



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE NÉRONDES

(Département du Cher)

Exercices 2019 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 décembre 2024

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	6
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 UNE INTERCOMMUNALITÉ SOUMISE À DES FREINS	11
1.1 Une dynamique intercommunale fragile	11
1.1.1 Une identité communautaire à construire.....	11
1.1.2 Une évolution démographique qui questionne la pérennité de la CCPN	11
1.2 Une entité aux missions étendues, exposée au risque d'un prochain transfert de compétences	12
1.2.1 Un champ de compétences excédant les obligations légales	12
1.2.2 Le possible transfert de la compétence assainissement en 2026.....	14
1.3 Des attributions de compensation à réévaluer	15
2 UNE ORGANISATION GLOBALEMENT EXEMPTÉ DE CRITIQUE.....	16
2.1 Le respect des obligations relatives aux outils de gouvernance.....	16
2.2 Une représentation de l'ensemble des communes au sein du conseil communautaire et du bureau	17
2.3 Des délégations répondant aux exigences de précision et de sécurité juridique.....	18
2.4 Une organisation performante des services.....	18
3 UNE DÉMARCHE FAVORABLE À L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET À LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	19
3.1 Une information budgétaire globalement satisfaisante	19
3.1.1 Une démarche active de transparence de l'information budgétaire	19
3.1.2 Des taux d'exécution du budget principal nécessitant de parfaire les prévisions budgétaires en investissement	20
3.1.3 Des annexes au compte administratif à compléter	20
3.1.3.1 Une information sur la dette globalement sincère	20
3.1.3.2 Un état des subventions versées à renseigner	21
3.1.3.3 Un état des effectifs à améliorer.....	21
3.1.3.4 Un état des provisions et reprises de provisions à fiabiliser	21
3.2 Une fiabilisation des comptes à achever	22
3.2.1 Une comptabilité d'engagement à généraliser	22
3.2.2 Un rattachement des charges et produits à mettre en œuvre	22
3.2.3 Un suivi des immobilisations à améliorer	23
3.2.3.1 Une connaissance patrimoniale à affiner.....	23
3.2.3.2 Un suivi des amortissements à parfaire	24

4 UNE SITUATION FINANCIÈRE COMPROMISE PAR LE NIVEAU DE LA DETTE	26
4.1 Une fragilité structurelle de la capacité d'autofinancement	26
4.1.1 Le budget principal.....	26
4.1.2 Le budget annexe « service public d'assainissement non collectif »	27
4.2 Des charges de gestion en progression.....	28
4.2.1 Une volonté de limiter la hausse des charges courantes, hors rémunérations du personnel	28
4.2.2 Des charges de personnel qui s'accroissent en fin de période	30
4.3 Des latitudes pour optimiser les produits de gestion	31
4.3.1 Des marges de manœuvre liées à la fiscalité.....	31
4.3.1.1 Un effet favorable des réformes de la fiscalité locale.....	31
4.3.1.2 Des taux de taxes foncières révélant des marges de manœuvre	32
4.3.2 Une progression des recettes institutionnelles et dotations compromise en 2024	33
4.3.3 Des produits d'exploitation en déclin avec l'abandon du régime dérogatoire des ordures ménagères	34
4.3.4 Un montant disproportionné de restes à recouvrer traité par une stratégie d'apurement progressif	34
4.4 Des investissements contraints par une situation de surendettement	35
4.4.1 Une situation financière compromise durablement par le niveau de la dette portée par le budget principal	35
4.4.1.1 Une situation de surendettement	35
4.4.1.2 Une contrainte de la dette alourdie par la répartition inégale des échéances au cours de l'année	36
4.4.2 Un affaiblissement des dépenses d'investissement dès 2021	37
4.5 Une trésorerie insuffisante.....	38
5 LA CONSTRUCTION D'UNE MAISON DE SANTÉ ET D'UN COMPLEXE SPORTIF AFFECTANT LES CAPACITÉS FINANCIÈRES DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES	40
5.1 La maison de santé, une réalisation à l'équilibre financier fragile.....	40
5.1.1 Un investissement lourd pour la communauté de communes	40
5.1.2 Un montant de loyers inférieur à l'annuité de l'emprunt	41
5.1.3 Une part importante des coûts de fonctionnement à la charge de l'EPCI.....	42
5.2 Le complexe sportif, un levier d'animation locale trop ambitieux pour une petite communauté de communes.....	42
5.2.1 Un manque de prudence dans la conception de l'équipement	42
5.2.1.1 Un investissement dont les étapes de réalisation n'ont pas permis la maîtrise des coûts	42
5.2.1.2 Une opération incomplète, faute de moyens financiers suffisants pour déconstruire l'ancien gymnase	44
5.2.2 Un déséquilibre manifeste entre les coûts de fonctionnement et les recettes.....	45
5.2.2.1 Un coût de fonctionnement bien supérieur aux prévisions.....	45

5.2.2.2 Des recettes limitées malgré une utilisation régulière	45
5.2.3 Une contrainte financière majeure appelant une action sur l'exploitation de l'équipement	47
5.2.3.1 Un équipement surdimensionné au regard des besoins et des capacités financières de la communauté de communes	47
5.2.3.2 Une action indispensable sur la tarification et la valorisation de l'usage de l'équipement sportif	48
ANNEXES.....	52
Annexe n° 1. Procédure.....	53
Annexe n° 2. Compétences de la CCPN	54
Annexe n° 3. Fiabilité des comptes	56
Annexe n° 4. Principaux équilibres financiers du budget principal.....	58
Annexe n° 5. Principaux équilibres financiers du budget annexe « SPANC »	60
Annexe n° 6. Réponses.....	61

SYNTHÈSE

L'essentiel

La communauté de communes du Pays de Nérondes (CCPN) peine à affirmer une dynamique intercommunale. Si elle fait preuve d'efforts notables de gestion, elle connaît une situation de surendettement imputable aux investissements majeurs qu'ont été son complexe sportif et sa maison de santé.

Elle doit, à brève échéance afin de restaurer ses marges de manœuvre, **optimiser ses recettes au moyen des différents leviers à sa disposition, notamment des attributions de compensation, des produits fiscaux ou des redevances tirées de l'exploitation de son complexe sportif.**

Une intercommunalité soumise à des freins

Depuis son origine, la CCPN exerce des compétences facultatives excédant ses obligations légales et offre des services utiles à sa population. Cependant, les réticences de certaines communes-membres l'empêchent d'affirmer réellement un esprit communautaire, porteur d'un projet de territoire. Assise sur un périmètre géographique qui en fait la communauté de communes la moins peuplée du Cher, la question de sa pérennité dans le paysage institutionnel est posée.

Une organisation globalement exempte de critique

Malgré ses moyens et son périmètre limités, la CCPN fait preuve d'efforts d'organisation. Ils se traduisent au niveau de sa gouvernance, dont le cadre est conforme aux obligations légales, ainsi que par la qualité du fonctionnement de ses services.

Une démarche favorable à l'information budgétaire et à la fiabilité des comptes

La CCPN est attentive à la qualité de l'information budgétaire et à la fiabilité de ses comptes, mais des améliorations restent attendues. Elle doit notamment généraliser la comptabilité d'engagement et déterminer au plus juste ses prévisions budgétaires. Des efforts doivent également être poursuivis en termes de tenue du patrimoine et des immobilisations.

Une situation financière compromise par le niveau de la dette

La CCPN présente un cycle de fonctionnement fragile. Ses charges de gestion augmentent, malgré des efforts de maîtrise des coûts. Sa capacité d'investissement est durablement compromise par une situation de surendettement liée à des investissements passés. Ces circonstances peuvent justifier d'agir sur le levier fiscal.

La construction d'une maison de santé et d'un complexe sportif qui affectent les capacités financières de la communauté de communes

La situation de surendettement constatée trouve son origine dans la construction d'un complexe sportif en 2017. Financé notamment par d'importants emprunts, son fonctionnement génère des charges substantielles, que la CCPN pourrait atténuer en reconsidérant les modalités de mise à disposition à des tiers. La construction d'une maison de santé en 2019 a aggravé la situation, en surajoutant des coûts de fonctionnement en partie supportés par la CCPN, faute d'un nombre suffisant de praticiens pour verser des loyers.

À l'issue de son contrôle, la chambre a émis quatre recommandations. Elle examinera leur mise en œuvre dans un délai d'une année, après présentation au conseil communautaire, conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Généraliser la mise en œuvre de la comptabilité d'engagement et de la procédure de rattachement (p. 23).

Recommandation n° 2. : Instaurer un inventaire physique et fiabiliser la tenue du patrimoine intercommunal en harmonisant l'inventaire comptable et l'état d'actif (p. 24).

Recommandation n° 3. : Fiabiliser les pratiques en matière d'amortissement des immobilisations et mettre à jour le tableau fixant les durées d'amortissement (p. 25).

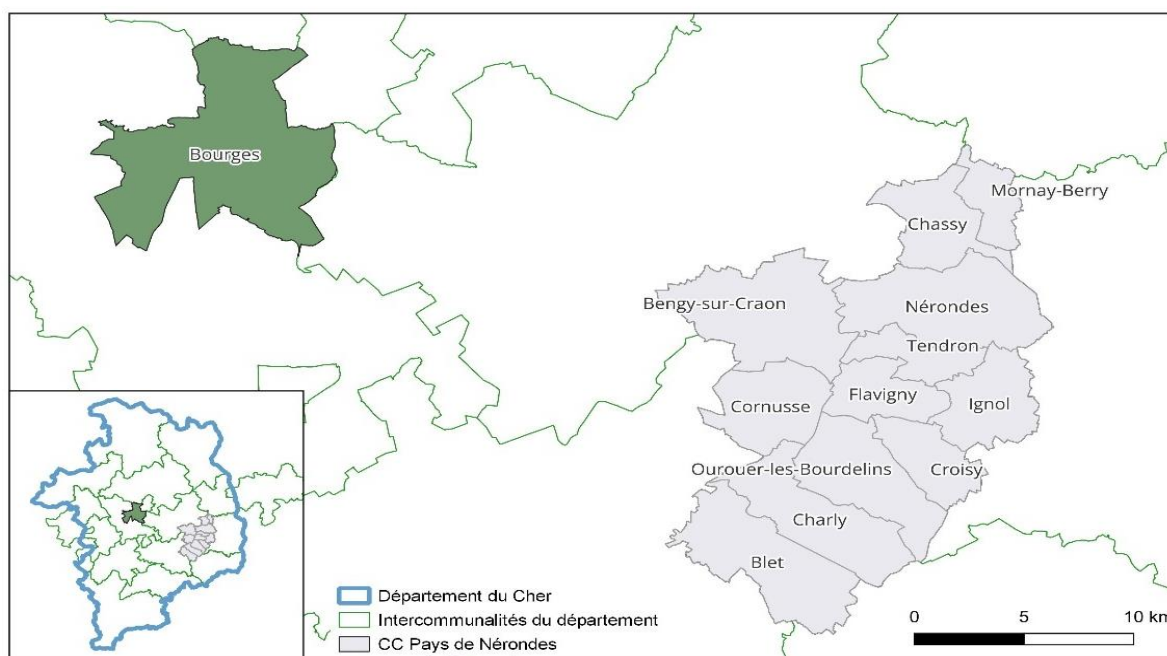
Recommandation n° 4. Établir une tarification en lien avec les coûts de fonctionnement du complexe sportif (p. 50).

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire a examiné la gestion de la communauté de communes du Pays de Nérondes pour les exercices 2019 et suivants. Les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) sont présentées en annexe n° 1.

La communauté de communes du pays de Nérondes (CCPN) se situe à l'est du département du Cher, sur un vaste territoire agricole qui relève de l'aire d'attraction¹ de Bourges. La commune siège est Nérondes. Créée par arrêté préfectoral du 29 décembre 2006 autour de neuf communes (dont deux s'étant à l'époque opposées à ce regroupement), elle réunit depuis 2011 douze communes sur un territoire de plus de 250 km².

Carte n° 1 : La CCPN dans le département du Cher



Source : CRC Centre-Val de Loire

Il s'agit de la communauté de communes la moins peuplée du Cher (4 711 habitants en 2021) et de l'une des deux moins peuplées de la région Centre-Val de Loire.

¹ Ensemble d'un seul tenant et sans enclave constitué d'une commune, pôle de population et d'emploi, et d'une couronne qui regroupe les communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans ce pôle (INSEE). Les communes de Chassy, Flavigny, Mornay-Berry, Ourouer-les-Bourdelins et Tendron n'atteignent pas ce seuil et sont considérées comme « hors attraction des villes ».

Tableau n° 1 : Communes membres de la CCPN

<i>Nom</i>	<i>Superficie (km²)</i>	<i>Population communale (2021)</i>	<i>Densité (hab./km²)</i>
<i>Nérondes (siège)</i>	34	1 430	42
<i>Bengy-sur-Craon</i>	35,24	650	18
<i>Blet</i>	30,08	563	19
<i>Charly</i>	25,66	245	9,5
<i>Chassy</i>	17,76	235	13
<i>Cornusse</i>	19,61	240	12
<i>Croisy</i>	12,96	144	11
<i>Flavigny</i>	13,06	162	12
<i>Ignol</i>	17,67	176	10
<i>Mornay-Berry</i>	9,15	170	19
<i>Ourouer-les-Bourdelins</i>	24,64	608	25
<i>Tendron</i>	10,44	88	8,4
TOTAL	250,27	4711	18,8

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après l'Insee

La population de la CCPN est en baisse, à l'image de celle du Cher. Excédant encore 5 000 habitants en 2015, elle a permis à la CCPN d'être exemptée de l'obligation de fusionner avec un autre établissement de coopération intercommunale (EPCI) au moment de l'adoption du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) en 2016².

Tableau n° 2 : Ménages fiscaux, revenus et emploi (2021)

	CC Pays de Nérondes	Cher	Centre-Val de Loire	France
<i>Part des ménages fiscaux imposés, en %</i>	41,5	49,2	52,5	53,4
<i>Médiane du revenu disponible par unité de consommation, en euros</i>	20 640	21 560	22 160	22 400
<i>Taux de pauvreté, en %</i>	16,9	14,7	13,5	14,9

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après l'Insee

Le président de la CCPN est M. Thierry Porikian depuis le 16 juillet 2020. Élu de la commune de Charly depuis 1995, il a succédé à M. Denis Durand, maire de Bengy-sur-Craon, qui présidait la communauté de communes depuis sa création en 2006.

² Le seuil nécessaire pour fonder une communauté de commune, initialement fixé à 5 000 habitants, a été relevé à 15 000 habitants par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », sauf dans les espaces ruraux à très faible densité (inférieure à 30 % de la densité nationale). La population de la CCPN atteignait 5 196 habitants en 2015.

1 UNE INTERCOMMUNALITÉ SOUMISE À DES FREINS

1.1 Une dynamique intercommunale fragile

1.1.1 Une identité communautaire à construire

La création de la CCPN en 2006 a répondu à la volonté des communes-membres de gagner en moyens d'action, particulièrement en matière de politique enfance et jeunesse. Pour autant, cet EPCI, dont les communes sont partagées entre deux bassins de vie (Dun-sur-Auron et La Guerche-sur-l'Aubois) et deux cantons (Avord et La Guerche-sur-l'Aubois), n'a pas acquis, selon son président, « d'esprit communautaire ». L'ancien président en fonction à la date de création de la communauté de communes, actuellement conseiller communautaire depuis 2020, présente d'ailleurs l'EPCI comme un simple moyen de coopération sans vocation « supra-communale ».

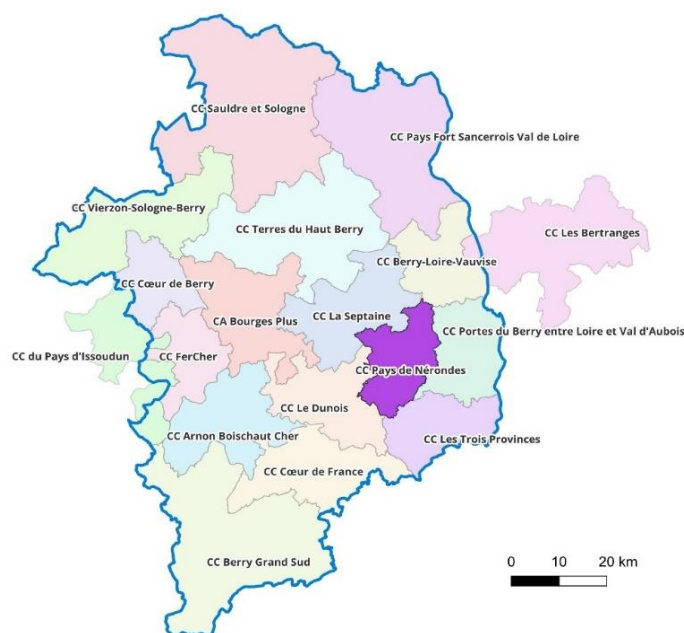
Or, une communauté de communes « a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace » selon les termes de l'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cette disposition, même si elle n'impose pas de formaliser un document *ad hoc*, fonde l'adoption d'un « projet de territoire »³. En l'espèce, la CCPN n'a jamais adopté un tel projet.

Malgré le nombre de services que la communauté de communes rend à la population (cf. *infra*), son rôle est mal connu des citoyens. Son action durant la crise sanitaire, ainsi que l'organisation d'activités sur le site du siège communautaire (particulièrement au sein du tiers-lieu « Capital Rur@l », depuis février 2022), tendent cependant, selon son président, à mieux la faire connaître.

1.1.2 Une évolution démographique qui questionne la pérennité de la CCPN

La population regroupée au sein de la CCPN étant désormais inférieure au seuil dérogatoire qui a été fixé par la loi NOTRe à 5 000 habitants pour une communauté de communes en zone de faible densité, le préfet du Cher a, en mai 2022, proposé plusieurs scénarios de regroupements d'EPCI existants, allant d'une fusion de quatre EPCI regroupant 49 communes et 25 000 habitants, à une option plus modeste impliquant deux EPCI, dont la CCPN, soit environ 14 000 habitants.

