reconduction de la même recette chaque année sans que cette recette soit jamais recouvrée, ce qui présume de son insincérité (CE, 9 juillet 1997).

En particulier, s'agissant de l'emprunt, comme tout montant, la prévision doit être réelle et sincère. Cette sincérité s'apprécie au regard des critères suivants : capacité d'assurer la charge liée au remboursement des emprunts prévus, possibilité de mobiliser dans le courant de l'exercice lesdits emprunts et état d'avancement des négociations avec les établissements financiers. L'important endettement de l'EPCI, sa faible capacité de désendettement appellent des établissements bancaires des engagements préalables aux budgétisations des ressources d'emprunts.

#### 6.2.1.2 Les budgets annexes

Sur la période examinée, les taux d'exécution des dépenses et recettes d'investissement des principaux budgets annexes sont également faibles.

##### 6.2.1.2.1 En dépenses

En 2020, le taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement des budgets annexes les plus significatifs (tableau n° 13) s'élève en moyenne à 28 % des prévisions budgétaires. En outre, il convient de relever que la moitié des crédits inscrits a fait l'objet d'une annulation et que le taux d'exécution du budget « OM REOM » est nul.

**Tableau n° 9 : taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement des budgets annexes significatifs en 2020**

*en €*

	Crédits ouverts	Exécution budgétaire	RAR	Annulations	Taux d'annulation	Taux d'exécution
Enfance-Jeunesse	28 000	9 299	0	18 701	66,79 %	33,21 %
Site des Pouyades	1 082 231	8 737	1 103	1 072 391	99,09 %	0,81 %
ZAE Monteil-Blanzac	71 500	56 176	0	15 324	21,43 %	78,57 %
OM REOM	928 273	0	377 496	550 777	59,33 %	0 %
Scolaire	3 122 002	1 062 384	1 750 000	309 618	9,92 %	34,03 %
<b>Moyenne</b>					<b>51,31 %</b>	<b>28,15 %</b>

Source : d'après les comptes administratifs des budgets annexes

Pour les exercices antérieurs, il ressort de l'examen des quatre budgets annexes les plus significatifs (tableau n° 14) que les taux d'exécution s'élèvent en moyenne à 40,1 % en 2017, 31,6 % en 2018 et 47 % en 2019.

**Tableau n° 10 : taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement des budgets annexes significatifs en 2017, 2018 et 2019**

	2017		2018		2019	
	Taux d'annulation	Taux d'exécution	Taux d'annulation	Taux d'exécution	Taux d'annulation	Taux d'exécution
Enfance-Jeunesse	40,24 %	59,76 %	33,38 %	59,45 %	46,21 %	53,79 %
Site des Pouyades	21,51 %	28,53 %	82,91 %	3,27 %	60,10 %	34,41 %
Scolaire	9,92 %	34,03 %	35,06 %	62,41 %	0,57 %	99,43 %
OM REOM	15,30 %	38,18 %	98,92 %	1,08 %	99,50 %	0,50 %
<b>Moyenne</b>	<b>21,74 %</b>	<b>40,13 %</b>	<b>62,57 %</b>	<b>31,55 %</b>	<b>51,59 %</b>	<b>47,03 %</b>

Source : d'après les comptes administratifs des budgets annexes

Les budgets annexes « scolaire » et « enfance jeunesse » enregistrent les taux de réalisation les plus élevés, notamment en 2018 et 2019, sans pour autant être toujours satisfaisants. Le budget annexe « OM REOM » présente des taux d'exécution proches de zéro.

Concernant l'année 2019, l'ordonnateur a indiqué que les annulations de crédits étaient dues aux motifs suivants :

- l'opération voie verte non réalisée car le projet n'était pas encore prêt ;
- bâtiments travaux du siège : les travaux ont été finalement réalisés en 2020 ;
- ascenseur théâtre : les travaux prévus n'étaient finalement pas nécessaires ;
- réfection sol tennis : les travaux ont été reportés à 2021 ;
- aire d'accueil des gens du voyage : les travaux ont été effectués en 2020 car en 2019 l'aire était occupée illégalement.

Ces explications ne suffisent pas à justifier la récurrence et l'importance des annulations de crédits.

#### 6.2.1.2.2 En recettes

De faibles taux d'exécution budgétaire sont de surcroît observés en recettes sur l'ensemble de la période examinée.

En 2020, sur un total de 1,5 M€ de crédits ouverts pour les quatre budgets annexes les plus significatifs, le taux d'exécution des recettes d'investissement s'élève en moyenne à 6 %.

**Tableau n° 11 : taux d'exécution des recettes réelles d'investissement des budgets annexes significatifs en 2020**

*en €*

	Crédits ouverts	Exécution budgétaire	RAR	Annulations	Taux d'annulation	Taux d'exécution
Enfance-Jeunesse	25 300	147	0	25 153	99,42 %	0,58 %
Site des Pouyades	859 184	193 703	0	665 481	77,46 %	22,54 %
ZAE Monteil-Blanzac	606 644	0	0	606 644	100 %	0 %
OM REOM	10 000	0	0	10 000	100 %	0 %
<b>Moyenne</b>					<b>94,22 %</b>	<b>5,78 %</b>

Source : d'après les comptes administratifs des budgets annexes

En 2019, le taux d'exécution des recettes réelles d'investissement des budgets annexes s'élève en moyenne à 25,65 %.

S'agissant des budgets annexes « Les Pouyades », « ZAE Monteil-Blanzac » et « scolaire », concentrant 91,6 % de l'ensemble des recettes prévues pour les budgets annexes, les taux de réalisation s'établissent respectivement à 10,23 %, 20,88 % et 163,23 %. Ce dernier taux provient de la souscription d'un emprunt supérieur à celui budgétisé alors même que les dépenses d'investissements budgétisées n'ont pas été dépassées (99,43 %) montrant ainsi que les prévisions de recettes ne sont pas cohérentes avec les prévisions de dépenses.

**Tableau n° 12 : taux d'exécution des recettes réelles d'investissement des budgets annexes en 2019**

*en €*

	Crédits ouverts	Exécution budgétaire	RAR	Annulations	Taux d'annulation	Taux d'exécution
Site des Pouyades	810 000	82 827	254 850	472 324	58,31 %	10,23 %
Atelier relais	94 621	0	0	94 624	100,00 %	0,00 %
ZAE Monteil-Blanzac	720 551	150 486	0	570 065	79,12 %	20,88 %
ZA Repaire-Peyrat	30 484	0	0	30 484	100,00 %	0,00 %
OM REOM	10 000	1 093	0	8 907	89,07 %	10,93 %
Scolaire	775 238	1 265 439	0		0,00 %	163,23 %
ZA le Dorat	13 000	0	0	13 000	100,00 %	0,00 %
ZAE Cherbois	13 832	0	0	13 832	100,00 %	0,00 %
ZA Magnac-Laval	49 096	0	0	49 096	100,00 %	0,00 %
<b>Moyenne</b>					<b>90,81 %</b>	<b>25,65 %</b>

Source : d'après les comptes administratifs des budgets annexes

Il résulte de l'instruction que :

- pour le budget annexe « Les Pouyades », l'annulation porte sur une partie des subventions d'équipement d'État (DETR) et des subventions départementales dédiées au financement de l'opération de réhabilitation et l'extension du hameau de gîtes ;
- pour les zones d'activités, les principales annulations portent sur les emprunts.

L'ordonnateur a apporté en réponse à ces constatations les éléments suivants :

*« Voirie déchetterie de Nouic : les travaux n'ont pas été réalisés en 2019 car la déchetterie a été transférée au SYDED au 1<sup>er</sup> janvier 2020.*

*PLUI : la totalité de l'enveloppe n'a pas été consommée en 2019 car l'avancée des PLUI a pris du retard.*

*Immobilier d'entreprise : peu de consommation car peu de dossiers à financer.*

*Pour le budget annexe « Ateliers relais » : pas d'exécution budgétaire car la CCHLeM est dans l'attente du remboursement par l'entreprise GMPA de son reste à charge suite à la reconstruction du bâtiment (cf. délibération 2018-0190 du 19/12/2018 ci jointe).*

*Pour le budget annexe « les Pouyades » : en investissement, ont été inscrits les crédits budgétaires en 2019 nécessaires à la totalité du programme d'investissement. N'a été réalisée dans l'immédiat que la 1<sup>ère</sup> tranche.*

*Pour le budget annexe « OM REOM », les annulations de dépenses réelles d'investissement (832 K€) concernent l'achat d'immobilisations, et notamment de matériel de transport (2 bennes à ordures, 704 K€) dont l'acquisition a été reportée en 2021 dans le cadre d'un marché conclu par l'UGAP en 2020.*

*Pour le budget annexe « Site des Pouyades », l'opération de réhabilitation et l'extension du hameau de gîtes comprenant deux tranches (1,3 M€) ont fait l'objet en fin d'exercice d'une annulation à hauteur de 60 % des crédits correspondant au report de la réalisation de la seconde tranche ».*

Il convient, par ailleurs, de noter que pour les budgets annexes « OM REOM », « ZAI Haut Limousin » et « ateliers Relais », les recettes budgétisées sont très faibles par rapport aux dépenses votées puisque l'équilibre de la section d'investissement est assuré par les reports excédentaires des résultats antérieurs et par le financement propre de la section de fonctionnement.

En conclusion, les taux d'exécution pour les budgets annexes se limitent pour les plus significatifs en 2019 à 47,03 % en dépenses et 25,65 % en recettes et en 2020 à 28,15 % en dépenses et 5,78 % en recettes, les taux d'annulation atteignant, en 2019, 51,59 % en dépenses et 90,81 % en recettes, et en 2020, 51,31 % en dépenses et 94,22 % en recettes.

Les motifs d'annulations évoqués par l'ordonnateur résultent donc, soit de la pluriannualité des opérations, soit de l'absence de maturité des projets votés. L'absence de stratégie d'investissement ainsi que des outils de pilotage de ces opérations constituent donc les principales entraves à la réalisation des investissements conformément aux opérations votées par l'assemblée délibérante.

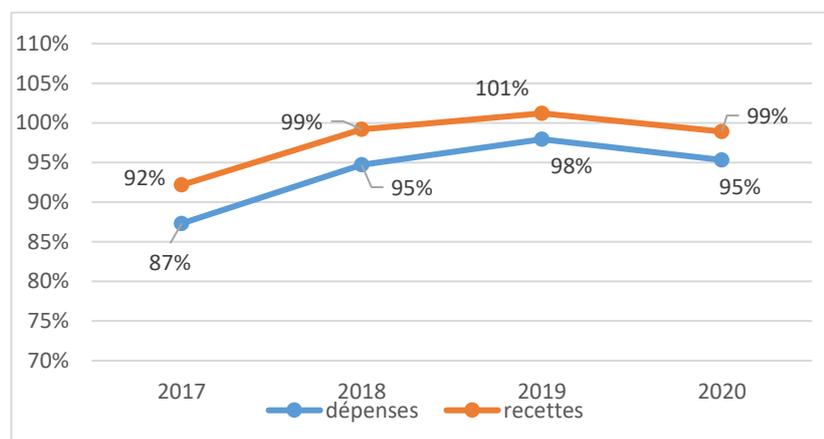
## **6.2.2 En fonctionnement**

### **6.2.2.1 Budget principal**

Sur la période examinée, les réalisations budgétaires annuelles s'élèvent en moyenne à 10,4 M€ en dépenses et à 10,8 M€ en recettes, pour un volume voté par le conseil communautaire en dépenses et recettes réelles de 11 M€.

Le taux d'exécution s'établit en moyenne à 98 % en recettes et à 94 % en dépenses, étant précisé que les réalisations budgétaires atteignent leur plus haut niveau en 2019 avec 98 % en dépenses et 101 % en recettes. Ce point n'appelle pas d'observation particulière.

**Graphique n° 3 : taux d'exécution des dépenses et recettes réelles de fonctionnement**



Source : d'après les comptes administratifs du BP

### 6.2.2.2 Budgets annexes

#### 6.2.2.2.1 En dépenses

En 2020, le taux d'exécution budgétaire des budgets annexes les plus significatifs s'élève en moyenne à 67,11 %. En outre, comme observé en section d'investissement, le budget annexe « OM REOM » présente le taux d'exécution le plus faible avec 52 % et une annulation de crédit de 1,25 M€.

**Tableau n° 13 : taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement des budgets annexes significatifs en 2020**

*en €*

	Crédits ouverts	Exécution budgétaire	Charges rattachées	Annulations	Taux d'annulation	Taux d'exécution
Enfance-Jeunesse	1 205 810	1 094 119	19 919	91 772	7,61 %	92,39 %
Site des Pouyades	228 370	195 204		33 166	14,52 %	85,48 %
OM REOM	2 593 360	1 311 379	36 711	1 245 270	48,02 %	51,98 %
Scolaire	205 920	180 357	3 288	22 275	10,82 %	89,18 %
<b>Moyenne</b>	<b>4 233 460</b>	<b>2 781 059</b>	<b>59 918</b>	<b>1 392 483</b>	<b>32,89 %</b>	<b>67,11 %</b>

Source : les comptes administratifs des budgets annexes

En 2019, la somme des crédits ouverts en dépenses réelles de fonctionnement des budgets annexes est de 5,1 M€, pour un total exécuté de 3 M€.

Les taux d'exécution de ces dépenses pour les budgets annexes, hors ceux du tableau n° 13, sont globalement insuffisants voire très faibles pour certains. Si les budgets annexes « enfance-jeunesse », « Les Pouyades », « prestation urbanisme ADS » et « scolaire » présentent des taux excédant 85 %, les autres budgets affichent une moyenne de 49 % (cf. annexe 6).

S'agissant du budget annexe « OM REOM », la moitié des crédits ouverts en dépenses a été annulée, soit 1,4 M€ en 2019, celle-ci concernant principalement les charges à caractère général (0,944 M€) dont la rémunération des intermédiaires et honoraires. L'ordonnateur a indiqué que « [cela] s'explique car c'est un budget qui bénéficie d'un report de fonctionnement en recettes de 1,3 M€. C'est ce qui explique également l'inscription de 655 K€ à l'article 618-Divers. »

Il se déduit de cette réponse que, pour ce budget annexe, l'inscription de dépenses vise seulement à équilibrer la section de fonctionnement qui bénéficie annuellement d'un report d'excédents. La prévision est par conséquent insincère. Face à ces annulations récurrentes de crédits, l'excédent structurel aurait dû être résorbé, soit par la baisse des redevances des usagers, excédant les charges à couvrir, soit par l'affectation des excédents à des projets d'investissements. En l'occurrence, cet excédent a été résorbé par le versement de 1 M€ au budget principal de l'EPCI.

Dans sa réponse, la précédente ordonnatrice précise que « ce budget, issu de l'ex SMICTOM, devait permettre « d'armer » le service - régie (achats de nouveaux engins) et de mettre en place à terme les bacs « pucés » (mise en place redevance incitative préprogrammée par SMICTOM mais pour l'instant toujours en instance). La baisse de la redevance des usagers avait été évoqué mais non mise en place au regard des montants acquittés au titre de la TEOM par les autres usagers. L'affectation des excédents devait permettre de développer cette régie. L'excédent a aujourd'hui été résorbé à hauteur de 1 M€ mais lors de la fusion, ce transfert vers le budget général n'avait pas été possible ».

Cette réponse confirme que l'ouverture de crédit au compte 618-Divers n'était pas destinée à être réalisée mais à permettre « à terme » de réaliser des dépenses d'équipement nécessaires à la mise en place d'une redevance incitative, équipements qui ne sont pas réalisés et qui n'ont par ailleurs pas fait l'objet de provisions ou d'autorisations de programme. Ainsi, l'inscription de la dépense de fonctionnement « tous les ans » pour stocker un excédent fausse les grandes lignes de l'équilibre budgétaire et matérialise une prévision artificielle.

#### 6.2.2.2.2 En recettes

En 2020, le taux d'exécution des recettes de fonctionnement s'élève en moyenne à 90,47 % pour les budgets annexes les plus significatifs. Les budgets annexes « enfance-jeunesse », « OM REOM » et « scolaire » présentent les taux les plus élevés, supérieurs à 90 %, tandis que celui relatif au budget annexe « Les Pouyades » s'établit seulement à 55,53 %.

**Tableau n° 14 : taux d'exécution des recettes réelles de fonctionnement des budgets annexes significatifs en 2020**

*en €*

	Crédits ouverts	Exécution budgétaire	Produits rattachés	Annulations	Taux d'annulation	Taux d'exécution
Enfance-Jeunesse	1 200 134	1 045 258	38 703	68 173	5,68%	90,32%
Site des Pouyades	544 905	301 479		243 426	44,67%	55,33%
OM REOM	1 339 511	1 376 748			0,00%	102,78%
Scolaire	511 042	483 653	7 000	20 389	3,99%	96,01%
<b>Total</b>	<b>3 595 592</b>	<b>3 207 138</b>	<b>45 703</b>	<b>331 988</b>	<b>9,23%</b>	<b>90,47%</b>

Source : d'après les comptes administratifs des budgets annexes

En 2019, le taux d'exécution des recettes de fonctionnement s'élève en moyenne à 84,65 % pour les budgets annexes les plus significatifs. Comme en 2020, les budgets annexes « enfance-jeunesse », « OM REOM » et « scolaire » présentent les taux d'exécution budgétaire les plus élevés parmi les budgets les plus significatifs (cf. annexe 7).

Le taux d'exécution des recettes de fonctionnement du budget annexe « Les Pouyades » est nettement en retrait avec un taux de 57,80 %, compte tenu notamment de l'annulation de l'intégralité des produits budgétisés au compte 7588 - autres produits de gestion courante, soit 42 % des recettes réelles de fonctionnement. L'ordonnateur a indiqué que « [cela] s'explique par la non-exécution de l'article 7588. Les crédits inscrits sur cet article permettent l'équilibrage du budget primitif ». Ces recettes non motivées sont donc inscrites artificiellement pour afficher l'équilibre du budget.

Concernant les zones d'activités, hormis pour le budget annexe « ZA Le Dorat », les recettes réelles de fonctionnement budgétisées ont été intégralement annulées.

Au vu de la réponse de l'ancienne ordonnatrice, force est de constater que les prévisions budgétaires portaient sur des projets inaboutis, voire dépourvus de consensus au sein du conseil communautaire. Il faut en conclure que ces budgets étaient également insincères.

#### 6.2.2.2.3 Dépenses et recettes

Si les taux d'exécution de la section de fonctionnement du budget principal sont, satisfaisants, tant en dépenses qu'en recettes, il n'en va pas de même pour les budgets annexes dont les taux d'exécution restent globalement insuffisants. En effet :

- les taux d'exécution des budgets annexes en 2019 s'établissent en fonctionnement à des taux moyens de 48,61 % en dépenses et 49,97 % en recettes, avec des taux d'annulation moyens respectifs de 51,36 % et 50,75 % ;

- les taux d'exécution des budgets annexes les plus significatifs en 2020 s'établissent en fonctionnement à des taux moyens de 67,11 % en dépenses et 90,47 % en recettes, avec des taux d'annulation moyens respectifs de 32,89 % et 9,23 %.

**Recommandation n° 8 : établir des prévisions budgétaires sincères.**

## 7 LA FIABILITÉ DES COMPTES

### 7.1 L'architecture budgétaire

Sur la période contrôlée, la CCHLeM compte entre onze et quinze budgets annexes, récapitulés dans le tableau ci-dessous, relevant de l'instruction comptable M14 à la seule exception de celui dédié à la gestion des ordures ménagères financé par la REOM, régi par l'instruction M4 (service industriel et commercial).

**Tableau n° 15 : architecture budgétaire de la CCHLeM au 31 décembre 2020**

Libellé	Compte au Trésor	Recettes de fonctionnement			
		2019	%	2020	%
		(en €)		(en €)	
Budget principal	Oui	11 567 296	76,97	11 826 776	79,11
ZAI Haut-Limousin	Non	1 094	0,01	574	0,00
ZAE Monteil-Blanzac	Non	29 892	0,20	59 961	0,40
ZA Repaire-Peyrat	Non	14 410	0,10	66 653	0,45
ZA Magnac-Laval	Non	SO	SO	SO	SO
ZAE Cherbois	Non	3 216	0,02	SO	SO
ZA Le Dorat	Non	48 002	0,32	60 882	0,41
Atelier Relais	Non	37 491	0,25	31 992	0,21
Hôtel Snack Mondon	Non	8 048	0,05	6 106	0,04
Site de Pouyades	Non (mais compte financier propre)	319 728	2,13	309 056	2,07
Enfance-Jeunesse	Non (mais compte financier propre)	1 185 504	7,89	1 135 959	7,60
Prestations voirie	Non	4 306	0,03	3 470	0,02
Prestations Urbanisme	Non	50 831	0,34	60 159	0,40
Prestations prévention et sécurité	Non	SO	SO	SO	SO
OM REOM	Oui	1 441 585	9,59	1 388 290	9,29

Source : CRC d'après CG et CA 2019 et 2020, délibérations et tableau récapitulatif de la CCHLeM

Il importe de préciser que :

- l'établissement a créé au 1<sup>er</sup> janvier 2018 les budgets annexes « ZA Bussière-Poitevine », « ZA Saint-Sulpice-les-Feuilles » et « SPANC » et au cours de la même année, elle a procédé à leur intégration au budget principal ;
- le budget annexe « assainissement », créé au 1<sup>er</sup> janvier 2018 par délibération 2017-0258, n'a jamais été mis en œuvre ;
- le budget annexe « prestations prévention sécurité » est inactif en 2019 et 2020 ;
- l'établissement public a prononcé la dissolution du budget annexe « scolaire » au 30 septembre 2020<sup>27</sup> en vue de la restitution au 1<sup>er</sup> octobre 2020 aux communes concernées de la compétence « scolaire »<sup>28</sup>.

