



Le président

Bordeaux, le 2 juillet 2019

à

Dossier suivi par : Myriam Lagarde,  
greffière de la 1<sup>ère</sup> section  
T. 05 56 56 47 00  
Mél. : [nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr](mailto:nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr)  
Contrôle n° 2018-0086

Monsieur le président de la communauté  
d'agglomération du Grand Guéret

9 avenue Charles de Gaulle  
BP 302  
23006 GUERET Cedex

Objet : notification du rapport d'observations définitives  
relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la  
communauté d'agglomération du Grand Guéret

P.J. : 1 rapport

Envoi dématérialisé avec accusé de réception [Article R.  
241-9 du code des juridictions financières.]

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Grand Guéret concernant les exercices 2013 jusqu'à la période la plus récente ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Jean-François Monteils



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## Communauté d'agglomération GRAND GUERET (Département de la Creuse)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 29 avril 2019.

## TABLE DES MATIÈRES

1	SYNTHESE.....	5
2	RECOMMANDATIONS .....	10
3	LA PROCEDURE .....	13
4	UNE COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DANS UN ENVIRONNEMENT RURAL.....	13
5	LES COMPETENCES DU GRAND GUERET .....	16
5.1	Une intercommunalité qui ne conserve une population supérieure à 30 000 habitants que par les évolutions de son périmètre .....	16
5.2	L'importance de la place réservée dans les statuts aux missions économiques et d'aménagement.....	16
5.3	Un enrichissement du champ de compétences principalement imputable à l'entrée en vigueur de la loi NOTRÉ.....	18
5.3.1	Les nouvelles compétences.....	18
5.3.2	Les transferts de charges décidés depuis 2013 .....	19
5.3.3	Des mesures de mutualisation parcellaires et sans logique d'ensemble .....	20
5.3.3.1	L'absence de mise en place de services communs.....	20
5.3.3.2	Le défaut de schéma de mutualisation des services .....	21
5.3.4	La présence d'un pacte financier et fiscal largement déclaratif.....	22
5.3.4.1	Un pacte délibéré en juin 2016... ..	22
5.3.4.1	... qui formalise des actions déjà à l'œuvre.....	23
5.3.4.1	Un document de gouvernance dont le contenu mérite d'être précisé et renforcé.....	24
5.4	Un niveau d'intégration légèrement en deçà de la moyenne nationale de comparaison .....	25
6	LE FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISME.....	26
6.1	Une organisation appelée à évoluer .....	26
6.1.1	Des délégations de signature accordées quasi-exclusivement à des élus.....	26
6.1.2	Une organisation administrative morcelée qui devrait être rapidement revue.....	26
6.2	Les relations avec les tiers .....	27
6.2.1	L'acquisition des repas à la cuisine centrale de la ville de Guéret pour la crèche intercommunale .....	27
6.2.2	Les relations avec l'office de tourisme .....	27
6.2.2.1	La vente par l'office de tourisme de prestations de l'EPCI sans mandat .....	27
6.2.2.2	Des subventions à l'office de tourisme approuvées par des élus communautaires, membres de son conseil d'administration .....	28
6.2.3	L'absence de bilan du contrôle de l'emploi des subventions accordées aux associations .....	29
6.2.4	La fourniture de locaux à des entreprises privées au moyen d'un crédit-bail.....	29

6.3	La gestion des personnels .....	30
6.3.1	Un effectif en forte croissance et plutôt jeune .....	30
6.3.1.1	40 agents permanents de plus en 2017 par rapport à 2013 et un recours plus grand aux agents non titulaires .....	30
6.3.1.2	Une croissance justifiée par l'exercice de nouvelles compétences et la montée en régime de l'organisme .....	31
6.3.1.3	Un effectif plutôt jeune et majoritairement féminin .....	32
6.3.1.4	Les agents mis à disposition : des remboursements à actualiser .....	32
6.3.2	Les postes d'encadrement .....	33
6.3.2.1	De nombreux postes d'encadrement confiés à des agents non titulaires .....	33
6.3.2.2	La transformation en emploi fonctionnel du poste de directeur général des services en 2018 .....	34
6.3.3	Un temps de travail marqué par de fortes hétérogénéités .....	34
6.3.3.1	Des règles de suivi à préciser .....	34
6.3.3.2	La coexistence de quatre durées de temps de travail .....	35
6.3.3.3	Un jour de solidarité appliqué tardivement et dans des conditions critiquables .....	36
6.3.3.4	Quelques rares cas d'autorisations d'absence non prévues dans les textes et circulaires en vigueur .....	36
6.3.3.5	Un absentéisme des agents titulaires qui se redresse en fin de période .....	37
6.3.4	Les carrières et les rémunérations .....	38
6.3.4.1	Des avancements de carrière plutôt nombreux .....	38
6.3.4.2	Un régime indemnitaire qui doit être actualisé rapidement .....	39
6.3.4.3	Des salaires moyens en deçà des moyennes de comparaison .....	40
6.4	Un parc automobile important .....	40
7	LES QUESTIONS BUDGETAIRES ET LA FIABILITE DES COMPTES .....	41
7.1	Les documents budgétaires .....	41
7.1.1	Des rapports bien documentés pour les débats d'orientations budgétaires (DOB) .....	41
7.1.2	Une structure budgétaire complexe et peu explicite .....	41
7.1.3	Une exécution budgétaire altérée par la faiblesse des rattachements et l'insuffisance de justification des restes à réaliser .....	42
7.1.3.1	Une qualité encore perfectible des prévisions budgétaires .....	42
7.1.3.2	Des restes à réaliser parfois non justifiés sur le budget des zones d'activités .....	42
7.1.3.3	L'absence de rattachement des charges et des produits à l'exercice .....	42
7.2	Une fiabilité des comptes encore insuffisante .....	43
7.2.1	L'information comptable au compte administratif .....	43
7.2.2	La persistance d'insuffisances dans le suivi du patrimoine .....	44
7.2.2.1	Les discordances entre l'état de la dette du compte administratif et le compte de gestion .....	44
7.2.2.2	L'absence de progrès depuis le dernier contrôle dans la mise en cohérence de l'inventaire et de l'état de l'actif .....	45
7.2.2.3	Les autres anomalies relevées dans le suivi du patrimoine .....	46
7.2.2.4	Le suivi des créances .....	48

7.3	Les anomalies sur les budgets annexes .....	49
7.3.1	L'assimilation à tort de deux activités à des services publics administratifs .....	49
7.3.1.1	L'exploitation du parc animalier.....	49
7.3.1.2	Le budget consacré à l'immobilier d'entreprises .....	50
7.3.2	La scission de l'ancien budget annexe des zones d'activités.....	50
7.3.2.1	Un budget unique regroupant jusqu'en 2017 des activités de nature différente et sans comptabilisation régulière des opérations d'aménagement.....	50
7.3.2.2	Une vaste opération de régularisation inachevée à fin 2018.....	51
7.3.3	Le budget des transports publics.....	52
7.3.3.1	Le choix contestable du non assujettissement à la TVA à la création du budget annexe .....	52
7.3.3.2	Un budget qui n'a pris son autonomie financière qu'en 2018 .....	53
7.4	L'insuffisance des contrôles des régies.....	53
7.5	Un délai global de paiement dont il convient de garantir la sincérité.....	55
8	LA SITUATION FINANCIERE.....	56
8.1	Une vue d'ensemble de la situation financière de bloc communal.....	56
8.2	La section de fonctionnement du budget principal .....	56
8.2.1	Des ressources fiscales toujours plus importantes dans les produits de gestion .....	57
8.2.1.1	Des produits de gestion en croissance modérée .....	57
8.2.1.2	Des ressources fiscales qui représentent les deux-tiers des produits de gestion en 2017 .....	57
8.2.1.3	Une fiscalité ménages et une CFE modérément dynamiques .....	59
8.2.1.4	Les autres faits saillants .....	61
8.2.2	L'évolution des recettes non fiscales .....	62
8.2.2.1	Le recul des ressources institutionnelles .....	62
8.2.2.2	Le poids de la fiscalité reversée .....	64
8.2.2.3	Des produits d'exploitation qui concourent marginalement aux ressources de gestion (3,6 % en moyenne annuelle) .....	65
8.2.3	Des charges courantes qui progressent à un rythme deux fois plus rapide que les recettes .....	66
8.2.3.1	Des dépenses supérieures aux moyennes de comparaison, en augmentation de 5 % par an entre 2013 et 2017.....	66
8.2.3.2	Les autres charges, première catégorie de dépenses dans les charges courantes jusqu'en 2017 .....	67
8.2.3.3	Des charges de personnel en 2017 supérieures de 50 % à celles de 2013.....	67
8.2.3.4	Des charges à caractère général en croissance de 5,4 % par an entre 2013 et 2017 .....	69
8.2.3.5	Des subventions en recul .....	70
8.2.4	Un excédent brut de fonctionnement en recul continu .....	70
8.3	La section d'investissement .....	71
8.3.1	Un effort d'investissement de 6 M€ en cinq ans, comparativement réduit.....	71
8.3.1.1	Un rythme d'investissement loin des moyennes de la strate.....	71
8.3.1.2	La mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) en 2017 .....	72
8.3.2	Un endettement contenu jusqu'en 2017.....	72
8.3.2.1	Un encours du budget principal qui reflue de 2,4 %.....	72
8.3.2.2	.....mais une dette consolidée qui augmente de 14,3 % (+1,8 M€).....	73

8.4	Un programme d'investissement pour l'avenir très ambitieux.....	74
8.4.1	Un PPI trop peu sélectif.....	74
8.4.2	La nécessité d'anticiper les impacts budgétaires du projet de construction d'un centre aqua-ludique.....	74
8.4.2.1	Un projet dont le coût et le calibrage ne sont pas stabilisés.....	74
8.4.2.2	Des cofinancements qui pourraient couvrir la majeure partie du coût d'investissement.....	76
8.4.2.3	Des incidences en fonctionnement à anticiper.....	76
8.4.2.4	Un projet qui devrait logiquement s'accompagner d'un élargissement des compétences statutaires.....	77
8.4.3	Le pôle d'échanges multimodal.....	78
8.5	Les budgets annexes.....	79
8.5.1	Le budget annexe tourisme dédié à l'exploitation du parc animalier des « lous de Chabrières ».....	79
8.5.2	Le budget relatif à l'immobilier d'entreprises.....	80
8.5.3	Les quatre budgets relatifs aux zones aménagées.....	80
8.5.3.1	Les opérations du budget des zones d'activités.....	80
8.5.3.2	Les trois autres budgets relatifs à des opérations d'aménagement.....	81
8.5.4	Les budgets annexes dont le caractère industriel et commercial est reconnu par l'organisme.....	81
8.5.4.1	Le service public d'assainissement non collectif (SPANC).....	81
8.5.4.2	Le budget des transports publics équilibré grâce au produit de la taxe sur les transports.....	82
8.6	Une trésorerie consolidée amplement supérieure à 30 jours de 2014 à 2016.....	83

## 1 SYNTHÈSE

Créée au 1<sup>er</sup> janvier 2013, par transformation-extension de la communauté de communes de Guéret-Saint-Vaury, *Grand Guéret* est l'unique communauté d'agglomération de la Creuse, département le moins peuplé de la région Nouvelle-Aquitaine (119 400 habitants) et celui dont la population est, en moyenne, la plus âgée. Grâce à l'arrivée de trois nouvelles communes au 1er janvier 2018, sa population franchit de nouveau le seuil de 30 000 habitants, requis pour la création de ce type d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), lequel n'était plus atteint depuis 2015. Le présent rapport s'intéresse, à partir de 2013, aux transferts de compétences et à leurs effets financiers (1), aux relations avec les tiers (2), à la gestion des ressources humaines (3), à la fiabilité des comptes (4) et à la situation financière (5) dont le financement des investissements à venir tels que la construction d'un centre aqua-ludique.

1) En début d'année 2018, *Grand Guéret* était dotée de toutes les compétences obligatoires d'une communauté d'agglomération prévues par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), y compris la confection du plan local d'urbanisme et la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme. Dans le prolongement de la communauté de communes de Guéret-Saint-Vaury, les missions économiques et d'aménagement continuent à occuper une grande place dans les statuts. Si tous les transferts de charges de la période, calculés par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), ont été entièrement répercutés sur les attributions de compensation, les actions de mutualisation restent parcellaires et sans logique d'ensemble, faute de création de véritables services communs. La formule de la mise à disposition a été très utilisée pour accompagner les transferts de compétences, parfois en vue de satisfaire des demandes personnelles, et dans des conditions financières contestables. La communauté d'agglomération n'a pas fait établir de rapport relatif aux mutualisations de services, ni de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée de la mandature, en violation des dispositions de l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Contrairement à ce qui a été indiqué lors du débat d'orientations budgétaires pour 2018, la mutualisation des services ne peut pas être réduite à une simple réorganisation administrative découlant de la politique poursuivie par l'EPCI. Sa finalité réside dans la rationalisation de l'action administrative du bloc communal, en évitant notamment les doublons et en comprimant les charges. Or, entre 2013 et 2017, les charges courantes de l'EPCI et de sa ville-centre, dont les dépenses de personnel, n'ont cessé de croître, sans qu'aucun objectif organisationnel ne soit défini de part et d'autre pour en maîtriser l'évolution. Et les charges de gestion du bloc communal, constitué de l'EPCI et de ses 22 communes-membres, ont évolué presque trois fois plus vite que les produits de gestion. Un meilleur degré d'intégration passe par une réécriture du pacte fiscal qui ne fait que formaliser des actions à l'œuvre depuis plusieurs années, afin de le préciser et le prolonger. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur en fonctions a convenu de l'absence de mesures concrètes de mutualisation autres que la création d'un service commun d'instruction des autorisations d'urbanisme, en dépit des intentions affichées en début de mandat. Imputant cette carence à un défaut de coopération suffisante avec la ville-centre, il estime qu'il n'est pas possible d'engager un réel projet de mutualisation avant le terme du mandat en cours.

2) *Grand Guéret* ne peut plus continuer à acquérir les repas de la crèche intercommunale auprès de la cuisine centrale de la ville de Guéret, sur la base d'une simple convention signée en 2011 en dehors du cadre de la commande publique, ni confier à l'office de tourisme, sans base contractuelle, l'encaissement des droits d'occupation et des loyers des hébergements intercommunaux à vocation touristique. L'ordonnateur s'est engagé à corriger ces irrégularités.

3) L'analyse des fichiers de paye fait apparaître la présence, en 2017, de 40 agents permanents de plus par rapport à 2013 et un recours plus grand aux agents non titulaires. Cette croissance a été justifiée par l'exercice de nouvelles compétences et la montée en régime de l'organisme. Mais les recrutements effectués ne se fondent sur aucune étude ou organigramme-cible qui déterminerait l'effectif utile à l'exercice de toutes les nouvelles missions. Le temps de travail se caractérise par de multiples hétérogénéités entre services : dans la comptabilisation des jours de congé, toujours effectuée en heures et non pas en jours pour certains agents ; dans la compensation des astreintes ou des permanences ; et plus grave, dans le temps de travail à accomplir, avec la coexistence de quatre durées annuelles différentes dont une présentant un déficit de 37 heures par rapport à la durée annuelle légale. Autre anomalie, le dispositif du jour de solidarité qui aurait dû être institué en 2004 n'a été arrêté qu'en 2011, et selon des modalités contraires aux objectifs du législateur avec là encore des disparités d'application non justifiées par des critères objectifs. En matière de rémunérations, l'abrogation en 2016 des textes relatifs à l'une des principales primes versées aux cadres administratifs rend urgent le déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Quant aux montants des rémunérations, bien qu'en augmentation, ils demeurent en permanence au-dessous des moyennes de comparaison. En réponse aux observations provisoires, le président de la communauté d'agglomération a annoncé qu'il s'attachera, en 2019, à résoudre les irrégularités relevées sur le temps de travail et à instaurer progressivement le RIFSEEP.

Le taux d'équipement en véhicules légers ou utilitaires s'établit à fin 2017 à un pour 5,1 agents. La superficie de l'intercommunalité (448 km<sup>2</sup>), la dispersion des lieux d'implantation et la diversité des services peuvent expliquer la taille du parc. Une mutualisation de plusieurs véhicules, comme les moins utilisés, avec les communes-membres paraîtrait néanmoins logique.

4) Avec, en 2018, un budget principal et neuf budgets annexes, la structure budgétaire se révèle complexe et peu explicite avec des frontières parfois floues entre certains budgets (immobilier d'entreprises et « équipements et sites divers » par exemple). Les activités de chaque budget ne sont pas, en particulier, présentées de manière claire dans les décisions de création ou dans les règlements intérieurs, documents que les services n'ont d'ailleurs pas réussi à produire pour trois budgets annexes. L'exécution budgétaire est, en outre, altérée par deux biais qui améliorent artificiellement les résultats comptables : le classement d'emprunts en restes à réaliser sans pièces justificatives, et surtout le défaut de rattachement des charges et des produits.

L'examen de la fiabilité des comptes a mis en évidence de multiples carences dont certaines avaient déjà été constatées lors du précédent contrôle : des états annexes du compte administratif entachés d'inexactitudes ; des discordances permanentes entre l'état de la dette du compte administratif et le compte de gestion ; l'absence de progrès depuis le dernier contrôle dans la mise en cohérence de l'inventaire et de l'état de l'actif ; la persistance d'écarts dans les durées d'amortissement entre celles retenues dans les états de l'actif et celles délibérées en 2015 ; des travaux intégrés tardivement dans les comptes d'immobilisations définitives, ce qui retarde leur amortissement et minore les dotations aux amortissements ; l'impossibilité d'identifier précisément les immobilisations financières et de vérifier la réalisation des mises à disposition de biens et d'équipements attendues dans le cadre des transferts de compétences ; et le défaut de contrôles inopinés et formalisés des régies. Dans son courrier de réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a assuré vouloir prendre les mesures nécessaires pour les corriger rapidement.

Avec l'aide de la direction départementale des finances publiques (DDFiP), *Grand Guéret* a procédé à une remise à plat du mode de fonctionnement du budget annexe des zones d'activités : celui-ci mêlait anormalement des opérations classiques d'aménagement de terrains à vendre, à la gestion de divers services de nature économique, comme les services de l'aire des Monts de Guéret. Ce chantier s'est conclu par le maintien, sur le budget annexe des zones d'activités, des seules opérations d'aménagement, et la création d'un budget intitulé « *équipements et sites divers* » pour loger les flux budgétaires des services de nature économique. La chambre n'est pas convaincue par le caractère administratif conféré à ce nouveau budget, ni par la cohérence des activités qu'il rassemble alors même qu'existe un budget annexe pour l'immobilier d'entreprises. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a exprimé un accord de principe sur la fusion de ces deux budgets après l'actualisation de leur patrimoine respectif. Oubliées entre 2010 et 2016, les écritures de stocks sur les opérations d'aménagement ont été reconstituées : elles ont dégagé un surplus de 3,4 M€ de subventions d'équilibre, restitué en 2017 au budget principal. Contrairement à ce qu'a pu laisser entendre la délibération qui entérine les écritures de régularisation, ce reliquat n'est pas constitutif d'une recette nette venant améliorer la situation budgétaire globale. En effet, le principe de l'équilibre budgétaire impose de le compenser, au budget annexe des zones d'activités, par une avance du budget principal, comme l'a rappelé la DDFiP à l'organisme. Lors de son audition, l'ordonnateur a confirmé qu'une avance de 4,06 M€ a finalement été prévue au budget 2019.

Deux autres anomalies ont été relevées dans la gestion des budgets annexes. D'une part, le parc animalier des « *loups de Chabrières* » et l'activité d'immobilier d'entreprises sont traités à tort comme des services publics à caractère administratif, ce qui leur permet de bénéficier de subventions d'équilibre du budget principal. Dans sa lettre, l'ordonnateur a déclaré que les aides du budget principal au premier de ces deux budgets annexes seront dorénavant justifiées. D'autre part, au moment de la création du budget annexe des transports publics en 2013, il avait été décidé de ne pas lui appliquer la TVA, à partir d'une anticipation trop pessimiste du chiffre d'affaires. Dès 2014, ce choix n'était plus valide. L'assujettissement à la TVA a été régularisé en 2016, avec prise d'effet à la date de début d'activité, occasionnant de lourdes corrections budgétaires qui seraient en voie d'achèvement.

5) Largement positive jusqu'en 2017, la capacité d'autofinancement du budget principal a atteint un niveau exceptionnel en 2017 (+488 % par rapport à 2016) grâce à une opération particulière évoquée dans la partie précédente : la restitution, par le budget annexe historique des zones d'activités, d'un surplus de 3,4 M€ de subventions d'équilibre. Comme il est indiqué dans les paragraphes précédents, cette recette n'est pas définitivement acquise au budget principal.

Les produits de gestion ont augmenté de 10,8 % (+1,2 M€) entre 2013 et 2017, à un rythme annuel 2 fois moins soutenu que celui des charges de gestion : +2,6 % par an pour les recettes contre +5 % par an pour les dépenses. Selon l'état préparatoire au compte administratif transmis par l'ordonnateur, la capacité d'autofinancement brute peine à couvrir, en 2018, l'annuité de la dette, en raison notamment d'un recul de 322 000 € de l'excédent brut de fonctionnement par rapport à 2017. Le différentiel de croissance entre dépenses et recettes de gestion depuis 2013, reconnu par l'ordonnateur, ainsi que la nécessité de remédier au déséquilibre du budget annexe des zones d'activités doivent inciter *Grand Guéret* à faire preuve de prudence dans la mise en œuvre de son programme d'investissement. Il paraît également nécessaire de mieux identifier les sources d'économies possibles et de vérifier l'utilité de certaines dépenses.

En augmentation de 14,3 % par rapport à 2013, le niveau de la dette consolidée du budget principal et des budgets annexes ne suscitait pas d'inquiétude, à fin 2017. Après une période de modération (6 M€ de dépenses d'investissements en cinq ans), le plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2018-2023 programme 44 M€ de dépenses sur le budget principal dont 19,5 M€ à la charge de l'EPCI, soit plus de trois fois l'encours emprunté par ce budget à fin 2017. Trop peu sélectif, voire irréaliste comme l'a qualifié l'ordonnateur dans sa lettre, le PPI égrène de multiples projets, sans ordre de priorité, dont certains très coûteux comme la construction d'un centre aqua-ludique, en remplacement de la piscine municipale de Guéret ouverte en 1968, et d'un pôle d'échanges multimodal. Les dernières prévisions obtenues par la chambre faisaient état d'un coût global hors taxe de 14,86 M€ pour le centre aqua-ludique, et de 8,3 M€ pour le pôle.

Le contenu et le coût du projet de centre aqua-ludique, inscrit dans les statuts communautaires depuis 2012, ne sont pas encore stabilisés : alors que les documents remis jusque-là chiffrent le coût de l'investissement à près de 15 M€ hors taxe, l'ordonnateur a annoncé, lors de son audition, le lancement d'une étude en vue de reconfigurer le projet pour ramener son coût à 11 M€. Il a assuré que cet abaissement n'entraînera pas de révision à la baisse des financements attendus de l'État, de la Région et du Conseil départemental, soit 8,5 M€ dont 6 M€ en provenance de l'État dans le cadre du plan particulier pour la Creuse. Si cette affirmation se révèle exacte, le versement d'un concours du FEDER pourrait contribuer à financer les travaux de construction, sans participation excessive de *Grand Guéret*. La chambre a attiré l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité d'anticiper l'impact du déficit de fonctionnement d'un tel équipement : estimé, dans les documents remis, à 550 000 € hors intérêts d'emprunts, il équivaut à 76 % de la capacité d'autofinancement brute de la période 2013-2016, soit un niveau trois fois supérieur à celui observé par la Cour des comptes (25 %).

Pour contenir ou réduire le déficit de fonctionnement qui n'intègre pas l'amortissement technique du bien, il importe, d'une part, d'arrêter les tarifs ainsi que les horaires d'ouverture au vu d'une connaissance précise des charges et, d'autre part, d'associer à leur couverture les différentes catégories d'usagers. Il apparaîtrait pareillement logique d'étendre la compétence exclusive de l'échelon intercommunal à la gestion de la piscine municipale de Guéret, la seule de l'agglomération, dont le nouvel équipement va prendre le relais. Une telle modification permettrait de compenser le transfert de charges qui en résulte, par atténuation des attributions de compensation versées aux communes, ce qui apporterait une ressource pérenne comblant une partie du déficit de fonctionnement structurel. Cette ressource peut être évaluée, en première analyse, à 383 000 € environ, soit le déficit de fonctionnement de la piscine municipale de Guéret en 2016, constaté dans les comptes de la ville.

## 2 RECOMMANDATIONS

**Recommandation n°1.** Engager rapidement le processus de mutualisation des personnels et de moyens tels que les véhicules et réexaminer le contenu du pacte financier et fiscal, notamment les modalités de répartition du fonds de concours ;

À mettre en œuvre

**Recommandation n°2.** Accompagner le processus de déconcentration annoncé de la mise en place d'une comptabilité d'engagement performante, et de la création d'un service de contrôle interne ;

Mise œuvre en cours

**Recommandation n°3.** Dénoncer la convention passée avec la ville pour la fourniture des repas de la crèche par la cuisine centrale et, à défaut d'envisager la mutualisation de ce service, choisir les prestataires en se conformant au cadre de la commande publique ;

À mettre en œuvre

**Recommandation n°4.** Ne plus confier à l'office de tourisme l'encaissement des droits d'occupation des hébergements intercommunaux à vocation touristique, sauf à lui déléguer explicitement ces prestations ou passer une convention l'habilitant à encaisser les loyers ;

À mettre en œuvre

**Recommandation n°5.** Diligenter régulièrement des contrôles formalisés de l'utilisation des subventions, et demander systématiquement aux élus de ne pas participer aux votes des délibérations concernant une association dans laquelle ils exercent une responsabilité ;

À mettre en œuvre

**Recommandation n°6.** Solliciter le remboursement de toutes les rémunérations des agents communautaires mis à disposition d'autres organismes et, réciproquement, rembourser, en particulier à la ville de Guéret, toutes les sommes dues au même titre ;

Mise en œuvre en cours

**Recommandation n°7.** Uniformiser les règles de gestion des congés et aligner à 1 607 heures la durée du temps de travail de tous les agents, sauf à justifier les dérogations conformément aux cas prévus à l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 ; déployer un instrument de décompte automatique du temps de travail ;

À mettre en œuvre

**Recommandation n°8.** Commencer le déploiement du RIFSEEP et supprimer, à cette occasion, la prime de fin d'année ;

À mettre en œuvre

**Recommandation n°9.** Décrire le périmètre et l'objet de chaque budget annexe dans des arrêtés constitutifs ;

À mettre en œuvre

**Recommandation n°10.** Procéder, sur tous les budgets, au rattachement à l'exercice des charges et produits concernés ; et ne comptabiliser, en restes à réaliser, que les recettes dont le caractère certain est garanti par un document écrit ;

À mettre en œuvre

**Recommandation n°11.** Respecter la maquette du compte administratif produite annuellement par arrêté et compléter toutes les annexes qui y figurent pour chaque budget ;

À mettre en œuvre

**Recommandation n°12.** Fiabiliser le suivi du patrimoine ;

Mise en œuvre en cours

**Recommandation n°13.** Provisionner systématiquement les créances concernées en cas d'ouverture d'une procédure collective ainsi que le montant réclamé par l'ancien directeur général des services devant le juge administratif ;

Mise en œuvre en cours

**Recommandation n°14.** Traiter l'exploitation du parc animalier comme une activité à caractère industriel et commercial ;

À mettre en œuvre

**Recommandation n°15.** Unifier au sein d'un budget annexe à caractère industriel et commercial les budgets annexes « *équipements et sites divers* » et « *immobilier d'entreprises* », en procédant à un suivi analytique par activité ;

À mettre en œuvre

**Recommandation n°16.** Faire établir un plan de contrôle des régies et formaliser le contenu des vérifications ;

À mettre en œuvre

**Recommandation n°17.** Faire preuve de plus de sélectivité dans l'établissement du PPI en retenant les projets envisageables au regard des moyens disponibles ;

À mettre en œuvre

**Recommandation n°18.** Élargir la compétence intercommunale exclusive à la gestion de la piscine municipale de Guéret, la seule de l'agglomération, afin d'organiser une compensation du transfert de charges qui en résulte ;

À mettre en œuvre

### 3 LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du *Grand Guéret*, à partir du 1er janvier 2013. Le contrôle a porté sur les thèmes suivants : les transferts de compétences et leurs effets financiers, la gestion des ressources humaines, la fiabilité des comptes, et la situation financière dont le financement des investissements à venir, en particulier le projet de construction d'un centre nautique.

Le président, M. Eric CORREIA, en fonctions depuis avril 2014, ainsi que son prédécesseur, M. Michel VERGNIER, ont été informés de l'ouverture du contrôle, par deux lettres du 29 janvier 2018.

À l'issue de l'instruction, le rapporteur a tenu avec chaque ordonnateur, l'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières : le 3 octobre 2018 avec M. Michel VERGNIER et le 4 octobre 2018 avec M. Eric CORREIA.

La chambre a arrêté, au cours de sa séance du 4 décembre 2018, les observations provisoires.

Le 29 avril 2019, après avoir auditionné, à sa demande, le président de la communauté d'agglomération, puis examiné sa réponse écrite au rapport d'observations provisoires ainsi que celle adressée par un destinataire d'extraits, la chambre a arrêté le rapport d'observations définitives suivant. L'ancien président de la communauté d'agglomération n'a pas répondu aux deux extraits du rapport d'observations provisoires qui lui ont été communiqués, le premier en sa qualité d'ancien ordonnateur, et le second en tant que maire de Guéret.

### 4 UNE COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DANS UN ENVIRONNEMENT RURAL

Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, la communauté de communes de Guéret-Saint-Vaury est devenue la communauté d'agglomération du *Grand Guéret*. La population minimale requise (30 000 habitants) par l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)<sup>1</sup> pour constituer une communauté d'agglomération, n'a plus été atteinte depuis 2015, sous l'effet des tendances démographiques à l'œuvre. Forte depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 de trois communes supplémentaires<sup>2</sup>, *Grand Guéret* compte à nouveau une population supérieure au seuil légal qui s'apprécie à la date de création de l'organisme.

---

<sup>1</sup> Article L. 5216-1 du CGCT : « (...) Le seuil démographique de 50 000 habitants est réduit à 30 000 habitants lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département..... »

<sup>2</sup> Mazeirat (144 habitants), Peyrabout (143 habitants) et Saint-Yrieix-les-Bois (299 habitants). Les populations sont celles citées sur le site « *collectivites-locales.gouv.fr* » pour 2016.

Le département de la Creuse est le moins peuplé de la région Nouvelle-Aquitaine avec 119 400 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2015, le moins dense (moins de 22 habitants par km<sup>2</sup> à comparer à une moyenne régionale de 69 habitants, et nationale de 103), et celui dont le déclin démographique est le plus prononcé avec une contraction annuelle de 0,5 % de sa population. Adossé à l'extrémité nord-ouest du Massif Central, il est parcouru d'Ouest en Est, dans sa partie Nord, par la route nationale 145 et par la liaison transversale ferroviaire Limoges-Guéret-Montluçon. Seule la ville de La Souterraine est desservie par une ligne ferroviaire axiale (Paris-Toulouse) et bénéficie d'un accès peu éloigné à l'autoroute A20 reliant Paris à Toulouse (8 kilomètres environ). Avec un âge moyen de 47,5 ans, les Creusois sont les habitants les plus âgés de Nouvelle-Aquitaine (42,8 ans), devant ceux de la Dordogne (45,9 ans) et de la Corrèze (45,3 ans).

Les moins de 20 ans représentent 18,7 % de la population, soit la part la plus faible de tous les départements de la nouvelle région (22,2 %). L'indice de vieillissement (rapport entre la population âgée de 65 ans ou plus et celle de moins de 20 ans) s'établit à 1,49 contre 0,97 en Nouvelle-Aquitaine.

