

Chambre régionale  
des comptes

Aquitaine,  
Poitou-Charentes



Le Président

Le 07/12/2015

à

Dossier suivi par : Evelyne Legrand  
Greffière de la 4ème section - T. 05 56 56 47 56

**Monsieur le Président**

de la communauté de communes  
Val de Charente  
9 Boulevard de Grands Rocs  
16700 – RUFFEC

Objet : notification des observations définitives relatives  
à l'examen de la gestion de la communauté de  
communes de RUFFEC

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

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 de Ruffec concernant les exercices 2007 et suivants, intégrée au 1<sup>er</sup> janvier 2014 au sein de la nouvelle communauté de communes Val de Charente. A 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

Chambre régionale  
des comptes

Aquitaine,  
Poitou-Charentes



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES  
COMMUNAUTE DE COMMUNES DE RUFFEC**

**Année 2007 et suivantes**

La chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes a examiné le 25 août 2015, la gestion de la communauté de communes de Ruffec à compter de 2007.

Le contrôle a porté sur la fiabilité de comptes, la situation financière et le recours à du personnel extérieur.

## **SOMMAIRE**

### **LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT**

### **LA PROCÉDURE**

#### **1. LA FIABILITÉ DES COMPTES**

#### **2. L'ANALYSE FINANCIÈRE**

- 2.1. Compétences intercommunales
- 2.2. Évolution de l'exploitation
- 2.3. Financement des investissements

#### **3. LE RECOURS À DU PERSONNEL EXTÉRIEUR**

## SYNTHESE GENERALE DU RAPPORT

### **La fiabilité des comptes et l'analyse financière**

Indépendamment de la conformité à la réglementation de la plupart des éléments qui concourent à la fiabilité des comptes, le contrôle des régies d'avances ou/et de recettes doit être assuré avec une fréquence régulière. Dès lors que leur vérification fait apparaître des dysfonctionnements ou des irrégularités, des mesures correctrices rapides et adéquates s'imposent.

La situation financière de la communauté de communes se dégrade particulièrement à compter de 2012, en raison d'une baisse très importante des produits conjuguée à une augmentation des charges. Cette situation, en apparence ponctuelle, résulte de la subvention d'équilibre exceptionnelle versée au budget annexe des interventions économiques, grâce au fonds de roulement net global maintenu jusqu'en 2012. Ce dernier, qui constitue, en principe, une réserve pour la communauté de communes, se dégrade en 2013.

La capacité d'autofinancement brute ne suffit plus à couvrir le remboursement en capital de la dette, dont l'encours a doublé sur la période, pour atteindre au 31 décembre 2013 un montant de 2 882 812 € (hors budgets annexes).

Les ressources d'investissement sont uniquement constituées de subventions et du FCTVA, abondées par quelques cessions d'actif. Pour financer ses investissements, la collectivité a eu recours, de ce fait, à l'emprunt en 2009 et 2010, avant de reconstituer son fonds de roulement en 2011 et d'y puiser en 2012 et 2013.

La communauté de communes a fait le choix de ne pas recourir à une pression fiscale supplémentaire, compte tenu du poids actuel de celle-ci. Ne pouvant s'appuyer sur la ressource essentielle de l'autofinancement, elle est amenée à faire appel à des ressources externes beaucoup plus aléatoires. Elle a opté en 2011 pour un contrat de partenariat public privé avec la SAEML Charente Développement afin de financer la restructuration du site scolaire Meningaud, contrat dont le coût final sera très élevé par rapport au coût des travaux et des équipements périphériques (mobilier, matériels), même si l'endettement de la collectivité s'est trouvé amélioré.

La question du financement des investissements futurs se pose donc, tant au niveau du cycle d'exploitation qu'en termes d'endettement.

Certains projets devraient donc sans doute être revus au regard de la nouvelle structure intercommunale issue au 1<sup>er</sup> janvier 2014 de la fusion des trois communautés de communes de Ruffec, de Villefagnan et des Trois vallées, au sein de la nouvelle communauté de communes Val de Charente, afin d'harmoniser les nouvelles priorités nées de cette fusion.

### **Le recours à du personnel extérieur.**

Pendant la totalité de la période contrôlée, la communauté de communes a eu recours à des prestations du même cabinet de consultants. Ce recours a été décidé selon des modalités de mise en concurrence irrégulières. Par ailleurs, les missions confiées à ce cabinet relèvent, pour une bonne part, de compétences normalement dévolues à des agents publics territoriaux.