On observe en conséquence une multiplicité de budgets annexes, dont certains ont très peu ou pas d'activité, ce qui nuit à la lisibilité des comptes et de la situation financière.

Or, les budgets annexes constituent une dérogation aux principes d'universalité et d'unité budgétaire. La constitution d'un budget annexe n'est obligatoire que dans un nombre limité de cas tels que la gestion d'un service public à caractère industriel et commercial ou le suivi des opérations d'aménagement.

Leur trop grand nombre, s'il répondait à un souci louable de suivre les dépenses et recettes des compétences transférés de façon individualisée, constitue désormais une source de difficultés. Il convient donc d'envisager leur réduction au regard de la réorganisation des compétences et par thématique.

La CCHLeM a sollicité en 2020 auprès de la DRFiP de Nouvelle-Aquitaine l'intervention de la mission régionale de conseil aux décideurs publics (MRCDP) afin, notamment de réaliser un diagnostic financier, comptable, juridique et fiscal des budgets annexes dans la perspective d'une rationalisation de la gestion.

La MRCDP a remis en juin 2021 son étude concernant la période 2017-2019. Au terme de l'analyse de chacun des budgets annexes, tant en ce qui concerne leur opportunité que leur cadre juridique, budgétaire et comptable, la MRCDP propose notamment d'en réduire le nombre à 9 en tenant compte de la suppression en 2020 du budget annexe « scolaire ».

### **7.1.1 Concernant la compétence « développement économique »**

La commercialisation des différentes zones regroupées dans les budgets annexes « ZAI Haut-Limousin » et « ZAE Cherbois » est achevée. Ces deux budgets pourraient donc être clôturés.

Il en est de même du budget annexe « atelier relais » après l'échéance au 31 décembre 2021 du dernier contrat de location-vente.

---

<sup>27</sup> Délibération du 14 décembre 2020 modifiée par délibération du 12 avril 2021.

<sup>28</sup> Délibérations des 22 septembre 2020, 15 décembre 2019 et 18 décembre 2018.

Les autres zones d'activités, qui ont peu d'activité (cf. annexe 14) pourraient être regroupées dans un seul budget, à condition toutefois que la communauté de communes mette en place une comptabilité analytique permettant d'établir un compte par opération.

La MRCDP a également relevé en matière de fiabilité des comptes que :

- le budget annexe « ZAE Repaire-Peyrat » ne comptabilisait pas le coût des taxes foncières en cours de production ;
- le budget annexe « ZA Magnac-Laval » présentait des écarts en comptabilité de stocks consécutifs à des oublis, « *les écritures tant de vente (en 2011, 2012 et 2014) que de valorisation annuelle depuis plusieurs années n'ayant pas été passées en comptabilité de stocks* ».

## 7.1.2 Concernant la compétence « tourisme »

### 7.1.2.1 Le budget annexe « Hôtel Snack Mondon »

Le budget annexe, tenu selon la nomenclature comptable M14 applicable aux services publics à caractère administratif (SPA) depuis sa création par la précédente communauté de communes, individualise la gestion de deux immeubles sur le site du lac de Mondon et appartenant à la CCHLeM : le snack-bar de Mondon situé à Cromac, « Le Repos », et « l'Auberge du lac de Mondon » situé à la Mailhac-sur-Benaize, un hôtel-bar-restaurant comprenant sept chambres et disposant de la licence IV des débits de boisson.

L'auberge, relevant du domaine privé de la CCHLeM, est confiée en location dans le cadre d'un bail commercial dérogatoire<sup>29</sup>, pour une durée de 23 mois, les derniers baux ayant été conclus devant notaire en 2016, puis en 2019.

Le snack-bar, dépendant du domaine public de la CCHLeM, est confié en location dans le cadre d'une convention d'occupation privative du domaine public conclue devant notaire pour une durée de 9 ans à compter du 24 avril 2015.

Cette convention stipule à son article 1<sup>er</sup> : « *Il [l'exploitant] pourra cependant organiser des bals publics, concerts instrumentaux ou autres manifestations similaires. Ces animations seront possibles en coordination avec les responsables du camping* ».

Dans ces conditions, et sous réserve de l'appréciation du juge compétent, les activités du site du lac du Mondon, peuvent être regardées comme un service à caractère industriel et commercial, étant précisé, concernant le snack, que la constitution d'un fonds de commerce sur le domaine public est autorisée par les dispositions de l'article L. 2124-32-1 du CGCT<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Article 145 du code de commerce : « *Les parties peuvent, lors de l'entrée dans les lieux du preneur, déroger aux dispositions du présent chapitre à la condition que la durée totale du bail ou des baux successifs ne soit pas supérieure à trois ans. À l'expiration de cette durée, les parties ne peuvent plus conclure un nouveau bail dérogeant aux dispositions du présent chapitre pour exploiter le même fonds dans les mêmes locaux. / (...)* ».

<sup>30</sup> « *Un fonds de commerce peut être exploité sur le domaine public sous réserve de l'existence d'une clientèle propre* ».

Par ailleurs, il s'avère que l'activité du snack est directement liée au camping qui est financé par le prix des prestations et doté de divers équipements de loisirs. Il pourrait opportunément être rattaché au budget annexe « Mondon » avec lequel il constitue une unité économique et touristique.

Concernant le budget annexe « Hôtel Snack Mondon », non seulement son caractère industriel et commercial implique qu'il soit conservé sous forme de budget annexe, conformément aux dispositions de l'article L. 1412-1 du CGCT, mais il devra être suivi selon les règles de l'instruction comptable et budgétaire M4.

#### 7.1.2.2 Le budget annexe « Les Pouyades »

Le budget annexe est dédié à la gestion du hameau de gîtes d'hébergement, labellisé « Gîte de France ». Le site des Pouyades<sup>31</sup>, s'insérant dans un ensemble paysager de 1,5 ha au bord d'un étang de pêche de 9 ha empoissonnés, se compose de 12 gîtes pour une capacité totale de 60/84 personnes, qui sera portée à 72/98 personnes à la suite de la livraison de la phase 2 du projet d'extension et d'amélioration du hameau. Il dispose également d'une piscine extérieure chauffée, d'une salle de réception et d'une aire de jeux. Outre les prestations incluses dans le tarif, les clients peuvent bénéficier d'une série de services payants. Le fonctionnement du site est assuré par cinq agents de la communauté de communes.

Dans ces conditions, et sous réserve de l'appréciation des tribunaux, les activités du site des Pouyades peuvent être regardées comme un service à caractère industriel et commercial.

Non seulement son caractère industriel et commercial implique qu'il soit conservé sous forme de budget annexe, conformément aux dispositions de l'article L. 1412-1 du CGCT, mais il doit être suivi selon les règles de l'instruction comptable et budgétaire M4.

L'ordonnateur actuel précise que le changement de règles comptables et budgétaires de ces deux budgets sera opéré lors du changement du mode de gestion dont la réflexion a débuté depuis la mandature précédente.

**Recommandation n° 9 : assurer la gestion des budgets annexes « Hôtel Snack Mondon » et « Les Pouyades » conformément aux règles budgétaires et comptables applicables aux services publics industriels et commerciaux dans le cadre de la nomenclature M4.**

### 7.1.3 Concernant les autres compétences

Le budget annexe « prestations urbanisme ADS » retrace en réalité l'activité d'un service mutualisé ayant pour objet l'instruction des autorisations du droit des sols (ADS) ainsi que le suivi des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) et non une activité de prestations de services.

Il en est de même du budget annexe « prestations prévention sécurité », dont la seule activité est la mise à disposition d'un agent pour une partie de son temps.

---

<sup>31</sup> <https://www.lespouyades.com/>

Le budget annexe « prestations de voirie » reflète le choix de la communauté de communes de ne pas mutualiser ce service. La chambre régionale des comptes invite la communauté de communes à intégrer ce service, normalement à caractère administratif, au budget principal et à en assurer le financement par la voie des attributions de compensation.

Le budget « enfance-jeunesse » étant un service public administratif, il pourrait être également intégré au budget principal, après avoir évalué le coût du service, et, le échéant renégocier les attributions de compensation correspondantes.

L'intégration de ces quatre budgets dans le budget principal permettrait de majorer le coefficient d'intégration fiscal et corrélativement d'augmenter la dotation d'intercommunalité.

**Tableau n° 16 : résumé des options d'organisation**

Libellé	Options possible
ZAI Haut-Limousin	Opération terminée Intégration au BP
ZAE Cherbois	Opération terminée Intégration au BP
Atelier Relais	Intégration au BP après dénouement de l'opération en 2022
ZAE Monteil-Blanzac	Intégration en un seul budget après établissement des bilans opérateurs et mise en place d'une comptabilité analytique par opération
ZA Repaire-Peyrat	
ZA Magnac-Laval	
ZA Le Dorat	
Hôtel Snack Mondon	Maintien et intégration du camping au BA
Site des Pouyades	Maintien
Enfance-Jeunesse	Intégration au BP éventuellement après révision des attributions de compensation
Prestations voirie	Intégration au BP
Prestations Urbanisme	Intégration au BP
Prestations prévention et sécurité	Intégration au BP
Ordures ménagères	Maintien quel que soit le mode de financement
Eau & Assainissement	À créer au moment du transfert de compétence

Source : CRC

## 7.2 Les outils de pilotage et de contrôle

### 7.2.1 La comptabilité analytique

L'ordonnateur a produit, sous format Excel, des tableaux nommés « états analytiques » pour le budget principal et les budgets annexes.

L'analyse de ces tableaux montre qu'une partie des produits et charges est ventilée dans des postes non spécifiés. À titre d'exemple, le poste analytique « par défaut » enregistre au

budget annexe « enfance-jeunesse » un montant de 2,5 M€ sur un total de recettes de 3 M€ tandis que l'ensemble des charges du budget annexe « Les Pouyades » est affecté au même poste analytique « par défaut ».

La mise en place d'une comptabilité analytique permettrait une évaluation fine des missions prises en charge par l'intercommunalité, démarche préalable à une éventuelle renégociation des attributions de compensation avec les communes membres.

### 7.2.2 Le règlement budgétaire et financier

La mise en place d'un règlement budgétaire et financier est obligatoire pour les départements, régions et métropoles, mais facultative à l'échelon communal et intercommunal. L'obligation devrait toutefois être généralisée au 1<sup>er</sup> janvier 2024. Elle est dans tous les cas préconisée par le comité national de fiabilité des comptes locaux qui a établi un guide pour son élaboration.

La CCHLeM ne s'est pas dotée d'un tel règlement. L'ordonnateur a indiqué qu'en l'absence d'un règlement formalisé, il existe des notes de service et des diffusions par courriel.

L'ordonnateur a toutefois précisé avoir engagé en 2020 une réflexion sur son organisation budgétaire et financière, et dans le cadre de cette démarche, la directrice générale adjointe chargée du « *pôle ressources* » est chargée de l'élaboration d'un règlement budgétaire et financier, ce dont la chambre régionale des comptes prend acte.

Le règlement budgétaire et financier permettrait notamment de :

- décrire le cadre de la gestion budgétaire et comptable ainsi que les procédures qui en découlent ;
- faire connaître ce cadre et ces procédures aux agents afin qu'ils soient suivis et respectés le plus précisément possible ;
- créer un référentiel commun et une culture de gestion commune aux élus, aux directions et services de l'organisme ;
- rappeler les normes et respecter le principe comptable de permanence des méthodes ;
- améliorer les prévisions budgétaires et la programmation des investissements.

### 7.2.3 Le contrôle interne et le processus de la dépense

L'ordonnateur a indiqué que la CCHLeM ne disposait pas d'un service de contrôle de gestion et n'avait pas instauré de procédures formalisées de contrôle interne comptable et financier, précisant d'une part, que « *le service Finances contrôle que les dépenses et les recettes correspondent bien aux inscriptions budgétaires* » et, d'autre part, que « *chaque service suit son propre budget et s'assure de la bonne utilisation des dépenses et de la perception des recettes* ». Ces précisions ne répondent pas à une démarche de contrôle interne, celle-ci visant à contrôler les procédures définies pour l'exécution des missions.

Les documents produits tels que des courriels adressés à la mi octobre 2020 à l'ensemble des responsables de service les informant de la situation budgétaire et comptable de leur service

et leur demandant d'établir leurs tableaux de prévisions budgétaires pour la fin de l'année, des courriels adressés à la mi-janvier 2021, ou la présentation « *engagement des dépenses* » effectuée en septembre 2017 à l'ensemble des responsables de service ou encore un modèle de fiche d'engagement, ne peuvent être considérés comme un guide des procédures. Au demeurant, ces courriels ne sont accompagnés d'aucune note de service.

Concernant le processus de la dépense, l'ordonnateur a indiqué que le déploiement d'une nouvelle suite logicielle a débuté au 1<sup>er</sup> janvier 2020 et qu'à ce jour, ont été installés les principaux modules. Le déploiement était prévu à la fin de l'année.

S'agissant de la gestion des droits d'accès à l'application, ceux-ci sont définis en fonction des besoins des services par le DGS et la DGA du « *pôle ressources* » qui est l'administrateur du système.

Il résulte des éléments communiqués par l'ordonnateur qu'aucune des étapes du processus de la dépense, soit les phases « engagement », « constatation du service fait », « demande de paiement » et « paiement », n'était dématérialisée avant la mise en place d'un outil *ad hoc* en 2020.

La phase « engagement », se traduit par le dépôt d'une « fiche engagement » sous la forme papier au service « finances-budget ». En raison des délégations de signature, cela ne permet pas de garantir l'exhaustivité du recensement des engagements ni leur traçabilité<sup>32</sup>. L'ordonnateur a en effet précisé qu'une proportion de 10 % des factures réceptionnées, ne faisait pas l'objet d'un engagement préalable, ces actes correspondant principalement à de petites dépenses.

À partir de 2020, seule la seconde partie du processus de la dépense, correspondant aux phases « demande de paiement » et « paiement », est dématérialisée.

Quant à la première partie de ce processus, incluant « engagement » et « constatation du service fait », selon l'ordonnateur, « *les services transmettent au service finances une demande d'engagement (papier) qui est validée (ou non) (...) et retournée au service. Quand la facture est reçue elle est transmise au service concerné pour validation du service fait par le responsable de service* ». À ce stade, aucun changement n'a donc été apporté à ces étapes du processus et la situation présente ainsi les mêmes risques que ceux évoqués ci-dessus.

Avec l'installation du module « *gestion des bons de commande en ligne* », la première partie du processus sera à son tour dématérialisée. Ce module permettra au service « finances-budget » de recevoir des responsables des différents services la demande d'engagement, d'effectuer le cycle de validation et de l'intégrer à la comptabilité. En outre, le « e-parapheur » permettra aux responsables de service de valider le service fait par voie dématérialisée puis de le transmettre au service « finances-budget ».

La chambre régionale des comptes invite la CCHLeM à formaliser l'organisation et les procédures relatives aux différentes étapes du processus de la dépense, y compris les modalités de gestion des droits d'accès au logiciel financier.

---

<sup>32</sup> Pour mémoire, le DGS, les DGA, les trois responsables de service, la directrice du multi-accueil et le chargé de mission « tourisme », ont reçu délégation à l'effet de signer notamment les bons de commandes et devis d'un montant inférieur à 1 000 € HT pour les directeurs et à 500 € HT pour les autres délégués.

## 7.3 La fiabilité des résultats

### 7.3.1 Le rattachement des produits et des charges

Le rattachement des charges et des produits de fonctionnement à l'exercice est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. La procédure de rattachement consiste à retraiter le résultat annuel des charges correspondant à des services faits et des produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non-réception de la pièce justificative. Le rattachement prend donc deux formes :

- les charges et produits comptabilisés d'avance qui se rattachent à l'exercice suivant et non à l'exercice au cours duquel ils ont été décaissés ou encaissés ;
- les charges à payer et produits à recevoir rattachés au résultat de l'exercice, pour leur montant estimé, alors que la facture correspondante n'a pas été reçue ou que le titre n'a pas encore été émis.

Concernant le budget principal, il ressort du tableau récapitulatif ci-dessous que :

- les intérêts d'emprunt courus non échus (ICNE) ont fait l'objet d'un rattachement sur la période examinée ;
- le compte de rattachement 408 « Fournisseurs - Factures non parvenues » a été mouvementé en 2017, en 2018 et 2020, le compte 4686 « Divers - charges à payer » seulement en 2019 et le compte 4687 « Divers – Produits à recevoir » en 2017 en 2018, en 2019 et en 2020 ;
- en revanche, les comptes 418 « Redevables - Produits non encore facturés », 4286 « Personnel - Autres charges à payer » et 4287 « Personnel - Produits à recevoir », 4386 « Sécurité sociale et autres organismes sociaux - Autres charges à payer » et 4387 « Sécurité sociale et autres organismes sociaux - Produits à recevoir », 4486 « État et autres organismes publics - Autres charges à payer » et 4487 « État et autres organismes publics - Produits à recevoir », et 4687 « Divers – Produits à recevoir », n'ont pas été mouvementés.

Hormis l'exercice 2017, correspondant à l'année de la création de la CCHLeM, les taux de rattachement sont faibles, oscillant en dépenses entre 0,56 % et 1,18 % des dépenses réelles de fonctionnement, et en recettes entre 0,80 % et 4 % des recettes réelles de fonctionnement.

**Tableau n° 17 : budget principal - produits et charges rattachés sur la période examinée**

Comptes	<i>en €</i>			
	2017	2018	2019	2020
Total charges rattachées	1 013 269	58 005	114 537	135 319
Dépenses réelles de fonctionnement	10 089 377	10 402 970	10 964 614	11 502 567
<b>Ratio rattachements / DRF</b>	<b>10 %</b>	<b>0,56 %</b>	<b>1,04 %</b>	<b>1,18 %</b>
Total produits rattachés	41 053	91 932	89 319	461 481
Recettes réelles de fonctionnement	10 676 645	10 786 190	11 179 991	11 469 926
<b>Ratio rattachements / RRF</b>	<b>0,38 %</b>	<b>0,85 %</b>	<b>0,80 %</b>	<b>4,02 %</b>

Source : d'après les comptes de gestion et comptes administratifs

Par ailleurs, les grands livres comptables relatifs à la période examinée font état des montants à rattacher, hors ICNE, de 1,08 M€ en 2017, 0,123 M€ en 2018 et 0,104 M€ en 2019, ces sommes étant le résultat d'une recherche des factures relatives à l'exercice N-1 enregistrées en N sur la base des libellés des lignes comptables des grands livres. Cela démontre qu'au moins 10 % des dépenses « à rattacher » identifiées n'ont pas été rattachées. À titre d'exemple, des factures d'énergie datant de 2018 ont été, à tort, comptabilisées en 2019.

**Tableau n° 18 : budget principal - factures à rattacher**

	<i>en €</i>		
	2017	2018	2019
Factures de l'exercice N, enregistrées l'exercice suivant.	1 078 451	122 760	103 945

Source : d'après les grands livres du budget principal

S'agissant des budgets annexes, il résulte que, pour quatre d'entre eux, « enfance-jeunesse », « scolaire », « prestations urbanisme ADS » et « OM REOM », la CCHLeM a procédé à des rattachements sans que ces derniers soient exhaustifs. Ainsi, pour le budget annexe « enfance-jeunesse », 14 000 € de factures 2019 ont été enregistrés en 2020 alors que seuls 894 € ont été rattachés à l'exercice 2019. Concernant le budget annexe « Les Pouyades », des factures datant de 2019 ont été enregistrées en 2020 sans qu'un rattachement ne soit comptabilisé au compte de gestion 2019.