**Tableau n° 1 : Données démographiques du territoire**

Données	Guéret	CA du Grand Guéret	Creuse (23)	Nouvelle-Aquitaine	France
Superficie (en km <sup>2</sup> )	26	448	5 565	84 036	632 734
Population en 2014	13 342	28 634	120 581	5 879 144	65 907 160
Densité de la population (nombre d'habitants au km <sup>2</sup> ) en 2014	509	63,9	21,7	70	104,2
Variation de la population : taux annuel moyen entre 2009 et 2014, en %	-0,7	-0,2	-0,5	0,6	0,5
dont variation due au solde naturel : taux annuel moyen entre 2009 et 2014, en %	-0,2	-0,3	-0,8	0	0,4
Naissances domiciliées en 2016	125	260	822	55 817	772 128
Décès domiciliés en 2016	185	407	1 976	62 788	590 988
soit 1 naissance pour	1,5 décès	1,6 décès	2,4 décès	1,1 décès	0,8 décès

Source: INSEE

Seuls 7 des 25 adhérents du *Grand Guéret* ont une population supérieure à 1 000 habitants. Les données du site « *collectivites-locales.gouv.fr* » font état d'une érosion ininterrompue de la population communautaire, même après les extensions de 2013 et 2018, avec des contrastes marqués entre les membres : à rebours de Guéret et des communes rurales, les communes péri-urbaines à vocation résidentielle ou celles abritant une activité économique voient croître le nombre de leurs résidents. Concentrant 46 % de la population, Guéret a perdu 2 228 habitants entre 1982 et 2015 (-14 %) en dépit d'un regain constaté depuis 2013.

**Tableau n° 2 : Population du territoire**

Collectivités - établissements	2012	2013	2014	2015	2016
EPCI	29 081	NC	30 098	29 837	29 759
Anzême	578				
Jouillat	476				
Saint-Eloi	208				
Mazeirat					144
Peyrabout					143
Saint-Yrieix-les-Bois					299
Grand-Guéret	30 343	NC	30 098	29 837	30 345

Source : Minefi

Plusieurs indices témoignent du vieillissement de la population de l'agglomération, à l'image du reste de celle de la Creuse : une surreprésentation des classes d'âge supérieures (les plus de 45 ans représentent 52 % de la population et les retraités un tiers des catégories socioprofessionnelles) ; la progression de l'indice de vieillissement<sup>3</sup> dont la valeur est passée de 0,97 en 1990 à 1,38 en 2013<sup>4</sup> ; une proportion des ménages composés d'une seule personne supérieure de près de 7 points à celle calculée pour toute la France métropolitaine en 2014 (40,7 % contre 33,7 %) ; ou encore un nombre de décès 1,6 fois supérieur à celui des naissances.

**Tableau n° 3 : Indicateurs de revenus, de pauvreté et d'activité du territoire**

Données	Guéret	CA du Grand Guéret	Creuse (23)	Nouvelle-Aquitaine	France
Part des ménages fiscaux imposés en 2014, en %	53,7	56,4	47,3	55,1	58,1
Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2014, en €	18 941	19 799	17 984	19 992	20 369
Taux de pauvreté en 2014, en %	18	14	18,9	13,6	14,2
Taux d'activité des 15 à 64 ans en 2014, en %	72,6	74,5	72,4	73,3	73,5
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2014, en %	16	12,2	12,6	13,2	14

Sources : Insee, RP2009 et RP2014 exploitations principales en géographie au 01/01/2016

Proches des moyennes régionales, les valeurs des indicateurs de revenus, de pauvreté et d'activité du groupement sont meilleures que celles de sa commune-centre et du département. En 2015, 44,7 % des postes salariés relevaient de la sphère publique, soit une part beaucoup plus élevée qu'au plan national (23,4 %).

<sup>3</sup> classes d'âge des personnes de 60 ans et plus rapportées à celles des personnes de 20 ans et moins

<sup>4</sup> 1,85 pour la Creuse et 1,50 pour la Région Limousin en 2013 selon les chiffres présentées dans l'étude préalable au projet de territoire 2040

## 5 LES COMPETENCES DU GRAND GUERET

### 5.1 Une intercommunalité qui ne conserve une population supérieure à 30 000 habitants que par les évolutions de son périmètre

En application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), un schéma départemental de coopération intercommunale a été approuvé par un arrêté préfectoral en date du 30 mars 2016, prévoyant de réduire de quinze à quatre le nombre d'intercommunalités dans le département. Ce schéma organisait la fusion, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, du *Grand Guéret* avec la communauté de communes *Creuse en Marche* (6 846 habitants en 2016). Le 19 septembre 2016, la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) a proposé d'amender le projet préfectoral, en ne fusionnant que quatre intercommunalités et en conservant trois établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) préexistants dont *Grand Guéret*<sup>5</sup>. Adoptées dans les conditions de majorité du quatrième alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, ces modifications ont été intégrées au schéma. Deux des 17 membres de la communauté de communes *Creuse en Marche*, Tercillat et Genouillac, devraient être rattachés à horizon 2020/2021 à un nouvel EPCI. Il n'est pas exclu qu'à cette occasion, ses autres membres rejoignent *Grand Guéret*, portant la population communautaire à près de 36 000 habitants<sup>6</sup>.

Dans son courrier, l'ordonnateur annonce l'adjonction probable de la commune de Sous-Parsat (114 habitants) au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Soulignant qu'il table sur les politiques intercommunales de développement du territoire pour attirer de nouveaux habitants, il assure ne pas se contenter de l'élargissement du périmètre communautaire pour conserver une population supérieure à 30 000 habitants.

### 5.2 L'importance de la place réservée dans les statuts aux missions économiques et d'aménagement

Dès 2012, les compétences économiques de l'EPCI étaient particulièrement étendues avec des prérogatives en matière d'études, de soutien et de promotion économiques, de développement de zones d'activités, ainsi que la capacité reconnue à mener des actions plus directes comme la construction d'un pôle domotique ou la réalisation d'immobilier d'entreprises.

---

<sup>5</sup> Les deux autres sont *Creuse en Marche* et *Creuse Grand Sud*.

<sup>6</sup> Selon le site « *collectivites-locales.gouv.fr* », *Creuse en Marche* comptait 6 846 habitants en 2016, et les deux communes qui ne seraient pas intégrées, 934 habitants (163 à Tercillat et 771 à Genouillac).

Le projet de territoire *Grand Guéret 2040* présente la « *Silver Economie* » et la domotique comme les fleurons de la compétence économique. Selon le portail national « *silverEco.fr* », cette dernière appellation désigne « *l'économie dédiée à l'avancée en âge de nos sociétés* ». Quant au vocable de domotique, il regroupe l'ensemble des solutions qui répondent aux demandes de confort domestique : gestion d'énergie, optimisation de l'éclairage et du chauffage, sécurité et communication. Dans une logique de pôle de compétences visant à favoriser la recherche et les transferts de technologie, la communauté de communes de Guéret-Saint-Vaury puis la communauté d'agglomération du *Grand Guéret* ont progressivement constitué un centre de ressources domotiques pour soutenir le développement sur place d'entreprises et d'initiatives. En phase de croissance, ce centre de ressources regroupe physiquement, sur un même lieu, des étudiants en licence professionnelle et en master « *domotique* »<sup>7</sup>, trois entreprises au sein d'une pépinière, et un espace en 3D dédié à la présentation de dispositifs destinés aux personnes souffrant de dépendance. Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur a insisté sur les marques de reconnaissance adressées à l'espace 3D par différents acteurs économiques et institutionnels, et les demandes de collaboration qu'il suscite.

Au plan budgétaire, le centre de ressources reste secondaire par rapport à d'autres équipements à vocation économique ou d'animation du territoire que *Grand Guéret* possède, dont : un parc de bâtiments loués ou cédés en crédit-bail à des entreprises ; l'aire routière des *Monts de Guéret* d'accueil et de promotion des activités économiques et touristiques en bordure de la route nationale 145 (avec une station-service, un restaurant, une boutique ainsi qu'une maison de l'économie, du tourisme et du patrimoine) ; le parc animalier des loups de Chabrières ; et les infrastructures sportives réunies sous l'appellation de *station sports nature des Monts de Guéret* proposant notamment des séjours de perfectionnement en VTT.

L'aménagement de zones d'activités économiques vendues par lots, opérations aujourd'hui décrites dans quatre budgets annexes différents<sup>8</sup>, forme une autre des grandes missions à caractère économique historiquement exercées par le groupement. Les principales zones se trouvent à proximité de la route nationale 145.

Très mobilisatrice en moyens, la petite enfance est devenue une compétence communautaire au 1<sup>er</sup> janvier 2012, avant la transformation en communauté d'agglomération. À cette occasion, ont été transférés à l'EPCI : le centre multi-accueil de Guéret, la micro-crèche de Saint-Fiel ainsi que le subventionnement, en lieu et place des communes, du multi-accueil de Saint-Vaury et du relais d'assistantes maternelles de Guéret.

---

<sup>7</sup> Environ 500 étudiants sont présents à Guéret au sein d'un IUT, d'autres filières de l'université de Limoges.

<sup>8</sup> 8.5.3

## **5.3 Un enrichissement du champ de compétences principalement imputable à l'entrée en vigueur de la loi NOTRÉ**

### **5.3.1 Les nouvelles compétences**

Les statuts en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013, les premiers de la nouvelle communauté d'agglomération, ont été approuvés par une décision préfectorale du 27 novembre 2012. Ils ont été amendés à deux reprises, le 16 septembre 2013 et le 30 décembre 2016, avant l'adoption des statuts aujourd'hui en vigueur, validés par un arrêté préfectoral du 10 janvier 2018.

Parmi les actions nouvelles dévolues d'emblée à la communauté d'agglomération, qui échappaient à la communauté de communes de Guéret Saint-Vaury, figurent notamment : l'organisation des transports urbains ; l'adhésion à la place de la ville de Guéret au syndicat mixte pour la création, l'aménagement et l'exploitation de l'aérodrome de Montluçon-Guéret ; et l'étude, la construction et la gestion d'un centre aqua-ludique au titre de la compétence communautaire de construction, d'aménagement, d'entretien et de gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. L'analyse de l'évolution des statuts depuis 2013 fait ressortir peu de changements significatifs, hormis ceux résultant de l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRÉ).

Les statuts validés le 16 septembre 2013 comprennent les actions nouvelles suivantes :

- en matière d'aménagement de l'espace communautaire, l'installation d'arrêts de bus, des matériels urbains et de la signalisation attenants ; la réalisation d'études de diagnostic territorial foncier agricole ;
- la création d'une voirie de desserte du parc animalier des *Monts de Guéret* ;
- la déclaration d'intérêt communautaire d'un réseau de lecture publique et numérisé.

La version du 30 décembre 2016 apporte deux changements notables :

- elle déclare d'intérêt communautaire, le soutien financier apporté à la société protectrice des animaux (SPA), à la mission locale de la Creuse, à la banque alimentaire, la création d'un tiers-lieu centralisateur des pratiques numériques et l'adhésion à la société coopérative d'intérêt collectif *Innovill'âge* ;
- elle renvoie dans la rubrique des compétences facultatives de nombreuses actions économiques non citées à l'article L. 5216-5 du CGCT, considérées à tort comme obligatoires dans les statuts précédents. Depuis cette modification, la ventilation des compétences n'appelle pas de critique.

Après la dernière modification approuvée par un arrêté préfectoral du 18 janvier 2018, la communauté d'agglomération exerce, à titre exclusif, et à la place de tous ses membres, l'ensemble des compétences obligatoires y compris la confection du plan local d'urbanisme et la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme<sup>9</sup>. Quant à l'application du droit des sols, l'instruction des dossiers relève d'un service commun mutualisé, au moyen de conventions passées avec les communes depuis 2015.

### 5.3.2 Les transferts de charges décidés depuis 2013

Depuis 2013, la CLECT (commission locale d'évaluation des charges transférées) a été réunie à huit reprises pour évaluer des transferts de charges :

- trois fois en 2013 : le 3 décembre, pour mesurer l'impact financier de la récupération de la voirie de desserte du parc animalier des *Monts de Guéret* (Sainte-Feyre et Guéret) ; et les 23 mai et 11 juin 2013 pour ajuster les montants arrêtés en 2012, relatifs à la reprise par l'EPCI des adhésions aux deux syndicats mixtes de l'aérodrome de Montluçon-Guéret (Guéret) et des Trois Lacs (Anzême et Jouillat), et pour évaluer la charge résultant du transfert de la compétence transport scolaire (Guéret) ;
- deux fois en 2014, les 9 juillet et 18 novembre : pour évaluer les charges résultant du transfert des soutiens financiers à la SPA, à la mission locale et à la Banque Alimentaire ainsi que les opérations de dissolution du syndicat mixte des Trois Lacs ;
- trois fois en 2017 : pour évaluer le coût du transfert de la compétence plan local d'urbanisme, les 28 juin, 28 novembre et 5 décembre. En 2017, tandis que 50 % des communes regroupant 14 % de la population n'étaient pas pourvues d'un document d'urbanisme, six communes étaient soumises à la loi Montagne<sup>10</sup> dont quatre aux contraintes d'aménagement et de protection édictées à l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme. À cette occasion, faute de données comptables sur le coût réel de cette compétence<sup>11</sup>, la CLECT s'est écartée des règles légales d'évaluation des charges transférées pour se référer aux prévisions de dépenses résultant des procédures de création ou de révision en cours à la date du transfert (le 27 mars 2017). Elle a aussi validé plusieurs autres novations par rapport au cadre réglementaire : une limitation du transfert de charges aux dix communes engagées dans une procédure de création ou de révision ; une prise en charge directe par *Grand Guéret* de 10 % du total des charges et de la moitié du coût de recrutement de l'agent supplémentaire nécessaire pour mener à bien l'ensemble des procédures engagées avant le transfert ; et le report à 2021, de l'évaluation des charges transférées pour l'ensemble des communes.

---

<sup>9</sup> Depuis au moins 2012, l'EPCI était déjà chargé du développement touristique et du soutien financier à l'office associatif de tourisme.

<sup>10</sup> Votée le 9 janvier 1985, cette loi qui intéresse plus de 5 000 communes s'efforce de concilier le développement et la protection de territoires aux enjeux contrastés.

<sup>11</sup> Selon le paragraphe IV de l'article 1 609 nonies C du code général des impôts, « *Les dépenses de fonctionnement, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission.* »

Tous les transferts de charges calculés par la CLECT ont été entièrement répercutés sur les attributions de compensation, après adoption par délibérations concordantes des conseils municipaux, votées à la majorité qualifiée, des rapports de la commission (régime de droit commun).

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur a fait part de son intention de saisir la CLECT en 2019, pour réactualiser les charges retenues au titre de la compétence plan local d'urbanisme.

### **5.3.3 Des mesures de mutualisation parcellaires et sans logique d'ensemble**

#### **5.3.3.1 L'absence de mise en place de services communs**

Pour le moment, l'intercommunalité et ses membres, en particulier sa ville-centre, ne se sont pas engagés dans la mise en place de véritables services communs, les actions de mutualisation restant ciblées ou strictement limitées aux transferts de compétences.

Créé au 1<sup>er</sup> juillet 2015 par une délibération du 9 avril 2015, l'unique service commun concerne l'instruction des autorisations d'urbanisme. L'arrêt, à la même date, de l'appui gratuit des services de l'État n'est pas étranger à cette décision<sup>12</sup>. Le service se composait, à sa création, de deux agents à temps complet, dont un ancien agent de la commune de Saint-Feyre, et de deux agents mis à disposition par la ville de Guéret à hauteur d'un tiers de leur temps de travail. Des groupements de commandes sont, en outre, constitués pour des prestations précises : entretien de réseaux, d'éclairage public, fourniture de signalisation routière, contrôles périodiques des aires de jeux, des matériels hydrauliques, des bâtiments, etc...

Plusieurs conventions retracent des mises à disposition d'agents ou de services municipaux, présentées parfois comme des mesures de mutualisation. La plupart des actions impliquent la ville de Guéret avec la mise à disposition de ses services mécanique et voirie (13 agents) pour la compétence transport, de ses services techniques pour la maintenance de la crèche ainsi que de six agents au vu des documents fournis par les services<sup>13</sup> : deux agents placés auprès du service intercommunal des transports urbains pour assurer les fonctions de conducteur de bus, trois éducateurs sportifs communaux auprès du pôle sport Nature uniquement pendant les vacances d'été, et un ingénieur territorial pour développer la direction informatique communautaire pour 25 % de son temps. Les actions impliquant les autres communes sont justifiées par la présence d'équipements communautaires sur leur territoire : les communes de Jouillat et Anzème pour l'étude, l'aménagement et la gestion des équipements touristiques sportifs et socio-éducatifs des sites de la vallée de la Creuse ; Saint-Fiel pour l'entretien de la micro-crèche ; et Saint-Laurent pour l'entretien de l'aérodrome Guéret-Saint-Laurent.

---

<sup>12</sup> L'article 134 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR (article L. 422-8 du code de l'urbanisme) a réservé l'assistance des services de l'État aux blocs communaux les plus petits : « *Lorsque la commune comprend moins de 10 000 habitants et ne fait pas partie d'un établissement public de coopération intercommunale regroupant 10 000 habitants ou plus, ou lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compétent regroupe des communes dont la population totale est inférieure à 10 000 habitants, le maire ou le président de l'établissement public compétent peut disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État pour l'étude technique de celles des demandes de permis ou des déclarations préalables qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services.* »

<sup>13</sup> Hormis les deux agents du service de l'urbanisme

Le procédé de la mise à disposition a été en définitive beaucoup utilisé en corollaire des transferts de compétences. Selon l'article L. 5211-4-1 du CGCT, « *Le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier.* » Pour les agents de la ville de Guéret assurant les fonctions de conducteurs de bus<sup>14</sup>, l'utilisation de la mise à disposition a été simplement justifiée, dans une délibération du 12 décembre 2013, par leur souhait de ne pas changer de collectivité de rattachement.

De façon irrégulière, l'exhaustivité des remboursements des rémunérations de plusieurs mises à disposition n'est pas garantie<sup>15</sup>.

### 5.3.3.2 Le défaut de schéma de mutualisation des services

La communauté d'agglomération n'a pas fait établir en 2015, l'année qui a suivi le renouvellement général des conseils municipaux, le rapport relatif aux mutualisations de services entre les services communautaires et ceux des communes-membres, requis par l'article L. 5211-39-1 du CGCT. Ce même article précise que ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat, indiquant notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs du bloc communal et sur leurs dépenses de fonctionnement. Le président de l'EPCI a l'obligation d'en présenter l'état d'avancement à l'organe délibérant, une fois par an, lors du débat d'orientations budgétaires ou, à défaut, lors du vote du budget.

Lors du débat d'orientations budgétaires pour 2018, l'ordonnateur a reconnu que ce document n'existe pas et, qu'à défaut de sanction ou d'incitation financière, il ne sera élaboré qu'après la définition d'un projet de territoire, en estimant que « *le schéma de mutualisation est la déclinaison opérationnelle du projet politique du territoire* ». La chambre régionale ne partage pas ce point de vue : la mutualisation des services ne peut pas être réduite à une réorganisation des services intercommunaux découlant de la politique poursuivie par un EPCI. Sa finalité réside dans la rationalisation de l'action administrative du bloc communal, en évitant notamment les doublons et en modérant les charges<sup>16</sup>. Or, entre 2013 et 2017, les charges courantes de l'EPCI et de sa ville-centre, dont les dépenses de personnel, ont continué de croître, sans qu'aucun objectif organisationnel ne soit défini de part et d'autre pour en maîtriser l'évolution. Et les charges de gestion du bloc communal ont évolué presque trois fois plus vite que les produits de gestion<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> 3 en 2013, 2 aujourd'hui

<sup>15</sup> 6.3.1.4

<sup>16</sup> Voir rapport public thématique sur les finances publiques locales d'octobre 2013 : [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/rapport\\_thematique\\_finances\\_publicques\\_locales.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/rapport_thematique_finances_publicques_locales.pdf) pages 241-242

<sup>17</sup> 8.1

Tableau n° 4 : Charges consolidées Guéret/Grand Guéret

Charges consolidées Guéret/Grand Guéret - en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
<b>charges de personnel</b>						
Grand Guéret	2 773 166	2 994 338	3 511 342	3 805 137	4 165 874	50,2%
Guéret	8 262 375	8 611 039	8 691 747	8 760 143	8 610 391	4,2%
<b>Total consolidé</b>	<b>11 035 542</b>	<b>11 605 377</b>	<b>12 203 089</b>	<b>12 565 280</b>	<b>12 776 266</b>	<b>15,8%</b>
<b>charges courantes</b>						
Grand Guéret	8 782 330	9 302 944	10 237 973	10 232 198	10 689 001	21,7%
Guéret	14 573 258	14 674 868	14 848 784	14 999 026	14 903 322	2,3%
<b>Total consolidé</b>	<b>23 355 588</b>	<b>23 977 813</b>	<b>25 086 757</b>	<b>25 231 224</b>	<b>25 592 323</b>	<b>9,6%</b>

Source : ANAFI

La mutualisation peut, en plus, être vue comme un moyen de conserver un bon niveau de compétences, dans un territoire rural, en partageant la prise en charge des rémunérations des agents les plus qualifiés. En tout état de cause, son développement suppose une plus grande coopération entre l'intercommunalité et sa ville-centre.

Dans son courrier, l'ordonnateur en fonctions a convenu de l'absence de mesures concrètes de mutualisation autres que la création d'un service commun d'instruction des autorisations d'urbanisme, en dépit des intentions affichées en début de mandat. Il a imputé cette carence à un défaut de coopération suffisante avec la ville-centre.

### 5.3.4 La présence d'un pacte financier et fiscal largement déclaratif

#### 5.3.4.1 Un pacte délibéré en juin 2016...

Issu de l'article 12 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, l'article 1609 nonies C-VI du code général des impôts (CGI) précise qu'un EPCI à fiscalité professionnelle unique s'engage, lors de la signature d'un contrat de ville, à élaborer avec ses communes-membres, un pacte de solidarité visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. Délibéré le 28 juin 2016, celui du *Grand Guéret* est construit autour de trois objectifs : utiliser la fiscalité intercommunale comme moyen d'équité fiscale entre ménages et entreprises « *en adéquation avec les compétences exercées* » ; favoriser la solidarité financière et fiscale du territoire entre les communes-membres et le groupement par la mise en commun de ressources ; poursuivre les efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagées ou envisagées à travers les transferts de compétences. Pour les atteindre, cinq leviers sont identifiés :

- la péréquation à travers le fonds de concours de l'EPCI et le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ;
- le transfert de charges et la solidarité financière (attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire (DSC)) ;
- la stratégie fiscale pour limiter la pression fiscale et réfléchir à des reversements de fiscalité ;
- l'organisation par le biais de la mutualisation des services, des groupements de commande et de l'ingénierie ;
- la prospective financière avec un plan pluriannuel d'investissement (PPI).

### 5.3.4.1 ... qui formalise des actions déjà à l'œuvre

En pratique, le document conforte des choix déjà opérés sur les transferts de charges d'une part et la péréquation d'autre part.

En matière de transferts de charges, le document annonce la réalisation d'un état des lieux « *en vue de favoriser la solidarité et l'équité sur le territoire mais également la neutralité budgétaire* », grâce notamment à une vérification de la compensation, par toutes les communes intéressées, des charges transférées. En creux, le document entérine l'absence de dotation de solidarité communautaire supprimée en 2006.

En matière de péréquation, le document rappelle le fonctionnement des deux leviers de l'intercommunalité : le fonds de concours créé en 2013 et le mode de répartition du FPIC.

Le fonds de concours (100 000 € par an) contribue au financement d'équipements communaux. L'apport par commune se limite à 30 000 €, pour au moins deux projets sur la durée du mandat, sans excéder la part de financement communale, conformément au VI de l'article 5216-5 du CGCT. Après avoir constaté que les critères d'attribution votés en 2012<sup>18</sup> ne sont pas utilisés, le pacte annonce leur révision en vue de garantir une plus grande équité et favoriser les projets et équipements structurants.

Pour le FPIC<sup>19</sup>, le pacte affiche la volonté de maintenir le mode de répartition usité depuis l'origine en 2012. Dérogatoire au mode de droit commun proposé au paragraphe II de l'article L. 2336-5 du CGCT, toujours délibéré avant le 30 juin de chaque exercice à l'unanimité, il déduit de l'enveloppe à répartir avec les communes le montant du fonds de concours. La part intercommunale est ensuite déterminée par référence au coefficient d'intégration fiscale (CIF), et le partage de la part communale entre chaque membre tient compte de trois critères pondérés : le revenu par habitant (10 %), le potentiel fiscal par habitant (10 %) et le potentiel financier par habitant (80 %).

Les développements sur les autres leviers ne contiennent pas de mesures fortes, ni d'engagement précis à propos de la fiscalité : le document se contente d'indiquer que le groupement et ses membres « *peuvent néanmoins travailler conjointement pour déterminer la stratégie fiscale à adopter afin de limiter la pression fiscale sur le contribuable local* », et réfléchir au reversement éventuel d'une partie du produit de la fiscalité économique aux communes (IFER<sup>20</sup> éolien, taxe foncière bâti sur les zones d'activités).

Le PPI annoncé dans le document a été élaboré pour la période 2017-2022 puis actualisé pour la période 2018-2023.

---

<sup>18</sup> Les critères affichés sont les suivants : mutualisation d'immobilier entre communes, présence d'équipements communautaires sur la commune, financement récent d'un équipement par un fonds de concours de la communauté d'agglomération, pression fiscale (potentiel fiscal et effort fiscal), population, et mise aux normes d'immobilier.

<sup>19</sup> Créé par l'article 144 de la loi de finances pour 2012, le FPIC a prélevé et redistribué un montant de ressources croissant : 150 M€ en 2012, 360 M€ en 2013, 570 M€ en 2014, 780 M€ en 2015 et 1 Md€ depuis 2016. L'objectif de ce mécanisme national de péréquation horizontale est de réduire les disparités de ressources entre collectivités territoriales au regard des charges auxquelles elles doivent faire face. Notifié au niveau de l'ensemble intercommunal, le reversement, est réparti entre l'EPCI et ses communes-membres en deux temps : d'abord entre l'EPCI et l'ensemble de ses communes-membres puis entre les communes-membres.

<sup>20</sup> Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau

#### **5.3.4.1 Un document de gouvernance dont le contenu mérite d'être précisé et renforcé**

Depuis son adoption, le pacte fiscal n'a pas été réactualisé annuellement « *en fonction des axes retenus* » comme l'envisage le document. Ses parties les plus lapidaires, telles que celles relatives au levier organisationnel et à la mutualisation des services, n'ont pas non plus été complétées.

Les réflexions annoncées sur le fonds de concours ou les reversements éventuels d'une partie des produits de la fiscalité économique n'ont débouché sur rien de concret. Une redéfinition des critères d'attribution du fonds de concours est pourtant indispensable, compte tenu du constat établi dans le pacte fiscal ; elle gagnerait à être accompagnée d'une amélioration de l'information délivrée au conseil communautaire : proposée par la commission des finances après analyse des demandes communales, la répartition de chaque enveloppe annuelle est ratifiée par le conseil communautaire, dans une délibération qui ne donne, pour le moment, pas d'information sur l'état de consommation budgétaire des aides déjà accordées.

Par ailleurs, en 2016, l'enveloppe annuelle du fonds de concours, qui est habituellement de 100 000 €, a été ramenée à 50 000 €. Le pacte financier et fiscal indiquait que la partie non budgétée (50 000 €) serait reportée sur les années suivantes pour maintenir l'enveloppe de 600 000 € sur la durée du mandat. Cette intention, à laquelle il n'a pas été officiellement renoncé, n'a semble-t-il pas été suivie d'effet. Les services n'ont pas su en donner les motifs, ni justifier l'application, en 2016, d'un mode de répartition du FPIC différent de celui des années précédentes. Sans apporter aucune explication, la même part communale que celle de 2015 (392 383 €) a été reconduite. Cette mesure a mécaniquement augmenté la part intercommunale par rapport à celle qui aurait dû lui revenir par référence au CIF.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que les dernières délibérations relatives à l'utilisation du fonds de concours rappellent les montants attribués à chaque commune depuis 2013 ainsi que le plan de financement détaillé de chaque projet aidé. Il a aussi réaffirmé le souci constant de *Grand Guéret* de concilier l'exercice de nouvelles compétences avec la préservation de la capacité d'action des communes-membres. La chambre rappelle que le maintien des ressources communales est déjà assuré par le mécanisme des attributions de compensation. Dans sa version actuelle, le pacte fiscal, au travers notamment du mode dérogatoire de répartition du FPIC choisi, va au-delà de cet objectif de neutralité, en ne tirant pas les conséquences de l'exercice de nouvelles compétences, ni de la montée en puissance de l'organisme reflétée par les recrutements opérés depuis 2013<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> 6.3.1.2

## 5.4 Un niveau d'intégration légèrement en deçà de la moyenne nationale de comparaison

Depuis 2015, le coefficient d'intégration fiscale (CIF) demeure inférieur à la moyenne nationale de comparaison, ce qui paraît logique au vu des constats précédents. Le CIF mesure la part de la fiscalité intercommunale dans la fiscalité totale du bloc que l'EPCI forme avec ses membres<sup>22</sup>, autrement dit le degré d'intégration fiscale. Plus un EPCI exerce de compétences et compense les charges transférées, plus son CIF est important. Autre élément à ne pas négliger, un CIF plus élevé donne droit à un surcroît de dotation d'intercommunalité, l'une des composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Tableau n° 5 : CIF depuis 2013

Années	CIF	CIF moyen de la catégorie
2013	0,3365	0,3365
2014	0,2996	0,3421
2015	0,3281	0,3284
2016	0,3427	0,3502
2017	0,3449	0,3529

Source : Fiche DGCL

Grand Guéret conserve en moyenne les deux tiers de la fiscalité relevant de sa compétence et un peu moins du quart de la fiscalité levée par bloc communal.

Tableau n° 6 : Part de la fiscalité du bloc communal conservée par Grand Guéret

Intégration fiscale					
en €	2013	2014	2015	2016	2017
Fiscalité levée par les communes (A, tableau 3.1)	12 315 781	12 535 252	13 076 954	12 762 990	12 996 614
Fiscalité levée par le groupement (B, tableau 3.1)	6 553 591	6 717 432	7 305 273	7 533 551	7 845 687
<b>Total communes et groupement (C=A+B)</b>	<b>18 869 372</b>	<b>19 252 684</b>	<b>20 382 227</b>	<b>20 296 541</b>	<b>20 842 301</b>
Fiscalité conservée par le groupement (E=B+/-D, tableau 3.2)	3 807 811	4 124 606	4 755 746	4 986 947	5 296 216
- Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (E/C)	20,18%	21,42%	23,33%	24,57%	25,41%
- Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (E/B)	58,10%	61,40%	65,10%	66,20%	67,50%

Source : Logiciel ANAFI - Comptes de gestion

À l'aune de ce niveau d'intégration, la restitution aux communes d'une partie des produits de la fiscalité économique, envisagée par le pacte fiscal, apparaîtrait peu cohérente.

**Recommandation n°1. Engager rapidement le processus de mutualisation des personnels et de moyens tels que les véhicules et, réexaminer le contenu du pacte financier et fiscal, notamment les modalités de répartition du fonds de concours.**

En réponse à la recommandation, l'ordonnateur a signalé qu'il n'est pas possible d'élaborer un réel projet de mutualisation avant le terme du mandat en cours.

<sup>22</sup> fiscalité des communes + fiscalité intercommunale

## **6 LE FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISME**

### **6.1 Une organisation appelée à évoluer**

#### **6.1.1 Des délégations de signature accordées quasi-exclusivement à des élus**

Dans le respect de l'article L. 5211-10 du CGCT, le président de l'intercommunalité s'est vu confier, le 24 avril 2014, huit attributions, auxquelles s'ajoutent des délégations en matière de marchés publics en procédure adaptée et de gestion active de la dette.

Tandis qu'un seul élu, le vice-président chargé des finances, a reçu délégation du président pour signer les documents budgétaires et financiers, deux agents seulement étaient habilités à signer des engagements financiers jusqu'à l'arrivée du nouveau directeur général des services (DGS), en avril 2018 : la responsable des finances et des ressources humaines et le responsable du service travaux et environnement, avec une délégation limitée aux engagements comptables urgents inférieurs à 300 €. Tous les autres vice-présidents bénéficient d'une délégation circonscrite à la signature de documents relatifs à leur domaine d'action.