## LA PROCEDURE

Le contrôle a été effectué dans le cadre du programme 2014 de la chambre.

L'ouverture du contrôle a été notifiée par lettre du 30 juin 2014 à M. Bernard CHARBONNEAU, président de la communauté de communes de Ruffec jusqu'à fin 2013 et président de la communauté de communes de Val de Charente depuis le début 2014, résultant de la fusion de communautés de communes, dont celle de Ruffec.

L'entretien préalable prévu par le code des juridictions financières a eu lieu le 17 décembre 2014 avec M. CHARBONNEAU.

Lors de sa séance du 10 février 2015, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées à l'ordonnateur par lettre en date du 19 mars 2015. Des extraits des observations les concernant ont été adressés à M. Jean-Jacques BOISSEAU, gérant du cabinet de conseils « Pollen » et à Mme Marie-Christine BOISSEAU, gérant du cabinet de conseils « Point et Virgule », par lettres en date du 31 mars 2015. Seul l'ordonnateur a répondu à ces observations par un courrier du 11 mai 2015, enregistré au greffe de la chambre le 18 mai 2015.

En conséquence, la chambre a arrêté au cours de sa séance du 25 août 2015 les observations définitives suivantes faisant l'objet du présent rapport.

## **1. LA FIABILITE DES COMPTES**

La chambre a procédé à l'examen de la fiabilité des comptes de la communauté de communes. La plupart des éléments qui y concourent sont conformes à la réglementation. Ainsi, le contrôle n'a pas décelé d'anomalies pour les éléments suivants : concordance de la balance générale du compte administratif et des résultats budgétaires de l'exercice du compte de gestion ; cohérence des comptes de liaison entre le budget principal et les comptes annexes ; participations et créances rattachées à des participations (c/26) ; autres immobilisations financières (c/27) ; transferts du compte 23 au compte 21 ; rattachement des charges et des produits à l'exercice ; provisions ; amortissements ; charges à répartir ; reprises sur subventions ; cessions d'immobilisations ; intérêts courus non échus.

En revanche, l'ordonnateur a confirmé qu'il ne procède pas, pour sa part, au contrôle des régies d'avances ou/et de recettes, contrairement aux dispositions de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006, rappelées par le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Le comptable a procédé entre 2012 et 2014 au contrôle des régies de la piscine, des prestations périscolaires et des spectacles de l'espace culturel « La Canopée ». Ces vérifications ont révélé plusieurs dysfonctionnements qui appellent des mesures correctrices, consistant à : se doter d'une gestion informatisée pour la régie de la piscine ; se doter d'un logiciel performant pour le fonctionnement de la régie prestations scolaires ; renforcer la protection du coffre de la régie espace culturel « La Canopée » à l'Office de tourisme, en veillant à modifier régulièrement la combinaison et à la sécurisation des clés du coffre.

Par ailleurs, le solde du compte 1641 et l'état de la dette ne sont pas conformes. Ils s'élèvent pour le dernier exercice en jugement (soit 2012) à 882 536, 51 € dans l'état de la dette annexé au compte administratif, et à 856 374, 95 € au compte de gestion, soit un écart de - 26 161,56 € au compte de gestion, la somme y étant portée au débit alors que maintenue en capital restant dû dans l'état de la dette de l'ordonnateur. L'état de la dette de l'ordonnateur, annexé au compte administratif 2012 est en effet erroné, car la somme de 26 161,56 € représente un emprunt sorti du bilan de la collectivité par une délibération n°2012.02.12 du 23 février 2012. L'attention de l'ordonnateur est attirée sur l'exigence de fiabilité des éléments relatifs à la dette de la collectivité.

## **2. ANALYSE FINANCIERE**

### **2.1. Compétences intercommunales**

L'analyse financière doit d'abord tenir compte de l'étendue des compétences autorisées au cours de la période sous-revue, qui s'ajoutent à celles transférées antérieurement par la commune de Ruffec, en particulier pour les garderies et activités périscolaires. Il s'agit surtout : de la transformation des compétences facultatives dans le domaine scolaire et de la politique de la jeunesse, en compétences optionnelles (2007) ; des compétences « contrat enfance-jeunesse » et « étude et réalisation de zones de développement éolien » (2009) ; de l'extension de compétences en matière d'aménagement de l'espace (2011) ; de projet de construction d'une nouvelle caserne de gendarmerie (2012) ; de la compétence « interventions économiques » et de la compétence « affaires culturelles », dont l'espace culturel « La Canopée » de Ruffec (2014). L'extension de compétences est donc soutenue et fréquente.