L'ordonnateur a indiqué que le service « finances-budget » avait adressé à chaque responsable de service un courriel accompagné d'un état récapitulatif des dépenses et recettes de leur service respectif et leur demandant de remettre leurs tableaux de prévisions budgétaires pour la fin de l'année afin de « prévoir les opérations de fin d'année et de prévoir et faire le point sur les charges et produits à rattacher et les inscriptions en RAR ».

**Recommandation n° 10 : mettre en place une procédure d'engagement et de rattachement des charges et produits à l'exercice.**

### 7.3.2 Les flux entre le budget principal et les budgets annexes

Sur la période examinée, le budget principal a octroyé des subventions de fonctionnement à plusieurs budgets annexes, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous.

**Tableau n° 19 : subventions de fonctionnement versées aux budgets annexes**

	2017	2018	2019	2020
Enfance-jeunesse	602 610	400 000	576 000	435 000
Les Pouyades		352 403	206 000	231 905
Scolaire	276 210	276 210	259 000	454 121
ZAE Cherbois		22 000		
<b>Total</b>	<b>878 820</b>	<b>1 050 613</b>	<b>1 041 000</b>	<b>1 121 026</b>

Source : d'après les comptes de gestion

En 2017, les mandats de paiement ont été imputés au budget principal au compte 65736 « Subvention de fonctionnement versées - Établissements et services rattachés » alors que, depuis 2018, ces mandats sont imputés au compte 6521 « Déficit des budgets annexes à caractère administratif ».

S'agissant des budgets annexes, les titres émis ont été imputés au compte 7552 « Prise en charge du déficit par le budget principal ».

La nomenclature M14 précise<sup>33</sup> que le compte 6521 enregistre, dans le budget principal de la collectivité, la prise en charge du déficit des budgets annexes et des régies municipales dotées de la seule autonomie financière à caractère administratif. Au même chapitre, il est indiqué que le compte 6573 « Subvention de fonctionnement aux organismes publics » retrace les subventions de fonctionnement versées aux organismes publics.

En l'occurrence, les décisions d'attribution des subventions aux budgets annexes sont adoptées lors du vote du budget primitif, indépendamment des déficits. Les subventions aux budgets annexes ne viennent, par conséquent, pas compenser un déficit constaté mais participer au financement des dépenses de fonctionnement récurrentes.

La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à imputer au compte 657363 les subventions de fonctionnement accordées aux budgets annexes.

## 7.4 La fiabilité du bilan

### 7.4.1 Le suivi des immobilisations

Selon le tome 2 de l'instruction comptable M14, « *la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés. / Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes et au bilan. / L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre* ».

Si l'ordonnateur a communiqué les états de l'actif, il n'a cependant pas produit l'inventaire des immobilisations de la CCHLeM. Il a en outre indiqué que : « *Avant la fusion en 2017, le suivi était réalisé dans chaque entité par les agents comptables : les CCBM et CCBB suivaient leur inventaire sous fichier Excel et la CCHL ne suivait pas son inventaire, seule la trésorerie de Bellac transmettant les informations de suivi de l'inventaire pour les écritures d'amortissement, et le SMICTOM suivait son inventaire sur le logiciel comptable de l'ATEC ;*

---

<sup>33</sup> Chapitre 2 du titre 1 du Tome1.

*Depuis 2017, l'inventaire du patrimoine de la CCHLeM n'est pas réellement suivi comme il le devrait (...).*

*Aucune donnée, hors celle du SMICTOM, n'était rentrée dans le logiciel comptable.*

*Seule la trésorerie de Bellac réalise ce suivi et nous transmet les informations annuelles pour la saisie des écritures d'amortissement.*

*La responsable du service finances de la CCHLeM met à jour annuellement les données des biens mais le suivi des subventions est plus difficile et moins rigoureux.*

*Jusqu'au 30 décembre 2019, le système informatique ne lui permettait pas de le mettre en place et un des objectifs du service finances en 2021 est de le réaliser grâce notamment à [...] son nouveau logiciel ».*

**Recommandation n° 11 : établir les inventaires et se rapprocher du comptable pour mettre à jour et en concordance les états de l'actif et les inventaires établis, conformément à l'instruction comptable.**

#### 7.4.2 Les provisions

Figurant au nombre des dépenses obligatoires énumérées à l'article L. 2321 2 (29°) du CGCT, les provisions permettent de constater une dépréciation, un risque, ou d'étaler une charge en application du principe de prudence.

Les règles régissant la constitution des provisions sont précisées à l'article R. 2321- 2 du même code. Aux termes de cet article, une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante, celle-ci déterminant les conditions de sa constitution, de sa reprise et, le cas échéant, de sa répartition et de son ajustement, dans les cas suivants :

- « 1° Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ;
- 2° Dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, une provision est constituée pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective. (...) ;
- 3° Lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public ».

Aucune opération relative aux provisions n'a été effectuée sur la période examinée, ainsi que l'a confirmé l'ordonnateur. À cet égard, il a indiqué ne pas faire face à des contentieux susceptibles de lui faire supporter un risque supérieur à 50 000 €.

Or, le provisionnement en cas de contentieux constitue une dépense obligatoire quel que soit son montant. Au demeurant, on observe sur certains exercices un montant de créances contentieuses supérieures à 50 000 €.

**Tableau n° 20 : admissions en non-valeur de l'exercice**

	2017	2018	2019	2020
<i>Budget principal</i>	8 258,89	38 605,17	21 211,90	32 763,48
<i>Budgets annexes M14</i>	0,00	40 623,17	23 230,90	34 783,48
<i>Budget annexe M4</i>	3 466,91	12 311,85	7 479,28	40 526,64

Source : d'après les comptes de gestion du budget principal et des budgets annexes « enfance-jeunesse », « scolaire », « Les Pouyades » et « OM REOM »

Par ailleurs, le montant des admissions en non-valeur, dont le recouvrement est compromis, doit faire l'objet d'une provision calculée sur une base statistique.

**Tableau n° 21 : créances contentieuses au 1<sup>er</sup> janvier**

	2017	2018	2019	2020
<i>Budget principal</i>	8 035,16	102 532,57	68 513,54	38 283,70
<i>Budgets annexes M14</i>	0,00	4 471,67	19 902,68	17 330,96
<i>Budget annexe OM REOM</i>	0,00	17 451,01	35 679,38	62 695,38

Source : d'après les comptes de gestion du budget principal et des budgets annexes « enfance-jeunesse », « scolaire », « Les Pouyades » et « OM REOM »

Aucune provision de ce type n'a été constituée au budget principal ou aux quatre principaux budgets annexes « enfance-jeunesse », « scolaire », « Les Pouyades » et « OM REOM ».

**Recommandation n° 12 : constituer des provisions pour dépréciation des créances.**

### 7.4.3 Les régies

Au 31 décembre 2020, la CCHLeM dispose de six régies.

Les deux sous régies « enfance-jeunesse », instituées à Cromac et au Dorat, ont été supprimées respectivement par arrêtés du 27 septembre 2017 et du 20 mars 2019.

Tableau n° 22 : les régies

Intitulé de la régie	Nature	Date de l'arrêté création	Dernier acte de nomination	Encaisse max en €	Avance max en €	Montant annuel 2020 en €
Aire accueil	Avances et recettes	14/02/2017	26/01/2021	1 000	500	0,00
Réseau lecture	Recette	04/04/2017	03/04/2019	500	SO	191,50
Enfance-Jeunesse	Avances et recettes	12/02/2017	26/06/2019	2 000	7 600	2 068,09
Camping Mondon	Recettes	03/04/2017 modifié en 2019	31/07/2020	12 000	SO	3 745,58
Les Pouyades	Recettes	15/03/2017 modifié le 01/06/2020	15/02/2019	2 000	SO	13 765,10
Pêche	Recettes	18/02/2017 puis 01/01/2018	13/04/2017	2 000	SO	5 519,00

Source : d'après les documents communiqués par la CCHLeM

L'article R. 1617-17 du CGCT prévoit que les régies sont soumises aux contrôles de l'ordonnateur. Elles sont également soumises au contrôle du comptable public assignataire selon une périodicité définie par les instructions n° 2012-12-7596 du 28 janvier 2013 relative à la sécurisation des régies et des dépenses du secteur public local et n° 2013-05-1118 du 5 juin 2013 relative aux consignes actualisées de contrôle des régies de recettes, prescrivant un contrôle des régies à risque tous les deux ans et des autres régies tous les six ans.

Sur la période examinée, aucun procès-verbal de contrôle n'a été produit par l'ordonnateur, alors que les montants annuels maniés sont importants. Tel est le cas des régies « pêche », « camping Mondon » et « Les Pouyades », étant précisé que ces régies ont respectivement encaissé sur la période 2017-2020, 44 515 €, 209 181 € et 25 516 €. En outre, les valeurs inactives détenues par la régie « pêche » sont importantes, le solde du compte 862 « comptes de position : titres et valeurs chez les correspondants » étant de 41 678 € au 31 décembre 2020.

La précédente ordonnatrice confirme, dans sa réponse l'absence de contrôle des régies, ces dernières étant toutefois suivies par les services financiers.

**Recommandation n° 13 : réaliser le contrôle des régies conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du CGCT.**

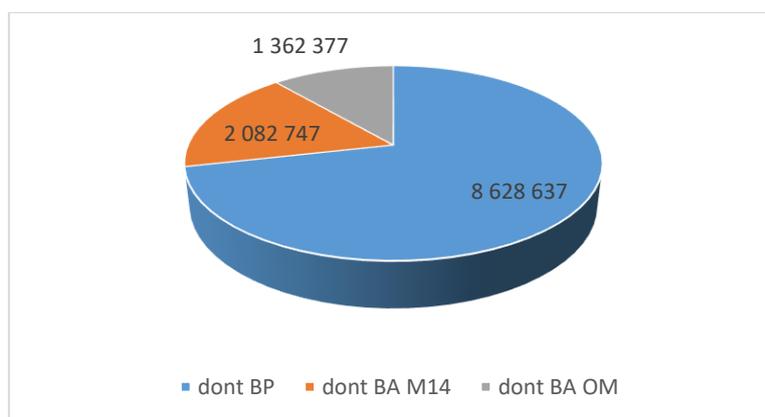
## 7.5 Appréciation générale sur la fiabilité des comptes

Les observations relevées *supra* n'ont pas d'impact sur l'analyse des agrégats financiers. Par ailleurs, en dépit des points d'amélioration préconisés, elles ne remettent pas en cause la fiabilité globale des comptes de la CCHLeM.

## 8 LA SITUATION FINANCIÈRE

Les recettes réelles de fonctionnement du budget principal constituent 72 % des recettes réelles de fonctionnement consolidées, celles du budget annexe « OM REOM » représentent 11 % et celles du budget annexe « enfance-jeunesse » 8 %. Hormis pour les budgets annexes « Les Pouyades » et « scolaire » qui représentent respectivement 2,13 % et 2,11 %, la part des autres budgets annexes dans les recettes réelles de fonctionnement oscille entre 0 % et 0,34 %.

**Tableau n° 23 : recettes réelles de fonctionnement 2020**

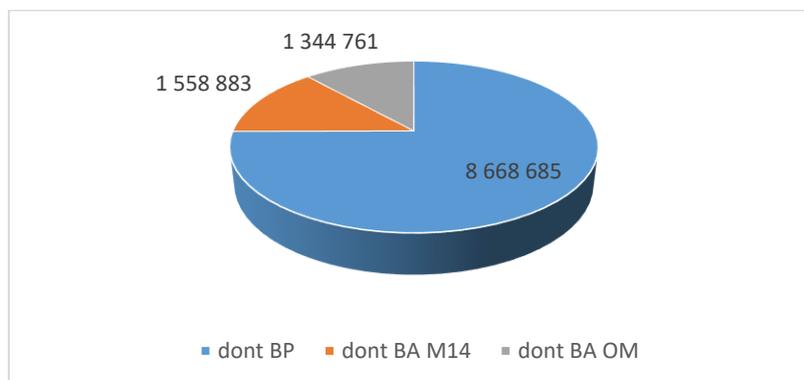


Source : d'après les états de consommation de crédit des comptes de gestion

La part des budgets annexes suivis selon l'instruction M14 dans les recettes réelles de fonctionnement consolidées de la communauté de communes est de 17 %. À lui seul, le budget annexe « enfance-jeunesse » en constitue 59 %, suivi des budgets annexes « Les Pouyades » et « scolaire » pour 16 % chacun.

Concernant les dépenses, celles du budget principal constituent 71 % des dépenses réelles de fonctionnement consolidées.

**Tableau n° 24 : les dépenses réelles de fonctionnement 2020**



Source : d'après les états des consommations de crédits des comptes de gestion

Dans l'ensemble, la part des recettes réelles de fonctionnement du budget principal est proportionnelle à celle des dépenses réelles de fonctionnement. Au vu de ces éléments, il a été choisi de procéder à une analyse distincte de la situation financière des budgets annexes « ordures ménagères », « enfance-jeunesse », « Les Pouyades » et « scolaire ».

Les données financières sont établies à partir des comptes de gestion.

## 8.1 Le budget principal

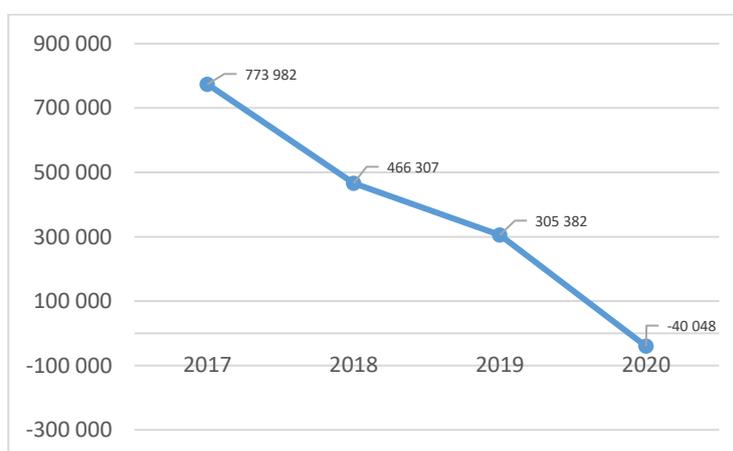
### 8.1.1 L'épargne disponible

#### 8.1.1.1 L'autofinancement

La capacité (cf. annexe 8) de la communauté de communes à dégager un excédent sur sa gestion courante, exprimée en excédent brut d'exploitation, c'est-à-dire calculée hors résultats financier et exceptionnel, est insuffisante. L'excédent brut d'exploitation représente ainsi 9,4 % des produits de gestion en 2017 et est négatif en 2020.

Il apparaît un écart croissant entre la progression plus forte des charges de gestion (16,3 % sur la période observée) et celle des produits (4,9 %).

**Graphique n° 4 : évolution de l'excédent brut de fonctionnement**

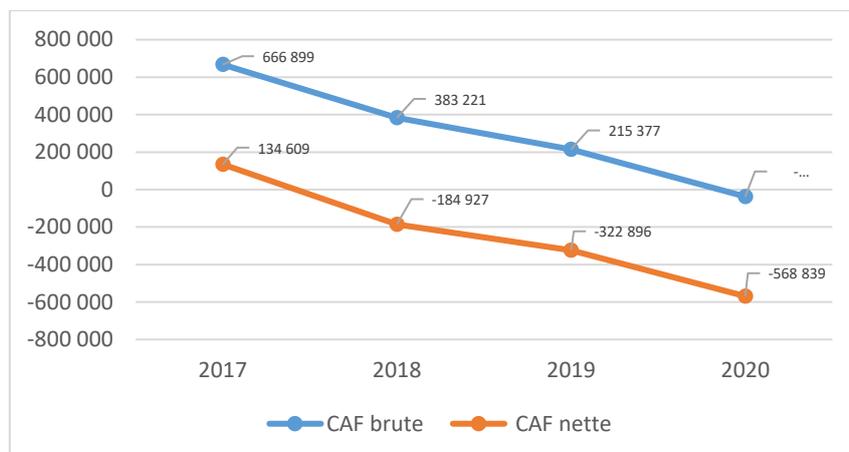


Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute du budget principal, à savoir l'excédent résultant de la section de fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement, est en baisse continue depuis la création de la CCHLeM. Elle atteint une situation négative en 2020 alors qu'elle enregistrait un résultat de 667 899 € en 2017.

Après déduction de l'annuité de la dette en capital, la CAF nette est négative depuis 2018. Elle a enregistré un solde de - 568 839 € en 2020.

**Graphique n° 5 : la baisse continue de la capacité d'autofinancement**



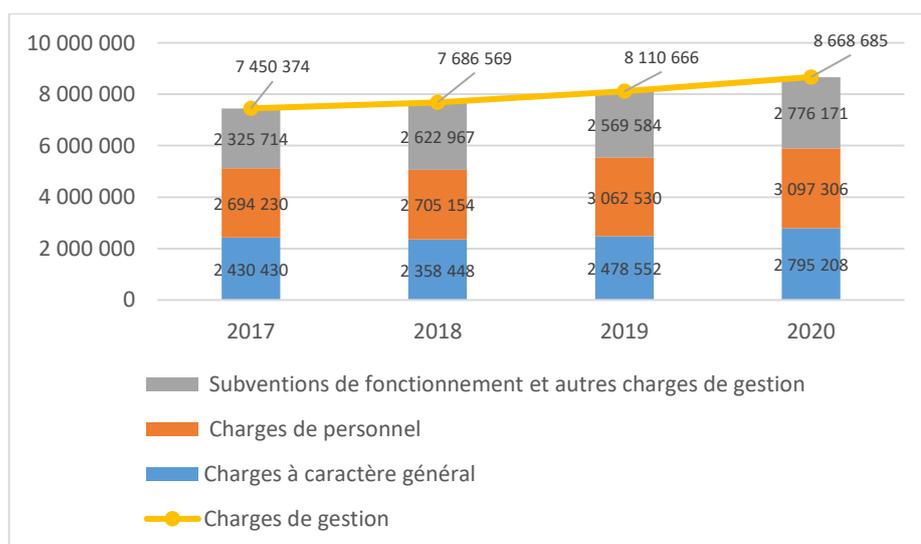
Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

La situation financière dégradée de la communauté de communes est le prolongement d'un niveau de CAF peu élevé qui préexistait l'année de la création de la CCHLeM. La chambre régionale des comptes attire notamment l'attention de l'ordonnateur sur la situation critique de la section de fonctionnement.

#### 8.1.1.2 Les charges de gestion

Sur la période examinée, le total des charges de gestion est réparti entre les charges de personnel (36,4 %), les subventions de fonctionnement (32,3 %) et les charges à caractère général (31,3 %). Ces dépenses ont évolué de 16,3 % entre 2017 et 2020.

**Tableau n° 25 : composition et évolution des charges de fonctionnement**



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

## 8.1.1.2.1 Les dépenses de personnel

**Tableau n° 26 : frais de personnel après reversements des budgets annexes**

*en €*

	2017	2018	2019	2020
Charges totales de personnel	2 694 230	2 705 154	3 062 530	3 097 306
- Remboursement de personnel mis à disposition	1 369 390	1 378 303	1 486 355	1 434 179
<i>Dont :</i>				
<i>Enfance-jeunesse</i>	789 918	732 582	822 621	858 532
<i>OM REOM</i>	274 012	296 182	322 722	289 345
<i>scolaire</i>	164 143	139 430	144 433	96 092
<i>Les Pouyades</i>	113 782	0	116 702	119 606
<b>= Charges totales de personnel nettes des remboursements</b>	<b>1 324 841</b>	<b>1 326 852</b>	<b>1 576 175</b>	<b>1 663 126</b>

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

Après remboursement des mises à disposition de personnel, les dépenses de personnel sont passées de 1,3 M€ à 1,7 M€ entre 2017 et 2020, soit une augmentation de 30 %.

Cette augmentation est liée à celle des effectifs qui, en équivalent temps plein (ETP), ont progressé de 26,6 % de 2017 à 2019 (+ 4,1 ETP d'agents titulaires et + 11 ETP de non titulaires). Ces recrutements sont justifiés par l'ordonnateur, par la restructuration des services et notamment, par le renforcement de l'équipe de direction et de l'administration générale.

En 2020, les rémunérations de personnel se sont maintenues au même niveau qu'observé en 2019 tandis que deux autres chapitres de dépenses ont significativement progressé : + 12,8 % pour les charges à caractère général et + 8 % en subvention de fonctionnement et autres charges de gestion entre 2019 et 2020.

## 8.1.1.2.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général sont restées stables entre 2017 et 2019 puis ont progressé de 8 % en 2020. En 2019, elles se situent au-dessus des moyennes régionale et nationale (+ 24 %) de la strate.