³ Selon la terminologie du IV de l'article L. 5211-10-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Carte n° 2 : Les EPCI du Cher

Source : CRC Centre-Val de Loire

Le président de la communauté de communes du Pays de Nérondes est acquis à cette perspective, tout en admettant la « complexité » du sujet. Pour l'heure, le projet est en suspens.

C'est dans ce contexte qu'ont malgré tout été adoptés le schéma de cohérence territoriale (SCoT) en 2022, et le contrat de relance et de transition écologique (CRTE) 2021-2026. Celui-ci porte notamment sur des actions de développement économique et de revitalisation du territoire de la CCPN.

1.2 Une entité aux missions étendues, exposée au risque d'un prochain transfert de compétences

1.2.1 Un champ de compétences excédant les obligations légales

L'arrêté préfectoral du 29 décembre 2006 a défini les compétences initiales de la communauté de communes, en application de l'article L. 5214-16 du CGCT dans sa version issue de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006.

Les communes-membres, d'abord rassemblées autour de la politique enfance et jeunesse, ont choisi de retenir des compétences optionnelles plus nombreuses que ce que la loi précitée leur imposait. En effet, en plus des compétences obligatoires relevant de l'aménagement de l'espace et du développement économique, la communauté de communes devait exercer des compétences relevant « d'au moins un des six groupes » prévus par l'article

L. 5214-16. En l'espèce, la CCPN s'est vue confier des compétences relevant de quatre groupes : la protection de l'environnement (traitement des ordures et énergie), la politique du logement et du cadre de vie (accueil des gens du voyage), les équipements sportifs (étude et création de structures sportives) et l'action sociale d'intérêt communautaire (jeunesse).

Les compétences ont par la suite évolué avec la loi. Elles découlent actuellement des statuts mis à jour par un arrêté préfectoral du 24 août 2023 (cf. annexe n° 2). Il est observé qu'elles sont encore réparties entre compétences obligatoires, optionnelles et facultatives. Or, en application de la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019 à effet du 1^{er} janvier 2020, il a été mis fin à la distinction entre compétences optionnelles et facultatives. La CCPN est donc invitée à adapter ses statuts sur ce point.

Sur le fond, il en ressort une offre significative de services rendus à la population, aux associations et aux entreprises.

Le secteur enfance/jeunesse reste un axe prioritaire, même si le projet de construction d'un accueil de loisirs intercommunal et d'une micro- crèche a été reporté faute de moyens pour le mener à bien. Dans le souci d'adapter et de développer l'offre de services selon les besoins des familles (petite enfance, enfance jeunesse, actions culturelles et économiques), une convention a été renouvelée avec la caisse d'allocations familiales du Cher (2019-2022 puis 2023-2026). Sont notamment proposés par l'EPCI :

- différents sites de loisirs accueillant les enfants pour des activités périscolaires, en dehors et pendant les vacances scolaires, ainsi que des séjours à la montagne à destination des adolescents ;
- un réseau de transport scolaire mis en place pour les élèves du territoire, avec la région Centre-Val de Loire ;
- un soutien artistique et culturel et une saison culturelle qui se veut « riche et variée » ;
- une offre sportive qui peut s'appuyer sur l'utilisation du complexe sportif Céline Dumerç (salle multisport et dojo) appartenant à la CCPN (cf. *infra*) ;
- une maison de santé ouverte en 2020.

En matière de développement économique, autre axe prioritaire, la communauté de communes du Pays de Néronde porte certaines initiatives, telles que l'animation de réunions d'entreprises, l'organisation de la première « Foire expo » en octobre 2024 ou la mise en œuvre d'un dispositif d'accompagnement ouvert aux acteurs de l'économie sociale et solidaire. Des possibilités matérielles de travail et de réunion sont par ailleurs proposées au sein du tiers-lieu « Capital rura@l », ouvert en 2022. En application d'une convention avec la région, l'EPCI attribue également des aides directes aux très petites entreprises (enveloppe de 10 000 €, projets inférieurs à 5 000 €). Une agente chargée du développement économique, recrutée par la CCPN à plein temps depuis 2022⁴, permet par ailleurs un accès direct des porteurs de projets au réseau de l'agence régionale Dev'up, mais le conseil communautaire du 24 octobre 2024 a décidé de ne pas renouveler son contrat par mesure d'économies.

Cette dynamique dans l'exercice des compétences s'est traduite par une progression continue du coefficient d'intégration fiscale (CIF)⁵, passé de 0,316 en 2019 à 0,409 en 2023

⁴ Elle était mise à disposition de la CCPN depuis 2018 (tiers-temps) par la BGE.

⁵ Cet indicateur permet de mesurer l'intégration d'un EPCI à travers le rapport entre la fiscalité qu'il lève et la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs autres groupements. Il traduit la part des compétences exercées au niveau intercommunal. Plus le CIF est proche de 1, plus l'intégration intercommunale est considérée comme importante.

(devenant très proche de la moyenne des groupements à fiscalité propre de même nature, fixée à 0,398). Cet indicateur est cependant appelé à diminuer en 2024, en conséquence de l'abandon du régime dérogatoire des ordures ménagères.

1.2.2 Le possible transfert de la compétence assainissement en 2026

Le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes

La loi NOTRe de 2015 avait prévu le transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux communautés de communes au 1^{er} janvier 2020, cette date-butoir ayant été repoussée au 1^{er} janvier 2026 par la loi n° 2018-702 du 3 août 2018.

Dans cette perspective, le législateur a incité les communes et les EPCI à anticiper l'échéance en imposant la tenue d'un débat portant sur la tarification des services d'eau et d'assainissement des eaux usées « dans l'année qui précède le transfert obligatoire, au 1^{er} janvier 2026 » (cf. III de l'article 30 de la loi n°2022-217 du 21 février 2022, dite « 3DS »). L'obligation porte sur la tenue de ce débat, et non sur son issue. Même si les contraintes pratiques et les coûts associés à de tels services en réseau sont substantiels, la loi n'a pas imposé d'autre démarche d'anticipation.

Ces éléments correspondent à l'état du droit au moment du contrôle. Le 9 octobre 2024, le Premier ministre a cependant annoncé la remise en cause du transfert obligatoire, et le Sénat a adopté une proposition de loi en ce sens le 17 octobre 2024.

La CCPN détient d'ores et déjà la compétence « eau » depuis 2018, qu'elle exerce au travers du syndicat mixte d'adduction en eau potable (SMAEP) de la région de Nérondes. Le périmètre de ce syndicat excédant celui de la communauté de communes, il n'est pas concerné par le mécanisme de substitution de plein droit aménagé par la loi⁶, de sorte que ce mode de gestion est voué à perdurer après le 1^{er} janvier 2026.

S'agissant en revanche de l'assainissement, la CCPN a en charge le service public d'assainissement non-collectif, mais pas celui de l'assainissement collectif. Ce dernier concerne directement trois communes-membres disposant d'un réseau d'assainissement collectif : Bengy-sur-Craon, Nérondes et Ourouer-les-Bourdelins. Dans la perspective annoncée du transfert de compétence au 1^{er} janvier 2026, le président de la CCPN avait souhaité lancer une étude, se heurtant toutefois à l'opposition de certains élus qui considéraient que l'obligation de transfert ne demeurerait pas. Si les derniers événements semblent leur donner raison, l'obligation demeure à ce jour en l'état du droit et la CCPN s'expose au risque d'une organisation particulièrement contrainte et tardive si l'échéance légale est finalement maintenue.

⁶ Les communautés de commune dont le périmètre est identique à celui d'un syndicat (de communes ou mixte), ont vocation à l'absorber en s'y substituant de plein droit pour l'exercice de ses compétences (art. L. 5214-21 CGCT). Un délai a été aménagé, en matière d'eau et d'assainissement (IV de l'article 14 de la loi du 27 décembre 2019, modifié par le II de l'article 30 de la loi du 21 février 2022 dite « 3DS »).

1.3 Des attributions de compensation à réévaluer

L'attribution de compensation (AC) a pour objet de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources et de charges opérés entre l'EPCI et les communes membres, dans le cadre du régime de fiscalité professionnelle unique. Elle peut être positive ou négative.

Schéma n° 1 : Mécanisme des attributions de compensation



Source : CRC Centre-Val de Loire

Lorsque les communes et leur établissement public de coopération optent pour la fiscalité professionnelle unique, une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) évalue le montant des charges et des produits correspondant à chaque transfert de compétence, conformément au IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

Jusqu'en 2019, l'EPCI était doté de compétences que les communes n'exerçaient pas antérieurement. En l'absence de transfert, l'intégralité de la fiscalité professionnelle leur était donc reversée. En revanche, en décembre 2019, la communauté de communes a reçu la compétence facultative « gestion du service de protection et de secours contre l'incendie », de sorte que cette charge doit désormais être déduite des AC versées aux communes.

La délibération du conseil communautaire du 16 septembre 2019, préalable à ce transfert, dispose que « si le montant de la contribution SDIS venait à augmenter ou à diminuer après la prise de compétence [...], cette augmentation ou cette diminution serait automatiquement répercutée aux communes ». Les modalités de cet « automatisme » ne sont pas précisées. Par la suite, une délibération du 23 janvier 2020 a approuvé l'évaluation des charges par la CLECT et déterminé les nouveaux montants des AC. Cette délibération n'ayant pas été précédée des délibérations des communes approuvant à une majorité qualifiée le rapport de la CLECT sur le coût net des charges transférées⁷ (ce qui a donné lieu à une observation du préfet du Cher), une nouvelle délibération du 23 juillet 2020 a finalement arrêté les compensations versées aux communes.

Il s'avère toutefois que le montant de la contribution au SDIS a augmenté depuis lors de 9,45 %, passant de 159 784 € à 174 888 €, alors que le montant des AC est resté stable dans le même temps, à hauteur de 111 581 €. Il en résulte une charge nouvelle de 15 104 € par an pour la communauté de communes entre 2020 et 2024. Dans ce contexte, la proposition d'une réunion de la CLECT en vue de réévaluer les AC a été rejetée par le bureau communautaire du

⁷ IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

11 janvier 2024. Cette réunion n'est certes pas nécessaire avant d'engager une révision libre des attributions de compensation, mais la loi⁸ impose néanmoins des délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées.

Malgré l'absence de volonté politique, la chambre invite la communauté de communes à réengager le débat sur ce point, compte tenu de sa fragilité financière. Afin d'améliorer sa trésorerie, la CCPN a d'ailleurs dû, par délibération du 22 septembre 2022, opter pour une mensualisation du contingent incendie à partir du 1^{er} janvier 2023.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis son origine, la CCPN exerce des compétences au-delà de ses obligations légales et rend des services utiles à sa population. Cependant, les réticences de certaines communes membres l'empêchent d'affirmer un esprit communautaire, porteur d'un projet de territoire.

La question de la pérennité de la CCPN, dont le périmètre géographique en fait la communauté de communes la moins peuplée du Cher, est posée.

2 UNE ORGANISATION GLOBALEMENT EXEMPTÉ DE CRITIQUE

2.1 Le respect des obligations relatives aux outils de gouvernance

L'article L. 5211-1 du CGCT rend applicables aux conseils communautaires les dispositions prévues pour les conseils municipaux, notamment en matière d'adoption du règlement intérieur (article L. 2121-8 du CGCT). Conformément à ces dispositions, le conseil communautaire a adopté son règlement intérieur par une délibération du 17 décembre 2020. Ce document n'appelle pas d'observation, la chambre constatant seulement que l'obligation n'était pas remplie antérieurement.

Quant à la charte de l'élu local prévue à l'article L. 1111-1-1 du CGCT depuis la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015, elle a été remise et lue aux conseillers communautaires lors de la séance du 16 juillet 2020. Le référent déontologue prévu par ce même article (dans sa version en vigueur depuis 2022) n'a pour sa part pas encore été installé, mais la communauté de communes indique que le sujet est à l'étude.

Enfin, l'obligation de débattre de l'élaboration d'un pacte de gouvernance, tirée de l'article L. 5211-11-2 du CGCT, a été respectée. En l'espèce, le conseil communautaire, considérant que le conseil des maires permet d'ores et déjà un travail collégial sur les projets

⁸ V 1° et 1° bis de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

du territoire, a décidé à l'unanimité, par une délibération du 28 juillet 2021, de ne pas élaborer ce pacte.

2.2 Une représentation de l'ensemble des communes au sein du conseil communautaire et du bureau

Le III de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, qui établit à 18 le nombre de conseillers communautaires des EPCI dont la population est comprise entre 3 500 et 5 000 habitants, permet d'augmenter ce nombre. Par délibération du 25 juin 2019, la communauté de communes a ainsi fixé à 23 le nombre de sièges au sein de son assemblée délibérante.

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-6 du CGCT, chaque commune est dûment représentée par un délégué au moins et aucune d'entre elles ne dispose de plus de la moitié des sièges. En termes d'équilibre démographique, chaque élu de la CCPN représente en moyenne 203 habitants. Les écarts individuels de représentativité s'expliquent par les disparités de population entre communes, conjuguées à l'obligation légale que chacune dispose d'un délégué. Ainsi, le délégué de la commune de Tendron représente 95 habitants et celui de Cornusse, 270 habitants.

Le bureau de la CCPN est composé, en conformité avec les dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT, du président, des quatre vice-présidents et de sept conseillers communautaires. Il ne détient en l'espèce aucune délégation du conseil communautaire, quoique l'article précité le permette.

Dès lors que ce bureau ne comprend pas l'ensemble des maires des communes-membres, la CCPN est tenue de mettre en place la conférence des maires prévue à l'article L. 5211-11-3 du CGCT. Il s'agit d'une instance de consultation et de coordination qui vise à renforcer le dialogue entre les maires des communes membres et l'EPCI auquel elles appartiennent. Cette conférence, dont le rôle, les compétences et le fonctionnement sont rappelés à l'article 10 du règlement intérieur, a été dûment installée par délibération du 29 octobre 2020.

Il est observé que la composition du bureau communautaire et celle de la conférence des maires ne diffèrent que d'un membre. En conséquence, les réunions du bureau sont systématiquement élargies à la conférence des maires depuis juillet 2020, ce qui équivaut à une fusion de fait des deux entités, pour une dizaine de réunions chaque année. Cette pratique, qui n'est contraire ni aux dispositions du CGCT ni à celles du règlement intérieur de l'EPCI, n'appelle pas de remarque.

2.3 Des délégations répondant aux exigences de précision et de sécurité juridique

Par une délibération du 16 juillet 2020 prise sur le fondement de l'article L. 5211-10 du CGCT⁹, le conseil communautaire a délégué à son président une partie de ses attributions, dans les limites fixées par cet article. Cette délibération organise une subdélégation en cascade aux vice-présidents dans l'ordre du tableau en cas d'absence du président, ce qui permet d'assurer la continuité du service sans avoir recours au conseil communautaire.

Par ailleurs, en application de l'article L. 5211-9 du CGCT, le président de l'EPCI peut déléguer, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et à d'autres membres du bureau, à condition dans ce dernier cas que les vice-présidents soient empêchés ou absents ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation de fonction. La fonction déléguée doit pouvoir être identifiée de façon suffisamment précise pour permettre d'en apprécier la consistance¹⁰ : en effet, la délégation s'apprécie de façon restrictive et ne s'étend qu'aux actes qui y ont été expressément énoncés¹¹.

En l'espèce, les présidents successifs de la CCPN ont délégué par arrêtés une partie de leurs attributions aux vice-présidents. Les arrêtés qui concernent la période antérieure à 2020 se limitaient toutefois à une référence au CGCT sur les modalités de la délégation, sans organiser précisément les situations d'empêchement ou d'absence du vice-président délégué. En outre, ces arrêtés ne précisait pas que la délégation de fonction emportait délégation de signature. Pour ce qui concerne la mandature 2020-2026, les domaines délégués aux quatre vice-présidents sont plus larges que précédemment, mais également mieux précisés. Les arrêtés afférents rappellent que les délégations de fonctions emportent délégations de signature. Ils sont par ailleurs distincts pour chacun des vice-présidents, ce qui constitue un facteur de sécurité juridique, et organisent clairement les délégations en cas d'absence cumulée du vice-président concerné et du président de l'EPCI.

La directrice générale des services, qui ne dispose pas de délégation, ne signe pas d'actes engageant l'EPCI.

2.4 Une organisation performante des services

Les ressources humaines sont employées selon un organigramme clair et rationnel. Les onze agents (chiffre pour 2024) sont mobilisés sur plusieurs fonctions et sont donc en mesure d'assurer des remplacements en cas de nécessité. La communication et les interactions entre agents sont facilitées par la mise en commun de la plupart des informations et la conformation des locaux administratifs. La coordination des missions par la directrice générale des services et la qualité de sa communication avec le président de la CCPN permettent par ailleurs d'assurer un bon niveau de connaissance et de suivi des dossiers.

⁹ Par délibération du 15 avril 2014, le conseil communautaire avait fixé le même niveau de délégation au précédent président de l'EPCI.

¹⁰ CE 21 juillet 2006, n° 279504, *Commune de Boulogne sur mer*.

¹¹ CAA Paris, 11 avril 2006, *Ville de Paris*.

Les effectifs sont stables au cours des dernières années de la période sous contrôle, sans difficulté liée à l'absentéisme. Les fichiers de paye ne présentent pas d'anomalies et le cadre d'application du régime indemnitaire est respecté, ainsi que la législation relative au temps de travail.

En ce qui concerne la commande publique, un tableau partagé, accessible à l'ensemble des agents, permet de recenser les besoins des services et de centraliser les décisions qui s'y rapportent, ainsi que les bons de commande. L'investissement est limité sur la période sous revue (cf. *infra*). Le contrôle a permis de vérifier que la communauté de communes veille à solliciter plusieurs devis en amont de ses achats.

Il apparaît ainsi que, malgré des difficultés incompressibles (cf. *infra*), la communauté de communes cherche à rationaliser son fonctionnement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Malgré ses moyens limités, la CCPN fait preuve d'efforts d'organisation. Ils se traduisent notamment dans sa gouvernance, dont le cadre est conforme aux obligations légales, ainsi que dans la qualité du fonctionnement de ses services.

