



Le président

Le 11 février 2016

à

Monsieur le Président
de la communauté de communes du Thouarsais
4, rue Trémoille – BP 160
79104 THOUARS CEDEX

Dossier suivi par :
Myriam Lagarde, Greffière de la 2ème section
Tél : 05-56-56-47-29
Mél : myriam.lagarde@crtc.ccomptes.fr

Contrôle n° 2015-0267

Objet : notification du rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté de communes du Thouarsais concernant les exercices 2009 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

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

En application de l'article 241-18, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer copie de son ordre du jour. Ce document deviendra communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

Dès la tenue de cette réunion, et conformément à l'article L 243-7, ce rapport sera communiqué aux maires des communes membres de votre établissement qui devront le présenter à leur conseil municipal respectif.

Enfin, je vous rappelle qu'il vous appartient, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter, devant cette même assemblée, un rapport sur les actions entreprises par la collectivité à la suite des observations de la Chambre régionale des comptes. Ce rapport devra par ailleurs être communiqué à la chambre.

Jean-François Monteils



COMMUNAUTE DE COMMUNES DU THOUARSAIS

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Années 2009 et suivantes

Délibération du 19 novembre 2015

SOMMAIRE

LA SYNTHESE GENERALE DU RAPPORT	3
LA RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS	4
LA PROCEDURE	5
1. LA COMMUNAUTE DE COMMUNES	6
2. METHODE DE CONTROLE	6
3. ELEMENTS CARACTERISTIQUES DE LA SITUATION FINANCIERE AU 31 DECEMBRE 2014.....	6
3.1. Fiabilité de l'information comptable à interpréter	6
3.2. La situation financière du budget principal au 31 décembre 2014	8
3.3. Les facteurs de vulnérabilité dans le périmètre des budgets annexes.....	10
3.4. Perspectives d'ensemble	13

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT

A l'issue du regroupement de 15 communes supplémentaires et des transferts de patrimoine qui en ont résulté, le bilan comptable du budget principal de la commune ne révèle pas de tensions à la clôture de l'exercice 2014. Les ressources d'autofinancement dégagées par la gestion courante de ce budget lui offrent une forte capacité de désendettement. L'effort fiscal des ménages se signale toutefois par son importance avec un taux de 145 % et après une hausse significative des dépenses d'équipement, l'autofinancement laissé disponible par l'annuité en capital des emprunts se limite à la couverture d'un tiers du besoin de financement de la section budgétaire d'investissement.

La commercialisation des terrains de la zone d'activités économiques représente un enjeu important sur une surface aménagée de plus de 21 hectares. Le bilan comptable du budget annexe de l'assainissement collectif recèle, quant à lui, de fortes tensions financières en l'absence de fonds de roulement, de trésorerie active et de ressources nettes d'autofinancement, alors que les emprunts représentent plus de deux fois le montant des produits de fonctionnement. Si le rapide remboursement du patrimoine transféré par la communauté de communes de l'Airvaudais après l'élargissement des compétences de la communauté de communes du Thouarsais explique en partie ces tensions, cette dépense devrait aussi avoir pour effet d'accentuer le besoin déjà visible de capitaux alors que l'ordonnateur souligne par ailleurs l'importance des investissements nécessaires au maintien des installations en état. Les déficits de fonctionnement des budgets à caractère commercial du camping et du centre d'hébergement ont, de leur côté, requis le soutien financier du budget principal sachant qu'à la suite du contrôle de la chambre et en application des dispositions de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, le conseil communautaire a récemment motivé le versement de subventions dans une délibération du 6 octobre 2015. Une réflexion a par ailleurs été engagée sur l'amélioration de l'offre d'accueil des campeurs, sur le devenir du centre d'hébergement ainsi que sur une éventuelle délégation au secteur privé de la gestion de ces installations.

L'exercice 2015 devrait, en maintenant le haut niveau atteint par les investissements du budget principal au cours de l'exercice précédent, être contemporain d'un accroissement significatif des emprunts. Prévu par la communauté de communes, le déficit d'exploitation du complexe aquatique, qui doit être réalisé dans le cadre de ces investissements, devrait, quant à lui, ajouter ses effets à ceux de l'alourdissement du service de la dette et entamer ainsi de manière significative la capacité d'autofinancement de l'établissement.