Tableau n° 27 : les charges à caractère général

en €

	2017	2018	2019	2020
<b>Charges à caractère général :</b>	<b>2 430 430</b>	<b>2 358 448</b>	<b>2 478 552</b>	<b>2 795 208</b>
dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	246 751	295 331	377 976	267 357
dont entretien et réparations	372 616	237 512	236 581	184 572
dont autres services extérieurs	174 700	293 518	259 292	239 670
dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	261 957	120 880	216 954	237 830
dont contrats de prestations de services avec des entreprises (notamment SYDED et NCI)	1 176 034	1 171 640	1 109 676	1 202 896
dont honoraires, études et recherches	30 325	71 309	106 725	524 818

Source : Anafi et comptes de gestion

Les prestations de services, soit 46 % des charges à caractère général, sont stables sur la période de contrôle alors que les frais d'études et d'honoraires ont quintuplé entre 2019 et 2020.

Les charges de prestations de services sont composées essentiellement des dépenses de traitement et de collecte des ordures ménagères financées par la TEOM. En 2019, ces dépenses s'élèvent à 1,1 M€. L'augmentation de la rémunération du SYDED (321 K€ en 2017 contre 400 K€ en 2019) est justifiée par celle des volumes puisque la facturation à la tonne des OMR est passée de 128,08 € en 2017 à 115,00 € en 2019.

Il apparaît par ailleurs, notamment à travers les dépenses d'études et d'honoraires, que la communauté de communes a dû engager des frais importants.

#### 8.1.1.2.3 Les subventions de fonctionnement et autres charges de gestion

Les données financières retracées aux comptes de gestion du budget principal ont fait l'objet des retraitements suivants :

- les contingents d'aide sociale dus au département sont déduits des subventions de fonctionnement (compte 657) et intégrés dans les contingents et participations obligatoires (compte 655) ;
- les subventions de fonctionnement versées aux budgets annexes sont déduites du compte 652 (déficit des budgets annexes) et intégrées aux subventions de fonctionnement (compte 657) ;
- les subventions de fonctionnement versées à l'office de tourisme, établissement public à caractère industriel et commercial, sont déduites des subventions de fonctionnement destinées aux associations de droit privé (compte 6574) et intégrées au compte 6573 (subventions aux organismes publics) ;
- les participations versées au SYDED sont reclassées au compte 65548 « contributions aux organismes de regroupement » au lieu du compte 657358 « subventions de fonctionnement versées - Groupement de collectivités (...) - Autres groupements ».

**Tableau n° 28 : les subventions de fonctionnement et autres charges après retraitement**

		2017	2018	2019	2020
<b>Subventions de fonctionnement</b>		<b>1 178 469</b>	<b>1 490 483</b>	<b>1 479 100</b>	<b>1 525 048</b>
<i>dont subv. aux budgets annexes</i>	65736	878 820	1 050 613	1 041 000	1 121 027
<i>dont subv. autres établissements publics</i>	65737	142 800	220 200	215 500	215 500
<i>dont subv. aux personnes de droit privé</i>	6574	155 070	219 670	222 600	173 400
<b>Autres charges de gestion</b>		<b>1 147 245</b>	<b>1 132 484</b>	<b>1 090 484</b>	<b>1 251 123</b>
<i>dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	653	182 451	183 313	181 351	206 478
<i>dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	6552	544 350	544 350	544 350	544 350
<i>dont participation SYDED</i>	6554	275 749	318 242	343 568	467 531

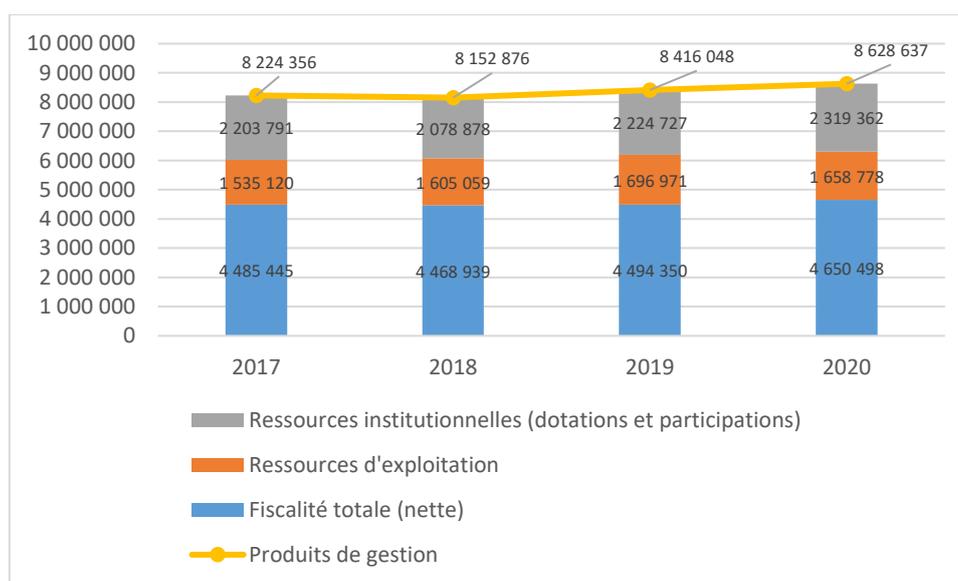
en €

Source : après analyse des PJ jointes aux comptes de gestion (2017 à 2019) et libellés du grand livre pour l'exercice 2020

Les subventions de fonctionnement ont augmenté de 29 % sur la période de contrôle. La progression la plus significative est observée en 2018 (+ 26 %). Les subventions aux budgets annexes, principale composante (72 %) des subventions de fonctionnement versées, concernent essentiellement trois budgets annexes « enfance-jeunesse », « scolaire » et « Les Pouyades ».

### 8.1.1.3 Les produits de gestion

Les produits de fonctionnement courants, correspondant aux produits liés au cycle d'exploitation, ont une progression de 4,9 % entre 2017 et 2020, plus accentuée sur le dernier exercice (+ 2,5 % entre 2019 et 2020). Ils se composent de ressources fiscales (54,2 %), des dotations et participations (26,4 %) et de recettes issues des prestations de services (19,4 %).

**Tableau n° 29 : composition et évolution des produits de gestion**

Source : Anafi et comptes de gestion

## 8.1.1.3.1 Produits de la fiscalité

Tableau n° 30 : ressources fiscales avant reversement

en €

	2017	2018	2019	2020
Impôts locaux	4 681 371	4 823 494	4 973 989	5 021 101
<i>dont :</i>				
<i>Taxes foncières et d'habitation</i>	3 766 462	3 792 506	3 892 103	3 923 875
+ <i>Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)</i>	471 950	476 942	470 151	534 978
+ <i>Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)</i>	176 256	174 436	173 013	183 149
+ <i>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)</i>	168 682	323 893	370 073	354 806
+ <i>Autres impôts locaux ou assimilés</i>	98 021	55 717	68 649	24 293
Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	1 560 458	1 572 344	1 647 078	1 747 699
Reversements de la taxe séjour à l'office de tourisme	0	0	-36 850	-48 832
<b>= Ressources fiscales propres</b>	<b>6 241 829</b>	<b>6 395 838</b>	<b>6 584 217</b>	<b>6 719 968</b>

Source : d'après les comptes de gestion

Les ressources fiscales ont enregistré une évolution moyenne annuelle de 2,5 %. En 2019, les impôts locaux représentent 165 € par habitant contre 293 € pour la moyenne régionale de la strate, soit - 43 %. Cette différence résulte notamment de taux de taxes foncières inférieurs à ceux de la strate et à des bases de taxe d'habitation et de contribution foncière des entreprises également plus faibles.

Lors de la fusion des trois communautés de communes, le conseil communautaire du nouvel EPCI a décidé, par délibération du 27 mars 2017, le lissage sur 12 ans des taxes sur les ménages pour atteindre en 2028 le taux de 1,08 % pour le foncier bâti, et 6,69 % pour le foncier non bâti ainsi qu'un lissage sur 2 ans du taux de la contribution foncière des entreprises à 26,51 %.

Par ailleurs, concernant l'évolution de la fiscalité votée par le conseil communautaire, aucune augmentation des taux n'a été votée sur la période examinée. Seule la valorisation des bases justifie la légère augmentation des produits fiscaux constatée sur la période de contrôle.

Après déduction de la fiscalité reversée, les ressources fiscales nettes des restitutions aux communes (attributions de compensation) sont stables jusqu'en 2019 (+ 0,2 %) avec un rebond en 2020 (+ 3 % pour atteindre 4,7 M€). Ces ressources sont constituées des taxes foncières et d'habitation (79 %) et des taxes économiques (CVAE, Tascom, IFER).

Tableau n° 31 : la fiscalité reversée

en €

	2017	2018	2019	2020
Attributions de compensation brute reçues par la CCHLeM	317 646	205 099	194 067	177 752
+ Reversements d'attribution de compensation par la CCHLeM aux communes	-1 415 201	-1 482 967	-1 594 612	-1 566 668
<b>= Fiscalité nette reversée entre collectivités locales</b>	<b>-1 097 555</b>	<b>-1 277 867</b>	<b>-1 400 546</b>	<b>-1 388 915</b>
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	328 806	315 118	298 180	307 080
+ Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) <sup>34</sup>	-987 635	-987 635	-987 635	-987 635
+ Reversement du prélèvement de l'État sur le produit brut des jeux	0	138	133	0
+/- Autre fiscalité reversée (net)	0	23 348	0	0
<b>= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds</b>	<b>-658 829</b>	<b>-649 031</b>	<b>-689 322</b>	<b>-680 555</b>
<b>= Fiscalité reversée</b>	<b>-1 756 384</b>	<b>-1 926 899</b>	<b>-2 089 867</b>	<b>-2 069 470</b>
<b>Fiscalité nette</b>	<b>4 485 445</b>	<b>4 468 939</b>	<b>4 494 350</b>	<b>4 650 498</b>

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

Par ailleurs, le montant des reversements de fiscalité aux communes membres (attributions de compensation) est croissant sur la période examinée, enregistrant une évolution moyenne annuelle de 8,2 % en passant de 1,1 M€ nets en 2017 à 1,4 M€ nets en 2020 tandis que les reversements au FNGIR sont restés stables.

#### 8.1.1.3.2 Les dotations et participations

Hormis la baisse enregistrée en 2018, les dotations et participations de l'État sont en très légère progression depuis 2017 (+ 1,7 % en moyenne annuelle dont + 4,3 % en 2020) alors que sa composante principale, la DGF, accuse une baisse moyenne annuelle de 1,5 %.

<sup>34</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. Les collectivités « gagnantes » de la réforme financent les pertes des collectivités « perdantes ».

## 8.1.1.3.3 Les produits des services

Tableau n° 32 : les produits des services

	2017	2018	2019	2020
Domaine et récoltes	14 450	19 853	18 395	5 771
+ Travaux, études et prestations de services	66 159	63 306	80 475	3 981
+ Mise à disposition de personnel facturée	1 369 390	1 378 303	1 486 355	1 434 179
+ Remboursement de frais	43 806	96 231	78 648	184 021
<b>= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)</b>	<b>1 493 804</b>	<b>1 557 693</b>	<b>1 663 873</b>	<b>1 627 952</b>
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public )	41 315	45 436	32 061	29 789
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	1 930	1 037	1 037
<b>= Autres produits de gestion courante (b)</b>	<b>41 315</b>	<b>47 366</b>	<b>33 098</b>	<b>30 826</b>
<b>= Ressources d'exploitation (a+b)</b>	<b>1 535 120</b>	<b>1 605 059</b>	<b>1 696 971</b>	<b>1 658 778</b>

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

Constituées principalement des reversements des mises à disposition du personnel, les ressources d'exploitation réalisées sur la période de contrôle sont de 1,6 M€ en moyenne annuelle.

Par habitant, les produits enregistrés par la CCHLeM apparaissent supérieurs à ceux de la moyenne de la strate (63 € contre 36 € pour les moyennes nationale et régionale) mais cela résulte de l'importance de la refacturation du personnel mis à la disposition des budgets annexes (19 % des produits de gestion).

## 8.1.2 Le financement des investissements

Sur la période examinée (cf. annexe 8), le montant des dépenses d'équipement réalisées par le budget principal est de 4 M€. Ramenées à un montant par habitant, elles sont de 35 € pour la CCHLeM contre 101 € pour la moyenne régionale de la strate en 2019.

Malgré le faible niveau de ces dépenses, le ratio de couverture des investissements par les ressources propres s'est considérablement dégradé depuis 2017. Alors que ce ratio est de 72 % en 2017, la capacité d'autofinancement est devenue nulle en 2020, en rapport avec la dégradation du niveau de l'épargne disponible traitée *supra*.

Pour répondre au besoin de financement, la communauté de communes a donc contracté sur la période examinée de nouveaux emprunts pour 2,6 M€ et a mobilisé son fonds de roulement à hauteur de 0,5 M€.

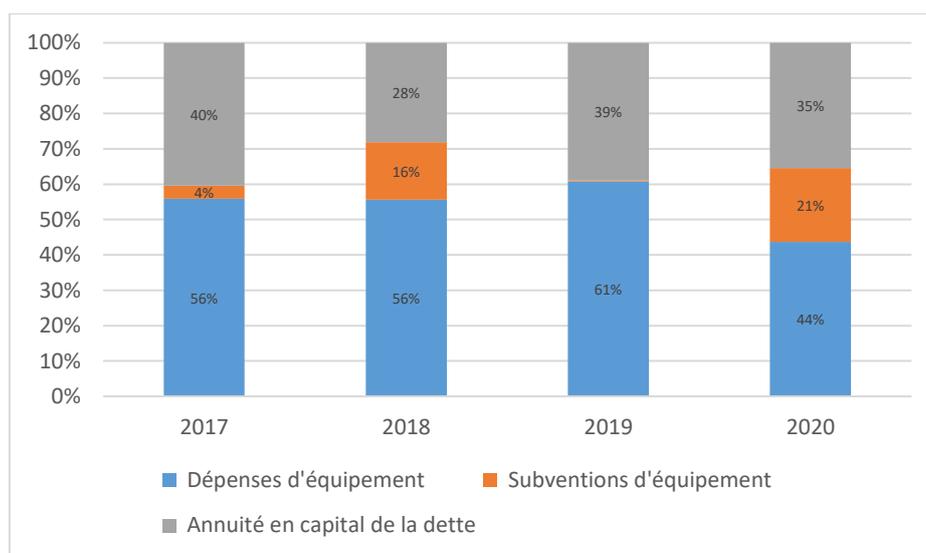
## 8.1.2.1 Niveau et composition des investissements

**Tableau n° 33 : les dépenses réelles d'investissement**

	2017	2018	2019	2020
Opérations d'équipement	736 837	1 123 304	839 809	656 212
Subventions d'équipement	48 137	329 029	2 981	311 416
Annuité en capital de la dette	532 290	568 148	538 272	531 699
<b>Dépenses réelles d'investissement</b>	<b>1 317 265</b>	<b>2 020 481</b>	<b>1 381 063</b>	<b>1 499 326</b>

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

Sur la période examinée, le montant global des dépenses réelles d'investissement est de 6 M€ soit une moyenne annuelle de 1,5 M€. Si le montant consacré au paiement de l'annuité de la dette est équivalent, par habitant, à la moyenne régionale de la strate, la part dédiée aux dépenses d'équipement est, en revanche, bien en deçà de celle des structures intercommunales équivalentes.

**Graphique n° 6 : la répartition des dépenses réelles d'investissement**

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

Les remboursements de l'annuité de la dette mobilisent une part élevée (36 %) des dépenses réelles d'investissement alors qu'ils ne représentent que 19 %<sup>35</sup> en moyenne régionale de la strate.

Sur la période de contrôle, les opérations d'équipement réservées au budget principal ont porté principalement sur la voirie (64 %), les PLUi (13 %) et l'aménagement numérique (12 %).

<sup>35</sup> Moyenne régionale de la strate tirée des fiches AEEF : moyenne des (opérations d'équipement + annuités de la dette des 3 exercices disponibles (2017 à 2019)).

**Tableau n° 34 : dépenses relatives aux principales opérations d'équipement**

	2017	2018	2019
voirie	513 189	664 083	538 342
PLUi	103 931	158 302	93 615
travaux de bâtiments		199 049	
numérique haut débit		329 029	
camping Mondon		51 170	
étang Mondon			87 179

en €

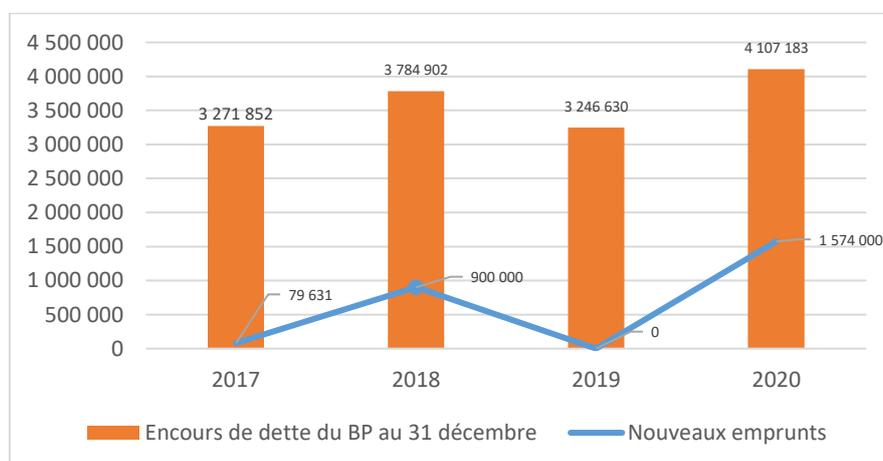
Source : d'après les comptes administratifs du budget principal

### 8.1.2.2 Modalités de financement

En dépit du faible niveau d'investissement, l'encours de dette a continué à progresser sur la période examinée (de 3,2 M€ en 2017 à 4,1 M€ en 2020). Le niveau d'encours demeure inférieur à celui des EPCI de la même strate régionale (134 € par habitant contre 220 €) mais doit être mis en regard de l'insuffisance de l'épargne de gestion.

En 2020, les emprunts contractés excèdent les dépenses réelles d'investissement mandatées. La différence abonde, par conséquent, le fonds de roulement à hauteur de 0,2 M€.

**Tableau n° 35 : l'évolution de l'encours de la dette**



Source : Anafi

Il apparaît donc que la faiblesse de l'épargne de gestion ne permet pas de financer les investissements nécessaires et que l'endettement de la communauté de communes est disproportionné par rapport à sa structure financière.

### 8.1.3 L'équilibre bilancier

Tableau n° 36 : l'évolution des agrégats bilanciaux au 31 décembre

en €

	2017	2018	2019	2020
Ressources propres élargies <sup>36</sup>	46 381 296	45 233 188	45 360 000	45 220 818
+ Dettes financières (hors obligations)	3 271 852	3 784 902	3 246 630	4 107 183
= Ressources stables (E)	49 653 148	49 018 090	48 606 629	49 328 001
- Emplois immobilisés (F)	48 545 150	47 651 411	47 974 683	48 499 588
<b>= Fonds de roulement net global (E-F)</b>	<b>1 107 998</b>	<b>1 366 679</b>	<b>631 946</b>	<b>828 413</b>
Variation du FRNG		+ 258 981	-734 733	+196 467
<b>- Besoin en fonds de roulement global</b>	<b>1 029 052</b>	<b>236 246</b>	<b>309 236</b>	<b>-291 202</b>
<b>=Trésorerie nette<sup>37</sup></b>	<b>78 946</b>	<b>1 130 433</b>	<b>322 710</b>	<b>1 119 615</b>
en nombre de jours de charges courantes	3,8	53,0	14,4	46,7

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

Pour mémoire, le fonds de roulement (différence entre les financements de long terme et l'actif immobilisé) a vocation à couvrir le besoin en fonds de roulement (décalage entre le paiement des dépenses courantes et l'encaissement des recettes courantes) et à assurer la trésorerie de l'entité.

Le fonds de roulement se situe à un niveau très bas comparativement aux entités de la même strate régionale (26 € par habitant contre 126 € pour la moyenne régionale en 2019), ce qui souligne l'insuffisance des ressources de long terme.

Sur la période examinée, le solde du fonds de roulement a été mobilisé en 2017 et 2019 pour un total de 1 M€ et reconstitué en 2018 et 2020 à hauteur de 0,455 M€ seulement, grâce à l'emprunt.

Tableau n° 37 : l'évolution du fonds de roulement

en €

	2017	2018	2019	2020
Besoin de financement	-322 323	-641 320	-734 733	-1 377 533
Nouveaux emprunts de l'année	79 631	900 000	0	1 574 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-242 692	258 680	-734 733	196 467

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

<sup>36</sup> Capitaux propres + subventions d'investissement.

<sup>37</sup> Trésorerie nette, après prise en compte des lignes de trésorerie mobilisées.