3 UNE DÉMARCHE FAVORABLE À L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET À LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1 Une information budgétaire globalement satisfaisante

3.1.1 Une démarche active de transparence de l'information budgétaire

Conformément à l'article L. 5211-36 du CGCT, la communauté de communes du Pays de Nérondes n'est pas soumise à l'obligation de présenter au conseil communautaire un rapport d'orientation budgétaire et de tenir un débat d'orientation budgétaire dans les deux mois qui précèdent l'adoption du budget. En effet, aucune de ses communes membres ne compte plus de 3 500 habitants.

Pour autant, les principales orientations budgétaires de la CCPN sont présentées chaque année au conseil communautaire (à l'exception de 2020, année des élections). En complément, l'état de la trésorerie et les échéances des principales dépenses lui sont également communiquées lors de chaque séance depuis janvier 2021.

Cette information ne découle d'aucune obligation légale. L'effort de transparence de la communauté de communes, qui profite tant aux élus qu'aux citoyens, doit donc être souligné.

3.1.2 Des taux d'exécution du budget principal nécessitant de parfaire les prévisions budgétaires en investissement

Les taux d'exécution budgétaire correspondent à l'état de réalisation des dépenses et des recettes au regard du budget voté. Ils relèvent d'un enjeu budgétaire aussi bien que démocratique, car il importe que les élus délibèrent sur un budget primitif, éventuellement ajusté par des décisions modificatives, fondé sur des prévisions sincères. Les recettes et les dépenses ne doivent être ni surévaluées ni sous-évaluées.

Concernant la section de fonctionnement du budget principal (seul examiné ici compte tenu de son poids dans l'architecture budgétaire), le taux d'exécution des dépenses atteint plus de 80 %, voire 90 % en 2019 et 2021. Les prévisions budgétaires des recettes s'avèrent prudentes, avec des taux avoisinant ou dépassant 100 %. Des taux dépassant durablement ce niveau pourraient cependant traduire à l'avenir des prévisions trop pessimistes.

Les prévisions budgétaires de la section d'investissement sont moins fiables, avec des taux d'exécution variant de 32,3 % seulement (2019) à 75 % (2021). Les taux d'exécution des recettes d'investissement oscillent entre 54 % et 68 %, avec un pic à 97 % en 2021 (cf. annexe n° 3).

Si le volume limité des investissements explique en partie des effets plus marqués en cas d'annulation de crédits, même de faible montant en valeur absolue, les prévisions budgétaires restent perfectibles.

3.1.3 Des annexes au compte administratif à compléter

L'article R. 2313-3 du CGCT énumère les documents qui doivent être annexés au compte administratif (CA) chaque année afin d'assurer l'information des citoyens. L'examen des comptes administratifs de la communauté de communes du Pays de Néronde fait apparaître que les informations fournies sont globalement fiables, mais que certains états sont incomplets.

3.1.3.1 Une information sur la dette globalement sincère

Concernant la qualité de l'information relative à la dette, les annexes du compte administratif 2023 mentionnent six prêts (cf. annexe n° 3). Cotés A-1 selon la charte Gissler, ils constituent des produits sans risque financier.

Il est observé que, si le compte administratif et le compte de gestion 2023 présentent des annuités de la dette, en capital et en intérêts, concordants, un écart de 2 985 € est constaté sur l'encours de dette, la divergence ayant été bien plus marquée en 2022 (cf. annexe n° 3). La CCPN l'explique par l'absence exceptionnelle de prise en compte de l'évolution des taux d'intérêts indexés sur le livret A, modifiés trois fois en 2022¹².

¹² Taux à 0,5 % du 1^{er} janvier au 31 janvier 2022. Il est passé à 1 % du 1^{er} février au 31 juillet pour finir à 2 % à partir du 1^{er} août jusqu'au 31 décembre 2022.

En outre, l'annexe au CA 2019 du budget principal ne mentionne pas le prêt de 1 000 000 € inscrit à l'annexe du CA 2018 du budget annexe (BA) « activité des collègues ». La CCPN explique, sans avoir pu l'attester, qu'il s'agit d'un prêt relais à court terme, souscrit dans l'attente du versement du FCTVA et ayant fait l'objet d'un remboursement intégral en 2019.

3.1.3.2 Un état des subventions versées à renseigner

L'annexe IV-B8.1.1 des comptes administratifs est vierge, alors que des subventions sont versées par la CCPN à des associations, comme en témoigne la balance des comptes 6574. Par ailleurs, la communauté de communes met à disposition de plusieurs associations sportives un équipement à titre gracieux, ce qui correspond à une prestation en nature assimilable à une subvention devant être valorisée sous forme chiffrée dans l'annexe précitée.

La CCPN est donc invitée à compléter celle-ci, en précisant le montant des subventions versées chaque année.

3.1.3.3 Un état des effectifs à améliorer

Les informations sur les effectifs contenues à l'annexe IV-C1.1 des comptes administratifs 2022 et 2023 divergent de celles fournies par la CCPN au cours du contrôle. Par exemple, en 2023, la communauté de communes a indiqué que ses effectifs comptaient deux agents de catégorie A, deux agents de catégorie B et six agents de catégorie C (dont un poste non pourvu, l'agent étant en disponibilité pour convenance personnelle depuis 2017). Or, l'annexe au compte administratif 2023 mentionne pour sa part un seul agent de catégorie A, trois agents de catégorie B et cinq agents de catégorie C.

La tenue de cette annexe doit donc être améliorée.

3.1.3.4 Un état des provisions et reprises de provisions à fiabiliser

Les articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT imposent la constitution de provisions au titre des dépenses obligatoires, notamment dès l'apparition d'un risque avéré ou lorsque le recouvrement d'un titre apparaît définitivement compromis. En vertu du principe comptable de prudence, la collectivité doit ainsi comptabiliser toute perte financière probable, dès lors que cette perte est envisagée.

Au regard d'un montant très conséquent de restes à recouvrer (340 000 € en 2020), la CCPN a mis en œuvre une stratégie d'apurement, reposant sur des inscriptions de provisions.

Des provisions et des reprises sur provisions sont effectivement mentionnées dans les annexes IV-A-4 des CA 2019 à 2023, mais les données ressortant des balances des comptes ne permettent pas de les corroborer (cf. annexe n° 3).

Outre le fait que les informations de l'annexe ne correspondent pas à celles du compte de gestion, les annexes ne mentionnent pas l'objet de la provision et ne justifient pas davantage les reprises de provisions.

La CCPN est donc invitée à fiabiliser également cette annexe du compte administratif.

3.2 Une fiabilisation des comptes à achever

Fiabilité des comptes

Des comptes fiables sont réguliers et sincères. Ils doivent refléter l'image fidèle du résultat de la gestion, du patrimoine et de la situation financière :

- la régularité implique la conformité à la réglementation en vigueur des opérations financières conduisant à des enregistrements comptables ;
- la sincérité est l'application de bonne foi des règles et procédures comptables en vigueur, afin de traduire la connaissance que les acteurs chargés de l'établissement des comptes ont de la réalité et de l'importance relative des opérations enregistrées en comptabilité ;
- l'image fidèle est la représentation chiffrée, aussi objective et précise que possible, de la réalité financière et patrimoniale de l'organisme public local par la comptabilité générale, afin que toute personne externe puisse en avoir une perception exacte.

3.2.1 Une comptabilité d'engagement à généraliser

En application de l'article L. 2342-2 du CGCT, la tenue d'une comptabilité de l'engagement des dépenses s'impose à l'ordonnateur des communes et des EPCI. L'engagement comptable est associé à l'engagement juridique des dépenses. Il consiste à réserver les crédits nécessaires et à assurer leur disponibilité au moment du paiement. La comptabilité d'engagement, appliquée aux opérations de clôture d'exercice, est un élément essentiel de la fiabilité des comptes. Elle amène à déterminer le montant des charges et des produits rattachés à un exercice, ce qui influe sur le résultat de fonctionnement. Elle permet par ailleurs de dresser l'état détaillé des restes à réaliser¹³.

La CCPN a indiqué ne pratiquer la comptabilité d'engagement que depuis 2024, cette démarche ayant supposé un temps de formation et d'adaptation des agents. Appliquée en priorité aux domaines petite enfance et enfance jeunesse, elle est en cours de généralisation.

La chambre invite la CCPN à poursuivre sans délai ce déploiement, afin d'assurer la fiabilité de ses comptes

3.2.2 Un rattachement des charges et produits à mettre en œuvre

Le rattachement des charges et des produits découle du principe d'indépendance des exercices et assure la fiabilité des résultats. Il consiste à intégrer, au compte de résultat d'un exercice N (section de fonctionnement), les dépenses correspondant à un service fait ainsi que les recettes correspondant à des droits acquis avant le 31 décembre de cet exercice et qui n'ont pas pu être comptabilisés avant cette date, y compris durant la journée complémentaire.

¹³ Après vérification, la prise en compte des restes à réaliser n'appelle pas d'observations sur la période contrôlée.

L'émission des mandats et des titres correspondants aura lieu en N+1, mais ils seront rattachés à l'exercice N.

Les instructions comptables M14 et M57 imposent aux EPCI dont la population est supérieure à 3 500 habitants de procéder à ce rattachement.

La rubrique III-A-1 et 2 des comptes administratifs 2019 à 2022 ne mentionne aucun rattachement, ni en dépenses ni en recettes de fonctionnement, qu'il s'agisse du budget principal ou du budget annexe « SPANC ». Le compte de rattachement 408 « fournisseurs, factures non parvenues » n'est renseigné dans aucun des comptes de gestion.

En conséquence de l'instauration tardive et progressive de la comptabilité d'engagement, la CCPN a confirmé ne pas encore procéder aux rattachements des charges et produits. Cette pratique, en cours depuis l'année 2024, se limite aux deux secteurs petite enfance et enfance jeunesse déjà cités, compte tenu des dates de versements variables des dotations de la CAF qui nécessitent d'être rattachés à l'exercice de référence.

Tout comme pour la comptabilité d'engagement, la chambre invite l'EPCI à généraliser sans délai la pratique des rattachements des dépenses et recettes de fonctionnement du budget principal et du budget annexe « SPANC », afin d'assurer la fiabilité de ses comptes.

Recommandation n° 1. : Généraliser la mise en œuvre de la comptabilité d'engagement et de la procédure de rattachement.

3.2.3 Un suivi des immobilisations à améliorer

3.2.3.1 Une connaissance patrimoniale à affiner

Le cadre juridique

La Constitution a consacré, dans son article 47-2, le principe comptable de l'image fidèle du patrimoine des administrations publiques. Ce dernier est notamment rappelé à l'article 56 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit « décret GBCP »), ainsi que par le CGCT et toutes les nomenclatures comptables.

Les instructions comptables prévoient que la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification (tenue des inventaires physique et comptable concordants) alors que le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan (tenue de l'état de l'actif – qui doit être concordant avec l'inventaire comptable – et de la comptabilité générale patrimoniale).

L'application Hélios de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) permet d'automatiser l'état de l'actif du comptable par la création systématique d'une fiche d'inventaire, mise à jour par les informations émises par l'ordonnateur.

Cette démarche doit permettre à la collectivité de répondre parfaitement aux exigences de régularité et d'image fidèle des comptes. La bonne tenue de l'inventaire participe à la fiabilité du bilan de la commune et des amortissements réalisés, ainsi qu'à la sincérité de l'équilibre budgétaire. Il permet également d'identifier les biens assurables pour éviter tout risque juridique pour la collectivité en cas de sinistre.

Étant relevé l'absence d'inventaire comptable du budget principal pour 2022, le contrôle de fiabilité a été essentiellement réalisé sur la base de l'inventaire et de l'état d'actif 2023. Au regard de la première de ces pièces¹⁴, la valeur de l'actif brut s'élevait à 6 959 843,03 €, les amortissements à 273 336,58 € et la valeur nette comptable à 6 722 506,45 €. L'inventaire tenu par la CCPN, qui tient lieu d'inventaire physique puisqu'un seul document a été transmis au titre du suivi des immobilisations, ne coïncide pas avec l'état de l'actif tenu par le comptable (cf. annexe n° 3). Une synthèse sur la qualité des comptes réalisée par la DGFIP au titre de l'exercice 2023 confirme que l'inventaire comptable n'est pas à jour. Il demeure des discordances, que la CCPN explique notamment par des erreurs d'imputation concernant les travaux réalisés sur ses locaux.

Par ailleurs la chambre relève l'absence d'identification d'équipements sportifs dans le suivi des actifs. Le complexe sportif Céline Dumerc, inauguré en 2017 (cf. *infra*), en est pourtant nécessairement pourvu¹⁵. Seuls quelques éléments anciens, associés au précédent gymnase désormais désaffecté, font l'objet de mentions résiduelles. La communauté de communes est donc invitée à compléter l'identification de ses actifs sur ce point.

Enfin, bien que l'état de l'actif du budget annexe « SPANC » ne porte que sur des volumes financiers très faibles et ne comprenne que du matériel informatique et de bureau pour un montant total de moins de 2 500 € en 2024, des écarts avec l'inventaire sont également à signaler.

La CCPN doit donc poursuivre le travail de mise en conformité de l'inventaire comptable et de l'état d'actif engagé avec les services de la DGFIP, et mettre en place l'inventaire physique qui lui fait actuellement défaut.

Recommandation n° 2. : Instaurer un inventaire physique et fiabiliser la tenue du patrimoine intercommunal en harmonisant l'inventaire comptable et l'état d'actif.

3.2.3.2 Un suivi des amortissements à parfaire

L'amortissement permet chaque année de constater forfaitairement l'amoindrissement de la valeur des biens et de dégager les ressources destinées à les renouveler. Les communes et les EPCI de plus de 3 500 habitants sont tenus d'amortir les immobilisations corporelles ou incorporelles acquises. En tant que dépense obligatoire, l'amortissement doit être inscrit au budget primitif et constitue un élément de sincérité budgétaire.

En l'espèce, la CCPN n'a pas été en mesure de produire de délibération fixant les durées d'amortissement antérieure à 2023, bien que des amortissements aient été pratiqués au vu des comptes administratifs et des comptes de gestion 2019 à 2022. Il n'a, en conséquence, pas été possible pour la chambre de s'assurer que les durées d'amortissement pratiquées antérieurement à 2023 correspondaient à celles décidées par le conseil communautaire.

¹⁴ Corrigé par la chambre, des erreurs étant apparues dans les sous-totaux de l'actif net.

¹⁵ Le lot 13 « équipements sportifs » du marché de construction du complexe Céline Dumerc a été attribué pour un montant de 76 355 € TTC.

Après cette date et dans le cadre du passage à la nomenclature M57, une délibération communautaire du 21 septembre 2023 à effet rétroactif au 1^{er} janvier 2023 a fixé le régime d'amortissement des immobilisations, en retenant la méthode d'amortissement linéaire *pro rata temporis*¹⁶. Elle déroge à cette méthode pour les biens de faible valeur, dont le montant unitaire est inférieur à 1 000 € TTC. L'article R. 2321-1 du CGCT précise en outre qu'« une assemblée délibérante peut fixer un seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur ou dont la consommation est très rapide s'amortissent sur un an ». Une délibération du 25 mars 2021 a été adoptée en ce sens et est mentionnée au compte administratif 2022.

Le tableau annexé à la délibération du 21 septembre 2023 entend recenser les durées d'amortissement des immobilisations pratiquées, mais il n'est déjà plus exhaustif. Ainsi, une délibération du 16 novembre 2023 est venue préciser la durée spécifique d'amortissement (cinq ans) des achats de téléphonie et du site Internet. La chambre invite à cet égard la CCPN à mettre à jour l'ensemble du tableau fixant les durées d'amortissement des immobilisations lors de chaque modification, plutôt que d'adopter des délibérations isolées.

Pour le reste, les durées d'amortissement appliquées sont cohérentes avec celles préconisées par les nomenclatures budgétaire M14 et M57. En revanche, il est observé que la durée d'amortissement de la refonte du site internet a été fixée à cinq ans, alors que le compte administratif 2022 mentionne une durée de deux ans. Il s'avère qu'une fraction de l'achat a été amortie sur deux ans en 2022 et que le solde versé en 2023 l'a été sur cinq ans, alors qu'un bien ou un service ne peut être amorti en plusieurs fois. La chambre appelle donc la CCPN à revoir sa pratique sur ce point.

Enfin, au regard de l'absence déjà évoquée d'équipements sportifs dans la tenue des actifs, la chambre rappelle l'enjeu attaché à leur amortissement, pour l'instant inexistant. Le recensement de la totalité des coûts générés par l'exploitation du complexe sportif est indispensable afin d'évaluer les recettes nécessaires (cf. *infra*). La nomenclature comptable préconise à cet égard des durées comprises entre dix et quinze ans.

Recommandation n° 3. : Fiabiliser les pratiques en matière d'amortissement des immobilisations et mettre à jour le tableau fixant les durées d'amortissement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes est globalement attentive à la qualité de l'information budgétaire et à la fiabilité de ses comptes.

Néanmoins, diverses améliorations restent à apporter sur les prévisions budgétaires en investissement et sur la qualité des annexes aux comptes administratifs. Surtout, la CCPN, qui a récemment commencé à mettre en place la comptabilité d'engagement, doit généraliser cette démarche pour renforcer la fiabilité de ses comptes.

De même, ses efforts doivent être prolongés en termes de suivi du patrimoine et d'amortissement des immobilisations.

¹⁶ L'amortissement commence, la première année, à la date de début de consommation des avantages économiques ou du potentiel de service de l'immobilisation acquise et se poursuit à annuités constantes.

4 UNE SITUATION FINANCIÈRE COMPROMISE PAR LE NIVEAU DE LA DETTE

Le budget de la communauté de communes du Pays de Néronde est voté conformément à la nomenclature M57 depuis 2023.

Il se compose en premier lieu d'un budget principal, dont le volume financier en 2023 était de 1 926 375 € en fonctionnement et de 288 848 € en investissement¹⁷. Le budget primitif 2024 s'inscrit dans une trajectoire de recherche d'économies (cf. *infra*) : il porte ainsi sur un montant de 1 847 669 € en fonctionnement et de 216 917 € en investissement, soit une diminution globale de 150 637 € par rapport à 2023.

Le budget de la CCPN ne comprend désormais plus qu'un budget annexe « service public d'assainissement non collectif » (SPANC), dont le volume financier au budget primitif 2024 est de 51 254 € en fonctionnement et 3 814 € en investissement. Deux délibérations du 13 décembre 2018 ont en effet procédé à la dissolution et à l'intégration dans le budget principal des budgets annexes « ordures ménagères » et « activités liées au collège », avant que la délibération du 11 avril 2019 portant affectation des résultats du budget principal 2018 n'organise la reprise des résultats de ces deux budgets dissous. Cette opération de reprise a d'ailleurs significativement modifié les équilibres financiers du budget principal, notamment la capacité d'autofinancement, devenue négative pour la première fois en 2019, ainsi que l'encours de dette et la capacité de désendettement, suite à l'intégration de la dette du budget annexe « activité du collège » contractée pour la construction du gymnase intercommunal.

La communauté de communes reste toujours contrainte par un endettement résultant d'emprunts contractés entre 2014 et 2019. En l'état actuel de ces prêts, l'EPCI est lourdement endetté et ne connaîtra pas d'amélioration de sa situation avant 2032, ce qui obère toute possibilité d'investissement significatif au cours des années à venir.

Les principaux équilibres financiers du budget principal sont décrits sous forme de tableau en annexe n° 4, ceux du budget annexe « SPANC » en annexe n° 5.

4.1 Une fragilité structurelle de la capacité d'autofinancement

4.1.1 Le budget principal

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), comme la capacité d'autofinancement (CAF) de l'EPCI, sont dégradés et connaissent une évolution chaotique tout au long de la période sous revue. L'EBF, généralement considéré comme satisfaisant quand il atteint ou dépasse le seuil de 20 % des produits de gestion, apparaît à cet égard insuffisant sur l'ensemble de la période. L'exercice 2023 se clôt sur une CAF brute de nouveau négative après un rebond ponctuel en 2022, résultant d'un EBF excédant 19 % des produits de gestion (cf. *infra*).

¹⁷ Budget principal 2023.

La situation financière de l'EPCI est ainsi fragilisée, dès lors qu'il n'est pas en mesure de dégager un autofinancement brut suffisant pour couvrir le remboursement en capital de la dette et contribuer au financement de l'effort d'investissement.

Tableau n° 3 : Capacité d'autofinancement du budget principal

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	818 069	826 792	836 571	928 074	950 704
+ Fiscalité reversée	-606 969	-444 452	-441 973	-433 058	-434 162
= Fiscalité totale (nette)	211 100	382 340	394 598	495 016	516 542
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels)	685 238	714 740	721 992	123 107	100 034
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	308 763	335 475	349 955	360 865	367 076
= Produits de gestion (A)	1 205 100	1 432 555	1 466 545	978 988	983 651
Charges à caractère général	768 152	717 950	838 931	182 485	240 917
+ Charges de personnel	276 667	286 379	298 880	342 754	436 552
+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles)	17 739	10 000	11 177	1 301	1 549
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles)	90 177	273 547	278 729	262 650	273 995
= Charges de gestion (B)	1 152 735	1 287 876	1 427 717	789 190	953 013
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	52 365	144 679	38 828	189 798	30 639
en % des produits de gestion	4,3%	10,1%	2,6%	19,4%	3,1%
+/- Résultat financier	-61 014	-38 513	-35 434	-35 184	-50 178
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	3 533	-10 188	-5 763	-4 536	-13 507
= CAF brute	-5 115	95 979	-2 369	150 078	-33 047
en % des produits de gestion	-0,4%	6,7%	-0,2%	15,3%	-3,4%
- Annuité en capital de la dette	65 824	78 916	166 090	82 666	82 024
= CAF nette ou disponible (C)	-70 940	17 063	-168 459	67 412	-115 070

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion 2019 à 2023

4.1.2 Le budget annexe « service public d'assainissement non collectif »

La situation financière du budget annexe « SPANC » est également dégradée avec une CAF brute négative en début et en fin de période. La hausse des produits de gestion ne compense pas celle des consommations intermédiaires, d'où une valeur ajoutée négative dès 2021.

Les charges de personnel, constituées du remboursement fait au budget principal de la rémunération de l'agent chargé de gérer le budget, sont peu significatives et même nulles sur les exercices 2020 et 2021. Cette absence de crédits inscrits en 2020 et 2021 a été expliquée par la crise sanitaire et la baisse d'activité sur ce service, mais cette justification semble insuffisante dans la mesure où l'activité du service n'a pas été totalement interrompue. Elle témoigne d'un manque de fiabilité de l'information financière durant ces deux exercices. La chambre invite donc la communauté de communes à systématiser la démarche, entreprise depuis 2022, d'inscription des charges de personnel.

Aucune dette n'est en revanche contractée sur ce budget annexe. Le fonds de roulement a été mobilisé en début de période, mais s'est reconstitué à partir de 2021.

Tableau n° 4 : Principaux équilibres financiers du budget annexe « SPANC » de 2019 à 2023

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Produit total	8 985	9 385	17 860	19 495	11 705
- Consommations intermédiaires	11 953	6 918	20 597	27 442	59 948
= Valeur ajoutée	-2 968	2 467	-2 737	-7 947	-48 243
- Charges de personnel	5 427	0	0	6 348	6 573
+ autres produits de gestion	0	0	15 263	33 221	36 407
- Autres charges de gestion	0	0	48	0	0
= Excédent brut d'exploitation	-8 395	2 467	12 478	18 926	-18 409
= CAF brute et nette (pas de dette)	-10 856	2 467	11 924	18 926	-18 409
en % du produit total	-120,8 %	26,3 %	66,8 %	97,1 %	-157,3 %
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-10 856	2 467	11 924	16 880	-19 434
= Fonds de roulement net global	-5 227	-2 760	9 164	26 045	7 636
en nombre de jours de charges courantes	-109,8	-145,6	162,0	281,3	41,9
- Besoin en fonds de roulement global	3 053	4 598	3 004	3 409	1 479
= Trésorerie nette	-8 280	-7 358	6 161	22 636	6 157
en nombre de jours de charges courantes	-173,9	-388,2	108,9	244,5	33,8

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion 2019 à 2023

4.2 Des charges de gestion en progression

4.2.1 Une volonté de limiter la hausse des charges courantes, hors rémunérations du personnel

En 2021, la CCPN a renoncé au régime dérogatoire de gestion des ordures ménagères¹⁸, qui lui permettait de percevoir les redevances des usagers et l'amenait à financer les syndicats compétents sous forme d'achats de prestations de services. Les versements au SMIRTOM du Saint-Amandois et au SICTREM de Baugy, imputés au compte 6042, atteignaient ainsi 632 633,73 € en 2021. En conséquence de l'abandon du régime dérogatoire et parallèlement à la perte de produits (cf. *infra*), les charges de gestion ont donc connu une diminution marquée de 45 % entre 2021 et 2022. Ayant progressé de 1 152 735 € en 2019 à 1 427 717 € en 2021, elles se sont limitées à 789 190 € en 2022, puis 953 013 € en 2023. Cette baisse globale est imputable à l'évolution des charges à caractère général, compte tenu de la diminution de près de 90,4 % du poste achats entre 2021 et 2022.

¹⁸ Les EPCI qui adhèrent à un syndicat mixte, afin d'exercer la compétence de traitement des ordures ménagères, peuvent à titre dérogatoire percevoir la redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères en lieu et place de ce syndicat (art. L. 2333-76 du CGCT ; art. 1520 et 1379-0 bis (VI. 2. a) du code général des impôts). En renonçant à cette dérogation, la CCPN a choisi de laisser les syndicats mixtes, dont elle reste membre, percevoir ces redevances.

Tableau n° 5 : L'évolution des charges à caractère général

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	641 424	613 168	708 476	68 143	98 511
<i>+ Locations et charges de copropriétés</i>	1 574	1 164	1 084	2 968	6 594
<i>+ Entretien et réparations</i>	19 107	22 891	25 235	38 798	37 792
<i>+ Assurances et frais bancaires</i>	17 926	11 109	10 490	4 274	8 553
<i>+ Autres services extérieurs</i>	13 424	7 204	7 027	7 868	16 101
<i>+ Remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	10 126	5 342	1 527	9 557	6 639
<i>+ Contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	37 652	33 665	62 214	29 857	38 646
<i>+ Honoraires, études et recherches</i>	824	3 571	5 389	1 732	96
<i>+ Publicité, publications et relations publiques</i>	9 555	7 816	4 527	5 251	7 364
<i>+ Transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	8 057	3 037	2 747	4 130	4 956
<i>+ Déplacements et missions</i>	2 005	765	1 077	1 277	942
<i>+ Frais postaux et télécommunications</i>	4 117	6 093	5 776	6 090	9 217
<i>+ Impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	2 361	2 125	3 361	2 538	5 505
= Charges à caractère général	768 152	717 950	838 931	182 485	240 917

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion 2019 à 2023

Une hausse des charges à caractère général reste toutefois à constater entre 2022 et 2023. Elle est imputable, d'une part, aux achats alimentaires (+ 32 % au compte 60623), en raison d'une augmentation du nombre de repas servis dans les centres de loisirs et, d'autre part, aux achats de prestations de services (notamment : facturation avec un an de retard du séjour de neige organisé en 2022 pour 4 161 €, projet de web radio pour 7 120 €, changement du standard téléphonique pour 2 220 €, coûts des spectacles des centres d'accueil pour les séjours et des transports en car).

La contribution au SDIS est demeurée stable (environ 160 000 €), mais sa hausse progressive en 2023 et 2024 est à mettre en relation avec le niveau des attributions de compensation resté pour sa part inchangé depuis la prise en charge de la compétence « contingent incendie » en 2020 (cf. *supra*).

La CCPN a dû faire des choix pour réduire ses charges. Ainsi, la réduction des subventions de fonctionnement versées aux personnes privées a été sensible (- 91 % depuis 2019) et les conditions de leur attribution sont désormais strictement définies. Les autres contributions aux organismes de regroupement ont diminué de 3,3 % par an en moyenne annuelle, au regard de causes ponctuelles bien expliquées par la CCPN.

Les pertes sur créances irrécouvrables représentent près de 15 000 € par an et concernent principalement les impayés de redevances des ordures ménagères (cf. *infra*).

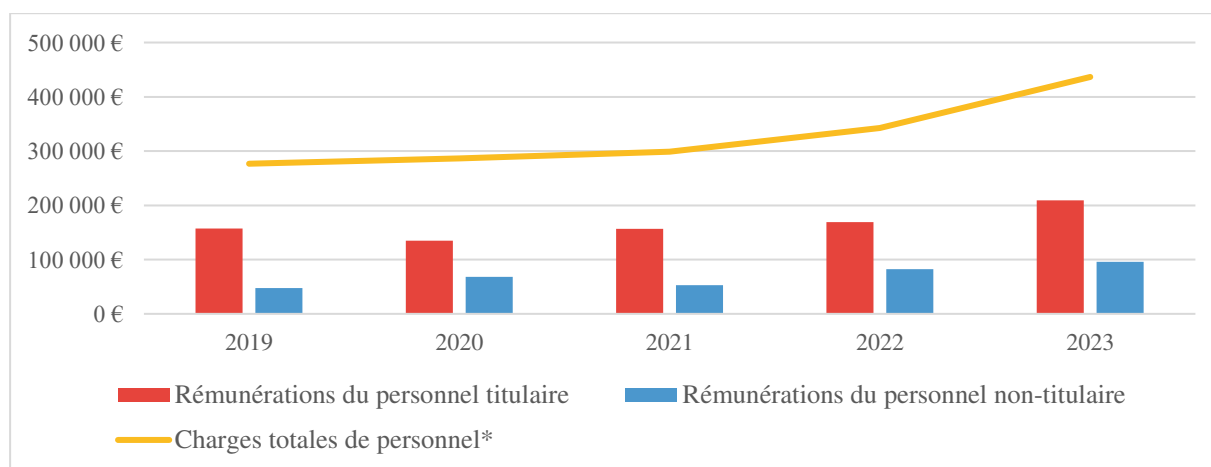
D'une manière générale, la communauté de communes a expliqué avoir eu peu de marges de manœuvre pour réduire ses charges depuis 2020, et s'est attachée à ne pas engendrer de nouvelles dépenses. Des actions convergentes de réduction des coûts ont été engagées, telles que la limitation des cérémonies ou la renégociation du marché de téléphonie, ainsi qu'une attention particulière portée sur les menus du centre de loisirs, afin de faire face à l'inflation sur les denrées alimentaires. Une diminution des dépenses énergétiques a également été recherchée, avec l'adaptation des éclairages (2023) et des convecteurs (2024) du siège administratif, une vigilance accrue en matière de consommations et une réduction des périodes de chauffage des locaux (complexe sportif, bureaux).

Le budget primitif 2024 s'est inscrit dans cette trajectoire, avec une diminution des charges à caractère général par rapport à 2023 (349 097 €, contre 369 391 € après décision modificative).

4.2.2 Des charges de personnel qui s'accroissent en fin de période

La communauté de communes comptait onze agents en 2024. Les charges de personnel ont progressé de 58 % au cours de la période sous revue et représentaient 43,7 % des charges de gestion en 2023. Rapportées au nombre d'habitants (89 €), leur proportion reste cependant inférieure à celle constatée dans les EPCI comparables de la région (153 €).

Graphique n° 1 : Évolution des charges de personnel



Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des comptes de gestion 2019 à 2023

*dont atténuations de charges, charges sociales, impôts et taxes sur rémunérations

La hausse de 27 % des charges de personnel constatée entre 2022 et 2023 a été expliquée, d'une part, par le recrutement d'une directrice adjointe pour l'accueil de loisirs au 1^{er} juillet 2023, afin de permettre l'ouverture du service périscolaire le mercredi sur les communes de Nérondes et Ourouer-les-Bourdelins et, d'autre part, par la reprise, au 1^{er} septembre, de la gestion de la maison de santé, après la dissolution de la société civile de moyens (SCM) des professionnels de santé (cf. *infra*).

La rémunération du personnel non titulaire a connu une augmentation sensible à partir de 2022, imputable notamment au recrutement d'un agent de développement économique contractuel à temps complet sur un poste d'attaché. En 2023, ont également été recrutées une animatrice contractuelle (contrat de projet de trois ans), ainsi qu'une animatrice pour l'accueil périscolaire, sous contrat d'engagement éducatif.

4.3 Des latitudes pour optimiser les produits de gestion

Les produits de gestion regroupent la fiscalité, les ressources institutionnelles, les dotations et les ressources d'exploitation.

La fiscalité totale, nette de la fiscalité reversée, a connu une évolution favorable. Les ressources institutionnelles, constituées principalement de la dotation générale de fonctionnement (DGF) et des participations de la région et du département, ont été globalement stables.

Cependant, après une hausse continue entre 2019 et 2021, les produits de gestion ont connu une baisse marquée en 2022 (- 33,24 % entre 2021 et 2022). Cette évolution est notamment liée à une diminution des ressources d'exploitation de 83 % entre 2021 et 2022, en conséquence du nouveau choix de gestion des ordures ménagères.

4.3.1 Des marges de manœuvre liées à la fiscalité

À sa création, la CCPN était soumise à la fiscalité additionnelle. Elle a opté pour le régime de la fiscalité professionnelle unique à partir du 1^{er} janvier 2009, ce qui lui permet de conserver l'intégralité des recettes fiscales perçues auprès des entreprises.

4.3.1.1 Un effet favorable des réformes de la fiscalité locale

Les ressources fiscales de la communauté de communes ont augmenté de 16,2 % entre 2019 et 2023, avec une hausse moyenne annuelle de près de 4 %. La réforme de la taxe d'habitation a entraîné une diminution de 60 % du produit de la fiscalité locale entre 2020 et 2021, compensée toutefois par la perception d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) depuis 2021. En application de la loi de finances pour 2023, la CCPN n'a plus perçu la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) à partir de 2023, mais a reçu en contrepartie une fraction supplémentaire de TVA, ce qui explique sa hausse significative entre 2022 et 2023.

À l'issue de ces deux réformes, la diminution du produit des impôts locaux (nets des restitutions) à hauteur de 423 990 € entre 2019 et 2023 a été plus que compensée par le versement d'une fraction de TVA de 552 386 € en 2023, soit un écart favorable de 128 396 €.

Tableau n° 6 : Ressources fiscales de la CCPN

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Impôts locaux dont :	796 445	805 650	378 755	427 661	379 252
<i>Impôts directs locaux (*)</i>	675 039	677 332	251 981	272 793	287 766
+ <i>Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)</i>	54 789	60 644	52 408	74 337	0
+ <i>Taxe sur les surfaces commerciales</i>	14 255	15 136	18 006	20 411	22 400
+ <i>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau</i>	52 362	52 538	56 360	59 408	66 102
+ <i>Autres impôts locaux ou assimilés</i>	0	0	0	712	2 984
- <i>Restitution et reversements sur impôts locaux</i>	102	165	0	363	6 899
= Impôts locaux nets des restitutions	796 343	805 485	378 755	427 298	372 353
+ <i>Fraction de TVA (EPCI à fiscalité propre)</i>	0	0	435 274	476 975	552 386
+ <i>Taxes liées à l'urbanisation et l'environnement (nettes des reversements)</i>	21 726	21 307	22 738	23 801	25 965
+ <i>Autres taxes (nettes des reversements)</i>	0	0	-196	0	0
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	818 069	826 792	836 571	928 074	950 704

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion 2019 à 2023

(*) taxes foncières et taxe d'habitation avant 2021

4.3.1.2 Des taux de taxes foncières révélant des marges de manœuvre

Les taux des taxes locales n'ont pas évolué entre 2019 et 2022. En 2023, la communauté de communes a décidé une augmentation de 4 %¹⁹. Après la nette inflexion liée à la réforme de la taxe d'habitation, le produit des impôts directs locaux a connu une croissance régulière depuis 2021, dont le rythme a été maintenu grâce à la hausse des taux votée en 2023. Ces taux ont été reconduits en 2024.

¹⁹ À l'image de quatre des seize intercommunalités du Cher.

Tableau n° 7 : Évolution des taux communautaires de 2019 à 2024

<i>Taux intercommunautaires (en %)</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Taxe d'habitation</i>	11,25	11,25	11,25	11,25		
<i>Taxe d'habitation additionnelle</i>					11,70	11,70
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	0,68	0,68	0,68	0,68	0,708	0,708
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	3,34	3,34	3,34	3,34	3,47	3,47
<i>Contribution foncière des entreprises</i>	25,16	25,16	25,16	25,16	25,16	25,16
Produits des impôts directs locaux	675 039 €	677 332 €	251 981 €	272 793 €	287 766 €	

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion et les délibérations 2023 et 2024

En ce qui concerne la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et la cotisation foncière des entreprises, le niveau des taux votés par le conseil communautaire en 2023 se situe au-delà de la moyenne des taux votés par les communautés de communes du département du Cher (respectivement 7,95 % et 15,48 %). Il est en revanche inférieur pour les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties (3,43 % et 7,62 %).

Le produit de ces deux dernières taxes s'élève à 76 003 € en 2023²⁰, soit environ un quart des impôts directs locaux de l'EPCI. La chambre invite donc la CCPN à étudier la possibilité d'agir sur cette ressource, compte tenu de la nécessité de reconstituer sa capacité d'autofinancement.

4.3.2 Une progression des recettes institutionnelles et dotations compromise en 2024

Les ressources institutionnelles ont connu une progression régulière entre 2019 et 2023. La dotation globale de fonctionnement (DGF) est demeurée stable (+ 1,3 % par an). Les participations (principalement des aides de la région) ont augmenté annuellement de 19,6 %.

Tableau n° 8 : Évolution des ressources institutionnelles

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Dotation Globale de Fonctionnement</i>	194 126	201 482	199 629	206 891	204 492
<i>FCTVA</i>	914	807	20	667	1 071
<i>Participations</i>	80 317	87 311	139 885	130 143	164 123
<i>Autres attributions et participations</i>	33 406	45 875	10 420	23 164	33 529
<i>- Reversement et restitution sur dotations et participations</i>	24 313	7 237	19 019	11 996	36 139
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	284 450	328 238	330 936	348 870	367 076

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des comptes de gestion 2019 à 2023

²⁰ Source : fiche AEFF 2023, cumul hors GEMAPI.

Toutefois, selon l'ordonnateur, le coefficient d'intégration fiscal (CIF) a baissé en 2024, avec des effets négatifs sur la DGF. De même, le montant perçu par l'EPCI au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales (FPIC) va diminuer, au profit des communes, en conséquence d'une décision du conseil communautaire du 5 septembre 2024.

Ces baisses de ressources vont venir aggraver une situation financière déjà tendue.

4.3.3 Des produits d'exploitation en déclin avec l'abandon du régime dérogatoire des ordures ménagères

En 2021, les recettes liées aux ordures ménagères étaient de 633 700 € et représentaient 88 % du total des ressources d'exploitation (721 992 €).

Pour faire face aux impayés et aux difficultés de trésorerie qui en découlent, le conseil communautaire a décidé d'abandonner le régime dérogatoire des ordures ménagères par délibération du 25 novembre 2021. Depuis le 1^{er} janvier 2022, l'EPCI ne se charge plus de percevoir la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) et les usagers reçoivent directement les factures du syndicat de gestion des ordures ménagères dont ils dépendent (SMIRTOM du Saint-Amandois ou SICTREM de Baugy) et auprès duquel ils effectuent le paiement. Cette décision explique la chute des ressources d'exploitation de la CCPN depuis 2022 (divisées par près de six entre 2020 et 2021).

Hors prise en compte de la REOM, l'évolution des ressources d'exploitation traduit malgré tout une tendance globale à la baisse entre 2019 et 2023 (soit -27 %).

4.3.4 Un montant disproportionné de restes à recouvrer traité par une stratégie d'apurement progressif

Le régime de financement du traitement des ordures ménagères, pratiqué jusqu'en 2022, a provoqué d'importantes difficultés de recouvrement, à l'origine de son abandon. Le cumul des restes à recouvrer atteignait 340 000 € en 2020 et 308 625 € en 2021.

La CCPN n'est pas en mesure d'expliquer précisément cette situation et ne peut qu'avancer des hypothèses. Il s'agirait principalement d'une conséquence des arbitrages réalisés par certains usagers parmi leurs dépenses. La tarification appliquée par le SMIRTOM est également mise en avant, dès lors que les tarifs ont été augmentés régulièrement pour combler les recettes non perçues. L'application d'une redevance incitative, depuis 2010, serait à l'origine d'une hausse de ces tarifs, contrairement aux effets attendus.

Les informations communiquées par la comptable publique attestent la réalisation de diligences, mais de nombreuses procédures aboutissent à des constats d'insolvabilité, ce qui corrobore les hypothèses de la CCPN.

Des actions de réduction du montant des restes à recouvrer n'ont été instaurées qu'en 2021. Après l'abandon du régime dérogatoire des ordures ménagères, des mesures correctives ont été adoptées, au travers d'un plan annuel d'apurement sur dix ans. Il repose sur l'inscription chaque année, aux comptes 6541 (inscriptions en non-valeur) et 6542 (créances éteintes), de

montants égaux aux impayés de l'année N-10²¹. Parallèlement, la CCPN a décidé de disposer de provisions représentant au minimum 15 % des restes à recouvrer.

Au-delà des ordures ménagères, la CCPN veille plus généralement à éviter les impayés. Une obligation de règlement préalable pour les spectacles et les accueils de loisirs a été instaurée, avec la constitution de régies dédiées. De même, une régie a été créée pour le service d'assainissement non-collectif.

Au terme de ces actions, les restes à recouvrer s'établissent à 119 989 € au 31 décembre 2023.

4.4 Des investissements contraints par une situation de surendettement

4.4.1 Une situation financière compromise durablement par le niveau de la dette portée par le budget principal

4.4.1.1 Une situation de surendettement

L'encours de dette du budget principal atteint 2 098 201 € au 31 décembre 2023. Le seul nouvel emprunt significatif sur la période contrôlée a été contracté en 2019, afin de financer la maison de santé (409 915 €).

La capacité de désendettement en années atteint des niveaux élevés, avec des valeurs de 25,3 ans en 2020 et de 13,5 ans en 2022. La CAF brute négative empêche de calculer ce ratio en 2019, 2021 et 2023.

Tableau n° 9 : Évolution du ratio de la capacité de désendettement entre 2015 et 2023 du budget principal

Exercices	CAF brute (en €)	Encours de dette du budget principal au 31 décembre (en €)	Capacité de désendettement BP (en années)
2015	126 387	743 579	5,9
2016	81 802	724 991	8,9
2017	63 921	747 099	11,7
2018	58 025	719 744	12,4
2019	-5 115	2 507 792	NS (*)
2020	95 979	2 430 484	25,3
2021	-2 369	2 264 479	NS
2022	150 078	2 181 812	13,5
2023	-33 047	2 098 201	NS

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

(*) Le calcul de ce ratio ne génère pas une valeur significative en présence d'une CAF négative

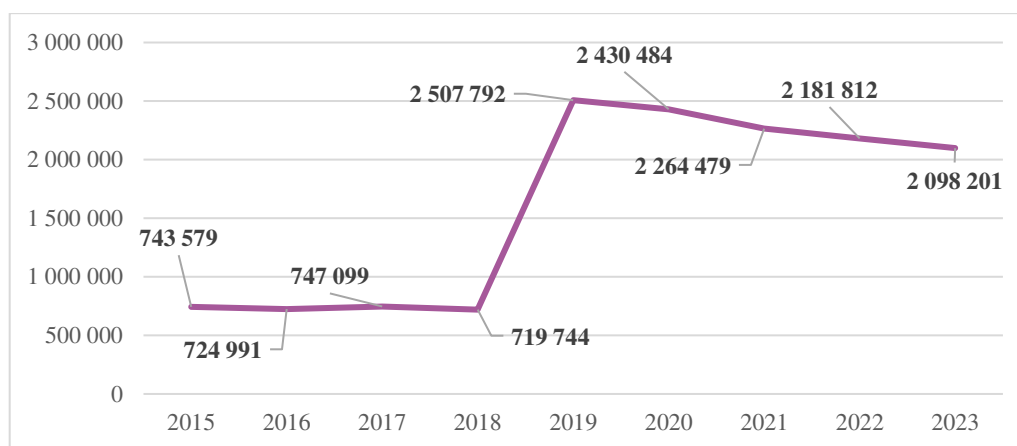
²¹ En 2024, la CCPN a inscrit l'apurement des impayés de 2014.

La DGFIP du Cher a réalisé une étude sur la capacité de désendettement de la CCPN en juillet 2023. Elle constate la situation très critique de l'EPCI et une absence de marge de manœuvre en matière d'endettement, au regard des constats suivants :

- l'encours de dette en 2022 y est trois fois supérieur à celui de la strate départementale ;
- cet encours représente 14,5 fois la CAF, pour une moyenne départementale de la strate de 3,369 ;
- le ratio « poids de l'encours de dette / années de recettes réelles de fonctionnement » de 222 % dépasse le seuil critique de 200 % caractérisant un surendettement.

Au cours des quatre exercices précédant la période de contrôle, l'encours de dette ne dépassait pas 750 000 €. Toutefois, la capacité de désendettement de la CCPN connaissait un allongement continu (cf. tableau ci-dessus). La hausse massive de l'endettement du budget principal, en 2019, résulte essentiellement de l'intégration du budget annexe « activités du collège » et, accessoirement, du budget annexe « ordures ménagères » (cf. graphique ci-dessous).

Graphique n° 2 : Évolution de l'encours de dette du budget principal depuis 2015 (en euros)



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

La communauté de communes du Pays de Nérondes ne dispose ainsi d'aucune possibilité de recourir à un endettement supplémentaire, si elle ne parvient pas à améliorer le niveau de sa capacité d'autofinancement.

4.4.1.2 Une contrainte de la dette alourdie par la répartition inégale des échéances au cours de l'année

La dette résulte de six contrats dont la durée résiduelle moyenne est de 28,5 ans (dont deux emprunts sur 40 ans). La structure de la dette ne présente pas de risque, les emprunts relèvent tous de la cotation A-1 selon la classification retenue par la charte de Gissler. Néanmoins, sur les six emprunts en cours, quatre sont conclus à taux fixe et deux à taux variable, indexé sur le livret A.

Au regard de la baisse des taux d'intérêt, la CCPN a décidé en 2016 de renégocier deux prêts, qui ont été regroupés en un seul contrat, couvrant un montant de capital restant dû de 349 194,66 € et conclu pour 16 ans, à un taux fixe de 1,36 %. Cette renégociation a permis de réduire la durée du prêt et de ramener les annuités de 26 783,04 € à 24 322,28 €.

L'annuité dédiée au remboursement de l'emprunt conclu pour la réalisation du complexe sportif représente plus de 58 000 €, soit 70 % de l'annuité en capital de la dette.

L'échéance annuelle de la dette se concentre principalement sur le premier semestre, comme le montre le tableau ci-dessous basé sur les remboursements de l'année 2024. Il en résulte une importante contrainte sur la trésorerie (cf. *infra*).

Tableau n° 10 : Répartition annuelle des échéances d'emprunts (base 2024)

Mois	Gymnase	Gymnase 2 et dojo	Maison de Santé	Infrastructure numérique	Refinancement de 2 prêts	TOTAL	Total semestriel
Janvier			3 532,50 €	18 060,50 €	5 972,48 €	27 565,48 €	115 111,65 €
Avril		21 322,32 €	3 532,50 €		5 972,48 €	30 827,30 €	
Juin	50 732,28 €	5 986,60 €				56 718,88 €	
Juillet			3 532,50 €		5 972,48 €	9 504,98 €	19 009,96 €
Octobre			3 532,50 €		5 972,48 €	9 504,98 €	
TOTAL						134 121,62 €	134 121,62 €

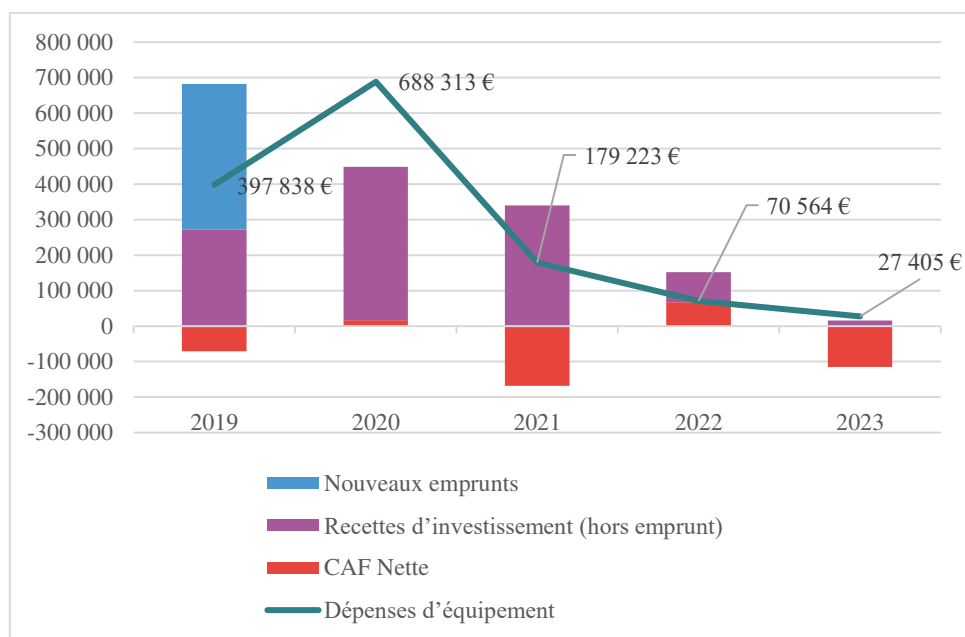
Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des contrats de prêts et tableaux d'amortissements

La CCPN a sollicité un lissage annuel du remboursement de l'annuité de la dette, mais s'est heurtée au refus des organismes prêteurs. La situation est de ce fait figée et la communauté de communes n'en attend une première amélioration qu'avec l'extinction de certains des prêts, durant la mandature qui débutera en 2032.

4.4.2 Un affaïssement des dépenses d'investissement dès 2021

La dégradation de la CAF, la baisse des recettes hors emprunt et le fort niveau d'endettement grèvent les possibilités d'investissement de l'EPCI. L'effort d'investissement a beaucoup diminué depuis le début de la période sous revue, après l'opération d'envergure de la maison de santé au cours des exercices 2019 et 2020, qui a elle-même succédé à la réalisation d'un équipement sportif d'ampleur (cf. *infra*).

À la suite du dernier emprunt contracté en 2019 afin de réaliser la maison de santé, les dépenses d'équipement sont financées par des recettes d'investissement hors emprunt, alors même que l'EPCI dégage peu voire pas du tout d'autofinancement. De fait, la CCPN est désormais contrainte de limiter ses dépenses d'équipement au strict nécessaire. La décision d'ajourner la construction d'un centre de loisirs, en novembre 2023, en est une illustration.

Graphique n° 3 : Le financement des dépenses d'équipement (en euros)

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion (budget principal)

4.5 Une trésorerie insuffisante

La communauté de communes dispose d'un fonds de roulement satisfaisant (couverture des charges courantes comprise entre 30 et 90 jours, sauf en 2019 et 2022). Il se dégrade cependant significativement entre 2022 et 2023.

Tableau n° 11 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie du budget principal

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-196 762	-243 072	-10 197	74 877	-137 064
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	409 915	0	85	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	213 153	-243 072	-10 112	74 877	-137 064
Encours de dette du BP au 31 décembre	2 507 792	2 430 484	2 264 479	2 181 812	2 098 201
Fonds de roulement net global	559 052	315 980	305 868	380 745	243 681
en nombre de jours de charges courantes	168,1	87,0	76,3	168,6	88,7
- Besoin en fonds de roulement global	250 756	273 855	262 930	195 559	86 044
Trésorerie nette	308 296	42 125	42 938	185 186	157 637
en nombre de jours de charges courantes	92,7	11,6	10,7	82,0	57,4

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion 2019 à 2023

La trésorerie est trop faible en 2020 et 2021²². Le niveau d'endettement et la répartition de la majeure partie des échéances au premier semestre ont imposé de recourir à des lignes de trésorerie dès 2020, de façon régulière.

Tableau n° 12 : Contrats de trésorerie conclus par la CCPN (en euros)

Contrats	Délibération	Montant de la ligne	Échéance finale	Tirage	Intérêts annuels	Remboursement tirage
Contrat signé le 11 août 2020	30 juillet 2020	600 000 €	30 août 2021	300 000 €	649,18 €	0,00 €
Contrat signé le 12 août 2021	22 juillet 2021	300 000 €	11 août 2022	150 000 €	564,06 €	0,00 €
Contrat signé le 5 août 2022	20 juillet 2022	200 000 €	5 août 2023	120 000 €	722,41 €	60 000 €
Contrat signé le 4 mars 2024	22 février 2024	80 000 €	5 mars 2025	30 000 €		

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des données de la communauté de communes

L'usage de ces lignes de trésorerie par la CCPN a entraîné sur la période de contrôle plus de 7 000 € de frais financiers, comprenant les intérêts, les frais de dossiers et la commission d'engagement de ligne.

La fragilité qui sous-tend ce besoin est reconnue par l'EPCI. Lors du conseil communautaire de septembre 2022, son président relevait que le Pays de Nérondes était la seule communauté de communes parmi celles environnantes du Pays Loire Val d'Aubois « à avoir besoin d'une ligne de trésorerie » dans ces conditions.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CCPN présente un cycle de fonctionnement fragile et sa capacité d'autofinancement est régulièrement négative. En raison d'un grand nombre d'impayés, elle a abandonné le régime dérogatoire de gestion des ordures ménagères en 2021 pour une application à compter de l'exercice 2022, ce qui s'est traduit par une diminution massive et symétrique de ses produits et de ses charges de gestion à partir de cet exercice.

Toutefois, même retraitées des conséquences de cet abandon, les charges de gestion ont augmenté, en raison notamment de recrutements liés à de nouveaux services. La recherche d'économies de gestion pourrait s'accompagner d'une optimisation du potentiel fiscal dont l'EPCI dispose, afin de restaurer des marges de manœuvre.

La capacité d'investissement de la CCPN est en effet durablement compromise, en raison d'une situation de surendettement. Cette dette est portée en totalité par le budget principal, depuis la reprise du solde du budget annexe « activités du collège », dissous en 2019, au sein duquel figuraient les emprunts relatifs au complexe sportif. Le règlement des annuités et un déséquilibre des échéances au cours de l'année affectent particulièrement la trésorerie et imposent de recourir chaque année à des lignes de trésorerie.

²² Au regard du standard, retenu par les juridictions financières, d'une trésorerie couvrant entre 30 et 90 jours de charges courantes.

5 LA CONSTRUCTION D'UNE MAISON DE SANTÉ ET D'UN COMPLEXE SPORTIF AFFECTANT LES CAPACITÉS FINANCIÈRES DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

Deux investissements majeurs à l'échelle de la communauté de communes ont été réalisés afin de maintenir une offre de services sur le territoire. L'endettement et les dépenses de fonctionnement qui en résultent pèsent désormais lourdement sur la situation financière de l'EPCI.

5.1 La maison de santé, une réalisation à l'équilibre financier fragile

5.1.1 Un investissement lourd pour la communauté de communes

Le projet de construction de la maison de santé, qui a pris naissance en 2017, avait pour but d'apporter une réponse à la désertification médicale²³. La construction de cet équipement, satellite de la maison de santé pluridisciplinaire de la Guerche-sur-l'Aubois, a débuté en novembre 2019. Des professionnels de santé s'y sont installés en novembre 2020. À la fin de l'année 2022, la communauté de communes a adhéré au GIP Pro Santé, qui recrute des médecins généralistes pour les centres de santé.

L'opération, estimée à 1 038 860 € HT (soit 1 246 632 € TTC) était annoncée lors du conseil communautaire du 12 septembre 2019 comme financée à 50 % par des subventions et à 26 % par l'emprunt.

Le bilan de l'opération présenté par la société d'économie mixte (SEM), mandataire de maîtrise d'ouvrage, indique un coût global de l'opération de 1 282 685,93 € TTC. Ce coût comprend, outre les travaux, les études préalables (géomètre, étude de sols), les prestations intellectuelles (maîtrise d'œuvre, contrôle technique et coordination SPS), les honoraires de la SEM, ainsi que les frais de procédure et d'assurance.

La communauté de communes a perçu 706 000 € de subventions pour cet équipement, soit une proportion dépassant les attentes initiales²⁴.

Son apport a consisté en un emprunt de 325 000 € (taux fixe, sur 25 ans), un prêt relais en attente du versement du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) pour 2019 de 85 000 €, puis l'utilisation des versements FCTVA des années 2020 et 2021, soit respectivement 131 566 € et 26 687 €.

²³ Cf. « Les interventions locales en matière d'accès aux soins de premier recours en Centre-Val de Loire », *Rapport de la chambre régionale des comptes Centre - Val de Loire*, 2023.

²⁴ Les financeurs sont l'État (336 000 €), la région Centre-Val de Loire (240 000 €), le département du Cher (240 000 €) et la MSA Beauce Cœur de Loire (30 000 €).

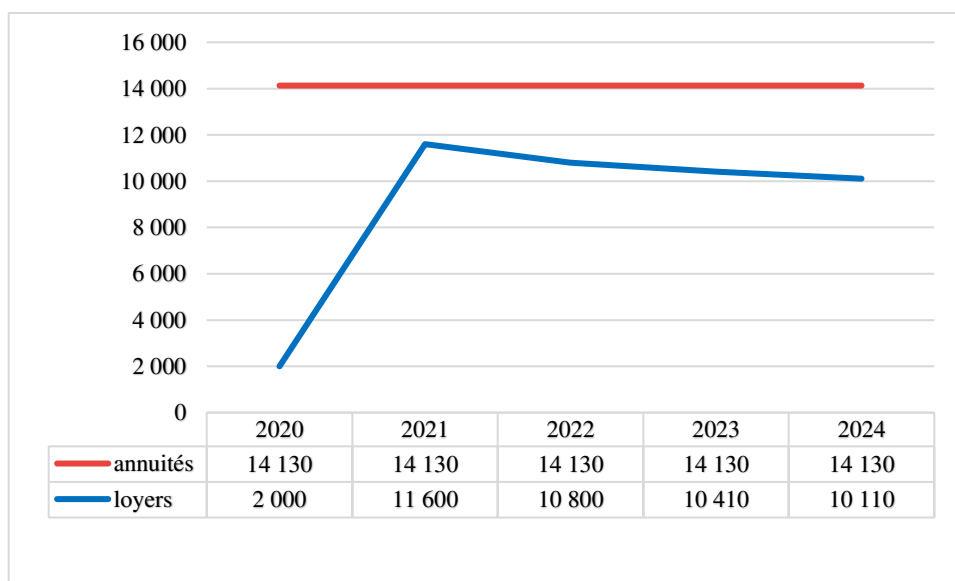
5.1.2 Un montant de loyers inférieur à l'annuité de l'emprunt

La maison de santé comprend actuellement deux entités : d'une part, le « centre régional de santé », qui réunit deux médecins généralistes à temps non complet, une secrétaire médicale à temps non complet et, depuis septembre 2024, une médecin généraliste actuellement salariée à mi-temps ; d'autre part, le cabinet, qui regroupe des infirmières libérales, ainsi qu'une psychologue et un ostéopathe présents chacun une demi-journée par semaine. Deux kinésithérapeutes ont quitté la structure depuis le 15 avril 2024, pour s'installer dans une commune voisine en cabinet libéral. Par ailleurs, à la suite du départ d'un médecin libéral de la maison de santé et au vu de la difficulté à concilier l'exercice de leurs professions et la gestion de la SCM, les co-gérantes ont décidé de la dissoudre. C'est dans ces conditions que la communauté de communes a proposé, à effet au 1^{er} juin 2023, la mise en place de baux individuels conclus avec chaque professionnel de santé du cabinet pluridisciplinaire (délibération du 25 mai 2023).

Lors de la présentation du projet de maison de santé en avril 2019, il était annoncé que l'annuité de l'emprunt contracté par la CCPN, soit 14 130 € par an, serait couverte par les loyers versés.

Or, les loyers effectivement encaissés ont toujours été inférieurs et affichent même une tendance à la baisse en fin de période.

Graphique n° 4 : Couverture des annuités d'emprunt pas les loyers de la maison de santé (en euros)



Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des documents de l'EPCI (loyers SCM et loyers individuels)

Avec les départs successifs de certains professionnels de santé depuis l'inauguration en avril 2021 et la dissolution de la SCM, les objectifs que la communauté de commune s'était fixés lors de la construction de l'équipement apparaissent difficiles à atteindre.

5.1.3 Une part importante des coûts de fonctionnement à la charge de l'EPCI

La CCPN a pris en charge la totalité des coûts de fonctionnement de l'équipement jusqu'en 2020. Cette obligation a cessé dès la constitution de la SCM locataire mais, compte tenu de sa dissolution, l'EPCI a repris l'équipement en gestion directe et supporte donc de nouveau les charges correspondantes depuis le 1^{er} juin 2023. Ces frais de fonctionnement sont refacturés mensuellement à chaque professionnel au prorata de la surface occupée, avec un ajustement à la date anniversaire des baux.

Si la région prend en charge les rémunérations (chargées) des médecins et secrétaires de la composante « centre régional de santé » de la maison de santé, ainsi que tous les éléments nécessaires à l'exercice de la profession médicale (téléphonie, internet, logiciels, matériels informatiques, mobiliers, consommables etc.), les autres charges de fonctionnement sont assumées par la CCPN (entretien, énergie, eau, impôts fonciers, ménage, etc.) pour un montant d'environ 850 € mensuels.

Au regard de cette répartition, la CCPN a assumé 39 % des dépenses de fonctionnement de la maison de santé en 2023.

Tableau n° 13 : Répartition des charges de fonctionnement de la maison de santé en 2023

Coûts de fonctionnement en 2023 (A)	GIP Pro santé (B)	Autres utilisateurs de l'équipement (C)	Reste à charge CCPN (A-C)
32 126 ,52 €	11 604,70 €	19 671,19 €	12 452,33 €

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des documents de l'EPCI

5.2 Le complexe sportif, un levier d'animation locale trop ambitieux pour une petite communauté de communes

La construction du centre sportif est antérieure à la période sous contrôle. Toutefois, l'investissement conserve, de par son ampleur, un effet significatif et durable sur l'état actuel des finances de la communauté de communes, ce qui le désigne comme un point d'attention pour la chambre.

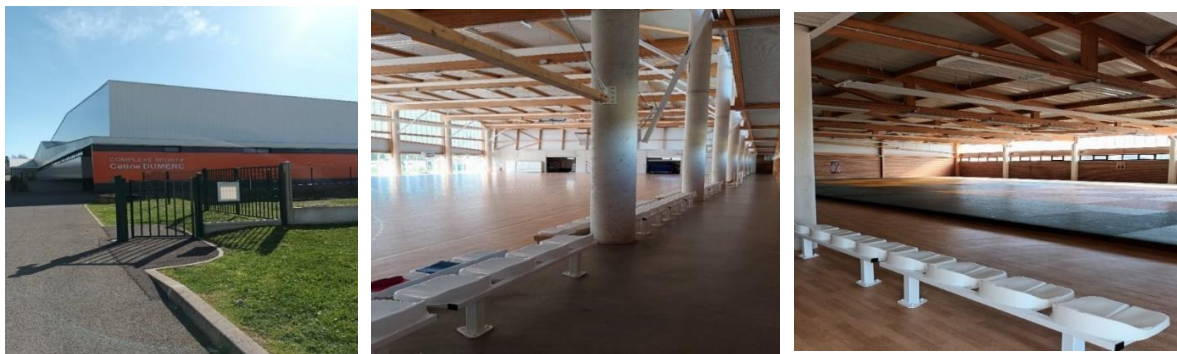
5.2.1 Un manque de prudence dans la conception de l'équipement

5.2.1.1 Un investissement dont les étapes de réalisation n'ont pas permis la maîtrise des coûts

Le complexe sportif « Céline Dumerc » a été inauguré en septembre 2017. Il se compose d'une salle multisports de plus de 1 700 m² incluant 16 terrains de sports au sol, d'un dojo de

618 m² comprenant deux aires de combat et d'un terrain attenant constituant un « plateau sportif ». Il est doté des équipements et agrès nécessaires, ainsi que d'une centaine de places assises.

Photo n° 1 : Complexe sportif intercommunal*



Source : CRC Centre – Val de Loire

*Extérieur, gymnase, dojo

Le projet d'équipement a été initialement porté par le SIVOM de Nérondes, sur la base d'une étude mettant en avant « les besoins réels des habitants pour satisfaire aux attentes des licenciés, des scolaires et des besoins futurs ». À la suite de la dissolution de ce syndicat en décembre 2012, la CCPN en a repris la mise en œuvre, pour un montant global fixé alors à 3 600 278 € HT, soit 4 295 362 € TTC.

Le périmètre et le coût du projet ont évolué à plusieurs reprises. Le projet initial incluait la démolition d'un ancien équipement sportif. Une réflexion sur le financement de cet investissement a par ailleurs amené à considérer des hypothèses alternatives moins ambitieuses. En novembre 2014, une version écartant l'homologation par les ligues sportives (compétitions) et la création du dojo a ainsi été estimée à 2 200 000 HT (2 640 000 € TTC). Des élus avaient en effet exprimé leurs inquiétudes à diverses reprises, au regard des caractéristiques de l'investissement et des capacités de financement de la CCPN. Le président de la communauté de communes alors en fonctions considérait cependant que la remise en cause des modalités du projet impliquerait une perte de temps et de subventions.

Par une délibération du 9 juillet 2015, le conseil communautaire a approuvé, au vu des subventions obtenues²⁵, l'avant-projet détaillé (APD) pour un montant estimatif de travaux de 2 768 484 € HT (3 322 181 € TTC), comprenant une tranche ferme de 2 168 646 € HT et une tranche conditionnelle dédiée au dojo de 599 838 € HT. À l'issue de la procédure d'appel d'offres en décembre 2015, le montant des travaux s'est finalement élevé à 2 445 379 € HT (2 934 455 TTC), dont 1 910 821 € HT pour la tranche ferme et 535 558 € HT pour la tranche conditionnelle.

Ce montant étant inférieur à l'estimation initiale, la CCPN a décidé d'affermir immédiatement la tranche conditionnelle. Le conseil communautaire a approuvé la signature de trois contrats d'emprunts, pour un montant total de 1 600 000 €. L'EPCI a également dû

²⁵ Elles s'élèvent alors à 1 487 500 € (État, région Centre-Val de Loire, département du Cher).

contracter un emprunt relais de 1 000 000 € en février 2017 pour faire face à des retards dans le versement des subventions et du remboursement de FCTVA et afin de pouvoir rémunérer les entreprises en charge des travaux.

Le montant final de l'opération s'est établi à 4 295 361,81 € TTC, dont 2 935 655 € TTC au titre des travaux.

5.2.1.2 Une opération incomplète, faute de moyens financiers suffisants pour déconstruire l'ancien gymnase

L'opération de construction du complexe sportif devait inclure la déconstruction de l'ancien gymnase, aujourd'hui désaffecté. Celle-ci n'a pu avoir lieu, dès lors que l'enveloppe budgétaire globale a été intégralement consommée par la réalisation du nouveau bâtiment.

Photo n° 2 : Ancien gymnase



Source : CRC Centre-Val de Loire

Des devis ont été réalisés en 2014 et en 2021, afin d'estimer le coût d'une démolition. S'élevant entre 28 000 € et 54 000 €, l'opération était alors envisageable. Toutefois, un diagnostic a révélé la présence d'amiante, imposant un surcoût substantiel. Un devis de désamiantage daté de décembre 2021 l'établissait à 67 490 € TTC.

La préfecture du Cher a indiqué qu'aucune subvention n'était envisageable si la déconstruction n'était pas incluse dans un nouveau projet. En raison de l'incapacité de la CCPN à autofinancer les travaux et à souscrire un nouvel emprunt, ce projet a donc été reporté *sine die*.

Un arrêté prononçant la fermeture du bâtiment a été pris le 2 septembre 2022. Des travaux de sécurisation ont été rendus nécessaires au regard de sa dégradation.

La CCPN a cependant indiqué que des échanges avaient lieu avec le conseil départemental du Cher dans le cadre du contrat départemental de territoire, afin de réenvisager une déconstruction.

5.2.2 Un déséquilibre manifeste entre les coûts de fonctionnement et les recettes

5.2.2.1 Un coût de fonctionnement bien supérieur aux prévisions

En 2015, la CCPN estimait le coût prévisionnel de fonctionnement de l'équipement à 14 500 € par an, correspondant aux fluides, auxquels s'ajoutaient 55 266 € d'annuités d'emprunt (capital et intérêts).

Les charges annuelles de fonctionnement de l'équipement, qui comprennent les coûts liés à la maintenance et aux réparations, ainsi que les « autres charges de fonctionnement » (énergie, combustibles, petit équipement, entretien, eau assainissement, intérêts d'emprunt, assurance, etc.), dépassent nettement ces estimations (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 14 : Coût de fonctionnement de l'équipement

Année	Charges* de fonctionnement (hors intérêts d'emprunts)	Intérêts des emprunts	Dépenses annuelles en section de fonctionnement
2019	*35 990 €	24 341 €	60 331 €
2020	49 132 €	23 720 €	72 852 €
2021	56 258 €	24 363 €	80 621 €
2022	62 278 €	21 384 €	83 662 €
2023	61 472 €	25 446 €	86 918 €

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des grands livres et des données de l'EPCI sur l'assurance (sauf 2019*)

Au-delà de ces coûts, la CCPN envisage de nouveaux contrats d'entretien à court ou moyen terme : entretien annuel de l'étanchéité de la toiture (estimé à 1 500 €) et, tous les deux ans, décapage des sols et nettoyage des vitres (estimé à 3 000 €). D'autres dépenses s'imposeront nécessairement sur le long terme.

La toiture a déjà subi un sinistre, à la suite de fortes précipitations en septembre 2022. Les coûts liés au diagnostic et à la remise en état se sont élevés à 2 233 €.

5.2.2.2 Des recettes limitées malgré une utilisation régulière

Le précédent ordonnateur a indiqué que, depuis la création de l'équipement, le nombre de licenciés, tous sports confondus, avait doublé. Au regard des plannings annuels, le gymnase et le dojo semblent effectivement fortement utilisés au quotidien.

Cependant, seules des recettes liées à l'utilisation régulière du gymnase par les deux collèges du territoire²⁶ sont actuellement perçues par l'EPCI, en application de conventions (cf. *infra*).

²⁶ Collèges Julien Dumas (public) et Sainte-Marie (privé).

Tableau n° 15 : Participation des utilisateurs de l'équipement sportif

Année	Collège Julien Dumas	Collège Sainte-Marie	Total
2018/2019	6 516,28 €	2 965,20 €	9 481,48 €
2019/2020	4 284,59 €	2 471,00 €	6 755,59 €
2020/2021	5 068,20 €	1 451,22 €	6 519,42 €
2021/2022	5 068,20 €	1 681,91 €	6 750,11 €
2022/2023	4 391,20 €	1 808,17 €	6 199,37 €

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les données de la CCPN

La CCPN a indiqué que l'utilisation du précédent gymnase, géré par le SIVOM de Nérondes, donnait lieu à une participation de la part des communes membres. N'étant pas liées par une convention, les communes du syndicat extérieures à l'actuelle communauté de communes se sont retirées progressivement au moment de la réalisation du nouvel équipement, compte tenu de l'importance des coûts engagés. Un concours financier a été demandé à deux d'entre elles, mais la hausse de la participation demandée (de 140,84 € à 188,79 € par enfant pour l'année 2019) a conduit la commune de Saint-Hilaire de Gondilly à dénoncer son engagement. La participation de 2 643,05 € due par la commune de Menetou-Couture pour l'année 2019-2020 a été acquittée en mars 2020, après quoi plus aucune participation de ce type n'a été enregistrée.

Une délibération de novembre 2017, adoptée à l'occasion de l'ouverture de l'équipement, a déterminé les modalités de tarification. Des tarifs de location sont ainsi détaillés pour les associations à caractère sportif extérieures à la communauté de communes, les fédérations ou ligues et les entreprises privées. Les associations à caractère sportif de la communauté de communes bénéficient pour leur part de la gratuité.

Le planning d'utilisation du complexe sportif pour la saison 2023/2024 montre que sept associations utilisent le gymnase et six associations le dojo, à raison de plus de 48 heures par semaine au total (hors collèges). Les conventions d'occupation conclues entre la CCPN et les associations sportives de son territoire ne comportent aucune indication de tarif ou de gratuité. Même si l'absence de contrepartie financière est conforme à la délibération précitée de 2017, la CCPN est invitée à insérer une information sur les conditions financières d'utilisation de l'équipement dans les contrats.

Plus généralement, à l'exception des deux collèges, aucune participation, de quelque structure que ce soit, n'a été perçue par la communauté de communes au cours de la période sous revue, les tarifs décidés en 2017 ne trouvant donc pas à s'appliquer. Cette situation est due à la rareté des demandes d'utilisation, au regard de l'offre en équipements sportifs du territoire : en dehors des collèges, de l'école de Nérondes et des clubs mentionnés au planning, l'équipement sportif n'est utilisé que par les services de la CCPN dans le cadre de manifestations liées à l'exercice de ses compétences (culture, enfance/jeunesse, développement économique, etc.).

La CCPN a cependant pris l'initiative d'organiser « la foire de découverte du Pays de Nérondes » à vocation commerciale, en octobre 2024, accueillant une soixantaine d'exposants à raison de 96 € par stand, soit une recette de 5 760 €.

Au-delà de ce type de démarche, la CCPN doit réfléchir à une nouvelle stratégie de tarification liée à l'utilisation de l'équipement sportif pour l'aider à en supporter les coûts de fonctionnement. L'ampleur et la nature des charges assumées par la communauté de communes appellent en effet une réflexion sur l'augmentation des recettes.

5.2.3 Une contrainte financière majeure appelant une action sur l'exploitation de l'équipement

5.2.3.1 Un équipement surdimensionné au regard des besoins et des capacités financières de la communauté de communes

En 2023, 25 % des charges de fonctionnement (hors intérêts) de la communauté de communes sont consacrées au complexe sportif (59 580 € sur un total de 240 917 €), ainsi que 49,5 % des annuités d'emprunts, capital et intérêt compris (65 435 € sur un total de 132 202 €). Ce dernier ratio a même dépassé 58 % en 2024, en raison de la hausse du taux d'intérêt du principal prêt, portant l'échéance annuelle de celui-ci de 38 126 € à 50 732 €.

Le poids financier annuel du complexe sportif, correspondant au cumul des charges de fonctionnement et de l'annuité de la dette, atteint 125 000 € en 2023 et sera certainement proche de 140 000 € en 2024. Ce montant peut être comparé à la CAF brute de l'EPCI, laquelle n'est positive qu'en 2020 et 2022, à hauteur respectivement de 95 979 € et 150 000 €. De plus, les évolutions de cette charge sont imprévisibles à l'échelle des quarante années de l'endettement contracté, durant lesquelles des travaux seront par ailleurs incontournables.

La construction d'un tel équipement structurant répond à un enjeu de développement territorial, inhérent à la vocation d'un établissement de coopération intercommunale. La réalisation de la CCPN peut être rapprochée de projets semblables, menés par les communautés de communes Val de Cher Controis (Loir-et-Cher, 47 000 habitants) et de la Marche berrichonne (Indre, 5 600 habitants)²⁷. Le budget initial du gymnase de Montrichard était toutefois évalué à 1 700 000 € et celui de la salle multisports de la communauté de communes de la Marche berrichonne à moins de 730 000 €.

La comparaison avec de tels projets impose certes la prudence, car les contextes locaux sont nécessairement distincts. Cependant, alors que ces EPCI rassemblent des populations plus importantes que celle de la CCPN, les montants investis révèlent des écarts significatifs. En 2015, des élus du conseil communautaire avaient d'ailleurs visité une réalisation semblable (en Essonne) et identifié une solution à moindre coût, dont le montant total s'élevait à 2,9 M€ (contre 4,3 M€ pour l'ensemble de l'opération du complexe sportif de la CCPN).

L'ampleur de cet équipement n'apparaît pas en adéquation avec les besoins et les capacités financières de la communauté de communes la moins peuplée du Cher. Mais puisque l'équipement existe, la CCPN doit désormais mener, dans le contexte de dégradation de sa situation financière, une réflexion sur les différents moyens de minimiser les charges et d'optimiser les recettes liées à son utilisation.

²⁷ Source : presse quotidienne régionale.

5.2.3.2 Une action indispensable sur la tarification et la valorisation de l'usage de l'équipement sportif

Mise à disposition d'un équipement sportif

Au profit d'une collectivité territoriale - « L'utilisation d'équipements collectifs par une collectivité territoriale [...] fait l'objet d'une participation financière au bénéfice [...] de l'établissement public de coopération intercommunale [...]. Toutefois, lorsque l'équipement concerné est affecté à l'exercice d'une compétence transférée à l'établissement public de coopération intercommunale ou au syndicat mixte par la collectivité ou l'établissement utilisateurs de cet équipement, cette disposition n'est pas applicable à cette collectivité ou à cet établissement.

Le montant de la participation financière est calculé par référence aux frais de fonctionnement des équipements. Les modalités de calcul de cette participation sont définies par convention passée entre le propriétaire et la collectivité [...]. À défaut de signature de cette convention au terme d'un délai d'un an d'utilisation de cet équipement, le propriétaire détermine le montant de cette participation financière qui constitue une dépense obligatoire pour l'utilisateur. » (art. L. 1311-15 du CGCT).

Au profit d'une association sportive à but non lucratif - « La promotion et le développement des activités physiques et sportives pour tous, notamment pour les personnes handicapées », de même que « l'égal accès des hommes et des femmes aux activités sportives, sous toutes leurs formes », sont « d'intérêt général », aux termes de l'article L. 100-1 du Code du sport.

Les associations sportives à but non lucratif concourent à la satisfaction de l'intérêt général. Elles peuvent à cet égard être autorisées à utiliser gratuitement le domaine public (article L. 2125-1 du Code général de la propriété des personnes publiques) et, plus spécifiquement, une dépendance telle qu'un équipement sportif public.

Les usagers du complexe sportif accèdent à l'équipement à divers titres, encadrés par la loi. La CCPN doit veiller à respecter les conditions de mise à disposition en fonction du contexte et tout en cherchant à générer des recettes.

5.2.3.2.1 Une convention entre le département du Cher et la CCPN à adapter

Conformément au CGCT, l'utilisation du complexe sportif par les élèves du collège Julien Dumas fait l'objet d'une convention conclue en octobre 2018 entre le département du Cher, la communauté de communes et le collège. Elle porte sur la mise à disposition du gymnase et du terrain extérieur, afin d'y assurer l'enseignement de l'éducation physique et sportive.

Cette convention est issue d'un document type. Un tableau énumère les participations aux frais de fonctionnement dues, en fonction des installations sportives mises à disposition des collèges. Elles correspondent, selon le département du Cher, à des estimations établies en 2007 et constituent des *maxima*, « à partir desquels il est possible d'appliquer des abattements tenant à l'état de l'installation ». Le montant est de 10,83 € pour un gymnase et 3,85 € pour un terrain extérieur, par heure de mise à disposition. Une réunion entre les parties prenantes est prévue chaque début d'année scolaire et doit aboutir à la conclusion d'un avenant précisant notamment

le volume d'heures de réservation pour l'année, l'état des lieux, la fixation des abattements, ainsi que la prise en compte des subventions d'investissement accordées par le conseil départemental.

Des avenants et annexes mentionnant le calcul de la participation annuelle ont été communiqués pour les années 2018 à 2022. Le tarif de base est resté inchangé sur l'ensemble de la période.

Bien que la convention présente les montants prévus pour chaque type d'équipement comme une « participation du collège aux frais de fonctionnement », la stabilité des tarifs pratiqués ne permet pas de considérer que « la participation financière est calculée par référence aux frais de fonctionnement » (art. L. 1311-15 du CGCT), tels que constatés par la communauté de communes.

Il est loisible aux parties d'atténuer le montant de la participation annuelle du collège, notamment au regard de subventions d'investissement versées par le département ou de projets communs. Cependant, cette possible atténuation suppose la détermination préalable d'une participation annuelle de base, grâce à une clé de calcul incluant les frais de fonctionnement constatés ou prévisionnels.

Il est observé qu'une convention de mise à disposition établit par ailleurs, pour chaque année scolaire²⁸, la participation annuelle par élève du collège Sainte-Marie de Nérondes (établissement privé sous contrat d'association) en référence à celle versée pour le collège Julien Dumas. De la sorte, la prise en compte des frais de fonctionnement pour le collège public est d'autant plus nécessaire qu'elle a un effet sur la participation du collège privé.

La communauté de communes est donc invitée à se rapprocher du département du Cher afin d'adapter la convention en vigueur, mais également à étudier la possibilité de soumettre à tarification la mise à disposition du complexe sportif au bénéfice de l'école primaire de Nérondes, à ce jour gratuite.

Parmi les éléments communs à ces échanges pourra figurer la détermination de plages d'occupation de l'équipement calculées au plus juste, afin de libérer certains créneaux pour d'autres utilisateurs.

5.2.3.2.2 Une transparence et une cohérence nécessaires dans le soutien apporté aux clubs sportifs

La tarification décidée par délibération en 2017 permet un accès gratuit au complexe sportif pour les associations dont le siège est fixé sur le territoire de la communauté de communes. Si cette gratuité est conforme à la décision du conseil communautaire, il en découle des conséquences juridiques et financières.

Tout d'abord, la généralisation de fait de la gratuité, constitutive d'une subvention de fonctionnement, correspond à une politique à part entière d'encouragement de la pratique sportive qui justifierait une mention explicite parmi les compétences de la CCPN. Une telle précision permettrait par ailleurs de coordonner entre elles les aides aux associations apportées par les communes et la communauté de communes. En effet, l'EPCI indique que la commune

²⁸ Pour l'année 2023/2024, cette convention a été signée le 14 novembre 2023.

de Nérondes verse également des subventions à certaines des associations sportives utilisatrices du complexe à titre gratuit.

Ensuite, l'aide en nature apportée aux associations impose de respecter le régime juridique des subventions. Les bénéficiaires potentiels doivent ainsi adresser une demande formalisée à la communauté de communes, afin de pouvoir obtenir ce soutien. L'EPCI est également invité à valoriser cette aide en estimant la valeur de l'avantage accordé aux clubs sportifs. Il est probable que le seuil de 23 000 € imposant la signature d'une convention d'objectifs ne soit pas atteint et que la gestion de ces petites structures ne leur impose pas de comptabiliser la mise à disposition. Cependant, dès lors que des conventions ont déjà été conclues, une estimation chiffrée de l'avantage consenti serait un élément de responsabilisation et de sensibilisation à un usage aussi économe que possible des locaux. Surtout, alors que la communauté de communes est invitée à compléter l'annexe du compte administratif relative aux concours attribués à des tiers (cf. *supra*), cette valorisation permettra d'informer au mieux les élus et les citoyens.

Enfin, nonobstant les éléments qui précèdent et bien que libre d'apprécier le principe d'un accès gratuit au complexe sportif, la communauté de communes doit prendre en considération la rigidité de ses charges et ne négliger aucune recette potentielle afin d'améliorer sa situation financière. L'estimation de la valeur de l'avantage accordé à chaque association sportive, dont l'intérêt a été rappelé, peut aussi permettre d'estimer un tarif horaire qui serait applicable aux clubs de la communauté de communes, en tenant compte à la fois des besoins de celle-ci et des capacités financières des bénéficiaires. L'un des effets identifiés d'une telle tarification est par ailleurs d'amener les associations utilisatrices – autant que les établissements d'enseignement – à délimiter leur temps d'occupation au plus juste, ce qui est de nature à libérer des créneaux d'utilisation de l'équipement.

La chambre recommande donc à la CCPN de déterminer le coût de fonctionnement correspondant à chacune des mises à disposition. Elle serait ainsi en situation de valoriser chaque usage, c'est-à-dire d'estimer la valeur réelle de chaque avantage en nature accordé et de déterminer un tarif applicable aux clubs sportifs qui utilisent cet équipement.

Recommandation n° 4. : Établir une tarification en lien avec les coûts de fonctionnement du complexe sportif.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation de surendettement constatée trouve son origine dans la construction, en 2017, d'un équipement sportif surdimensionné au regard de la taille de la communauté de communes. Cette opération est à l'origine d'importants emprunts et engendre des dépenses de fonctionnement significatives.

La construction d'une maison de santé en 2019 a aggravé la situation. Ses coûts de fonctionnement sont en partie supportés par la CCPN, faute d'un nombre suffisant de praticiens pour verser des loyers.

Les conditions de mise à disposition du complexe sportif au profit d'un collège appellent par ailleurs des ajustements conventionnels, les tarifs appliqués devant intégrer les coûts de

fonctionnement constatés. La communauté de communes pourra par ailleurs reconsidérer la gratuité appliquée à l'école primaire de Nérondes.

De même, si les clubs sportifs présents sur le territoire de l'EPCI accèdent gratuitement à l'équipement, la détermination de la valeur réelle d'un tel avantage en nature rendrait plus transparents la gestion du complexe sportif et le soutien à ces associations.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure.....	53
Annexe n° 2. Compétences de la CCPN	54
Annexe n° 3. Fiabilité des comptes.....	56
Annexe n° 4. Principaux équilibres financiers du budget principal	58
Annexe n° 5. Principaux équilibres financiers du budget annexe « SPANC ».....	60
Annexe n° 6. Réponses.....	61

Annexe n° 1. Procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) :

<i>Objet</i>	<i>Dates</i>	<i>Destinataires</i>	<i>Dates de réception des réponses éventuelles</i>
<i>Envoi des lettres d'ouverture de contrôle</i>	5 mars 2024 reçue le 6 mars 2024	M. Thierry Porikian, président	
	5 mars 2024 reçue le 6 mars 2024	M. Denis Durand, ancien ordonnateur	
<i>Entretiens de fin de contrôle</i>	2 juillet 2024	M. Thierry Porikian	
	12 juillet 2024	M. Denis Durand	
<i>Délibéré de la chambre</i>	29 août 2024		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	25 octobre 2024 reçu le même jour	M. Thierry Porikian	18 novembre 2024
	25 octobre 2024 reçu le 29 octobre 2024	M. Denis Durand	22 novembre 2024
<i>Délibéré de la chambre</i>	12 décembre 2024		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	20 janvier 2025 reçu le même jour	M. Thierry Porikian	28 janvier 2025
	20 janvier 2025 reçu le 22 janvier 2025	M. Denis Durand	18 février 2025

Source : CRC Centre-Val de Loire

Annexe n° 2.Compétences de la CCPN

(Extrait des Statuts annexés à l'arrêté préfectoral n° 2023-1432 du 24 août 2023)

4.1 Compétences obligatoires

4.1.1 Aménagement de l'espace

- Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire.
- Compétence en matière « d'établissement et exploitation d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques » au sens de l'article L. 1425-1 du CGCT.
- Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur.
- Conception, création et gestion de boucles cyclables.

4.1.2 Développement économique

- Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L 4251-17.
- Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire.
- Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire.
- Promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme.

4.1.3 Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs

4.1.4 Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés

4.1.5 Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) dans les conditions prévues à l'article L.211-7 du code de l'environnement.

4.2 Compétences optionnelles

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

- Construction, entretien et fonctionnement d'équipements sportifs.

4.2.2 Action sociale d'intérêt communautaire

- Détermination, mise en œuvre et conduite d'une politique communautaire en matière d'Enfance/jeunesse, en partenariat avec les acteurs impliqués et en lien avec les dispositifs contractuels de la CAF et de la DDETSPP.
- Création, gestion et animation d'Accueils Collectifs de Mineurs (ACM) sur les temps périscolaires (exception faite des accueils avant et après la classe) et extrascolaires à destination des enfants et des jeunes de 3 à 17 ans.
- Étude, création et gestion d'un Relais Petite Enfance (RPE), service de référence de l'accueil du jeune enfant pour les parents et les professionnels.
- Accueil Petite Enfance hors accueil scolaire et périscolaire.
- Création et gestion d'un Accueil Jeunes.
- Étude et construction et gestion de locaux pour permettre l'exercice regroupé de la médecine.

4.2.3 Eau

4.2.4 Politique du logement et du cadre de vie

- Opération Programmée de l'Amélioration de l'Habitat.

4.3 Groupe de compétences facultatives

4.3.1 Culture

- Études, états des lieux et diagnostics, rédaction de projet de développement culturel pour le périmètre de la Communauté de Communes, évaluation des actions culturelles intercommunales.
- Participation ou mise en œuvre d'actions culturelles intercommunales.

4.3.2 Transport scolaire dans le secteur scolaire de Nérondes par délégation de l'autorité organisatrice principale

4.3.3 Adhésion à l'association de l'EHPAD de La Rocherie de Nérondes et garantie d'emprunt pour la création du futur EHPAD à Nérondes

4.3.4 Assainissement

- Service Public d'Assainissement Non Collectif (SPANC).

4.3.5 Milieux aquatiques

- Mise en place et exploitation de dispositifs de la ressource en eau et des milieux aquatiques.
- Animation et concertation en eau et des milieux aquatiques.

4.3.6 Gestion du service de protection et de secours contre l'incendie

- Contingent du service incendie (SDIS).

Annexe n° 3.Fiabilité des comptes

Tableau n° 16 : Évolution des taux d'exécution du budget principal

	2019	2020	2021	2022	2023
DÉPENSES	68,3 %	81,5 %	90,2 %	81,5 %	82,58 %
de fonctionnement	93,2 %	88,5 %	93,4 %	85,1 %	84,60 %
d'investissement	32,3 %	68,3 %	75,1 %	60,2 %	63,75 %
RECETTES	81,8 %	87,8 %	100,9 %	100,0 %	90,91 %
de fonctionnement	100,3 %	100,6 %	101,6 %	102,9 %	99,00 %
d'investissement	53,9 %	56,0 %	96,8 %	68,5 %	72,66 %

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des comptes de gestion jusqu'en 2022 et du compte administratif 2023

Tableau n° 17 : Actualisation de l'état de la dette au 31 décembre 2023

En €	État de la dette (CA 2023 IV B1.2)	Compte de gestion 2023	Écarts CA/CG
Encours de la dette (1641)	2 094 288,41	2 097 723,10	-2 985,10
Annuités en capital	82 023,74	82 023,74	0,00
Annuité en intérêts (hors ICNE) (66111)	36 005,07	36 005,06	0,01

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir de l'annexe IV B1.2 du CA 2023 et du compte de gestion 2023

Tableau n° 18 : État de la dette du budget principal au 31 décembre 2022

En €	État de la dette (CA 2022 IV A2.2)	Compte de gestion 2022	Écarts CA/CG
Encours de la dette (1641)	2 177 346,84	2 179 746,84	-2 400,00
Annuités en capital	81 316,85	82 666,41	-1 349,56
Annuité en intérêts (hors ICNE) (66111)	39 235,99	32 437,70	6 798,29

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir de l'annexe IV A2.2 du compte administratif 2022 et du compte de gestion 2022

Tableau n° 19 : État de la dette

Numéro de contrat	Date de signature	Budget à l'origine du prêt	Montant du prêt	Capital restant dû au 31 décembre 2023
467716	07/06/2016	BA activité collègue	100 000,00	68 933,89
583843	03/01/2017	Budget principal	342 989,82	207 316,49
1265315	24/09/2019	Budget principal	325 000,00	273 149,89
13310	18/11/2014	Budget principal	433 000,00	368 233,38
46545024	04/04/2016	BA activité collègue	350 000,00	242 612,75
5142223	25/05/2016	BA activité collègue	1 050 000,00	934 042,01
TOTAL			2 600 988,82	2 094 288,41
Emprunt figurant au CA 2018 du BA activité collègue non repris dans l'état de la dette du BP				
600103	16/02/2017	BA activité collègue	1 000 000,00	

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir du CA 2023 du budget principal et du CA 2018 du budget annexe « activité du collègue »

Tableau n° 20 : Provisions inscrites aux comptes administratifs (annexes) sur la période de contrôle

<i>Au 31 décembre En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Provisions pour risques et charges</i>		20 000 € au 30 juillet (la délibération produite évoque des provisions pour créances douteuses et date du 29 octobre 2020)	20 000 € au 30 juillet + 20 000 €		
<i>Provisions pour créances douteuses</i>	20 000 € au 19 décembre		20 000 € au 3 novembre (délibération du 28 octobre 2021)	10 000 € au 4 novembre (délibération du 27 octobre 2022)	20 000 € (provisions pour créances douteuses) (décision n° 01/2023)
<i>Reprises des provisions constituées</i>					
<i>Reprises des provisions constituées sur créances douteuses</i>	Pas de reprise au CA alors que mentionne 12 149,49 € de reprise sur provision		36 400 € au 3 novembre + 12 149,49 € (la délibération produite date du 28 octobre 2021)	8 000 € + 12 149,49 € (la délibération du 15 décembre 2022 correspond aux ANV mais pas à la reprise des provisions)	8 000 € + 12 000 € (provisions créances OM) (décision n° 02/2023)

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes administratifs 2019 à 2023

Tableau n° 21 : Provisions inscrites à la balance des comptes sur la période de contrôle

<i>Dotations pour risques et charges au 31 décembre (en €)</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Dotation aux provisions pour risques (D.6817)</i>	20 000,00	20 000,00	20 000,00	10 000,00	20 000,00
<i>Reprise dotation aux provisions pour risques (C.7817)</i>	12 149,49	0,00	36 400,00	8 000,00	12 000

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les balances des comptes 2019 à 2023 et des comptes de gestion

Tableau n° 22 : États des immobilisations au 31 décembre 2023 du budget principal

<i>En €</i>	Valeur actif brut	Amortissements	VNC
<i>Compte de gestion</i>	6 811 066,04	129 101,96	6 681 964,08
<i>État de l'actif</i>	6 811 066,04	116 008,06	6 695 057,98
<i>Inventaire</i>	6 959 843,03	237 336,58	6 722 506,45
<i>Différence entre l'état d'actif et l'inventaire</i>	-148 776,99	-121 328,52	- 27 448,47

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après l'état de l'actif 2023 et l'inventaire comptable de l'établissement au 31 décembre 2023

Annexe n° 4. Principaux équilibres financiers du budget principal

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne ou cumul sur les années	Variation simple
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	818 069	826 792	836 571	928 074	950 704	3,8 %	16,2 %
+ Fiscalité reversée	-606 969	-444 452	-441 973	-433 058	-434 162	-8,0 %	-28,5 %
= Fiscalité totale (nette)	211 100	382 340	394 598	495 016	516 542	25,1 %	144,7 %
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)	685 238	714 740	721 992	123 107	100 034	-38,2 %	-85,4 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	308 763	335 475	349 955	360 865	367 076	4,4 %	18,9 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0		
= Produits de gestion (A)	1 205 100	1 432 555	1 466 545	978 988	983 651	-4,9 %	-18,4 %
Charges à caractère général	768 152	717 950	838 931	182 485	240 917	-25,2 %	-68,6 %
+ Charges de personnel	276 667	286 379	298 880	342 754	436 552	12,1 %	57,8 %
+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)	17 739	10 000	11 177	1 301	1 549	-45,6 %	-91,3 %
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)	90 177	273 547	278 729	262 650	273 995	32,0 %	203,8 %
= Charges de gestion (B)	1 152 735	1 287 876	1 427 717	789 190	953 013	-4,6 %	-17,3 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	52 365	144 679	38 828	189 798	30 639	-12,5 %	-41,5 %
en % des produits de gestion	4,3 %	10,1 %	2,6 %	19,4 %	3,1 %		
+/- Résultat financier	-61 014	-38 513	-35 434	-35 184	-50 178	-4,8 %	-17,8 %
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	3 533	-10 188	-5 763	-4 536	-13 507		-482,3 %
= CAF brute	-5 115	95 979	-2 369	150 078	-33 047	59,4 %	546,1 %
en % des produits de gestion	-0,4 %	6,7 %	-0,2 %	15,3 %	-3,4 %		
- Annuité en capital de la dette	65 824	78 916	166 090	82 666	82 024	475 521	
= CAF nette ou disponible (C)	-70 940	17 063	-168 459	67 412	-115 070	-269 995	
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	75 766	115 975	79 515	7 285	8 375	286 916	
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	196 250	315 512	257 208	68 534	7 592	845 096	
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	2 837	8 605	0	11 442	
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	272 016	431 487	339 561	84 423	15 967	1 143 453	
= Financement propre disponible (C+D)	201 076	448 549	171 101	151 835	-99 104	873 458	
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	50,5 %	65,2 %	95,5 %	215,2 %	-361,6 %		
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	397 838	688 313	179 223	70 564	27 405	1 363 344	
- Subventions d'équipement hors attributions de compensation	0	0	2 075	11 310	8 968	22 353	
- Participations et inv. financiers nets	0	4 916	0	-4 916	0	0	
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	-1 608	0	0	1 587	-20	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-196 762	-243 072	-10 197	74 877	-137 064	-512 218	

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE NÉRONDES

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Var. annuelle moyenne ou cumul sur les années</i>	<i>Variation simple</i>
<i>Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)</i>	409 915	0	85	0	0	410 000	
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</i>	213 153	-243 072	-10 112	74 877	-137 064	-102 218	
= Encours de dette du BP au 31 décembre	2 507 792	2 430 484	2 264 479	2 181 812	2 098 201	-4,4 %	
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	-490,3	25,3	-955,9	14,5	-63,5		
= Fonds de roulement net global (E-F)	559 052	315 980	305 868	380 745	243 681	-18,7 %	
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	168,1	87,0	76,3	168,6	88,7		
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	250 756	273 855	262 930	195 559	86 044	-23,5 %	
=Trésorerie nette	308 296	42 125	42 938	185 186	157 637	-15,4 %	
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	92,7	11,6	10,7	82,0	57,4		

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des comptes de gestion 2019 à 2023

Annexe n° 5. Principaux équilibres financiers du budget annexe « SPANC »

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne ou cumul sur les années
Produit total	8 985	9 385	17 860	19 495	11 705	6,8 %
- Consommations intermédiaires	11 953	6 918	20 597	27 442	59 948	49,6 %
= Valeur ajoutée	-2 968	2 467	-2 737	-7 947	-48 243	100,8 %
en % du produit total	-33,0 %	26,3 %	-15,3 %	-40,8 %	-412,2 %	
- Charges de personnel	5 427	0	0	6 348	6 573	4,9 %
+ Autres produits de gestion	0	0	15 263	33 221	36 407	
- Autres charges de gestion	0	0	48	0	0	
= Excédent brut d'exploitation	-8 395	2 467	12 478	18 926	-18 409	21,7 %
en % du produit total	-93,4 %	26,3 %	69,9 %	97,1 %	-157,3 %	
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-2 461	0	-554	0	0	-100,0 %
= CAF brute avant impôts sur les bénéfices (M4) (M43)	-10 856	2 467	11 924	18 926	-18 409	14,1 %
en % du produit total	-120,8 %	26,3 %	66,8 %	97,1 %	-157,3 %	
= CAF nette ou disponible (C)	-10 856	2 467	11 924	18 926	-18 409	4 052
en % du produit total	-120,8 %	26,3 %	66,8 %	97,1 %	-157,3 %	-1
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	0	0	0	401	0	
= Financement propre disponible (C+D)	-10 856	2 467	11 924	19 327	-18 409	4 454
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	0,0 %	0,0 %	0,0 %	789,9 %	0,0 %	
- Dépenses d'équipement	0	0	0	2 447	0	2 447
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-10 856	2 467	11 924	16 880	-18 409	2 007
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-10 856	2 467	11 924	16 880	-18 409	2 007
= Encours de dette du BP au 31 décembre	0	0	0	0	0	
Ressources stables (E)	-5 227	-2 760	9 164	28 492	10 083	
Emplois immobilisés (F)	0	0	0	2 447	2 447	
= Fonds de roulement net global (E-F)	-5 227	-2 760	9 164	26 045	7 636	
en nombre de jours de charges courantes	-109,8	-145,6	162,0	281,3	41,9	
- Besoin en fonds de roulement global	3 053	4 598	3 004	3 409	1 479	-16,6 %
=Trésorerie nette	-8 280	-7 358	6 161	22 636	6 157	
en nombre de jours de charges courantes	-173,9	-388,2	108,9	244,5	33,8	

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des comptes de gestion 2019 à 2023

Annexe n° 6. Réponses

Le 24/01/2025



Chambre Régionale des Comptes
Mme la Présidente
15 rue d'Escures
BP 2425
45032 ORLEANS CEDEX 1

Objet : Observations au rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté de Communes du Pays de Néronde
Réf : greffe n°D2024-515

Madame la Présidente,

Nous accusons réception du rapport d'observations définitives relatif au contrôle de gestion mené au sein de notre Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI).

Nous tenons à vous remercier pour la prise en compte de nos remarques transmises lors de la réception du rapport d'observations provisoires. Nous constatons avec satisfaction que celles-ci ont été intégrées dans la version définitive du document.

Après un examen attentif de cette version finale, nous souhaitons vous informer qu'aucune observation supplémentaire ne nous semble nécessaire.
Nous vous remercions vivement pour la qualité du rapport transmis, ainsi que pour le travail accompli dans le cadre de ce contrôle de gestion.

Nous restons naturellement à votre disposition pour toute information complémentaire et vous prions d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de nos salutations distinguées.

Le Président,

Thierry PORIKIAN





Téléphone 02 48 59 23 47
maire.bengy@orange.fr

Le

18 FEV. 2025



**Madame La Présidente
De la Chambre Régionale des Comptes
15, rue d'Escures BP 2425
45032 ORLÉANS CEDX 1**

Madame la Présidente,

J'ai bien reçu le rapport de la chambre régionale des comptes relative à la gestion de la communauté de commune du Pays de Nérondes (CCPN) que vous m'avez adressé.

Ce rapport appelle de ma part plusieurs observations :

- j'observe une contradiction d'une part entre la page 9 du rapport où vous situez la CCPN dans « l'aire d'attraction de Bourges » et d'autre part à la page 11 où vous affirmez que la CCPN est « partagée entre deux bassins de vie (Dun-sur-Auron et La Guerche-sur-L'aubois) » ;
- Page 11 :
vous parlez d'une réunion en mai 2022 du Préfet et évoquez une proposition de celui-ci. Assistant à cette réunion, je pense que le terme « proposé » est inexact, le terme « envisagé » est plus conforme. D'ailleurs cette réunion a tourné court. Le président de la CDC Pays Fort Sancerrois plaidait pour des défusions, au vu des conséquences de la fusion de 3 CDC du département du Cher consécutive à la Loi NOTRE.
- Page 14 :
 - vous oubliez de signaler la baisse drastique du CIF en 2024 (0.1736), ce qui casse complètement la dynamique que vous exposez en bas de page 13.
 - dernier paragraphe de la page 14 : vous parlez de l'opposition de certains élus, il serait plus judicieux de parler de l'opposition de la majorité des communes et de faire figurer le tableau des votes comme mentionné, page 10, du rapport provisoire de la chambre régionale des comptes du 29 août 2024.
- Page 16, conclusion intermédiaire :
vous parlez de « réticences de certaines communes », ce qui n'est pas explicité ce qui me paraît en contradiction avec la 1^{ère} phrase laquelle indique que les élus ont délégué des compétences « au-delà de ses obligations légales ».
- Page 19 :
Vous parlez d'une organisation performante des services mais vous omettez de citer l'augmentation de 52,4% des charges de personnels en 3 ans (286 379€ à 436 552€), ce qui est contradictoire avec une organisation performante des services.

- **Page 30 :**
la comparaison avec les EPCI comparables de la région est discutable dans la mesure où les compétences transférées sont bien moindre avec un CIF de la CCPN de 0.1736 contre 0,40 de moyenne nationale et un potentiel fiscal par habitant de la CCPN bien inférieur à la moyenne nationale.
- **Page 34 :**
le 1^{er} paragraphe s'avère inexact. Je propose une réduction plus conforme à la réalité :
Le coefficient d'intégration fiscal (CIF) a baissé en 2023 avec des effets négatifs sur la DGF et sur le FPIC 2024 suivant la répartition de droit commun. La décision du conseil communautaire du 5 septembre, a cependant limité cette baisse au maximum de ses prérogatives.
Cette baisse du CIF empêche la CCPN de bénéficier de la réforme de la DGF des intercommunalités adoptée en 2019 et accélérée par le PLF 2023. La perte de DGF est estimée à 80 000€ en 2023 et 100 000€ en 2024.
- **Page 34 :**
le SMIRTOM a fait supporter à la CCPN les impayés de ses administrés, alors que l'ensemble des administrés de la CCPN (hors Bengy) prennent en charge par leur redevance les impayés du SMIRTOM.
- **Page 47 :**
La comparaison avec d'autres équipements de la région Centre est à mener avec précaution. Les normes au niveau de la construction s'étant alourdie (RT2012).
La construction du DOJO qui était structurant au niveau de la CCPN n'a pas été accompagné d'une diminution des attributions de compensation pour la commune de Nérondes laquelle gérait le précédent DOJO.
- **Conclusion générale :**

L'enfance et la jeunesse ont été au cœur de la création de la Communauté de Communes du Pays dans Nérondes. Cette création se situait dans le prolongement du travail intercommunal d'une quarantaine d'années au sein du SIVOM de Nérondes dont le périmètre correspondait à la carte scolaire du collège de Nérondes.

Le dynamisme des associations sportives et la pérennité du collège reposent sur l'édification d'un complexe sportif, équipement structurant pour le pays de Nérondes.

Aujourd'hui cette construction a permis de sauvegarder le collège de Nérondes et a permis le développement des associations sportives lesquelles ont doublé le nombre de leurs licenciés depuis cette édification.

La lutte contre la désertification nécessitait l'accès au très haut débit et à l'installation de la fibre optique ce qui a été réalisé sur l'axe central de la CCPN.

L'accès aux soins devenant problématique, la perspective du départ du dernier médecin a amené le conseil communautaire à construire une maison médicale en lien avec le personnel de santé du pays de Nérondes.

Ces divers investissements subventionnés à plus de 60 % ont nécessité un recours à l'emprunt par notre communauté de communes laquelle disposait de peu de ressources fiscales. Les investissements ont été déterminants pour inverser la spirale du déclin et finalement la préservation de nos ressources fiscales.

Mon successeur a augmenté en 3 ans les dépenses de personnel de 52,4 % (soit + 150 173€) sans mettre en face les recettes équivalentes. Ainsi, il a créé un 2^{ème} pôle enfance jeunesses sur la CDC alors qu'il affirmait que la CDC étant trop petite ce qui est contradictoire. Cette augmentation des frais de personnel est supérieure aux annuités de remboursement en capital des emprunts de la CDC, ce qui permet de relativiser le degré d'endettement de celle-ci.

De plus, en ne collectant plus les redevances des ordures ménagères, mon successeur a fermé « le robinet » de la DGF. Celle-ci étant liée au coefficient d'intégration fiscal.

Il importe aujourd'hui de revenir à une saine gestion, celle-ci passe par :

- limiter les dépenses de la CDC aux recettes de la CDC,
- reprendre la collecte des ordures ménagères laquelle engendre une augmentation de la DGF d'environ 100 000 € par an,
- réfléchir à des recettes complémentaires liées :
 - à la mise à disposition du complexe sportif
 - à la fréquentation du centre de loisirs, des services enfance jeunesse et de la culture.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces observations. Je vous prie d'accepter, Madame la Présidente, à l'expression de mes considérations distinguées.



Denis DURAND

Maire de Bengy-sur-Craon



Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire
15 rue d'Escures
BP 2425
45032 Orléans Cedex 1
Tél. : 02 38 78 96 00
centrevalldeloire@crtc.ccomptes.fr
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-centre-val-de-loire>