LA RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS

Les juridictions financières examinent les suites réservées à leurs recommandations et les évaluent en fonction du niveau de mise en œuvre

Les cotations utilisées pour les recommandations juridiques ou de gestion sont les suivantes :

[Recommandation totalement mises en œuvre]

[Recommandation partiellement mise en œuvre]

(qui ont fait l'objet d'un commencement d'exécution ou d'un engagement à les mettre en œuvre)

[Recommandation à suivre]

(qui, pour diverses raisons, n'ont pas fait l'objet d'une mise en œuvre totale ou partielle)

[Recommandation devenue sans objet]

Ce suivi intervient soit immédiatement au vu des réponses apportées entre la notification du rapport d'observations provisoires et celles du rapport d'observations définitives, soit lors du contrôle suivant.

Recommandations suivies d'effet au cours du contrôle actuel

Recommandations intégralement mises en œuvre

QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE

1. motiver, en application de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, le subventionnement des budgets annexes à caractère commercial

Recommandations partiellement mises en œuvre (engagement de l'ordonnateur)

QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE

2. apurer la créance immobilisée du budget principal envers le budget annexe du camping des Adillons et définir les modalités de remboursement de l'avance de trésorerie reçue par ce dernier
3. ouvrir un compte au Trésor pour chacun des quatre budgets annexes à caractère commercial actuellement dotés d'un simple compte de liaison avec le budget principal : service de l'assainissement collectif, service de l'assainissement non collectif, centre d'hébergement et régie des transports

Recommandation devenue sans objet

GESTION

4. réexaminer la tarification applicable au camping des Adillons

LA PROCEDURE

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

L'ouverture de ce contrôle a été notifiée à M. Bernard PAINEAU, ordonnateur en fonctions et à M. Patrice PINEAU son prédécesseur, par lettres du 19 mai 2015.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu avec l'ordonnateur en fonctions le 27 mai 2015.

L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 10 juillet 2015 avec l'ordonnateur et le même jour avec son prédécesseur.

Lors de sa séance du 19 août 2015, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 28 août 2015 à l'ordonnateur et le même jour à l'ancien ordonnateur.

M. Bernard PAINEAU, ordonnateur, a adressé une réponse à la chambre le 23 octobre 2015.
Aucune réponse de l'ancien ordonnateur n'est parvenue à la chambre

Lors de sa séance du 19 novembre 2015, la chambre a arrêté les observations définitives qui figurent dans le présent rapport.

1. LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

La communauté de communes du Thouarsais se situe, au nord du département des Deux-Sèvres et, plus précisément, au centre d'un triangle formé par les villes de Poitiers, Niort et Cholet.

Le périmètre géographique de l'établissement a été élargi de manière très significative au cours d'une période récente. Aux 12 communes qui formaient alors la communauté de communes de Thouars, se sont jointes, le 1^{er} janvier 2012, 6 autres communes qui ont porté alors la population nouvellement regroupée à 25 333 habitants. Dans le cadre de la mise en œuvre du schéma de coopération intercommunale du département des Deux-Sèvres, la communauté de communes a intégré 15 nouvelles communes le 1^{er} janvier 2014¹. Elle regroupe désormais, sous le nom de « communauté de communes du Thouarsais », 33 communes fortes de 36 382 habitants².

A cet agrandissement du périmètre géographique correspond un large champ d'intervention qui ajoute aux compétences obligatoires 5 compétences optionnelles³ et 11 compétences facultatives dans des domaines variés au nombre desquels figure, notamment, la gestion des transports scolaires. Pour l'exercice de ses diverses compétences, la communauté de communes s'est appuyée, jusqu'au 31 décembre 2014, sur un budget principal et 18 budgets annexes dont 6 revêtent un caractère industriel et commercial⁴.

2. METHODE DE CONTROLE

Après une évaluation préalable de la fiabilité des informations comptables à interpréter, l'analyse a été centrée sur la situation financière de la communauté de communes à la clôture de l'exercice 2014. Le budget principal et les budgets annexes, puis les perspectives à court terme, seront successivement examinés.