#### **6.1.2 Une organisation administrative morcelée qui devrait être rapidement revue**

Malgré la pluralité de ses compétences, l'organisme n'a pas revu en profondeur son organigramme, ni mis en place de service de contrôle interne. À la demande des élus, un audit organisationnel et managérial a été réalisé par un cabinet privé. Dans le domaine de l'organisation, le rapport daté d'octobre 2017 met en relief deux grandes faiblesses : le morcellement des services en 22 unités dont 17 directement reliées au DGS ; et un défaut de culture de pilotage avec trop peu de tableaux de bord ou d'indicateurs ainsi qu'une formalisation insuffisante des procédures et des processus. Les difficultés rencontrées par les services pour répondre aux questions posées durant le contrôle, y compris pour fournir des pièces administratives classiques, comme les arrêtés de création des budgets annexes, témoignent de carences dans le domaine du pilotage. Le rapport d'audit formule plusieurs préconisations dont le renforcement de la responsabilité des chefs de pôles sur les différents services, mais il n'avait pas encore été suivi de mesures concrètes, en octobre 2018, en dehors de changements de personnes dans le management supérieur.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a annoncé la validation d'une nouvelle organisation en huit directions par le bureau communautaire en novembre 2018, et le recrutement de deux agents au service financier en vue notamment de renforcer la capacité de contrôle de gestion interne, mettant en œuvre une recommandation de la chambre. Cette réorganisation devrait entraîner un accroissement substantiel du nombre de délégations de signature.

**Recommandation n°2. Accompagner le processus de déconcentration annoncé de la mise en place d'une comptabilité d'engagement performante<sup>23</sup>, et de la création d'un service de contrôle interne.**

## 6.2 Les relations avec les tiers

### 6.2.1 L'acquisition des repas à la cuisine centrale de la ville de Guéret pour la crèche intercommunale

*Grand Guéret* achète les repas et les goûters de la crèche intercommunale à la cuisine centrale du service de la restauration collective de la ville de Guéret, pour un coût d'environ 50 000 € par an. Ces acquisitions continuent à être régies par une convention de prestations de services conclue en décembre 2011, au moment du transfert de cette ancienne crèche communale à l'EPCI. Conclue sans publicité, ni mise en concurrence préalable, en dehors du cadre normal de la commande publique, la convention toujours en vigueur est clairement irrégulière. Son article 1<sup>er</sup> souligne d'ailleurs son caractère transitoire en stipulant qu'elle « *a pour objet, dans l'attente de la passation d'un marché public à passer par la communauté de communes au début de l'exercice 2012, la fourniture et la livraison par la cuisine centrale de la ville de Guéret, de repas aux enfants du multi accueil (crèche) de Guéret* ». Les prix des repas et des goûters ont été actualisés annuellement par voie d'avenant.

**Recommandation n°3. Dénoncer la convention passée avec la ville pour la fourniture des repas de la crèche par la cuisine centrale et, à défaut d'envisager la mutualisation de ce service, choisir les prestataires en se conformant au cadre de la commande publique.**

En réponse, l'ordonnateur a annoncé le lancement d'une consultation en 2019, pour passer un marché public couvrant les prestations de restauration de toutes les structures d'accueil de la petite enfance. Il précise qu'un premier marché public, d'une durée d'une année, a été conclu en 2018 pour desservir la crèche de Saint-Vaury dont *Grand Guéret* assure la gestion depuis novembre 2018, à la place du centre hospitalier La Valette.

### 6.2.2 Les relations avec l'office de tourisme

#### 6.2.2.1 La vente par l'office de tourisme de prestations de l'EPCI sans mandat

L'office de tourisme associatif, dont la subvention intercommunale est la principale ressource, assure la gestion commerciale de 39 hébergements intercommunaux de type gîte dont 11 situés sur deux camping. Au vu des pièces comptables, les droits d'occupation et les loyers sont encaissés par l'office qui les remet ensuite à *Grand Guéret*.

---

<sup>23</sup> 7.1.3.3

Or, la mission d'exploitation des hébergements touristiques intercommunaux n'est pas déléguée à l'association, ainsi que l'ont confirmé l'ordonnateur et le président de l'office de tourisme. La convention d'objectifs signée entre les deux entités stipule certes, à l'article 4.6, que l'office « *est notamment habilité à commercialiser des hébergements, séjours et forfaits touristiques situés dans sa zone géographique d'intervention* ». Mais ce document n'aborde nulle part la question de l'exploitation des infrastructures appartenant à l'EPCI. Pour régulariser rapidement la situation, *Grand Guéret* peut récupérer l'activité d'encaissement des loyers ou bien conclure une convention avec l'office de tourisme : soit une convention de gestion des hébergements intercommunaux, soit une convention d'encaissement des loyers au sens des dispositions de l'article L. 1611-7-1 du CGCT, signée après avis conforme du comptable public. Des insuffisances similaires portant sur des montants plus faibles entachent la vente de billets de bus intercommunaux par l'office de tourisme et par une épicerie : en effet, ces deux entités ne sont pas citées dans la délibération 128 du 4 juillet 2013 qui dresse la liste des intermédiaires autorisés à délivrer des titres de transports.

**Recommandation n°4. Ne plus confier à l'office de tourisme l'encaissement des droits d'occupation des hébergements intercommunaux à vocation touristique, sauf à lui déléguer explicitement ces prestations ou passer une convention l'habilitant à encaisser les loyers.**

En réponse, l'ordonnateur s'est engagé à mettre en œuvre cette recommandation.

#### 6.2.2.2 Des subventions à l'office de tourisme approuvées par des élus communautaires, membres de son conseil d'administration

**Tableau n° 7 : Liste des élus communautaires occupant une fonction au sein de l'office associatif de tourisme et ayant participé au vote de la subvention que *Grand Guéret* lui verse**

Elus représentant la CA GG au sein de l'association	Fonction à la Communauté d'agglomération	Fonction dans l'association	2015	2016	2017
M. A	Vice-Président	Président	non participant au vote	participant au vote	non participant au vote
Mme B	Vice-Présidente	Membre du CA	participant au vote	participant au vote	participant au vote
M. C	Conseiller Communautaire	Trésorier adjoint	participant au vote	participant au vote	excusé
M. D	Conseiller Communautaire	Membre du CA	participant au vote	participant au vote	participant au vote
M. E	Conseiller Communautaire	Secrétaire	participant au vote	participant au vote	excusé
M. F	Conseiller Communautaire	Membre du CA	participant au vote	participant au vote	participant au vote
M. G	Conseiller Communautaire	Membre du CA	participant au vote	participant au vote	participant au vote
Mme H	Conseiller Communautaire	Vice-Présidente	excusée	participant au vote	participant au vote
Mme I	Vice-Présidente	Membre du CA	participant au vote	participant au vote	participant au vote
Mme J	Vice-Présidente	Membre du Bureau	participant au vote	participant au vote	excusée
M. K	Conseiller Communautaire	Membre du Bureau	participant au vote	participant au vote	excusé
M. L	Conseiller Communautaire	Membre du CA	participant au vote	non participant au vote	excusé
<b>Montant de la subvention votée</b>			<b>202 000</b>	<b>205 000</b>	<b>210 000</b>

Source: PV des conseils communautaires, réponse de la CA

Les élus communautaires, titulaires d'une fonction au sein de l'office de tourisme ou de son conseil d'administration, se déplacent rarement lors des votes d'attribution de la subvention annuelle. Cet usage recèle un risque juridique non négligeable : selon l'article L. 2131-11 du CGCT, « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ».

### 6.2.3 L'absence de bilan du contrôle de l'emploi des subventions accordées aux associations

Les associations fournissent bien, chaque année, les documents exigés par les conventions conclues avec elles (budget prévisionnel, bilan financier certifié ou bilan d'activité approuvé). Bien que ces mêmes conventions donnent le droit à l'EPCI de procéder à des contrôles « *en vue de vérifier les conditions d'utilisation des fonds concernés* », aucun bilan de ce type d'actions n'a pu être produit. De même, aucun document n'atteste de la réalité des comités signalés dans les conventions : comité de suivi et de partenariat (office du tourisme ou Creuse Oxygène) ou comité de pilotage (relais d'assistance maternelle *Les P'tits Pas* ou université de Limoges). Ni l'annexe du compte administratif, ni les conventions remises lors du contrôle ne décrivent de mises à disposition de biens ou de personnels en faveur d'associations.

**Recommandation n°5. Diligenter régulièrement des contrôles formalisés de l'utilisation des subventions, et demander systématiquement aux élus de ne pas participer aux votes des délibérations concernant une association dans laquelle ils exercent une responsabilité.**

Dans son courrier, l'ordonnateur signale qu'il confiera la mission de contrôle des associations au service financier en cours de restructuration. Il souligne que plusieurs conseillers qui exercent des postes de direction dans des associations n'ont pas pris part au vote de la délibération du 12 avril 2018 relative à l'attribution des subventions communautaires. La chambre observe qu'à l'image de celles des années précédentes, cette délibération a quand même été approuvée par des élus qui siègent au conseil d'administration de l'office de tourisme.

### 6.2.4 La fourniture de locaux à des entreprises privées au moyen d'un crédit-bail

*Grand Guéret* possède plusieurs bâtiments intercommunaux à vocation économique, dont la gestion est décrite dans le budget annexe consacré à l'immobilier d'entreprises. Parmi ces locaux, trois sont progressivement transférés à des entreprises privées par la voie d'un crédit-bail, le contrat le plus significatif portant sur une unité de production pharmaceutique construite par l'EPCI avec l'aide du conseil régional. Selon le contrat de crédit-bail passé avec le premier exploitant en juin 2016, l'investissement communautaire (1,813 M€ hors taxe) a été financé par une subvention du conseil régional de 0,6 M€ et par un emprunt de quinze ans de 1,2 M€. Le montage vise à céder le bien, à coût nul pour l'EPCI, à une entreprise exploitante qui n'avait pas la surface financière pour l'acquérir seule. L'encours de ce contrat, remboursable en seize années avec un différé de loyers d'une année, s'élevait à 1,363 M€ HT, soit le capital de l'emprunt de 1,2 M€ augmenté des frais financiers. Après le placement en redressement judiciaire du premier exploitant et la reprise de l'activité par une autre entreprise, un nouveau contrat s'est subrogé à l'ancien, le 17 juillet 2018. D'une durée de quinze ans et d'un montant de 1,368 M€, assorti d'un différé de loyers de six mois, il stipule qu'il restait à régler 1,28 M€ sur l'ancien contrat au moment de sa résiliation.

Les deux autres bâtiments progressivement cédés au moyen d'un contrat de crédit-bail sont les suivants :

- la base de soutien matériel de l'armée de terre (BSMAT) acquise et aménagée pour l'implantation de la plateforme logistique d'une chaîne française de magasins de déstockage généraliste. L'investissement public a été entièrement financé par un emprunt de quinze ans de 1,409 M€ correspondant au coût prévisionnel des travaux et des frais d'acte (2,424 M€), diminué d'une subvention de 1,015 M€ en provenance du fonds de restructuration des établissements de la défense. Visant à rembourser 1,759 M€ HT en quinze ans, soit le montant de l'emprunt majoré des frais financiers, le loyer annuel du crédit-bail s'établit à 121 740 € ;
- un immeuble pour le développement d'une entreprise de menuiserie. L'acquisition au prix de 350 000 €, supérieur de 125 000 € à l'estimation de la direction immobilière de l'État (ex France Domaine), a été financée par une subvention de l'État de 71 000 € et un emprunt de 15 ans de 284 000 €. Le bien a été immédiatement cédé à l'entreprise moyennant un loyer censé couvrir le remboursement de l'emprunt, en vertu d'un contrat de crédit-bail prenant effet le jour de la signature de l'acte de vente<sup>24</sup>.

Ces opérations partenariales, qui ont pour objectif d'encourager l'implantation d'activités économiques, ont bénéficié du soutien de la région ou de l'État. Leur équilibre prévisionnel n'appelle pas de remarque dès lors que l'exécution des contrats est suivie de façon détaillée et que le conseil communautaire en est tenu informé.

Cinq conventions d'occupation du domaine public ont été signées pour l'exploitation des services de l'aire routière des Monts de Guéret. Examinées lors du précédent contrôle, leurs enjeux budgétaires sont faibles. Il n'a, en revanche, pas été possible d'apprécier la délégation de l'exploitation de l'aérodrome de Guéret-Saint-Laurent, en l'absence de production par les services de la convention qui aurait été passée avec l'exploitant.

## 6.3 La gestion des personnels

### 6.3.1 Un effectif en forte croissance et plutôt jeune

#### 6.3.1.1 40 agents permanents de plus en 2017 par rapport à 2013 et un recours plus grand aux agents non titulaires

L'exploitation des fichiers de paye indique qu'en décembre 2017, *Grand Guéret* a rémunéré 40 agents permanents de plus qu'en décembre 2013 (+38 %) dont 15 titulaires et 22 non titulaires<sup>25</sup>. Parmi ces nouveaux agents, 23 sont à temps complet dont 7 titulaires. L'annexe du compte administratif du budget principal retrace au 31 décembre 2017, 28 agents à temps plein de plus que quatre ans auparavant (+34 %) dont 10,25 titulaires et 17,75 non titulaires.

---

<sup>24</sup> La communauté d'agglomération avait, en plus, demandé une subvention de 50 000 € au conseil départemental de la Creuse. Les documents fournis n'ont pas permis de savoir si elle a été obtenue.

<sup>25</sup> Hors agents mis à disposition de *Grand Guéret* car ceux-ci sont rémunérés par leur collectivité d'origine.

Autre fait marquant, le recours aux agents non titulaires sur emplois permanents et temporaires est plus marqué qu'auparavant : en 2017, le nombre de mois de salaire versés aux agents non titulaires était supérieur de 96 % à celui de 2013 ; il représentait 38 % du total des mois de salaire versés soit 10 points de plus qu'en 2013.

**Tableau n° 8 : Évolution des effectifs de Grand Guéret**

Agents payés en décembre de l'exercice									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017		
							en %	en valeur	en % / an
Titulaires	64	68	71	73	78	83	22%	+15	5,1%
Non titulaires	31	30	42	46	46	52	73%	+22	14,7%
Emplois aidés	4	6	9	11	10	9	50%	+3	10,7%
<b>Effectifs</b>	<b>99</b>	<b>104</b>	<b>122</b>	<b>130</b>	<b>134</b>	<b>144</b>	<b>38%</b>	<b>+40</b>	<b>8,5%</b>
Agents à temps plein payés en décembre de l'exercice									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017		
							en %	en valeur	en % / an
Titulaires	57	62	64	63	64	69	11%	+7	2,7%
Non titulaires	31	29	40	36	36	42	45%	+13	9,7%
Emplois aidés	4	6	9	11	10	9	50%	+3	10,7%
<b>Effectifs</b>	<b>92</b>	<b>97</b>	<b>113</b>	<b>110</b>	<b>110</b>	<b>120</b>	<b>24%</b>	<b>+23</b>	<b>5,5%</b>
Part des emplois à temps plein dans le total									
Titulaires	89%	91%	90%	86%	82%	83%	-7%		
Non titulaires	100%	97%	95%	78%	78%	81%	-19%		
Emplois aidés	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%		
Nombre de mois rémunérés par année pour les agents non titulaires									
	311	347	458	583	578	680	96%	+333	18,3%

Source : xémélios

### 6.3.1.2 Une croissance justifiée par l'exercice de nouvelles compétences et la montée en régime de l'organisme

Les recrutements de la période ont été expliqués par l'exercice de nouvelles compétences, leur renforcement, et par la reprise d'anciennes structures dont : le relais d'assistance maternelle (RAM) associatif « *Au pays des Lutins* » au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (deux agents), le syndicat mixte des Trois Lacs en 2014 ainsi que le groupement d'action locale Pays de Guéret en 2015<sup>26</sup> (reprise de cinq des six agents des deux structures). S'agissant du RAM, seuls les personnels assurant la gestion de la structure ont rallié l'intercommunalité ; les assistantes maternelles assurant leur mission à domicile sont restées indépendantes à la différence des agents de la crèche familiale intercommunale.

Les services ont identifié la création de 41 emplois entre 2013 et 2017, dont 34 entre le 31 décembre 2013 et le 31 décembre 2017, sans relier les recrutements à une étude ou à un organigramme-cible déterminant l'effectif utile à l'exercice des différentes missions intercommunales.

<sup>26</sup> Le groupement d'action locale Pays de Guéret assurait, en Creuse, la gestion du programme européen « leader » Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale.

**Tableau n° 9 : Emplois créés au cours de la période**

Année	Nouveaux emplois	Motifs
2013	7	Parc (1), petite enfance (3) et transports (3)
2014	10	Centre de ressources domotiques (1), informatique (1), habitat (1), petite enfance (2), marchés publics (1), secrétariat général (1), sports nature (1), bibliothèque (1) et transports (1)
2015	9	Pays de Guéret (5), service technique (1), droit des sols (1), transports (2)
2016	8	Sports nature (2), cabinet (1), tiers lieu (1), plan climat-air-énergie territorial (1), petite enfance (5), habitat (-1) et services techniques (-1)
2017	7	Petite enfance (1), affaires économiques (1), tiers lieu (1), transports (2), assistantes maternelles (2), finances (1), centre de ressources domotiques (-1)
<b>Total</b>	<b>41</b>	

Source: réponse au rapport d'observations provisoires

L'ordonnateur reconnaît que la création des nouveaux emplois ne résulte pas que de la dévolution de nouvelles compétences obligatoires comme les transports publics ou la politique de la ville, mais aussi d'initiatives propres à l'organisme (développement de la station sports nature) et de la montée en puissance d'autres missions statutaires comme la petite enfance.

### 6.3.1.3 Un effectif plutôt jeune et majoritairement féminin

**Graphique n° 1 : Répartition des effectifs par âge et par sexe**



Source : Grand Guéret

Composé aux deux-tiers de femmes, l'effectif comprend une majorité de cadres de catégorie C (70 % des agents permanents environ). Selon l'extrait du bilan social communiqué au comité technique le 6 décembre 2017, la proportion des 50 ans et plus était nettement plus faible, au 31 décembre 2015, que la moyenne observée sur l'ensemble de la fonction publique territoriale : 27 % à comparer à une moyenne de 38,9 %<sup>27</sup>. Pour les emplois permanents, la part des temps plein s'élève à 91 % pour les fonctionnaires et à 100 %, pour les contractuels.

### 6.3.1.4 Les agents mis à disposition : des remboursements à actualiser

L'analyse des recettes d'exploitation montre que ne sont pas récupérées les rémunérations de tous les agents communautaires mis à disposition d'autres entités comme le centre hospitalier La Valette ou l'office associatif de tourisme.

<sup>27</sup> Source : chiffres-clés 2017 de la fonction publique

De même, l'exhaustivité des remboursements aux communes des rémunérations de leurs agents mis à la disposition du *Grand Guéret* n'est pas certaine. Ainsi, la ville de Guéret ne paraît pas avoir réclamé le remboursement des rémunérations pour les trois éducateurs sportifs placés auprès du pôle sport Nature pendant les vacances d'été 2013 et 2014 ; et la faiblesse des remboursements calculés par cette même commune pour la mise à disposition des services affichés comme « mutualisés » interroge : 5 000 € pour l'entretien des bus de l'agglomération en 2017 (9 500 € en 2016) et 11 400 € pour l'entretien du bâtiment d'accueil petite enfance (10 700 € en 2016). Simplement rattachés au budget communal, ces montants n'ont, en plus, pas été recouverts, les factures et les titres de recettes n'ayant pas été émis.

**Recommandation n°6. Solliciter le remboursement de toutes les rémunérations des agents communautaires mis à disposition d'autres organismes et, réciproquement, rembourser, en particulier à la ville de Guéret, toutes les sommes dues au même titre.**

En réponse, l'ordonnateur a annoncé l'émission de titres de recettes pour recouvrer les rémunérations des agents mis à disposition du centre hospitalier La Valette en 2017, et l'engagement de discussions avec la ville de Guéret.

## 6.3.2 Les postes d'encadrement

### 6.3.2.1 De nombreux postes d'encadrement confiés à des agents non titulaires

Des emplois permanents relatifs à des fonctions d'encadrement supérieur ou à caractère administratif, devant en principe être exercés par des agents titulaires, sont occupés, ou l'ont été, par des agents non titulaires. Le nombre d'emplois concernés et leur typologie paraissent illustrer, en partie, le défaut d'attractivité du territoire : la direction générale des services jusqu'en mars 2018 ; la direction du centre de ressources domotiques et santé de Guéret couplée avec la fonction de direction des relations avec les élus et le territoire ; la direction du parc animalier depuis juillet 2012 ; la responsabilité du service habitat ; un poste de rédacteur chargé de l'exécution budgétaire au service des finances et des ressources humaines (CDD transformé en CDI le 17 septembre 2012<sup>28</sup>) ; la responsabilité du service transport du 1<sup>er</sup> juillet 2015 au 31 juillet 2017 ; et un poste de chargé de mission habitat depuis le 1<sup>er</sup> avril 2017 (CDD). Alors que les contrats des agents recrutés au cours de la période en contrôle font référence à une déclaration de vacance de poste auprès du centre de gestion, ceux des deux derniers mentionnent l'impossibilité de recruter un agent titulaire.

---

<sup>28</sup> CDD : contrat à durée déterminée – CDI : contrat à durée indéterminée

### 6.3.2.2 La transformation en emploi fonctionnel du poste de directeur général des services en 2018

L'état des effectifs annexé aux différents comptes administratifs retrace, parmi les emplois budgétaires, un emploi de cabinet, soit l'effectif maximum autorisé par l'article 13 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, pour une communauté d'agglomération employant moins de 200 agents. Créé par une délibération du 17 avril 2014, ce poste n'est officiellement pourvu que depuis le 10 avril 2018.

Curieusement, l'ancien agent non titulaire exerçant les fonctions de directeur général des services (DGS) était qualifié de directeur de cabinet dans ses fiches de paie, mais pas dans son contrat. Une délibération du 9 novembre 2017 a approuvé la transformation en emploi fonctionnel de son poste avec application des conditions réglementaires, dont l'attribution de la prime de responsabilité des emplois de direction. Au cours des débats, le président de l'EPCI a annoncé que ce nouveau cadre serait appliqué au successeur de l'intéressé, appelé à partir à la retraite « *au premier trimestre 2018* ». Ce dernier sera finalement licencié au printemps 2018 en raison, selon le courrier que lui a adressé l'ordonnateur, des dysfonctionnements constatés « *tant au niveau du management que du pilotage de la communauté* ». L'organisme lui a écrit, à nouveau, en juillet 2018, « *pour disposer des éléments permettant de calculer ses droits à une prime de licenciement* », avantage auquel il n'est pas juridiquement acquis que l'agent puisse prétendre<sup>29</sup>.

Au cours de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnateur a indiqué que l'ancien DGS a déposé un recours devant le juge administratif pour contester la décision de licenciement et demander le versement d'une indemnité de licenciement en s'appuyant sur un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 12 octobre 2010. Comme l'impose l'article R. 2321-2 du CGCT, le montant réclamé doit être provisionné, ce qui sera fait en 2019 selon l'ordonnateur.

### 6.3.3 Un temps de travail marqué par de fortes hétérogénéités

#### 6.3.3.1 Des règles de suivi à préciser

Les congés de plusieurs agents, anciennement rattachés à Guéret ou mis à disposition par cette ville, demeurent comptabilisés en heures, ce qui ne repose sur aucun texte et crée en plus des distorsions de traitement entre les personnels. L'installation d'un outil de contrôle automatisé du temps de travail, qui ne revêt pas de caractère obligatoire en l'absence de versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires, permettrait d'uniformiser la comptabilisation du temps de travail.

---

<sup>29</sup> En cas de licenciement n'intervenant pas à titre de sanction disciplinaire, l'article 44 du décret n°88-145 du 15 février 1988 proscrit le versement de la prime de licenciement aux agents qui « *ont atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite mentionné à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale et justifient de la durée d'assurance, tous régimes de retraite de base confondus, exigée pour obtenir la liquidation d'une retraite au taux plein du régime général de la sécurité sociale* ».

Selon l'état des lieux interne sur le temps de travail dressé au premier semestre 2017, les astreintes ou les permanences ne sont pas rétribuées mais compensées par des jours ou des heures de récupération, avec des pratiques différentes d'un service à l'autre. Il est rappelé que les règles applicables sont précisées dans quatre textes énumérés au décret n° 2005-542 du 19 mai 2005<sup>30</sup> : les décrets 2002-147 et 2002-148 du 7 février 2002, et par exception, pour les agents relevant d'un cadre d'emplois des fonctions techniques par les décrets 2003-363 du 15 avril 2003 et 2003-545 du 18 juin 2003.

### 6.3.3.2 La coexistence de quatre durées de temps de travail

Toujours régi par un document dénommé « *protocole 39 heures* » datant de 2001, validé par une délibération du 24 décembre 2001, le temps de travail est effectué, selon les agents, en fonction de quatre rythmes hebdomadaires, chacun agrémenté d'un nombre de jours fériés ou de congés spécifique. À deux d'entre eux, correspond un temps de travail inférieur à 1 607 heures : le déficit est d'une journée de 7 heures pour les agents accomplissant 35 heures, mais surtout de 5,3 journées de 7 heures pour ceux travaillant 36 heures. Selon l'état des lieux précité, un tiers des agents à temps plein bénéficierait de l'un de ces deux régimes, lesquels sont vraisemblablement étendus à une partie des 22 agents à temps partiel ou ceux mis à disposition, comptabilisés par ce même document.

L'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 autorise une collectivité locale ou un groupement à déroger à la durée légale, « *pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux* ». Mais aucun de ces motifs n'est avancé dans les documents fournis.

**Tableau n° 10 : Temps de travail**

		Décompte théorique	35 h / semaine	36 h / semaine	39 h / semaine	40h / semaine
Agents concernés parmi les temps plein*			19	11	40	19
			21%	12%	45%	21%
a	nbre d'heures par jour	7	7	7,20	7,8	8
b	nbre de jours par an	365	365	365	365	365
c	- samedis et dimanches	104	104	104	104	104
d	- jours fériés	8	9	8	9	9
e	- jours de congés	25	25	36,5	47	53
f=b-(c+d+e)	= jours travaillés	228	227	216,5	205	199
g=f*a	heures travaillées	1596	1589	1558,8	1599	1592
h	arrondi (+ 4)	1600	1593	1562,8	1603	1596
i=h-g	jour de solidarité (+7 heures)	7	effectué en théorie selon des règles particulières			
i=h-g	temps de travail annuel	1607	1600	1569,8	1610	1603
j	déficit ou excédent	0	-7	-37,2	3	-4

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

\* selon l'état des lieux de 2017

<sup>30</sup> relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale

L'état des lieux réalisé en 2017 fait ressortir que le choix du régime ne dépend pas non plus de l'appartenance à une direction mais qu'il tient plutôt à des facteurs historiques, en l'occurrence souvent l'origine administrative de l'agent : transposé de celui en vigueur à Guéret, le régime des 36 heures hebdomadaires s'adresse en priorité à ses anciens agents ayant rejoint l'intercommunalité.

### **6.3.3.3 Un jour de solidarité appliqué tardivement et dans des conditions critiquables**

L'article 6 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 « *relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées* » laissait à l'organe exécutif de chaque assemblée territoriale la possibilité d'opter, après avis du comité technique, pour l'une des trois formules suivantes afin d'accomplir la journée dite de solidarité : le travail d'un jour férié précédemment chômé autre que le 1<sup>er</sup> mai, la suppression d'un jour de réduction du temps de travail (« *jour RTT* »), ou « *toute autre modalité permettant de rajouter sept heures précédemment non travaillées, à l'exclusion de la suppression d'un jour de congé annuel* ».

*Grand Guéret* n'a appliqué ces dispositions qu'en 2011, par la délibération n° 5 du 22 juin 2011, en rajoutant dix minutes à la durée quotidienne du vendredi pour les agents du siège et du centre de ressources domotiques, et sept heures au temps annuel de travail des agents des autres sites (bibliothèque multimédia, parc animalier, aire des *Monts de Guéret*, aire d'accueil des gens du voyage, etc.). La durée officielle de travail des agents affectés dans les services recevant du public (service de la petite enfance) est restée inchangée, ce que l'état des lieux sur le temps de travail (page 6) justifie par un temps travaillé déjà supérieur aux obligations théoriques.

Malgré l'autorisation donnée par la loi aux assemblées délibérantes de préserver les jours fériés ou de congé, l'allongement de dix minutes d'une journée par semaine ne paraît pas répondre aux objectifs fixés par le législateur tels que les a rappelés le rapporteur de la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité. Dans son rapport, celui-ci avait tenu « *à souligner que la souplesse permise par les circulaires interprétatives, confirmée par les décisions de justice (fractionnement en deux demi-journées ou fractionnement horaire, octroi d'un jour de congé supplémentaire, etc.), ne doit pas conduire à effacer l'existence de cette journée de solidarité. Notamment, la dilution de journée de solidarité dans des minutes supplémentaires de temps de travail réparties sur l'année entière n'est pas acceptable. Il convient de veiller à ce que le fractionnement horaire corresponde à un travail supplémentaire effectif.* »

### **6.3.3.4 Quelques rares cas d'autorisations d'absence non prévues dans les textes et circulaires en vigueur**

À l'instar des permanences et des astreintes, l'état des lieux sur le temps de travail relève que les autorisations d'absence sont accordées de façon informelle et selon des règles différentes d'un service à l'autre. Officiellement, les cas d'autorisations d'absence sont exposés dans une note d'information de juillet 2001 :

Tableau n° 11 : Autorisations spéciales d'absence en nombre de jours

Autorisations spéciales d'absence en jours	Grand Guéret	norme pour les agents de l'Etat*	Ecart
Mariage de l'agent ou PACS	5	5	0
Naissance ou adoption d'un enfant de l'agent	3	3	0
Mariage de l'enfant de l'agent	2	0	2
Maladie très grave ou décès du conjoint père, mère ou enfants	3	3	0
décès d'un proche parent (frère, sœur, beau-frère, belle-sœur, grands-parents de l'agent ou du conjoint, parents du conjoint)	3	0	3
décès arrières grands-parents	1 ou 2**	0	1 ou 2

Source : note d'information juillet 2001 / \* portail de la fonction publique /\*\* 2 si hors du département

Parmi les motifs d'absences, deux ne sont pas prévus dans les circulaires applicables aux agents de l'État et transposables aux agents territoriaux par application du principe de parité, dont le mariage d'un enfant (2 jours).

L'étude sur le temps de travail du 1<sup>er</sup> semestre 2017 qui a mis en lumière la nécessité d'installer une badgeuse, d'uniformiser la computation des jours de congé et la rémunération des heures supplémentaires, n'a été suivie, pour l'instant, d'aucune mesure concrète. Il a été indiqué qu'un prestataire extérieur va être missionné pour travailler sur la question du temps de travail dans le cadre plus large d'une réorganisation des services de l'agglomération.

**Recommandation n°7. Uniformiser les règles de gestion des congés et aligner à 1 607 heures la durée du temps de travail de tous les agents, sauf à justifier les dérogations conformément aux cas prévus à l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 ; déployer un instrument de décompte automatique du temps de travail.**

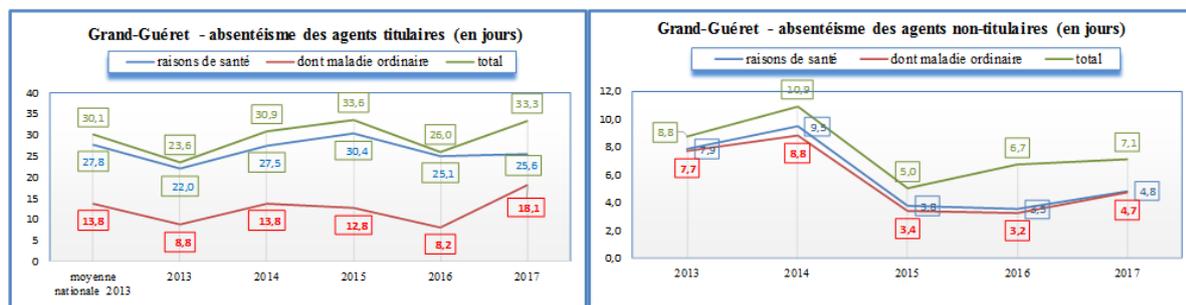
En matière de gestion des ressources humaines, le président de la communauté d'agglomération a annoncé qu'il donnera la priorité, en 2019, à la résolution des anomalies relevées sur le temps de travail. Ce chantier accompagnera le déploiement progressif du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)<sup>31</sup>.

### 6.3.3.5 Un absentéisme des agents titulaires qui se redresse en fin de période

Jusqu'en 2017, le nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire est resté en deçà de la dernière moyenne de comparaison connue. Sa forte augmentation en 2017 provient du doublement du volume de jours d'absence pour ce motif par rapport à la moyenne des quatre années précédentes (1 500 jours contre 791 jours). Autre phénomène significatif en 2017, le total de jours pris pour des congés maternité et d'adoption est environ 4 fois supérieur à la moyenne des quatre années précédentes (645 jours contre 164).