Si cette évolution correspond à des besoins de gestion de services publics à vocation intercommunale dans cette zone géographique rurale, la réalité de l'intercommunalité, quant à la répartition des compétences entre collectivités, reste encore parfois complexe. Il en est ainsi de la compétence tourisme, entre les compétences de la communauté de communes et la compétence « office de tourisme de pôle » transférée au syndicat de pays du Ruffécois en 2013 ; du maintien jusqu'en 2014 de compétences similaires en matière d'interventions économiques, entre la communauté de communes et la commune de Ruffec ; de conventions de « représentation-substitution » entre la communauté de communes et des communes non membres ou des syndicats intercommunaux, notamment en matière scolaire ; de conventions nombreuses de mutualisation avec diverses communes sous la forme de mise à disposition d'agents, notamment pour l'entretien de bâtiments ou la mise à disposition de locaux.

En définitive, la chambre relève, malgré la suppression récente ou à venir de certains établissements publics de coopération intercommunale, un grand enchevêtrement de structures intercommunales sur des territoires identiques ou très proches (parfois la communauté de communes et une commune non membre), ainsi que des mutualisations complexes de moyens, notamment humains. Cette situation manifestement trop complexe, faisant courir des risques d'incohérence ou de dysfonctionnement dans les politiques publiques locales, appelle une réflexion renouvelée sur l'intercommunalité et l'étendue de ses compétences.

## **2.2. Evolution de l'exploitation**

Dans son rapport définitif sur la période précédente, la chambre avait relevé que la faiblesse de la capacité d'autofinancement brute (CAF brute) n'avait pas permis à la communauté de communes de faire face au remboursement de la dette en capital et l'avait contraint à renégocier les emprunts pour, en augmentant leur durée, réduire la charge afférente à court terme, au prix d'une augmentation de la charge globale. En l'absence de marges de manœuvres fiscales, la chambre avait également souligné que l'élargissement des compétences de la communauté de communes imposait à l'avenir une maîtrise des charges de fonctionnement pour renforcer l'autofinancement.

Au cours de la période contrôlée, si la CAF brute est positive entre 2009 et 2011, la tendance s'inverse ensuite et s'accélère : - 260 024 € en 2012 ; - 379 747 € en 2013. Les juridictions financières considèrent que le seuil satisfaisant du ratio CAF brute en % des produits de gestion, se situe autour de 20 %. Or, en 2012 et 2013, le seuil de la communauté de communes de Ruffec se situe à - 6 % et - 8,2 %.

Les produits de gestion progressent de 21 %, grâce à une fiscalité modifiée à partir de 2011, suite à la réforme de la taxe professionnelle. La communauté de communes de Ruffec a opté pour la fiscalité additionnelle avec taxe professionnelle de zone. Le produit de la fiscalité directe locale progresse de façon significative de 40,50 % entre 2009 et 2013, sous l'effet de l'augmentation des bases, mais aussi des taux d'imposition (TH : +75,90 % ; FNB ; + 21,10 % ; FB : + 15,60 %). Ces taux sont pour l'essentiel, très supérieurs aux taux moyens pratiqués par les groupements de la même strate. La richesse fiscale de la communauté de communes, première source de recettes devant les concours financiers de l'Etat, repose essentiellement sur ses bases de taxes foncières sur les propriétés bâties et de taxes d'habitation.

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (hors CFE) est très élevé sur la période. Le taux moyen global de la fiscalité directe progresse de 4 %. Rapporté au nombre d'habitants en 2012, la fiscalité locale s'élève à 379 € contre 116 € au niveau national pour les groupements de taille similaire. Le rendement des bases est supérieur à celui des groupements similaires du fait des taux plus élevés.

Il convient de signaler que cette communauté de communes est une collectivité contributrice du fait de la fiscalité reversée, d'une part, au profit du Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et, d'autre part, au profit du Fonds de péréquation.

Tous ces éléments révèlent que la communauté de communes ne dispose pas de marge de manœuvre fiscale.

