



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES LA CHÂTRE ET SAINTE-SÉVÈRE (Indre)

Exercices 2010 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 19 septembre 2017.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	7
1. LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE	6
1.1. La qualité de l’information financière	6
1.2. La sincérité budgétaire	7
1.3. La fiabilité des comptes	9
2. LES COMPÉTENCES ET L’INTEGRATION DE LA COMMUNAUTE.....	11
2.1. Les compétences dévolues à la communauté de communes	11
2.2. L’intégration de la communauté sur son territoire.....	12
3. L’ANALYSE FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL	13
3.1. Les soldes d’épargne.....	13
3.2. La structure des produits.....	14
3.4. La situation bilancielle	20
3.5. LA structure de la dette.....	22
4. LES RESSOURCES HUMAINES.....	24
4.1. Les effectifs.....	24
4.2. Logement de fonction	25
4.3. Le régime indemnitaire	25
4.4. L’absentéisme	26
4.5. La prévention et la formation.....	26
5. LA GESTION DE L’ESPACE AQUATIQUE	27
5.1. Un équipement géré en régie	27
5.2. Le marché de réfection des bassins extérieurs et des sols des vestiaires de la piscine intercommunale	29
6. LE BUDGET ANNEXE DE L’ABATTOIR DE BOISCHAUT	31
6.1. Présentation et environnement.....	32
6.2. La situation financière.....	33
6.3. La commande publique.....	37
7. LE BUDGET ANNEXE ATELIERS.....	39
8. LE BUDGET ANNEXE ORDURES MENAGERES	42
8.1. Le cadre opérationnel et les différents acteurs.....	42
8.2. Les objectifs du programme local de gestion des déchets	43
8.3. Les volumes observés sur la communauté de communes.....	44
8.4. Une absence de pilotage stratégique	45
8.5. Un financement excédentaire.....	45
9. PRESENTATION D’UNE PROSPECTIVE.....	47

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la communauté de communes de La Châtre Sainte-Sévère. Cet examen a concerné les exercices 2011 et suivants. Les investigations ont porté sur l'analyse financière, la gestion des ressources humaines, le coût de l'espace aquatique, l'activité de l'abattoir, le budget annexe ateliers, la gestion des déchets ménagers, ainsi que la passation et l'exécution de quelques marchés.

Créée en 2001, la communauté dont la population dépasse 17 500 habitants, regroupe trente communes. Les compétences statutaires ont évolué à deux reprises, en 2012 et en 2015, sans générer de mouvement de personnel. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) intègre, depuis le 1^{er} janvier 2017, la compétence de la petite enfance.

La qualité de l'information financière et comptable reste à parfaire. Les rapports d'activité ne sont pas réalisés dans les délais et la production des annexes aux documents budgétaires est incomplète.

La situation financière demeure fragile. Les efforts de maîtrise des charges de fonctionnement permettent une inflexion de tendance, particulièrement marquée en 2015, et poursuivie en 2016. Une optimisation des moyens pourrait également être recherchée sur le territoire dans le cadre de démarches de mutualisations.

Le niveau de l'épargne, très dépendant des produits de cession, est par ailleurs obéré par le montant des subventions versées aux budgets annexes. Compte tenu du montant de l'annuité de la dette, la capacité d'autofinancement nette ainsi dégagée ne couvre qu'une part limitée du besoin de financement d'investissement. Le niveau des dépenses d'investissement a été divisé par cinq en cinq ans.

En terme de programmation de l'investissement, la présentation en AP/CP des crédits n'offre pas une lisibilité satisfaisante en raison d'un suivi défaillant. Elle ne permet pas une gestion pertinente et efficace des crédits dans un cadre pluriannuel.

Depuis le 1^{er} juillet 2014, la communauté de communes a repris en régie, faute de repreneur privé, la gestion de l'abattoir du Boischaud. Cette reprise se traduit notamment par un apport fréquent de subventions irrégulières, s'agissant de la gestion d'un service industriel et commercial. Le déficit structurel de cette activité et son poids sur les finances communautaires apparaissent préoccupants.

En matière d'élimination des déchets, la situation financière est excédentaire mais la collectivité doit s'inscrire dans une démarche d'amélioration des performances, en référence au PDEDMA adopté par le département de l'Indre qui fixe des orientations stratégiques et opérationnelles pour le territoire, ainsi que le prévoit la loi.

S'agissant des ressources humaines, et eu égard à l'augmentation de l'effectif affecté à des activités présentant des risques plus élevés d'accident du travail (abattoir, déchets), la réalisation du document unique de recensement des risques professionnels doit être prioritaire.

Enfin, la chambre a relevé quelques irrégularités relatives à la passation de marchés publics, susceptibles de nuire à la transparence de la commande publique.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Veiller à la qualité de l'information budgétaire et comptable, notamment en ce qui concerne les délais de présentation des rapports d'activité et la complétude des annexes.

Recommandation n° 2 : Appliquer les procédures de rattachement des charges et produits à l'exercice.

Recommandation n° 3 : Mettre en conformité la délibération relative aux effectifs de la collectivité avec le nombre réel de postes pourvus.

Recommandation n° 4 : Veiller au respect des principes de mise en concurrence et de définition des besoins en matière de commande publique.

Recommandation n° 5 : Engager une réflexion globale sur l'avenir de l'abattoir.

Recommandation n° 6 : Élaborer un document unique.

Recommandation n° 7 : Élaborer un plan de formation.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la communauté de communes de La Châtre Sainte-Sévère au cours des exercices 2011 et suivants. Les investigations ont porté sur l'analyse financière, la gestion des ressources humaines, le coût de l'espace aquatique, l'activité de l'abattoir, le budget annexe ateliers, la gestion des déchets ménagers, ainsi que la passation et l'exécution de quelques marchés.

Créée en 2001, la communauté dont la population dépasse 17 500 habitants, regroupe trente communes. Les compétences statutaires ont évolué à deux reprises, en 2012 et en 2015, sans générer de mouvement de personnel. L'EPCI intègre, depuis le 1^{er} janvier 2017, la compétence de la petite enfance.

Le rapport d'observations provisoires a été envoyé à l'ordonnateur le 30 mai 2017 ; ses réponses sont parvenues à la chambre le 16 août 2017.

1. LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

La gestion budgétaire et comptable reste à parfaire. Les rapports d'activité de la collectivité ne sont pas présentés dans les délais et la production des documents budgétaires est incomplète. Par ailleurs, une gestion plus rigoureuse des crédits en investissement permettrait de limiter le niveau des restes à réaliser. Enfin, le rattachement des charges et des produits à l'exercice reste insuffisamment pratiqué et le contrôle des régies n'est pas effectué.

1.1. LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE

1.1.1. Le rapport d'orientations budgétaires doit être complété

L'examen des débats d'orientations budgétaires (DOB) montre qu'ils sont consacrés à une présentation chiffrée de l'endettement, des recettes et des dépenses de fonctionnement sur le budget principal et les budgets annexes. Les orientations en matière d'investissement sont en revanche décrites, sans chiffrage budgétaire.

L'article L. 5211-36 modifié du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit, depuis l'adoption de la loi NOTRe, que dans les établissements publics de coopération intercommunale comptant plus de 10 000 habitants et comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, le rapport sur les orientations budgétaires précise, outre les engagements pluriannuels, la structure et la gestion de la dette, l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil communautaire dont il est pris acte dans une délibération spécifique. Il est obligatoirement transmis aux communes membres de l'établissement public.

La chambre relève que les nouvelles dispositions prévues à l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 n'ont pas été intégrées au DOB 2016.

1.1.2. Les rapports d'activité de la collectivité ne sont pas présentés dans les délais

En application de l'article L. 5211-39 du CGCT « *Le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune-membre, un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les représentants de la commune à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale sont entendus. (...)* ».

Aucun document ne permet d'attester que les rapports ont été produits et présentés dans les délais et les rapports d'activité 2015 et 2016 n'ont pas été présentés lors de l'instruction. L'ordonnateur a transmis à la chambre une délibération du conseil communautaire du 30 mars 2017 présentant les rapports d'activité des exercices 2011 à 2014.

1.1.3. La production des documents budgétaires doit être améliorée

L'instruction budgétaire et comptable M14 rappelle que les annexes constituent la quatrième partie du budget et que « cette partie du budget vise à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments. (...) La production de ces états est obligatoire ». Elle précise les éléments constitutifs des annexes, nécessaires aux membres de l'assemblée délibérante pour éclairer et aider à la prise des décisions relatives au budget.

Certaines annexes aux comptes administratifs (CA) ne sont pas produites par la collectivité. Ainsi, le CA du budget principal ne comporte pas l'état des sorties d'immobilisations des années 2011 à 2013 et les CA des exercices 2012 à 2015 ne font pas état des subventions versées, et spécifiquement des subventions versées aux budgets annexes.

S'agissant du budget annexe « ateliers », le CA ne contient pas l'état des sorties d'immobilisations des exercices 2011, 2014 et 2015.

Par ailleurs, les annexes IV de l'état de la dette ne précisent pas l'index de taux des prêts mobilisés.

Enfin, les données synthétiques présentées au CA, relatives à la situation financière et référencées à l'article R. 2313-1 du CGCT, sont incomplètes ou mal renseignées.

Aussi, pour une meilleure gouvernance au sein des instances, la chambre recommande-t-elle de veiller à la production et à la qualité de l'information budgétaire et comptable, notamment en ce qui concerne les délais de présentation des rapports d'activité et la complétude des annexes.

1.2.LA SINCERITE BUDGETAIRE

1.2.1. Un suivi et une réalisation perfectibles en investissement

Les taux de réalisation du budget principal ont été appréciés sur la base des opérations réelles pour les exercices 2011 à 2015 et des charges et produits rattachés. Les taux de

réalisation des crédits en fonctionnement sont satisfaisants. Ils s'élèvent en moyenne à 96,5 % en dépenses et à 102,8 % en recettes par rapport aux crédits ouverts.

Concernant l'appréciation du taux d'exécution budgétaire en section d'investissement, ce dernier apparaît très fluctuant sur la période avec une amélioration de 59,6 % à 88,2 % entre 2011 et 2012 par rapport aux crédits ouverts et un taux de réalisation en décroissance, à partir de 2013, ramené à 58,4 % en 2015.

Dans un objectif d'amélioration des taux de réalisation, la collectivité pourrait mettre en œuvre une gestion plus rigoureuse de ses crédits, en planifiant la réalisation de ses investissements en fonction de sa capacité financière.

Si, en effet, la communauté de communes présente une gestion de ses crédits dissociant les autorisations de programmes et les crédits de paiement (AP/CP), le tableau présenté au CA 2015 montre que, sur les quatre AP recensés, les crédits de paiements réalisés sur l'exercice N peuvent être supérieurs aux CP ouverts la même année et les restes à réaliser sont ramenés à zéro alors que la totalité de l'AP n'est pas consommée.

Dans ces conditions, la gestion en AP/CP en investissement, n'offre pas de lisibilité satisfaisante en terme de programmation et ne permet pas une gestion pertinente et efficace des crédits de paiement dans un cadre pluriannuel.

1.2.2. Les restes à réaliser sont significatifs

La collectivité présente, sur l'ensemble de la période, des restes à réaliser (RAR) relativement importants et en progression, en recettes comme en dépenses. Ils représentent, en recettes d'investissement, 0,6 M€ en moyenne par an, soit 20,2 % des crédits ouverts. Ils sont en progression de 4,6 points sur cinq ans. En dépenses, la moyenne observée est de 0,4 M€ soit 16,9% des crédits ouverts, avec une évolution notable de plus de 11 points sur la période.

Tableau 1 : Restes à réaliser en recettes d'investissement

En €	2011	2012	2013	2014	2015	moyenne
RAR RECETTES INVESTISSEMENT	1 204 622,30	773 060,00	501 452,00	446 017,00	416 440,00	668 318
<i>dont 024 produits des cessions</i>	<i>212 060,00</i>	<i>213 005,00</i>	<i>120 000,00</i>			/
<i>dont 10 dotations fonds divers</i>			<i>381 452,00</i>	<i>24 960,00</i>	<i>13 960,00</i>	/
<i>dont 13 subventions d'investissement</i>	<i>992 562,30</i>	<i>560 055,00</i>		<i>421 057,00</i>	<i>402 480,00</i>	/
Crédits ouverts en recettes réelles d'investissement	6 366 754,20	4 172 183,78	2 271 114,64	2 476 238,92	1 768 406,00	3 410 940
RAR en % des crédits ouverts	18,9%	18,5%	22,1%	18,0%	23,5%	20,2%

Source : comptes administratifs

Tableau 2 : Restes à réaliser en dépenses d'investissement

En €	2011	2012	2013	2014	2015	moyenne
RAR DEPENSES INVESTISSEMENT	939 615,40	111 971,36	207 595,97	604 760,00	393 620,00	451 513
<i>dont 21 immobilisations corporelles</i>				26 150,00	38 830,00	/
<i>dont 23 immobilisations en cours</i>	939 615,40	111 971,36	207 595,97	578 610,00	354 790,00	/
Crédits ouverts en dépenses réelles d'investissement	6 086 067,80	4 565 388,46	2 457 330,15	1 955 642,97	1 447 330,85	3 302 352
RAR en % des crédits ouverts	15,4%	2,5%	8,4%	30,9%	27,2%	16,9%

Source : comptes administratifs

L'importance des restes à réaliser et leur évolution traduisent une prévision perfectible du rythme des réalisations pouvant remettre en cause la sincérité des budgets votés et le niveau d'équilibre retenu.

1.3.LA FIABILITE DES COMPTES

1.3.1. Le rattachement des charges et des produits reste insuffisamment pratiqué

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice vise à réintroduire dans le résultat de la section de fonctionnement, la totalité des produits et des charges devant y figurer. Ce rattachement est, en application de l'instruction budgétaire et comptable M14, une technique comptable obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants, visant à réintégrer dans le résultat d'un exercice tous les éléments qui l'ont affecté.

La mise en œuvre de cette procédure permet de respecter le principe de séparation des exercices. Elle a pour objet de réintégrer en section de fonctionnement toutes les charges correspondant à des services faits, retracés au compte 408, et tous les produits correspondant à des droits acquis nés au cours d'un exercice, retracés au compte 418, mais qui n'ont pu être comptabilisés (factures non établies, échéance qui intervient après la clôture de l'exercice...).

Le tableau ci-après atteste de la faiblesse des opérations de rattachement réalisées par la collectivité.

Tableau 3 : le rattachement des charges et produits

	En €	2011	2012	2013	2014	2015
Charges	408 - Fournisseurs – factures non parvenues	7 691,44	4 578,46	3 170,06	1 040,00	2 299,91
	60+61+62	667 561,20	737 748,22	687 078,49	715 145,23	672 543,00
	Ratio	1,2%	0,6%	0,5%	0,1%	0,3%
Produits	4181 - Redevables – produits non facturés	0	0	0	50	150

Source : comptes de gestion

La chambre rappelle que le précédent contrôle avait déjà fait état de manquements en matière de rattachement des charges et des produits. Elle recommande l'application de l'instruction budgétaire qui assure le respect du principe d'indépendance des exercices et prend acte de l'engagement de l'ordonnateur quant à la mise en œuvre d'une procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice.

1.3.2. Les délibérations prises en matière de durées d'amortissement nécessitent une actualisation

Les durées d'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles sont fixées pour chaque bien ou chaque catégorie de biens par l'assemblée délibérante en référence à un barème indicatif figurant dans les instructions comptables, en application de l'article R. 2321-1 du CGCT.

La collectivité dispose de plusieurs délibérations successives fixant la durée d'amortissement de ses biens (délibérations du 21 février 1984, du 17 décembre 1996, du 30 juin 1997 et du 15 novembre 2015).

De nouvelles dispositions réglementaires sont cependant venues modifier l'article sus visé, en particulier le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015, s'agissant notamment de la durée d'amortissement des frais d'études et d'insertion. Aussi, la chambre invite-t-elle la collectivité à actualiser et à regrouper au sein d'une même délibération les orientations prises en la matière.

1.3.3. L'absence de contrôle des régies

L'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics précise que le contrôle sur place de l'ordonnateur ou de son délégué doit s'exercer selon les périodicités et modalités déterminées par ces autorités permettant de s'assurer du bon fonctionnement des régies.

Cinq régies sont en fonctionnement pour les activités suivantes : piscine, bibliothèque, abattoir, maison du jour de fête, service culturel. Les montants encaissés, selon la nature de l'activité, varient de 1 100 € (service culturel, tourisme) à plus de 230 000 € (piscine).

La collectivité ne procède pas au contrôle des régies et ne satisfait pas aux obligations mentionnées à l'article R. 1617-17 du CGCT qui prévoit que les régisseurs « *sont soumis au contrôle du comptable public assignataire et de l'ordonnateur ou de leurs délégués* ».

En réponse, l'ordonnateur indique qu'en la matière, une procédure interne de contrôle va être mise en place.

2. LES COMPETENCES ET L'INTEGRATION DE LA COMMUNAUTE

Les transferts de compétences des communes-membres vers l'EPCI apparaissent moins développés que ce qui peut être relevé dans des communautés de même strate. Une mutualisation de personnels et de charges de gestion permettrait de privilégier une meilleure optimisation des moyens.

2.1.LES COMPETENCES DEVOLUES A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

L'arrêté préfectoral portant création de la communauté de communes en date du 26 décembre 2001 précise le champ des compétences qui lui ont été transférées.