<sup>31</sup> 6.3.4.2

Graphique n° 2 : L'absentéisme



Source : Grand-Guéret et moyennes des communes et établissements communaux de 20 000 à 50 000 habitants tirées de la synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2013

Optiquement faible, l'absentéisme des non titulaires ne peut être comparé à une moyenne nationale, car il a été calculé sur une population plus étendue que celle des seuls agents permanents.

### 6.3.4 Les carrières et les rémunérations

#### 6.3.4.1 Des avancements de carrière plutôt nombreux

Entre 2013 et 2017, 43 % des agents titulaires ont bénéficié, en moyenne annuelle, d'un avancement d'échelon. Alors que l'organisme a déclaré ne pas appliquer de politique prédéfinie en matière d'avancement d'échelons, ce taux aurait été plus faible si les deux critères en vigueur jusqu'en 2015 avaient été rigoureusement appliqués : l'ancienneté et la valeur professionnelle<sup>32</sup>, ce deuxième critère devenant discriminant en cas d'avancement à l'échelon minimal. Depuis sa modification par la loi de finances pour 2016, l'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 affirme que l'avancement d'échelon n'est plus fonction que de l'ancienneté, sauf quand des statuts particuliers obligent à considérer la valeur professionnelle. En vertu du V de l'article 148 de la loi de finances pour 2016, ce changement n'est entré en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2017, sauf pour les corps et cadres d'emplois de catégorie B et certains corps de catégorie A, pour lesquels la date d'application a été plus précoce : 1<sup>er</sup> juillet 2016 ou avant en cas de publication des statuts particuliers. Avec cette modification, le nombre de décisions d'avancement à la durée minimale devrait connaître une réduction significative.

15 % de l'effectif a changé chaque année de catégorie ou de grade entre 2013 et 2017. Le redressement du taux en fin de période reflète l'application du protocole « *Parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR) aux agents de catégorie C<sup>33</sup>. À titre de comparaison, le taux était de 10 % à la ville de Guéret entre 2012 et 2016.

<sup>32</sup> Selon l'article 78 alinéa 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dans sa version en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016, « *L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie* ». Le Conseil d'État avait en plus précisé que l'administration ne peut « *se borner à mettre en œuvre sans examen des situations individuelles un avancement à l'ancienneté en fonction de la seule durée attachée statutairement à chaque échelon* » (Conseil d'État, Syndicat C.G.T- F.O de l'INSEE, 15 janvier 1992).

<sup>33</sup> cf. facteurs d'explication de la hausse de la masse salariale 8.2.3.3.2

Tableau n° 12 : Promotions et avancements 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Promotions internes	0	0	2	1	0
Avancements de grade	14	4	10	3	24
<b>Nombre d'agents promus</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>24</b>
Soit en % des titulaires	20%	6%	16%	5%	29%

Source : CA GRAND-GUERET

En matière de dialogue social, les services ont confirmé la présence d'un comité technique (CT) et d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Selon les articles 32 et 33-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, la création de ces instances est obligatoire dans chaque collectivité ou groupement employant au moins cinquante agents. Comme l'autorisent ces deux articles, des instances uniques avec les communes-membres pourraient être créées.

#### 6.3.4.2 Un régime indemnitaire qui doit être actualisé rapidement

L'examen du fichier comptable de la paye a mis en évidence deux éléments.

1) En 2012, après le transfert du pôle petite enfance de la ville de Guéret, les personnels concernés par cette mesure ont conservé leur prime de fin d'année, constitutive d'un avantage acquis au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique territoriale. Les effets de cette décision, autorisée par l'article L. 5211-4-1 du CGCT, sont limités : 23 agents en 2016 pour une dépense globale de 8 100 € environ (352 € par agent en moyenne). Le groupement peut, s'il le souhaite, y revenir à tout moment : la Cour administrative d'appel de Versailles (n° 07VE01097 du 19 février 2009) a estimé que les délibérations portant maintien du régime indemnitaire et des avantages acquis au titre de l'article 111 des personnels transférés sont de nature réglementaire ; à ce titre, elles « *peuvent être modifiées ou abrogées pour l'avenir, sans que le requérant puisse se prévaloir d'un droit acquis à leur maintien* ».

2) Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 n'est pas encore mis en place, nonobstant l'abrogation au 31 décembre 2016, des textes relatifs à l'indemnité d'exercice de missions des préfetures (IEMP), l'une des principales primes versées aux cadres administratifs. À la différence du rapport d'orientations budgétaires qui annonçait son déploiement en 2018, les services ont déclaré, en réponse au questionnaire, être encore en phase de préparation avec la réalisation d'un état des lieux et une réorganisation générale des services. Il est rappelé que le déploiement du RIFSEEP doit intervenir dans un délai raisonnable à compter de la publication au Journal officiel des arrêtés interministériels successifs appliquant le RIFSEEP aux corps de la Fonction publique de l'État (FPE). Même si la notion de délai raisonnable est appréciée au cas par cas par le juge administratif, le site collectivités-locales.gouv.fr préconise « *de ne pas attendre que tous les corps équivalents de la FPE soient passés au RIFSEEP, mais plutôt de prendre des délibérations pour les cadres d'emplois concernés au fur et à mesure, compte tenu de l'échelonnement dans le temps du passage au RIFSEEP des corps de la FPE* ».

### 6.3.4.3 Des salaires moyens en deçà des moyennes de comparaison

Les fichiers de paye font ressortir un salaire net mensuel par agent à temps plein de 1 543 € en 2017 et de 1 823 € en 2017. Quoiqu'en augmentation sur la période, les salaires demeurent en permanence au-dessous des moyennes de comparaison. L'écart à la moyenne atteint environ 267 € pour la population des agents titulaires (en net et en brut).

**Tableau n° 13 : Salaire mensuel moyen pour des agents à temps plein et salaire mensuel moyen en équivalent temps plein dans la Fonction publique territoriale**

Statut	2013		2014		2015		2016		2017		Evolution annuelle	
	Brut	Net	Brut	Net								
Emplois aidés	962	896	1 115	961	1 124	988	1 084	927	1 141	1 010	19%	13%
Non titulaires	1 784	1 589	1 733	1 521	1 790	1 562	1 969	1 724	1 892	1 602	6%	1%
<b>Titulaires</b>	<b>2 053</b>	<b>1 672</b>	<b>2 043</b>	<b>1 664</b>	<b>2 098</b>	<b>1 701</b>	<b>2 161</b>	<b>1 746</b>	<b>2 265</b>	<b>1 823</b>	<b>10%</b>	<b>9%</b>
<b>Total général</b>	<b>1 675</b>	<b>1 413</b>	<b>1 706</b>	<b>1 425</b>	<b>1 766</b>	<b>1 472</b>	<b>1 832</b>	<b>1 520</b>	<b>1 870</b>	<b>1 543</b>	<b>12%</b>	<b>9%</b>

Source : Xémélios

Fonctionnaires	2287	1915	2338	1952	2 372	1 972						
Non fonctionnaires	1954	1603	1947	1591	1 944	1 586						
Ensemble	2218	1851	2257	1877	2 282	1 891	2300	1900				

Source : INSEE et DGAFP

Il est plus conséquent pour les salaires de l'ensemble des agents : 537 € par rapport à la moyenne générale des salaires bruts 2013-2015 et 436 € par rapport à celle des salaires nets.

**Recommandation n°8. Commencer le déploiement du RIFSEEP et supprimer, à cette occasion, la prime de fin d'année.**

L'ordonnateur s'est engagé à mettre en œuvre cette recommandation dès 2019.

## 6.4 Un parc automobile important

La flotte automobile est forte, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, de 28 véhicules légers ou utilitaires, de 7 « engins spéciaux » et de 4 véhicules de 3,5 tonnes ou plus. Le taux d'équipement s'établit à fin 2017 à un véhicule léger ou utilitaire pour 5,1 agents. À titre d'élément d'éclairage, en 2014, le conseil départemental de la Gironde présentait un taux d'un véhicule pour 8,74 agents et le conseil départemental de Lot-et-Garonne d'un véhicule pour 9,3 agents. En plus de la superficie de l'intercommunalité (448 km<sup>2</sup>), la dispersion des lieux d'implantation et la diversité des services peuvent expliquer la taille du parc. Pour autant, la mutualisation de certains véhicules, comme les moins utilisés, avec des communes-membres apparaît possible.

L'utilisation des véhicules est régie par un règlement de 2013 relativement précis. Tandis qu'aucun de ces véhicules n'est nominativement affecté, deux agents seulement bénéficient d'une autorisation de remisage à domicile. Ce nombre est relativement faible par rapport à ceux habituellement constatés. Le président de la communauté d'agglomération s'est engagé à faire acter par l'assemblée délibérante, les éventuelles affectations individuelles ainsi que l'utilisation de véhicules de service pour effectuer les trajets entre le lieu de travail et le domicile, en application de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

## 7 LES QUESTIONS BUDGETAIRES ET LA FIABILITE DES COMPTES

### 7.1 Les documents budgétaires

#### 7.1.1 Des rapports bien documentés pour les débats d'orientations budgétaires (DOB)

Les informations exposées lors des débats d'orientations budgétaires (DOB), notamment celles contenues dans les rapports écrits, ont toujours été riches même si le rapport précédant le vote du budget pour 2018 ne répondait pas encore à toutes les prescriptions de l'article D. 2312-3 du CGCT : il ne renseignait pas de façon précise sur les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires et sur la durée effective du temps de travail.

#### 7.1.2 Une structure budgétaire complexe et peu explicite

En 2018, le budget de l'intercommunalité se compose d'un budget principal et de neuf budgets annexes dont huit sans autonomie financière : celui du tourisme consacré en réalité à l'exploitation du parc animalier, celui relatif à la gestion d'immobilier d'entreprises, cinq budgets afférents à des opérations d'aménagement de terrains et au fonctionnement de zones d'activités et celui du service d'assainissement non collectif ; le budget annexe des transports publics est le seul, depuis 2018, à bénéficier de l'autonomie financière.

Cette structure se révèle complexe et peu explicite avec des frontières parfois floues entre les budgets, comme par exemple celles séparant le budget de l'immobilier d'entreprises du budget « *équipements et sites divers* ». Les activités de chaque budget ne sont notamment pas présentées de manière suffisamment claire dans les décisions de création ou dans les règlements intérieurs, documents que les services n'ont d'ailleurs pas réussi à produire pour les budgets annexes suivants : immobilier d'entreprises, tourisme et éco-village Saint-Christophe. L'ordonnateur assure que des délibérations de création ont toujours été votées mais certaines sont anciennes, et les plus récentes affichent un exposé des motifs limité. Ainsi, la délibération du 16 décembre 2016, instituant le budget « *équipements et sites divers* », ne motive le regroupement sur un budget unique, de l'exploitation des équipements de l'aire des *Monts de Guéret*, du service de l'eau industrielle et de l'aérodrome de Saint-Laurent, que par un seul critère : l'encaissement d'un loyer ou d'une redevance.

**Recommandation n°9. Décrire le périmètre et l'objet de chaque budget annexe dans des arrêtés constitutifs.**

Le président s'est engagé à établir les arrêtés prescrits. Il a annoncé également un changement d'appellation du budget consacré à l'activité du parc animalier (« *tourisme* ») de façon à éviter toute confusion avec l'office de tourisme.

### **7.1.3 Une exécution budgétaire altérée par la faiblesse des rattachements et l'insuffisance de justification des restes à réaliser**

#### **7.1.3.1 Une qualité encore perfectible des prévisions budgétaires**

Le précédent rapport d'observations définitives daté du 13 septembre 2011 avait formulé deux critiques en matière de prévisions budgétaires : une surévaluation des dépenses et des recettes en section d'investissement du budget principal, et un total élevé d'annulations de recettes supérieur aux annulations de dépenses sur le budget principal et le budget annexe relatif à l'immobilier d'entreprises. Il en imputait la cause à l'importance du programme d'investissement affiché. Durant la période examinée, les opérations d'investissement du budget principal souffrent encore de faibles taux de réalisation : celui des recettes est compris entre 30 % et 51 % et celui des dépenses entre 27 % et 53 %. Les taux des budgets annexes sont très variables d'un budget à l'autre et selon les années, sans tendances claires : ils peuvent ainsi parfois s'approcher de 100 % avant de chuter à 50 % l'année suivante. Mais il n'y a plus d'écart flagrant dans les annulations entre les dépenses et les recettes.

L'ordonnateur avait pris l'engagement de mettre en place un plan pluriannuel d'investissement en 2012 pour améliorer les prévisions. Ce document n'a de fait vu le jour qu'en 2017, sous une forme au demeurant peu sélective (cf. 8.4.1).

#### **7.1.3.2 Des restes à réaliser parfois non justifiés sur le budget des zones d'activités**

Des restes à réaliser (RAR) ont été comptabilisés sur cinq budgets : le budget principal et les budgets annexes immobiliers d'entreprises, tourisme, transports publics et zones d'activités. L'inscription d'emprunts en restes à réaliser n'est jamais appuyée de documents prouvant l'engagement d'une banque. Et, contrairement à ceux des autres budgets, les emprunts retracés en RAR du budget des zones d'activités n'ont pas été levés durant l'exercice suivant, en 2015 notamment, ce qui signifie que leur enregistrement ne visait qu'à atteindre l'équilibre budgétaire. Au surplus, sur le même budget, les produits de cessions mentionnés dans les RAR de 2013 à 2015 (787 K€ en 2013, 554 K€ en 2014 et 67,5 K€ en 2015) ne concordent pas avec les ventes constatées durant la période (une en 2013 pour 103 K€ et deux en 2015 pour 155 K€). Il est rappelé qu'en application de l'article R. 2311-11 du CGCT, seules « *les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* » sont constitutives de RAR.

#### **7.1.3.3 L'absence de rattachement des charges et des produits à l'exercice**

Le défaut de rattachement des charges et des produits en 2013 et 2014 ainsi que la faiblesse des montants rattachés en 2015 (2 % des charges de gestion et 2,3 % des produits de gestion) et 2016 (0,1 % des charges de gestion) interrogent sur la fiabilité des résultats. Ils conduisent également à s'interroger sur la portée de la comptabilité d'engagement.

La technique du rattachement des charges et des produits permet d'intégrer dans le résultat de fonctionnement de l'année tous les produits et toutes les charges qui s'y rapportent, dans le but d'assurer le respect du principe d'indépendance des exercices. Les charges concernées par un rattachement se rapportent à des biens livrés ou à des services rendus au cours d'un exercice, impossibles à mandater avant le 31 décembre en l'absence des factures. Elles ne peuvent être rattachées à l'exercice que sous réserve d'ouverture des crédits nécessaires au budget.

Tableau n° 14 : Charges et produits rattachés

Rattachements	2013	2014	2015	2016	2017
Fournisseurs - Factures non parvenues	0	0	198 898	9 915	0
+ Personnel - Autres charges à payer	0	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Autres charges à payer	0	0	0	0	0
+ Etat - Charges à payer	0	0	0	0	0
+ Divers - Charges à payer	0	0	0	0	0
+ Produits constatés d'avance	0	0	0	0	0
<b>= Total des charges rattachées</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>198 898</b>	<b>9 915</b>	<b>0</b>
Charges de gestion	8 598 020	9 128 374	10 054 830	10 072 242	10 554 088
<b>Charges rattachées en % des charges de gestion</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>2,0%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,0%</b>
Produits non encore facturés	0	0	0	0	0
+ Personnel - Produits à recevoir	0	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Produits à recevoir	0	0	0	0	0
+ Etat - Produits à recevoir	0	0	0	0	0
+ Divers - Produits à recevoir	0	0	281 741	0	0
+ Charges constatées d'avance	0	0	0	0	0
<b>= Total des produits rattachés</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>281 741</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Produits de gestion	11 326 547	11 687 069	12 378 938	12 324 082	12 547 222
<b>Produits rattachés en % des produits de gestion</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>2,3%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Au cours de l'entretien de fin de contrôle, les services ont reconnu les limites de la comptabilité d'engagement telles que l'impossibilité de rattacher automatiquement certaines dépenses comme, par exemple, celles réglées en une fois dans le cadre de contrats pluriannuels (fournitures, abonnements, etc.). Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur a confirmé l'incomplétude des rattachements, y compris à fin 2018. Il attend du nouvel outil comptable, qui a connu des difficultés de démarrage, une amélioration nette de leur fiabilité à partir de 2019.

**Recommandation n°10. Procéder, sur tous les budgets, au rattachement à l'exercice des charges et produits concernés ; et ne comptabiliser, en restes à réaliser, que les recettes dont le caractère certain est garanti par un document écrit.**

## 7.2 Une fiabilité des comptes encore insuffisante

### 7.2.1 L'information comptable au compte administratif

Complétées des états dont le précédent rapport d'observations définitives constatait l'absence, les annexes des comptes administratifs (budget principal et budgets annexes) sont altérées par des imperfections dont : l'emploi de références inexactes pour identifier certains documents comme, pour le budget principal, la liste des organismes de regroupement, ou encore la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes ; le défaut d'informations sur la ligne de trésorerie du budget principal en 2013 et 2014 ; l'absence des prestations en nature dans la liste de concours attribués à des tiers sur le budget principal ; l'absence au compte administratif 2017 de l'état des engagements reçus et de la page de signatures (budget principal et budgets annexes) ; des états de la dette de plusieurs budgets annexes non complétés, comme par exemple, au compte administratif 2017 du budget annexe des transports ; l'identification avec deux ans de retard, en 2015, des deux emprunts transférés après la dissolution du syndicat mixte des Trois Lacs en 2013 au compte administratif du budget principal ; et le défaut de recensement des charges rattachées dans la présentation générale du budget au compte administratif 2015.

**Recommandation n°11. Respecter la maquette du compte administratif produite annuellement par arrêté et compléter toutes les annexes qui y figurent pour chaque budget.**

L'ordonnateur s'est engagé à mettre en œuvre cette recommandation.

## 7.2.2 La persistance d'insuffisances dans le suivi du patrimoine

### 7.2.2.1 Les discordances entre l'état de la dette du compte administratif et le compte de gestion

#### 7.2.2.1.1 Les différences relevées et les mouvements de la période à intégrer

**Tableau n° 15 : Écarts entre l'état de la dette du compte administratif et le compte de gestion**

En €	Montant du capital restant dû au 31/12/2017 au compte administratif	Montant du capital restant dû au 31/12/2017 au compte de gestion	Ecart
CA Grand Guéret	5 733 043,11	5 743 964,73	- 10 921,62
BA Eco-village St Christophe	absent	66 090,49	NC
BA Equipement et sites divers	1 231 368,50	944 303,92	287 064,58
BA Immobilier d'entreprise	2 299 876,50	3 557 565,66	- 1 257 689,16
BA ZAE	2 767 099,57	1 430 978,99	1 336 120,58
BA Tourisme	1 018 525,48	1 107 612,41	- 89 086,93
BA SPANC	-	-	-
BA Transports publics	non complété	1 544 661,88	NC
Total	13 049 913,16	14 329 087,59	- 1 279 174,43

Source: comptes administratifs et comptes de gestion

Les encours de dette ont été omis au compte administratif de deux budgets annexes (transports publics et Eco-village Saint-Christophe). Et ceux indiqués sur le compte administratif des autres budgets ne coïncident pas, en 2017, avec les valeurs du compte de gestion, sauf pour le budget annexe du service public d'assainissement non collectif (SPANC) dépourvu d'emprunt. Le comptable a indiqué avoir pris l'attache de l'ordonnateur afin de réaliser les corrections en septembre 2018.

Dans sa lettre, l'ordonnateur a précisé avoir fait procéder, en fin d'année 2018, à une vérification des mouvements annuels de chaque emprunt et de leur répartition par budget, en liaison avec le comptable. À la suite de cette remise à plat, des premières écritures de régularisation ont été passées en 2018 ; d'autres devraient suivre en 2019 en vue d'obtenir une complète concordance en fin d'année. Il est indispensable qu'elles parviennent à harmoniser, dans la comptabilité respective de chaque partie, les mouvements annuels (réaffectation, intégration, remboursements anticipés) des emprunts suivants :

- les deux emprunts transférés après la dissolution du syndicat mixte des Trois Lacs et répartis entre la communauté d'agglomération, une communauté de communes et une commune en 2014. Au moment du transfert, le capital restant dû par *Grand Guéret* s'élevait à 110 625,63 € pour le premier, et à 141 435,11 € pour le second ;

- l'emprunt du budget principal dont une partie a été réaffectée sur le budget annexe transports publics. Les lacunes des annexes du budget annexe transports publics et du budget principal (numéro de contrat, montant du capital restant dû) empêchaient d'identifier les flux afférents à cet engagement ;
- huit emprunts souscrits auprès de la même banque en décembre 2012 pour le budget principal et trois budgets annexes (immobilier d'entreprises, tourisme et zones d'activités), réaménagés en début d'année 2018.

#### 7.2.2.1.2 Les irrégularités liées aux emprunts assis sur la parité euro/franc suisse

Trois emprunts risqués assis sur la parité euro/franc suisse, classés « hors charte » Gissler, ont financé les opérations des budgets annexes : deux celui du tourisme (parc animalier) et un celui des zones d'activités. L'encours du premier emprunt relatif au tourisme s'est éteint en 2016, et le deuxième a été refinancé en décembre 2014 à un taux Euribor 3 mois assorti d'une marge de 0,6 %, sans prolongation de sa durée. Les trois ont essuyé des pertes de change sans provisionnement préalable, ni réajustement de l'encours en fin d'exercice comme l'impose l'instruction budgétaire et comptable M14 : les pertes de change cumulées s'élèvent à 16 446 € pour le premier (entre 2013 et 2015), à 1 667 € pour le deuxième (2013-2014) et à 25 509 € pour le troisième (2013-2014).

Les refinancements ont occasionné une dépense supplémentaire de 56 000 € environ : 5 600 € d'indemnité compensatrice dérogatoire à laquelle s'ajoutent les écarts de change (3 101 € pour le budget tourisme et 47 425 € pour le budget zones d'activités). Les écritures de refinancement n'appellent pas d'observation.

#### 7.2.2.2 **L'absence de progrès depuis le dernier contrôle dans la mise en cohérence de l'inventaire et de l'état de l'actif**

Le précédent rapport d'observations définitives du 13 septembre 2011 avait signalé de très importantes discordances entre l'état des immobilisations du compte administratif et l'état de l'actif du comptable, pour tous les budgets en 2008. Des réunions avec le comptable devaient débiter en mai 2011 afin de les corriger. Malgré les mesures décrites dans un bilan d'étape daté du 15 juin 2018, la comparaison entre l'état de l'actif et l'état des immobilisations, au 31 décembre 2017, ne démontre aucun progrès notable.

**Tableau n° 16 : Écarts relevés entre l'état des immobilisations et l'état de l'actif**

En € - au 31/12/2017	Etat des immobilisations de la CA				Etat de l'actif du comptable		
	Valeur d'origine	Amortissements	Valeur nette comptable	Valeur nette de l'état	Valeur d'origine	Amortissements	Valeur nette
CA Grand Guéret	27 343 269,66	8 807 084,49	18 536 185,17	18 208 341,44	27 721 204,03	2 592 406,81	25 128 797,22
BA Eco-village	1 100,00	-	1 100,00	1 100,00	-	-	-
BA Equipement et sites divers	5 767 815,81	-	5 767 815,81	5 767 815,81	6 269 619,66	-	6 269 619,66
BA Immobilier d'entreprises	19 112 705,24	1 819 650,79	17 293 054,45	11 274 385,62	13 174 329,60	251 977,70	12 922 351,90
BA SPANC	30 906,42	30 133,43	772,99	772,99	36 599,22	873,23	35 725,99
BA Tourisme	3 296 245,41	754 918,84	2 541 326,57	2 438 241,35	4 206 808,03	390 970,38	3 815 837,65
BA Transports publics	2 063 209,25	236 386,36	1 826 822,89	1 017 122,42	2 059 229,43	236 386,36	1 822 843,07
<b>Total</b>	<b>57 615 251,79</b>	<b>11 648 173,91</b>	<b>45 967 077,88</b>	<b>38 707 779,63</b>	<b>53 467 789,97</b>	<b>3 472 614,48</b>	<b>49 995 175,49</b>

Source: état des immobilisations de la CA, état de l'actif du comptable

La mise à jour de l'inventaire et de l'actif vient d'être officiellement relancée à la suite du changement de comptable public et du renouvellement de l'équipe de direction de la communauté d'agglomération. Une méthodologie, un calendrier et des référents ont été choisis pour engager sans attendre des travaux avec l'objectif de les achever en 2019.

### 7.2.2.3 Les autres anomalies relevées dans le suivi du patrimoine

#### 7.2.2.3.1 Dans la durée des amortissements

Le bilan d'étape du 15 juin 2018 déclare que les délibérations n°227 du 11 décembre 2015 et n°241 du 10 mars 2016 sont venues dissiper les discordances constatées sur les durées d'amortissement, entre la délibération initiale de 1996 et les éléments reportés dans l'application de suivi de l'inventaire. Pourtant, des écarts subsistent encore entre les durées d'amortissement retenues dans les états de l'actif et celles délibérées en 2015, par exemple, pour les documents d'urbanisme<sup>34</sup>, les terrains non amortissables, les constructions<sup>35</sup>, ou encore les biens d'une valeur inférieure au seuil de 1 500 €<sup>36</sup>. Autre difficulté, la délibération de 2015 indique que pour les budgets annexes, « *l'obligation est la même qu'une entreprise privée et donc l'amortissement concerne tous les biens à l'exception des terrains et œuvres d'art* ». L'article R. 2321-1 qui définit les dépenses obligatoires en matière d'amortissement n'opère pas cette distinction : il impose l'application des mêmes règles à tous les budgets ce qui, du reste, semble être la pratique de l'EPCI au vu des annexes des différents budgets.

#### 7.2.2.3.2 Dans la présentation de l'état de l'actif

La présentation de l'état de l'actif ne permet pas d'identifier précisément les immobilisations classifiées au compte 26 (participations et créances rattachées à des participations), ni de vérifier si les mises à dispositions de biens et d'équipements attendues dans le cadre des transferts de compétences ont bien été réalisées. La faiblesse des flux portés aux comptes 217 (immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition)<sup>37</sup> n'est, à cet égard, pas cohérente avec les mises à disposition signalées dans les procès-verbaux (PV) des conseils communautaires dont par exemple : deux parcelles, l'une de la ville de Guéret pour le pôle de santé, et l'autre des communes de Saint-Léger et Saint-Sulpice, pour la station sports nature des *Monts de Guéret* (PV du 14 juin 2017) ; des biens du syndicat mixte de la vallée de la Creuse à la suite de sa dissolution (PV du 30 janvier 2014) ; la parcelle de l'arboretum (PV du 25 septembre 2014) ; ou encore des voiries communales (PV du 1<sup>er</sup> octobre 2015).

---

<sup>34</sup> Alors que la délibération de 2015 mentionne une durée d'amortissement de 10 ans, les états appliquent une durée de 5 ans.

<sup>35</sup> Parmi les diverses durées d'amortissement figurant dans les états, certaines n'ont pas été délibérées comme la durée de 20 ans.

<sup>36</sup> Ils sont parfois amortis sur des durées supérieures à un an.

<sup>37</sup> Ceux du budget principal en retracent peu et ceux des budgets annexes aucun.

### 7.2.2.3.3 Le reclassement tardif des immobilisations

Plusieurs opérations de travaux<sup>38</sup>, recensées dans le tableau suivant, ont été intégrées tardivement dans les comptes d'immobilisations définitives, ce qui diffère l'engagement de leur calendrier d'amortissement et minore les dotations aux amortissements. Ces retards ne sont pas résorbés : d'autres investissements achevés continuent d'être classés en immobilisations en cours. Il est rappelé qu'en application de l'instruction M14 (tome 1, titre 1, chapitre 2), « *Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées au compte 23 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire* ».

La mise en cohérence annoncée entre l'inventaire et l'état de l'actif facilitera l'identification de tous les équipements achevés dont la valeur n'a pas encore été reportée au compte 21 (immobilisations corporelles). L'actualisation des amortissements qui en résultera pourrait alourdir significativement le montant des dotations annuelles sur un ou deux exercices.

**Tableau n° 17 : Investissements intégrés au compte définitif durant la période (budget principal)**

Montant en € (TTC)	Année d'intégration	Coût total
Divers BMI ( divers de 2007 à 2011)	2013	6 089 350,42
Divers travaux (2009 à 2011)	2013	23 393,84
Divers travaux (2010 à 2011)	2013	83 981,48
VTT ( 2005 à 2007)	2013	31 402,86
Voirie (2007 à 2011)	2013	932 645,20
Aire gens du voyage (travaux de 2007 à 2011)	2013	963 507,70
Siège (travaux de 2005 à 2010)	2013	156 516,92
Fourrière canine intercommunale (travaux de 2012 à 2014)	2015	338 099,50
Intégration HLL La Chapelle Taillefert (travaux de 2007)	2015	366 665,88
<b>Total</b>		<b>8 985 563,80</b>

Source: CA GG

### 7.2.2.3.4 Une actualisation indispensable de l'amortissement des frais d'études

L'état de l'actif recense des frais d'études (compte 2031) qui ne devraient plus se trouver à ce compte. Relatifs à des études sur des immobilisations en cours ou achevées (exemple : aménagement aire accueil des gens du voyage, médiathèque...), ils auraient dû être virés sur un compte d'immobilisation en cours (compte 23) dès le lancement des travaux, en application de l'instruction M14. L'organisme n'a pas fourni un état des amortissements pour les frais d'études non suivies de réalisation ; la chambre l'invite à s'assurer qu'il n'y a eu aucune étude de ce type sur la période.

### 7.2.2.3.5 Des subventions transférables non reprises en section de fonctionnement

Sur aucun des budgets, les subventions d'investissement rattachées aux actifs amortissables (subventions transférables des comptes 131 et 133) ne sont progressivement reprises en section de fonctionnement<sup>39</sup>. Obligatoire, ce traitement comptable crée une recette d'ordre, en fonctionnement, utile pour le financement des dotations aux amortissements : la subvention est effacée du bilan parallèlement à l'amortissement du bien. Aucune explication n'a été avancée pour expliquer cette omission.

<sup>38</sup> Au vu des « *certificats administratifs des travaux terminés à intégrer* » transmis par les services de l'ordonnateur

<sup>39</sup> La reprise est constatée au débit du compte 1391 (subventions d'investissement rattachées aux actifs amortissables) par un crédit au compte 777 (quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat)

Toutes ces insuffisances doivent être corrigées rapidement car elles empêchent de connaître précisément la valeur d'un patrimoine diversifié qui s'est accru au gré des transferts. La convention de partenariat passée avec la trésorerie date vraisemblablement de 2014. L'absence de bilan produit tend à indiquer qu'elle n'a jamais été mise en œuvre bien que le document identifie plusieurs actions en lien avec les anomalies relevées. *Grand Guéret* pourrait s'appuyer sur ce document, le cas échéant après l'avoir amendé, pour améliorer la tenue des comptes.

**Recommandation n°12. Fiabiliser le suivi du patrimoine.**

Dans son courrier, le président de la communauté d'agglomération admet l'absence de progrès dans le suivi du patrimoine depuis 2013 malgré l'attention qu'il déclare avoir portée à ces questions. Il indique que la persistance de ces anomalies concourt à expliquer le lancement en 2017 d'un audit organisationnel et managérial. Il maintient l'objectif de les corriger avant la fin de 2019.

**7.2.2.4 Le suivi des créances**

**7.2.2.4.1 Le défaut de provisionnement des créances compromises**

En violation de l'article R. 2321-2 du CGCT, aucune provision n'a été constituée pour constater la dépréciation de créances pouvant résulter de l'ouverture d'une procédure collective comme pour les tiers « *Aéroservice* », « *Limousin tv SAS* » ou « *Terali* » au budget annexe consacré à l'immobilier d'entreprises. Point positif, les titres anciens, dont la prise en charge s'étale de 2007 à 2013, sont peu nombreux dans les états des restes à recouvrer de tous les budgets : environ 75 pour un montant total de 39,9 K€.

**7.2.2.4.2 Des décisions d'admission en non-valeur peu nombreuses mais à mieux formaliser**

Le volume des admissions en non-valeur de la période est réduit (42 500 € entre 2013 et 2016 environ pour tous les budgets). Concernant des titres relevant de tiers placés en redressement personnel sans liquidation judiciaire, les mandats correspondants ne sont pas accompagnés d'une délibération. Il est rappelé que l'instruction codificatrice N° 11-022-M0 du 16 décembre 2011 oblige à fonder toutes les admissions en non-valeur, même celles relatives à des montants unitaires faibles, sur une délibération. Parfois, la justification de l'irrecouvrabilité des créances est également insuffisante sur les états accompagnant la délibération d'admission en-valeur : le motif n'est pas toujours signalé pour les créances comprises entre 40 € et 160 € ; et toutes les pièces justificatives ne sont pas produites pour celles d'un montant unitaire supérieur à 160 €. L'ordonnateur a assuré que ces erreurs seront rectifiées.