L'ensemble des dotations et participations évolue de +20,90 %. La dotation globale de fonctionnement ne progresse que de 4,50 % entre 2009 et 2013 (373 071 € en 2013 contre 356 909 € en 2009), tandis que les participations progressent de façon soutenue en provenance des communes (292 392 € en 2013 contre 41 348 € en 2009) du fait des prestations rendues en matière de voirie.

Les charges de gestion progressent moins vite que les produits de gestion : respectivement 17,10 % et 21 %, entre 2009 et 2013. La structure de coût de ces charges fait apparaître un poids élevé des contributions aux organismes de regroupement, ce qui correspond pour une part à l'observation formulée supra relative à l'intercommunalité.

Les charges de gestion courante progressent de façon significative, d'une part au niveau du poste des contrats de prestations de service (422,30 %) et, d'autre part, au niveau des honoraires, études et recherches (85,20 %). Au compte 611, « Contrats de prestations de service avec des entreprises », la progression s'explique surtout par le contrat de partenariat conclu, en application des articles L. 1414-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, avec la SAEML Territoires Charente (notifié le 28 octobre 2010), pour le financement, la conception, la réhabilitation, les grosses réparations, l'entretien et la maintenance de l'école Edmond Meningaud à Ruffec.

Dans ce contrat, la société est maître d'ouvrage du bien, ce dernier étant à remettre à la communauté de communes à la fin du contrat. Le coût net de l'immeuble et des mobiliers et matériels s'élève à 2 257 178 € TTC. La durée de l'emprunt est fixée à 25 ans. Son taux d'intérêt est fixe et élevé, au regard des taux actuels : il est de 4,5%. La rémunération globale du partenaire au titre de la réalisation des ouvrages consiste en un loyer trimestriel à terme échu pour un montant annuel TTC de 201 221 € HT. Le loyer est révisable annuellement, selon une formule d'indexation qui fait intervenir l'indice général des corps d'Etat. Le coût total de l'opération sur 25 ans s'élève pour la collectivité à 5 030 525 € TTC, sous réserve des révisions de loyers. Le montant comprend surtout la réalisation des travaux, l'achat de mobilier, et la maintenance. Le loyer hors maintenance s'élève pour 25 ans à 4 181 825 € TTC. Le coût total est donc très élevé par rapport au coût des travaux et du mobilier-matériels. Le contrat prévoit en outre le financement par le partenaire de l'achat des matériels et mobiliers non réutilisables, ainsi que l'acquisition de tableaux blancs interactifs et une rémunération du partenaire au titre de l'équipement des immeubles, matérialisée par un loyer sur une durée de 7 ans. Le montant annuel des provisions pour grosses réparations est fixé à 15 000 € HT.

Le président de la communauté de communes a, toutefois, souligné, d'une part, que ce partenariat « modifie la vision de l'endettement de la communauté de communes de Ruffec » et, d'autre part, qu'il permet une meilleure performance énergétique du bâtiment, et donc des économies de fonctionnement.

Dans les autres charges de gestion courante ayant une hausse significative, figure le poste des honoraires (c/6226). Ce poste a progressé de 36,50 % entre 2009 et 2013, dont 30,30 % imputable aux honoraires versés au Cabinet POLLEN Consultant, représenté par M. BOISSEAU Jean-Jacques, gérant, puis au Cabinet Point-Virgule Consultant, représenté par Mme OISSEAU Marie-Christine. (de 34 684 € en 2009 à 45 208 € en 2013). Cette dépense fait l'objet d'un développement ci-après.



Les charges de personnel ont augmenté modérément, de 10,20 % entre 2009 et 2013. Les rémunérations du personnel titulaire ont, elles, progressé de 27,40 %, du fait essentiellement de la revalorisation du régime indemnitaire en 2013. Seule la filière technique connaît une hausse significative de ses effectifs (de 25 à 31 agents), du fait de l'extension des compétences de la communauté de communes.

Si les subventions aux personnes de droit privé ont baissé sur la période, celles aux établissements publics ont augmenté, notamment avec l'apparition du versement de 100 000 € et de 103 000 € en 2012 et 2013, au profit de la commune de Ruffec, pour participation aux frais de fonctionnement de la médiathèque de Ruffec. Or, cette subvention n'est pas régulière.

Selon l'instruction comptable M14 (Tome 1, Chapitre 1, §6), le compte c/657 « Subventions de fonctionnement versées », enregistre les concours volontaires de la collectivité ayant le caractère de charges courantes. Le compte c/6573, « Subventions de fonctionnement aux organismes publics », retrace les subventions de fonctionnement versées aux organismes publics. La délibération du 12 avril 2012, prise à cet effet par la communauté de communes, précise qu'un bilan de la médiathèque a été présenté et propose de verser une participation de 100 000 € aux frais de fonctionnement de la médiathèque pour l'année 2012. Une convention a été signée à cet effet le 8 octobre 2012.

La subvention a été justifiée par le fait que la médiathèque rayonne sur un territoire supérieur à celui de la commune de Ruffec et que la proportion des utilisateurs de la médiathèque venus des communes extérieures à Ruffec ne cesse de progresser. Cette participation a été renouvelée par délibération du 12 décembre 2013 pour un montant de 103 000 €. Chacune de ces subventions est versée en référence au pourcentage de lecteurs inscrits venant de la communauté de communes (y compris de la commune de Ruffec), soit 48,40 % en 2011 et en 2012. La subvention est versée sur la base du dernier compte administratif de la commune. Le coût du service assumé par la commune de Ruffec s'est élevé en 2011 à 207 066,22 €. La participation de la communauté de communes est attribuée par application du pourcentage précité au coût annuel supporté par la commune, soit  $207\,066,22 \text{ €} \times 48,40 \% = 100\,200,05 \text{ €}$ , arrondi à 100 000 € pour la subvention de 2012. Ce calcul revient en conséquence à faire prendre en charge par la communauté de communes, la charge que devrait supporter la commune de Ruffec, correspondant à ses propres inscrits. La subvention aurait dû s'appliquer aux lecteurs du territoire de la communauté de communes, hors la commune de Ruffec, qui doit assumer la charge pour ses propres utilisateurs.

Mais, surtout, il est rappelé, qu'en application du principe de spécialité, le budget de l'établissement ne peut comporter d'autres dépenses ou recettes que celles qui se rapportent à l'exercice de ses compétences, sauf y déroger grâce aux fonds de concours, qui permettent en application du V de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

Dans ces conditions, la contribution de la communauté de communes a été passée en subvention, alors qu'elle relevait de la catégorie des fonds de concours, ce qui n'implique pas les mêmes contraintes. L'article L. 5214-16 précise que le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assuré hors fonds de concours par le bénéficiaire du fonds de concours. Au-delà de cette limite légale explicite, la jurisprudence précise que lorsqu'un fonds de concours est versé en fonctionnement, il ne doit servir qu'à financer les charges strictement limitées au fonctionnement, courant d'un équipement (entretien, fluides, etc...). Un fonds de concours ne doit pas être utilisé pour compenser des charges liées à l'exercice par le bénéficiaire d'une compétence qu'il a obtenue ou gardée.

Les charges financières poursuivent leur évolution à la hausse, passant de 34 741 € en 2009 à 130 242 € en 2013. Si le ratio de rigidité des charges structurelles a baissé entre 2009 et 2011, il progresse fortement depuis (de 59,2 % en 2011 à 69,1 % en 2013) et se situe en fin de période à un niveau très élevé. Les récents transferts de compétences sont susceptibles de ne pas améliorer ce ratio. La CAF nette (CAF brute - annuité en capital de la dette) devient négative en 2012 et 2013, et se dégrade (respectivement - 427 921 € et - 536 982 €).

En définitive, le résultat de fonctionnement est en nette dégradation, sous l'effet conjugué d'une chute de la capacité d'autofinancement brute et d'une hausse des dotations aux amortissements. Négatif en 2012 et 2013, son déficit s'accélère pour s'établir respectivement à hauteur de - 312 151 € et - 455 811 €.

### **2.3. Le financement des investissements**

La dégradation du niveau de la CAF brute de la communauté de communes ne lui permet toujours pas de faire face au remboursement de ses dettes en capital (157 235 € en 2013) qui, en outre, progressent de 39,40 % sur la période. La CAF nette négative qui en résulte rend difficile le financement de nouvelles dépenses d'investissement. Malgré cette situation tendue, les dépenses d'investissement ont progressé de 45,10 % entre 2009 et 2013, atteignant 742 822 € en 2013.

Les subventions d'investissement et le Fonds de compensation de la TVA constituent les seules ressources de la communauté de communes, abondées par quelques cessions d'actifs. Pour financer ses investissements, elle a eu recours à l'emprunt en 2009 et 2010, avant de reconstituer son fonds de roulement en 2011 et d'y puiser en 2012 et 2013. Cependant, ce fonds de roulement est en forte diminution.

Selon une analyse prospective de 2012, la situation financière de la collectivité, après réalisation de programmes d'investissement dont la construction de la gendarmerie (7 000 000 €), la réhabilitation de la piscine (1 000 000 €), serait tendue au niveau du cycle d'exploitation et en termes d'endettement. L'endettement serait important, avec un encours de dettes estimé à 8,5 M€ au 31 décembre 2017, et représenterait 1,6 années de produits et plus de 50 années de CAF. Ce programme d'investissement serait susceptible de remettre en cause la situation financière de la communauté de communes en aggravant certains ratios. Ne pouvant plus s'appuyer sur la ressource essentielle de l'autofinancement, elle serait contrainte de faire appel à des ressources externes beaucoup plus aléatoires.

Au 31 décembre 2013, l'encours de la dette de la communauté de communes s'élève à 2 882 812 €, en progression constante depuis 2009 (+ 215 %). En outre, comme indiqué précédemment, la CAF brute ne permet pas de couvrir les remboursements en capital générés par cet encours. L'encours de dette agrégé (budget principal et budgets annexes des interventions économiques et de l'assainissement non collectif) a ainsi doublé entre 2009 et 2013. Il s'élève en 2013 à 3 243 156 €. La capacité de désendettement (dette agrégée/CAF brute du budget principal) s'élève à près de 15 années (3,48 en 2009).

Le budget annexe des interventions économiques est en voie d'extinction. En 2009, 2011 et 2013, figurent des produits exceptionnels provenant des dernières ventes immobilières. Ceci mis à part, ce budget n'enregistre plus de recettes, ni en investissement, ni en fonctionnement. Ne figurent plus en section d'investissement que le paiement de sa dette. En section de fonctionnement, ne figurent en dépenses que les charges financières, quelque charges à caractère général de très faible montant, et des transferts à la section d'investissement provenant des produits exceptionnels, pour couvrir le remboursement du capital de la dette.

Les emprunts contractés antérieurement à la période sous-revue, doivent être remboursés jusqu'en 2025/2026 pour l'encours de fin 2013 (910 427 € de nominal pour les montants principaux). Le décalage sur toute la période examinée, entre les emprunts contractés antérieurement à fin d'acquisition et de constructions immobilières, d'une part, et le montant des recettes obtenues, d'autre part, provoque un déficit budgétaire chronique. Ainsi, en 2010, le déficit global (résultat de clôture) est de 918 211 € ; en 2011, il est de 845 823 €; en 2012, il est de 499 738 €. La diminution du déficit provient pour une part de l'extinction de dettes, mais surtout des produits exceptionnels de 2011 et 2012. Il s'agit, toutefois, des dernières ventes immobilières.

Le maintien pendant encore de longues années de la dette résiduelle, conjugué au transfert de la compétence économique en 2014 provenant de la commune de Ruffec, dont le budget est également déficitaire, crée une situation de difficultés financières pour la nouvelle communauté de communes de Val de Charente. Seule, dans ce cadre élargi d'intercommunalité, une redynamisation de la politique économique serait de nature à rétablir les équilibres budgétaires.

Par ailleurs, la communauté de communes a versé deux subventions de 500 K€ en 2012 et 2013 à son budget annexe « interventions économiques », service public à caractère administratif, en l'imputant de manière erronée au compte 67441 « Subventions de fonctionnement exceptionnelles aux SPIC », au lieu du compte 657363 « Subventions de fonctionnement aux SPA », qui relève d'un autre chapitre budgétaire. L'attention de l'ordonnateur est donc appelée sur la nécessité de veiller à l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qui les concernent.

Le fonds de roulement net global, qui permet de couvrir le décalage entre encaissement et paiement des dépenses et constitue, de ce fait, une réserve pour la communauté de communes, se maintient jusqu'en 2012, en atteignant 1,6 M€ ; mais il se dégrade en 2013, étant ramené à 696 676 €. Il lui a permis en 2012 de financer la subvention exceptionnelle d'équilibre au budget activités économiques, d'un montant de 500 K€. Le fonds de roulement ne permet plus de couvrir que 56 jours de charges courantes, contre 150 jours en 2012 et 167 jours en 2011.

Le besoin en fonds de roulement, qui correspond à la différence entre l'ensemble des créances, des stocks et des dettes à court terme, est négatif à compter de 2013. Une créance constatée, non encaissée, génère un besoin de financement. A l'inverse, une dette non encore payée, vient diminuer ce besoin de financement. Dans le cas présent, le besoin en fonds de roulement diminue exercice après exercice. Il s'élève à - 215 892 € en 2013.

Le niveau d'amortissement cumulé, ou ratio de vétusté, qui rapporte le total des amortissements des comptes d'actifs d'équipements aux comptes d'actifs bruts concernés, et permet de mesurer la part moyenne des équipements déjà amortis et d'en déduire l'âge moyen des équipements, atteint 1,9 % en 2013 et se trouve en forte baisse par rapport au début de la période contrôlée : 3,9 % en 2009.

Le rythme de renouvellement du patrimoine de la communauté de communes, qui permet d'évaluer le nombre d'années qu'il faudrait pour renouveler entièrement un type de biens, est en 2012 de 8,2 (2013 non déterminé), soit bien au-dessous du seuil indicatif de 30 ans (qui correspond approximativement au seuil des 3 % de l'actif immobilisé habituellement retenu), soit 32,4 ans, en augmentation néanmoins par rapport à 2011.

Au terme de cet examen, la chambre conclut que la situation financière de la communauté de communes se dégrade particulièrement à compter de 2012, compte tenu d'une baisse très importante des produits, conjuguée à une augmentation des charges. Cette situation, en apparence ponctuelle, résulte de la subvention d'équilibre exceptionnelle versée au budget annexe interventions économiques, grâce au fonds de roulement net global maintenu jusqu'en 2012. Ce dernier, qui constitue, en principe, une réserve pour la communauté de communes, se dégrade en 2013

La capacité d'autofinancement brute ne suffit plus à couvrir le remboursement en capital de la dette, dont l'encours a doublé sur la période pour atteindre, au 31 décembre 2013, un montant de 2 882 812 € (hors budgets annexes).

Les ressources d'investissement sont uniquement constituées de subventions et du FCTVA, abondées par quelques cessions d'actif. Pour financer ses investissements, la collectivité a eu recours, de ce fait, à l'emprunt en 2009 et 2010, avant de reconstituer son fonds de roulement en 2011, et d'y puiser en 2012 et 2013.

La communauté de communes a fait le choix de ne pas recourir à une pression fiscale supplémentaire, compte tenu du poids actuel de celle-ci. Ne pouvant s'appuyer sur la ressource de l'autofinancement, elle est amenée à faire appel à des ressources externes beaucoup plus aléatoires. Elle a opté en 2011 pour un contrat de partenariat public privé avec la SAEML Charente Développement afin de financer la restructuration du site scolaire Meningaud, contrat dont le coût final sera très élevé par rapport au coût des travaux et du mobilier-matériels.

La question du financement des investissements futurs se pose donc, tant au niveau du cycle d'exploitation qu'en termes d'endettement.

Certains projets devraient donc sans doute être revus au regard de la nouvelle structure intercommunale issue au 1<sup>er</sup> janvier 2014 de la fusion des trois communautés de communes de Ruffec, de Villefagnan et des Trois vallées, au sein de la nouvelle communauté de communes Val de Charente, afin d'harmoniser les nouvelles priorités nées de cette fusion.

### **3. LE RECOURS A DU PERSONNEL EXTERIEUR**

Pendant la totalité de la période contrôlée, la communauté de communes a eu recours à des prestations du cabinet POLLEN consultant, représenté par M. Jean Jaques BOISSEAU, puis, après la liquidation judiciaire de ce cabinet en 2011, à des prestations du cabinet Point-Virgule consultant, représenté par Mme Marie-Christine BOISSEAU, mais dont le prestataire de service pour la communauté de communes est resté M. Jean-Jacques BOISSEAU. Le recours à ce prestataire appelle deux observations.

La première observation est relative à la passation des marchés.

Par délibération du 27 juin 2007, la communauté de communes, par un marché de juillet 2007, a confié au Cabinet POLLEN la mission d'assistance et de conseil pour le développement économique et touristique de la communauté de communes, pour une durée d'un an et un montant de 33 488 € TTC.

La mission se caractérise ainsi : être présent au minimum un jour par semaine à Ruffec et représenter en tant que de besoin la communauté de communes de Ruffec auprès de ses partenaires traditionnels en matière de développement économique (Conseil général, Ministères, Union européenne...) ; assurer une mission de conseil en développement auprès des élus de la communauté de communes de Ruffec, des communes qui la composent, et de monter leurs dossiers de demande de subventions ; assurer une mission de conseil gracieux et confidentiel auprès des entreprises du territoire communautaire qui le souhaiteront ; recevoir l'ensemble des porteurs de projets commerciaux, industriels, artisanaux et de service et les aider dans le montage de leurs dossiers de création ou de développement ; assurer une mission de prospection d'entreprises susceptibles de s'implanter sur le territoire communautaire. Le temps consacré la mission s'établit à un forfait de 72 jours pour la durée de la mission.

Un second marché a été conclu avec ce cabinet le 16 juillet 2008, suite à une délibération du 18 juin 2008. Ce marché, constitué d'une tranche ferme et d'une tranche conditionnelle, a été envisagé pour deux années consécutives et pour un montant global de 69 368 € TTC. Le contenu de la mission est identique à celui du marché précédent. Puis, par deux marchés du 23 juillet 2010 (délibération du 17 juillet 2010) et du 20 juillet 2012 (délibération du 17 juillet 2012), passés avec le cabinet Point et Virgule consultant, la mission précédente a été renouvelée, dans chacun des deux marchés pour une durée de deux ans, et pour des montants respectivement de 86 112 € TTC et de 90 417 € TTC. Enfin, un nouveau marché a été notifié le 22 juillet 2014 d'une durée de deux ans avec le même prestataire pour un montant de 92 160,00 € TTC et pour le même objet que les marchés précités.

La communauté de communes a donc eu recours de manière permanente à des prestations de consultants, dont tout démontre le caractère homogène, après passation de marchés sous forme de MAPA, de durées réduites à un ou deux ans. Le même prestataire opère de manière continue depuis 2007. Il semblerait que la communauté de communes y ait déjà eu recours dans les années précédentes.

Ce mode de passation des marchés est irrégulier. Les prestations commandées étant homogènes, une mise en concurrence pour des prestations sur un cycle au moins triennal aurait dû être utilisée. Dès lors, les montants des marchés auraient atteint des seuils justifiant une mise en concurrence plus formalisée et plus élargie. Le recours systématique au même prestataire accroît encore l'intérêt d'une mise en concurrence plus large. Cette pratique irrégulière est encore aggravée par le nombre d'années concernées. Par ailleurs, pour les marchés de juillet 2007 et de juillet 2008, les avis d'appel public à concurrence, demandés lors de l'instruction, n'ont pu être produits par l'ordonnateur. Le défaut de publicité qualifierait une infraction aux règles de la commande publique.

Le président de la communauté de communes de Ruffec a estimé, en réponse, que si celle-ci recourt à nouveau à un prestataire extérieur, rien ne s'opposerait à ce que les marchés soient conclus pour une durée de 3 ans.

La seconde observation est relative à la nature des prestations.

L'examen du détail des prestations assumées montre que la communauté de communes a eu recours depuis de longues années à un consultant pour exécuter diverses missions dont une bonne part relève de la compétence d'agents de la fonction publique territoriale, nonobstant le fait, comme le souligne en réponse le président de la Communauté de communes, que le consultant extérieur soit une personne qualifiée, expérimentée et bénéficiant d'un tissu relationnel important. Il en est ainsi, par exemple, du montage de nombreux dossiers de demandes de subvention, du suivi juridique et administratif de plusieurs opérations, du suivi de dossiers d'aménagement de centres-bourg, du suivi de la vente d'immeubles communaux, où même de la participation à la préparation de budgets communaux, de la rédaction de courriers, ou de baux commerciaux, de la rencontre avec des organismes bancaires.

Cette situation est contestable, dans la mesure où les domaines cités de l'action publique locale ne relèvent pas d'un recours systématique et étendu à un cabinet de consultant, mais de compétences normalement assurées par des agents publics territoriaux.