3. ELEMENTS CARACTERISTIQUES DE LA SITUATION FINANCIERE AU 31 DECEMBRE 2014

3.1. FIABILITE DE L'INFORMATION COMPTABLE A INTERPRETER

3.1.1. *Les mouvements de patrimoine au 1^{er} janvier 2014*

Prévus par un arrêté préfectoral n° 2013358-0005 du 24 décembre 2013, les mouvements de patrimoine intéressant la communauté de communes du Thouarsais ont été retranscrits par le comptable public à partir de tableaux de transposition. Le patrimoine entrant provient de la communauté de communes du Saint-Varentais, de la communauté de communes de l'Argentonnais et du syndicat mixte du pays du Thouarsais⁵ qui était notamment chargé de la gestion des déchets ménagers. Le patrimoine sortant a été transmis au centre intercommunal d'action sociale du Thouarsais créé au 1^{er} janvier 2014. Ces écritures à caractère patrimonial n'appellent pas d'observations.

¹ Sept de ces communes étaient auparavant membres de la communauté de communes du Saint-Varentais, cinq de la communauté de communes de l'Argentonnais et trois de la communauté de communes de l'Airvaudais.

² Source : Site internet <http://www.thouars-communaute.fr/>.

³ L'article L. 5214-16 prévoit que doit être exercé un minimum de 3 compétences définies dans 7 groupes.

⁴ Ces services à caractère commercial se composent des services de l'assainissement collectif et de l'assainissement non collectif, du camping des Adillons, du centre d'hébergement, du centre équestre, vendu en 2015, et de la régie des transports.

L'établissement a par ailleurs clôturé en 2014 quatre budgets annexes à caractère administratif : zones d'activité économique de Mauze-Thouarsais, du Bois de Saint-Hilaire, de Saint-Jean-de-Thouars-Misse et de Sainte-Radegonde des Pommiers.

⁵ Syndicat dissous par arrêté préfectoral n° 2013360-0001 du 26 décembre 2013 et dont le patrimoine a été réparti entre la communauté de communes du Thouarsais, la communauté d'agglomération du Bocage bressuirais et la communauté de communes de l'Airvaudais – Val de Thouet.

3.1.2. Les subventions d'équilibre versées par le budget principal aux budgets annexes à caractère commercial

L'article L. 1221-12 du code des transports indique que le financement de transports publics réguliers de personnes est assuré, le cas échéant, par les collectivités publiques. La communauté de communes a donc pu valablement subventionner le budget annexe dédié au transport à la demande ainsi qu'aux lignes régulières de transport de l'agglomération Thouarsaise.

Aux termes de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, il est, en revanche, interdit aux communes et à leurs établissements publics de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des autres services à caractère industriel ou commercial, sachant toutefois que l'assemblée délibérante peut, par une décision motivée, décider une telle prise en charge dans trois cas dérogatoires.

Le budget principal de l'exercice 2014 mentionne dans la liste des concours financiers le subventionnement des budgets annexes à caractère commercial du camping, du centre équestre et du centre d'hébergement. L'article L. 2224-2 précité requérant cependant une décision motivée de l'assemblée délibérante « à peine de nullité », le subventionnement de ces budgets annexes comporte, dans sa forme, un risque juridique alors que le total des subventions d'équilibre versées au centre d'hébergement, au camping des Adillons et au centre équestre, finalement cédé en 2015, dépasse 230 000 € à la clôture de l'exercice 2014.

La chambre ayant en conséquence recommandé à la communauté de communes de motiver, en application de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, le subventionnement des budgets annexes à caractère commercial, le conseil communautaire a motivé le 6 octobre 2015 le subventionnement des budgets annexes du centre d'hébergement et du camping des Adillons.

3.1.3. Créance immobilisée et avance de trésorerie supportées par le budget principal

Le patrimoine reçu de la communauté de communes de Saint-Varentais comporte au compte 27638 du budget principal une créance immobilisée détenue, à hauteur de 164 173 €, à l'encontre du budget annexe du camping des Adillons. Cette créance remonte à l'affectation, en 2012, d'un emprunt au bénéfice de ce budget annexe. La présence de cette créance le 1^{er} juin 2015 dans la balance des comptes du budget principal atteste du non-remboursement de l'emprunt en question par le budget annexe, ce qui contrevient aux dispositions précédemment citées de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

Constitue également une infraction à ces dispositions le fait d'avoir maintenu depuis 2014⁶ dans les écritures du budget principal une avance de trésorerie de 79 500 € versée au budget annexe du camping en réponse au non-encaissement de subventions attendues. Le prolongement de cette avance impliquerait cependant sa réimputation budgétaire au compte 16 « emprunts et dettes assimilées » du budget annexe du camping.