À l'exception de l'exercice 2019 où les créances à court terme sont supérieures aux dettes à court terme, un solde important de dettes fournisseurs (1 M€ en 2017 et 0,7 M€ en 2020) permet de dégager un besoin en fonds de roulement négatif (excédent). Cependant, le solde des comptes de liaison pèse sur le besoin en fonds de roulement du budget principal dans la mesure où celui-ci est créancier des budgets annexes à hauteur de 2 M€ fin 2017.

La trésorerie du budget principal (différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement) se situe à un niveau élevé en fin de période avec 1,1 M€ en 2020, soit 47 jours de charges courantes. L'amélioration de la trésorerie constatée au 31 décembre en 2018 et 2020 provient, à la fois, de la baisse du besoin en fonds de roulement et de la souscription de nouveaux emprunts (900 K€ en 2018 et 1,6 M€ en 2020).

Ce constat n'évite pas une trésorerie tendue puisque le compte de gestion du budget principal fait apparaître des lignes de trésorerie tirées à hauteur de 500 000 € fin 2017 et 2019 et de 800 000 € fin 2020.

Concernant les outils de pilotage de la trésorerie, l'ordonnateur a communiqué un tableau de suivi de la trésorerie lui permettant d'effectuer une projection de deux semaines, ce qui, au vu de la situation de plus en plus tendue de la trésorerie, est insuffisant. La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à renforcer ses outils de gestion de la trésorerie pour obtenir une visibilité plus en cohérence avec le cycle d'exploitation.

## **8.2 Le budget annexe « ordures ménagères REOM »**

Le budget annexe « OM REOM » ne retrace qu'une partie du service public des déchets, l'autre partie, fusionnées par la TEOM, étant soumise au budget principal.

### **8.2.1 Le résultat d'exploitation**

Alors que le chiffre d'affaires a baissé de 2,8 % entre 2017 et 2020, les charges d'exploitation ont augmenté de 24 % dégradant l'excédent brut d'exploitation (cf. annexe 9).

En matière de recettes, les redevances versées par les usagers en constituent l'unique composante. Elles sont le produit de la valeur du point, votée tous les ans, multipliée par un coefficient variable<sup>38</sup>. Sur la période examinée, la valeur du point n'a augmenté qu'en 2018 où elle est passée de 127 € en 2017 à 129 € en 2018.

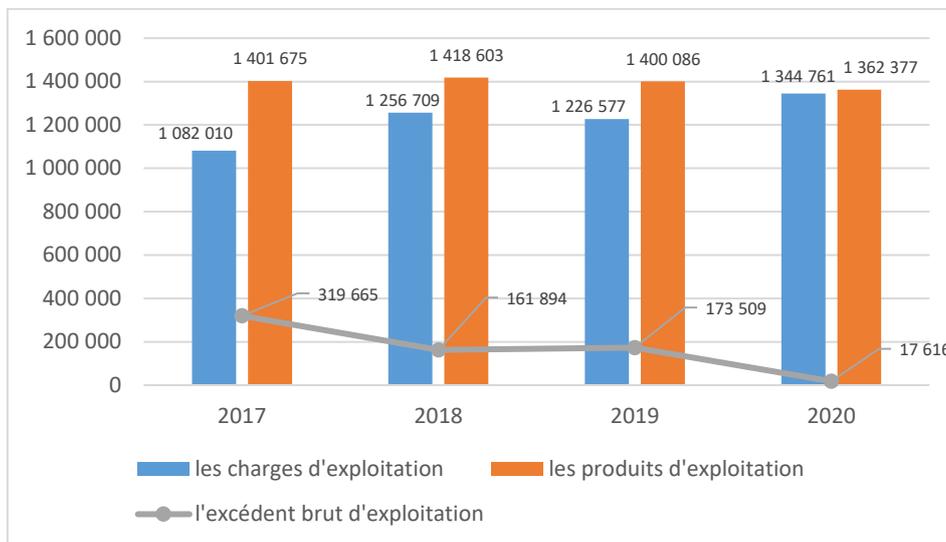
Il est par ailleurs observé l'enregistrement d'admissions en non-valeur, dont le montant est croissant sur la période (42 000 € en 2020 et 3 000 € en 2017).

Composées principalement des remboursements des mises à disposition au budget principal, des frais de transport et de traitement des déchets et des participations versées au SYDED, les charges d'exploitation sont en constante augmentation.

---

<sup>38</sup> En fonction du nombre de personnes dans le foyer pour les particuliers et le volume des bacs pour les professionnels.

**Tableau n° 38 : l'évolution des charges et recettes d'exploitation de 2017 à 2020**



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

Sur la période contrôlée, les consommations intermédiaires représentent 45 % des charges d'exploitation. Elles sont composées principalement des frais de traitement de déchets, d'entretien et réparation des équipements et des remboursements de frais (hors personnel) au budget principal.

L'évolution moyenne annuelle maîtrisée entre 2017 et 2020 (+ 2 %) est acquise indépendamment d'une augmentation ponctuelle observée en 2018 (+ 24 %) due :

- à l'augmentation des frais de réparation des véhicules (+ 41 000 €) ;
- au rattrapage du remboursement au budget principal des frais de collecte des encombrants non facturés en 2017 (43 000 €) ;
- au remboursement au budget principal d'une partie de l'étude portant sur l'optimisation de l'exercice et du financement de la compétence « gestion des déchets ménagers et assimilés » (10 000 €).

**Graphique n° 7 : Consommations intermédiaires**



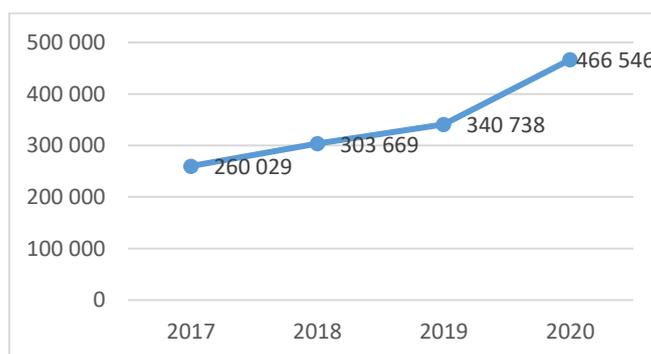
Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

Les frais de transport et d'élimination des déchets, qui constituent 56 % des frais de consommations intermédiaires, se sont stabilisés à partir de 2018 à 0,3 M€ du fait de la baisse du prix à la tonne (128 € en 2017 contre 115 € en 2018).

Les frais de personnel sont composés des remboursements au budget principal des mises à disposition des onze agents intercommunaux, soit 320 000 € en moyenne annuelle et 96 % des remboursements. Ils comprennent également la prise en charge d'un salarié mis à disposition par une association d'aide par le travail qui effectue des collectes de déchets sur le site de Magnac-Laval.

La participation au SYDED constitue le poste de charges de fonctionnement qui a enregistré l'augmentation la plus importante sur la période contrôlée. Le montant de la participation versée au SYDED, indépendamment de la facturation du traitement, est ainsi passé de 260 029 € en 2017 à 466 546 € en 2020, soit une augmentation de 79 %. Le tarif voté par le syndicat pour le financement des frais de structure, des déchèteries et des déchets inertes a, en effet, été porté de 22,49 € en 2017 à 35,45 € par habitant en 2020.

**Graphique n° 8 : l'évolution des participations au SYDED**



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

L'augmentation de la participation aux frais de fonctionnement est liée à la condamnation du SYDED dans un litige de travaux publics relatif à un centre de traitement (Projet Alvéol), ce que confirme le président du SYDED.

## 8.2.2 Les investissements

Tableau n° 39 : le financement des investissements du budget annexe Ordures ménagère REOM

en €

	2017	2018	2019	2020
CAF brute	321 753	157 442	179 007	28 658
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	321 753	157 442	179 007	28 658
en % du produit total	23,0%	11,1%	12,8%	2,1%
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	100 784	14 430	1 093	0
+ Subventions d'investissement	49 645	911	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	150 428	15 341	1 093	0
= Financement propre disponible (C+D)	472 182	172 783	180 100	28 658
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	424 185	9 859	4 198	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	47 997	162 924	175 902	28 658
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	47 997	162 924	175 902	28 658
<b>Fonds de roulement net global</b>	<b>1 833 297</b>	<b>1 996 221</b>	<b>2 172 123</b>	<b>2 200 782</b>
<b>- Besoin en fonds de roulement global</b>	<b>-94 775</b>	<b>-253 656</b>	<b>-213 946</b>	<b>1 211 023</b>
<b>= Trésorerie nette</b>	<b>1 928 072</b>	<b>2 249 878</b>	<b>2 386 069</b>	<b>989 759</b>

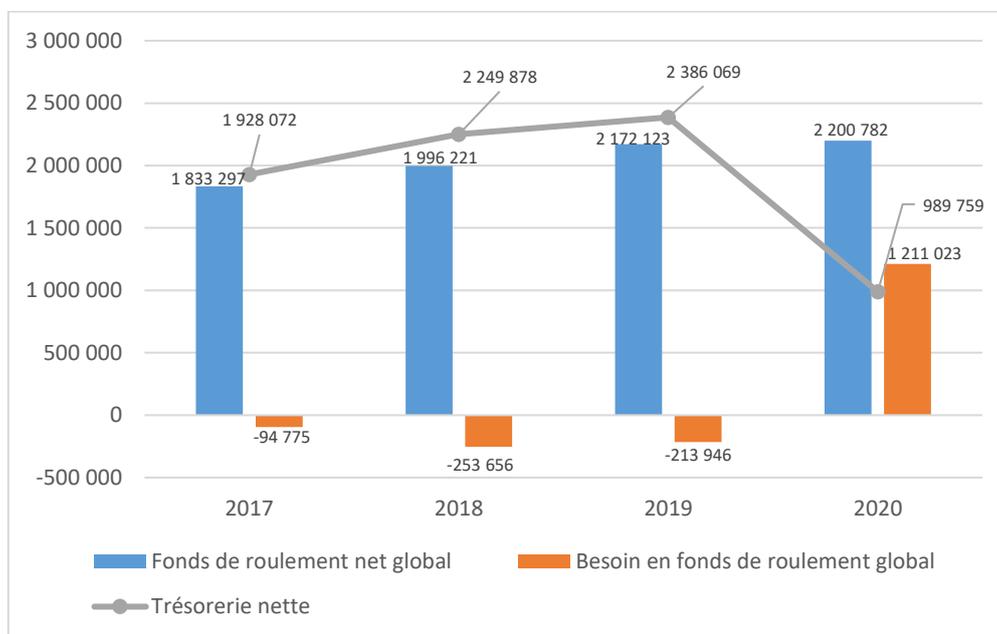
Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

La CCHLeM a dégagé sur la période observée 0,687 M€ d'épargne disponible cumulée qui lui ont permis de financer 0,438 M€ d'opérations d'équipement et d'alimenter son fonds de roulement à hauteur de 0,249 M€ pour atteindre un solde de 2,2 M€ fin 2020. Pour autant, l'épargne de gestion dégagée chaque année a connu une importante chute en 2018 (- 50 % par rapport à 2017) et s'est stabilisée en 2019 avant d'enregistrer une nouvelle baisse en 2020 (- 84 % par rapport à 2019).

La situation financière est saine mais présente une tendance structurelle à la dégradation.

### 8.2.3 L'analyse bilancielle

**Graphique n° 9 : l'évolution de la trésorerie**



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

#### 8.2.3.1 Le fonds de roulement

Le fonds de roulement du budget annexe a poursuivi sa progression en passant de 1,8 M€ en 2017 à 2,2 M€ fin 2020 et ce malgré la baisse continue de l'épargne disponible.

Les ressources stables se sont maintenues jusqu'en 2019 (3 M€) puis ont enregistré une baisse en 2020 due à la constatation, pour la première fois, d'un déficit d'exploitation, à l'absence d'investissement depuis 2018 et à la baisse des subventions d'investissement (- 0,143 M€ par rapport à 2017).

Les ressources stables du budget annexe trouvent leur origine dans la gestion précédente du SMICTOM. Elles sont composées principalement de résultats excédentaires reportés (47 % en 2020) et de dotations et réserves (53 % en 2020).

Depuis 2018, le budget annexe n'a réalisé que 14 057 € de dépenses d'investissement. En l'absence de nouvelles opérations d'investissement, les emplois stables sont en nette diminution. Ils sont passés de 1,2 M€ en 2017 à 0,6 M€ en 2020.

La diminution des emplois stables permet au budget annexe, malgré la baisse des ressources stables, de maintenir le fonds de roulement. Il ne s'agit donc pas d'une augmentation positive du fonds de roulement qui serait issue de l'amélioration des ressources propres (résultats excédentaires capitalisés) mais d'un arrêt total des investissements associé à l'effet mécanique de la diminution de l'amortissement des anciens investissements.

### 8.2.3.2 Le besoin en fonds de roulement

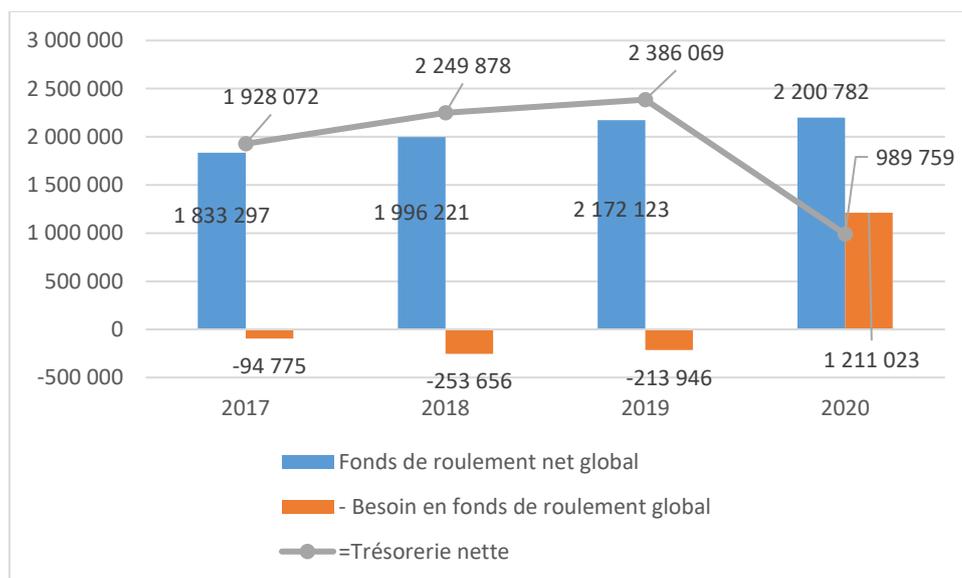
Jusqu'en 2019, le besoin en fonds de roulement est négatif en fin d'exercice (- 95 000 € en 2017, - 254 000 € et - 214 000 € en 2019). Cette situation favorable est la conséquence du paiement tardif des charges annuelles des mises à disposition du personnel intercommunal de l'exercice N en N+1. Il convient de rappeler que ces charges de mises à disposition des agents constituent 25 % des charges d'exploitation du budget annexe.

En 2020, en revanche, un important besoin en fonds de roulement est constaté en fin de période (1,2 M€). Il est généré par la facturation tardive des prestations de services liée au changement de système financier.

### 8.2.3.3 La trésorerie

La situation exceptionnelle des créances non recouvrées au 31 décembre 2020 a pesé à due proportion sur la trésorerie du budget annexe qui enregistre son niveau le plus faible de la période. Néanmoins, malgré le fort besoin en fonds de roulement enregistré cette année-là, la trésorerie du budget annexe couvre 269 jours de charges de gestion courante au 31 décembre. Elle couvrait 710 jours fin 2019 et 650 en 2017 et 2018.

**Graphique n° 10 : la baisse accentuée de la trésorerie en 2020**



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

### 8.2.3.4 Le transfert de l'excédent de fonctionnement du budget annexe « OM REOM » au budget principal

Par délibération du 12 avril 2021, le conseil communautaire de la CCHLeM a adopté à l'unanimité le transfert d'un excédent de 1 M€ du budget annexe vers le budget principal. Le préfet de la Haute-Vienne a néanmoins signalé, par courrier du 18 juin 2021, adressé à la CCHLeM, le contexte de résultats d'exploitation en baisse.

Cette opération répond à la nécessité de reconstituer les ressources de la section de fonctionnement du budget principal qui ne pouvait plus assurer la couverture de ses engagements. Ces ressources ne seront donc plus à disposition du budget annexe « OM REOM » en 2022 lorsqu'il devra faire face aux enjeux lourds de la réorganisation générale du service.

Une décision modificative en section de fonctionnement au budget principal et une seconde au budget annexe ont été adoptées le 20 septembre 2021 en ce sens.

Le reversement d'un excédent du budget annexe d'un service public à caractère industriel et commercial vers le budget principal est admis dans les conditions prévues aux articles R. 2221-45 et R. 2221-83 du CGCT. Seul l'excédent de la section d'exploitation du budget annexe peut être transféré. Il doit être réellement libre d'emploi et non nécessaire au financement de dépenses d'investissement.

Selon la jurisprudence, pourrait être entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, le versement au budget général des excédents du budget annexe qui seraient nécessaires au financement des dépenses d'exploitation ou d'investissement à court terme.

Par ailleurs, la possibilité de reverser ne vaut que pour les excédents ponctuels<sup>39</sup>. La mise en œuvre d'une surtarification dans le seul but de générer un excédent permanent, dont l'utilisation consisterait à équilibrer le budget général, entacherait également d'illégalité le versement de cet excédent<sup>40</sup>.

En règle générale, en cas d'excédent d'un service public industriel et commercial, il convient d'en faire profiter avant tout l'utilisateur du service, en diminuant le prix du service facturé. Il s'agit de l'application du principe selon lequel il ne revient pas à l'utilisateur de financer des dépenses incombant aux contribuables.

En l'occurrence, l'excédent de fonctionnement transféré trouve son origine, pour une large partie, dans la gestion précédant la création de la CCHLeM. En effet, 82 % du fonds de roulement du budget annexe « OM REOM » au 31 décembre 2020 (2,2 M€) trouve son origine dans les comptes de l'ex-SMICTOM, le fonds de roulement constaté au bilan de ce syndicat en 2016 et transféré au budget annexe en 2017 étant de 1,8 M€.

---

<sup>39</sup> Cour des Comptes, dans son rapport de 1997, et le Conseil d'État, dans son arrêt du 9 avril 1999 *commune de Bandol*.

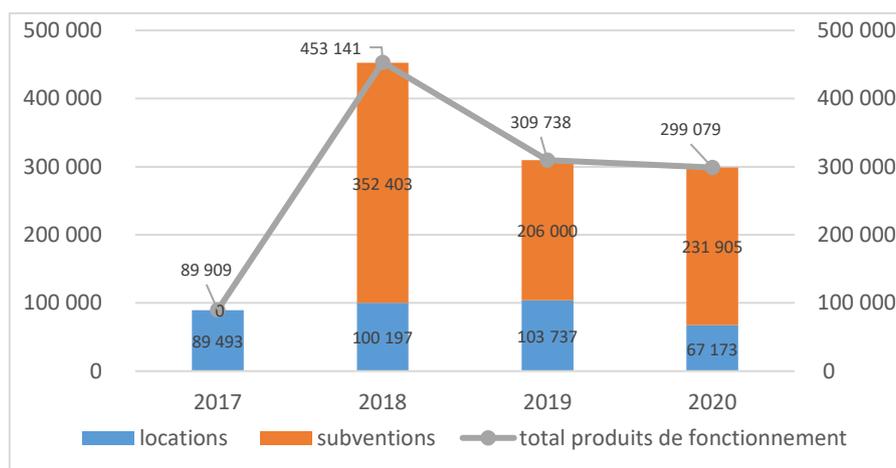
<sup>40</sup> Conseil d'État dans son arrêt du 30 septembre 1996, *Société Stéphanoise des Eaux-ville de Saint-Etienne*.

## 8.3 Le budget annexe « Les Pouyades »

### 8.3.1 L'exploitation

#### 8.3.1.1 Les produits d'exploitation

Graphique n° 11 : les composantes des produits d'exploitation



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

Les recettes d'exploitation sont issues principalement des subventions d'exploitation versées par le budget principal, étant précisé que la subvention relative à l'exercice 2017 n'a été constatée et encaissée qu'en 2018.

Si les revenus de location des gîtes sont en moyenne de 97 809 € en négligeant l'année 2020, atypique, les subventions de fonctionnement sont en moyenne de 197 577 € sur la période contrôlée tandis que la proportion moyenne des subventions de fonctionnement est de 69 %.