Interrogés sur l'existence d'un seuil de poursuite, les services ont indiqué qu'il était fixé par le comptable, ce qui est inexact : cette décision incombe à l'ordonnateur, l'instruction codificatrice précitée retenant un montant de 40 € par défaut. Enfin, toutes les créances éteintes dans le cadre d'une procédure collective n'ont pas été enregistrées au compte dédié : le compte 6542.

#### 7.2.2.4.3 Des titres annulés en nombre sur le budget des transports publics en 2016

Le budget annexe des transports publics affiche un volume très important de titres annulés en 2016 (172 547 €). Celui-ci provient d'un changement de régime de TVA avec effet rétroactif, qui s'est traduit par un assujettissement de tous les flux depuis 2013<sup>40</sup>, émis à tort sans TVA.

**Recommandation n°13. Provisionner systématiquement les créances concernées en cas d'ouverture d'une procédure collective ainsi que le montant réclamé par l'ancien directeur général des services devant le juge administratif.**

### 7.3 Les anomalies sur les budgets annexes

#### 7.3.1 L'assimilation à tort de deux activités à des services publics administratifs

##### 7.3.1.1 L'exploitation du parc animalier

Le parc animalier des « *loups de Chabrières* » est le site touristique payant le plus visité du département avec plus de 40 000 visiteurs par an. Les flux budgétaires correspondants sont isolés au sein du budget annexe « *tourisme* » tenu en application de l'instruction budgétaire et comptable M14, comme s'il s'agissait d'une activité à caractère administratif. Tirant la majorité de ses recettes des droits d'entrée acquittés par les visiteurs et soumis à TVA, le service semble revêtir, au contraire, un caractère industriel et commercial, ce qui affecte la régularité de la subvention d'équilibre versée par le budget principal, sans justification précise.

**Tableau n° 18 : Subventions exceptionnelles de fonctionnement**

Communauté d'agglomération du Grand-Guéret - en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017	Var. annuelle moyenne
<b>Subventions exceptionnelles de fonctionnement</b>	<b>1 685 685</b>	<b>1 889 448</b>	<b>1 539 102</b>	<b>1 263 981</b>	<b>399 744</b>	<b>-76,3%</b>	<b>-30,2%</b>
<i>Dont budget annexe tourisme</i>	<i>236 613</i>	<i>225 096</i>	<i>258 962</i>	<i>198 034</i>	<i>0</i>	<i>-100,0%</i>	<i>-100,0%</i>

*Source: Comptes administratifs*

En application de l'article L. 2224-2 du CGCT, l'aide du budget principal devrait être motivée dans une délibération ad hoc sous peine de nullité, et n'être accordée que pour compenser : soit des contraintes particulières de fonctionnement résultant d'exigences du service public ; soit des investissements exigés par le fonctionnement d'un service public dont le financement ne peut être assuré sans augmentation excessive des tarifs eu égard au nombre d'usagers. La majeure partie de la subvention annuelle aujourd'hui attribuée (230 000 € par an en moyenne entre 2013 et 2016 mais rien en 2017) peut être aisément justifiée<sup>41</sup> par ces deux motifs : d'une part, le budget annexe supporte une annuité de 138 000 € pour les investissements réalisés dans le parc ; d'autre part, l'organisation et la tarification du service sont susceptibles de répondre, pour partie, à des sujétions de service public (protection ou sauvegarde d'espèces protégées).

<sup>40</sup> 7.3.3.1

<sup>41</sup> 8.5.1

**Recommandation n°14. Traiter l'exploitation du parc animalier comme une activité à caractère industriel et commercial.**

Le président de la communauté d'agglomération s'est engagé à justifier, dans une délibération, l'aide apportée par le budget principal à ce budget annexe.

### 7.3.1.2 Le budget consacré à l'immobilier d'entreprises

Ce budget annexe regroupe les flux budgétaires relatifs à la gestion et à l'animation des bâtiments intercommunaux à vocation économique : le centre de ressources domotiques mais encore ceux cédés au moyen d'une crédit-bail à des entreprises privées. Bien que tenu selon la nomenclature M14 et équilibré avec une aide du budget principal, il décrit manifestement une activité de nature à dominante industrielle et commerciale.

**Tableau n° 19 : Subventions exceptionnelles de fonctionnement**

Communauté d'agglomération du Grand-Guéret - en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017	Var. annuelle moyenne
Subventions exceptionnelles de fonctionnement	1 685 685	1 889 448	1 539 102	1 263 981	399 744	-76,3%	-30,2%
Dont budget annexe immobilier d'entreprises	270 175	230 925	218 313	183 916	81 163	-70,0%	-26,0%

Source: Comptes administratifs

Il apparaîtrait logique de séparer la partie administrative de l'activité (l'accueil du grand public d'étudiants au centre domotique) de la partie commerciale (les relations avec les entreprises occupant les locaux), afin d'encadrer l'aide apportée par le budget principal à cette deuxième partie, par application des dispositions de l'article L. 2224-2.

### 7.3.2 La scission de l'ancien budget annexe des zones d'activités

#### 7.3.2.1 Un budget unique regroupant jusqu'en 2017 des activités de nature différente et sans comptabilisation régulière des opérations d'aménagement

Créé en 2000 dans le cadre de la compétence du développement de l'activité économique, le budget annexe des zones d'activités amalgamait à tort plusieurs familles d'activités sans rapport entre elles : d'une part, l'aménagement et la vente de terrains commerciaux, et d'autre part, divers services de nature économique donnant lieu à l'encaissement d'un loyer ou d'une redevance (les services de l'aire des *Monts de Guéret*<sup>42</sup>, le service d'eau industrielle<sup>43</sup> et l'aérodrome de Guéret-Saint-Laurent).

<sup>42</sup> une station-service, un restaurant, une boutique ainsi qu'une maison de l'économie, du tourisme et du patrimoine

<sup>43</sup> Il comprend le suivi de la production d'eau industrielle, de la qualité de l'eau distribuée par les prestataires et de la clientèle.

De façon irrégulière, aucune écriture de stocks n'était constatée sur les opérations d'aménagement de terrains. Les ventes de terrains étaient traitées comme des cessions classiques avec la comptabilisation de plus ou moins-values. La tenue d'une comptabilité de stocks, selon le système dit d'inventaire intermittent ou d'inventaire permanent simplifié<sup>44</sup>, est une obligation dans l'activité de production de terrains aménagés destinés à la vente. Les écritures de stocks, de nature budgétaire, sont destinées à préserver l'équilibre du budget annexe durant la période de latence souvent supérieure à une année, qui sépare la réalisation des travaux d'aménagement de la vente des parcelles viabilisées. Selon que le prix de vente s'établit au-dessus ou au-dessous de la valeur stockée, le résultat d'une vente sera excédentaire ou déficitaire. Le versement d'une subvention en provenance du budget principal ne doit, en principe, intervenir qu'à l'issue de la vente de chaque lot, en cas de constatation d'une perte. Durant la phase d'aménagement, le budget principal peut cependant apporter une aide financière temporaire au budget annexe sous la forme d'avances remboursables. En l'espèce, ces dispositions n'ont jamais été appliquées : entre 2010 et 2016, le budget annexe a été anormalement équilibré à l'aide de subventions d'équilibre du budget principal pour près de 8 M€ en tout.

### 7.3.2.2 Une vaste opération de régularisation inachevée à fin 2018

Durant plusieurs mois, avec l'aide de la direction départementale des finances publiques (DDFiP), les écritures passées sur le budget annexe des zones d'activités entre 2010 et 2016 ont été vérifiées. Ces travaux ont débouché sur les décisions suivantes :

- le maintien sur ce budget des seules opérations d'aménagement et de vente de terrains commerciaux. Un nouveau budget annexe intitulé « *équipements et sites divers* » a été créé, dès le 16 décembre 2016, pour reprendre les opérations budgétaires relatives à l'exploitation des équipements de l'aire des *Monts de Guéret*, du service de l'eau industrielle et de l'aérodrome de Saint-Laurent ;
- la reconstitution, depuis 2001, des opérations budgétaires propres à chacun des deux types d'activités et le passage d'écritures de régularisation de façon à déterminer la situation budgétaire et patrimoniale respective des deux budgets annexes ;
- le rétablissement des écritures de stocks pour les opérations d'aménagement, accompagné de l'annulation des subventions d'équilibre versées à ce titre. En substitution des subventions d'équilibre irrégulièrement attribuées, une participation du budget principal est venue couvrir le déficit, pour les seuls terrains vendus ; elle a été répartie par zone, au vu des prix de vente, à défaut de connaître les prix unitaires de revient.

Approuvé dans une délibération du 9 novembre 2017, le passage des écritures de stocks s'est soldé par la constatation d'un surplus de 3,4 M€, sur les 8 M€ de subventions d'équilibre indûment attribuées de 2010 à 2016 : au vu des explications de l'ordonnateur et du comptable, celui-ci se rapporte aux subventions ayant financé les travaux des lots aménagés restant encore à vendre. Contrairement à ce que pourrait laisser entendre la délibération du 9 novembre 2017, la restitution de ce reliquat au budget principal en 2017 n'est pas venue améliorer la situation budgétaire globale de l'organisme.

---

<sup>44</sup> Instruction budgétaire et comptable M14, tome2, titre 3, chapitre 3-3

En effet, le principe de l'équilibre budgétaire impose de compenser le retrait de cette recette d'investissement au budget annexe des zones d'activités, par les ressources de financement à long terme autorisées pour les opérations d'aménagement : une avance remboursable du budget principal, un emprunt du budget annexe ou bien une combinaison de ces deux ressources. Alors que la délibération du 9 novembre 2017 avait décidé de ne pas mettre en place d'avance en 2017, le budget primitif pour 2018 annonçait la souscription, par le budget annexe, d'un emprunt pour rétablir l'équilibre budgétaire. Cet emprunt n'ayant pas été levé, le déficit déjà présent au 31 décembre 2017 (3,3 M€) s'est creusé pour atteindre environ 3,7 M€ au 31 décembre 2018. Lors de son audition, l'ordonnateur a confirmé qu'il sera couvert en 2019 grâce à l'inscription au nouveau budget primitif d'une avance du budget principal de 4,06 M€ financée, sur ce même budget, par un emprunt dont le montant n'est pas encore définitivement arrêté. Conforme à la préconisation de la DDFiP, le comblement du déficit à partir d'une avance du budget principal apparaît comme une solution plus appropriée que la souscription d'un emprunt par le budget annexe en raison de la lenteur des ventes et du caractère structurellement déficitaire de l'activité.

La chambre n'est pas non plus convaincue par la nature administrative du nouveau budget annexe « *équipements et sites divers* », ni par la cohérence des activités qu'il rassemble : l'exploitation des services de l'Aire des *Monts de Guéret*, la production d'eau industrielle (en petite quantité) ou encore l'aérodrome de Guéret-Saint-Laurent. Contrairement à ce qui a été décidé au moment de la création du budget annexe, celles-ci paraissent revêtir un caractère industriel et commercial, ce qui interdit, comme en 2017, le versement d'une subvention d'équilibre. En outre, leur dénominateur commun, à savoir l'encaissement d'une redevance ou d'un loyer, ne paraît pas suffisant pour justifier la création d'un budget annexe spécifique alors même qu'existe un budget annexe pour l'immobilier d'entreprises.

**Recommandation n°15. Unifier au sein d'un budget annexe à caractère industriel et commercial les budgets annexes « équipements et sites divers » et « immobilier d'entreprises », en procédant à un suivi analytique par activité.**

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a exprimé un accord de principe sur cette recommandation en indiquant que sa mise en œuvre nécessite, au préalable, une mise à jour du patrimoine respectif de chacun des deux budgets.

### **7.3.3 Le budget des transports publics**

#### **7.3.3.1 Le choix contestable du non assujettissement à la TVA à la création du budget annexe**

Lors de sa création, le 11 avril 2013, le conseil communautaire a choisi de ne pas assujettir le budget annexe des transports publics à la TVA, au taux intermédiaire de 10 %, mais d'appliquer la franchise en base comme l'autorise la réglementation pour les prestations de service commerciales, en dessous d'un seuil de chiffre d'affaires (32 900 € en 2016).

Dès 2014, première année pleine de fonctionnement de ce budget, cette exonération ne lui était plus applicable en raison d'un chiffre d'affaires supérieur au seuil. Acté le 11 décembre 2015, l'assujettissement à la TVA est intervenu en 2016, avec prise d'effet à la date de début d'activité, occasionnant d'importantes corrections budgétaires en 2016<sup>45</sup>.

L'ordonnateur a informé la chambre que les opérations de régularisation seront achevées en 2019 avec le remboursement des sommes indûment versées à *Grand Guéret* par le fonds de compensation pour la TVA (169 689 €).

### 7.3.3.2 Un budget qui n'a pris son autonomie financière qu'en 2018

Le 14 décembre 2017, le conseil communautaire a créé *Grand Guéret mobilité* au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Cette régie dotée de la seule autonomie financière, au sens des dispositions des articles L. 2221-11 à L. 2221-14 du CGCT, est chargée des transports publics de personnes dans l'agglomération et, à titre accessoire, de toutes activités de transport ou connexes à celui-ci, effectuées à la demande ou avec l'accord de *Grand Guéret*. Présidée par le président de l'EPCI qui en est l'ordonnateur, elle est administrée par un conseil d'exploitation. Sa dotation initiale (environ 2,5 M€) comprend l'ensemble du parc de véhicules, les travaux réalisés sur le volet transport et les immobilisations des activités support (matériel de bureau, logiciels). À cette occasion, le service s'est vu ouvrir un compte au Trésor spécifique, qui sépare sa trésorerie de celle du budget principal, remédiant ainsi à une irrégularité déjà présente à Guéret lorsque le service était encore communal. Ce changement aurait aussi dû s'accompagner de la fermeture formelle de l'ancien budget annexe « *transports publics* », remplacé par celui de « *Grand Guéret mobilité* ».

Les pièces fournies lors du contrôle ne permettaient pas d'apprécier l'efficacité du service. Le rapport d'activité et/ou le rapport pour le débat d'orientations budgétaires mériteraient d'être enrichis significativement de données sur la fréquentation et l'activité. À cette fin, l'ordonnateur a fait savoir que des comptages mensuels sont effectués depuis le mois de septembre 2018.

## 7.4 L'insuffisance des contrôles des régies

La communauté d'agglomération compte une régie de recettes et d'avances et douze régies de recettes dont trois pour les budgets annexes immobilier d'entreprises, tourisme (réserve animalière des « *loups de Chabrières* ») et transports publics.

---

<sup>45</sup> 7.2.2.4

L'examen des pièces produites et des trois rapports d'audits<sup>46</sup> de la mission départementale risques audit (MDRA) de la direction départementale des finances publiques de la Creuse ont mis en lumière la présence d'anomalies ou d'imprécisions :

- dans les visas des arrêtés de création qui ne citent pas toujours les textes réglementaires en vigueur (décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012, arrêté du 3 septembre 2001, articles R. 1617-1 à R. 1617-18 du CGCT) ou la délibération de création de la régie ;
- dans l'enchaînement des actes de création et de nomination des régisseurs (titulaires ou mandataires) : les actes se superposent sans abroger expressément les actes plus anciens (exemple : la régie multi-accueil) ou, pour les décisions de nomination, sans rappeler la personne remplacée (exemple : la régie de la bibliothèque municipale ou du parc animalier) ;
- dans les avis cités dans les actes : l'avis conforme du régisseur titulaire est parfois absent des avis de nomination des mandataires.
- dans l'organisation : le siège de la régie est quelquefois localisé à la communauté d'agglomération et non pas in situ (par exemple pour la régie du pôle sport nature des *Monts de Guéret*).

Les deux derniers rapports d'audit de la MDRA (2014-2016) des régies d'aire d'accueil des gens du voyage (AAGV<sup>47</sup>) et du parc animalier ont révélé de très nombreux dysfonctionnements d'ordre financier et comptable : la nécessité de travaux pour garantir la sécurité des fonds ; des dépassements du plafond d'encaisse ; des reports non effectués au grand-livre ; l'absence d'ajustement quotidien de la comptabilité ; le non-respect du principe comptable de la partie double ; l'absence de comptabilité de stocks des produits de la boutique du parc animalier ; des déficits de caisse non apurés ; une méconnaissance par le régisseur du logiciel de suivi de la régie ; l'absence de formalisation et de contrôle des rectifications comptables, etc. Certains ont été corrigés.

L'ordonnateur n'organise pas de contrôle des régies. Il lui est rappelé qu'il lui appartient de diligenter ses propres vérifications, indépendamment de celles du comptable public, en vue, entre autres, de s'assurer de la qualité des comptes et de la véracité des flux de caisse au moyen de contrôles sur place et sur pièces (article R. 1617-17 du CGCT et chapitre 3 du titre 6 de l'instruction codificatrice n° 06-031-A- B6 M du 21 avril 2006).

Le courrier de l'ordonnateur signale que les arrêtés de création et de nomination sont en cours de correction et qu'une réunion d'information, animée par le comptable, s'est déroulée le 20 novembre 2018, avec les régisseurs, leurs suppléants et leurs mandataires. Il précise que la mission de contrôle des régies sera confiée à l'un des deux nouveaux agents du service financier en cours de recrutement.

**Recommandation n°16. Faire établir un plan de contrôle des régies et formaliser le contenu des vérifications.**

<sup>46</sup> régie d'aire d'accueil des gens du voyage en septembre 2014, régie du parc animalier en octobre 2013 et décembre 2016

<sup>47</sup> supprimée et recréée en octobre 2015 à la suite du marché passé pour la gestion du site

## **7.5 Un délai global de paiement dont il convient de garantir la sincérité**

Le délai global de paiement était de 8,68 jours en 2014 et 12,18 jours en 2015. Arithmétiquement corrects, les résultats affichés reposent sur un délai de mandatement de 1,9 jours en 2014 et 3,28 jours en 2015, ce qui paraît peu réaliste. Rien ne garantit que la date de réception utilisée dans les calculs soit bien celle d'arrivée dans les services, et non celle de traitement par le service d'ordonnancement.

Il a été demandé à l'ordonnateur, dans le rapport d'observations provisoires, de s'assurer que la date de départ qui sert à établir le DGP est bien celle d'arrivée de la facture dans l'organisme. En réponse, il a fait savoir qu'il mettra en œuvre, en 2019, les mesures nécessaires pour fiabiliser cet indicateur.

## 8 LA SITUATION FINANCIERE

### 8.1 Une vue d'ensemble de la situation financière de bloc communal

Tableau n° 20 : La situation financière du bloc communal

Bloc-communal-en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle	évolution 2013/2017
<b>Produits de gestion (A)</b>	<b>39 945 748</b>	<b>40 351 503</b>	<b>41 418 975</b>	<b>41 253 377</b>	<b>41 369 536</b>	0,9%	3,6%
<i>dont ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	21 704 933	22 143 850	23 238 045	23 036 869	23 411 489	1,9%	7,9%
<i>dont ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	13 654 824	13 705 896	13 154 341	12 653 774	12 322 151	-2,5%	-9,8%
<i>Production immobilisée, travaux en régie (c)</i>	603 632	499 628	404 163	502 478	492 530	-5,0%	-18,4%
<b>Charges de gestion (B)</b>	<b>31 748 585</b>	<b>32 662 638</b>	<b>33 898 055</b>	<b>34 024 436</b>	<b>34 820 535</b>	2,3%	9,7%
<i>dont les charges à caractère général</i>	8 096 773	8 026 496	8 410 800	8 026 886	8 307 044	0,6%	2,6%
<i>dont les charges de personnel</i>	15 733 106	16 671 774	17 509 301	18 098 054	18 546 643	4,2%	17,9%
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>8 197 164</b>	<b>7 688 865</b>	<b>7 520 920</b>	<b>7 228 941</b>	<b>6 549 001</b>	-5,5%	-20,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	20,5%	19,1%	18,2%	17,5%	15,8%		-22,9%
Annuité en capital de la dette	2 871 443	3 194 480	3 198 000	3 243 659	3 174 661	15 682 243	
<b>CAF nette ou disponible</b>	<b>2 637 189</b>	<b>2 036 144</b>	<b>2 201 151</b>	<b>1 563 754</b>	<b>5 917 329</b>	14 355 567	124,4%
Encours de dettes du BP au 1er janvier	28 767 538	30 088 380	29 467 679	29 316 512	28 877 115	0,1%	0,4%
<b>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</b>	<b>5,5</b>	<b>5,6</b>	<b>5,4</b>	<b>6,0</b>	<b>3,3</b>		-40,4%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Le budget consolidé du bloc communal (addition des budgets principaux de l'EPCI et des 22 communes-membres) dégage, de façon permanente, une capacité d'autofinancement nette. Autre facteur favorable, son endettement évolue peu. Néanmoins, le différentiel de croissance entre les charges (+9,7 % entre 2013 et 2017) et les produits de gestion (+3,6 %) ainsi que l'alourdissement des charges de personnel (+17,9 % en 4 ans) militent pour une amplification des actions de mutualisation.

### 8.2 La section de fonctionnement du budget principal

Tableau n° 21 : La capacité d'autofinancement de la communauté d'agglomération

Communauté d'agglomération du Grand-Guéret - en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017	Var. annuelle moyenne 2013/2017	CA provisoire 2018	Evolution 2017/2018
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	8 631 236	8 910 992	9 515 617	9 679 342	9 907 350	14,8%	3,5%	10 208 566	3,0%
+ Ressources d'exploitation	350 031	416 260	441 767	505 880	482 058	37,7%	8,3%	902 091	87,1%
<b>= Produits "flexibles" (a)</b>	<b>8 981 267</b>	<b>9 327 252</b>	<b>9 957 384</b>	<b>10 185 222</b>	<b>10 389 408</b>	<b>15,7%</b>	<b>3,7%</b>	<b>11 110 658</b>	<b>6,9%</b>
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 361 654	4 292 079	4 282 587	3 861 395	3 768 606	-13,6%	-3,6%	4 133 504	9,7%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	-2 016 374	-1 932 262	-1 861 032	-1 722 535	-1 610 792	-20,1%	-5,5%	-2 051 186	27,3%
<b>= Produits "rigides" (b)</b>	<b>2 345 280</b>	<b>2 359 817</b>	<b>2 421 555</b>	<b>2 138 860</b>	<b>2 157 814</b>	<b>-8,0%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>2 082 318</b>	<b>-3,5%</b>
<i>Production immobilisée, travaux en régie (c)</i>	0	0	0	0	0	NC	NC	0	NC
<b>= Produits de gestion (a+b+c = A)</b>	<b>11 326 547</b>	<b>11 687 069</b>	<b>12 378 938</b>	<b>12 324 082</b>	<b>12 547 222</b>	<b>10,8%</b>	<b>2,6%</b>	<b>13 192 976</b>	<b>5,1%</b>
Charges à caractère général	1 315 695	1 402 349	1 780 610	1 486 971	1 625 262	23,5%	5,4%	1 841 292	13,3%
+ Charges de personnel	2 775 833	2 994 338	3 511 342	3 818 737	4 169 224	50,2%	10,7%	4 641 498	11,3%
+ Subventions de fonctionnement	524 696	588 692	601 252	559 890	480 806	-8,4%	-2,2%	516 721	7,5%
+ Autres charges de gestion	3 981 797	4 142 995	4 161 627	4 206 644	4 278 795	7,5%	1,8%	4 522 628	5,7%
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>8 598 020</b>	<b>9 128 374</b>	<b>10 054 830</b>	<b>10 072 242</b>	<b>10 554 088</b>	<b>22,8%</b>	<b>5,3%</b>	<b>11 522 139</b>	<b>9,2%</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>2 728 527</b>	<b>2 558 695</b>	<b>2 324 108</b>	<b>2 251 840</b>	<b>1 993 134</b>	<b>-27,0%</b>	<b>-7,6%</b>	<b>1 670 837</b>	<b>-16,2%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	24,1%	21,9%	18,8%	18,3%	15,9%			12,7%	
+/- Résultat financier	-184 310	-174 570	-183 143	-159 956	-134 913	-26,8%	-7,5%	-160 387	18,9%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.	-7 800	N.C.
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- valeurs de cession de stocks)	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.	0	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	-1 693 869	-1 847 050	-1 491 160	-1 242 137	3 138 284	85,3%	N.C.	-790 457	-125,2%
<b>= CAF brute</b>	<b>850 348</b>	<b>537 074</b>	<b>649 805</b>	<b>849 747</b>	<b>4 996 505</b>	<b>487,6%</b>	<b>55,7%</b>	<b>712 193</b>	<b>-85,7%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	7,5%	4,6%	5,2%	6,9%	39,8%		Cumul	5,4%	
- Annuité en capital de la dette	464 878	515 773	587 915	630 125	661 488			2 860 179	
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>385 471</b>	<b>21 301</b>	<b>61 890</b>	<b>219 622</b>	<b>4 335 016</b>	<b>1024,6%</b>		<b>49 418</b>	<b>-98,9%</b>

Sources : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion et, pour 2018, état préparatoire au compte administratif transmis par l'ordonnateur

## 8.2.1 Des ressources fiscales toujours plus importantes dans les produits de gestion

### 8.2.1.1 Des produits de gestion en croissance modérée

Les produits de gestion ont augmenté de 10,8 % (+1,2 M€) entre 2013 et 2017, à un rythme annuel deux fois moins soutenu que celui des charges de gestion : +2,6 % contre +5,3 %. Estimée à partir de données provisoires, la croissance des charges entre 2017 et 2018 reste toujours beaucoup plus rapide que celle des produits : +9,2 % contre +5,1 %.

Rapportés à la population, les produits de fonctionnement<sup>48</sup> demeureraient inférieurs en 2016 à la moyenne nationale<sup>49</sup> (415 € contre 433 €). La forte amélioration constatée en 2017 (+123 € par rapport à 2016) reflète l'opération de régularisation du budget annexe des zones d'activités.

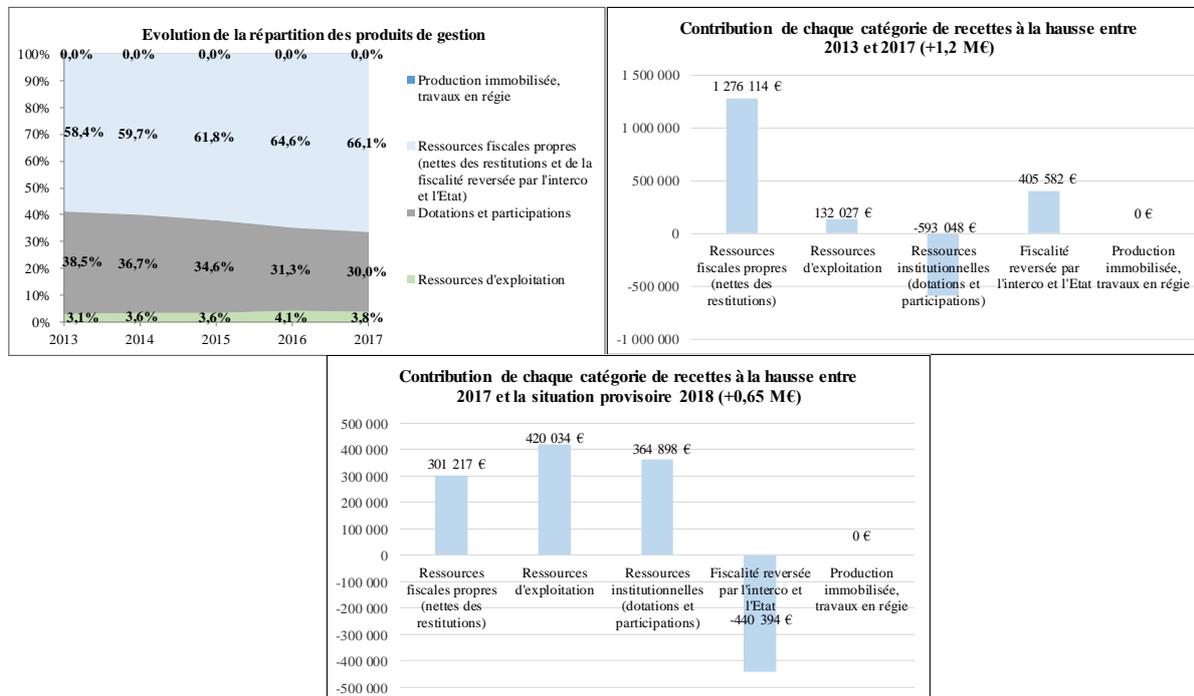
Tableau n° 22 : Les produits de fonctionnement par habitant en €

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017	Var. annuelle
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret - BP	380	390	421	415	538	41,6%	9,1%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération (AEFF)	436	420	420	433	449		
Groupement de communes à fiscalité propre 20 000 à 50 000 hab (les collectivités locales en chiffres 2017 et 2018)			327	333			

Source: Fiche AEFF, les collectivités locales en chiffres 2017 et 2018

### 8.2.1.2 Des ressources fiscales qui représentent les deux-tiers des produits de gestion en 2017

Graphique n° 3 : Analyse des produits de gestion



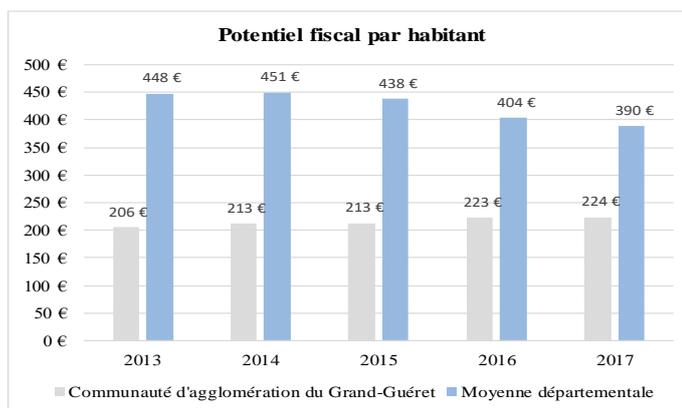
Source: CRC

<sup>48</sup> Les produits de fonctionnement ajoutent les recettes financières et exceptionnelles aux produits de gestion.

<sup>49</sup> Les données proviennent des fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) du comptable.

Entre 2013 et 2017, les ressources fiscales propres nettes du versement des attributions de compensation (restitutions) ont renforcé leur prédominance dans le total des produits de gestion (+7,7 points en 4 ans) aux dépens des ressources institutionnelles (-8,5 points). Elles ont fourni deux-tiers des produits de gestion en 2017, en dépit d'un potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne départementale, elle-même l'une des plus basses du territoire national. La recette nouvelle procurée par le recul des reversements de fiscalité (+406 K€ en 2017 par rapport à 2013) a neutralisé près des trois-quarts de la perte de ressources institutionnelles (-593 K€).

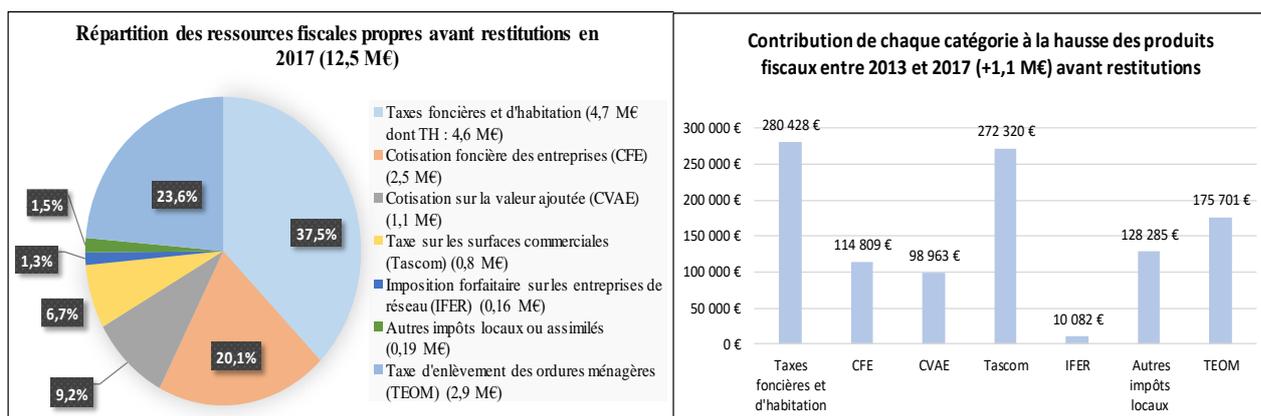
**Graphique n° 4 : Le potentiel fiscal par habitant en €**



Source: CRC d'après fiches DGCL ministère de l'intérieur

Avant restitutions, les produits fiscaux se sont élevés à 12,5 M€ en 2017. Supérieurs de 9,5 % à ceux encaissés en 2013 (1,1 M€), ils proviennent, à hauteur de 80 %, de trois impôts : la taxe d'habitation (36,1 %<sup>50</sup>), la cotisation foncière des entreprises ou CFE (20 %) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (23,6%).