Trois extensions de périmètre sont intervenues depuis sa création :

- la compétence optionnelle « création, aménagement et entretien de la voirie » concerne désormais les voiries des zones d'activité (arrêté préfectoral du 12 juin 2012) ;
- la compétence obligatoire « aménagement de l'espace communautaire » recouvre, l'étude, l'élaboration, l'approbation, la révision et le suivi du plan local d'urbanisme (PLU), document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale¹ (arrêté préfectoral du 25 novembre 2015) ;
- l'extension des compétences optionnelles à l'action sociale en faveur de la petite enfance : création et gestion des structures d'accueil des enfants de moins de six ans et soutien des assistants maternels et à l'accueil de loisirs sans hébergement (arrêté préfectoral du 30 décembre 2016).

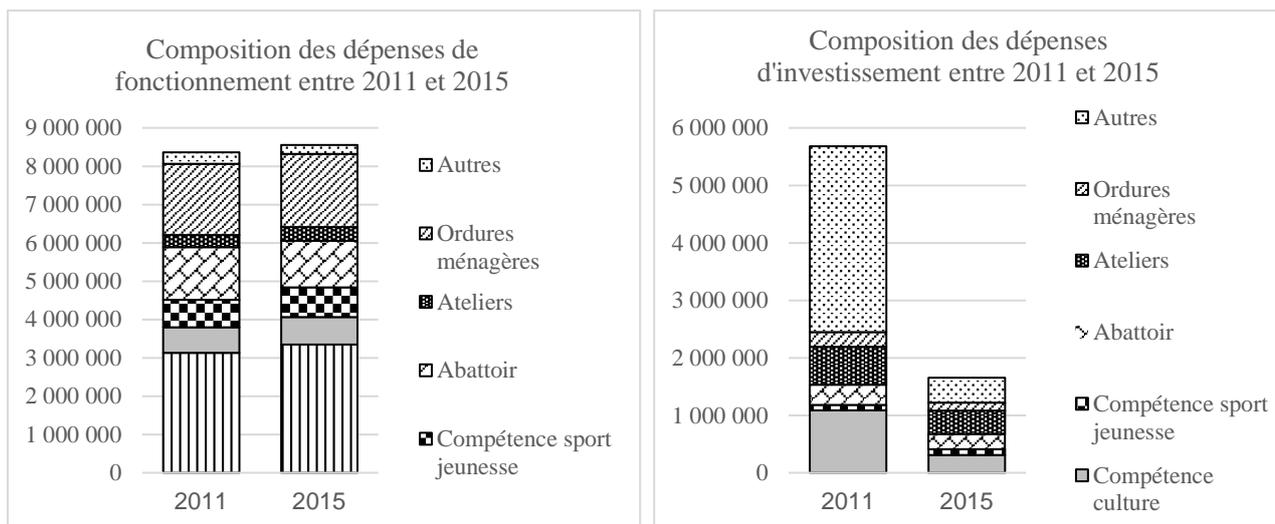
Les graphiques ci-après, issus de la comparaison des comptes administratifs 2011 et 2015, (budget principal, budget annexe ordures ménagères (OM), budget annexe ateliers et budget annexe abattoir), présentent les principales masses budgétaires dévolues à l'exercice de ces compétences. Il apparaît notamment que :

- la part des services généraux dans les dépenses de fonctionnement du budget principal, hors atténuation de produits, représente 44 % des dépenses, en baisse de 0,8 point par rapport à 2011 ;
- la part des charges de personnel évolue de 12 % à 18 % ;

¹conséquence de l'article 136 alinéa 3 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 : « Dans les trois ans qui suivent la publication de la présente loi, les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération peuvent transférer la compétence en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, mentionnée au II du présent article, selon les modalités prévues à l'article L. 511-17 du code général des collectivités territoriales »

- le budget OM occupe le premier poste de dépenses avec plus de 2 M€ ;
- les quatre premiers postes, hors services généraux, de dépenses de fonctionnement représentent 53 % des dépenses ;
- la dépense d'investissement a globalement chuté de 66 % ;
- les nouvelles compétences transférées en 2012 et 2015 ont eu un impact faible sur le budget entretien voirie, et nul s'agissant des transferts des documents d'urbanisme ; aucun transfert de personnel n'a été prononcé.

Graphique 1 : éléments de comparaisons 2011-2015



Source : comptes administratifs

2.2.L'INTEGRATION DE LA COMMUNAUTE SUR SON TERRITOIRE

Avec une mesure de l'intégration fiscale inférieure aux moyennes nationales, la communauté pourrait utilement renforcer la mutualisation entre services avec les communes-membres.

2.2.1. Une intégration fiscale² faible

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

² Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est la mesure économique de l'intégration fiscale, c'est-à-dire du poids de la fiscalité intercommunale par rapport à la fiscalité totale communale et intercommunale. Plus le CIF d'un EPCI est élevé, plus celui-ci est fiscalement intégré et donc plus il exerce de compétences. Il permet ainsi de mesurer la fiscalité transférée des communes vers le groupement dans la mesure où le transfert de compétences implique que les communes adhérentes à la structure intercommunale à fiscalité propre transfèrent également les ressources nécessaires à leur exercice. L'intégration fiscale d'un groupement est mesurée par le rapport entre la fiscalité directe levée par l'EPCI à fiscalité propre et la totalité des impôts levés par l'ensemble (communes + EPCI). Ce rapport est une mesure économique présentant l'intégration fiscale de l'EPCI en raison de la liaison entre compétences transférées et impôts perçus.

Tableau 4 : Évolution du coefficient d'intégration fiscale

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CIF de la CC	0,324	0,309	0,323	0,322	0,325	0,315
CIF moyen de la strate	0,348	0,334	0,347	0,352	0,354	0,356

Source : Fiches dotation globale de fonctionnement (DGF) 2011 à 2016

Le CIF de la communauté de communes apparaît de fait inférieur au CIF moyen constaté pour la catégorie, lui-même peu élevé. Cette donnée met en perspective des transferts de compétences des communes-membres vers l'EPCI moins développés que la situation moyenne constatée.

2.2.2. Les mutualisations entre la communauté de communes et ses communes-membres sont à développer

En application de la loi du 16 décembre 2010, les intercommunalités doivent adopter un schéma de mutualisation des services avant mars 2015. Ce rapport n'a pas été présenté devant le conseil communautaire et la collectivité a remis un premier projet qui apparaît à ce stade embryonnaire.

La chambre relève que la communauté ne dispose d'aucun service d'encadrement technique malgré les compétences exercées (aménagement, environnement, abattoir). Une mutualisation de personnels et de charges de gestion permettrait de privilégier une optimisation des moyens. À titre d'exemple, les services supports et la direction des services techniques de la commune de La Châtre pourraient faire l'objet de moyens partagés avec l'EPCI.

3. L'ANALYSE FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL

L'analyse financière du budget principal intègre, lorsqu'elles sont connues, les données provisoires des comptes 2016.

Les indicateurs de gestion restent fragiles malgré une volonté de limiter en fin de période la progression des charges de fonctionnement. La faiblesse du potentiel fiscal n'offre que peu de marges de manœuvre en matière de fiscalité locale. La difficulté à mobiliser des ressources propres obère le financement des investissements car le recours à l'emprunt doit être limité en raison de la dégradation de la capacité de désendettement en 2016. Enfin, si l'encours de la dette représente un risque relativement faible, trois prêts font l'objet d'une exposition au risque de change, faisant évoluer à la hausse de manière significative le taux d'intérêt visé sur chacun des contrats.

3.1. LES SOLDES D'EPARGNE

3.1.1. Des indicateurs de gestion fragiles

L'excédent brut de fonctionnement qui matérialise l'autofinancement dégagé sur les opérations courantes de la section de fonctionnement atteint 1 M€ en 2015, avec une hausse quasi régulière depuis 2011. L'inflexion très sensible en 2016 traduit la difficulté de répercuter la baisse des recettes sur le niveau des dépenses.

L'excédent brut de fonctionnement, diminué des produits et charges exceptionnels, valorise une capacité d'autofinancement brute (CAF Brute) de 208 144 € en 2016 contre 637 888 € en 2015. Ces deux années illustrent les fortes fluctuations observées sur la période, augmentant par exemple de 55 % entre 2011 et 2012 puis diminuant de 65 % l'année suivante.

L'évolution erratique de la CAF résulte, à la fois, du niveau de produits exceptionnels enregistrés sur l'exercice, notamment lié à des produits de cession, et de celui des subventions versées aux budgets annexes.

Enfin, le niveau du remboursement du capital de la dette apparaît trop élevé pour dégager un autofinancement net positif avec les seules ressources pérennes, hors produits de cession.

En réponse, l'ordonnateur indique son objectif à moyen terme de présenter un rééquilibrage financier durable.

Tableau 5 : Constitution de la CAF nette

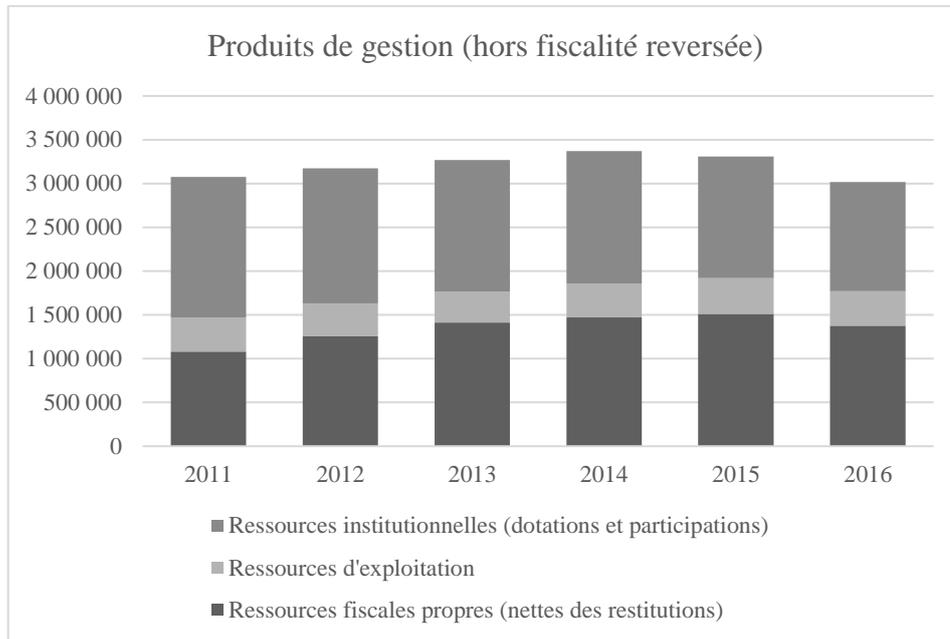
En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	2 663 765	2 854 593	2 950 411	3 100 065	3 030 163	2 833 315	1,2%
Charges de gestion	1 904 127	1 898 057	1 944 819	2 158 017	2 020 844	2 011 110	1,1%
Excédent brut de fonctionnement	759 638	956 537	1 005 592	942 048	1 009 319	822 205	1,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	28,50%	33,50%	34,10%	30,40%	33,30%	29,0%	0,4%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-223 982	-231 965	-238 310	-209 357	-194 515	-182 022	-4,1%
- Subventions exceptionnelles versées aux SPIC	41 000	350 390	485 000	381 000	417 910	446 650	61,2%
+/- Autres produits et charges excep. réels	28 899	435 401	3 574	38 038	240 995	14 610	-12,8%
CAF brute	523 555	809 582	285 855	389 730	637 888	208 144	-16,8%
<i>en % des produits de gestion</i>	19,70%	28,40%	9,70%	12,60%	21,10%	7,3%	
Annuité en capital de la dette	340 405	370 026	368 651	371 439(*)	372 320	331 756	-0,5%
CAF nette ou disponible	183 150	439 556	-82 796	18 291	265 568	-123 612	/

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

3.2.LA STRUCTURE DES PRODUITS

Si le volume global des ressources a progressé sur la période de + 1,5 % en moyenne annuelle, les quatre composantes évoluent différemment dans le temps.

En cinq ans, la part des ressources institutionnelles décroît de 16,4 points. Elle représente 44 % des produits de gestion en 2016, contre 60,4 % en 2011. Cette réduction des ressources institutionnelles de près de 5 %/an a été partiellement compensée par une évolution des ressources fiscales propres.

Graphique 2 : Évolution de la composition des produits de gestion (en €)

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

3.2.1. Une évolution modérée des produits de fiscalité

Les impôts locaux ont évolué de 2,6 %/an en moyenne, sans augmentation de taux. Le produit dégagé est de 3,2 M€ en 2015 et de 3,1 M€ en 2016 selon les données provisoires.

Sur la base d'une évolution moyenne des coefficients d'actualisation des bases votés par le Parlement³ de 1,018027⁴ sur la période, l'évolution physique des bases de TH et de FB sur le territoire de la communauté de communes est estimée respectivement à + 1,37 %⁵ et + 0,8 %⁶ par an.

Le produit des impôts locaux est toutefois atténué de l'attribution de compensation versée par l'EPCI aux communes membres, valorisée à hauteur de 1,6 M€ en 2015 et reconduite en 2016. Par ailleurs, la collectivité est contributrice au fonds national de garantie Individuel des ressources (FNGIR) à hauteur de 0,4 M€ et perçoit le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), en progression sensible depuis sa création en 2012.

Au total, les ressources fiscales et de péréquation agrégées s'élèvent à environ 1,2 M€. Le tableau ci-après précise le montant annuel des ressources nettes perçues.

³ Coefficient de 1,018 en 2012 et 2013 ; 1,009 en 2014 et 2015.

⁴ Racine 1/3 de 1,018 x 1,018 x 1,009 x 1,009.

⁵ Coefficient de variation moyenne annuelle soit 1,032 / coefficient d'actualisation soit 1,018027.

⁶ Coefficient de variation moyenne annuelle soit 1,026 / 1,018027.

Tableau 6 : Évolution des produits de la fiscalité locale

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Taxes foncières et d'habitation	0	2 194 050	2 272 322	2 283 575	2 373 312	2 331 759
Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	0	524 792	548 176	587 208	532 372	519 476
Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	0	168 627	206 616	214 936	230 102	215 039
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	0	58 920	56 324	59 405	72 913	68 211
Autres	2 764 134	1 706				7106
TOTAL impôts locaux	2 764 134	2 948 095	3 083 438	3 145 124	3 208 699	3 141 591
+ Taxe de séjour	17 632	10 106	13 729	15 759	14 188	15 233
- Restitution et versements sur impôts locaux (hors péréquation)	1 701 422	1 701 422	1 683 155	1 688 105	1 712 293	1 779 540
= Ressources fiscales propres nettes des restitutions	1 080 344	1 256 779	1 414 012	1 472 778	1 510 594	1 377 284
+ réception du FPIC	0	93 776	97 553	145 805	135 600	230 136
- contribution au FNGIR	415 484	417 130	417 877	417 877	417 877	417 877
+ réception d'une attribution de compensation des communes membres	2 491	2 491	2 491	2 491	2 491	2 491
= ressources fiscales et de péréquation totales agrégées	667 351	935 916	1 096 179	1 203 197	1 230 808	1 192 034

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

3.2.2. Un potentiel fiscal faible

Au regard de sa capacité à mobiliser l'impôt, le potentiel fiscal⁷ de la collectivité apparaît le plus souvent inférieur de plus de 40 % à celui de la strate, ce qui traduit pour la collectivité une capacité nettement plus faible à mobiliser l'impôt.

Tableau 7 : Évolution du potentiel fiscal

En € / habitant	2011	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Evol. Moy. Annuelle</i>
potentiel fiscal de la CC	167,11	180,79	184,78	192,67	196,39	201,93	3,86%
potentiel fiscal de la strate	227,84	264,24	270,88	276,68	278,57	278,23	4,08%
différence constatée	36,3%	46,2%	46,6%	43,6%	41,8%	37,8%	/

Source : Fiches DGF

3.2.3. Des ressources institutionnelles en baisse

La baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est régulière depuis 2011 au regard des deux composantes que sont la dotation de compensation et la dotation d'intercommunalité. Cette baisse s'explique, entre 2011 et 2013, par l'écrêtement introduit au plan national sur la dotation de compensation⁸ et par le prélèvement réalisé au titre de la TASCUM⁹. S'agissant de la dotation d'intercommunalité, la part liée à la péréquation n'est pas

⁷ Le CIF est un indicateur de la richesse fiscale de la collectivité. Celui-ci est égal à la somme que produiraient les taxes directement perçues par la collectivité si était appliqué le taux moyen national d'imposition aux bases communales de ces taxes.

⁸ La dotation de compensation des EPCI correspond à l'ancienne compensation de la part « salaires » et à celle que pouvaient percevoir les EPCI au regard de la baisse de la TP subie entre 1998 et 2001.

⁹ Taxe sur les surfaces commerciales réintroduite dans les produits de fiscalité.

garantie pour la collectivité en raison d'un CIF inférieur à 0,5 et d'un potentiel fiscal par habitant supérieur à 50 % du potentiel fiscal moyen.

Enfin, suite au gel des concours financiers en 2013, les collectivités territoriales ont vu leurs recettes diminuer et la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a prévu un plan d'économies de 50 Md€ qui affecte l'ensemble des collectivités.

La baisse de la DGF pour la communauté de communes est de 176 353 € entre les années 2013 à 2015, soit une diminution de 13,7 %. Elle serait de - 23 % selon les données provisoires de 2016.

Au total, le montant des ressources institutionnelles qui s'établirait à 1,25 M€ en 2016 serait en baisse de près de 360 000 € par rapport à 2011.