Le coût moyen d'une nuitée par tête s'élève à 37,33 € alors que le prix moyen de vente est de 17,12 €. Les subventions de fonctionnement couvrent la différence entre le coût réel et le prix (20,21 €) et permettent en outre de dégager une épargne de gestion.

En 2020, l'ordonnateur estime l'impact de la crise sanitaire sur le chiffre d'affaires du budget annexe à environ 27 000 €, soit 26 % du chiffre d'affaires de 2019.

**Tableau n° 40 : la part des subventions dans les recettes de fonctionnement**

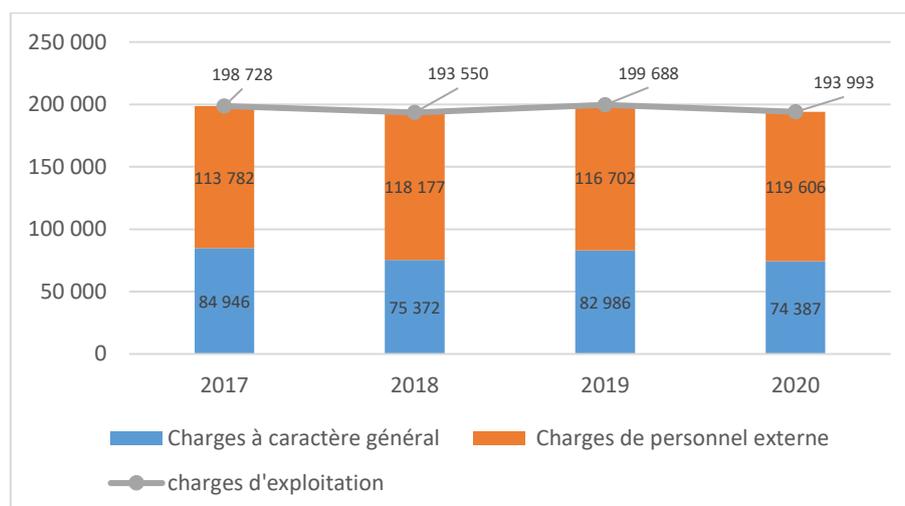
	<i>en €</i>	
	2019	2020
Produits des services	103 737	67 173
Subvention d'équilibre reçue (c/7552) <sup>41</sup>	206 001	231 905
Total recettes de gestion courante	309 738	299 079
Autres recettes	0	2 400
Total recettes réelles de fonctionnement	309 738	301 479
<i>Part représentée par la subvention</i>	67 %	77 %

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

### 8.3.1.2 Les charges d'exploitation

Les dépenses d'exploitation du budget annexe sont relativement stables sur la période examinée, enregistrant une baisse moyenne annuelle de 0,8 %.

**Graphique n° 12 : l'évolution et la structure des charges d'exploitation**



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

Les remboursements de frais de personnel au budget principal représentent 60 % des dépenses d'exploitation et concernent six agents intercommunaux<sup>42</sup> pour un total moyen annuel de 117 068 €.

Le budget dégage une épargne disponible positive depuis 2018, la situation négative de la capacité d'autofinancement en 2017 étant conjoncturelle. L'épargne disponible cumulée est de 0,378 M€.

<sup>41</sup> Il convient de préciser que, dans le cadre de la fusion, le déficit d'exploitation de 2017 n'a pu être imputé sur l'exercice correspondant et qu'il a été supporté par le budget de l'exercice 2018.

<sup>42</sup> Données 2017, seul exercice où l'information sur le nombre de personnel est jointe au mandat.

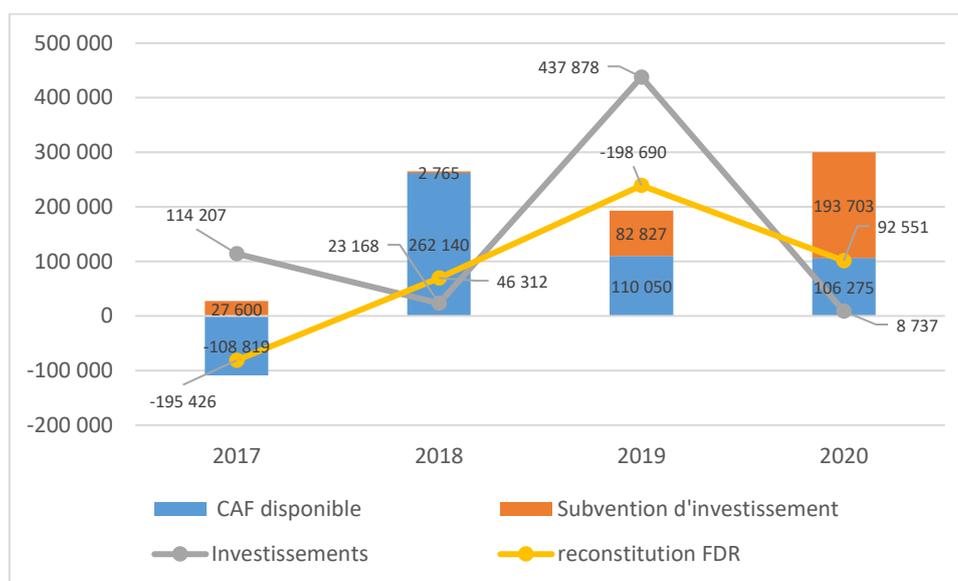
Il apparaît par conséquent :

- un financement de l'activité prépondérant par des subventions de fonctionnement de la CCHLeM en raison d'un déficit structurel ;
- des subventions publiques importantes alors que l'activité de ce dernier consiste en la location de gîtes aux vacanciers dans des conditions similaires à celles du secteur privé ;
- compte tenu de la récurrence des aides au fonctionnement, aides par ailleurs potentiellement en infraction aux règles de la concurrence, la cession de l'activité pourrait être envisagée.

### 8.3.2 La section d'investissement

Sur la période examinée, le budget annexe a enregistré 0,584 M€ de dépenses d'investissement destinées à la rénovation et à l'extension du hameau des gîtes, à la réalisation d'une salle commune et à la rénovation partielle des hébergements.

**Graphique n° 13 : la structure des moyens de financement des investissements**



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

En l'absence d'emprunts, le financement des investissements est assuré par les excédents de gestion auxquels s'ajoutent des subventions d'investissement. Concernant les subventions d'investissement reçues, 0,114 M€ ont été attribués au projet par le département de la Haute-Vienne et 0,193 M€ par l'État au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux.

La différence entre les investissements réalisés et les financements disponibles ont permis la reconstitution du fonds de roulement à hauteur de 93 000 €.

### 8.3.3 L'analyse bilancielle

Le fonds de roulement du budget annexe a augmenté de 287 977 € sur la période examinée. En 2019, le niveau des investissements se répercute fortement sur le fonds de roulement (*cf.* annexe 10).

Le besoin en fonds de roulement est structurellement négatif, du fait de l'encaissement immédiat des créances de locations de gîtes.

**Tableau n° 41 : l'évolution de la trésorerie**

*en €*

au 31 décembre	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	-90 224	151 514	-93 488	197 753
Besoin en fonds de roulement global	-13 009	-17 068	-10 888	-18 143
<b>Trésorerie nette</b>	<b>-77 215</b>	<b>168 582</b>	<b>-82 600</b>	<b>215 897</b>

*Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.*

Ne disposant pas de compte au Trésor, la situation du fonds de roulement du budget annexe au 31 décembre contribue à la trésorerie du budget principal en 2018 et 2020 et la mobilise en 2017 et 2019.

## 8.4 Le budget annexe « enfance-jeunesse »

### 8.4.1 La section de fonctionnement

Après avoir dégagé un résultat positif en 2017, la capacité d'autofinancement brute du budget annexe a fortement baissé en 2018 puis s'est améliorée sur les exercices suivants pour atteindre un niveau légèrement positif en 2020.

#### 8.4.1.1 Les produits de fonctionnement

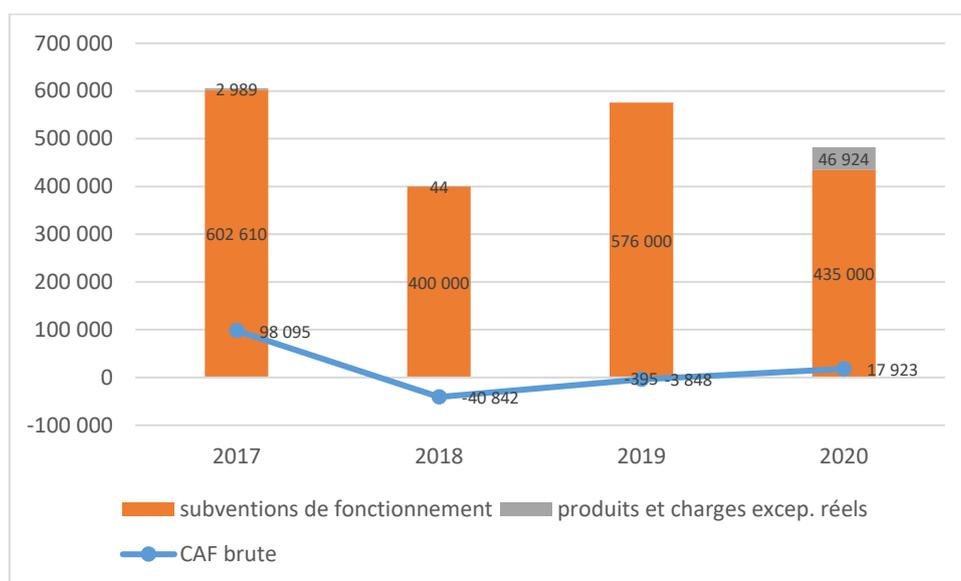
Les ressources d'exploitation diminuent de 13,2 % entre 2017 et 2020 tandis que les charges de fonctionnement progressent de 1 %.

Alors qu'elles représentent 47 %<sup>43</sup> des produits d'exploitation, les subventions de fonctionnement enregistrent une évolution contrastée sur la période examinée. Elles ont baissé de 50 % entre 2017 et 2018 puis augmenté de 44 % en 2019 et à nouveau baissé de 32 % en 2020.

<sup>43</sup> Somme des subventions de fonctionnement reçues entre 2017 et 2020 / somme des produits de fonctionnement (2017 à 2020).

Hormis en 2020, où la constatation de produits exceptionnels permet au budget annexe de dégager une épargne positive, le résultat de fonctionnement est très dépendant du niveau des subventions provenant du budget principal.

**Graphique n° 14 : la corrélation des subventions de fonctionnement provenant du budget principal et le résultat de fonctionnement**



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

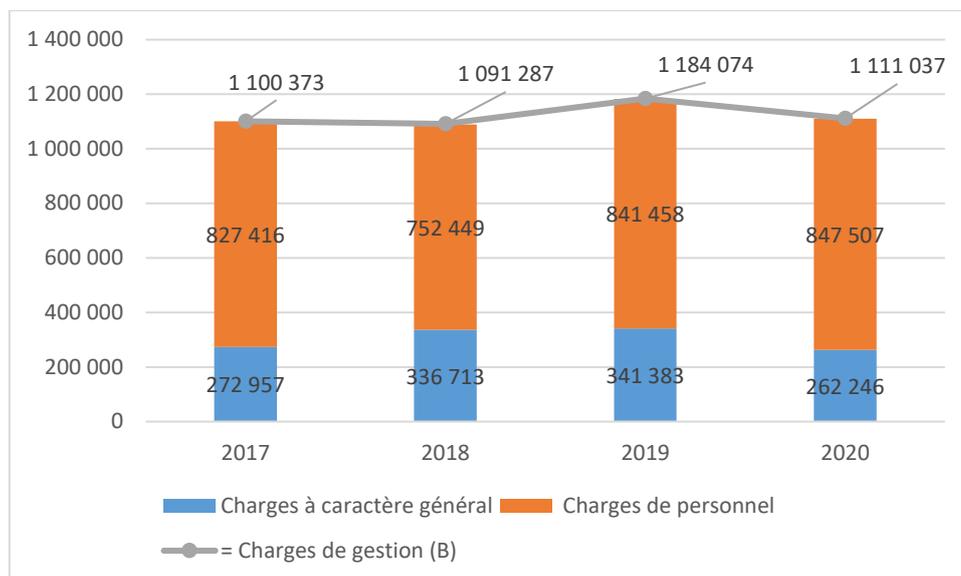
Les recettes de prestations de services proviennent des facturations aux familles et des versements de la Caisse d'allocations familiales. Ces recettes ont enregistré une légère baisse sur la période examinée (- 1,4 %).

Parmi les subventions ordinaires, le montant du fonds de soutien aux communes dans le cadre de l'organisation d'activités périscolaires, versé à l'intercommunalité à partir de 2018, a évolué continûment (de 27 K€ en 2018 à 45 K€ en 2020).

#### 8.4.1.2 Les charges de fonctionnement

Composées principalement des charges de personnel (72,9 %), les dépenses de fonctionnement sont restées relativement stables sur la période examinée (+ 1 % entre 2017 et 2020) avec un pic enregistré en 2019 (+ 8,5 % par rapport à 2018).

**Graphique n° 15 : l'évolution et la structure des charges de fonctionnement**



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

À la différence de 2017, l'augmentation des charges à caractère général en 2018 n'a pas été compensée par la baisse des dépenses de personnel.

## 8.4.2 L'équilibre bilancier

Le fonds de roulement (cf. annexe 11) a poursuivi sa baisse jusqu'en 2019. Au 31 décembre 2020, le budget annexe reconstruit très légèrement une partie de son fonds de roulement grâce à l'épargne disponible positive réalisée (+17 K€). Le fonds de roulement demeure cependant inférieur au besoin en fonds de roulement nécessitant ainsi la mobilisation de la trésorerie du budget principal.

**Tableau n° 42 : L'impact du budget annexe « enfance-jeunesse » sur la trésorerie du budget principal**

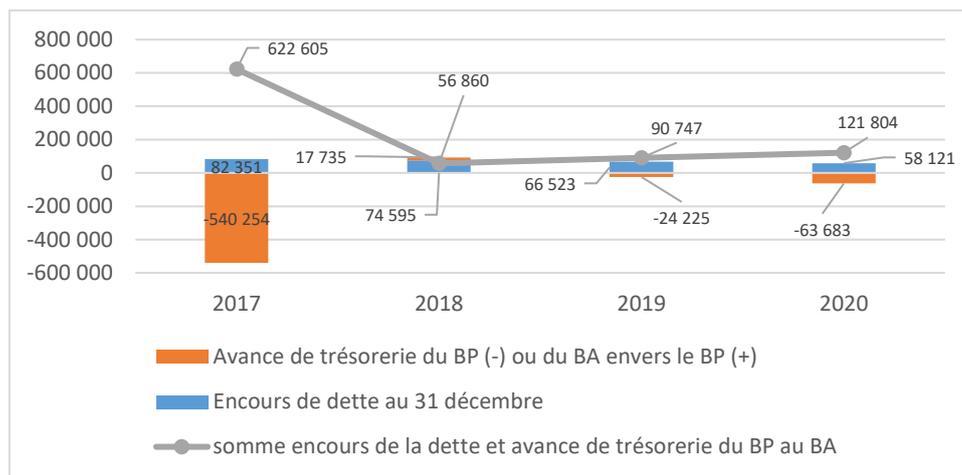
	<i>en €</i>			
	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	85 556	33 410	8 378	17 149
- Besoin en fonds de roulement global	625 810	15 675	32 602	80 832
<b>= Trésorerie nette</b>	<b>-540 254</b>	<b>17 735</b>	<b>-24 225</b>	<b>-63 683</b>

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

Le niveau très élevé du besoin en fonds de roulement observé fin 2017 est dû au retard d'émissions des titres de recettes relatifs à la subvention de fonctionnement du budget principal et à la facturation des mises à disposition des animateurs auprès de la commune de Bellac pour l'aide aux devoirs et les activités de loisirs.

En dehors de l'encours de la dette repris des précédentes communautés de communes en 2017, pour un montant de 82 000 €, le budget annexe n'a pas contracté d'emprunt durant la période examinée. Son désendettement a permis d'atteindre un encours de 58 000 € au 31 décembre 2020. L'encours de la dette du budget annexe n'a pas d'incidence significative sur l'endettement consolidé de l'intercommunalité qui est de 5,1 M€.

**Graphique n° 16 : l'évolution de l'encours additionné aux avances de trésorerie du BP**



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

## 8.5 Le budget annexe « scolaire »

Par délibération n° 2021-059 du 12 avril 2021, le conseil communautaire a décidé la dissolution du budget annexe « scolaire » au 30 septembre 2020 et prononcé la réintégration comptable de l'actif et du passif du budget annexe dans les comptes du budget de la commune du Dorat.

Cette décision fait suite à la délibération du 22 septembre 2020 de transfert de la compétence scolaire aux communes, ces dernières chargeant la commune du Dorat de la mettre en œuvre.

La décision emporte le transfert à la commune du Dorat :

- de trois agents intercommunaux ;
- des bâtiments et restaurant scolaires ;
- d'un emprunt contracté en 2018 pour 0,65 M€.

Le procès-verbal conclu le 8 octobre 2020 entre le président de la CCHLeM et le maire de la commune du Dorat mentionne que les biens meubles et immeubles sont mis à la disposition de la commune du Dorat sans limitation de durée. Néanmoins, le comptable a précisé que les écritures comptables liées au transfert n'ont, à ce jour, pas été passées.

Le budget annexe « scolaire » se distingue des autres budgets par le poids des investissements (2,77 M€) sur la période examinée et par le recours à l'emprunt pour le financement de ces opérations (2,6 M€).

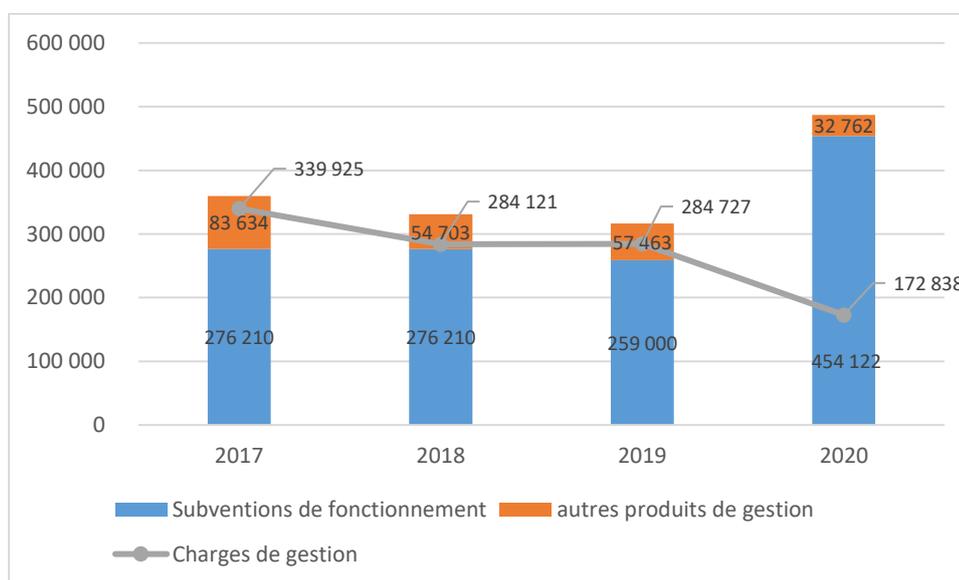
La chambre régionale des comptes observe que les frais financiers du portage de l'opération d'investissement, en particulier ceux de l'emprunt relais, n'ont pas fait l'objet d'un remboursement de la part des communes, ce qui constitue un avantage qui lui est consenti par la CCHLeM.

### 8.5.1 L'épargne disponible

Bien que l'épargne brute ait enregistré une forte augmentation en 2020 (367 000 € contre une moyenne annuelle de 20 000 € entre 2017 et 2019), elle ne permet pas la couverture de l'annuité de la dette. Seul l'exercice 2017 dégage une épargne nette positive alors qu'elle a oscillé entre - 0,2 M€ et - 1 M€ de 2018 à 2020.

Les subventions de fonctionnement versées en 2020 par le budget principal justifient à elles seules l'augmentation des produits de gestion (+ 53,8 %). Le recul des charges de gestion en 2020, apparaissant dans le graphique ci-après, résulte du transfert de l'activité au 30 septembre 2020.

Graphique n° 17 : l'évolution des subventions de fonctionnement



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

Quant à l'augmentation des subventions de fonctionnement observée en 2020, elle résulte du besoin d'équilibre du résultat cumulé (sections d'investissement et de fonctionnement) du budget annexe à la date de clôture. Le conseil communautaire a donc procédé à l'équilibre du budget annexe avant son transfert aux communes.

Le compte administratif de 2020, en effet, fait ressortir un déficit d'investissement de 323 000 € et un déficit de fonctionnement de 122 000 €. Pour le couvrir, avant sa suppression, le budget principal a versé une subvention de fonctionnement de 454 000 €, contre 270 000 € en moyenne annuelle entre 2017 et 2019.