La chambre ayant recommandé à la communauté de communes d'apurer la créance immobilisée du budget principal envers le budget annexe du camping des Adillons et de définir les modalités de remboursement de l'avance de trésorerie également reçue par ce dernier, l'ordonnateur a indiqué que la créance immobilisée serait remboursée de 2016 à 2031 au rythme de l'emprunt contracté par le budget principal. Il a précisé que l'avance avait, quant à elle, été ramenée à 49 500 € et que le solde de 30 000 € serait remboursé au plus tard à la fin de l'exercice 2015.

⁶ Selon les balances des comptes arrêtées au 31 décembre 2014 et au 1^{er} juin 2015.

3.1.4. La gestion des disponibilités courantes des services à caractère commercial

Aux termes de l'article L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales, les régies qui doivent être constituées par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour l'exploitation directe d'un service à caractère industriel et commercial sont dotées soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit de la seule autonomie financière. Mais même simplement dotée de l'autonomie financière, une régie doit disposer d'un conseil d'exploitation et, dans sa comptabilité, d'un compte au Trésor ainsi que le prescrivent de façon concordante les instructions comptables codificatrices M.14 et M.4.

Les services de l'assainissement collectif, de l'assainissement non collectif, du centre d'hébergement, du centre équestre et la régie du transport ont enfreint ces dispositions, faute d'avoir été dotés de leur propre compte au Trésor. Créés après le 28 décembre 1926, ces services ne tombent pas sous le coup de la dérogation prévue par l'article L. 2221-8 du code général des collectivités territoriales.

Des comptes de liaison avec le budget principal fonctionnant en lieu et place du compte au Trésor qui aurait dû être attribué à chacun de ces services, les disponibilités courantes du budget principal et des budgets annexes à caractère administratif compensent, au 31 décembre 2014, la trésorerie passive de quatre budgets annexes à caractère commercial. Ont ainsi été notamment supportées la trésorerie passive de la régie des transports (-171 000 €) et celle du service de l'assainissement collectif (-1,187 M€).

Ces comptes de liaison irréguliers faussent, dès lors, l'analyse des disponibilités courantes des budgets à caractère administratif, le montant exact des créances et des dettes à court terme du budget principal et, par conséquent, l'analyse du cycle court d'exploitation ainsi que l'évaluation du besoin en fonds de roulement de ce budget⁷.

La chambre ayant en conséquence recommandé à la communauté de communes d'ouvrir un compte au Trésor pour chacun des quatre budgets annexes à caractère commercial, actuellement dotés d'un simple compte de liaison avec le budget principal (service de l'assainissement collectif, service de l'assainissement non collectif, centre d'hébergement, et régie du transport scolaire), l'ordonnateur indique que préalablement à la mise en œuvre de cette recommandation le 1^{er} janvier 2017, des plans de trésorerie seront simulés afin de réviser les dates d'encaissement des recettes (pour les services de l'assainissement collectif et non collectif notamment) ou de solliciter des établissements bancaires l'ouverture de lignes de crédit de trésorerie.

3.1.5. Appréciation d'ensemble

La communauté de communes a, à la suite du contrôle de la chambre, motivé par une décision du conseil communautaire le subventionnement des budgets à caractère commercial par le budget principal. Elle s'est par ailleurs engagée à faire procéder au remboursement par le budget annexe du camping de la créance à long terme que détient à son encontre le budget principal ainsi que de l'avance de trésorerie que ce dernier lui a par ailleurs accordée. L'ouverture de comptes au Trésor spécifiquement dédiés aux budgets à caractère commercial sera, enfin, selon les indications de l'ordonnateur, précédée en 2016 de mesures préparatoires.

3.2. LA SITUATION FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL AU 31 DECEMBRE 2014

3.2.1. Les éléments stables du bilan à la clôture de l'exercice 2014

A la clôture de l'exercice 2014, les mouvements ayant modifié le patrimoine immobilisé de la communauté de communes ont laissé subsister, par rapport aux emplois durables, un excédent de capitaux qui atteint 2 436 090 €. Ce fonds de roulement assure alors la couverture de plus de 75 jours de charges courantes et de

⁷ Différence arithmétique entre les créances et les dettes à court terme.

25 jours de décaissements⁸. Sans dommages pour ses disponibilités courantes et avec le concours, notamment, de la trésorerie active dégagée par le service de collecte et de traitement des déchets ménagers, l'établissement a, dès lors, pu assurer au début de l'année 2015 le paiement des dettes contractées envers les fournisseurs d'immobilisations par les organismes de coopération intercommunale dont le patrimoine a été repris.

Après l'intégration de la majeure part de la dette à long terme de la communauté de communes du Saint-Varentais⁹, les capitaux empruntés ont contribué à cette sécurité financière tout en restant limités à 18 % de la valeur de l'ensemble des financements longs. Constitutifs de cette dette à long terme, les emprunts se limitent par ailleurs à 50 % du montant des produits annuels de fonctionnement, ce qui est un gage de solvabilité.

3.2.2. Les éléments caractéristiques du compte de résultat de l'exercice 2014

3.2.2.1. Approche globale

Le produit net de la fiscalité directe correspondant à plus de 80 % des recettes relevant du pouvoir de décision de l'assemblée délibérante, une attention particulière a été accordée au portefeuille fiscal communautaire. Cette analyse spécifique a été complétée par l'examen des marges financières de gestion courante.

3.2.2.2. Le portefeuille fiscal

L'imposition des ménages¹⁰ a procuré à l'établissement 57 % du produit de la fiscalité directe en 2014 et la taxe d'habitation a, à elle seule, fourni 53 % du produit de cette imposition¹¹. Le portefeuille fiscal de la communauté de communes est donc nécessairement sensible aux effets croisés de base et de taux qui caractérisent la taxe d'habitation.

La base d'imposition de cette taxe est en effet en 2014 inférieure de 9 € par habitant à la base d'imposition enregistrée en moyenne à l'échelon départemental dans les établissements de coopération intercommunale qui, à l'instar de la communauté de communes du Thouarsais, recouvrent seuls sur leur territoire l'impôt économique territorial¹². La base d'imposition de la taxe d'habitation par habitant est en outre de 218 € inférieure à la base d'imposition enregistrée en moyenne à l'échelon régional¹³. La chambre relève en conséquence que si sur le territoire communautaire le taux de 44,5 % de foyers non imposables à l'impôt sur le revenu correspond à la moyenne départementale, il est de 1,5 point supérieur à la moyenne régionale et de 4,1 points à la moyenne nationale. Dans ce contexte, le revenu fiscal moyen par foyer s'élève localement à 21 567 € contre 22 464 € à l'échelon régional et 24 460 € à l'échelon national¹⁴.

Le taux d'imposition de la taxe d'habitation, qui atteint 11,24 % en 2014, se révèle, de façon parallèle, supérieur de 0,72 point au taux enregistré en moyenne à l'échelon départemental dans les établissements de coopération intercommunale recouvrant seuls l'impôt économique territorial. Ce taux se révèle, de façon plus nette, supérieur de 2,6 points au taux moyen enregistré à l'échelon régional dans la même catégorie d'établissements¹⁵.

Le taux d'imposition ainsi relativement élevé appliqué aux bases d'imposition limitées de la taxe d'habitation pèse nécessairement sur l'effort fiscal des ménages de l'ensemble intercommunal qui dépasse en effet 145 % contre

⁸ (Fonds de roulement de 2 436 090 € / décaissements annuels de 35 435 581 €) x 365 jours.

⁹ L'encours du budget principal s'élevait à 4 383 358,71 € à la clôture de l'exercice 2013. 465 599,09 € ont été transférés dans les comptes du CIAS du Thouarsais.

¹⁰ Taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

¹¹ Source : Direction générale des finances publiques.

¹² Cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux et taxe sur les surfaces commerciales.

¹³ Source : Direction générale des finances publiques.

¹⁴ Même source.

¹⁵ Même source.

111 % dans les établissements de coopération intercommunale recouvrant seuls dans leur périmètre géographique l'impôt économique territorial¹⁶. L'ordonnateur précise en conséquence que l'analyse prospective de la communauté de communes repose sur une fiscalité des ménages inchangée.

3.2.2.3. Les marges financières de gestion courante

L'épargne brute de gestion courante offre à la communauté de communes une capacité de désendettement de 3,9 ans en 2014¹⁷, ce qui signifie qu'en dégageant annuellement une épargne constante et sans mobiliser de nouveaux emprunts, l'établissement pourrait se désendetter en l'espace de 4 années. Forte en valeur absolue, cette capacité de désendettement se révèle, de surcroît, performante au regard de la durée résiduelle moyenne des emprunts qui peut, en effet, être évaluée à 20 ans le 31 décembre 2014¹⁸.

Le remboursement de l'annuité en capital des emprunts laisse finalement disponible en 2014 une épargne nette de gestion courante de 2 020 107 € qui assure alors une large sécurité financière pour les dépenses de fonctionnement¹⁹ mais ne représente qu'un peu plus du tiers du besoin de financement de la section budgétaire d'investissement qui atteint en effet 5 429 741 €.

En raison des limites ainsi assignées aux marges de gestion courante du budget principal, l'analyse s'est intéressée aux facteurs de vulnérabilité associés aux budgets annexes qui couvrent en effet un large périmètre dans l'exercice de compétences souvent subventionnées.

3.3. LES FACTEURS DE VULNERABILITE DANS LE PERIMETRE DES BUDGETS ANNEXES

3.3.1. Approche globale

Les facteurs de vulnérabilité recensés dans le périmètre des budgets annexes ont été scindés par catégories de budgets : budgets à caractère administratif en premier lieu, budgets à caractère commercial ensuite. A l'intérieur de chacun de ces deux groupes, la chambre a élaboré une typologie des tensions financières.

3.3.2. Les budgets annexes à caractère administratif

3.3.2.1. L'absence de marges de manœuvre sur une surface financière limitée

Cette absence de marges de manœuvre est observée dans les budgets annexes de l'école des Adillons et du chauffage au bois qui ne représentent toutefois respectivement que 1,47 % et 0,74 % de l'ensemble des recettes de fonctionnement dégagées par les budgets annexes dédiés aux services administratifs.

Aucun de ces deux budgets annexes ne parvient à dégager une épargne brute de gestion courante en raison, notamment, des intérêts des emprunts. Chacun de ces deux budgets a par ailleurs généré une trésorerie passive à la clôture de l'exercice 2014.

¹⁶ L'effort fiscal d'un ensemble intercommunal résulte du rapport de la somme des produits de la fiscalité directe perçus par les communes de l'ensemble intercommunal et par l'établissement de coopération intercommunale au potentiel fiscal agrégé. Ce potentiel fiscal agrégé résulte, quant à lui, de l'application aux bases d'imposition communales de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes (article L. 2336-2 du code général des collectivités territoriales).

¹⁷ La capacité de désendettement est le résultat du rapport de l'encours des emprunts à l'épargne brute de gestion courante.

¹⁸ (Somme de la durée résiduelle des emprunts x par somme des capitaux restant dus) / somme des résultats de cette opération par emprunt.

¹⁹ Le rapport de cette épargne nette au total des dépenses de fonctionnement hors dépenses d'ordre et exceptionnelles multiplié par 365 jours permet de constater à partir des données de l'exercice 2014 la couverture de 625 jours de dépenses de fonctionnement décaissables ((2 020 107 / 11 723 385) x 365).

L'ordonnateur indique que le transfert de l'école des Adillons aux communes a été décidé par le conseil communautaire le 15 septembre 2015, que le budget qui lui est consacré sera donc clôturé le 31 décembre 2015 et que les tarifs du chauffage collectif ont été augmentés le 1^{er} octobre 2015 afin de se rapprocher du coût de revient de ce service.

3.3.2.2. Un bilan structurellement déséquilibré

Ce déséquilibre structurel concerne le budget annexe dédié à l'immobilier d'entreprises et qui sert, à ce titre, de cadre financier à la gestion d'ateliers-relais ainsi que d'une pépinière d'entreprises.

A la clôture de l'exercice 2014, la valeur nette du patrimoine immobilisé dépasse de 178 405 € le montant des capitaux qui sont alors composés d'emprunts à hauteur de 65 % de leur montant. Ainsi privé de fonds de roulement, ce budget annexe engendre une trésorerie passive de 162 664 € qui réduit, par conséquent, d'autant les disponibilités courantes de la communauté de communes.

3.3.2.3. Des terrains aménagés à vendre

La valeur du stock de terrains à vendre atteint 896 838 € le 31 décembre 2014 dans le budget annexe « Zones économiques », ce qui correspond alors à une surface de plus de 21 hectares répartie en 16 lots dont 5 ont été transférés par les communes initialement regroupées au sein de la communauté de communes du Saint-Varentais. Le président de la communauté de communes explique le déficit de ce budget par un prix de vente inférieur au coût de revient des zones économiques de Riblaire et de Sainte Gemme. A la clôture de l'exercice 2014, le budget annexe qui leur est consacré a, en tout état de cause, engendré une trésorerie passive de 326 120 € qui témoigne ainsi de l'existence de flux financiers importants nécessitant, dès lors, une surveillance spécifique. Aussi l'ordonnateur précise-t-il qu'une subvention d'équilibre sera versée à ce budget pendant cinq ans et qu'une avance remboursable lui sera par ailleurs accordée afin de couvrir les délais nécessaires à la vente des terrains aménagés.

3.3.3. Les budgets annexes à caractère commercial

3.3.3.1. L'absence de marges de manœuvre sur une surface financière limitée

L'absence de marges de manœuvre se manifeste dans les budgets annexes du centre d'hébergement, du centre équestre que l'établissement a, depuis, vendu et des transports. Leur fonctionnement se révèle ainsi tributaire des subventions d'équilibre du budget principal. L'ordonnateur indique qu'une réflexion est en cours sur le devenir du centre d'hébergement pour la gestion duquel une délégation de service public pourrait être envisagée. Il précise qu'une étude de mobilité doit, par ailleurs, permettre de cerner la politique des transports sur l'ensemble du territoire.

3.3.3.2. Un endettement très important

A la clôture de l'exercice 2014, les emprunts du budget annexe du camping des Adillons représentent 8 fois le montant des recettes annuelles de fonctionnement. Le remboursement du capital de ces emprunts n'a alors laissé subsister une épargne de gestion courante qu'avec le concours d'une subvention d'équilibre du budget principal, qu'il est ici également nécessaire de motiver.

En dépit de la part de 44 % prise par ces emprunts dans la composition des capitaux, les financements longs ne permettent pas la constitution d'un fonds de roulement. Or, le budget annexe du camping n'est, en l'état, pas en mesure de se constituer des ressources propres pour restaurer ce fonds de roulement.

Les différentes hypothèses de retour à l'équilibre qui avaient été envisagées par la communauté de communes étant ainsi démenties par les derniers comptes arrêtés, la chambre a recommandé à l'établissement de

réexaminer la politique tarifaire applicable au camping des Adillons. Le président de la communauté de communes indique cependant que la tarification actuellement en vigueur étant conforme au prix du marché et que la réflexion engagée par la communauté de communes suggère une amélioration de l'offre d'accueil par une meilleure communication, un développement de l'activité commerciale et une optimisation des dépenses. L'ordonnateur précise que la délégation de service public constitue l'un des procédés d'optimisation pris en compte dans cette réflexion.

3.3.3.3. Un bilan comptable grevé d'un déséquilibre structurel

Confronté à un déséquilibre financier récurrent, le budget annexe de l'assainissement collectif est à l'origine de près de 83 % de la dette à long terme des budgets à caractère commercial, sachant toutefois qu'il fournit également les trois quarts de leurs recettes.

Après l'extension du réseau d'assainissement provoqué par l'élargissement du périmètre géographique de la communauté de communes au 1^{er} janvier 2014 et une fois pris en charge, à hauteur de 1,4 M€, le patrimoine en provenance de la communauté de communes de l'Airvaudais initialement compétente, la valeur de l'actif immobilisé net a dépassé de près de 460 000 € le montant des capitaux constitués au 31 décembre 2014. Ces capitaux avaient pourtant, selon les explications de l'ordonnateur, été abondés par la prise en charge sous forme d'emprunt de la dette exigible par la communauté de communes de l'Airvaudais en paiement de ce patrimoine de 1,4 M€. Reste qu'à la clôture de l'exercice 2014, l'insuffisance de capitaux prive le budget annexe de fonds de roulement et provoque l'apparition à due concurrence d'un besoin de financement à long terme. Les délais de recouvrement des créances à court terme portent finalement à près de 1,2 M€ la trésorerie passive générée par ce besoin de financement auquel suppléent provisoirement, mais de façon irrégulière, les disponibilités courantes des services à caractère administratif qui s'en trouvent cependant significativement obérées. Il ressort des explications de l'ordonnateur que ce besoin de financement a été en partie comblé par le recouvrement au début de l'exercice 2015 d'un emprunt d'un million d'euros.

La reconstitution des financements stables devrait toutefois exclure le recours à de nouveaux emprunts dans la mesure où, à la clôture de l'exercice 2014, les emprunts déjà contractés représentent le quart de la valeur des capitaux et 220 % des recettes annuelles de fonctionnement. Il résulte de cette disproportion entre l'encours d'emprunts, dont l'ordonnateur reconnaît l'importance et le montant des produits de fonctionnement que l'épargne de gestion courante ne suffit pas à la couverture de l'annuité de remboursement en capital. L'ordonnateur explique cependant cette situation par le remboursement en 2014 de la moitié de la dette de 1,4 M€ exigible par la communauté de communes de l'Airvaudais en paiement du patrimoine transféré à la communauté de communes du Thouarsais, ce dont témoignent effectivement les écritures en mentionnant un versement de 706 056 €. Malgré un nouveau remboursement de 300 000 €, l'ordonnateur prévoit, ce qui devra être surveillé, le rétablissement dès 2015 de l'épargne laissée disponible par les annuités d'emprunts.

Le besoin de capitaux a, en tout état de cause, été mis en évidence par le débat d'orientation budgétaire qui, préalablement à l'adoption du budget de l'exercice 2014, indique que « *hors travaux récurrents à réaliser, le montant des travaux (neuf + schéma directeur) s'élève à 19,4 M€* ». Or, au vu des explications fournies par l'ordonnateur, ce besoin de capitaux devrait être accentué par le remboursement de 1,4 M€ en l'espace de trois ans à la communauté de communes de l'Airvaudais. A l'issue du débat d'orientation budgétaire précédemment évoqué, un plan pluriannuel d'investissement a tenté de concilier, sur la période 2014-2019, un investissement annuel et la préservation d'une capacité de désendettement à 10 ans. Il en ressort qu'en l'espace de ces cinq années, une augmentation de 22 % des produits du service à part variable et une croissance des dépenses de fonctionnement limitée à 17 % autorisent une capacité annuelle d'équipement qui représente au total 6,1 M€ au terme de l'exercice 2019. L'ordonnateur souligne de son côté, en réponse aux observations de la chambre, que le maintien du patrimoine en bon état nécessite des investissements considérables.

3.4. PERSPECTIVES D'ENSEMBLE

Les comptes de l'exercice 2014 ont enregistré des investissements en forte hausse et qui doivent, en principe, être supportés à un niveau similaire en 2015 en raison de l'achèvement d'un complexe aquatique, dont le coût a été initialement évalué à près de 15,5 M€ TTC et d'un conservatoire à rayonnement intercommunal, quant à lui évalué à près de 8 M€ TTC. Ces dépenses doivent accroître les emprunts de manière significative. La communauté de communes a ainsi estimé au cours du débat d'orientation budgétaire de l'année 2014 que sa capacité de désendettement s'abaisserait, passant de 4 ans en 2014 à 13 ans en 2016, avant de s'améliorer progressivement ensuite.

La capacité d'autofinancement nette de l'annuité en capital des emprunts devrait, en dernier lieu, être défavorablement impactée par l'alourdissement du service de la dette et par le déficit d'exploitation du complexe aquatique, en effet évalué à 739 000 € par la communauté de communes le 11 juillet 2013²⁰.

Il incombera par conséquent à l'établissement de surveiller l'ensemble des déficits d'exploitation, supportés directement par le budget principal ou indirectement via le subventionnement des budgets annexes, ainsi que la valeur de sa capacité d'autofinancement nette en mesurant simultanément le degré de couverture des dépenses de fonctionnement²¹ et du besoin de financement de la section d'investissement.

²⁰ Compte tenu d'une dotation annuelle aux travaux de gros entretien.

²¹ En rapportant, par exemple, la capacité d'autofinancement nette aux dépenses de fonctionnement et en multipliant ce ratio par 365 jours pour déterminer le nombre de jours de dépenses de fonctionnement couvert.