**Graphique n° 5 : Analyse des ressources fiscales**



Source: CRC

<sup>50</sup> 37,5 % pour les trois taxes ménages

### 8.2.1.3 Une fiscalité ménages et une CFE modérément dynamiques

#### 8.2.1.3.1 Des bases qui progressent faiblement

**Tableau n° 23 : Contribution de l'évolution physique et des actualisations forfaitaires à l'évolution des bases (en € et en %) entre 2013 et 2017**

Taxe d'habitation	1	effet de l'évolution physique	+ 586 049	33%
	2	effet des actualisations forfaitaires	+ 1 176 664	67%
	=1+2	accroissement des bases annuelles	+ 1 762 713	100%
Foncier bâti	1	effet de l'évolution physique	+ 690 606	43%
	2	effet des actualisations forfaitaires	+ 934 172	57%
	=1+2	accroissement des bases annuelles	+ 1 624 778	100%

source : CRC

Entre 2013 et 2017, les bases imposables de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe foncière bâtie (TFB) se sont étendues respectivement de 1,2 % et 1,4 % par an, majoritairement sous l'effet des actualisations forfaitaires, à raison de 67 % pour la TH et 57 % pour la TFB. L'année 2017 est la dernière pour laquelle un coefficient de revalorisation des valeurs locatives a été fixé par la loi de finances (LF). À partir de 2018, entre deux actualisations prévues à l'article 1518 du code général des impôts (CGI), les valeurs locatives foncières sont majorées automatiquement de la variation annuelle de l'indice des prix à la consommation (IPC), conformément au dernier alinéa de l'article 1518 bis modifié.

La première application de ce nouveau mode de calcul a accru les bases de 1,2 % en 2018 (le coefficient était de 0,4 % en 2017).

**Tableau n° 24 : Valeur locative moyenne des locaux d'habitation**

En €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	2590	2617	2652	2687	2708	4,6%
Moyenne régionale des communautés d'agglomération	3 235	3243	3283	3325	3333	3,0%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	3 432	3465	3562	3438	3405	-0,8%

Source: fiches AEEF transmis par le comptable

Dans un contexte démographique défavorable (-158 habitants depuis 2013), l'effet physique reste largement positif (+33 % pour la TH et +43 % pour la TFB) en raison principalement, pour la TH, des réductions du taux d'abattement général à la base (AGB) décidées par trois communes : Guéret, Glénic et Saint-Vaury. En effet, à défaut d'un régime d'abattements intercommunal, les décisions votées par les communes demeurent applicables, et toute diminution de l'AGB par une commune provoque une augmentation des bases intercommunales. Le seul abattement pris à l'initiative de l'EPCI se rapporte à la contribution foncière des entreprises : il réduit de 25 % la base minimum des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 10 000 €.

**Tableau n° 25 : Taux d'abattement général à la base**

en %	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
GUERET	5%	2%	0%	0%	0%	-100%
GLENIC	12%	10%	10%	8%	6%	-50%
ST VAURY	10%	5%	0%	0%	0%	-100%

Source: service fiscalité directe locale - DDFIP de la Creuse

À la différence des fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) qui témoignent d'un recul du nombre de résidences imposables à la TH depuis 2013 (-70 résidences), l'état fiscal 1386 bis TH répertorie un nombre d'articles imposables similaire à celui constaté en 2013 (13 898 en 2017 contre 13 896 en 2013). Pour la TF, l'état fiscal 1386 TF en contient 148 de plus qu'en 2013 (18 231 en 2013 contre 18 379 en 2017).

En 2018, les bases physiques ont augmenté plus nettement avec l'intégration de trois nouvelles communes au 1<sup>er</sup> janvier 2018 : Mazeirat, Peyrabout et Saint-Yrieix-Les-Bois.

**Tableau n° 26 : Contribution de l'évolution physique et des actualisations forfaitaires à l'évolution des bases (en € et en %) entre 2013 et 2018 (provisoire)**

Taxe d'habitation	3	effet de l'évolution physique	+ 1 433 702	47%
	4	effet des actualisations forfaitaires	+ 1 622 376	53%
	=1+3	accroissement des bases annuelles	+ 3 056 078	100%
Foncier bâti	3	effet de l'évolution physique	+ 1 463 272	53%
	4	effet des actualisations forfaitaires	+ 1 295 243	47%
	=1+3	accroissement des bases annuelles	+ 2 758 515	100%

Source : CRC

Une fois rapportées à la population, les bases fiscales sont inférieures à la moyenne nationale à l'exception de celles des taxes foncières sur le bâti et le non bâti (1,4 % des produits fiscaux) et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères<sup>51</sup>. Elles sont également inférieures à la moyenne régionale sauf dans le cas des deux taxes foncières.

La baisse ponctuelle des bases de TH en 2016, et du produit correspondant, est consécutive à la neutralisation dans l'urgence des effets de la suppression de la demi-part fiscale des veufs ou veuves ayant élevé au moins un enfant. Une rectification a été opérée en 2017<sup>52</sup>.

La seule exonération fiscale accordée par l'organisme porte sur la cotisation foncière des entreprises (CFE) et bénéficie aux librairies labélisées LIR. En 2016, le montant des réductions de bases accordées représentait 67 K€.

### 8.2.1.3.2 Un taux de TH comparativement élevé et revalorisé en 2016

Au cours de la période seul le taux de la principale recette, la TH, a été rehaussé de 2 % en 2016 pour « *équilibrer le budget* » selon la délibération 287 du 7 avril 2016.

**Tableau n° 27 : Les taux votés**

Fiscalité - Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evol.* 13/18
Taxe d'habitation	11,84%	11,84%	11,84%	12,08%	12,08%	12,08%	2,0%
Foncier bâti	0,416%	0,416%	0,416%	0,416%	0,416%	0,416%	0,0%
Foncier non bâti	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%	0,0%
Taxe additionnelle foncier non bâti	66,76%	66,76%	66,76%	66,76%	66,76%	66,76%	0,0%
Cotisation foncière des entreprises	32,59%	32,59%	32,59%	32,59%	32,59%	32,59%	0,0%

Source: états 1259- CRC, fiches Minefi et DGCL

<sup>51</sup> cf. annexe 1

<sup>52</sup> Les contribuables de plus de 60 ans remplissant certaines conditions de ressources, vivant seuls et ayant supporté seuls la charge d'un enfant pendant au moins cinq ans, ont perdu en 2015 le bénéfice de l'exonération de taxe d'habitation. Les bases d'imposition à la TH ont en conséquence fortement augmenté en 2015. L'article 75 de la loi de finances pour 2016 a rétabli dans l'urgence ce dispositif d'exonération de taxe d'habitation, ce qui a entraîné un retour à la situation antérieure et une baisse des bases d'imposition taxables pour 2016.

Les taux de TH et de CFE, deux des trois impôts significatifs sur lesquels l'organisme jouit d'un pouvoir de taux avec la TEOM, sont supérieurs aux moyennes de comparaison<sup>53</sup>. Tous ont été maintenus en 2018. L'importance du taux de TH explique l'encaissement d'un produit supérieur aux moyennes régionale et départementale, ce qui n'est pas le cas pour la CFE, ni pour la TEOM. En cas de besoin impératif de nouvelles recettes, rien ne s'oppose juridiquement à un relèvement du taux de la taxe d'habitation.

La mesure de dégrèvement progressif, en trois ans, de 80 % des ménages, instaurée par l'article 5 de la loi de finances pour 2018, ne prive pas les communes et les EPCI de leur pouvoir fiscal. Étala sur trois ans (30 % dès 2018, 65 % en 2019 et 100 % en 2020), le dégrèvement sera financé par l'État dans la limite des taux et des abattements en vigueur pour les impositions de l'année 2017 et uniquement pour la résidence principale. Ceci signifie que jusqu'à la disparition probable de la TH, annoncée par le gouvernement pour 2021, Guéret et *Grand Guéret* pourront continuer à augmenter le taux ou agir sur les abattements ; dans ce cas, le produit supplémentaire issu de ces décisions sera réglé par le contribuable et non par l'État.

#### **8.2.1.4 Les autres faits saillants**

##### **8.2.1.4.1 Une TEOM fixée de facto par le syndicat mixte chargé de la collecte et de l'élimination des déchets**

En augmentation de 6,9 % par rapport à 2013, le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou TEOM (2,9 M€ en 2017) représentait, en 2017, 23 % des produits annuels de gestion sur la période 2013-2016. Il est intégralement reversé à un syndicat mixte qui assure la collecte et le traitement des déchets ménagers : le SIERS, syndicat intercommunal d'équipement rural de La Souterraine, devenu EVOLIS 23 au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Depuis l'institution de la TEOM en octobre 2001, le syndicat décide du montant annuel à réunir, l'assemblée communautaire votant ensuite les deux taux d'imposition nécessaires, un pour chacune des deux zones géographiques. Ainsi, une délibération du 12 avril 2018 a porté le taux de TEOM de 7,58 % à 7,84 % pour Guéret (zone 1), et de 13,30 % à 13,77 % pour les 24 autres communes (zone 2), en vue de recouvrer 3 166 167 €, la somme fixée le 28 mars 2018 par le comité syndical, « à reverser à EVOLIS 23 ». Ce mécanisme ne soulève pas de critique sous réserve que les conseillers communautaires, qui siègent au comité syndical, soient en capacité de justifier devant le conseil communautaire le montant réclamé par le syndicat.

##### **8.2.1.4.2 La mise en place de la taxe GEMAPI en 2018**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) est devenue une compétence intercommunale obligatoire. La taxe correspondante a été mise en place le 20 septembre 2017. Plafonné par l'article 1530 bis du code général des impôts au montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement, son produit a été fixé à 135 000 €. Afin de veiller à la bonne adéquation entre recettes et dépenses, son utilisation est suivie dans une fonction budgétaire spécifique (831 - Aménagement des eaux). Pour 2018, celle-ci retrace 312 K€ en dépenses de fonctionnement et 331 K€ en recettes, dont 135 K€ de produit fiscal, ainsi qu'un montant de 8 K€ d'investissements subventionné à hauteur de 1,5 K€.

---

<sup>53</sup> cf. annexe 1

8.2.1.4.3 La TASCOM : l'impôt le plus dynamique**Tableau n° 28 : Autres impôts locaux**

Communauté d'agglomération du Grand-Guéret - en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017	Var. annuelle moyenne
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	1 048 142	1 111 990	1 146 158	1 149 601	1 147 105	9,4%	2,3%
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	561 853	558 316	684 952	641 018	834 173	48,5%	10,4%
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	152 538	158 699	165 201	163 307	162 620	6,6%	1,6%
+ Autres impôts locaux ou assimilés	59 342	0	0	130 892	187 627	216,2%	33,3%

Source: ANAFI, d'après les comptes de gestion

La taxe sur les surfaces commerciales est l'impôt le plus dynamique : l'augmentation de son produit représente le quart du surplus fiscal constaté en 2017 par rapport à 2013 (272 320 € sur un total de 1 080 588 €). Les commerces exploitant une surface de vente au détail de plus de 400 m<sup>2</sup>, et réalisant un chiffre d'affaires hors taxe à partir de 460 000 €, y sont soumis. Depuis 2012, les collectivités locales et leurs groupements ont la possibilité de moduler le montant de la TASCOM par application d'un coefficient multiplicateur. En 2015, *Grand Guéret* a retenu le coefficient maximum de 1,2.

La communauté d'agglomération a participé aux multiples contentieux engagés contre l'État par les collectivités et groupements portant sur la pérennisation, au-delà de 2011, du mécanisme de neutralisation consistant à prélever sur ses dotations le montant de la taxe perçue par l'État en 2010. Elle réclamait, à ce titre, une somme de 1,4 M€ à l'État. Après plusieurs rebondissements, le contentieux a été définitivement clôturé par la décision 2017-644 du 21 juillet 2017 du Conseil constitutionnel. Rejetant définitivement les demandes des collectivités et de leurs groupements, cette réponse à une question prioritaire de constitutionnalité a validé les décisions prises par le législateur en vue de régulariser la pérennisation de cette compensation.

## 8.2.2 L'évolution des recettes non fiscales

### 8.2.2.1 Le recul des ressources institutionnelles

Composante majeure des ressources institutionnelles (64 % en moyenne entre 2013 et 2017), la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été fortement abondée en 2013, avec le quasi-doublement de la dotation d'intercommunalité entraîné par la transformation de l'EPCI en communauté d'agglomération.

Depuis 2014, elle subit un reflux continu, sous l'effet des différentes mesures nationales associant les collectivités locales au redressement des finances publiques. Un meilleur coefficient d'intégration fiscale (CIF) aurait pu atténuer les pertes<sup>54</sup> de DGF dont le montant annuel a été amputé de près d'un tiers (-0,94 M€) entre 2013 et 2017. Au cours de la période, la DGF par habitant a toujours été inférieure à la moyenne nationale (-28 %).

<sup>54</sup> 5.4

Tableau n° 29 : Les ressources institutionnelles

Communauté d'agglomération du Grand-Guéret - en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
<b>Dotations et participations (c/74) en €</b>						
	<b>4 361 654</b>	<b>4 292 079</b>	<b>4 282 587</b>	<b>3 861 395</b>	<b>3 768 606</b>	<b>-13,6%</b>
Rapporté aux produits de gestion	38,5%	36,7%	34,6%	31,3%	30,0%	-22,0%
Variation annuelle		- 69 575	- 9 492	- 421 192	- 92 789	- 593 048
<b>dont la dotation globale de fonctionnement (DGF) en €</b>						
DGF	<b>3 095 230</b>	<b>2 980 976</b>	<b>2 648 573</b>	<b>2 238 405</b>	<b>2 154 481</b>	<b>-30,4%</b>
Variation annuelle		- 114 254	- 332 403	- 410 168	- 83 924	- 940 749
<b>dont autres dotations (dotation générale de décentralisation et FCVTA) en €</b>						
Autres dotations	<b>20 521</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4 393</b>	<b>-78,6%</b>
Variation annuelle		- 20 521	-	-	4 393	- 16 128
<b>dont les participations en €</b>						
Participations sans lien avec la fiscalité (c/747)	<b>886 556</b>	<b>991 998</b>	<b>1 311 220</b>	<b>1 335 061</b>	<b>1 281 354</b>	<b>44,5%</b>
Variation annuelle		105 442	319 222	23 842	- 53 707	394 799
<b>dont les autres attributions et participations en €</b>						
Compensations essentiellement fiscales (c/748)	<b>359 347</b>	<b>319 105</b>	<b>322 794</b>	<b>287 928</b>	<b>328 378</b>	<b>-8,6%</b>
Variation annuelle		- 40 242	3 689	- 34 866	40 450	- 30 969
<b>DGF par habitant en €</b>						
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	<b>103 €</b>	<b>99 €</b>	<b>89 €</b>	<b>75 €</b>	<b>72 €</b>	<b>-30,1%</b>
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	148 €	142 €	126 €	105 €		
Groupeement de communes à fiscalité propre 20 000 à 50 000 hab			61 €	54 €		

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion, les collectivités locales en chiffres 2017 et 2018, Fiches AEF du comptable

En progression de 44,5 % en quatre ans, les participations (environ 28 % des ressources institutionnelles) comprennent, à hauteur de 80 %, celles versées par la caisse d'allocations familiales (CAF) pour les prestations enfance-jeunesse (multi-accueil, relai d'assistante maternelle, contrat enfance jeunesse...), par l'agence de l'eau (subvention du poste de technicien rivière, études, subvention de travaux milieux aquatiques...), et par la mutuelle sociale agricole (MSA) pour les prestations de crèche.

La rubrique des autres attributions et participations additionne la compensation des exonérations de TH (70 % du total environ) à d'autres recettes dont : la compensation versée au titre de la contribution économique territoriale (CVAE et CFE), la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)... Globalement en réduction au cours de la période (-8,6 %), ces recettes connaissent une évolution contrastée d'un exercice à l'autre. Le creux de 2016 (-35 K€ par rapport à 2015) et la remontée de 2017 (+40 K€ par rapport à 2016) sont dus à la suppression totale en 2016 de la demi-part fiscale des veufs ayant élevé au moins un enfant, décision ensuite gelée dans l'urgence à l'automne 2017 : ces deux mesures ont entraîné une diminution des compensations d'exonérations en 2016 et une correction en 2017. La surreprésentation de personnes retraitées, au sein de la population, explique l'ampleur relative des deux flux<sup>55</sup>.

La diminution globale des dépenses institutionnelles (-0,6 M€ entre 2013 et 2017) n'a pas été neutralisée par des économies de gestion ou une hausse de la fiscalité ménages : le produit supplémentaire par habitant engrangé en 2017 sur la fiscalité ménages (+16 € par rapport à 2013) est inférieur de moitié à la perte de DGF subie sur la même période (-31 €).

<sup>55</sup> 8.2.1.3.1

**Tableau n° 30 : Impôts locaux et DGF par habitant en €**

Communauté d'agglomération du Grand-Guéret						Variation
Par habitant	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Impôts locaux	225 €	227 €	240 €	241 €	240 €	15 €
DGF	103 €	99 €	89 €	75 €	72 €	-31 €
La croissance du produit des taxes ménages ne couvre pas la perte de DGF à hauteur de :						0,49 fois

Source : CRC - documents Minefi

### 8.2.2.2 Le poids de la fiscalité reversée

**Tableau n° 31 : Détail de la fiscalité reversée**

Communauté d'agglomération du Grand-Guéret - en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	26 753	26 813	31 018	26 813	37 401	39,8%	8,7%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	0	0	0	0	0	NC	NC
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	140 694	224 746	291 771	434 473	337 097	139,6%	24,4%
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	-2 183 821	-2 183 821	-2 183 821	-2 183 821	-1 985 290	-9,1%	-2,4%
<b>= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco</b>	<b>-2 016 374</b>	<b>-1 932 262</b>	<b>-1 861 032</b>	<b>-1 722 535</b>	<b>-1 610 792</b>	<b>-20,1%</b>	<b>NC</b>
<b>- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)</b>	<b>2 772 533</b>	<b>2 619 640</b>	<b>2 580 544</b>	<b>2 573 417</b>	<b>2 594 597</b>	<b>-6,4%</b>	<b>-1,6%</b>
<i>dont prélèvement pour reversement d'attribution de compensation</i>	2 772 533	2 652 912	2 591 959	2 573 417	2 586 872	-6,7%	-1,7%
<b>Flux final entre la fiscalité reversée par l'Etat et l'interco et le reversement sur impôts locaux</b>	<b>-4 788 907</b>	<b>-4 551 901</b>	<b>-4 441 577</b>	<b>-4 295 952</b>	<b>-4 205 389</b>	<b>-12,2%</b>	<b>-3,2%</b>

Source: ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les variations des flux de fiscalité reversée autres que les attributions de compensation<sup>56</sup> appellent deux remarques.

a) Croissante jusqu'en 2016, l'enveloppe globale du FPIC a reculé en 2017 sous l'effet indirect, selon les services, des regroupements intercommunaux : ces changements auraient entraîné une baisse des indicateurs de richesse des organismes contributeurs concernés, et ce faisant, de leurs apports au FPIC. En 2018, le montant notifié (823 768€) au groupement se rapproche de celui de 2016.

**Tableau n° 32 : Montant du FPIC attribué au territoire**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Enveloppe du FPIC attribuée au territoire de la Com d'Agglo	140 694 €	330 000 €	516 264 €	684 051 €	826 853 €	<b>787 431 €</b>

source : DOB

b) *Grand Guéret* contribue au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Instaurés par l'article 78 de la loi de finances pour 2010 et mis en œuvre en 2011, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et les fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) visent à compenser intégralement les effets de la suppression de la taxe professionnelle. Les montants attribués aux collectivités locales et à leurs groupements, ou prélevés sur leurs recettes, sont déterminés à partir de la différence entre leur panier de ressources 2010 « avant réforme » de la taxe professionnelle et leur panier de ressources 2010 « après réforme ».

<sup>56</sup>5.3.2

En vertu du deuxième alinéa de l'article 40 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, les prélèvements ou reversements au titre du FNGIR sont figés. La réduction du prélèvement en 2017 (200 000 € environ) tiendrait à un simple décalage d'un mois de versement, oublié dans les rattachements.

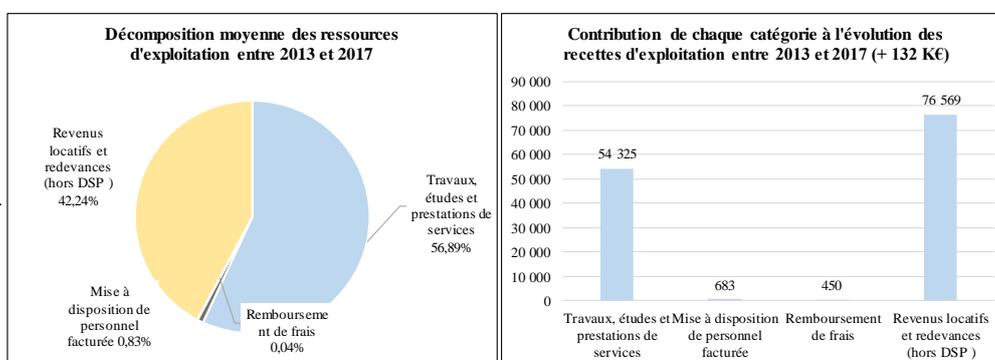
### 8.2.2.3 Des produits d'exploitation qui concourent marginalement aux ressources de gestion (3,6 % en moyenne annuelle)

En hausse de 132 K€ entre 2013 et 2017 (+37,7 %), les ressources d'exploitation (0,48 M€ en 2017) sont majoritairement composées de rémunérations de prestations de services (57 % en moyenne entre 2013 et 2017) et de revenus locatifs (42 %).

Les redevances sur les services périscolaires (crèche familiale, collective, micro-crèche) fournissent plus de 85 % des rémunérations de prestations de service, le reliquat (15 %) résultant des autres services payants : services culturels (bibliothèque<sup>57</sup>), sportifs (location VTT, stage VTT, activités sport nature, ...), fourrière, tiers-lieu centralisateur des pratiques numériques, etc.

Les tarifs des prestations communautaires sont délibérés annuellement. Les revenus locatifs<sup>58</sup> accusent une progression de plus de 65 % (gîtes et camping essentiellement).

**Graphique n° 6 : Analyse des ressources d'exploitation**



Source: CRC

<sup>57</sup> Gratuite pour les résidents, la bibliothèque multimédia est un service payant depuis 2017, pour les autres usagers.

<sup>58</sup> Les montants agrègent les produits enregistrés aux comptes 752 (revenus des immeubles) et 758 (produits divers de gestion courante).

### 8.2.3 Des charges courantes qui progressent à un rythme deux fois plus rapide que les recettes

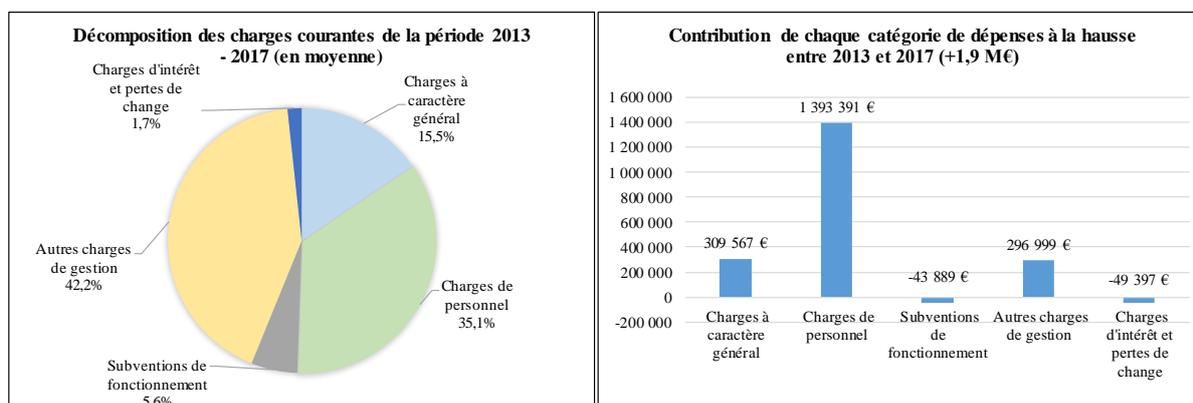
#### 8.2.3.1 Des dépenses supérieures aux moyennes de comparaison, en augmentation de 5 % par an entre 2013 et 2017

Tableau n° 33 : La structure de coût des charges de gestion courante

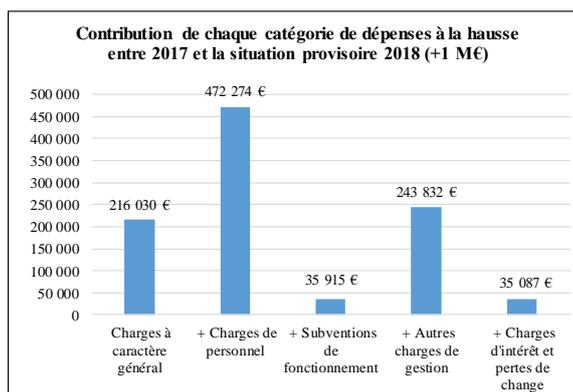
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret - en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017	Var. annuelle moyenne	Structure moyenne	2018 (CA provisoire)	Evolution 2017/2018
Charges à caractère général	1 315 695	1 402 349	1 780 610	1 486 971	1 625 262	23,5%	5,4%	15,5%	1 841 292	13%
+ Charges de personnel	2 775 833	2 994 338	3 511 342	3 818 737	4 169 224	50,2%	10,7%	35,1%	4 641 498	11%
+ Subventions de fonctionnement	524 696	588 692	601 252	559 890	480 806	-8,4%	-2,2%	5,6%	516 721	7%
+ Autres charges de gestion	3 981 797	4 142 995	4 161 627	4 206 644	4 278 795	7,5%	1,8%	42,2%	4 522 628	6%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	184 310	174 570	183 143	159 956	134 913	-26,8%	-7,5%	1,7%	170 000	26%
<b>= Charges courantes</b>	<b>8 782 330</b>	<b>9 302 944</b>	<b>10 237 973</b>	<b>10 232 198</b>	<b>10 689 001</b>	<b>21,7%</b>	<b>5,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>11 692 139</b>	<b>9,4%</b>
Evolution par rapport à l'année précédente		520 614	935 029	-5 775	456 803				1 003 138	
Charges de personnel / charges courantes	31,6%	32,2%	34,3%	37,3%	39,0%	23,4%	5,4%		39,7%	2%
Intérêts et pertes de change / charges courantes	2,1%	1,9%	1,8%	1,6%	1,3%	-39,9%	-11,9%		1,5%	15,2%

Sources : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion et, pour 2018, état préparatoire au compte administratif transmis par l'ordonnateur

Graphique n° 7 : Analyse des charges courantes



Source: CRC



Source: CRC

Obtenues en ajoutant les charges d'intérêt et les charges de gestion, les charges courantes ont augmenté de 5 % par an entre 2013 et 2017 (+21,7 % ou +1,9 M€), essentiellement sous l'effet des dépenses de personnel (+1,3 M€). Leur croissance se serait accélérée entre 2017 et 2018 (+9,4 %), avec une progression annuelle supérieure à 10 % des charges à caractère général (+13 %) et des dépenses de personnel (+11 %).

La structure des charges courantes a changé au cours de la période, les charges de personnel se plaçant en 2017 au même niveau que les autres charges de gestion (39 % pour les charges de personnel contre 40 % pour les autres charges de gestion). Les services imputent ces évolutions à la montée en puissance de l'EPCI et à l'exercice de nouvelles compétences. Rapporté à la population, le total des dépenses de fonctionnement a toujours excédé les moyennes nationales (417 € en 2017 contre une moyenne de 353 € pour les communautés d'agglomération et de 279 € pour les groupements à fiscalité propre de 20 000 à 50 000 habitants).

### 8.2.3.2 Les autres charges, première catégorie de dépenses dans les charges courantes jusqu'en 2017

Troisième poste contributeur à l'augmentation des charges courantes, les autres charges de gestion<sup>59</sup> (+7,5 % entre 2013 et 2017 soit +0,3 M€) sont, en volume, le premier sous-ensemble de dépenses. Cette situation singulière tient au fait qu'elles englobent la restitution à EVOLIS 23 du produit de la TEOM et la participation au service incendie (1 M€ environ).

Composante mineure des autres charges de gestion (5 % du total), les indemnités des élus connaissent la croissance la plus aigüe (+84,4 % soit +0,1 M€) pour plusieurs raisons : la création de deux postes de vice-présidents (12 vice-présidents jusqu'en mars 2016 puis 13 puis 14 en avril 2016) ; l'affiliation depuis 2013, des élus locaux au régime général de sécurité sociale ; les deux revalorisations de 0,6 % du point d'indice au 1<sup>er</sup> juillet 2016 et au 1<sup>er</sup> février 2017 ; et le passage de l'indice brut terminal de la fonction publique servant de base au calcul des indemnités de fonction de 1015 à 1022 au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (puis à 1027 au 1<sup>er</sup> janvier 2018).

**Tableau n° 34 : Indemnités et frais des élus**

CA GG - en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evol.13/17	Evol.13/17
c/6531 - Indemnités	116 445	160 118	181 924	190 822	195 034	67,5%	78 590
c/6533 - Cotisations retraite	2 013	3 410	4 053	4 040	4 090	103,2%	2 077
c/6534 - Cotisation SS - part patronale	4 109	28 242	29 229	28 536	26 896	554,6%	22 787
<b>Total</b>	<b>122 567</b>	<b>191 769</b>	<b>215 206</b>	<b>223 399</b>	<b>226 021</b>	<b>84,41%</b>	<b>103 454</b>

Source : comptes administratifs

### 8.2.3.3 Des charges de personnel en 2017 supérieures de 50 % à celles de 2013

En 2017, les charges de personnel (4,2 M€ en 2017 soit 39 % des charges courantes) surpassent de 50 % (+1,4 M€) celles de 2013. En hausse de 11 % par rapport à 2017, elles deviennent, en 2018, le premier poste de charges courantes devant les autres charges de gestion.

<sup>59</sup> dépenses du chapitre 65 hors subventions (comptes 657)

**Tableau n° 35 : Charges de personnel en € par habitant**

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	92	99	118	128	139
Moyenne nationale des communautés d'agglomération (AEFF)	111	114	118	129	137

Source: fiches AEFF, MINEFI

#### 8.2.3.3.1 Une croissance des dépenses expliquée surtout par la hausse des effectifs

Comme le signale le paragraphe 6.3.1.1, l'effectif comprend 40 agents permanents de plus qu'en 2013 et le recours aux agents non titulaires a été intensifié avec le versement, en 2017, d'un nombre de mois de salaire supérieur de 96 % à celui de 2013. En dépit d'un total toujours modeste et sans doute incomplet (116 453 € en 2017), les remboursements des rémunérations des agents mis à disposition par les communes de Guéret, Saint-Fiel, Anzême, Jouillat, Saint-Laurent, Saint-Vaury subissent aussi une très forte progression en quatre ans (+1 083 %). Les services ont expliqué les recrutements par l'exercice de nouvelles compétences, leur renforcement et la reprise d'anciennes structures.

#### 8.2.3.3.2 Les autres facteurs d'augmentation

Deux mesures générales ont participé à la progression des salaires nets de plusieurs catégories d'agents jusqu'en 2016 sans qu'il soit possible d'en discerner l'impact : la répercussion des revalorisations du SMIC sur les salaires et sur les échelles indiciaires des agents de catégorie C particulièrement nombreux (70 % des agents permanents environ) ; et l'application du décret n° 2014-80 du 29 janvier 2014<sup>60</sup> qui réorganise les carrières des fonctionnaires territoriaux de catégorie C et ajuste la durée de certains échelons des premier et deuxième grades de la catégorie B (nouvel espace indiciaire). D'autres décisions générales contribuent à l'accroissement automatique de la masse salariale brute comme les majorations graduelles de plusieurs taux de cotisation : la part employeur de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) passée de 27,30 % au 31 octobre 2012 à 30,65 % en 2017 ; le taux de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) porté de 11,55 % en 2010 à 12,55 % en 2017 ; et la cotisation versée au fonds national d'aide au logement (FNAL).

En 2017, les rémunérations des personnels titulaires sont supérieures de 130 000 € environ à celles de 2016 alors que la hausse annuelle au cours des années précédentes s'établissait en moyenne à 75 000 €. Deux facteurs peuvent être invoqués pour justifier cette accélération : la revalorisation du point d'indice et la mise en œuvre du protocole « *Parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR).

Réalisée en deux temps (+0,6 % au 1<sup>er</sup> juillet 2016 et +0,6 % au 1<sup>er</sup> février 2017), la revalorisation du point d'indice a majoré les dépenses relatives au traitement annuel des agents titulaires de 0,9 % en 2017 par rapport à 2016, et de 1,2 % par rapport à 2015.

<sup>60</sup> Le fichier de paye ne signale le versement d'aucune indemnité dite de garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA).

La mise en œuvre du protocole PPCR a commencé en 2016 et devait s'étaler jusqu'en 2020. Visant à améliorer le déroulement de carrière des agents, l'accord fait évoluer les rémunérations en transférant sur la partie indiciaire une partie des rémunérations accessoires et en « repyramidant » progressivement les corps. Ce second volet se matérialise essentiellement par des revalorisations indiciaires en début et fin de carrière, par la suppression d'un grade au sein de la catégorie C au moyen de la fusion des échelles 4 et 5 afin de favoriser l'accès des agents concernés au sommet de leur corps ou cadre d'emplois, et par la création d'un niveau « hors classe » dans le corps des attachés d'administration territoriale. Dans le cas d'une intercommunalité comme *Grand Guéret*, les effets ont été importants en 2017, première année de revalorisation des carrières des agents de catégorie C.

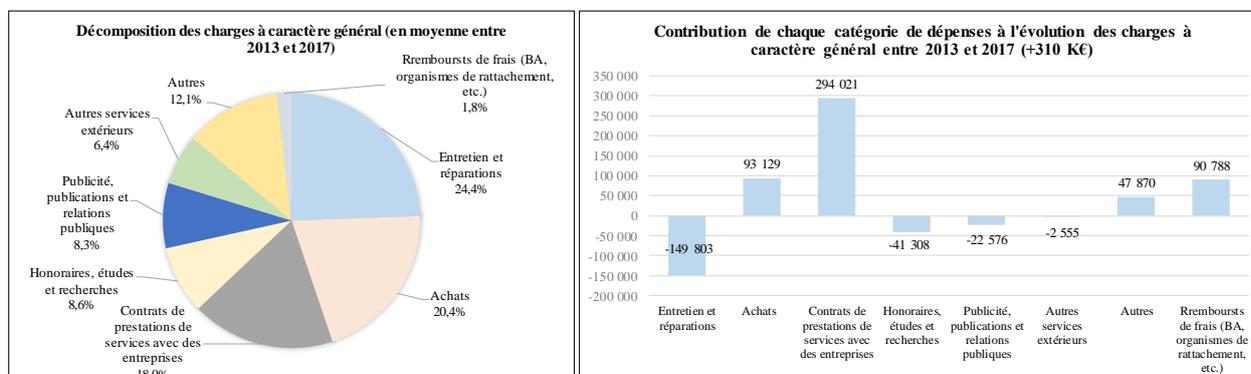
Le décret n° 2017-1737 du 21 décembre 2017 a reporté les mesures de revalorisations indiciaires programmées au 1<sup>er</sup> janvier 2018 ainsi que la deuxième phase du dispositif de transfert primes/points, prévue pour les fonctionnaires relevant de certains corps et cadres d'emplois de catégorie A ou de même niveau.

### 8.2.3.4 Des charges à caractère général en croissance de 5,4 % par an entre 2013 et 2017

Nettes des remboursements de frais, les charges à caractère général (1,6 M€ en 2017 soit 15 % des dépenses de gestion) se sont alourdies de 23,5 % en quatre ans. Trois catégories de dépenses ont plus particulièrement concouru à la hausse :

- les contrats de prestations de services avec des entreprises (+294 021 €). Les principaux contrats concernent la préparation du contrat de ville, la restauration petite enfance, la prospection d'entreprises et d'investissement immobilier, la gestion de la fourrière, le service vétérinaire, la gestion administrative technique et financière, la surveillance de l'aire d'accueil des gens du voyage, un audit d'assurance, etc. ;
- les achats (+93 129 €) : figurent dans cet ensemble les frais d'eau, d'assainissement, d'énergie, de chauffage, des prestations de services et de fourniture de petit équipement ;
- les remboursements de frais aux budgets annexes, aux communes membres, aux autres organismes (+90 788 €) : ils portent sur des mises à disposition de matériel, des frais d'énergie, d'achat d'eau pour la micro-crèche à la mairie de Jouillat ou le coût du service urbanisme.

Graphique n° 8 : Analyse des charges à caractère général



Source: CRC

Outre l'exercice de nouvelles compétences et la reprise de structures (groupement d'action locale Pays de Guéret), les évolutions ont été expliquées par des modifications de modes de gestion comme, par exemple, la prise en charge de la fourrière intercommunale, la modification de la gestion de l'aire d'accueil des gens du voyage ou encore l'intégration de la politique de la ville. Des efforts auraient été accomplis pour optimiser certaines dépenses (carburant et maintenance en particulier). L'inclusion de trois nouvelles communes en 2018 entrainera mécaniquement une nouvelle progression des charges à caractère général.

### 8.2.3.5 Des subventions en recul

Les montants distribués à une cinquantaine de structures régressent de 8,4 % entre 2013 et 2017. Parmi elles, six ont reçu une aide supérieure à 23 000 €. Les subventions accordées aux organismes de droit privé restent toujours largement majoritaires bien que leur total diminue de 97 000 € en quatre ans.

La subvention à l'office de tourisme est, en montant, la plus importante des aides intercommunales. Les subventions aux autres établissements publics comprennent principalement une subvention au centre hospitalier La Valette pour le fonctionnement de son centre multi-accueil d'enfants de moins de trois ans. 71 % des subventions accordées entre 2014 et 2016 ont été regroupées dans la fonction « action économique » dans la présentation budgétaire par fonction.

**Tableau n° 36 : Les principales subventions versées aux associations**

Principales subventions versées en fonctionnement	2013	2014	2015	2016	2017	évolution 2013/2017
Office de tourisme des monts de Guéret	197 000	197 000	202 000	205 000	210 000	13 000
Creuse oxygène	34 000	44 000	50 000	50 000	45 000	11 000
Asso les p'tits pas	34 579	35 650	33 718	35 098	-	- 34 579
Assoc pays Gueret St Vauray	87 969	90 642	44 179	-	-	- 87 969
Groupe action locale pays de Gueret	35 471	35 735	17 711	-	-	- 35 471

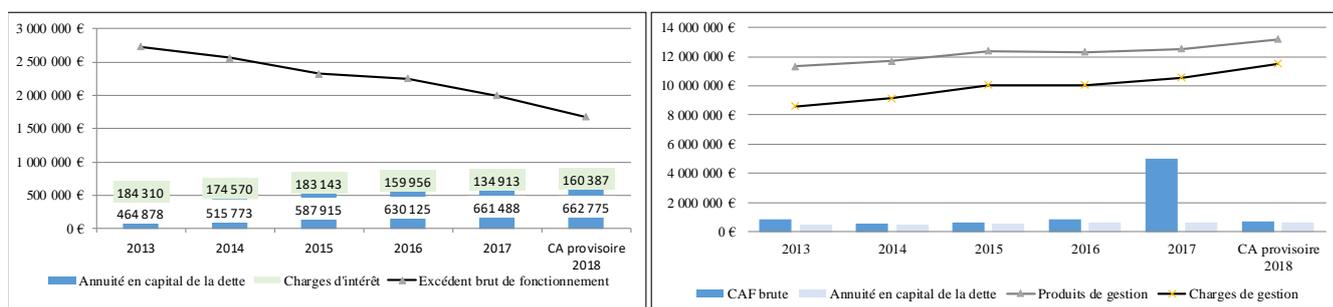
Source : CA

### 8.2.4 Un excédent brut de fonctionnement en recul continu

Positive jusqu'en 2017, la capacité d'autofinancement a atteint un niveau exceptionnel en 2017 (+488 % par rapport à 2016) grâce à une opération particulière : la restitution par le budget annexe historique des zones d'activités, du surplus de subventions d'équilibre de 3,4 M€ accordées par le budget principal depuis 2001. Comme l'indique la partie 7.3.2.2 du rapport, cette recette n'est pas définitivement acquise au budget principal.

Selon l'état préparatoire au compte administratif transmis par l'ordonnateur, la capacité d'autofinancement brute peine à couvrir, en 2018, l'annuité de la dette, en raison notamment d'un recul de 322 000 € de l'excédent brut de fonctionnement par rapport à 2017<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Il s'agit de la différence entre les produits et les charges de gestion (hors opérations financières et exceptionnelles).

**Graphique n° 9 : Évolution de l'excédent brut d'exploitation et de la capacité d'autofinancement**

Sources : CRC d'après ANAFI et, pour 2018, état préparatoire au compte administratif transmis par l'ordonnateur

La dégradation ininterrompue de l'excédent brut d'exploitation depuis 2013, reconnue par l'ordonnateur, ainsi que la nécessité de remédier sans délai au déséquilibre du budget annexe des zones d'activités doivent inciter *Grand Guéret* à faire preuve de prudence dans la mise en œuvre de son programme d'investissement.

Il paraît également nécessaire de mieux identifier les sources d'économies possibles et de vérifier l'utilité de certaines dépenses. L'ordonnateur a signalé que cette tâche sera confiée aux deux nouveaux agents du service financier chargés du contrôle de gestion, en cours de recrutement.

### 8.3 La section d'investissement<sup>62</sup>

#### 8.3.1 Un effort d'investissement de 6 M€ en cinq ans, comparativement réduit

##### 8.3.1.1 Un rythme d'investissement loin des moyennes de la strate

L'effort d'investissement est beaucoup plus faible que la moyenne nationale ou celle de sa strate démographique. Les dépenses annuelles d'équipement ont diminué entre 2013 et 2016 avant de rebondir en 2017. 85 % d'entre elles se rapportent à des opérations suivies, au plan budgétaire, de façon individualisée. Depuis 2013, les équipements suivants ont été ouverts : la fourrière canine intercommunale, le service de transport public, la micro-crèche de Saint-Fiel et la station sport Nature. Curieusement, *Grand Guéret* ne constate pas de travaux en régie.

**Tableau n° 37 : Dépenses d'équipement par habitant**

Dépenses d'équipement - en €/habitant	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul 2013-2017
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	48 €	36 €	32 €	24 €	74 €	214 €
Moyenne nationale des communautés d'agglomération (AEFF)	156 €	137 €	112 €	105 €	105 €	615 €
Moyenne de la strate groupement à fiscalité propre de 20 000 à 50 000 hab. (les collectivités locales en chiffres 2017-2018)			72 €	73 €		145 €

Source : MINEFI, fiches AEFF, les collectivités locales en chiffres 2017-2018

<sup>62</sup> Cf. annexe 2 le détail des investissements

### 8.3.1.2 La mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) en 2017

Deux plans ont été élaborés, l'un pour la période 2017-2022, l'autre pour celle de 2018-2023. Ils présentent pour chaque budget les différentes opérations à réaliser avec un découpage budgétaire (dépenses, recettes, laissé à charge) sur six ans. Le deuxième plan actualise le premier : le total des travaux prévus en TTC est supérieur de 10 M€ au premier plan (44 M€ au lieu de 34 M€ dont un reste à financer de 19,5 M€ au lieu de 15 M€).

**Tableau n° 38 : Plan pluriannuel d'investissement 2018-2023**

Libellé des opérations - Montant TTC en €	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
<b>120-Centre aquatique et SPA</b>	<b>417 980</b>	<b>668 768</b>	<b>3 169 793</b>	<b>3 169 793</b>	-	<b>7 602 725</b>
Dépenses	500 000	800 000	8 170 000	8 170 000	-	17 850 444
Total recettes	82 020	131 232	5 000 207	5 000 207	-	10 247 719
<b>113 - Voirie et espaces publics</b>	<b>601 891</b>	<b>601 891</b>	<b>417 980</b>	<b>417 980</b>	<b>417 980</b>	<b>2 723 648</b>
Dépenses	720 000	720 000	500 000	500 000	500 000	4 231 153
Total recettes	118 109	118 109	82 020	82 020	82 020	1 507 505
<b>124 - Pôle Echanges Modal</b>	<b>186 877</b>	<b>186 877</b>	<b>623 342</b>	<b>623 342</b>	-	<b>1 744 638</b>
Dépenses	200 000	200 000	3 327 500	3 327 500	-	7 200 000
Total recettes	13 123	13 123	2 704 158	2 704 158	-	5 455 362
<b>128 Hall d'exposition et d'activités</b>	<b>33 596</b>	<b>1 041 798</b>	<b>505 516</b>	-	-	<b>1 580 910</b>
Dépenses	100 000	1 050 000	2 100 000			3 250 000
Total recettes	66 404	8 202	1 594 484			1 669 090
<b>Chap 204 - fonds de concours</b>	<b>100 000</b>	<b>100 000</b>	<b>100 000</b>	<b>100 000</b>	<b>100 000</b>	<b>863 232</b>
Dépenses	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	863 232
<b>Réhabilitation gîtes (39 gîtes)</b>	<b>167 192</b>	<b>167 192</b>	<b>167 192</b>	<b>167 192</b>	<b>167 192</b>	<b>835 960</b>
Dépenses	200 000	200 000	2 000 004	200 000	200 000	1 000 000
Total recettes	32 808	32 808	32 808	32 808	32 808	164 040
<b>118 - Activités de pleine nature</b>	<b>109 690</b>	<b>99 461</b>	<b>78 241</b>	-	-	<b>414 272</b>
Dépenses	453 000	366 000	282 000	-	-	1 968 986
Total recettes	343 310	266 539	203 759			1 554 714

Sources: CA Grand Guéret

### 8.3.2 Un endettement contenu jusqu'en 2017

#### 8.3.2.1 Un encours du budget principal qui reflue de 2,4 %.....

**Tableau n° 39 : La dette du budget principal**

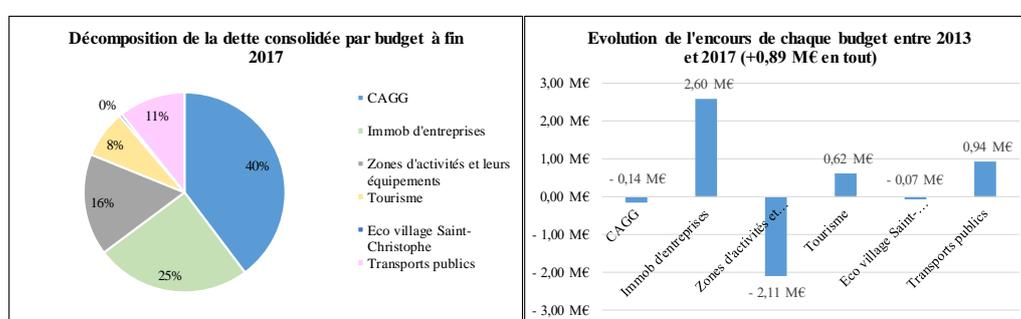
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret - en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017	Var. annuelle moyenne
<b>Encours de dette du BP au 31 décembre</b>	<b>5 888 265</b>	<b>6 084 655</b>	<b>5 976 117</b>	<b>5 595 592</b>	<b>5 744 045</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-0,6%</b>
Variation de l'encours au 31/12		196 390	-108 537	-380 525	148 453	- 144 220	
Nouveaux emprunts	1 007 157	709 983	479 138	250 000	811 031	3 257 309	
Part des encours structurés	11,50%	10,40%	10,05%	8,55%	8,89%		
Part des encours structurés autres que ceux à barrière simple sans effet de levier	0%	0%	0%	0%	0%		
<b>Encours /produits de fonct.</b>	<b>35,9%</b>	<b>36,6%</b>	<b>34,3%</b>	<b>32,5%</b>	<b>27,7%</b>	<b>-22,8%</b>	<b>-6,3%</b>
Moyenne nationale strate groupement de communes à FPU (de 20 000 à 50 000 hab )			56,5%	57,8%			
<b>Encours de dette (en €/hab.)</b>	<b>196</b>	<b>202</b>	<b>200</b>	<b>188</b>	<b>192</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-0,5%</b>
Moyenne nationale strate groupement de communes à FPU (de 20 000 à 50 000 hab )			185	192			
Annuité en capital de la dette	<b>464 878</b>	<b>515 773</b>	<b>587 915</b>	<b>630 125</b>	<b>661 488</b>	<b>42,3%</b>	<b>9,2%</b>
intérêts des emprunts	184 310	174 570	183 143	159 956	134 913	-26,8%	-7,5%
Annuité de la dette en € / habitant (minefi)	15	17	20	21	22	43,0%	9,4%
moyenne nationale strate	NC	NC	NC	NC	NC		
<b>Capacité de désendettement (en années)</b>	<b>6,3</b>	<b>8,9</b>	<b>6,0</b>	<b>4,7</b>	<b>0,2</b>	<b>-96,7%</b>	<b>-57,5%</b>

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion, les collectivités locales en chiffres DGCL

Après une réduction de 8 % entre 2014 (6,1 M€) et 2016 (5,6 M€), l'encours du budget principal est reparti à la hausse en 2017 malgré la réaffectation par décision modificative n° 235 du 14 décembre 2017 d'une partie d'un emprunt au budget transport public<sup>63</sup>. Au regard du PPI, sa croissance pourrait s'accélérer dans les années à venir pour financer des opérations d'envergure comme le centre aqua-ludique, le pôle d'échange intermodal, les pôles de santé, le hall d'exposition et d'activités et la voirie. Pas plus que sa soutenabilité et sa durée, le contenu de l'encours du budget principal, composé majoritairement d'emprunts à taux fixe (17 sur 32), n'appelle de critiques à fin 2017<sup>64</sup>. Le capital restant dû sur l'unique emprunt structuré était peu élevé au 31 décembre 2017 (0,5 M€ soit 8,9 % de l'encours) ; il sera entièrement remboursé en 2031.

### 8.3.2.2 .....mais une dette consolidée qui augmente de 14,3 % (+1,8 M€)

Graphique n° 10 : Dette et encours par budget



Source: CRC

Tableau n° 40 : L'endettement consolidé

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017	Var. annuelle moyenne
<b>Encours de la dette agrégée, budgets M14, dont:</b>	12 006 280	13 124 291	12 751 157	13 149 875	12 895 928	7,4%	1,8%
BUDGET PRINCIPAL CAGG	5 888 265	6 084 655	5 976 117	5 595 592	5 744 045	-2,4%	-0,6%
BA IMMO ENTREPRISES	1 005 029	2 289 363	2 173 174	3 563 154	3 602 897	258,5%	37,6%
BA ZA-CAGG	4 487 303	3 845 932	3 237 479	2 767 164	1 430 979	-68,1%	-24,9%
BA TOURISME	490 743	774 316	1 255 613	1 136 623	1 107 612	125,7%	22,6%
BA ECO VILL SAINT-CHRISTOPHE	134 941	130 025	108 774	87 342	66 090	-51,0%	-16,3%
BA EQUIPEMENTS SITES DIVERS					944 304	N.C.	N.C.
BA PA CHER DU CERISIER					-	N.C.	N.C.
BA PA LA GRANDERAIE					-	N.C.	N.C.
<b>Encours de la dette, budget M4: BA TRANSPORTS PUBLICS</b>	631 195	893 399	1 158 957	1 536 552	1 544 662	144,7%	25,1%
- Dettes réciproques	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
<b>= Encours de la dette consolidée, tous budgets</b>	12 637 475	14 017 690	13 910 114	14 686 427	14 440 590	14,3%	3,4%
/ CAF brute consolidée tous budgets	2 201 716	2 198 214	1 761 760	2 070 918	13 024 771	491,6%	56,0%
<b>= Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)</b>	5,74	6,38	7,90	7,09	1,11	-80,7%	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les engagements pris par le budget annexe immobilier d'entreprises et celui du tourisme qui a financé les travaux d'aménagement du parc animalier expliquent la hausse de l'encours agrégé des budgets tenus selon la nomenclature M14 (+0,9 M€) : leurs encours respectifs ont été multipliés par 3,5 et 2,3. L'encours du budget des transports publics, qui a acquis son autonomie financière en 2018, a augmenté de 0,9 M€ ; en 2017, il englobe la partie d'un emprunt affectée jusque-là au budget principal (0,115 M€).

<sup>63</sup> voir fiabilité 7.2.2.1

<sup>64</sup> Six emprunts ont une durée résiduelle de remboursement de plus de 10 ans en 2017.

En matière de capacité de désendettement, la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 retient une durée de douze ans comme plafond national de référence pour les communes et pour les EPCI à fiscalité propre, dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal sont, au titre de l'année 2016, supérieures à 60 M€. Auparavant, il était d'usage de considérer qu'une valeur comprise entre 10 et 15 ans décrivait une situation préoccupante et qu'au-delà de 15 ans, elle traduisait un déséquilibre. À l'aune de ces différents critères, la soutenabilité de la dette consolidée ne suscite pas plus d'inquiétude que celle du budget principal même si la dette par habitant est supérieure à la moyenne nationale.

Huit emprunts souscrits en 2012, pour le budget principal et trois budgets annexes (immobilier d'entreprises, tourisme et zones d'activités), ont été remboursés de façon anticipée au 1<sup>er</sup> janvier 2018 au moyen d'un nouvel emprunt de 0,91 M€. Sa durée et sa rémunération (dix ans et taux fixe de 0,81 %) sont plus avantageuses que celles des anciens engagements (taux Euribor 3 mois assorti d'une marge de 2,3 % ou 2,45 % avec des durées résiduelles de remboursement qui s'échelonnaient entre 5 et 12 ans).

## **8.4 Un programme d'investissement pour l'avenir très ambitieux**

### **8.4.1 Un PPI trop peu sélectif**

Le PPI 2018-2023 fait état d'un total de dépenses sur le budget principal de 44 M€ dont 19,5 M€ à la charge de l'EPCI, soit plus de trois fois le niveau de l'encours à fin 2017. La construction d'un centre aqua-ludique, l'investissement le plus ambitieux, y figure aux côtés d'autres projets, sans ordre de priorité, comme le pôle d'échange intermodal.

**Recommandation n°17. Faire preuve de plus de sélectivité dans l'établissement du PPI en retenant les projets envisageables au regard des moyens disponibles.**

L'ordonnateur a reconnu le caractère irréaliste du total inscrit au PPI et la nécessité d'établir un ordre de priorité entre les projets. Il s'est engagé à faire élaborer un nouveau plan.

### **8.4.2 La nécessité d'anticiper les impacts budgétaires du projet de construction d'un centre aqua-ludique**

#### **8.4.2.1 Un projet dont le coût et le calibrage ne sont pas stabilisés**

##### **8.4.2.1.1 Un projet ancien**

La construction d'un centre aqua-ludique est inscrit dans les statuts communautaires depuis 2012. Destiné à remplacer la piscine municipale de Guéret ouverte en 1968, l'équipement sera bâti dans un autre lieu et devrait proposer : un bassin sportif de 25 mètres avec six couloirs de nage (400 m<sup>2</sup>) jouté de 200 places de gradins, un bassin d'apprentissage de 220 m<sup>2</sup>, un toboggan, un espace bien-être (frigidarium, hammam, sauna, douches bien-être), un espace extérieur avec une terrasse de 250 m<sup>2</sup> et une aire de jeu récréative de 200 m<sup>2</sup>.

Maître d'ouvrage, la communauté d'agglomération a décidé de lancer un concours d'architecture qui a d'ores et déjà été précédé d'une étude technique réalisée par un assistant à maître d'ouvrage en 2017. Cette étude distingue trois clientèles différentes :

- le grand-public : la zone de chalandise habitée par 42 000 personnes conduit à espérer 200 000 entrées par an ;
- les élèves fréquentant les établissements scolaires de l'EPCI, voire ceux de territoires voisins. Leur accueil nécessiterait la libération de 1 800 créneaux par an (56 par semaine pendant 32 semaines) ainsi que l'édification de vestiaires dimensionnés pour l'accueil simultané de trois classes ;
- les associations sportives. Sans donner d'indication en terme de fréquentation, l'étude souligne que l'équipement devra être configuré « pour permettre la pratique, dans de bonnes conditions, de la natation-course (pour les clubs de natation, de triathlon), de la natation synchronisée, du water-polo et de la plongée » et « pour répondre aux critères de la fédération française de natation pour les équipements de type C<sup>65</sup> ».

Les documents fournis font état de 2022 comme horizon de mise en service. Le soutien du fonds européen de développement régional (FEDER), avec application des conditions aujourd'hui en vigueur, suppose une livraison de l'équipement en décembre 2023, au plus tard.

#### 8.4.2.1.2 Un coût global de construction estimé à 15 M€ HT en 2018.....

La proposition de fiche-projet de 2018 appuyant le contrat de dynamisation et de cohésion territoriale 2018-2021 annonce un coût global hors taxe de 14,86 M€.

**Tableau n° 41 : Coût du projet HT par année**

Coût du projet en € HT selon Grand Guéret	2018	2019	2020	2021	2022	Total général
Etudes, acquisitions foncières, AMO et concours	175 000					175 000
AMO* et concours		417 000				417 000
Maîtrise d'œuvre			668 000			668 000
Travaux				6 800 000	6 800 000	13 600 000
<b>Total</b>	<b>175 000</b>	<b>417 000</b>	<b>668 000</b>	<b>6 800 000</b>	<b>6 800 000</b>	<b>14 860 000</b>

Source: CA Grand Guéret / \*AMO : assistance maîtrise d'ouvrage

Les dépenses de travaux estimées dans ce document sont, a priori exhaustives : contrairement à celles prévues dans l'étude technique qui chiffrait le coût global à 11,42 M€ HT, elles paraissent inclure tous les travaux de VRD (voirie et réseau divers), l'installation de panneaux photovoltaïques et tous les honoraires. Mais ces prévisions sont loin d'être définitives, plusieurs incertitudes entourant encore les aspects techniques, urbanistiques, environnementaux ainsi que la localisation. Au cours de l'audition, le président a annoncé qu'en novembre 2018, le conseil communautaire a entériné le choix d'une autre implantation que celui qui avait été préalablement pressentie et qui n'appartient pas encore à *Grand Guéret*.

<sup>65</sup> Selon les règles de conception fédérale, « La piscine de type GE (Grand Équipement) destinée à recevoir des compétitions de niveau national (voire international) aura ainsi davantage d'exigences que la piscine de type M (Moyen) adaptée à l'organisation de manifestations interrégionales et régionales, et que la piscine de type C (Courant) vouée à accueillir des rencontres de niveau départemental. »

#### 8.4.2.1.3 ...que l'ordonnateur souhaite ramener à 11 M€ HT

Au cours de l'audition, le président de la communauté d'agglomération a annoncé un recalibrage du projet destiné à ramener son coût à 11 M€ HT pour des raisons de soutenabilité budgétaire. Dans ce but, une étude est en cours de lancement. Il a assuré que l'abaissement du coût de l'investissement n'entraînera pas de révision à la baisse des financements attendus de l'État, de la Région et du Conseil départemental.

Le chapitre IV du tome 1 du rapport annuel 2018 de la Cour des comptes est consacré à la construction et à l'exploitation des piscines et centres aquatiques. Les observations que le rapport présente se fondent sur le contrôle de 69 collectivités territoriales et groupements de communes gérant plus de cent piscines et centres aquatiques. Il y est notamment indiqué que « *Dans la majorité des opérations de construction et de rénovation des équipements techniques examinées, un écart sensible a été relevé entre le coût prévisionnel et le coût réel des travaux. Cet écart résulte souvent d'une sous-estimation initiale du projet mais aussi parfois d'une dérive dans l'exécution des travaux.* »

#### **8.4.2.2 Des cofinancements qui pourraient couvrir la majeure partie du coût d'investissement**

Les travaux de construction devraient être cofinancés à hauteur de 8,5 M€ : 6 M€ par l'État, 2 M€ par la région Nouvelle-Aquitaine, 0,5 M€ par le département de la Creuse. Une fois les contours du projet arrêtés, l'organisme souhaite, en complément, solliciter le concours du FEDER. La Région et l'État se sont engagés contractuellement sur le versement de leur part : la première dans le cadre du contrat de dynamisation et de cohésion territoriale et le second dans le plan particulier pour la Creuse. Quant à la prévision de participation départementale, elle a été établie par référence au règlement départemental de subventionnement.

Si, comme l'affirme le président, les aides de l'État, de la Région et du conseil départemental sont acquises, y compris en cas de réduction du projet, le versement d'un concours du FEDER pourrait permettre à *Grand Guéret* de financer les travaux de construction, sans participation excessive de sa part. Hors FEDER, le taux de cofinancement escompté est de l'ordre de 77 %, soit un niveau très supérieur à celui, déjà très élevé, obtenu par Creuse Grand Sud (56 %) pour la construction du centre aquatique d'Aubusson<sup>66</sup>.

#### **8.4.2.3 Des incidences en fonctionnement à anticiper**

##### 8.4.2.3.1 Un déficit de fonctionnement attendu d'au moins 550 000 €

Une première projection des charges et des produits attendus estime le déficit d'exploitation à 550 000 € par an, hors intérêts d'emprunts. Certes inférieur, en montant, à la moyenne calculée par la Cour des comptes (640 000 €), celui-ci forme 76 % de la capacité d'autofinancement brute de la période 2013-2016, soit trois fois plus que la moyenne observée par la Cour des comptes (25 %).

---

<sup>66</sup> Inauguré le 21 novembre 2015, son coût s'est élevé à 8,7 M€ HT.

Ce déficit, qu'un suivi individualisé (par fonction) du fonctionnement de l'équipement aiderait à identifier aisément, n'intègre pas l'amortissement technique, lequel n'est pas obligatoire en raison de la destination du bien.

#### 8.4.2.3.2 Une stratégie tarifaire à construire

Pour contenir le déficit attendu, voire le réduire, il importe d'une part, d'arrêter les tarifs ainsi que les horaires d'ouverture au vu d'une connaissance précise des charges et, d'autre part, d'associer à leur couverture les différentes catégories d'usagers. Il est rappelé qu'en application des articles L. 1311-15 du CGCT et L. 214-4 du code de l'éducation, une convention doit être conclue avec le département et la région pour l'utilisation des piscines par les élèves de collèges ou de lycées, en vue de prévoir les modalités financières de mise à disposition des équipements. Le rapport public annuel 2018 souligne qu'il convient de veiller à cette occasion à arrêter les participations à partir des coûts réels de fonctionnement. S'agissant des associations sportives utilisatrices de l'équipement, la dépense correspondant à une éventuelle mise à disposition gratuite doit être estimée et signalée dans une convention de subventionnement.

La chambre invite l'organisme à faire adopter par l'assemblée délibérante une stratégie tarifaire globale précisant les missions et les objectifs assignés au centre aqua-ludique, et coordonnant les usages entre les différentes catégories d'usagers.

Durant l'audition, l'ordonnateur a indiqué qu'il va faire préparer un plan pluriannuel de fonctionnement pour suivre les dépenses de cet équipement.

#### **8.4.2.4 Un projet qui devrait logiquement s'accompagner d'un élargissement des compétences statutaires**

Sur l'ensemble de la période, les statuts communautaires affirment que « l'étude, la construction et la gestion d'un centre aqua-ludique sont déclarées d'intérêt communautaire ».

Il apparaîtrait logique de modifier les statuts de façon à étendre la compétence exclusive de l'échelon intercommunal à la gestion de la piscine municipale de Guéret, la seule de l'agglomération, dont le nouvel équipement va prendre le relais. Une telle modification permettrait de compenser le transfert de charges qui en résulte, par atténuation des attributions de compensation versées aux communes, ce qui apporterait une ressource pérenne comblant une partie du déficit de fonctionnement structurel. En première analyse, cette ressource peut être évaluée à 383 000 € environ, soit le déficit de fonctionnement de la piscine municipale de Guéret en 2016, constaté dans les comptes de la ville. Dans cette hypothèse, la ville de Guéret qui, en organisant seule ce service, assume des charges de centralité, ne devrait pas être le seul membre de l'EPCI à voir son attribution de compensation diminuée. La procédure dite de révision libre des attributions de compensation, codifiée au 1<sup>er</sup> bis du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, rend possible une mutualisation de la prise en charge de ces charges de centralité entre toutes les communes.