### 8.5.2 Le financement des investissements

Le total des opérations d'équipement mandaté sur la période examinée est de 2,77 M€. Ce total porte sur la construction d'une école et du restaurant scolaire au Dorat (*cf.* annexe 12).

Pour assurer le financement de l'opération, le budget annexe a contracté en 2018 un emprunt à long terme et à taux fixe (TEG 1,23 % sur 15 ans) de 0,65 M€ et un prêt relais à taux fixe (TEG 0,44 %) de 1,2 M€ sur une période de 12 mois dans l'attente du versement des subventions d'investissement (1,1 M€).

En 2019, en l'attente de l'encaissement des subventions d'investissement, un second emprunt relais a été contracté pour 0,75 M€ en 2019 puis remboursé sur le même exercice.

Concernant le transfert de la dette, l'encours de la dette du budget annexe « scolaire » présente un solde de 541 667 € au 31 décembre 2020. Ce solde correspond au capital restant dû des emprunts contractés par la CCHLeM depuis 2017.

Cependant, deux autres emprunts d'une valeur nominale totale de 1,2 M€, contractés par la communauté de communes Basse-Marche en 2013 et 2014 pour le financement de la construction d'équipements scolaires, périscolaires, de bureaux intercommunaux et de la maison de santé pluriprofessionnelle, ont été transférés à la CCHLEM lors de la fusion. Ces deux emprunts sont enregistrés au compte de gestion du budget principal.

Au cours de l'instruction, l'ordonnateur a déclaré que la part du capital restant dû, dédiée au financement du restaurant scolaire, représentait 133 324 € au 31 décembre 2020. Il ressort de ces constats que :

- une partie de l'encours de la dette relative à la compétence scolaire n'a pas été isolée dans le passif du budget annexe « scolaire » mais figure dans celui du budget principal ;
- les emprunts relatifs à la compétence scolaire contractés en 2013 et 2014 noyés dans l'encours de la dette du budget principal ne figurent pas dans les emprunts à transférer à la commune du Dorat ;
- la communauté de communes porte encore deux emprunts résiduels finançant une compétence scolaire qu'elle n'exerce plus depuis sa restitution aux communes concernées.

**Recommandation n° 14 : régulariser la charge induite, en capital et intérêts, reposant sur la communauté de communes au titre de la compétence scolaire ou la traiter par la révision des attributions de compensation.**

### 8.5.3 L'analyse bilancielle

En début de période, le fonds de roulement du budget annexe est fortement négatif (- 0,624 M€). Les ressources stables ne peuvent couvrir les dépenses d'investissement engagées en 2017. Ce n'est qu'en 2018, après le recours aux emprunts (1,9 M€) et l'encaissement des subventions d'investissement et du FCTVA que le budget annexe a pu reconstituer son fonds de roulement.

En parallèle, le retard de versement de la subvention de fonctionnement de 2017 (0,276 M€) explique le besoin important en fonds de roulement du budget annexe constaté fin 2017 (0,290 M€).

**Tableau n° 43 : l'évolution de la trésorerie**

*en €*

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	-620 644	421 964	484 879	9 386
- Besoin en fonds de roulement global	289 628	-9 553	163 066	15 842
<b>Trésorerie nette</b>	<b>-910 272</b>	<b>431 517</b>	<b>321 813</b>	<b>-6 455</b>

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

Le solde important du besoin en fonds de roulement constaté fin 2017 combiné au fonds de roulement négatif se répercute fortement sur la trésorerie (- 0,91 M€) du budget principal qui a enregistré à la même date son niveau le plus faible au 31 décembre de la période examinée (78 K€).

## 8.6 Situation consolidée

La situation consolidée désigne l'ensemble constitué des budgets annexes actifs au 31 décembre 2020 et du budget principal. À cette date, la CCHLeM dispose de quatorze budgets annexes actifs, dont treize<sup>44</sup> suivis selon la nomenclature M14, et un<sup>45</sup> suivi selon la nomenclature M4.

Premier poste des dépenses de fonctionnement, les dépenses de personnel, qui se situent au 31 décembre 2019 au même niveau que ceux de la strate régionale, ont augmenté de 15 % sur la période contrôlée.

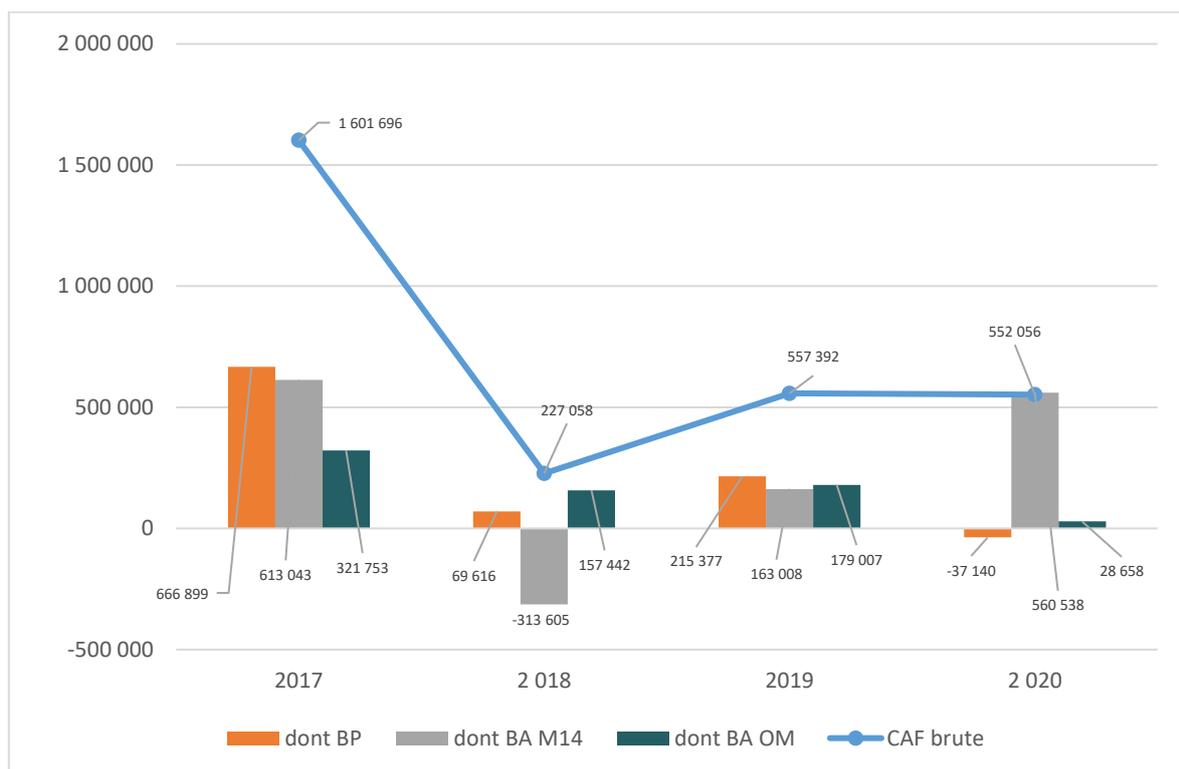
<sup>44</sup> « Enfance-Jeunesse », « Scolaire », « Les Pouyades », « Hôtel Snack Mondon », « Atelier relais », « ZAE Monteil-Blanzac », « ZA Repaire-Peyrat », « ZA Le Dorat », « ZAE Cherbois », « ZAI Haut-Limousin », « ZA Magnac Laval », « Prestations urbanisme ADS » et « Prestations voirie ».

<sup>45</sup> « OM REOM ».

### 8.6.1 L'épargne disponible

La capacité d'autofinancement brute consolidée a baissé de 85 % entre 2017 et 2018. Elle a ensuite progressé de 145 % entre 2018 et 2019 puis s'est stabilisée en 2020 pour atteindre un solde de 552 056 € (cf. annexe 13).

**Graphique n° 18 : l'évolution et composition de la CAF brute consolidée**



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

En 2017, année de la création de CCHLeM, la CAF brute consolidée était de 1,6 M€.

Si le budget principal constituait 42 % de la CAF brute en 2017, sa part est passée à 170 % en 2018 puis à - 6 % en 2020.

Les budgets annexes consacrés aux services publics administratifs y contribuaient à hauteur de 38 % tandis que le budget « OM REOM » y contribuait à hauteur de 20 %.

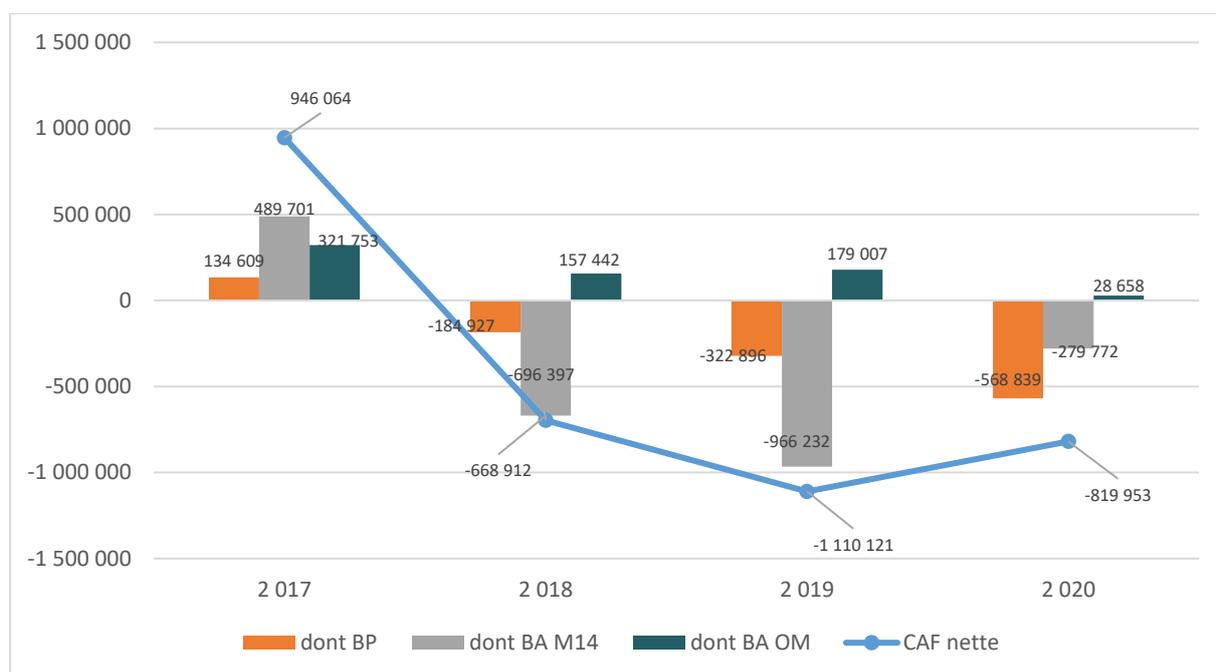
En dépit de l'augmentation constatée en 2019 (+ 0,330 M€), la CAF brute a enregistré une chute de plus de 1 M€ depuis la création de la communauté de communes, montrant ainsi que l'évaluation des charges transférées a été faite au net détriment de l'établissement public de coopération intercommunale.

La chute de la CAF brute consolidée en 2018 résulte, tant de la baisse de la CAF du budget principal (- 42,5 %) et de celle du budget annexe « OM REOM » (- 51 %), que de celle des autres budgets annexes, qui ont enregistré un déficit cumulé de - 0,314 M€.

En 2019 et 2020, la baisse de l'épargne disponible consolidée se traduit en revanche principalement dans la dégradation du résultat de fonctionnement du budget principal, lequel assure l'équilibre des budgets annexes. Après déduction des annuités de la dette, l'épargne disponible nette consolidée est négative depuis 2018.

Bien que la communauté de communes ait mis en place un plan de redressement comprenant une réduction des charges de fonctionnement consolidées estimée à 307 450 €, la situation reste préoccupante.

**Graphique n° 19 : l'évolution et la composition la CAF nette consolidée**

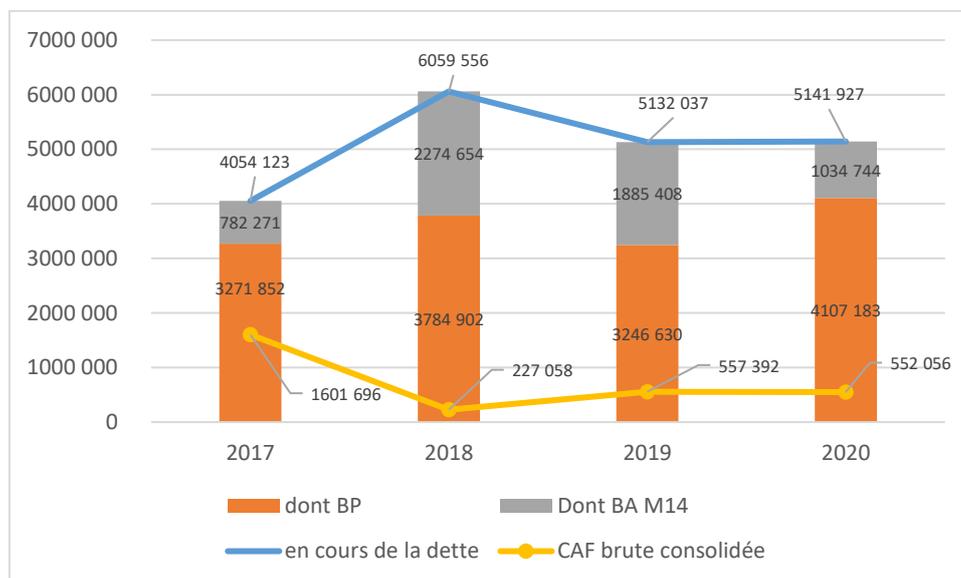


Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

## 8.6.2 L'endettement consolidé

Pour assurer le financement de ses investissements, la communauté de communes a eu recours à 5,2 M€ d'emprunts consolidés et a mobilisé 0,86 M€ de son fonds de roulement.

Au 31 décembre 2020, l'encours de la dette consolidée était de 5,1 M€ dont 4,1 M€ au budget principal avec un pic d'endettement lié à l'opération de construction des bâtiments scolaires en 2018.

**Graphique n° 20 : l'encours de la dette consolidée**


Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

Comparativement à la moyenne de la strate, le niveau d'endettement consolidé de la communauté de communes n'appelle *a priori* pas d'observation. Cependant, le niveau de cet agrégat est à rapprocher de la faiblesse de l'épargne disponible et aboutit à une capacité de désendettement dégradée (10 ans en fin 2020).

### 8.6.3 L'analyse bilancielle consolidée

**Tableau n° 44 : la structure et l'évolution de la trésorerie consolidée au 31 décembre**

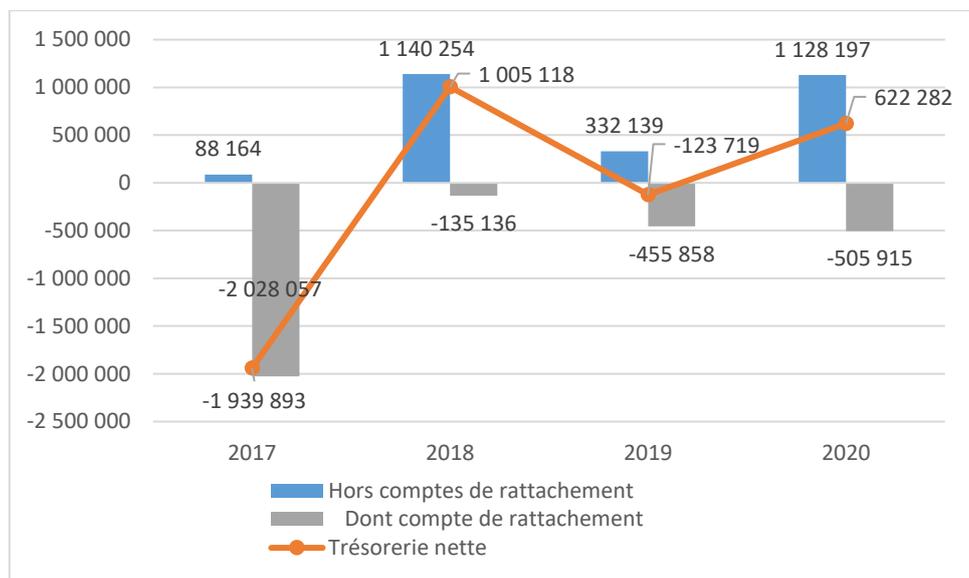
en €

	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	286 118	1 268 195	368 337	435 120
- Besoin en fonds de roulement global	2 226 011	263 077	492 056	-187 162
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>-1 939 893</b>	<b>1 005 118</b>	<b>-123 719</b>	<b>622 282</b>
<i>dont trésorerie active</i>	<i>588 164</i>	<i>1 140 254</i>	<i>832 139</i>	<i>1 928 197</i>
<i>dont compte de rattachement, ie trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)</i>	<i>-2 028 057</i>	<i>-135 136</i>	<i>-455 858</i>	<i>-505 915</i>
<i>dont trésorerie passive</i>	<i>500 000</i>	<i>0</i>	<i>500 000</i>	<i>800 000</i>

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

Le besoin en trésorerie des budgets annexes pèse lourdement sur l'ensemble de la trésorerie. La situation de la trésorerie consolidée en fin d'exercice est ainsi négative en 2017 et 2019.

**Graphique n°21 : l'impact du besoin en trésorerie créé par les budgets annexes**



Source : d'après les comptes de gestion du budget principal et des budgets annexes suivis en M14

La situation négative enregistrée fin 2017 résulte d'un très fort besoin en fonds de roulement (2,2 M€) généré principalement par les comptes de liaison des budgets annexes (2 M€) et combiné à un fonds de roulement assez faible (0,3 M€).

Ce sont les budgets annexes « scolaire », « enfance-jeunesse » et « atelier relais » qui ont mobilisé la principale part de la trésorerie consolidée fin 2017.

**ANNEXES**

Annexe n° 1. Évolution de la population légale de la CCHLeM 2017-2021 .....	100
Annexe n° 2. Les compétences exercées .....	101
Annexe n° 3. Attributions de compensation pour l'année 2019 .....	102
Annexe n° 4. Organisation de la collecte des ordures ménagères résiduelles en 2020.....	103
Annexe n° 5. Le niveau des investissements et leurs modalités de financement.....	104
Annexe n° 6. Taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement des budgets annexes en 2019 .....	105
Annexe n° 7. Taux d'exécution des recettes réelles (hors recettes d'ordre) de fonctionnement des budgets annexes en 2019 .....	106
Annexe n° 8. La capacité d'autofinancement (CAF) – Budget principal .....	107
Annexe n° 9. L'évolution des soldes intermédiaires de gestion - Budget annexe ordures ménagères REOM.....	108
Annexe n° 10. La situation financière du budget annexe « Site des Pouyades ».....	109
Annexe n° 11. La situation financière du budget annexe « Enfance-jeunesse » .....	110
Annexe n° 12. Le financement des investissements du budget annexe « scolaire » .....	111
Annexe n° 13. La capacité d'autofinancement consolidée au 31 décembre.....	112
Annexe n° 14. Budgets annexes dédiés aux zones d'activité de la CCHLeM et part représentée dans l'ensemble consolidé .....	113

**Annexe n° 1. Évolution de la population légale de la CCHLeM 2017-2021***en nbr. d'hab.*

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution
Département de la Haute-Vienne	376 199	375 795	374 978	374 426	373 199	-0,8 %
CCHLeM	23 980	23 771	23 435	23 146	22 793	-4,9 %
Part de la population départementale	6,4%	6,3%	6,2%	6,2%	6,1%	-4,7 %
<i>dont:</i>						
<i>Bellac</i>	4 117	4 107	3 963	3 808	3 652	-11,3 %
<i>Magnac-Laval</i>	1 770	1 751	1 739	1 744	1 716	-3,1 %
<i>Le Dorat</i>	1 728	1 703	1 686	1 683	1 638	-5,2 %
<i>Saint-Sulpice-Les Feuilles</i>	1 251	1 252	1 257	1 240	1 221	-2,4 %

Source : CRC d'après Insee

**Annexe n° 2. Les compétences exercées**

<i>Compétence</i>	<i>Gestion</i>	<i>Observations</i>
<b><i>Obligatoires</i></b>		
<i>Aménagement de l'espace</i>	BP	PLUI SCOT, schéma de secteur
<i>Développement économique</i>	BP + plusieurs BA	Zones d'activités, promotion du tourisme (OT), aides au commerce local et application du SRDEII
<i>GEMAPI</i>	BP	
<i>Accueil des gens du voyage</i>	BP	
<i>Ordures ménagères</i>	BP + 1 BA	
<i>Assainissement</i>	BA jamais mis en œuvre	Figure dans les statuts provisoires -Transfert reporté
<i>Eau</i>		Transfert reporté à 2026
<b><i>Supplémentaires*</i></b>		
<i>Aménagement numérique</i>	BP	
<i>Loisir et tourisme</i>	BP + 2 BA	Sites des Pouyades et de Mondon, coordination des circuits de randonnées communaux
<i>Enfance Jeunesse</i>	BA	Accueil de loisirs sans hébergement Relais d'assistantes maternelles : Arnac et Le Dorat Crèche du Dorat Projet éducatif territorial (PETD)
<i>Service à la population</i>	BP	Transport à la demande, contrat local de santé, maison de santé du Dorat
<i>Culture</i>	BP	Manifestations culturelles
<i>Insertion</i>	BP	Soutien aux actions
<i>Environnement</i>	BP	
<i>Voirie</i>	BA	Voirie communale classée hors bourg et hameaux. Prestations de service : gestion du groupement de commande et conseil
<i>Logement cadre de vie</i>		- promotion des opérations de logement social - actions permettant la promotion d'une politique du logement (permis de louer, etc.)
<i>Équipements culturels, sportifs et d'enseignement</i>	BP	Intérêt communautaire limité à certains équipements
<i>Scolaire</i>	BA	Depuis le 1 <sup>er</sup> octobre 2020, la compétence scolaire, (investissement et fonctionnement) concernant uniquement l'école du Dorat, a été transférée aux communes.
<b><i>Autres</i></b>		
<i>Instruction droit des sols</i>	BA	Service mutualisé
<i>Prévention et sécurité au travail</i>	BA	Service mutualisé, sans activité en 2019 et 2020

BP: budget principal

BA: budget annexe

\* Terme figurant dans les statuts approuvés par arrêté préfectoral du 10 septembre 2020.