Tableau 8 : Évolution des ressources institutionnelles

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	1 325 207	1 301 012	1 287 341	1 218 929	1 110 988	990 858	-5,65%
Participations	69 660	51 894	48 835	129 972	114 000	115 608	10,66%
<i>Dont régions</i>	55 256	44 294	41 235	116 422	100 000	101 789	13,00%
<i>Dont groupements</i>	0	7 600	7 600	13 550	14 000	13 000	/
Dotations et compensations (au titre de la taxe professionnelle, contribution économique territoriale et taxe d'habitation)	213 139	190 605	164 464	162 269	166 346¹⁰	135 128	-8,71%
Autres dotations						6 500	/
Total Ressources institutionnelles	1 608 006	1 543 510	1 500 640	1 511 170	1 391 334	1 248 095	-4,94%

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

3.3.LA REPARTITION DES CHARGES

Les charges de gestion s'établissent autour de 2 M€. Elles ont été maîtrisées sur la période puisque leur évolution est de 1,1 % en moyenne annuelle. Cette faible évolution est le résultat d'une nette contraction des dépenses en 2015 (- 6%/ année 2014).

¹⁰ Pour l'année 2015, ce montant est composé ainsi : 10 268 € de dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle, 11 177 € d'attribution du fonds départemental de la taxe professionnelle, 8 534 € de compensation de l'État au titre de la CET, 67 € de compensation de l'État au titre des taxes foncières et 136 300 € de compensation de l'État au titre de la taxe d'habitation.

Tableau 9 : Montant annuel par poste de dépenses

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	702 444	771 314	718 194	734 169	672 583	604 798	-2,9%
+ Charges de personnel	855 855	781 762	814 747	913 781	891 934	926 078	1,6%
+ Subventions de fonctionnement	244 742	261 962	287 841	364 880	332 213	355 744	7,8%
+ Autres charges de gestion	101 087	83 019	124 037	145 187	124 115	124 491	4,3%
= Charges de gestion	1 904 127	1 898 057	1 944 819	2 158 017	2 020 844	2 011 110	1,1%

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

3.3.1. Une baisse significative des charges à caractère général

Les charges à caractère général diminuent de près de 3 % en moyenne annuelle. Elles représentent en 2016 un montant de 604 798 €, soit 30 % des charges totales de fonctionnement, contre 36,8 % en 2011, ce qui correspond à une baisse de près de 100 000 €. Cette contraction a été opérée sur un grand nombre de postes de dépenses, et plus particulièrement sur les achats, les frais de publicité et les relations publiques, les contrats de prestations de service, les transports collectifs et les frais postaux et de télécommunication.

C'est en 2016 qu'est intervenue la plus importante diminution des dépenses sur les postes précités, permettant à la collectivité de réaliser une économie de plus de 68 000 €.

3.3.2. Une évolution contenue des dépenses de personnel

Les charges totales de personnel s'établissent à 926 078 € en 2016, soit une progression de 1,6 % en moyenne annuelle. Les charges relatives à la masse salariale des agents titulaires a évolué de 0,7 % par an alors que celles des agents non titulaires a décréu de 3,1 % en moyenne chaque année, correspondant à une baisse globale de 14,7 % sur la période.

Au total, la masse salariale des agents titulaires a augmenté en volume de 17 147 € alors que celle des non titulaires a diminué de 31 763 €. Enfin, les rémunérations des contrats aidés et apprentis sont en progression constante sur la période.

Dans le cadre d'un effectif permanent stable, l'évolution globale observée est liée à la hausse des charges sociales (+ 3,5 % par an) avec la majoration des taux de cotisation CNRACL¹¹ et, dans une moindre mesure, à la progression des charges de personnel externe¹².

¹¹ Décret du 28 juin 1991 fixant les taux de cotisation modifié par le décret n°20125-1525 du 28 décembre 2012 et par le décret n°2014-1531 du 17 décembre 2014

¹² Les charges de personnel externe représentent les sommes dues en contrepartie de la mise à disposition de personnel par d'autres collectivités.

Tableau 10 : Évolution des charges totales de personnel

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	579 954	511 503	524 557	594 875	555 091	573 823	-0,2%
+ Charges sociales	256 901	253 409	267 033	295 691	306 818	305 408	3,5%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	16 172	15 471	16 445	18 151	18 779	17 691	1,8%
+ Autres charges de personnel	0	0	6 712	0	0	0	N.C.
= Charges de personnel interne	853 026	780 383	814 747	908 717	880 688	896 922	2,0%
+ Charges de personnel externe	2 829	1 379	0	5 064	11 245	29 156	59,4%
= Charges totales de personnel	855 855	781 762	814 747	913 781	891 934	926 078	1,6%

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

3.3.3. La dynamique des subventions de fonctionnement

En 2016, les subventions de fonctionnement versées par l'EPCI représentent 17,6 % des charges de gestion. Elles connaissent une forte dynamique d'évolution, soit + 7,8 % en moyenne annuelle entre 2011 et 2016. Il s'agit de la hausse la plus importante enregistrée en dépense de fonctionnement.

Toutefois, cette appréciation doit être nuancée car certaines subventions font l'objet d'une compensation en recettes. À titre d'exemple, la commune a reçu des subventions de la Région et destinées à des projets ayant trait à des projets concernant l'office du tourisme, le Théâtre Maurice Sand, la maison de la poésie et certaines associations, pour un montant total inscrit de 93 369 € en 2015.

Tableau 11 : Évolution des subventions de fonctionnement versées

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	244 742	261 962	287 841	364 880	332 213	355 744	7,8%

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

Sur l'exercice 2015, quatre associations ont perçu une subvention supérieure à 23 000 € dont le Théâtre Maurice Sand qui a reçu à ce titre un montant de 30 107 €.

La convention passée avec cette structure prévoit que « l'organisateur s'engage à adresser au service tourisme de la communauté de communes avant la fin de l'année : l'ensemble des documents promotionnels (affiches, programmes) édités pour les actions ainsi que les retombées de presse correspondantes, un bilan complet de la manifestation comprenant notamment : un bilan d'activité, un bilan spécifique de la fréquentation par spectacle et catégorie de billetterie, un bilan financier et une copie des contrats de cession ou d'engagement et factures acquittées ».

Il est néanmoins apparu lors de l'instruction qu'aucun document n'a été transmis à la collectivité à ce titre.

3.4. LA SITUATION BILANCIELLE

3.4.1. Un investissement confronté à une baisse substantielle des ressources propres

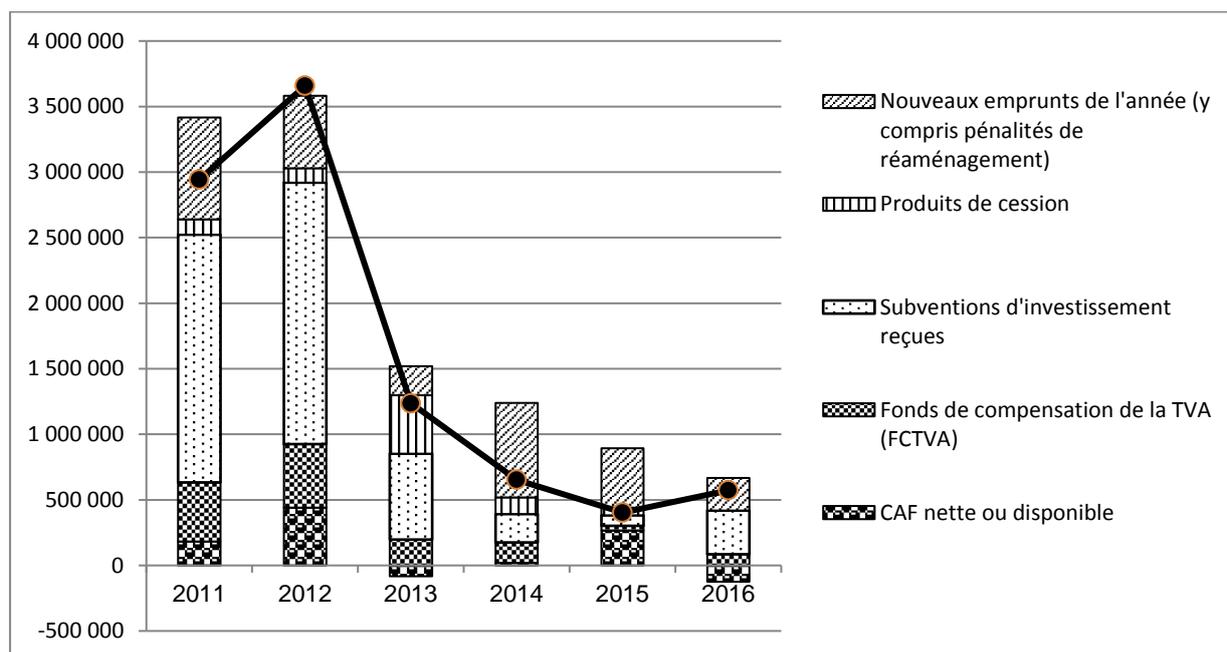
Les dépenses cumulées 2011-2016 se sont élevées à 9,46 M€, soit une dépense moyenne de 1,57 M€ par an, avec des variations pouvant aller de 2,9 M€ en 2011 à 0,5 M€ en 2016. Les années 2011 à 2013 sont les années où se sont concentrées plus de 80 % des dépenses d'investissement de la période.

Les dépenses d'investissement ont été financées par des fonds propres disponibles à hauteur de 7,67 M€. La mobilisation de l'emprunt a été de 2,5 M€, soit un niveau moyen annuel de 416 983 €. Toutefois, la part des ressources propres dans les dépenses d'investissement est en diminution de plus de 38 points sur la période, passant de 89,7 % à 51,4 %. En valeur nominale, ces ressources propres sont ramenées à 0,3 M€ en 2016 contre 2,9 M€ en 2011.

3.4.2. Une ressource mobilisée supérieure au besoin d'investissement

La mobilisation de l'emprunt, supérieure au besoin de financement des dépenses d'investissement est venue participer à la reconstitution du fonds de roulement, particulièrement en 2014 et 2015, ainsi que le montre le graphique ci-après.

Graphique 3 : Évolution des dépenses d'équipement au regard des ressources d'investissement



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

3.4.3. Un fonds de roulement qui paraît insuffisant

Le fonds de roulement net global positif à partir de 2014 correspondant à 17,2 jours de charges courantes. Si ce « surplus » dégagé permet de faire face aux difficultés et aux imprévus au sein de l'exploitation, il reste néanmoins insuffisant au regard du seuil prudentiel d'un mois généralement retenu.

Le besoin en fonds de roulement traduit le décalage entre les recettes perçues et le paiement des dépenses. Son niveau négatif traduit un niveau d'emploi inférieur à la ressource qui conduit au 31 décembre 2016 à une trésorerie nette de 0,7 M€, correspondant à 132,5 jours de charges courantes.

Tableau 12 : Fonds de roulement et trésorerie

au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds de roulement net global	10 022	-66 174	-66 922	30 190	267 830	103 382
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>1,7</i>	<i>-11,3</i>	<i>-11,2</i>	<i>4,7</i>	<i>44,1</i>	<i>17,2</i>
- Besoin en fonds de roulement global	29 684	420 428	-5 208	-829 795	-776 436	-692 597
Trésorerie nette	-19 663	-486 603	-61 714	859 985	1 044 265	795 979
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-3,4</i>	<i>-83,4</i>	<i>-10,3</i>	<i>132,6</i>	<i>172,1</i>	<i>132,5</i>

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

3.4.4. Une nette dégradation de la capacité de désendettement

L'encours de la dette inscrite au budget principal a progressé de 1,47 % en moyenne annuelle entre 2011 et 2016. Il a évolué substantiellement de 9,6 % entre 2011 et 2012 avant de diminuer légèrement ensuite et représente un montant de 285 €/habitant en 2016.

Si la capacité de désendettement, qui exprime en années le rapport de l'encours à la capacité d'autofinancement annuelle, a été améliorée entre 2014 et 2015 de près de cinq ans, la faiblesse de la CAF brute en 2016 porterait à 23,5 ans la capacité de désendettement en fin de période, soit un coefficient multiplicateur de trois en un an.

3.4.5. La dette des budgets annexes représente près de la moitié de l'encours total

La consolidation de l'encours de dette du budget principal et des budgets annexes place l'endettement à un niveau moyen de 10,55 M€. En 2015, celui-ci est réparti à hauteur de 52 % au budget principal, 26 % au BA Ateliers, 19 % au BA Abattoir et 3 % au BA Ordures ménagères.

Après consolidation, la capacité de désendettement s'établirait en 2016 à 11,4 ans, ce qui représente un niveau assez élevé, traduisant la difficulté pour la collectivité de disposer de ressources disponibles pour financer le niveau d'investissement réalisé.

Tableau 13 : Évolution de l'encours de dette et de la capacité de désendettement

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	4 555 238	4 991 414	5 173 387	5 025 052	4 903 613	4 984 292	1,54%
<i>Encours de dettes par habitant</i>	<i>256</i>	<i>281</i>	<i>291</i>	<i>285</i>	<i>280</i>	<i>285</i>	<i>1,75%</i>
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	340 405	370 026	368 651	371 439	372 320	331 756	-0,42%
+ Nouveaux emprunts	776 580	552 000	220 316	250 000	453 000	250 000	-2,01%
= Encours de dette du BP au 31/12	4 991 414	5 173 387	5 025 052	4 903 613	4 984 292	4 899 377	1,47%
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	223 982	231 965	238 310	209 357	194 515	182 022	-2,58%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	4,5%	4,5%	4,7%	4,1%	3,9%	3,70%	-4,26%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	9,5	6,4	17,6	13,1	7,8	23,5	18,44%
= Encours de la dette consolidée (tous budgets)	11 605 757	11 149 631	11 338 880	9 507 431	9 628 132	10 097 820	-2,78%
/ CAF brute consolidée tous budgets	834 310	1 461 879	1 099 933	999 204	1 195 150	882 041	10,06%
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	13,91	7,63	10,31	9,52	8,06	11,45	-11,66%

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

3.5. LA STRUCTURE DE LA DETTE

3.5.1. Une part importante de l'encours classée en risque faible

Au 31 décembre 2015, l'encours de dette du budget principal est composé de 25 prêts différents contractés notamment auprès de la Caisse d'Épargne (12), du Crédit Agricole (10), de la Caisse française de financement local et de Dexia. La chartre Gissler¹³ met en évidence une dette saine dans la mesure où l'encours de dette est classifié à 99,42 % en A.

Concernant le budget annexe (BA) Ateliers, son encours de dette est composé de onze prêts principalement conclus auprès de la Caisse Française de Financement Local et du Crédit Agricole, et relevant de la catégorie A1.

L'encours de dette du BA Abattoir au 31 décembre 2015 est composé de treize produits, dont cinq à taux variable. Ceux-ci relèvent à 79,5 % de la catégorie A1 et à 20,5 % de la catégorie B1.

L'encours de dette du BA Ordures ménagères est composé de quatre produits qui relèvent de la catégorie A1.

¹³ Cette chartre classe les produits structurés en fonction de deux critères :

- l'indice sous-jacent servant au calcul de la formule : classement de 1 (risque faible) à 5 (risque élevé),
- la structure de la formule : classement d'A (risque faible) à E (risque élevé).

Ainsi, la quasi-totalité de la dette de la collectivité est classifiée comme étant à risque faible voir nul puisqu'il s'agit de produits à taux fixes ou variables simples avec des indices de la zone euro.

3.5.2. Une prise de risque potentiellement élevée sur une partie de l'encours

Toutefois, l'endettement de la collectivité comporte également un emprunt en devises figurant en F6, catégorie introduite par la circulaire NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités locales.

Cet emprunt, souscrit pour une durée de 15 ans arrivera à échéance au 31 décembre 2017. Il a été mobilisé en francs suisses (CHF) en 2002 dans le cadre d'un contrat établi le 28 juin 2002, d'un montant égal à la contre-valeur de 171 897,83 € pour le financement de travaux de l'office de tourisme, au taux fixe de 4,39 % l'an, avec un remboursement par annuités constantes.

Le tableau d'amortissement annexé au contrat est établi en francs suisses. En application de l'article 3.1 du contrat, la communauté de communes règle à terme échu la contre-valeur en euros du montant des intérêts et de l'annuité dus, calculés sur la base du cours de change publié 15 jours ouvrés avant chaque échéance.

Entre 2003 et 2009, le bénéfice du taux de change en vigueur entre les deux devises a généré un gain sur les intérêts évalués à 2 458,46 €. Entre 2010 et 2016, un surcoût est observé à hauteur de 4 331,93 €. Sur ces années, les intérêts annuels de la dette ont augmenté de 6,8 % (en 2010) jusqu'à 40,4 % (en 2015) en comparaison avec le tableau d'amortissement initial. Cette évolution est liée à la forte appréciation de la monnaie suisse face à l'euro. À la signature du contrat, la valeur retenue était de 1,4722 CHF pour un euro, contre 1,0885 CHF en 2016.

Au 31 décembre 2016, la collectivité a réglé, depuis la première échéance de 2003, un montant total d'intérêts de 67 764,90 €, soit un montant supérieur de 1 873,47 € au tableau d'amortissement. Une projection avec un euro à 1,0885 CHF¹⁴ (valeur de change de l'échéance 2016) pour l'année restante conduirait à une majoration totale d'intérêts de 2 109,58 €.

Au total, les annuités (amortissement du capital + intérêts) servies à cette date représentent un montant de 243 075,45 €, soit un montant supérieur de 20 077,76 € à ce qui figure au tableau d'amortissement.

Une projection pour 2017 conduirait à une majoration totale de 25 692,58 €, ce qui signifie que l'effet de change affecterait le prêt d'une majoration de 10,75 % des annuités. En reportant la parité 2016 pour le calcul de l'échéance de 2017, la dépense supportée correspond, pour un prêt à l'origine de même montant, à une annuité de 17 641,20 € versée pendant 15 ans, soit un taux fixe d'emprunt de 5,95 % l'an, correspondant à une majoration du taux de 156 points de base.

¹⁴ Valeur 2011 de change appliquée au règlement des intérêts 2016.

4. LES RESSOURCES HUMAINES

L'évolution des dépenses de personnel a été traitée au point 3.3.2 dans le cadre de l'examen de la structure des charges. Elle intègre l'activité de l'abattoir dans le nouveau périmètre de gestion. Nonobstant cette modification, la mise en conformité des postes ouverts et pourvus avec les effectifs réels de la collectivité n'est pas établie. La gestion des ressources humaines reste, par ailleurs, perfectible, s'agissant notamment de la prévention des risques et du suivi de la formation.

4.1. LES EFFECTIFS

4.1.1. Une évolution des effectifs liée à un nouveau périmètre de gestion

En 2015, la communauté de communes emploie 66 agents, dont 56 % sont des titulaires et treize relèvent d'emplois aidés, toutes compétences et tous budgets confondus : piscine, BA Ateliers, BA Ordures ménagères, BA Abattoirs, BA Maison du jour de fête.

Hors personnels affectés à l'abattoir, l'effectif de la collectivité est stabilisé. Toutefois, le transfert des compétences optionnelles « action sociale en faveur de la petite enfance » et « accueil de loisirs sans hébergement » à compter du 1^{er} janvier 2017 aura pour incidence le transfert de trois agents de la commune de La Châtre à la communauté de communes et la création envisagée de trois à quatre postes.

Tableau 14 : Évolution du personnel de la collectivité

	2011	2012	2013	2014	2015	<i>Evol. Moy. Ann. 2011/2015</i>
Titulaires	35	36	35	37	37	1,4%
Non titulaires droit public	7	6	8	6	4	-13,1%
Droit privé	8	8	9	22	25	33,0%
Saisonniers	13	11	9	10	9	-8,8%
Nombre total d'agents	63	61	61	75	75	4,5%
Nombre total d'agents hors saisonniers	50	50	52	65	66	7,2%
Nombre total d'agents hors salariés de l'abattoir	58	57	58	59	58	0,0%

Source : informations transmises par la collectivité

4.1.2. Quelques incohérences dans le tableau des effectifs

L'annexe du compte administratif dédiée au référencement des agents de la collectivité met en exergue, ainsi que le présente le tableau n° 15, un nombre de postes ouverts théoriques en adéquation avec le nombre de postes pourvus, excepté en 2015. A l'inverse, le nombre de postes ouverts est très largement sous-évalué au regard du nombre d'agents présents. De la même façon, le nombre de postes pourvus n'est pas en concordance avec le nombre total d'agents, hors saisonniers et hors contrats aidés.

Tableau 15 : comparaison effectifs et postes

	2011	2012	2013	2014	2015
Postes ouverts	24	23	22,71	24,72	38
Postes pourvus	24	23	22,71	24,72	57
Effectif réel total hors saisonniers et hors emplois aidés	45	46	44	56	53

Source : comptes administratifs

La chambre recommande la mise en conformité des postes ouverts et pourvus avec les effectifs réels de la collectivité. L'ordonnateur s'engage à présenter au vote du conseil communautaire une nouvelle délibération en ce sens.

4.2. LOGEMENT DE FONCTION

4.2.1. Des modalités d'attribution non conformes à la réglementation

Par délibération du 19 février 2015, le conseil communautaire a adopté la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué. Il s'agit en l'espèce du poste de responsable de l'abattoir qui se voit attribuer un logement de fonction pour nécessité absolue de service par arrêté du 16 mars 2015, qui prévoit, notamment, la gratuité du logement concédé et la prise en charge par la communauté de communes des charges et réparations locatives, des frais d'eau, d'électricité et d'assurance du logement.

Or, l'article R. 2124-71 du code général de la propriété des personnes publiques précise que « *Le bénéficiaire d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte supporte l'ensemble des réparations locatives et des charges locatives afférentes au logement qu'il occupe, déterminées conformément à la législation relative aux loyers des locaux à usage d'habitation, ainsi que les impôts ou taxes qui sont liés à l'occupation des locaux. Il souscrit une assurance contre les risques dont il doit répondre en qualité d'occupant* ».

Ainsi, les dispositions de l'arrêté portant concession du logement de fonction sont en contradiction avec les dispositions précitées de l'article R. 2124-71 du CG3P. En effet, l'agent devrait supporter les réparations et charges locatives afférentes au logement occupé et souscrire personnellement l'assurance du logement en sa qualité d'occupant.

La collectivité a indiqué que le responsable de l'abattoir avait quitté son poste en octobre 2016 et donc que la convention est devenue caduque.

4.3. LE REGIME INDEMNITAIRE

4.3.1. Un régime indemnitaire à actualiser

Conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales, l'assemblée délibérante est compétente pour l'institution du régime indemnitaire, dans le respect des lois et règlements qui l'encadrent. Les délibérations du 5 juin 2014 et du 19 février 2015 encadrent le régime indemnitaire attribué aux agents.

Il revient à l'assemblée délibérante d'abroger les dispositions en matière de régime indemnitaire au profit du régime tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans un délai raisonnable (Cf. courrier de 21 juillet 2015 de la DGCL).

De fait, le RIFSEEP créé par décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, a vocation à se substituer aux régimes indemnitaires existants. Il comprend deux parts qui sont l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise, liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indiciaire annuel, versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

4.4. L'ABSENTEISME

4.4.1. Un absentéisme en hausse

En intégrant le changement de périmètre lié à la reprise en régie de l'activité de l'abattoir, le nombre de jours d'absence total augmente sur la période de 30,9 % en moyenne annuelle. Dans le détail, il apparaît notamment que :

- les absences pour maladie (tous risques confondus) enregistrent une progression de 27,7 % en moyenne par an, principalement marquée entre 2014 et 2015 ;
- la maladie ordinaire qui concentre la part la plus importante de jours d'arrêt, est le premier contributeur au taux d'absentéisme ; sa part varie de 59 % à 92 % ;
- les absences résultant d'accident du travail passent de 2 jours en 2010 à 80 jours en 2015, avec notamment une multiplication par trois entre 2013 et 2014.

Le nombre de jours d'absence consécutifs aux accidents du travail, en évolution constante sur la période, paraît justifier la nécessité de sensibiliser les agents en matière de prévention des risques (accompagnement par des assistants chargés de la mise en œuvre des actions de prévention, formations, habilitations spécifiques et dépenses pour les équipements de protection individuelle par exemple).

4.5. LA PREVENTION ET LA FORMATION

4.5.1. L'absence d'un document unique de prévention des risques

La communauté de communes ne dispose actuellement pas d'un document unique de recensement des risques professionnels en application des dispositions du décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001. Son élaboration est toutefois en cours et a été confiée au centre de gestion.

La chambre recommande la production de ce document. Il est d'autant plus important que la communauté assure la compétence des déchets, et a repris en régie la gestion de l'abattoir, activités qui présentent des risques élevés d'accident du travail.

L'ordonnateur précise que le document unique sera présenté d'ici à la fin de l'année 2017.

4.5.2. L'absence de plan de formation

Les crédits de formation sont en constante évolution sur la période (+ 28 % en moyenne par an). En 2015, les frais inhérents à la formation des agents (cotisation centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et frais de formation) se sont élevés à 21 875 €, représentant un montant moyen de 317 € par journée de formation suivie par les agents et de 383 € par agent.

Toutefois, la communauté ne s'est pas dotée d'un plan de formation. En ce sens, la communauté de communes méconnaît les dispositions de l'article 7 de la loi du 12 juillet 1984 modifiée par la loi du 19 février 2007, qui prévoit que les collectivités établissent un plan de formation annuel ou pluriannuel, qui détermine le programme d'actions de formation.

Aussi, la chambre recommande-t-elle la réalisation d'un plan de formation, dans le respect des dispositions législatives susvisées.

5. LA GESTION DE L'ESPACE AQUATIQUE

La communauté est propriétaire d'un espace aquatique situé sur la commune de La Châtre qu'elle gère en régie et dont les opérations sont retracées au sein du budget principal. Si le coût d'exploitation de l'équipement apparaît globalement stable, il affecte sensiblement la section de fonctionnement de l'EPCI. De même, les travaux de rénovation engagés impactent de manière significative les comptes de la communauté.

5.1. UN EQUIPEMENT GERE EN REGIE

5.1.1. Des éléments de contexte

Les effectifs permanents affectés à cet équipement sont de quatorze ; s'y ajoutent les effectifs vacataires d'été au nombre de deux. La masse salariale représente 395 000 € en 2015, soit une évolution moyenne de 0,7 % par an.

Les principaux tarifs de la piscine ont évolué sur la période entre 1,8 et 3,71 % en moyenne annuelle, de manière globalement continue.

Tableau 16 : tarifs espace aquatique

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evol. Moy. annuelle
Entrée adulte	4,1	4,3	4,3	4,4	4,4	4,5	1,88%
Entrée enfant	3,3	3,6	3,6	3,7	3,7	3,8	2,86%
Carte 10 entrées adulte	36	38	38	40	40	40	2,13%
Carte 10 entrées enfant	27,5	30	30	32	32	33	3,71%

Source : informations transmises par la collectivité 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016

Les rapports d'activité de la collectivité mettent en perspective une évolution de la fréquentation depuis 2013, sans dépasser toutefois celle enregistrée en 2012.

Tableau 17 : fréquentation de l'espace aquatique

	2011	2012	2013	2014	2015	<i>Evol. Moy. Ann. 2010/2015</i>
Nombre d'entrées	54 779	59 829	52 505	58 024	58 743	1,76 %

Source : rapports d'activité 2011 à 2015

5.1.2. Un coût du service globalement stable mais qui affecte durablement la section de fonctionnement

Le coût net¹⁵ pour la communauté représente 441 385 € en 2015, (dépenses d'exploitation diminuées des produits des services), soit 9 % des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal de la communauté de communes. Ces produits des services couvrent 38 % des dépenses d'exploitation de l'équipement.

Il est à préciser que le coût du service est établi hors prise en compte des amortissements qui ne faisaient pas l'objet d'une ventilation jusqu'en 2015. Pour 2016, la collectivité a transmis un montant de provision pour amortissement de 40 500 €, uniquement pour le matériel et le mobilier.

Tableau 18 : Coût du service à la collectivité

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses d'exploitation	733 874	<i>nr</i>	736 846	627 696	737 604	714 527
<i>Dont charges à caractère général</i>	<i>345 359</i>	<i>nr</i>	<i>376 695</i>	<i>272 820</i>	<i>342 577</i>	<i>318 031</i>
<i>Dont charges de personnel</i>	<i>381 240</i>	<i>nr</i>	<i>355 101</i>	<i>350 928</i>	<i>392 298</i>	<i>395 118</i>
Recettes de fonctionnement	362 094	<i>nr</i>	307 646	281 876	327 468	369 832
<i>Dont produit des services</i>	<i>296 209</i>	<i>nr</i>	<i>266 600</i>	<i>244 600</i>	<i>279 455</i>	<i>273 142</i>
Solde	-371 780		-429 200	-345 820	-410 136	-344 695
Coût à la collectivité	437 665		470 246	383 096	458 149	441 385
Taux de couverture par les redevances	40%		36%	39%	38%	38%
Charges de fonct budget principal	4 182 216		5 043 273	5 706 747	5 287 181	5 191 015
Charges piscine/Charges totales	10%		9%	7%	9%	9%

Source : comptes administratifs

5.1.3. Un montant de travaux significatif

La communauté de communes a procédé à des travaux de rénovation de l'espace aquatique, plus particulièrement des bassins extérieurs et des vestiaires. Le montant de ces travaux atteint, au 31 décembre 2015, la somme de 791 288 €. Après déduction des recettes d'investissement perçues, le coût net des travaux est de 684 288 €, ce qui correspond, pour la collectivité, à 65 % des dépenses réalisées en investissement sur l'exercice 2015.

¹⁵ Le tableau a été réalisé à partir des éléments inscrits dans l'annexe IV « présentation croisée par fonction » à l'exception de l'année 2011 qui n'est pas renseignée.

5.2. LE MARCHÉ DE REFECTION DES BASSINS EXTERIEURS ET DES SOLS DES VESTIAIRES DE LA PISCINE INTERCOMMUNALE

La collectivité a publié le 12 février 2013 au bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) un avis d'appel public à la concurrence n° 13-25556 pour la réfection, dans le cadre d'un marché à procédure adaptée (MAPA), du revêtement des bassins extérieurs et des sols des vestiaires de la piscine intercommunale.

5.2.1. Les conditions de la négociation ne sont pas retracées

L'article 28-1 du code des marchés publics (CMP) dispose notamment que « *le pouvoir adjudicateur peut négocier avec les candidats ayant présenté une offre. Cette négociation peut porter sur tous les éléments de l'offre, notamment le prix.* ».

Cette possibilité est précisée dans le règlement de la consultation qui prévoit, dans son article 6, que « *la présente consultation pourra faire l'objet d'une négociation avec tous les concurrents* ».

Deux offres E et D ont été réceptionnées.

Tableau 19 : tableau des offres

Candidat	Montant offre HT avant négociation	Montant offre HT après négociation
E	329 798,10 €	273 134,66 €
D	188 200,00 €	188 200,00 €

Source : collectivité

Le procès-verbal de la commission d'appel d'offres (CAO) en date du 6 mars 2013 mentionne un montant estimé HT par la collectivité de 425 000 €. Après négociation, l'offre la moins-disante est restée inchangée et la seconde représente 64 % du montant estimatif.

L'analyse des offres présentée dans le rapport d'analyse des offres ne fait pas état des modalités de négociation. Seule, la délibération d'attribution du marché du 18 mars 2013 indique le montant des offres avant et après négociation, sans toutefois préciser si les deux soumissionnaires ont pu déposer une nouvelle offre.

5.2.2. Les critères d'attribution prévus dans l'avis ne sont pas ceux retenus dans le rapport d'analyse des offres (RAO)

Le RAO présente chaque offre, sans mention de pondération, selon les six critères suivants : la méthodologie des travaux, les produits mis en œuvre, les garanties et qualification, les sous-traitants, les délais et le prix des prestations.

Le règlement de la consultation ne prévoyait quant à lui que deux critères : la valeur technique (60 %) et le prix (40 %). Il apparaît ainsi une distorsion entre les critères présentés dans le règlement de consultation et ceux réellement analysés pour l'attribution du marché.

Si le pouvoir adjudicateur décide de faire usage de sous-critères, il doit porter à la connaissance des candidats leur pondération ou leur hiérarchisation, dès lors qu'ils sont susceptibles d'exercer une influence sur la présentation des offres, ou sur leur sélection¹⁶. De même, pour les marchés passés selon une procédure adaptée, les principes fondamentaux de la commande publique impliquent l'information appropriée des candidats sur les critères d'attribution du marché ainsi que, lorsque le prix n'est pas l'unique critère de choix, sur leurs conditions de mise en œuvre¹⁷.

L'ordonnateur n'a donc pas assuré la transparence nécessaire dans les modalités d'analyse et de traitement entre les candidats.

5.2.3. Une passation d'avenants qui majore substantiellement le prix

Le marché a fait l'objet de deux avenants, portant ainsi son montant global à 356 026,46 € HT tel que précisé dans le tableau n° 20.

Tableau 20 : montant du marché initial et évolution

Montant initial HT	Montant avenant 1 HT	Montant avenant 2 HT	Montant global exécuté HT	% évolution du prix initial suite aux avenants
273 134,66 €	75 000 €	7 891,80 €	356 026,46 €	30,3 %

Source : collectivité

Le premier avenant, en date du 24 juin 2013, « a pour objet des modifications de prestations à la demande du maître d'ouvrage¹⁸ » et le second du 7 février 2014 mentionne en objet « mise en place d'une structure fermée recouvrant les bassins pour s'affranchir des intempéries ».

Selon la jurisprudence européenne¹⁹, la modification d'un marché public en cours de validité doit être considérée comme substantielle et ne peut donc pas être effectuée par avenant, notamment :

- lorsqu'elle introduit des conditions qui, si elles avaient figuré dans la procédure de passation initiale auraient permis l'admission de soumissionnaires autres que ceux initialement admis ou aurait permis de retenir une offre autre que celle initialement retenue,
- lorsqu'elle étend le marché, dans une mesure importante, à des services non initialement prévus.

La seule exception à cette règle concerne les sujétions techniques imprévues rencontrées au cours de l'exécution du contrat, c'est-à-dire des obstacles non imputables aux parties et constitutifs de difficultés imprévues et exceptionnelles.

¹⁶ CE, 18 juin 2000 commune de Saint Pal de Mons, n° 337377.

¹⁷ CE, 30 janvier 2009, ANPE, n° 290236.

¹⁸ Le maître d'ouvrage est la communauté de communes, comme précisé dans l'acte d'engagement.

¹⁹ CJCE 19/06/2008 Presstext Nachrichtenagentur, aff. C-454/06.

Or, le procès-verbal de la CAO en date du 23 avril 2013 concernant l'avenant 1 mentionne que « *les travaux en cours ont permis de constater que les désordres relevés lors de l'expertise judiciaire²⁰ touchent également les vestiaires collectifs et les douches. En effet, la dégradation des joints en place est à l'origine d'une infiltration d'eau sous le revêtement entraînant un décollement progressif du carrelage sur l'ensemble de la zone. En conséquence, il apparaît nécessaire d'étendre les travaux de réfection aux vestiaires collectifs et dans les douches, en complément du marché de base. (...). Le présent avenant a donc pour objet des prestations complémentaires qui se sont avérées nécessaires entraînant des plus-values* ».

Ces services, initialement non prévus au marché, l'étendent de façon importante. Ils représentent 27 % du montant initial et ne paraissent pas recouvrir le caractère « *d'obstacles non imputables aux parties constitutifs de difficultés imprévues et exceptionnelles* ». Le procès-verbal de la CAO précise à ce titre qu'il s'agit de « *prestations complémentaires* ».

Dans ce cadre, la procédure adéquate relève d'un marché complémentaire en application de l'article 35-II 4° et 5° du CMP pour des prestations qui ne figurent pas dans le marché initialement conclu mais qui sont devenues nécessaires, à la suite d'une circonstance imprévue, à l'exécution du service ou à la réalisation de l'ouvrage tel qu'il est décrit dans le marché initial.

S'agissant de l'avenant 2, si le montant de ces travaux n'est pas de nature à bouleverser l'économie générale du contrat initial, aucun élément ne permet de préciser dans quelle mesure les travaux seraient constitutifs d'un avenant et non pas d'un marché complémentaire.

Au total, la chambre considère que ces modifications de prestations devaient donner lieu à la passation d'un marché complémentaire et non d'avenants et recommande à la communauté de mieux observer les règles de la commande publique en matière de consultation et d'analyse des offres.

Elle prend acte qu'une attention particulière sera portée à l'avenir, dans le respect des procédures.

6. LE BUDGET ANNEXE DE L'ABATTOIR DE BOISCHAUT

La situation financière de cet équipement est préoccupante. L'activité demeure le plus souvent déficitaire. Les recettes prévues apparaissent surestimées et les subventions ainsi que les avances versées par la communauté sont irrégulières au regard du cadre légal prévu pour l'exploitation d'un service public industriel et commercial.

Par ailleurs, des irrégularités ont été relevées s'agissant du marché de maîtrise d'œuvre réalisé pour l'extension de l'abattoir.

Enfin, si les travaux engagés répondent à l'objectif de préserver l'exploitation, cette orientation ne semble pas être étayée par une analyse économique probante.

²⁰ Il est à préciser que ces travaux sont exécutés suite à des malfaçons constatées et réalisées lors d'un premier chantier.

6.1. PRESENTATION ET ENVIRONNEMENT

L'abattoir public situé à Boischaud a fait l'objet d'une exploitation confiée à une entreprise privée dans le cadre d'un contrat de régie intéressée jusqu'au 1^{er} juillet 2014, date à laquelle il a été repris en gestion directe par la communauté de communes.

L'effectif est de 17 personnes : trois titulaires et quatorze contrats privés dont trois contrats aidés. En sus de cet effectif, et depuis le départ du directeur, le DGS de l'EPCI assure la direction de la structure et une personne rattachée à la communauté de communes est en charge, à temps partiel non évalué avec précision, de la facturation et du suivi administratif.

L'abattoir de Boischaud dénombre une centaine de clients, dont les deux principaux réalisent 57 % du tonnage annuel sur un total de 3 500 tonnes traitées.

En termes de concurrence potentielle, le département de l'Indre compte, outre l'abattoir de Boischaud, ceux de Valençay (400 tonnes traitées en régie) et Mérigny (3 200 tonnes traitées par un exploitant privé). Un abattoir, également privé, est situé sur le territoire du département du Cher, à 35 km de La Châtre (700 tonnes de viande traitée). Aucun projet de regroupement de ces abattoirs n'a été envisagé.

Sur l'équipement de Boischaud, la communauté a réalisé d'importants travaux de réhabilitation, de mise aux normes, et d'agrandissement qui seront achevés en 2017. L'abattoir a maintenu son activité durant les travaux.

Le budget de l'abattoir s'effectue dans le cadre d'un budget annexe tenu selon l'instruction comptable M4, conformément aux dispositions en vigueur s'agissant des services publics industriels et commerciaux.

En 2001, l'exploitation a été confiée, dans le cadre d'une délégation de service public, à la SARL F R. pour trois ans, à effet du 1^{er} octobre 2001.

En 2010, la SARL F R. qui a conservé l'exploitation de l'abattoir, « envisage le transfert de la DSP à la SARL F.R... » avec cession à la date du 31 mars 2010. C'est l'objet de l'avenant n° 1 non daté. Une délibération du conseil communautaire du 22 décembre 2009 a acté cette modification.

Toutefois, « la SARL F.R. ne pouvant gérer des opérations d'abattage, » elle « sera remplacée par la SA B. ». Cette décision est intervenue dans le cadre d'une délibération adoptée le 8 octobre 2010, qui a donné lieu à la signature de l'avenant n° 2 du 12 février 2011.

En tout état de cause, la collectivité aurait dû, au terme du premier contrat, remettre la gestion du service en concurrence. La chambre observe que le changement d'exploitant privé est intervenu à deux reprises en méconnaissance des règles qui encadrent la consultation publique.

6.2. LA SITUATION FINANCIERE

6.2.1. Des recettes surestimées

Les recettes liées à la vente des produits mettent en perspective une décroissance d'activité de 13 % entre 2010 et 2015, soit - 3 % en moyenne annuelle.

La chambre relève qu'à l'exception de l'année 2014, le niveau de réalisation demeure inférieur à celui du budget primitif, alors même que de nouvelles recettes sont inscrites en cours d'année.

Tableau 21 : Prévision et réalisation des recettes réelles de fonctionnement du BA Abattoir

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Budget primitif	1 558 140	1 538 000	1 489 710	1 305 100	1 602 574	1 425 951
Crédits ouverts	1 558 140	1 626 354	1 733 744	1 640 586	1 609 574	
<i>Crédits ouverts – budget primitif</i>	-	88 354	244 034	335 486	7 000	
Réalisations	1 463 189	1 457 148	1 456 012	1 347 909	1 504 393	
<i>Réalisations – crédits ouverts</i>	- 94 951	- 169 206	- 277 731	- 292 677	- 106 955	
Ratio réalisations / BP	94%	95%	98%	103%	94%	
Ratio réalisations / Crédits ouverts	94%	90%	84%	82%	93%	

Source : budgets primitifs et comptes administratifs

Si le DOB 2016 fait état d'une diminution de l'activité globale de l'ordre de 2,1 % entre 2014 et 2015, il mentionne une situation financière nouvelle pour 2016 « au regard des travaux à venir, de la confiance retrouvée de plusieurs clients ainsi que de l'arrivée d'un nouveau responsable de production ». Les travaux d'agrandissement et d'amélioration de l'abattoir, devraient, selon l'ordonnateur, permettre « une augmentation du volume » de la production.

À titre d'exemple, la collectivité souligne que le tonnage de viande traité entre 2015 et 2016 pour le principal client a augmenté de 14,4 %, résultant de l'évolution des commandes au titre de la filière porcine dont le tonnage traité est passé de 2,6 à 261 entre 2015 et 2016.

6.2.2. Une subvention d'équilibre irrégulière

Le budget principal verse chaque année au budget annexe Abattoir, à l'exception des exercices 2011 et 2012, une subvention d'équilibre dont les montants annuels sont présentés dans le tableau n° 22.

Tableau 22 : Subventions d'équilibre reçues

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sub inscrite au BP	0	0	17 000	57 000	203 000	0
Sub inscrite sur l'année	0	0	70 000	107 000	203 000	
Réalisé (budget principal)	0	0	70 000	107 000	203 000	

Source : comptes administratifs et informations transmises par la collectivité

Les délibérations prises par le conseil communautaire en 2013 et 2014, autorisent le versement d'une subvention exceptionnelle au motif *« qu'il convient de maintenir en bon état de fonctionnement le matériel nécessaire à l'exploitation de l'abattoir, qu'il est impératif de maintenir son but de service de proximité auprès de tous les usagers et que le maintien de cette structure ne peut se faire sans l'apport d'une aide financière exceptionnelle du budget »*.

Concernant l'exercice 2015, il est inscrit au budget principal un emprunt d'un montant de 562 793 € dont 203 000 € sont réservés, conformément à la délibération du conseil communautaire du 4 juin 2015, au *« versement d'une aide exceptionnelle remboursable au SPIC abattoir du Boischaut en complément de la dotation initiale »*.

Cette subvention, qui s'apparente à une avance remboursable, devra faire l'objet d'un remboursement annuel de la part du BA Abattoir, d'un montant équivalent à l'annuité et aux intérêts annuels honorés par le budget principal, conformément au tableau d'amortissement annexé au contrat.

Tableau 23 : Articulation des subventions du budget principal au budget annexe abattoir

		2011	2012	2013	2014	2015
Budget principal	Dépenses	/	/	c/67441 70 000 €	c/67441 107 000 €	c/67441 203 000 € c/4818 203 000 €
	Recettes	/	/	/	/	c/16 203 000 € c/797 203 000 €
Budget annexe abattoir	Dépenses	/	/	/	/	/
	Recettes			c/74 70 000 €	c/74 107 000 €	c/74 203 000 €

Source : informations collectivité

En la matière, la M14 précise : *« hormis le cas des frais d'étude, de réorganisation ou de restructuration des services qui peuvent être étalés sur une durée maximale de cinq ans, le compte 4818 « charges à étaler » ne peut être utilisé que sur autorisation conjointe des ministres chargés du budget des collectivités territoriales puisqu'il constitue une dérogation au plan comptable général avec lequel la présente instruction doit être en conformité. Cet étalement dérogatoire ne peut concerner que des dépenses exceptionnelles, dans leur nature (comme des décisions de justice par exemple) et par leur montant rapporté au total des recettes réelles de fonctionnement, qui ne pouvaient pas être anticipées lors de l'établissement du budget et qui mettraient en péril son équilibre »*.

Ainsi, l'inscription de cette somme de 203 000 € qui correspond aux déficits de fonctionnement cumulés ne saurait, au cas d'espèce, apparaître régulière. Elle n'a fait, par ailleurs, l'objet d'aucune demande de dérogation pour la passation de ces écritures. En outre, elle vient artificiellement gonfler les produits exceptionnels du budget principal qui affiche ainsi une CAF brute survalorisée.

Enfin, il est rappelé que l'exploitation d'un abattoir constitue un service public industriel et commercial. En la matière, l'article L. 2224-1 du CGCT prévoit que les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses.

L'article L. 2224-2 du CGCT précise qu'« *Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1. Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes : 1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ; 2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ; 3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs. La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement* ».

Au cas d'espèce, les éléments produits dans les délibérations ne font état d'aucune de ces justifications. Par ailleurs, l'autorisation ministérielle n'a pas été sollicitée. Sur ces bases, la chambre constate le caractère irrégulier des subventions et avances versées.

6.2.3. Une activité déficitaire sur la période

Nonobstant les subventions versées, le budget annexe de l'abattoir est déficitaire trois années de suite jusqu'en 2014 et la couverture des charges d'exploitation (dépenses totales de fonctionnement) n'est jamais totalement assurée par des recettes de même nature. Seul, le résultat de l'exercice 2015 affiche une valeur positive de 520 611 €.

La part des ventes dans les dépenses totales de fonctionnement est en baisse de 13 points sur la période, passant de 91 % à 78 %, alors même que les dépenses diminuent en moyenne de 2 % par an.

Le coût d'exploitation pour la collectivité publique, déterminé à partir des dépenses totales de fonctionnement, diminuées du produit des ventes, avoisine un montant de 200 000 € par an.

Le retraitement du résultat de clôture, après neutralisation des subventions perçues, fait apparaître une activité fortement déficitaire sur la période, malgré une réelle volonté de maîtriser la dépense, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 24 : Formation du résultat de clôture du BA abattoir

En €	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat de l'exercice	29 914	- 126 655	- 58 521	- 133 372	520 612
Résultat de clôture	21 342	- 105 314	- 163 834	- 297 206	223 406
Résultat de clôture retraité	21 342	- 105 314	- 233 834	- 404 206	20 406

Source : comptes de gestion

Une réorganisation de l'activité de l'abattoir a conduit à la fermeture du site à raison d'une journée par semaine. Cette décision a nécessité une réduction du temps de travail des agents, en deçà de la durée légale de travail et sans perte de salaire. Toutefois, aucune délibération n'a été portée à la connaissance de la chambre quant à ces orientations.

Sur la base de l'ensemble de ces considérations, la chambre recommande une réflexion approfondie sur le devenir de l'abattoir, permettant de disposer d'un autofinancement suffisant, sans recourir au contribuable local au lieu des seuls usagers.

L'ordonnateur souscrit à la recommandation de la chambre d'engager une réflexion sur la gestion de l'abattoir.

6.2.4. Un engagement financier important

La collectivité a engagé en 2015 des travaux d'extension de l'abattoir, d'un montant total de 1,6 M€. Le conseil communautaire, par délibération n° 2015-0112 du 16 octobre 2015, a arrêté le plan de financement prévisionnel de ces travaux et la collectivité a sollicité les subventions suivantes :

- 321 141 €, soit 20 % du coût de l'équipement en dotation d'équipement des territoires ruraux ;
- 238 859 €, soit 15 % du coût auprès de la région Centre ;
- 80 000 €, soit 5 % auprès du conseil départemental.

Le reste à charge de la collectivité est ainsi porté à 960 000 €, soit 60 % du coût total, exclusivement financé par l'emprunt. Toutefois, l'arrêté départemental du 27 janvier 2015 fait état d'une subvention exceptionnelle de 34 123 € et l'arrêté de la région n'est pas établi. En l'état actuel de l'instruction, et sans élément complémentaire, la charge nette pour la collectivité serait portée à 1 244 736 €.

6.2.5. Une situation financière préoccupante

Le chiffre d'affaires, composé uniquement des ressources d'exploitation, est en baisse de 1,8 % par an. La valeur ajoutée progresse fortement à partir de 2015 sous l'effet de la suppression des honoraires versés antérieurement et comptabilisés en consommations intermédiaires.

A contrario, l'affectation de l'ensemble du personnel dans le budget annexe augmente la masse salariale qui s'établirait à 497 710 € en 2016, soit une progression de 208 975 € par rapport à 2014.

La section d'exploitation présente des résultats erratiques. Elle affiche un solde positif à partir de 2015. Ces résultats sont notamment imputables, pour 2015, à la subvention de 203 000 € inscrite au budget et, pour 2016, à la réduction de près de 13 % des charges de personnel.

Le remboursement du capital de la dette progresse de 7,2 % par an. Son niveau apparaît trop élevé pour permettre de disposer d'une capacité d'autofinancement net positive.

Tableau 25 : remboursement du capital

Montants en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution
remboursement capital de la dette	136 935	150 407	153 089	149 336	165 603	193 967	7,2%

Source : comptes de gestion

Les dépenses d'équipement liées aux travaux réalisés au sein de l'abattoir s'élèveraient en 2016 à 1,45 M€, financées par un emprunt de 0,77 M€ et une mobilisation du fonds de roulement pour le solde.

La trésorerie nette apparaît négative à hauteur de 544 828 € au 31 décembre 2016. Elle a fait l'objet de la mobilisation de fonds externes pour 570 000 €.

Tableau 26 : synthèse de la situation financière (extrait tableau présenté en annexe)

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Prov 2016
CAF brute	81 868	9 957	61 835	72 309	269 158	142 820
CAF nette ou disponible	-55 067	-140 451	-91 253	-77 027	103 555	-51 148
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-260 087	-244 655	-138 521	-133 372	29 612	-1 344 355
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	290 000	118 000	80 000	0	491 000	776 695
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	29 913	-126 655	-58 521	-133 372	520 612	-567 660

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

Tableau 27 : fonds de roulement et trésorerie

au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds de roulement net global	21 341	-105 315	-163 836	-297 208	223 404	-344 256
- Besoin en fonds de roulement global	138 839	214 332	210 587	212 251	198 366	200 572
=Trésorerie nette	-117 498	-319 647	-374 423	-509 460	25 038	-544 828
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-37,7	-101,5	-123,4	-159,1	8,1	-186,8
<i>Dont trésorerie non disponible pour le budget principal</i>	0	0	0	0	25 027	25 172
<i>Dont compte de rattachement, trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)</i>	-117 498	-319 647	-374 423	90 540	0	0
<i>Dont avances reçues ou ligne de trésorerie mobilisée</i>	0	0	0	600 000	0	570 000

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

6.3. LA COMMANDE PUBLIQUE

6.3.1. Un marché de maîtrise d'œuvre contestable

Par délibération du 17 décembre 2010, le Cabinet A. a été mandaté par la communauté de communes pour être maître d'œuvre et apporter un appui technique à la collectivité dès la passation du marché pour la mise aux normes et l'extension de l'abattoir. Ce cabinet est spécialisé dans les processus et bâtiments pour unités agroalimentaires. Il existe une dizaine de cabinets spécialisés sur ce domaine.

Les éléments transmis n'ont pas permis d'établir qu'une mise en concurrence avait été effectuée pour la désignation de ce maître d'œuvre. La délibération visée précise qu'« *il est proposé au Conseil de communauté de recruter le Cabinet A. qui a réalisé cet abattoir à l'origine et procédé à son extension en 2005* ». Il est ainsi approuvé le choix « *du Cabinet A. en vue de réaliser les études nécessaires pour effectuer les travaux de remise aux normes de l'abattoir, et également élaborer l'APD relatif aux travaux d'extension à 4 000 tonnes de l'abattoir* ».

Il est relevé par ailleurs que le contrat de maîtrise d'œuvre a fait l'objet de deux avenants (avenant n° 1 du 12 mai 2014 et avenant n° 2 du 13 octobre 2015) qui ont conduit, eu égard au montant des travaux réévalués, à revaloriser les honoraires de 65 520 € à 147 420 € HT, soit un montant supérieur au doublement du prix prévu au contrat initial.

En conséquence, la chambre constate que les avenants pris bouleversent l'économie du marché et que, par ailleurs, les éléments d'appréciation qui ont permis, à l'origine, une estimation du projet à partir de la définition des besoins, n'ont pas été fournis.

6.3.2. Une attribution de marché entachée d'irrégularités

Pour la réalisation des travaux de l'abattoir du Boischaud, la collectivité a passé un avis d'appel public à la concurrence le 30 avril 2015 au JAL l'Écho du Berry ainsi que sur son profil acheteur. Cet avis intervient quatre ans après la désignation du maître d'œuvre (contrat de maîtrise d'œuvre signé le 10 janvier 2011).

Il s'agit d'un marché à procédure adaptée avec une tranche ferme (mise aux normes) et trois tranches conditionnelles (extension). Les critères d'attribution mentionnés dans les avis sont :

- le prix des prestations : 60 % ;
- le délai d'exécution : 20 % ;
- la valeur technique au regard du DQE : 20 %.

La délibération n° 2015-0103 du 16 octobre 2015 précise que la commission d'appel d'offres, lors de sa réunion du 15 juin 2015, a procédé à l'ouverture des plis ainsi qu'en atteste le procès-verbal, et reporte ses choix à une date ultérieure, après analyse des offres par le cabinet.

En la matière, le contrat de maîtrise d'œuvre précise dans son article 3.3 que « *les offres d'entreprises seront analysées et un rapport technico économique sera établi dans le but de permettre au maître d'ouvrage de choisir les entreprises* ».

Le compte rendu n° 1 établi par le cabinet D. en date du 29 juin 2015, a pour objet de faire état du bilan de l'analyse des offres. Si le point 1 indique que « *D. a remis l'analyse des offres* », aucun élément de nature à vérifier le respect des critères d'attribution n'est produit. La collectivité a confirmé l'absence d'un tel rapport.

Suite à une consultation infructueuse pour quatre lots, la collectivité a procédé à un nouvel avis d'appel public à la concurrence, le 14 septembre 2015, sur le profil acheteur de la collectivité, ainsi que dans un journal habilité à recevoir des annonces légales. Concernant cette procédure, aucun compte rendu du maître d'œuvre, ni aucun rapport d'analyse des offres de la CAO, n'ont été produits.

Par ailleurs, le règlement de la consultation prévoit, dans son article 6, que « *la présente consultation pourra faire l'objet d'une négociation avec tous les candidats* ». La collectivité ne disposant d'aucun document retraçant la procédure de négociation réalisée, il est impossible de vérifier la tenue effective de négociations avec les candidats.

En définitive, les rapports au dossier de la collectivité (1^{re} et 2^{de} consultations) se limitent à mentionner les pièces transmises par les candidats ainsi que le montant des offres, sans analyse, ni classement des offres. De plus, ni les délais d'exécution, ni la valeur technique de l'offre qui constituent les critères d'appréciation ne sont mentionnés. Seule la délibération du conseil communautaire du 16 octobre 2015 précise pour chacun des lots le prestataire retenu et le montant des travaux.

La chambre constate que, comme le marché de l'espace aquatique, la collectivité n'a pas observé les règles de la commande publique en matière de consultation et d'analyse des offres.

7. LE BUDGET ANNEXE ATELIERS

Les statuts de l'EPCI prévoient, au titre des compétences obligatoires, les actions de développement économiques et touristiques intéressant l'ensemble de la communauté, à savoir la création, l'aménagement et la gestion de zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires et artisanales, y compris les acquisitions foncières nécessaires à leur réalisation et toutes actions permettant le développement des NTIC. Ces actions sont identifiées au sein d'un budget annexe « Ateliers ».

L'exécution de ce budget révèle des impayés de loyers substantiels en progression sur la période et, plus globalement, un défaut de réalisation des recettes. Par ailleurs, les modalités de fixation des prix de cession des biens et terrains apparaissent réalisées dans des conditions de transparence insuffisante.

7.1.1. L'exécution du budget annexe Ateliers

Tableau 28 : Exécution de la section de fonctionnement et d'investissement du BA Ateliers

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. Moy. Ann. 2010/2015
Dépenses réelles de fonctionnement	320 644,08	229 353,91	295 626,26	322 846,15	358 210,55	3%
Recettes réelles de fonctionnement	491 912,66	670 023,54	902 254,97	2 119 482,92	684 160,76	9%
<i>dont loyers</i>	393 419,74	392 435,87	430 427,31	391 907,15	348 040,92	-3%
<i>dont produits de cessions</i>	80 000,00			1 500 302,45	150 000,00	17%
<i>dont subvention du budget principal</i>		250 000,00	380 000,00	200 000,00	170 182,00	
Dépenses réelles d'investissement	658 413,32	579 554,72	712 689,37	1 627 730,12	409 327,40	-11%
Recettes réelles d'investissement	57 686,39	83 736,98	1 382 190,48	22 911,90	533 050,31	74%
<i>dont emprunt</i>	0	0	1 000 000	10 000	0	

Source : comptes administratifs

De la présentation de ce tableau, il apparaît que :

- les recettes bénéficient de la dynamique des produits de cession et sont fortement dépendantes des subventions servies provenant du budget principal ;
- les seuls loyers permettent globalement de couvrir les dépenses de charges courantes inscrites au budget annexe ;
- les dépenses d'investissement réalisées s'élèvent à 3,9 M€ avec un niveau de recettes réelles de 2 M€ sur la période.

Ces évolutions affectent le résultat de clôture comme le montre le tableau n° 29.

Tableau 29 : Formation du résultat de clôture du BA Ateliers

En €	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat d'investissement	- 513 195,33	- 478 406,47	687 940,01	- 86 076,87	292 162
Résultat de fonctionnement	83 736,98	382 190,48	560 336,56	254 450,59	139 062
Résultat de l'exercice	- 429 458,35	- 96 215,99	1 248 276,57	168 373,72	431 224,00
Résultat de clôture	- 614 101,00	- 794 053,97	72 032,12	240 405,84	179 402

Source : comptes de gestion

7.1.2. Des impayés de loyers substantiels en progression notable sur la période

Le niveau d'impayés de loyers est de 150 000 € par an en moyenne, représentant en 2015 une part de 51 % du montant des loyers perçus. En conséquence, le montant de loyers perçus en fin de période ne compense qu'aux deux tiers l'annuité de la dette servie.

Tableau 30 : Tableau des loyers impayés au 31/12 de chaque exercice du BA Ateliers

En €	2011	2012	2013	2014	2015
Loyers perçus sur le BA Ateliers	393 420	392 436	430 427	391 907	348 041
C/4141 – Locataires acquéreurs – Amiable	86 254	89 024	145 450	79 143	90 836
C/4146 – Locataires acq.– Contentieux	34 693	72 238	63 768	43 592	86 591
Total impayés	120 946	161 261	209 218	122 735	177 427
Ratio impayés / loyers perçus	31%	41%	49%	31%	51%
Annuité de la dette du BA Ateliers	748 735	749 378	708 375	1 675 061 ²¹	521 947

Source : Balances des comptes

Enfin, lorsque la collectivité ne perçoit pas de loyer, l'avantage qui en découle pour le bénéficiaire doit être mentionné dans l'annexe au compte administratif. À titre d'exemple, la collectivité abrite, depuis 2011, la permanence de l'association « Indre Initiative » qui est une structure d'aide en direction des monteurs de projets, ainsi que l'agence de développement économique de l'Indre. La collectivité ne percevant pas de loyer pour cette mise à disposition, ce concours attribué en nature devrait donc être précisé en annexe, ce qui n'est pas le cas.

7.1.3. Un défaut de réalisation

Les budgets primitifs et comptes administratifs mettent en évidence, de façon récurrente, des crédits inscrits en prévision de recettes concernant la réalisation de travaux. Il s'agit plus particulièrement de recettes publiques, émanant de la région, du département ou de l'État.

²¹ Remboursement du prêt relais réalisé en 2013 suite au produit d'une vente.

Toutefois, ces prévisions de recettes ne se réalisent que partiellement. À titre d'exemple, les subventions d'organismes publics (région, département, État) dans le cadre de la réalisation d'investissements concernant l'espace Pacton n'ont pas été réalisées :

- 2012 : Subvention de 30 000 € de l'État et 50 000 € de la région ;
- 2013 : Subvention de 35 000 € de l'État et 70 000 € de la région ;
- 2014 : Subvention de 20 000 € de l'État et 40 000 € de la région.

Ces trois prévisions ont fait l'objet d'une annulation de crédit à la fin de chacun des exercices. Elles font l'objet d'une inscription sur l'exercice suivant avec des montants différents. Seule la prévision de 20 000 € de l'État en 2015 a fait l'objet de la perception d'une recette de 28 000 €.

Par ailleurs, les dépenses réalisées comparées aux crédits ouverts sur l'espace Pacton font apparaître un taux global de réalisation de 43,5 % avec une grande disparité dans l'exécution de la dépense:

- 14 249 € mandatés en 2012, pour une dépense inscrite de 130 000 € ;
- 127 884 € en 2013, pour une dépense inscrite de 191 512 € ;
- 2 269 € en 2014, pour une dépense inscrite de 8 000 € ;
- 7 866 € en 2015, pour une dépense inscrite de 20 300 €.

Ce défaut de réalisation au niveau de la dépense reflète l'absence de lisibilité du projet dans le temps et de la difficulté de définir le besoin. Cet état de fait conduit à inscrire des crédits en recettes afin d'équilibrer le budget, sans disposer toujours des arrêtés de notification. Cette difficulté est également constatée pour les produits de cessions, excepté pour les exercices 2014 et 2015.

Le tableau n° 31 retrace les prévisions du budget primitif, les crédits ouverts ainsi que les réalisations effectives mentionnées dans les comptes administratifs.

Tableau 31 : Tableau des cessions

En €	2011	2012	2013	2014	2015
Budget primitif	492 000	624 700	240 850	362 953	0
Crédits ouverts	642 000	995 562	390 850	1 362 953	150 000
Réalisations	80 000	0	0	1 500 302	150 000
Restes à réaliser	150 000	150 000	650 000	150 000	0

Source : budgets primitifs et comptes administratifs

Par ailleurs, lorsque les cessions sont réalisées, certaines enregistrent une importante moins-value :

- cession d'un bâtiment SATENE, dont la valeur nette comptable s'élevait à 340 002,43 €, prix de vente 149 € ;
- cession d'un bâtiment ARBOIS, dont la valeur nette comptable s'élevait à 366 393,78 €, prix de vente 146,45 € ;
- cession d'un terrain ARBOIS, dont la valeur nette comptable s'élevait à 15 829,95 €, prix de vente 6 €.

Dans le cadre de la réglementation des aides octroyées par les autorités publiques aux entreprises, la commission européenne a défini les zones, les conditions et les limites dans lesquelles les pouvoirs publics peuvent octroyer des aides aux entreprises réalisant des investissements et créant des emplois, en respectant les taux plafonds d'aides majorés pour les PME. Le zonage des aides à finalité régionale est mis en œuvre par le décret n°2007-732 du 7 mai 2007 et n°2014-758 du 2 juillet 2014, et sera en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020.

Aussi, au vu de la valeur nette comptable des biens et des possibilités offertes par la réglementation sur le territoire, les modalités de fixation des prix de cession des biens et terrains apparaissent réalisées dans des conditions de transparence insuffisante sur les méthodes de calculs appliqués en matière de rabais.

Plus généralement, les rapports présentés ne permettent pas d'établir un bilan de l'action économique conduite par la collectivité. La chambre recommande la mise en place d'outils permettant de disposer d'une plus grande lisibilité sur chacune des opérations.

8. LE BUDGET ANNEXE ORDURES MENAGERES

Les objectifs du programme local de gestion des déchets sont définis par le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDMA) arrêté par le département de l'Indre. Ces orientations ne sont pas reprises par la communauté, et aucun objectif n'est décliné dans les rapports produits, ce qui tend à démontrer l'absence stratégique de pilotage de l'activité.

Si la mise en place d'une tarification incitative est régulièrement évoquée pour réduire le tonnage, aucun rapport d'étude de faisabilité ne permet à la communauté d'arrêter son choix en la matière.

8.1. LE CADRE OPERATIONNEL ET LES DIFFERENTS ACTEURS

La collectivité a fait procéder en 2009 à un état des lieux et un diagnostic par un prestataire extérieur et lancé une étude d'optimisation de la gestion des déchets ménagers (étude phase 1 et phase 2). L'étude établissait des performances faibles sur certains aspects du tri²² et formulait des propositions portant notamment sur des actions de communication et la formation des agents.

²² L'étude signale un taux de refus de tri supérieur à la moyenne.

Cependant, les rapports d'activité,²³ depuis 2010, ne reprennent pas ce diagnostic, ne font pas état de cette prestation, ni des suites à y réserver.

8.2. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME LOCAL DE GESTION DES DÉCHETS

Le CGCT prévoit en ses articles L. 2224-13 et L. 2224-15 que la collecte et le traitement des déchets des ménages sont confiés aux communes et aux EPCI qui fixent l'étendue des prestations « dans le cadre des plans de prévention et de gestion des déchets » prévu par le code de l'environnement.

Les plans nationaux et territoriaux relatifs aux déchets²⁴ sont définis par les articles L. 541-11 à L. 541-15 du code de l'environnement. Dans le département de l'Indre, le Plan Départemental d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PDEDMA) a été révisé en 2012 afin de prendre en considération les orientations de la loi dite « Grenelle 2 » votée le 12 juillet 2010, lesquelles complètent la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « loi Grenelle 1 »²⁵.

Des objectifs quantitatifs ont été fixés pour 2015 et 2020 s'agissant de la réduction quantitative des déchets et de l'amélioration des performances des collectes sélectives. À partir des ratios établis pour l'année 2008, le plan révisé de l'Indre retient notamment à horizon 2015, les objectifs de baisse suivants²⁶ : au titre des ordures ménagères (- 8 %) et des déchets verts (- 10 %).

S'agissant de l'amélioration de la performance des collectes sélectives, le PDEDMA retient un objectif de réduction à la source des emballages et des journaux/magazines, un meilleur tri des déchets occasionnels (bois, ferraille, gravats et cartons), une valorisation des déchets verts et de la fraction organique des ordures ménagères et assimilées.

²³ Rapports 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

²⁴ Les plans territoriaux (région et département) constituent un outil de coordination et de programmation des actions de modernisation de la gestion des déchets à 5 ou 10 ans. Ils fixent des objectifs de recyclage et de valorisation à atteindre, définissent les collectes à mettre en œuvre et les créations d'équipements, déterminent les échéanciers à respecter et évaluent les investissements correspondants. Depuis 2012, le plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux remplace le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

²⁵ La loi précise les priorités de gestion des déchets et impose des objectifs nationaux, notamment :

- hiérarchiser les modes de traitement : prévention => réemploi => valorisation => incinération => enfouissement ;
- réduire la production d'ordures ménagères et assimilées de 7% par habitant dans les cinq ans ;
- augmenter le recyclage matière et organique ;
- favoriser le compostage domestique et de proximité.

²⁶ P. 74 du PDEMA révisé.

8.3. LES VOLUMES OBSERVÉS SUR LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

Les tonnages collectés par la communauté de communes, s'agissant des OM représentent 4 130 tonnes en 2014²⁷ contre 4 514 tonnes en 2010 et 4 631 tonnes en 2008²⁸, soit une baisse de 11 % entre 2008 et 2015. Le poids par habitant qui était de 258 kilogramme (kg) en 2008 est ramené à 234 kg en 2014. Cette diminution, qui répond aux objectifs fixés par le PDEDMA, s'explique, en partie, par le transfert des ordures ménagères résiduelles vers les filières de tri.

Toutefois, et selon l'enquête de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)²⁹ réalisée en 2015, la quantité d'ordures ménagères collectée en 2012 en territoire semi rural est en moyenne de 216 kg/habitant, soit 20 kg de moins que celle observée pour la communauté de communes.

Sur les deux déchèteries, le tonnage collecté en 2014 s'établit à 6 749 tonnes contre 4 889 tonnes en 2010 et 4 984 tonnes en 2008, soit une augmentation de plus de 35 % des déchets ayant transités par ces centres de dépôts en sept ans. Entre 2008 et 2014, le poids par habitant est passé de 294 à 383 kg. La moyenne mentionnée par l'ADEME fait état d'un poids de 220 kg/habitant, hors gravats, en 2012, contre 249 kg/habitant pour la communauté de communes.

Les déchets verts qui représentaient une collecte de 2 208 tonnes en 2008³⁰ (127 kg/habitant) s'établissent en 2014 à 2 978 tonnes³¹ (168 kg/habitant), soit une augmentation de plus de 32 % en poids par habitant. Sur ce dernier point, les quantités enregistrées semblent s'écarter nettement des objectifs retenus par le PDEDMA.

La collecte sélective (verre, journaux, emballages, plastiques) enregistre un tonnage qui se situe autour de 1 290 tonnes par an entre 2012 et 2014, soit 72 kg/habitant, après avoir atteint un niveau de 1 374 tonnes en 2011.

Le taux de refus est en augmentation. Il est de 6,30 % en 2014 pour les journaux, revues et magazines (JRM) contre 4,1 % en 2012, ces données n'étant pas disponibles dans les rapports 2010 et 2011.

En 2014, sur 700 kg/habitant de DMA, 69 kg suivent une filière de recyclage et 67 kg suivent une filière de valorisation organique, ce qui représente moins de 10 % des DMA. Ces ratios apparaissent en deçà de ceux mentionnés dans le PDEDMA³² en 2008, à savoir 21 % pour le recyclage et 18 % pour la valorisation.

²⁷ Dernier rapport produit par la CdC.

²⁸ Source Plan révisé Indre.

²⁹ Référentiel national des coûts du service public de gestion des déchets ; collection mixte à dominante rurale ; édition 2015, données 2012.

³⁰ Source Plan révisé Indre.

³¹ P. 6 rapport 2014 CdC.

³² P. 4 et 8 du PEDMA.

8.4. UNE ABSENCE DE PILOTAGE STRATEGIQUE

En application de l'article L. 2224-17-1 du CGCT, le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente à son assemblée délibérante un rapport annuel sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets. Ce rapport est présenté dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné, lors de l'examen du compte administratif de l'établissement public de gestion des déchets. Il présente notamment la performance du service en terme de quantités d'ordures ménagères résiduelles et sa chronique d'évolution dans le temps.

Le rapport rend compte de la situation de la collectivité par rapport à l'atteinte des objectifs de prévention et de prévention et de gestion des déchets. Il présente les recettes et les dépenses du service public de gestion des déchets par flux de déchets et par étape technique.

Enfin, les indicateurs techniques et financiers figurant obligatoirement dans le rapport annuel sont définis en annexe du décret. Ces éléments sont référencés à l'article L. 2224-5 du CGCT.

Sur un plan général, il est observé que les rapports produits³³ ne font jamais référence au PDEDMA adopté par la collectivité de l'Indre et qu'aucun objectif n'est fixé par la communauté de communes, ce qui tend à démontrer l'absence de pilotage stratégique de cette compétence. En outre, si les actions de communication sont mentionnées, les résultats en terme d'amélioration de la performance ne sont pas déclinés.

Il apparaît par ailleurs que seul le rapport 2010 a fait l'objet d'un envoi dans le cadre de l'ordre du jour du conseil communautaire. En cela, l'ordonnateur ne remplit pas son obligation d'information de l'assemblée délibérante.

Enfin, les informations produites doivent être améliorées en référence aux objectifs fixés en 2015 et 2020 par le PDEDMA. Pour une meilleure approche des coûts, elles pourraient être également complétées par une ventilation des dépenses de personnel, des charges générales et de structure par type d'activité (ordures ménagères, déchèteries, collecte sélective).

8.5. UN FINANCEMENT EXCEDENTAIRE

Le budget annexe relatif aux ordures ménagères bénéficie, à l'exception de l'exercice 2011, d'une dynamique d'évolution constante sur la période. Le résultat de clôture s'apprécie de 12,4 % en moyenne par an, représentant un montant de 278 534 € entre 2010 et 2015.

³³ Rapport 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

Tableau 32 : formation du résultat de clôture

En €	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat d'investissement	- 90 406,40	72 737,31	- 59 233,94	52 608,77	122 707
Résultat de fonctionnement	20 602,84	30 647,90	58 154,14	126 728,35	-52 683
Résultat de l'exercice	- 69 803,56	103 385,21	- 1 079,80	179 337,12	70 023,71
Résultat de clôture	277 285,22	380 670,43	379 590,63	558 927,75	628 951

Source : comptes administratifs

Le service d'élimination des déchets, géré en régie par la communauté de communes et financé par une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)³⁴, constitue un service public industriel et commercial.

En 2015, le budget annexe des OM comptabilise 2,84 M€ de recettes et 2,21 M€ de dépenses, soit un solde d'exécution de 628 951 €. Ce solde d'exécution a progressé de 79 % depuis 2010.

Le service d'exploitation est financé en 2014 à hauteur de 85 % par la REOM, de 7 % par les aides et soutiens Eco, de 4 % par le produit des ventes et les autres recettes. Le produit de la REOM est passé de 1,75 M€ en 2010 à 1,71 M€ en 2014, observant une certaine stabilité sur la période.

Le coût d'exploitation est également stable entre 2010 et 2014. Il s'établit autour de 2 M€ avec un coût d'exploitation à la tonne qui passe de 187,47 € TTC en 2010 à 163,80 € TTC en 2014, soit une baisse de 12,6 % compte tenu d'une évolution dans les mêmes termes du tonnage. Les prestations réalisées par les prestataires s'élèvent en 2014 à 956 481 € TTC³⁵ et représentent 48 % des dépenses du service (49 % en 2013).

Pour 100 € TTC versés aux prestataires, 36,8 € concernent le transfert et l'enfouissement des OM, 47,8 € financent le transfert et le traitement des déchets collectés en déchèteries et 15,4 € sont mobilisés pour la collecte sélective. Le coût de la prise en charge des déchets à la tonne par les différents prestataires s'établit à 79 € TTC en 2014.

Selon l'enquête de l'ADEME, le coût aidé³⁶ moyen par habitant est de 80 € HT en 2012, contre 98 € HT pour la communauté de communes.

La chambre relève, qu'au regard des quantités de déchets produites en référence à la moyenne observée sur un territoire semi rural, une tarification incitative serait de nature à modifier les comportements des usagers vers une diminution des quantités de déchets produits et vers une optimisation des services pour une meilleure maîtrise des coûts. Cette proposition est d'ailleurs mentionnée dans l'étude réalisée en 2009.

³⁴ Contrairement à la TEOM, la redevance est calculée sur la base du service rendu à l'utilisateur. C'est la CdC qui en fixe le montant chaque année.

³⁵ P. 20 du rapport 2014.

³⁶ Le cout aidé s'entend déduction faite des ventes, des aides et soutiens.

Si le passage à une tarification incitative induit à terme une baisse des recettes d'exploitation du fait de la décreue attendue du volume de déchets produits, ce basculement, au cas d'espèce, peut être examiné à la lumière de l'évolution des excédents de clôture dégagés chaque année sur le budget annexe.

9. PRESENTATION D'UNE PROSPECTIVE

Concernant la détermination des équilibres pour l'année 2016, dans son débat d'orientations budgétaires, l'EPCI mentionne les cinq axes suivants :

- la poursuite des efforts de maîtrise financière ;
- l'achèvement des opérations en cours ;
- la limitation des travaux d'investissement ;
- la poursuite du travail de recherche pour la perception de nouvelles recettes ;
- l'amorce d'une réflexion sur la mutualisation des services entre la communauté de communes et les communes-membres.

Une prospective du budget principal a été établie sur la base des hypothèses formulées par la collectivité afin de tracer la trajectoire probable des finances, conformément à ses ambitions. Elle intègre au titre des budgets annexes la seule subvention d'équilibre du BA « Ateliers », considérant dans le respect des textes que le budget annexe de l'abattoir doit être équilibré par ses seules ressources.

Tableau 33 : tableau des hypothèses

Ressources fiscales	Évolution des produits de la fiscalité de 2,5 % avec maintien des taux
DGF	Baisse en valeur de 120 130 € constatée entre 2015 et 2016, répercutée sur 2017 puis montant stabilisé en 2018 et 2019
Charges à caractère général	Baisse constatée de 1,5 % entre 2015 et le BP 2016 ; niveau constant pour les années suivantes
Charges de personnel	Évolution portée à 1% par an (effet du GVT uniquement) Avec effet création de 4 postes petite enfance au 1 ^{er} janvier 2017 valorisé à 30 000 € par poste, coût chargé
Investissements	800 000 € par an sauf 2017 avec 1,3 M€ du fait de l'équipement en fibre optique
Nouveaux emprunts	800 000 € en 2017 (dont 500 000 € concernant le déploiement de la fibre), 400 000 € en 2018 et 2019 (taux de 3,5 % sur une durée de 20 ans)
Extinction de la dette	Conformément au profil d'extinction de la dette transmis par la collectivité

Source : collectivité

Il semble que les hypothèses d'orientations budgétaires retenues en fonctionnement ne permettent pas à la communauté de communes de dégager une CAF à la hauteur du besoin de financement des dépenses d'investissement.

En effet, la CAF brute apparaît insuffisante pour régler l'annuité de la dette, entraînant mécaniquement, après remboursement du capital, une CAF nette négative. Le retour à une épargne positive nécessiterait a minima la recherche d'une économie de l'ordre de 0,6 M€ sur le fonctionnement dès 2017, ou la compensation partielle par des recettes nouvelles de même nature et/ou un étalement de la dette afin de lisser le remboursement du capital.

La prospective intègre par ailleurs, pour 2018, le remboursement d'un prêt relais contracté en 2016 à hauteur de 420 000 € et financé potentiellement par des subventions susceptibles d'intervenir dans ce délai. Pour autant, cette contrepartie en recettes n'a pas été intégrée dans la prospective du fait de l'incertitude quant au niveau des ressources allouées.

Dans ce cadre, le niveau d'investissement serait limité à 60 % du niveau des prévisions de la collectivité en 2017, avec intégration de la contrainte liée à la participation au financement de la fibre optique dont le maître d'ouvrage est la collectivité départementale.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure	50
Annexe n° 2. Exécution budgétaire en section de fonctionnement et en section d'investissement	51
Annexe n° 3. Exécution budgétaire en section de fonctionnement et en section d'investissement	52
Annexe n° 4. La capacité d'autofinancement	54
Annexe n° 5. Appréciation de l'équilibre réel des budgets primitifs	55
Annexe n° 6. Analyse de la fiscalité locale	56
Annexe n° 7. Évolution des ressources institutionnelles	57
Annexe n° 8. Montant annuel des postes de dépenses et leur évolution	58
Annexe n° 9. Évolution des subventions versées entre 2014 et 2015	59
Annexe n° 10. Montant des rémunérations des personnels et leur variation	61
Annexe n° 11. Évolution de l'encours de dette	62
Annexe n° 12. Évolution de l'encours de dette	63
Annexe n° 13. Évolution des absences par type.....	65

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 de la lettre d'ouverture de contrôle</i>	21/10/2016	M. Nicolas Forissier (ordonnateur en fonction à cette date)	
<i>Entretien de fin de contrôle</i>	06/02/2017	M. Nicolas Forissier	
<i>Délibéré de la chambre</i>	21/03/2017		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	30/05/2017	M. Nicolas Forissier	16/08/2017
<i>Délibéré de la chambre</i>	19/09/2017		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	23/10/2017	M. François Daugeron (ordonnateur en fonction) M. Nicolas Forissier (ancien ordonnateur)	23/11/2017 -

Annexe n° 2. Exécution budgétaire en section de fonctionnement et en section d'investissement

		2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses réelles de fonctionnement	BP (dépenses réelles de fonct.)	4 691 300	4 612 700	4 764 100	4 612 000	4 574 600
	BP+DM+REPORTS (crédits ouverts)	4 725 400	4 664 150	4 776 918	4 729 803	4 575 100
	REALISATIONS (émissions et charges rattachées)	4 673 436	4 619 136	4 740 142	4 693 884	4 480 171
	Taux de réalisation (CA / BP)	99,62%	100,14%	99,50%	101,78%	97,94%
	Taux de réalisation (CA / Crédits ouverts)	98,90%	99,03%	99,23%	99,24%	97,93%
Recettes réelles de fonctionnement	BP (dépenses réelles de fonct.)	4 919 100	5 027 200	5 113 500	5 089 000	5 067 800
	BP+DM+REPORTS (crédits ouverts)	4 976 296	5 201 951	5 528 092	5 332 784	5 100 580
	REALISATIONS (émissions et charges rattachées)	5 107 857	5 269 251	5 579 200	5 372 777	5 163 379
	Taux de réalisation (CA / BP)	103,84%	104,81%	109,11%	105,58%	101,89%
	Taux de réalisation (CA / Crédits ouverts)	102,64%	101,29%	100,92%	100,75%	101,23%

Source : comptes administratifs et budgets primitifs

Annexe n° 3. Exécution budgétaire en section de fonctionnement et en section d'investissement

		2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses réelles de fonctionnement	BP (dépenses réelles de fonct.)	4 691 300	4 612 700	4 764 100	4 612 000	4 574 600
	BP+DM+REPORTS (crédits ouverts)	4 725 400	4 664 150	4 776 918	4 729 803	4 575 100
	REALISATIONS (émissions et charges rattachées)	4 673 436	4 619 136	4 740 142	4 693 884	4 480 171
	Taux de réalisation (CA / BP)	99,62%	100,14%	99,50%	101,78%	97,94%
	Taux de réalisation (CA / Crédits ouverts)	98,90%	99,03%	99,23%	99,24%	97,93%
Recettes réelles de fonctionnement	BP (dépenses réelles de fonct.)	4 919 100	5 027 200	5 113 500	5 089 000	5 067 800
	BP+DM+REPORTS (crédits ouverts)	4 976 296	5 201 951	5 528 092	5 332 784	5 100 580
	REALISATIONS (émissions et charges rattachées)	5 107 857	5 269 251	5 579 200	5 372 777	5 163 379
	Taux de réalisation (CA / BP)	103,84%	104,81%	109,11%	105,58%	101,89%
	Taux de réalisation (CA / Crédits ouverts)	102,64%	101,29%	100,92%	100,75%	101,23%

Source : comptes administratifs et budgets primitifs

		2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses réelles d'investissement	BP (dépenses réelles d'investis.)	4 213 419	3 700 407	2 980 314	1 099 000	2 641 400
	BP+DM+REPORTS (crédits ouverts)	4 612 531	3 700 407	2 981 224	2 878 202	4 046 160
	REALISATIONS (émissions)	3 125 188	1 941 296	1 492 902	1 455 228	1 842 906
	Taux de réalisation (CA / BP)	74,17%	52,46%	50,09%	132,41%	69,77%
	Taux de réalisation (CA / Crédits ouverts)	67,75%	52,46%	50,08%	50,56%	45,55%
	Restes à réaliser de l'année	1 459 485	1 687 194	1 327 966	1 350 734	1 972 079
	Taux réalisation(CA + RAR) / crédits ouverts	99,4%	98,1%	94,6%	97,5%	94,3%
Recettes réelles d'investissement	BP (recettes réelles d'investis.)	5 970 212	4 923 540	3 962 191	622 000	2 148 200
	BP+DM+REPORTS (crédits ouverts)	6 346 228	4 800 238	3 611 326	3 438 154	4 659 700
	REALISATIONS (émissions)	3 272 291	1 882 845	970 828	1 140 038	1 426 528
	Taux de réalisation (CA / BP)	54,81%	38,24%	24,50%	183,29%	66,41%
	Taux de réalisation (CA / Crédits ouverts)	51,56%	39,22%	26,88%	33,16%	30,61%
	Restes à réaliser de l'année	3 018 001	2 880 149	2 530 927	2 157 432	2 850 683
	Taux réalisation(CA + RAR) / crédits ouverts	99,1%	99,2%	97,0%	95,9%	91,8%

Source : comptes administratifs et budgets primitifs

DEPENSES RELLES INVESTISSEMENT	2011	2012	2013	2014	2015
REALISATIONS (émissions)	3 125 187,67	1 941 295,83	1 492 902,29	1 455 228,17	1 842 905,65
Dont dépenses d'emprunts	476 784,87	546 569,34	596 335,14	584 709,47	563 809,36
Réalisations hors emprunts	2 648 402,80	1 394 726,49	896 567,15	870 518,70	1 279 096,29
Restes à réaliser de l'année	1 459 485,08	1 687 194,12	1 327 966,00	1 350 734,00	1 972 079,00
Ratio RAR / réalisations hors emprunts	55%	121%	148%	155%	154%

Source : comptes administratifs

RECETTES RELLES INVESTISSEMENT	2011	2012	2013	2014	2015
REALISATIONS (émissions)	3 272 290,70	1 882 845,00	970 828,43	1 140 038,38	1 426 527,61
Dont recettes d'emprunts	1 002 556,00	820 000,00	1 094,00	500 000,00	452 264,46
Réalisations hors emprunts	2 269 734,70	1 062 845,00	969 734,43	640 038,38	974 263,15
Restes à réaliser de l'année	3 018 000,66	2 880 149,02	2 530 926,79	2 157 432,38	2 850 682,94
Ratio RAR / réalisations hors emprunts	133%	271%	261%	337%	293%

Source : comptes administratifs

Annexe n° 4. La capacité d'autofinancement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 090 933	2 152 680	2 192 262	2 208 567	2 242 898	2 221 964	1,2%
+ Ressources d'exploitation	311 067	325 437	315 092	271 103	275 463	274 192	-2,5%
= Produits "flexibles" (a)	2 402 001	2 478 117	2 507 354	2 479 670	2 518 362	2 496 156	0,8%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 804 412	1 803 116	1 818 254	1 790 697	1 728 957	1 570 041	-2,7%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	740 467	740 467	758 919	769 856	789 410	818 313	2,0%
= Produits "rigides" (b)	2 544 879	2 543 583	2 577 173	2 560 553	2 518 367	2 388 354	-1,3%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion (a+b+c = A)	4 946 880	5 021 700	5 084 527	5 040 223	5 036 729	4 884 510	-0,3%
Charges à caractère général	1 411 206	1 432 266	1 478 377	1 510 892	1 409 272	1 444 551	0,5%
+ Charges de personnel	2 291 653	2 267 969	2 306 064	2 297 238	2 259 021	2 143 942	-1,3%
+ Subventions de fonctionnement	339 036	313 434	334 193	304 075	228 349	211 972	-9,0%
+ Autres charges de gestion	256 986	263 214	280 693	285 922	277 014	273 402	1,2%
= Charges de gestion (B)	4 298 880	4 276 883	4 399 326	4 398 128	4 173 657	4 073 866	-1,1%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	648 000	744 817	685 201	642 095	863 072	810 645	4,6%

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

Annexe n° 5. Appréciation de l'équilibre réel des budgets primitifs

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes réelles de fonctionnement	4 919 100	5 027 200	5 112 500	5 089 000	5 067 800	4 951 800
Dépenses réelles de fonctionnement	4 691 300	4 612 700	4 764 100	4 612 000	4 574 600	4 434 300
Différence	227 800	414 500	348 400	477 000	493 200	517 500
Recettes d'investissement sauf emprunt	3 266 811	2 811 787	2 704 602	122 000	1 399 700	280 000
Annuité en capital de la dette	485 000	527 000	595 000	580 000	575 000	598 000
Taux de couverture de l'annuité	721%	612%	513%	103%	329%	133%

Source : budgets primitifs

Annexe n° 6. Analyse de la fiscalité locale

Tableau 3 : composition des ressources fiscales propres

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	1 916 765	1 979 723	2 015 363	2 041 751	2 084 913	2 062 877	1,5%
+ Taxes sur activités de service et domaine	16 386	15 155	17 317	17 382	17 730	17 087	0,8%
+ Taxes sur activités industrielles	127 822	125 260	131 474	124 112	118 705	118 725	-1,5%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0	0	0	0	0	0	
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	29 960	32 542	28 108	25 322	21 550	23 276	-4,9%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 090 933	2 152 680	2 192 262	2 208 567	2 242 898	2 221 964	1,2%

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

Tableau 4 : Évolution comparée des taux des impôts locaux

	2011	2012	2013	2014	2015
Taxe d'habitation					
Taux de la commune	14,70%	14,70%	14,70%	14,70%	14,70%
Taux moyen de la strate	13,55%	13,67%	13,80%	13,77%	14,06%
Coefficient de variation	1,0849	1,0753	1,0652	1,0675	1,0455
Taxe sur le foncier bâti					
Taux de la commune	23,76%	23,76%	23,76%	23,76%	23,76%
Taux moyen de la strate	19,10%	19,24%	19,22%	19,10%	19,21%
Coefficient de variation	1,2440	1,2349	1,2362	1,2440	1,2369
Taxe sur le foncier non bâti					
Taux de la commune	57,89%	57,89%	57,89%	57,89%	57,89%
Taux moyen de la strate	51,69%	52,02%	51,84%	51,54%	51,95%
Coefficient de variation	1,1199	1,1128	1,1167	1,1232	1,1143

Source : fiches DGCL

Annexe n° 7. Évolution des ressources institutionnelles

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	1 393 678	1 389 028	1 402 207	1 363 711	1 271 493	1 173 563	-3,4%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	1 117 056	1 117 753	1 115 296	1 069 384	961 246	852 261	-5,3%
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	276 622	271 275	286 911	294 327	310 247	321 302	3,0%
Autres dotations	500	736	5 000	1 630	0	1 500	24,6%
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	500	736	5 000	1 630	0	1 500	24,6%
Participations	145 245	153 455	163 759	186 004	197 646	168 303	3,0%
<i>Dont Etat</i>	16 061	16 925	8 509	20 025	30 923	20 040	4,5%
<i>Dont régions</i>	0	250	3 826	287	0	713	
<i>Dont départements</i>	18 314	8 200	3 086	9 101	12 573	14 819	-4,1%
<i>Dont communes</i>	38 006	40 017	42 811	38 832	60 304	42 487	2,3%
<i>Dont groupements</i>	0	0	0	0	0	0	
<i>Dont fonds européens</i>	0	0	0	0	0	0	
<i>Dont autres</i>	72 864	88 063	105 525	117 760	93 846	90 244	4,4%
Autres attributions et participations	264 990	259 897	247 288	239 352	259 818	226 675	-3,1%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	262 695	259 897	242 258	234 322	243 368	211 242	-4,3%
<i>Dont autres</i>	2 295	0	5 030	5 030	16 450	15 433	46,4%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 804 412	1 803 116	1 818 254	1 790 697	1 728 957	1 570 041	-2,7%

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

Annexe n° 8. Montant annuel des postes de dépenses et leur évolution

Montant annuel par poste de dépenses

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Charges à caractère général	1 411 206	1 432 266	1 478 377	1 510 892	1 409 272	1 444 551
+ Charges de personnel	2 291 653	2 267 969	2 306 064	2 297 238	2 259 021	2 143 942
+ Subventions de fonctionnement	339 036	313 434	334 193	304 075	228 349	211 972
+ Autres charges de gestion	256 986	263 214	280 693	285 922	277 014	273 402
+ Charges d'intérêt et pertes de change	266 506	258 481	236 306	221 813	217 029	195 602
= Charges courantes	4 565 386	4 535 364	4 635 632	4 619 941	4 390 686	4 269 468
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>50,2%</i>	<i>50,0%</i>	<i>49,7%</i>	<i>49,7%</i>	<i>51,5%</i>	<i>50,2%</i>

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

Structuration et évolution des dépenses

	2015/2011	2016/2015	2016/2011
Charges à caractère général	-1 934	35 279	33 345
+ Charges de personnel	-32 632	-115 079	-147 711
+ Subventions de fonctionnement	-110 687	-16 377	-127 064
+ Autres charges de gestion	20 028	-3 612	16 416
+ Charges d'intérêt et pertes de change	-49 477	-21 427	-70 904
= Charges courantes	-174 702	-121 216	-295 918

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

Annexe n° 9. Évolution des subventions versées entre 2014 et 2015

ASSOCIATIONS	2014	2015	variation
Union sportive	48 000	40 000	-16,7%
Asso sportive automobile	400	200	
Asso bridgeurs de la Vallée Noire	500	250	
Sainte Geneviève	51 282	44 000	-14,2%
Classes de découverte	10 500	9 490	-9,6%
Centre Aéré	5 000	4 000	-20,0%
Foyer socio-éducatif collège	400	300	-25,0%
foyer socio-éducatif lycée	400	300	-25,0%
Amicale ancien élèves collège et lycée	500	250	-50,0%
Association sportive du collège	280	200	-28,6%
Association sportive du lycée	280	200	-28,6%
Prix Georges Sand la nouvelle	230	150	-34,8%
Prévention routière	100		-100,0%
Farandole	450	300	-33,3%
Théâtre Maurice Sand	42 000	34 000	-19,0%
Musique du pays de George Sand	9 000	4 000	-55,6%
Harmonie municipale	5 300	4 000	-24,5%
Rythme et expression	1 200	600	-50,0%
Ensemble vocal de La Châtre	800	500	-37,5%
Sonneurs de la Vallée noire	300	200	-33,3%
Les Gâs du Berry	400	200	-50,0%
Confréries des culs d'ours	100	80	-20,0%
Berritalia	500	300	-40,0%
Les amis du vieux La Châtre	700	500	-28,6%
Centenaire 1ère guerre	500		
Un point c'est tout	3 000	2 200	-26,7%
Commune libre du ptit mur	500	300	-40,0%
La Châtre en fête	7 000	5 000	-28,6%
La Châtre and com	5 600	4 000	-28,6%
Flore et vertumne	500	350	-30,0%
COS	23 000	18 000	-21,7%
Amicale sapeurs-pompiers	1 500	1 200	-20,0%
Jardins de l'Esperseverance	800	500	-37,5%
Asso départementale d'information sur le logement	600	300	-50,0%
Secours catholique	500	250	-50,0%
Secours populaire	500	250	-50,0%
Mutuelle nationale territoriale	400		-100,0%
Ligue contre le cancer	305	100	-67,2%
Banque Alimentaire	600		-100,0%

Asso de service pour le maintien à domicile	160	80	-50,0%
Hospitalité du Berry	150	100	-33,3%
AVF La Châtre	250	150	-40,0%
Amicale donateurs de sang	200	150	-25,0%
Femmes solidaires	700	300	-57,1%
Taxi Prévauteil	120		-100,0%
FNATH	115	80	-30,4%
Association aide aux victimes et de médiation	100	80	-20,0%
SOS Ecoute Indre	90		-100,0%
Visite des malades du secteur de La Châtre	60	50	-16,7%
Alzheimer Indre	40		-100,0%
Asso Valentin Hauy	35		-100,0%
Alcool assistance	35		-100,0%
Œuvres pupilles orphelins sapeurs-pompiers	35		-100,0%
Union nationale des familles de malades mentaux	35		-100,0%
Bibliothèque sonore	40		-100,0%
APADVOR Journée des aveugles	20		-100,0%
Union des combattants	300	150	-50,0%
Anciens combattants de la résistance	300	150	-50,0%
Médailleurs militaires	230	100	-56,5%
Souvenir français	150	100	-33,3%
CATM La Châtre/ Sainte Sévère	60	50	-16,7%
Fariots Boischaud Sud	380	200	-47,4%
Asso centre Saint Germain	800	200	-75,0%
Club 3ème âge	200		-100,0%
Société de chasse	85	50	-41,2%
Amicale des maires du canton	40	30	-25,0%
Amicale des secrétaires de mairie	40		-100,0%
Société vigneronne la renaissance	150	100	-33,3%
Sainte vieille saint Vincent	150	100	-33,3%
MICH	100		-100,0%
Assoviiam sbv excep	100	25	-75,0%
Marathon du jeu MJCS	150	130	-13,3%
Rénovation façades toitures et vitrines	27 728	17 084	-38,4%
Cinéma	17 000	6 000	-64,7%
CCAS	30 000	25 000	-16,7%
Renouvellement drapeau sbv excep		150	
Tazon carpe club		70	
Collectif Fenwall		1 000	
ALEC 36		100	
Arum'Vert'ige		100	
TOTAL	304 075	228 349	-24,9%

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

Annexe n° 10. Montant des rémunérations des personnels et leur variation

Montant des rémunérations des personnels

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	1 367 742	1 346 754	1 361 284	1 312 763	1 278 390	1 110 970	-4,1%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	44 413	43 748	58 308	60 121	52 742	209 174	36,3%
+ Autres indemnités	29 408	29 817	28 494	27 915	27 287	24 392	-3,7%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 441 564	1 420 318	1 448 087	1 400 800	1 358 419	1 344 535	-1,4%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	84,5%	84,9%	86,7%	84,5%	81,7%	86,0%	0,3%
Rémunération principale	253 409	238 820	210 839	243 578	287 553	201 443	-4,5%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	0	0	0	0	4 815	
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	0	
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	253 409	238 820	210 839	243 578	287 553	206 258	-4,0%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	14,9%	14,3%	12,6%	14,7%	17,3%	13,2%	-2,3%
Autres rémunérations (c)	10 623	13 407	10 441	13 710	16 314	12 699	3,6%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	1 705 596	1 672 545	1 669 367	1 658 088	1 662 285	1 563 493	-1,7%
Atténuations de charges	105 370	78 503	68 335	66 339	89 389	67 681	-8,5%
= Rémunérations du personnel	1 600 226	1 594 042	1 601 032	1 591 749	1 572 896	1 495 812	-1,3%

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

Variation de la rémunération des personnels

	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014	2016/2015	Variation cumulée
Rémunération principale	-20 989	14 531	-48 521	-34 374	-167 420	-256 773
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	-665	14 561	1 813	-7 379	156 432	164 761
+ Autres indemnités	408	-1 323	-579	-628	-2 895	-5 016
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	-21 245	27 769	-47 287	-42 381	-13 883	-97 028
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	-14 590	-27 980	32 739	43 975	-81 295	-47 151
Autres rémunérations (c)	2 784	-2 966	3 269	2 603	-3 615	2 076
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	-33 051	-3 178	-11 279	4 197	-98 793	-142 103

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

Annexe n° 11. Évolution de l'encours de dette

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	7 136 368	7 662 139	7 935 570	7 340 328	7 255 619	7 144 074	0,0%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	476 785	537 194	586 960	575 334	554 434	530 542	2,2%
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	-75 000	9 375	8 281	9 375	-51 189	10 263	
+ Nouveaux emprunts	927 556	820 000	0	500 000	391 700	806 800	-2,8%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	7 662 139	7 935 570	7 340 328	7 255 619	7 144 074	7 410 070	-0,7%
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	266 506	258 481	236 306	221 813	217 029	195 602	-6,0%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	3,5%	3,3%	3,2%	3,1%	3,0%	2,6%	-5,4%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	18,6	15,0	15,3	16,4	10,9	11,8	-8,7%

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

Annexe n° 12. Évolution de l'encours de dette

Prêt 1	capital	intérêts	amortissement	annuité	annuités versées	1€= CHF	Equivalence
2002	457 347	21 633	14 231	35 863	33 440	1,4666	42 568
2003	443 116	20 959	14 904	35 863	36 734	1,4948	42 568
2004	428 212	20 254	15 609	35 863	35 377	1,5521	42 568
2005	412 604	19 516	16 347	35 863	35 414	1,5505	42 568
2006	396 257	18 743	17 120	35 863	34 850	1,5756	42 568
2007	379 136	17 933	17 930	35 863	33 561	1,6361	42 568
2008	361 206	17 085	18 778	35 863	34 896	1,5735	42 568
2009	342 428	16 197	19 666	35 863	35 983	1,526	42 568
2010	322 761	15 267	20 597	35 863	38 227	1,4364	42 568
2011	302 165	14 292	21 571	35 863	41 715	1,3163	42 568
2012	280 594	13 272	22 591	35 863	45 655	1,2027	42 568
2013	258 003	12 204	23 660	35 863	45 071	1,2183	42 568
2014	234 343	11 084	24 779	35 863	45 082	1,218	42 568
2015	209 564	9 912	25 951	35 863	52 849	1,039	42 568
2016	183 613	8 685	27 178	35 863	50 496	1,0874	42 568
2017	156 435	7 399	28 464	35 863	50 496	1,0874	42 568
2018	127 971	6 053	29 810	35 863	50 496	1,0874	42 568
2019	98 161	4 643	31 220	35 863	50 496	1,0874	42 568
2020	66 941	3 166	32 697	35 863	50 496	1,0874	42 568
2021	34 244	1 620	34 244	35 863	50 496	1,0874	42 568
Total				717 265	851 830		851 365
surplus					134 565		Prêt 6,82%
Prêt 2	capital	intérêts	amortissement	annuités	annuités versées	1€= CHF	Equivalence
2003	462 105	21 303	10 215	31 518	30 648	1,5133	38 059
2004	451 890	20 832	10 686	31 518	29 949	1,5411	38 059
2005	441 205	20 340	11 178	31 518	29 916	1,5461	38 059
2006	430 027	19 824	11 693	31 518	29 630	1,5496	38 059
2007	418 333	19 285	12 233	31 518	28 103	1,6439	38 059
2008	406 100	18 721	12 796	31 518	28 720	1,622	38 059
2009	393 304	18 131	13 386	31 518	30 683	1,5088	38 059
2010	379 918	17 514	14 004	31 518	32 777	1,4062	38 059
2011	365 914	16 869	14 649	31 518	36 489	1,2584	38 059
2012	351 265	16 193	15 324	31 518	38 460	1,2012	38 059
2013	335 941	15 487	16 031	31 518	37 167	1,243	38 059
2014	319 910	14 748	16 770	31 518	37 911	1,2211	38 059
2015	303 140	13 975	17 543	31 518	44 409	1,0396	38 059
2016	285 597	13 166	18 352	31 518	41 624	1,1063	38 059
2017	267 245	12 320	19 198	31 518	43 184	1,1063	38 059
2018	248 047	11 435	20 083	31 518	43 184	1,1063	38 059
2019	227 965	10 509	21 009	31 518	43 184	1,1063	38 059

2020	206 956	9 541	21 977	31 518	43 184	1,1063	38 059
2021	184 979	8 528	22 990	31 518	43 184	1,1063	38 059
2022	161 989	7 468	24 050	31 518	43 184	1,1063	38 059
2023	137 939	6 359	25 159	31 518	43 184	1,1063	38 059
2024	112 780	5 199	26 319	31 518	43 184	1,1063	38 059
2025	86 462	3 986	27 532	31 518	43 184	1,1063	38 059
2026	58 930	2 717	28 801	31 518	43 184	1,1063	38 059
2027	30 129	1 389	30 129	31 518	43 184	1,1063	38 059
Total				787 943	951 513		951 485
					163 570		Prêt 6,55%

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

Annexe n° 13. Évolution des absences par type

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Maladie	1 276,00	590,00	501,00	1 007,00	1 376,00	720,00
<i>Dont Maladie ordinaire</i>	911,00	590,00	334,00	584,00	380,00	375,00
<i>LM, MLD et grave maladie</i>	365,00	-	167,00	423,00	996,00	345,00
Maladie professionnelle	-	615,00	115,00	-	92,00	327,00
Accident du travail	519,00	307,00	350,00	69,00	8,00	159,00
Maternité, paternité et adoption	136,00	159,00	93,00	51,00	60,00	-
Exercice du droit syndical et conflits sociaux	3,00	2,00	1,00	-	-	2,00
Formation	48,50	112,00	110,50	126,00	108,50	206,00
Autres formes absences	77,00	61,00	72,00	28,00	63,00	65,00
Total jours d'absence	2 059,50	1 231,00	1 127,50	1 281,00	1 615,50	1 152,00
Total effectif (tit et non tit sur emploi permanent)	81	74	70	72	77	72
Nombre de jours ouvrés	254	253	253	251	251	252
Taux d'absentéisme maladie (maladie et maternité, paternité, adoption)	6,9%	4,0%	3,4%	5,9%	7,4%	4,0%
Taux d'absentéisme maladie ordinaire	4,4%	3,2%	1,9%	3,2%	2,0%	2,1%

Source : informations transmises par la commune



Les publications de la chambre régionale des comptes
du Centre – Val de Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-centre-val-de-loire

Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex 1

centre-val-de-loire@crtc.ccomptes.fr