**Recommandation n°18. Élargir la compétence intercommunale exclusive à la gestion de la piscine municipale de Guéret, la seule de l'agglomération, afin d'organiser une compensation du transfert de charges qui en résulte.**

L'ordonnateur a fait part de son accord avec cette recommandation dont la mise en œuvre nécessite aussi l'agrément du maire de Guéret.

La note qu'il a remise lors de l'audition précise que plusieurs hypothèses seront explorées pour optimiser la soutenabilité budgétaire du projet dont une révision du mode de répartition du FPIC pour élargir l'assiette des ressources communautaires ou encore la réalisation du projet au moyen d'une concession.

Au total, la chambre constate que la phase préparatoire de ce projet important n'est pas encore achevée. Elle invite l'ordonnateur à faire preuve de prudence et à tenir le conseil communautaire informé des projections de dépenses actualisées et des demandes de subventions, y compris celles qui seront préparées en amont de la production de l'avant-projet détaillé (APD).

### **8.4.3 Le pôle d'échanges multimodal**

Associant à la communauté d'agglomération, la ville de Guéret, la région Nouvelle-Aquitaine, le conseil départemental et la SNCF, cet autre grand projet vise à réunir l'ensemble des offres de transport desservant le territoire, sur un lieu unique. Il est censé se dérouler en deux temps : d'abord, la construction d'une place urbaine multimodale et l'élargissement de l'offre en parkings ; puis l'ouverture d'un nouvel accès pour les bus et les voitures et la construction d'une nouvelle gare routière.

Le planning de principe retient le 1<sup>er</sup> trimestre 2022 comme horizon de livraison des équipements de la première phase, et le dernier trimestre 2023 pour ceux de la deuxième phase. En discussion depuis février 2014, il a donné lieu à la signature, en septembre 2017, d'un contrat de pôle retenant un scénario, des projections de coûts d'investissement par périmètre de maîtrise d'ouvrage (MOA), un bilan financier, un montage opérationnel, un calendrier prévisionnel et un plan de financement. Le coût total du projet hors dépenses foncières est estimé à environ 10 M€ TTC dont un tiers à la charge du *Grand Guéret*. Aucune estimation des dépenses foncières, non chiffrées dans le tableau, n'a été trouvée. Subordonné à l'obtention de tous les cofinancements souhaités, l'engagement de l'EPCI dans ce projet ne paraît tenable que s'il renonce à d'autres opérations inscrites dans son PPI.

Au cours de l'audition, l'ordonnateur a annoncé que la réalisation de cet équipement qu'il considère comme structurant pour le territoire entraînera *de facto* le report d'autres projets figurant dans le PPI remis à la chambre. Il a annoncé une révision du calendrier et du volume financier, notamment pour intégrer, dès sa conception, le coût de fonctionnement.

## 8.5 Les budgets annexes

### 8.5.1 Le budget annexe tourisme dédié à l'exploitation du parc animalier des « loups de Chabrières »

Grâce à la subvention non motivée du budget principal, la capacité d'autofinancement nette du budget annexe est toujours positive, sauf en 2017, seul exercice où il n'a pas reçu d'aide. Le rapport pour le débat d'orientations budgétaires du 13 avril 2017 explique l'absence de versement de subvention par une augmentation de l'activité du parc<sup>67</sup> et des produits d'exploitation : +32 % pour les entrées entre 2013 et 2017 (346 K€ en 2017) et +23 % pour les ventes de la boutique (129 K€ en 2017).

Les charges de gestion (+27,1 % entre 2013 et 2017) ont augmenté moins vite que les produits de gestion (+36,6 %). Elles se composent essentiellement de charges à caractère général (achats pour nourrir les animaux et de souvenirs pour la boutique) et de frais de personnel. D'après les fichiers de paye, les effectifs se composaient de 11 agents en 2015 et de 15 agents en 2017.

Tableau n° 42 : La capacité d'autofinancement

Budget annexe Tourisme - en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017	Var. annuelle moyenne
= Produits de gestion (A)	394 520	385 250	451 372	486 215	539 100	36,6%	8,1%
= Charges de gestion (B)	441 064	463 977	494 955	529 024	560 585	27,1%	6,2%
dont Charges à caractère général	224 571	216 245	278 602	277 920	265 723	18,3%	4,3%
dont Charges de personnel	216 493	247 732	216 353	250 807	294 717	36,1%	8,0%
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>-46 544</b>	<b>-78 727</b>	<b>-43 583</b>	<b>-42 809</b>	<b>-21 484</b>	<b>-53,8%</b>	<b>-17,6%</b>
Autres produits excep (dont subv du budget principal)	237 885	226 501	262 689	200 112	775	-100,3%	N.C.
<b>= CAF brute</b>	<b>164 281</b>	<b>123 958</b>	<b>192 142</b>	<b>129 933</b>	<b>-43 719</b>	<b>-126,6%</b>	<b>NC</b>
- Annuité en capital de la dette	93 041	102 232	131 993	118 990	114 631		560 887
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>71 240</b>	<b>21 726</b>	<b>60 150</b>	<b>10 943</b>	<b>-158 350</b>	<b>-322,3%</b>	

source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Consacrés à l'aménagement du parc et à son assainissement, les investissements (1,9 M€ entre 2013 et 2017) ont permis, entre autres, l'accueil de nouveaux loups, la création d'enclos avec de nouvelles espèces, la création d'une mini-ferme, le prolongement du parcours de visite, l'amélioration des cheminements, etc. Ils ont été financés, en partie, par des subventions d'investissement (968 K€ entre 2013 et 2017) mais surtout par des emprunts nouveaux, avec une multiplication par 2,25 de l'encours (1,1 M€ en 2017 contre 0,491 M€ en 2013).

<sup>67</sup> 44 000 visiteurs en 2013, 42 000 en 2014, 48 000 en 2015, 48 700 en 2016

## 8.5.2 Le budget relatif à l'immobilier d'entreprises

Comme le signale la partie sur la fiabilité des comptes, ce budget annexe fusionne les flux budgétaires relatifs à la gestion et à l'animation des bâtiments intercommunaux à vocation économique : le centre de ressources domotiques, les bâtiments loués et les trois progressivement cédés par la voie de crédits-bails. Malgré l'aide récurrente du budget principal, la capacité d'autofinancement brute ne couvre qu'une fois, en 2014, l'annuité en capital de la dette. Ayant presque triplé en quatre ans, ses recettes de gestion se composent de loyers (272 K€ en 2017) et des remboursements des taxes foncières ou de frais (197 K€ en 2017). D'après les fichiers de paye, les effectifs se composaient en 2016, de six agents tous affectés au pôle domotique<sup>68</sup>.

**Tableau n° 43 : La capacité d'autofinancement**

Budget annexe Immobilier d'entreprises - en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017	Var. annuelle moyenne
= Produits de gestion (A)	174 229	253 466	293 414	562 781	506 531	190,7%	30,6%
= Charges de gestion (B)	303 230	271 313	290 904	598 080	402 565	32,8%	7,3%
dont Charges à caractère général	172 971	102 419	100 135	384 724	237 217	37,1%	8,2%
dont Charges de personnel	116 399	126 042	133 770	96 012	130 138	11,8%	2,8%
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>-129 001</b>	<b>-17 846</b>	<b>2 510</b>	<b>-35 299</b>	<b>103 966</b>	<b>-180,6%</b>	<b>NC</b>
Autres produits excep (dont subv du budget principal)	270 526	231 011	218 313	183 890	81 263	-70,0%	-26,0%
<b>= CAF brute</b>	<b>130 193</b>	<b>200 519</b>	<b>168 125</b>	<b>85 834</b>	<b>118 706</b>	<b>-8,8%</b>	<b>-2,3%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	74,7%	79,1%	57,3%	15,3%	23,4%		Cumul
- Annuité en capital de la dette	156 690	122 524	201 751	187 220	234 927		903 111
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>-26 497</b>	<b>77 995</b>	<b>-33 626</b>	<b>-101 385</b>	<b>-116 221</b>	<b>338,6%</b>	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Entre 2013 et 2017, le budget annexe a réalisé 4,8 M€ de dépenses d'équipement ce qui explique la multiplication par 3,5 de l'encours de dette sur la période, et justifie la perception de 1,6 M€ de subventions d'investissement.

## 8.5.3 Les quatre budgets relatifs aux zones aménagées

### 8.5.3.1 Les opérations du budget des zones d'activités

L'année 2018 est le premier exercice au cours duquel ce budget n'a enregistré que les flux budgétaires portant sur l'aménagement de terrains commerciaux sur une douzaine de zones. Le produit des ventes entre 2010 et 2016 s'élèverait à 1,6 M€ et le déficit sur les terrains vendus à 0,73 M€. La valeur vénale des terrains cessibles à compter de 2017 est estimée à 4,1 M€ et le déficit correspondant à 2 M€. Il resterait 510 000 m<sup>2</sup> à commercialiser.

Au vu des éléments produits en réponse aux observations provisoires, l'organisme n'a pas levé l'emprunt inscrit au budget primitif, destiné à compenser, dans le financement budgétaire à long terme, les subventions restituées au budget principal et relatives aux terrains aménagés restant à vendre. Cette décision explique la constatation d'un déficit de clôture de 3,7 M€ en 2018, qui devrait être résorbé en 2019<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> trois agents titulaires, deux non titulaires dont un n'est resté que quatre mois, et un emploi d'avenir

<sup>69</sup> 7.3.2.2

### 8.5.3.2 Les trois autres budgets relatifs à des opérations d'aménagement

Les deux parcs d'activités Cher du Cerisier « 2<sup>ème</sup> tranche » à Saint-Fiel et la Granderaie « 2<sup>ème</sup> tranche » à Guéret ont été créés pour l'aménagement de nouvelles zones, le 16 mars 2017. Aucun mouvement n'est recensé sur leur budget respectif en 2017 et en 2018.

Par arrêté préfectoral du 14 janvier 2011, la compétence relative à l'aménagement et la commercialisation de l'éco-village « la Grangeade » implanté sur la commune de Saint-Christophe a été transféré à la communauté de communes de Guéret Saint-Vaury. Il s'agit d'une parcelle de 9 000 m<sup>2</sup> divisée en 12 lots devant être aménagée en préservant l'environnement et en encourageant le développement durable. Le budget annexe n'a enregistré que deux opérations de vente depuis l'achèvement des travaux en 2013. Alors qu'il resterait 3 464 m<sup>2</sup> à vendre, les documents fournis mentionnent, probablement à tort, que deux terrains à commercialiser continuent à appartenir à la commune de Saint-Christophe (3 910 m<sup>2</sup>).

### 8.5.4 Les budgets annexes dont le caractère industriel et commercial est reconnu par l'organisme

#### 8.5.4.1 Le service public d'assainissement non collectif (SPANC)

Créé le 26 mai 2005, ce service à caractère industriel et commercial exerce deux missions : il contrôle les installations d'assainissement non collectif sur l'ensemble du territoire intercommunal contre le paiement d'une redevance ; et il conseille les propriétaires et locataires d'immeubles.

Au cours de la période, les tarifs fixés le 15 mars 2012 ont été réactualisés en 2016 et 2017. Les contrôles sont dans l'ensemble en croissance sur le territoire. Malgré un équilibre précaire, la situation budgétaire ne suscite aucune inquiétude compte tenu de la faiblesse des masses en jeu.

**Tableau n° 44 : Nombres de contrôles réalisés par le service**

	2015	2016	2017	Evolution 2016/2017
Contrôles de conception dispositifs neufs	36	33	23	-36,1%
Contrôles de conception dispositifs à réhabiliter	33	42	63	90,9%
Contrôles bonne exécution	49	63	72	46,9%
Contrôles bon fonctionnement des dispositifs existants	NC	100	123	NC

Source : RQSP 2016-2017

**Tableau n° 45 : La capacité d'autofinancement**

Budget annexe SPANC - en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017	Var. annuelle moyenne
= Ressources d'exploitation	22 887	68 085	28 258	26 824	31 438	37,4%	8,3%
Excédent brut d'exploitation	-10 480	3 024	-724	28 711	-21 082	101,2%	19,1%
= CAF brute	-10 480	2 901	-664	28 711	-21 030	100,7%	19,0%
= CAF nette ou disponible (C)	-10 480	2 901	-664	28 711	-21 030	100,7%	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

### 8.5.4.2 Le budget des transports publics équilibré grâce au produit de la taxe sur les transports

Le réseau de transports publics a été mis en place en septembre 2013 dans le cadre du plan global de déplacement réalisé en 2012. En vertu d'un dispositif conventionnel complexe passé avec le département, la communauté d'agglomération n'assure en pratique que le transport scolaire à l'intérieur de la commune de Guéret, et le transport de personnes sur tout le territoire, à l'exception de trois lignes dites interurbaines. Il résulte de cette organisation une charge annuelle pour l'EPCI de 85 000 € environ.

**Tableau n° 46 : La capacité d'autofinancement**

Budget annexe Transports publics - en €	2013*	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017	Var. annuelle moyenne
= Ressources d'exploitation	14 829	51 589	56 129	160 835	34 449	132,3%	23,5%
+ Ressources fiscales (versement transport net des reversements)	306 882	1 047 504	1 000 877	917 277	1 189 483	287,6%	40,3%
= <b>Produit total</b>	<b>321 711</b>	<b>1 099 093</b>	<b>1 057 005</b>	<b>1 078 112</b>	<b>1 223 932</b>	<b>NC</b>	<b>NC</b>
- Consommations intermédiaires	199 152	1 223 386	1 412 315	3 507 439	1 370 101	588,0%	62,0%
- Charges de personnel	83 597	211 060	401 169	260 792	289 443	246,2%	36,4%
+ Subvention d'exploitation perçues	11 013	607 964	603 956	601 160	581 947	5184,4%	169,6%
= <b>Excédent brut d'exploitation avant subventions d'équipement versées</b>	<b>49 152</b>	<b>274 581</b>	<b>-150 230</b>	<b>-2 086 627</b>	<b>128 239</b>	<b>160,9%</b>	<b>27,1%</b>
<i>en % du produit total</i>	<i>15,3%</i>	<i>25,0%</i>	<i>-14,2%</i>	<i>-193,5%</i>	<i>10,5%</i>		
= <b>Excédent brut d'exploitation</b>	<b>49 152</b>	<b>274 581</b>	<b>-150 230</b>	<b>-2 086 627</b>	<b>128 239</b>	<b>160,9%</b>	<b>27,1%</b>
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	43 000	166 918	74 834	2 407 378	50 999	18,6%	4,4%
= <b>CAF brute avant impôts sur les bénéfices</b>	<b>92 152</b>	<b>428 822</b>	<b>-87 944</b>	<b>282 600</b>	<b>154 902</b>	<b>68,1%</b>	<b>13,9%</b>
= <b>CAF brute</b>	<b>92 152</b>	<b>428 822</b>	<b>-87 944</b>	<b>282 600</b>	<b>154 902</b>	<b>68,1%</b>	<b>13,9%</b>
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	0	45 296	53 311	152 405	141 890	392 902	
= <b>CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>92 152</b>	<b>383 526</b>	<b>-141 255</b>	<b>130 196</b>	<b>13 012</b>	<b>-85,9%</b>	

\*Début de l'activité le dernier trimestre 2013

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Le budget dégage, sur la durée, une capacité d'autofinancement nette de 477 630 € grâce au versement transport (VT) et non au chiffre d'affaires. Instauré au 1<sup>er</sup> juillet 2013 au taux de 0,45 %, le VT (1,1 M€ en 2017) procure, en moyenne, 94 % des produits de gestion. Le taux a été porté au 1<sup>er</sup> juillet 2015 à 0,47 %. Entre 2013 et 2015, le budget principal est venu abonder ce budget annexe pour un total de 281 185 €. Il est rappelé que l'ampleur des mouvements constatés sur 2016 tient à une régularisation due à un changement obligatoire de régime de TVA<sup>70</sup>.

**Tableau n° 47 : Subvention reçue du budget principal**

Communauté d'agglomération du Grand-Guéret - en €	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
<b>Subventions exceptionnelle de fonctionnement</b>	<b>1 685 685</b>	<b>1 889 448</b>	<b>1 539 102</b>	<b>1 263 981</b>	<b>399 744</b>	<b>-76,3%</b>
<i>Dont budget annexe transport public</i>	<i>43 000</i>	<i>166 490</i>	<i>71 695</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-100,0%</i>

Source: Comptes administratifs

Afin de financer les dépenses d'équipement de la période (2,1 M€), la dette (1,5 M€ en 2017) a été multipliée par 2,4 en cinq ans.

<sup>70</sup> 7.3.3

## 8.6 Une trésorerie consolidée amplement supérieure à 30 jours de 2014 à 2016

Tableau n° 48 : La trésorerie consolidée du budget principal avec les budgets annexes

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Trésorerie nette du budget principal</b>	<b>-474 335</b>	<b>2 860 423</b>	<b>2 863 225</b>	<b>2 567 710</b>	<b>1 999 869</b>
dont tirages sur lignes de trésorerie au 31/12	863 000	0	0	0	0
en nombre de jours de charges courantes*	-19,7	112,2	102,1	91,6	68,3
<b>Trésoreries des budgets annexes fusionnées avec celle du budget principal</b>					
<b>Trésorerie nette du budget annexe tourisme</b>	<b>147 063</b>	<b>-3 751</b>	<b>62 569</b>	<b>299 880</b>	<b>319 187</b>
en nombre de jours de charges courantes	114,7	-2,8	43,8	196,7	199,6
<b>Trésorerie nette du budget Immo entreprises</b>	<b>-24 980</b>	<b>1 406 176</b>	<b>501 143</b>	<b>109 664</b>	<b>-156 698</b>
en nombre de jours de charges courantes	-29,0	1 807,5	532,4	60,6	-121,9
<b>Trésorerie nette du budget ZA</b>	<b>-726 428</b>	<b>-511 320</b>	<b>-233 185</b>	<b>-24 838</b>	<b>-5 015 185</b>
en nombre de jours de charges courantes	-537,5	-369,9	-221,7	-22,3	-18 854,3
<b>Trésorerie nette du budget SPANC</b>	<b>-27 500</b>	<b>-72 514</b>	<b>-27 930</b>	<b>15 538</b>	<b>22 974</b>
en nombre de jours de charges courantes	-213,7	-260,4	-150,0	114,9	148,4
<b>Trésorerie nette Eco vill Saint-Christophe</b>	<b>-96 356</b>	<b>-1 507</b>	<b>-12 719</b>	<b>-35 551</b>	<b>-61 594</b>
<b>Trésorerie nette du budget annexe transport public</b>	<b>-257 777</b>	<b>728 960</b>	<b>482 019</b>	<b>561 719</b>	<b>798 296</b>
en nombre de jours de charges courantes	-332,8	183,9	96,3	53,9	173,0
<b>Trésorerie nette du budget annexe équipement sites divers</b>					<b>1 379 495</b>
en nombre de jours de charges courantes					2 123,2
<b>Trésorerie nette consolidée</b>	<b>-1 460 313</b>	<b>4 406 467</b>	<b>3 635 122</b>	<b>3 494 121</b>	<b>-713 657</b>
en nombre de jours de charges courantes consolidées	-51,3	132,6	99,1	81,2	-18,9

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

\*<30 jours = niveau trop faible a priori en l'absence d'une ligne de trésorerie > 90 jours = niveau a priori excessif

Tableau n° 49 : La trésorerie consolidée des budgets M14

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	661 047	2 058 425	1 650 309	1 593 776	1 672 546	26,1%
- Besoin en fonds de roulement global	1 133 761	-803 343	-1 213 544	-974 478	-327 867	N.C.
<b>= Trésorerie nette consolidée, budgets M14</b>	<b>-472 714</b>	<b>2 861 767</b>	<b>2 863 854</b>	<b>2 568 254</b>	<b>2 000 413</b>	<b>N.C.</b>
Dont trésorerie active	390 286	2 861 767	2 863 854	2 568 254	2 000 413	50,5%
Dont trésorerie passive	863 000	0	0	0	0	-100,0%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Depuis 2013, aucune ligne de trésorerie n'a été mobilisée par *Grand Guéret*, la trésorerie étant amplement supérieure à 30 jours depuis 2014.

## **ANNEXES**

Annexe n° 1. Les données de la fiscalité ménages .....	85
Annexe n° 2. Le détail des investissements de la période .....	87

## Annexe n° 1. Les données de la fiscalité ménages

Fiscalité - Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	2013	2014	2015	2016	2017	Evol.* 13/17	2018 prévisionnel
<b>Bases imposables (en €)</b>							
Taxe d'habitation	35 379 922	36 189 670	38 064 134	37 022 534	37 142 635	5,0%	38 436 000
Foncier bâti	28 464 485	28 927 189	29 527 790	29 854 050	30 089 263	5,7%	31 223 000
Foncier non bâti	749 933	756 971	760 147	767 036	769 445	2,6%	819 700
Taxe additionnelle foncier non bâti	37 277	37 558	37 732	36 084	35 184	-5,6%	34 342
Cotisation foncière des entreprises	7 317 716	7 336 642	7 628 271	7 803 767	7 670 963	4,8%	8 209 000
<b>Taux (en %)</b>							
Taxe d'habitation	11,84%	11,84%	11,84%	12,08%	12,08%	2,0%	12,08%
Foncier bâti	0,416%	0,416%	0,416%	0,416%	0,416%	0,0%	0,416%
Foncier non bâti	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%	0,0%	4,53%
Taxe additionnelle foncier non bâti	66,76%	66,76%	66,76%	66,76%	66,76%	0,0%	66,76%
Cotisation foncière des entreprises	32,59%	32,59%	32,59%	32,59%	32,59%	0,0%	32,59%
<b>Produit théorique des contributions directes (en €)</b>							
Taxe d'habitation	4 188 983	4 284 857	4 506 793	4 472 322	4 486 830	7,1%	4 643 069
Foncier bâti	118 412	120 337	122 836	124 193	125 171	5,7%	129 888
Foncier non bâti	33 972	34 291	34 435	34 747	34 856	2,6%	37 132
Taxe additionnelle foncier non bâti	24 886	25 074	25 190	24 090	23 489	-5,6%	22 927
Cotisation foncière des entreprises	2 384 844	2 391 012	2 486 054	2 543 248	2 499 967	4,8%	2 675 313
<b>Produits des impôts locaux net des restitutions en € (hors TEOM)</b>							
Produits nets	5 824 185	6 056 867	6 616 779	6 709 482	6 907 008	18,6%	7 140 579
rapportés aux produits de gestion	51,4%	51,8%	53,5%	54,4%	55,0%	7,1%	52,2%

Source: états 1259- CRC, fiches Minefi et DGCL

<b>Taxe d'habitation</b>						
Bases en € par habitant	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	1 177	1 202	1 276	1 244	1 242	5,5%
Moyenne régionale des communautés d'agglomération	1 454	1 433	1 495	1 470	1 437	-1,2%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	1 333	1 340	1 405	1 352	1 330	-0,2%
<b>Taxe foncière sur les propriétés bâties</b>						
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	947	961	990	1 003	1 006	6,2%
Moyenne régionale des communautés d'agglomération	321	421	457	516	939	192,5%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	528	579	593	696	830	57,2%
<b>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</b>						
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	25	25	25	26	26	4,0%
Moyenne régionale des communautés d'agglomération	15	17	17	17	22	46,7%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	11	12	13	14	19	72,7%
<b>Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties</b>						
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	1	1	1	1	1	0,0%
Moyenne régionale des communautés d'agglomération	3	3	3	3	3	0,0%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	4	4	4	4	4	0,0%
<b>Cotisation foncière des entreprises</b>						
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	243	244	256	262	256	5,3%
Moyenne régionale des communautés d'agglomération	314	309	320	327	334	6,4%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	412	406	414	403	403	-2,2%
<b>Taxe d'enlèvement des ordures ménagères</b>						
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	961	976	998	1 027	1 026	6,8%
Moyenne régionale des communautés d'agglomération	1 050	1 042	1 060	1 081	1 078	2,7%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	1 026	1 034	1 040	1 012	994	-3,1%

Source: fiches AEFf transmis par le comptable

<b>Taux de la taxe d'habitation</b>						
	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	11,84%	11,84%	11,84%	12,08%	12,08%	2,0%
Moyenne régionale des communautés d'agglomération	8,86%	8,87%	8,88%	8,93%	9,05%	2,1%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	8,93%	8,80%	8,57%	8,81%	9,01%	0,9%
<b>Taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties</b>						
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	0,42%	0,42%	0,42%	0,42%	0,42%	0,0%
Moyenne régionale des communautés d'agglomération	1,43%	1,05%	1,09%	1,32%	1,15%	-19,6%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	1,53%	1,54%	1,71%	1,98%	2,00%	30,7%
<b>Taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties</b>						
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%	0,0%
Moyenne régionale des communautés d'agglomération	5,02%	4,80%	4,83%	4,96%	4,90%	-2,4%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	3,50%	3,69%	3,71%	4,00%	5,17%	47,7%
<b>Taux de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties</b>						
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	66,76%	66,76%	66,76%	66,76%	66,76%	0,0%
Moyenne régionale des communautés d'agglomération	43,42%	44,60%	44,51%	44,95%	43,41%	0,0%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	31,68%	31,67%	31,19%	34,53%	35,30%	11,4%
<b>Taux de la cotisation foncière des entreprises</b>						
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	32,59%	32,59%	32,59%	32,59%	32,59%	0,0%
Moyenne régionale des communautés d'agglomération	28,11%	28,00%	27,98%	28,05%	27,63%	-1,7%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	26,92%	26,91%	26,75%	26,51%	26,42%	-1,9%
<b>Taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères</b>						
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	9,56%	9,57%	9,58%	9,57%	9,58%	0,2%
Moyenne régionale des communautés d'agglomération	9,49%	9,55%	9,45%	9,38%	9,51%	0,2%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	9,05%	9,06%	9,20%	9,84%	9,95%	9,9%

Source: fiches AEFf transmis par le comptable

<b>Taxe d'habitation</b>						
Produits en € par habitant	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	139	142	151	150	150	7,9%
Moyenne régionale des communautés d'agglomération	129	127	133	131	130	0,8%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	119	118	120	119	120	0,8%
<b>Taxe foncière sur les propriétés bâties</b>						
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	4	4	4	4	4	0,0%
Moyenne régionale des communautés d'agglomération	5	4	5	7	11	120,0%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	8	9	10	14	17	112,5%
<b>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</b>						
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	1	1	1	1	1	0,0%
Moyenne régionale des communautés d'agglomération	1	1	1	1	1	0,0%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	-	-	-	1	1	NC
<b>Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties</b>						
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	1	1	1	1	1	0,0%
Moyenne régionale des communautés d'agglomération	1	1	1	1	1	0,0%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	1	1	1	1	1	0,0%
<b>Cotisation foncière des entreprises</b>						
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	79	79	83	85	83	5,1%
Moyenne régionale des communautés d'agglomération	88	86	90	92	92	4,5%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	111	109	111	107	106	-4,5%
<b>Taxe d'enlèvement des ordures ménagères</b>						
Communauté d'agglomération du Grand-Guéret	92	93	96	98	83	-9,8%
Moyenne régionale des communautés d'agglomération	100	99	100	101	92	-8,0%
Moyenne nationale des communautés d'agglomération	93	94	96	100	106	14,0%

Source: fiches AEFf transmis par le comptable

## Annexe n° 2. Le détail des investissements de la période

Investissements de la période par chapitre opération (budget principal)							
Montant en € (TTC)	2013	2014	2015	2016	2017	Total	Part %
Opération 101: Hameau de grès St Victor	3 880,10	4 825,89	52 198,92	3 077,83	36 826,75	100 809,49	1,9%
Opération 103: Espace VTT	10 257,26	2 277,00	7 383,79	4 206,53	-	24 124,58	0,5%
Opération 108: HLL chapelle taillfert	-	2 478,26	-	-	6 169,39	8 647,65	0,2%
Opération 109: Centre culturel multimedia	24 236,30	24 033,43	13 956,08	15 438,73	42 877,10	120 541,64	2,3%
Opération 109bis: CCM fonds documentaire	81 580,80	93 458,50	91 621,61	79 127,69	97 192,32	442 980,92	8,5%
Opération 109 ter: Film bibliothèque multimedia	-	-	-	-	-	-	0,0%
Opération 109 quater: Réseau lecture publique	29 780,40	9 747,00	798,00	1 728,60	2 756,50	44 810,50	0,9%
Opération 111: Construction fourrière	51 151,19	22 284,73	5 363,63	-	-	78 799,55	1,5%
Opération 112: Aménagement aire gens du voyage	21 695,79	13 448,66	10 144,43	20 510,59	6 119,46	71 918,93	1,4%
Opération 113: Voiries espaces publics	762 754,89	345 715,57	254 597,36	56 274,91	714 155,74	2 133 498,47	41,0%
Opération 115: Signalisation touristique	4 143,78	-	-	-	-	4 143,78	0,1%
Opération 115 bis: Parcours d'interprétation	-	-	-	-	5 400,00	5 400,00	0,1%
Opération 118: Activités pleine nature	80 900,60	176 872,05	15 829,43	163 759,02	83 390,18	520 751,28	10,0%
Opération 119: Signalisation ziza	-	-	2 700,00	350,78	622,50	3 673,28	0,1%
Opération 120: Centre aquatique	17 189,45	6 792,20	16 500,00	2 705,50	113 986,44	157 173,59	3,0%
Opération 121: Aménagement office du tourisme	275,08	26 855,80	-	14 280,00	5 040,00	46 450,88	0,9%
Opération 122: Multi accueil Guéret	9 664,33	19 856,79	71 732,89	155 877,62	97 756,73	354 888,36	6,8%
Opération 123: Micro crèche St Fiel	29 613,83	135 092,10	7 281,82	7 337,71	11 809,87	191 135,33	3,7%
Opération 124: Pôle intermodal	107,64	32 916,00	13 650,00	-	12 930,00	59 603,64	1,1%
Opération 125: Accrobranches chabrières	25 157,44	-	-	-	-	25 157,44	0,5%
Opération 126: Base de loisirs Anzeme	-	9 300,00	4 455,16	4 581,55	6 843,70	25 180,41	0,5%
Opération 127: Base de loisirs Joullat	-	4 819,84	9 804,06	11 314,88	9 959,60	35 898,38	0,7%
Opération 128: Hall d'activités	-	-	-	-	-	-	0,0%
Opération 129: Tiers lieux	-	-	8 448,87	841,24	488 387,95	497 678,06	9,6%
Opération 131: RAM	-	-	-	-	954,27	954,27	0,0%
Opération 132: Pôle santé St Vaury	-	-	-	-	235 686,12	235 686,12	4,5%
Opération 133: Pôle santé Est	-	-	-	-	-	-	0,0%
Opération 134: Pôle santé Guéret	-	-	-	-	8 820,00	8 820,00	0,2%
<b>Total</b>	<b>1 152 388,88</b>	<b>930 773,82</b>	<b>586 466,05</b>	<b>541 413,18</b>	<b>1 987 684,62</b>	<b>5 198 726,55</b>	<b>100%</b>
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 411 459,38	978 413,78	896 636,02	603 980,87	2 195 812,23	6 086 302,28	
Ecart	- 259 070,50	- 47 639,96	- 310 169,97	- 62 567,69	- 208 127,61	- 887 575,73	
<b>Dépenses d'équipement hors chapitre opération</b>							
Chapitre 20: fonction 01 (non ventilable) - 0 (services généraux) et 8 (aménagement et services urbains, env.)	96 109,90	15 231,11	38 609,40	25 701,24	82 993,85	258 645,50	
Chapitre 21: fonction 0 (services généraux) - 9 (action éco)	161 244,75	32 408,85	202 904,48	24 505,98	56 971,98	478 036,04	
Chapitre 23: fonction 1 (sécurité et salubrité publiques)	1 715,85	-	68 656,09	12 360,47	68 161,78	150 894,19	
<b>Total = écart</b>	<b>259 070,50</b>	<b>47 639,96</b>	<b>310 169,97</b>	<b>62 567,69</b>	<b>208 127,61</b>	<b>887 575,73</b>	

Sources comptes administratifs

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

**Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine**  
**3, place des Grands-Hommes ▪ CS 30059 ▪ 33064 BORDEAUX CEDEX**

**nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr ▪ [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)**