Source : statuts mis à jour par arrêté préfectoral du 10 septembre 2020

**Annexe n° 3. Attributions de compensation pour l'année 2019***en €*

Versements au profit des communes		Versements en provenance des communes	
Bellac	685 519,05	Arnac-la-Poste	30 578,40
Le Dorat	253 153,32	Cromac	26 139,36
Val-d'Oire-et-Gartempe (Bussière, Darnac, St Barbant et Thiat)	105 446,41	Saint-Hilaire-la-Treille	25 929,36
Val d'Issoire	75 096,93	Dompierre-les-Églises	20 391,12
Blanzac	60 272,50	Droux	16 304,16
Magnac-Laval	51 541,75	Saint-Georges-les-Landes	16 287,36
Cieux	48 270,80	Mailhac s/ Benaize	15 231,12
Peyrat de Bellac	35 509,23	Jouac	12 770,28
La Croix s/ Gartempe	27 238,64	Villefavard	5 210,88
Blond	25 232,84	Saint-Sornin-la-Marche	4 379,67
Nouic	22 045,92	Saint-Junien-les-Combes	3 487,20
Lussac-les Églises	21 448,39	La Bazeuge	1 043,14
Mortemart	19 612,38		
Berneuil	18 606,87		
Saint-Sulpice-les-Feuilles	17 703,93		
Saint-Martial s/ Isop	17 603,00		
Azat-le-Ris	16 292,13		
Saint-Léger-Magnaneix	15 750,00		
Verneuil-Moustiers	11 732,68		
Les Grands Chézeaux	7 328,94		
Oradour-Saint-Genest	6 924,13		
Saint-Martin-le-Mault	6 074,96		
Gajoubert	5 410,43		
Montrol-Senard	3 431,18		
Dinsac	2 795,45		
Saint-Ouen s/ Gartempe	2 352,26		
Tersannes	2 252,22		
Saint-Bonnet-de-Bellac	2 021,27		
<b>TOTAL</b>	<b>1 566 667,61</b>	<b>TOTAL</b>	<b>177 752,05</b>

Source : tableaux communiqués par la CCHLeM

### Annexe n° 4. Organisation de la collecte des ordures ménagères résiduelles en 2020

	Ex-SMICTOM	Ex-CCHL	Total
<i>Population desservie</i> <sup>46</sup>	10 778 habitants	12 015 habitants	22 793 hab.
<i>Typologie du territoire</i>	Mixte à dominante rurale 708,71 km <sup>2</sup> (15,21 hab./km <sup>2</sup> )	Mixte à dominante rurale 548,23 km <sup>2</sup> (21,92 hab./km <sup>2</sup> )	Mixte à dominante rurale 1 256,94 km <sup>2</sup> (18,13 hab./km <sup>2</sup> )
<i>Volume en kg/habitant</i>			234
<i>Financement</i>	REOM	TEOM	
<i>Modalités d'organisation</i>	Régie	Régie avec prestataire	
<i>Mode de collecte</i>	Porte à porte et points d'apport volontaire	Porte à porte et points d'apport volontaire	
<i>Fréquence de collecte</i>	Hebdomadaire	Hebdomadaire Bihebdomadaire sur Bellac	
<i>Kilométrage annuel parcouru (y compris dépôt au quai de transfert de Bessines)</i>	110 000 km	120 000 km	230 000 km
<i>Matériel de collecte</i>	Bacs roulants normés et pucés	Bacs roulants non pucés	
<i>Parc de véhicules</i>	4 camions bennes de 19T (dont 2 renouvelés en 2020)	2 camions bennes de 26 et 19T, 1 véhicule de 3,5T pour les voies étroites	6 camions bennes 1 véhicule 3,5 T
<i>Moyens humains</i>	6 agents techniques (tournées) + 2 agents administratifs (facturation)	7 à 8 agents + 1 chef d'équipe	16 à 17 agents

Source : CCHLeM, Études Inddigo et DRFIP, SYDED

<sup>46</sup> Population municipale au 1<sup>er</sup> janvier 2021 (INSEE).

**Annexe n° 5. Le niveau des investissements et leurs modalités de financement**

	2017	2018	2019	2020
<b>CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>134 609</b>	<b>-184 927</b>	<b>-322 896</b>	<b>-568 839</b>
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	270 947	137 566	181 957	83 790
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	124 890	618 732	226 720	345 709
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	45 335	0	3 128
+ Produits de cession	0	0	0	4 500
+ Autres recettes	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	395 837	801 632	408 677	437 127
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>530 447</b>	<b>616 705</b>	<b>85 781</b>	<b>-131 712</b>
<b>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</b>	<b>72,0 %</b>	<b>54,9 %</b>	<b>10,2 %</b>	<b>-20,1 %</b>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	736 837	1 123 304	839 809	656 212
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	48 137	329 029	2 981	311 416
- Participations et inv. financiers nets	-11 837	-13 110	-22 276	96 445
- Charges à répartir	79 631	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	-181 198	0	181 748
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>-322 323</b>	<b>-641 320</b>	<b>-734 733</b>	<b>-1 377 533</b>
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-322 323</b>	<b>-641 320</b>	<b>-734 733</b>	<b>-1 377 533</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	79 631	900 000	0	1 574 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-242 692	258 680	-734 733	196 467

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

**Annexe n° 6. Taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement des budgets annexes en 2019**

en €

	Crédits ouverts	Exécution budgétaire	Charges rattachées	Annulations	Taux d'annulation	Taux d'exécution
Enfance-Jeunesse	1 210 875	1 186 457	894	23 523	1,94 %	98,06 %
Site des Pouyades	225 010	199 688		25 322	11,25 %	88,75 %
Hôtel Snack Mondon	20 300	13 767	0	6 533	32,18 %	67,82 %
Atelier relais	13 150	990		12 160	92,47 %	7,53 %
ZAE Monteil-Blanzac	187 000	17 827	0	169 173	90,47 %	9,53 %
ZA Repaire-Peyrat	390 040	562	0	388 908	99,71 %	0,14 %
OM REOM	2 595 762	1 233 956	0	1 355 492	52,22 %	47,54 %
Prestation urbanisme ADS	58 000	0	50 831	7 169	12,36 %	87,64 %
Prestations voirie	5 000	3 991	0	1 009	20,18 %	79,82 %
Scolaire	353 400	307 535	0	45 865	12,98 %	87,02 %
ZA Le Dorat	24 055	3 469	0	20 586	85,58 %	14,42 %
ZAE Cherbois	27 000	7 572	0	19 428	71,96 %	28,04 %
ZAI Haut-Limousin	19 050	6 782	0	12 268	64,40 %	35,60 %
ZA Magnac-Laval	5 100	1 458	0	3 642	71,41 %	28,59 %
<b>Moyenne</b>					<b>51,36 %</b>	<b>48,61 %</b>

Source : les comptes administratifs des budgets annexes

**Annexe n° 7. Taux d'exécution des recettes réelles (hors recettes d'ordre) de fonctionnement des budgets annexes en 2019**

*en €*

	Crédits ouverts	Exécution budgétaire	Produits rattachés	Annulations	Taux d'annulation	Taux d'exécution
Enfance-Jeunesse	1 220 619	1 155 336	28 186	37 115	3,04 %	96,96 %
Site des Pouyades	535 864	309 738	0	226 126	42,20 %	57,80 %
Hôtel Snack Mondon	66 833	8 048	0	58 785	87,96 %	12,04 %
Atelier relais	498 592	28 103	0	470 489	94,36 %	5,64 %
ZAE Monteil-Blanzac	206 813	72	0	206 741	99,97 %	0,03 %
ZA Repaire-Peyrat	372 000	12 928	0	359 373	96,61 %	3,48 %
OM REOM	1 422 000	1 412 963	0	17 914	1,26 %	99,36 %
Prestation urbanisme ADS	58 000	0	50 831	7 169	12,36 %	87,64 %
Prestations voirie	5 000	4 306	0	694	13,88 %	86,12 %
Scolaire	374 618	316 463	0	58 155	15,52 %	84,48 %
ZA Le Dorat	44 000	47 801	0	0	0 %	108,64 %
ZAE Cherbois	49 000	3 216	0	45 784	93,44 %	6,56 %
ZAI Haut-Limousin	65 368	520	0	64 848	99,20 %	0,80 %
ZA Magnac-Laval	0	0	0	0		
<b>Moyenne</b>					<b>50,75 %</b>	<b>49,97 %</b>

Source : d'après les comptes administratifs des budgets annexes

**Annexe n° 8. La capacité d'autofinancement (CAF) – Budget principal***en €*

	2017	2018	2019	2020
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 241 829	6 395 838	6 584 217	6 719 968
+ Fiscalité reversée	-1 756 384	-1 926 899	-2 089 867	-2 069 470
= Fiscalité totale (nette)	4 485 445	4 468 939	4 494 350	4 650 498
+ Ressources d'exploitation	1 535 120	1 605 059	1 696 971	1 658 778
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 203 791	2 078 878	2 224 727	2 319 362
<b>= Produits de gestion (A)</b>	<b>8 224 356</b>	<b>8 152 876</b>	<b>8 416 048</b>	<b>8 628 637</b>
Charges à caractère général	2 430 430	2 358 448	2 478 552	2 795 208
+ Charges de personnel	2 694 230	2 705 154	3 062 530	3 097 306
+ Subventions de fonctionnement	1 454 218	1 302 462	1 271 410	1 415 902
+ Autres charges de gestion	871 496	1 320 505	1 298 173	1 360 269
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>7 450 374</b>	<b>7 686 569</b>	<b>8 110 666</b>	<b>8 668 685</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>773 982</b>	<b>466 307</b>	<b>305 382</b>	<b>-40 048</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>9,4%</i>	<i>5,7%</i>	<i>3,6%</i>	<i>-0,5%</i>
+/- Résultat financier	-124 616	-95 402	-82 010	-74 999
+/- Autres produits et charges excep. réels	17 534	12 316	-7 995	77 907
<b>= CAF brute</b>	<b>666 899</b>	<b>383 221</b>	<b>215 377</b>	<b>-37 140</b>
- Annuité en capital de la dette	532 290	568 148	538 272	531 699
<b>= CAF nette ou disponible</b>	<b>134 609</b>	<b>-184 927</b>	<b>-322 896</b>	<b>-568 839</b>

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

**Annexe n° 9. L'évolution des soldes intermédiaires de gestion - Budget annexe  
ordures ménagères REOM**

en €

	2017	2018	2019	2020
Chiffre d'affaires	1 401 675	1 418 603	1 400 086	1 362 377
- Consommations intermédiaires	502 217	621 894	533 695	532 236
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	552	554	496	616
<b>= Valeur ajoutée</b>	<b>898 906</b>	<b>796 154</b>	<b>865 895</b>	<b>829 525</b>
<i>en % du produit total</i>	<i>64,1 %</i>	<i>56,1 %</i>	<i>61,8 %</i>	<i>60,9 %</i>
- Charges de personnel	315 745	318 280	344 168	304 836
- Autres charges de gestion	263 496	315 981	348 217	507 072
<b>= Excédent brut d'exploitation</b>	<b>319 665</b>	<b>161 894</b>	<b>173 509</b>	<b>17 616</b>
<i>en % du produit total</i>	<i>22,8 %</i>	<i>11,4 %</i>	<i>12,4 %</i>	<i>1,3 %</i>
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	2 088	-4 451	5 498	11 043
<b>= CAF brute avant impôts sur les bénéfices</b>	<b>321 753</b>	<b>157 442</b>	<b>179 007</b>	<b>28 658</b>

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

**Annexe n° 10. La situation financière du budget annexe « Site des Pouyades »***en €*

	2017	2018	2019	2020
CAF brute	-108 819	262 140	110 050	106 275
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0
dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine	0	0	0	0
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>-108 819</b>	<b>262 140</b>	<b>110 050</b>	<b>106 275</b>
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	27 600	2 765	82 827	73 026
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	0	120 677
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>27 600</b>	<b>2 765</b>	<b>82 827</b>	<b>193 703</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>-81 219</b>	<b>264 906</b>	<b>192 877</b>	<b>299 978</b>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	114 207	23 168	437 878	8 737
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-195 426</b>	<b>241 738</b>	<b>-245 002</b>	<b>291 241</b>
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-195 426	241 738	-245 002	291 241
Fonds de roulement net global	-90 224	151 514	-93 488	197 753
- Besoin en fonds de roulement global	-13 009	-17 068	-10 888	-18 143
<b>= Trésorerie</b>	<b>-77 215</b>	<b>168 582</b>	<b>-82 600</b>	<b>215 897</b>

*Source : Anafi, d'après les comptes de gestion*

**Annexe n° 11. La situation financière du budget annexe « Enfance-jeunesse »***en €*

	2017	2018	2019	2020
CAF brute	98 095	-40 842	-3 848	17 923
- Annuité en capital de la dette	7 452	7 756	8 072	8 402
= CAF nette ou disponible (C)	90 643	-48 598	-11 920	9 521
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	4 574	185	824	147
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	14 993	0	1 203	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	19 566	185	2 028	147
= Financement propre disponible (C+D)	110 209	-48 413	-9 893	9 668
- Dépenses d'équipement	28 704	3 733	15 140	897
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	81 505	-52 145	-25 033	8 772
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	81 505	-52 145	-25 033	8 772

*Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.*

**Annexe n° 12. Le financement des investissements du budget annexe « scolaire »***en €*

	2017	2018	2019	2020
CAF brute	12 471	38 371	8 929	307 007
- Annuité en capital de la dette	0	232 500	1 043 333	782 500
= CAF nette ou disponible	12 471	-194 129	-1 034 405	-475 493
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	101 066	299 120	57 066	0
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	235 334	308 050	285 595	0
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	90 000	408 422	82 778	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	426 400	1 015 592	425 439	0
= Financement propre disponible (C+D)	438 872	821 463	-608 966	-475 493
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 062 384	1 628 855	78 119	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-623 512	-807 392	-687 085	-475 493
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	1 850 000	750 000	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-623 512	1 042 608	62 915	-475 493

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

**Annexe n° 13. La capacité d'autofinancement consolidée au 31 décembre**

en €

	2017	2018	2019	2020
<b>Produits de gestion</b>	<b>11 339 341</b>	<b>11 492 900</b>	<b>11 768 141</b>	<b>12 073 761</b>
dont BP	8 224 356	8 152 876	8 416 048	8 628 637
dont budget annexe M14	1 713 310	1 921 421	1 952 007	2 082 747
dont budget annexe OM	1 401 675	1 418 603	1 400 086	1 362 377
<b>Charges de gestion</b>	<b>10 206 608</b>	<b>10 562 857</b>	<b>11 101 171</b>	<b>11 572 328</b>
dont BP	7 450 374	7 686 569	8 110 666	8 668 685
dont budget annexe M14	1 674 224	1 619 579	1 763 928	1 558 883
dont budget annexe OM	1 082 010	1 256 709	1 226 577	1 344 761
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>1 132 733</b>	<b>930 042</b>	<b>666 970</b>	<b>501 433</b>
+/- Résultat financier	-131 579	-108 452	-94 817	-83 431
dont BP	-124 616	-95 402	-82 010	-74 999
dont budget annexe M14	-6 963	-13 051	-12 806	-8 431
dont budget annexe OM	0	0	0	0
+/- Autres produits et charges excep. réels	600 542	-594 532	-14 762	134 054
dont BP	17 534	12 316	-7 995	77 907
dont budget annexe M14	580 920 <sup>47</sup>	-602 397 <sup>48</sup>	-12 264	45 104
dont budget annexe OM	2 088	-4 451	5 498	11 043
<b>CAF brute</b>	<b>1 601 696</b>	<b>227 058</b>	<b>557 392</b>	<b>552 056</b>
dont BP	666 899	383 221	215 377	-37 140
dont budget annexe M14	613 043	-313 605	163 008	560 538
dont budget annexe OM	321 753	157 442	179 007	28 658
Annuité de la dette	655 633	923 455	1 667 513	1 372 008
dont BP	532 290	568 148	538 272	531 699
dont budget annexe M14	123 343	355 307	1 129 240	840 309
dont budget annexe OM	0	0	0	0
<b>CAF nette</b>	<b>946 064</b>	<b>-696 397</b>	<b>-1 110 121</b>	<b>-819 953</b>
dont BP	134 609	-184 927	-322 896	-568 839
dont budget annexe M14	489 701	-668 912	-966 232	-279 772
dont budget annexe OM	321 753	157 442	179 007	28 658

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

<sup>47</sup> Indemnisation suite sinistre (atelier relais) rattachée à l'exercice 2017 pour 585 000 € au compte 778.<sup>48</sup> Émission d'un mandat (au compte 673) d'annulation du titre émis pour le rattachement de l'indemnisation du sinistre enregistré en 2017 pour 585 000 €.

**Annexe n° 14. Budgets annexes dédiés aux zones d'activité de la CCHLeM et part représentée dans l'ensemble consolidé**

Libellé	Création du budget ou de la régie	Fonctionnement								Investissement							
		Recettes				Dépenses				Recettes				Dépenses			
		2019	% Ensemble consolidé	2020	%	2019	% Ensemble consolidé	2020	%	2019	% Ensemble consolidé	2020	%	2019	% Ensemble consolidé	2020	%
ZAI Haut-Limousin	création au 01/01/2017 par arrêté préfectoral du 16/12/2016 (création de la CCHLeM)	1 094,00	0,01%	574,00	0,00%	19 300,47	0,13%	18 795,67	0,12%	12 518,00	0,42%	12 987,71	0,27%	5 269,96	0,14%	574,00	0,01%
ZAE Monteil-Blanzac		29 891,98	0,20%	59 960,51	0,40%	62 397,00	0,42%	63 789,04	0,42%	183 669,40	6,17%	35 337,00	0,73%	119 621,51	3,15%	94 778,49	2,35%
ZA Repaire-Peyrat		14 409,66	0,10%	66 652,95	0,45%	14 330,36	0,10%	19 592,95	0,13%	12 627,50	0,42%	8 356,25	0,17%	3 297,72	0,09%	13 124,28	0,33%
ZA Magnac-Laval		0,00	SO	0,00	SO	1 457,65	0,01%	0,00	SO	0,00	SO	0,00	SO	7 890,00	0,21%	7 890,00	0,20%
ZAE Cherbois		3 216,00	0,02%	0,00	SO	7 572,20	0,05%	3 606,31	0,02%	0,00	SO	0,00	SO	0,00	SO	0,00	SO
ZA Le Dorat	Création au 01/01/2018 par délibération n°2017-0244 du 13/11/2017	48 002,14	0,32%	60 882,43	0,41%	3 468,87	0,02%	3 853,21	0,03%	0,00	SO	0,00	SO	0,00	SO	0,00	SO

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.



Les publications de la chambre régionale des comptes  
Nouvelle-Aquitaine  
sont disponibles sur le site :  
[www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine)