



Le président

Bordeaux, le 07/06/2019

Dossier suivi par :
Jean-Pierre Rolland, greffier de la 2^{ème} section
T. 05 56 56 47 00
Mèl. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr
Contrôle n° 2018-0199

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au
contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de
communes du pays Loudunais

P.J. : 1 rapport
Lettre recommandée avec accusé réception

à

Monsieur le président
de la communauté de communes du pays Loudunais
2 rue Fontaine d'Adam
BP 30004
86201 LOUDUN

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté de communes du pays Loudunais concernant les exercices 2013 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

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

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.

Conformément à l'article L. 243-8 du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre assemblée délibérante, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche conseil municipal.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis à la préfète ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques de la Vienne.

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

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS LOUDUNAIS (Département de la Vienne)

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 6 mars 2019

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	7
1 UNE COMMUNAUTE DE COMMUNES ANCREE DANS SON TERRITOIRE	8
1.1 Des contours inchangés depuis 1992	8
1.1.1 Une communauté de communes ancienne.....	8
1.1.2 Un périmètre stable et cohérent	8
1.2 Un pôle rural confronté à des difficultés socio-économiques.....	9
2 DES COMPETENCES EXERCEES SANS CADRE STRATEGIQUE FORMALISE ...	10
2.1 Une absence de cadre stratégique	10
2.2 Un champ de compétences élargi par la loi mais un contenu restreint par la définition de l'intérêt communautaire.....	11
2.2.1 Des compétences redéfinies.....	11
2.2.2 Un intérêt communautaire restrictif pour quelques compétences.....	12
2.3 Des compétences inégalement investies	13
2.3.1 Les compétences obligatoires	15
2.3.2 Les compétences optionnelles	19
2.3.3 Les compétences facultatives.....	23
2.4 La clarification et l'approfondissement des relations de l'EPCI avec ses communes membres.....	25
2.4.1 Des attributions de compensation fixées en méconnaissance des dispositions légales	25
2.4.2 Un périmètre des mutualisations à étendre	29
3 LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE	30
3.1 Une qualité de l'information budgétaire perfectible	30
3.1.1 Des documents budgétaires à fiabiliser s'agissant des crédits annulés.....	31
3.1.2 Des rapports d'orientations budgétaires et de présentation du compte administratif à enrichir.....	33
3.1.3 Une prévision des investissements surévaluée	34
3.1.4 Un recours aux autorisations de programme et d'engagement limité.....	35
3.2 Une fiabilité des comptes entachée par quelques erreurs	37
3.2.1 Le suivi du patrimoine à parfaire	37
3.2.2 Des subventions transférables maintenues au bilan.....	39
3.3 Un manque de contrôle dans l'organisation de la fonction comptable et financière	40
3.3.1 Un contrôle interne inexistant.....	40
3.3.2 Des régies non contrôlées	40
4 UNE SITUATION FINANCIERE EN NETTE AMELIORATION	41
4.1 La restauration de l'autofinancement.....	42
4.1.1 Des produits de gestion particulièrement dynamiques	42
4.1.2 Des charges de gestion en progression	46

4.1.3 Une capacité d'autofinancement suffisante	48
4.2 Vers un financement en propre des investissements.....	50
4.2.1 Un effort d'investissement décroissant jusqu'en 2016	50
4.2.2 La couverture des dépenses d'équipement assurée par des ressources propres en 2017	51
4.3 Une situation bilancielle sur-équilibrée	52
4.3.1 La constitution d'une trésorerie élevée en 2017	52
4.3.2 Un endettement élevé mais soutenable.....	53
4.4 Une prospective financière inexistante	55
ANNEXES	57

SYNTHÈSE

Constituée de 45 communes pour 24 436 habitants, la communauté de communes du pays Loudunais (CCPL) se caractérise par un périmètre stable et cohérent au regard de sa situation géographique et de son influence territoriale. Elle est ancrée dans un territoire rural, confronté à des difficultés de vieillissement de la population, de désertification médicale et de chômage. Elle dispose néanmoins d'atouts touristiques dont le principal est le village de vacances de la marque Center Parc, inauguré à Morton en juin 2015.

Des compétences exercées sans cadre stratégique formalisé

La CCPL n'a pas élaboré de projet commun visant à formaliser l'ambition des élus pour leur territoire. Ainsi, elle exerce ses compétences au fil de l'eau sans disposer de cadre stratégique global. Il est nécessaire que la communauté de communes définisse sa stratégie afin d'assurer une cohérence à son action, d'autant plus que son champ de compétences s'est élargi sous l'effet de la loi NOTRÉ. En outre, à l'exception des ordures ménagères, la CCPL ne pilote pas ses compétences en l'absence de suivi. Dès lors, la chambre régionale des comptes l'invite à accroître le pilotage par la performance de chaque compétence en définissant des objectifs et des indicateurs pour chacune d'entre elles.

Les compétences de la CCPL sont inégalement investies. Si elle est particulièrement impliquée dans ses compétences historiques (ordures ménagères, accueil scolaire maternelle et périscolaire, transports scolaires), la CCPL a en revanche fait le choix de déléguer de nouvelles compétences à des syndicats mixtes (eau et gestion des milieux aquatiques). Par ailleurs, son action est limitée pour certaines compétences obligatoires ou optionnelles (aménagement du territoire, protection et mise en valeur de l'environnement, politique du logement et du cadre de vie, politique de la ville). L'élaboration de documents programmatiques ou de planification devrait permettre à l'EPCI de disposer d'une meilleure connaissance des besoins de son territoire et donc de s'impliquer davantage. A ce titre, elle s'est d'ores-et-déjà engagée dans l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Des relations avec les communes membres à clarifier et renforcer

Au 1^{er} janvier 2017, la CCPL est passée d'un régime de fiscalité additionnelle à un régime de fiscalité professionnelle unique. La chambre régionale des comptes relève à ce titre que la procédure de fixation des attributions de compensation, versées aux communes, n'a pas respecté, à plusieurs égards, les dispositions légales. Toutefois, leur révision, faisant suite au transfert de la compétence « gestion des milieux aquatiques » au 1^{er} janvier 2018, a été menée conformément aux dispositions légales en vigueur. Par ailleurs, la CLECT n'a procédé ni à l'évaluation des charges transférées avant le 1^{er} janvier 2017, ni à celle de la fiscalité perçue pour les financer. En conséquence, les éventuels déséquilibres causés par les anciens transferts de compétences demeurent.

La chambre régionale des comptes constate en outre que les actions de mutualisation mises en œuvre par la CCPL et ses communes membres sont limitées dès lors qu'elles présentent, pour la plupart, un caractère « à la carte ». Dans l'optique de rationaliser les coûts du bloc communal du Loudunais, elle invite la communauté de communes à renforcer cette mutualisation, en particulier avec la ville de Loudun, en procédant à davantage de groupements de commandes, en mettant à disposition des services supports ou éventuellement en créant des services communs.

Une qualité de l'information comptable et financière à améliorer

Entre 2013 et 2017, l'information budgétaire a manqué d'exhaustivité. Il est en effet nécessaire de fiabiliser et compléter les annexes obligatoires aux documents budgétaires et d'enrichir les rapports d'orientations budgétaires, riches en tableaux mais pauvres en commentaires explicatifs. En outre, la sincérité des prévisions budgétaires en investissement doit être renforcée. Pour ce faire, la communauté de communes pourrait utilement étendre le recours à la technique des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) à davantage d'opérations d'investissement (maison de santé par exemple).

La chambre régionale des comptes a relevé quelques erreurs qui entachent la fiabilité des comptes de la CCPL et ont nécessité, pour certaines d'entre elles, des retraitements dans le cadre de l'analyse financière. D'une part, la communauté de communes doit améliorer la sincérité de son bilan en comptabilisant les immobilisations en cours au compte idoine, en amortissant les immeubles productifs de revenus et en transférant au compte de résultat les subventions qui ont financé ces immeubles. D'autre part, la chambre régionale des comptes l'invite à veiller au respect de l'adéquation entre la nature des dépenses et leur exacte imputation aux chapitres et comptes correspondants. Enfin, il a été constaté que la communauté de communes ne met en œuvre aucun contrôle interne, ni aucun contrôle de ses régies. L'ordonnateur s'est engagé à mettre en place les ajustements mentionnés par la chambre régionale des comptes, notamment les suggestions de gestion récapitulées en annexe 1.

Une situation financière en nette amélioration

La chambre régionale des comptes relève que la situation financière de la CCPL, préoccupante jusqu'en 2014, s'est nettement améliorée et offre, en 2017, des marges de manœuvre suffisantes pour la mise en œuvre de la politique d'investissements de la mandature. L'inauguration du complexe « Center Parc du Bois aux Daims » en 2015 a permis une progression spectaculaire des produits de taxe de séjour (+156,3 % par an) lorsque parallèlement les investissements diminuaient de moitié pour accélérer la restauration des équilibres financiers.

En 2017, le rétablissement de la capacité d'autofinancement augure de la reprise d'un important cycle d'investissements, telle la construction d'un centre aquatique. Malgré une couverture totale de ses dépenses d'investissement par le financement propre disponible, la CCPL a néanmoins fait le choix d'emprunter au-delà de ses besoins afin d'anticiper les projets d'investissement à venir. En résulte la constitution d'une trésorerie élevée, représentant près de 4 mois de charges courantes. Si une mobilisation anticipée de l'emprunt peut se justifier par le contexte actuel de taux bas, elle ne devrait pas être prolongée dès lors qu'une telle situation génère des frais financiers inappropriés.

L'endettement communal est devenu plus soutenable du fait de la reconstitution de l'épargne brute. Ainsi, la capacité de désendettement de la CCPL s'établit à 5,2 années en 2017. En outre, la structure de la dette a été assainie de deux emprunts structurés à risque pour un coût net financier de 748 867 €, déduction faite de l'aide accordée par le fond de soutien.

Enfin, en dépit d'une situation financière assainie, la chambre régionale des comptes invite la communauté de communes à développer une prospective financière pluriannuelle afin d'être en mesure de s'adapter aux événements à venir (mise en service du centre aquatique, transfert de l'assainissement, etc.).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Elaborer et proposer au conseil communautaire l'adoption d'un projet de territoire dont la mise en œuvre fera l'objet de bilans réguliers.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 2 : Envisager la reconnaissance de l'intérêt communautaire pour des équipements sportifs et culturels dont le rayonnement est supra-communal, telle la médiathèque.

[Mise en œuvre en cours]

Recommandation n° 3 : Finaliser l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT) à l'échelle du territoire intercommunal.

[Performance – Gouvernance et organisation interne –En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 4 : Elaborer un plan stratégique de développement touristique tout en l'articulant avec le schéma régional et le plan départemental.

[Mise en œuvre en cours]

Recommandation n° 5 : Définir une stratégie de la politique du logement via l'élaboration d'un plan local de l'habitat ou de tout autre document programmatique.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 6 : Veiller à respecter la procédure de fixation des attributions de compensation à l'occasion de la prochaine révision de leur montant dans le cadre des transferts de compétences effectués au 1^{er} janvier 2018.

[Totalement mise en œuvre]

Recommandation n° 7 : Renforcer les actions de mutualisation, en particulier avec la ville-centre, incluant la mise en œuvre de groupements de commandes, la mise à disposition de services support et/ou la création de services communs.

[Mise en œuvre en cours]

Recommandation n° 8 : Elaborer puis adopter un règlement édictant les règles de gestion relatives aux autorisations de programmes et crédits de paiement.

[Totalement mise en œuvre]

Recommandation n° 9 : Procéder à des contrôles réguliers sur pièces et sur place des régies d'avances et de recettes.

[Non mise en œuvre en cours]

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a complété cette liste de recommandations, de 8 suggestions de gestion, récapitulées en annexe 1.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du pays Loudunais (CCPL) a été effectué dans le cadre du programme 2018 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à M. Joël DAZAS, ordonnateur, et à M. Bruno BELIN, son prédécesseur, par lettres du 11 janvier 2018.

L'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 7 février 2018 avec l'ordonnateur et le 29 juin 2018 avec son prédécesseur.

L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 29 juin 2018 avec l'ordonnateur et le 18 septembre 2018, par téléphone, avec son prédécesseur.

Lors de sa séance du 20 septembre 2018, la chambre régionale des comptes a formulé des observations provisoires notifiées le 7 novembre 2018 à l'ordonnateur ainsi qu'à son prédécesseur. En outre, un extrait des observations provisoires a été notifié, le même jour, au maire de la commune de Moncontour, tiers mis en cause.

L'ordonnateur a répondu aux observations provisoires par lettre enregistrée au greffe le 30 janvier 2019.

M. Bruno BELIN, ordonnateur précédent, n'a pas répondu.

M. Edouard RENAUD, maire de la commune de MONCONTOUR et tiers mis en cause, n'a pas répondu aux observations provisoires.

Lors de sa séance du 6 mars 2019, la chambre régionale des comptes a formulé les observations définitives qui suivent.

1 UNE COMMUNAUTE DE COMMUNES ANCREE DANS SON TERRITOIRE

1.1 Des contours inchangés depuis 1992

1.1.1 Une communauté de communes ancienne

Les 45 communes du territoire du Loudunais pratiquent l'intercommunalité depuis plusieurs années. En effet, avant même de s'unir au sein d'une communauté de communes, elles s'associaient dans les années 1970 pour former le syndicat intercommunal de solidarité pour l'expansion du Loudunais (SISEL), sous l'impulsion de René Monory, alors maire de Loudun. Par suite, peu après l'adoption par le Parlement de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République¹, les élus du Loudunais décidaient de transformer le syndicat intercommunal en communauté de communes. Ainsi, la communauté de communes du SISEL est créée par arrêté préfectoral du 27 novembre 1992.

1.1.2 Un périmètre stable et cohérent

La CCPL présente une caractéristique rare. En effet, son périmètre n'a connu aucune modification depuis sa création et ce malgré les vagues de rationalisation des périmètres d'EPCI initiées par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales puis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe).

Constituée de 45 communes (*annexe 2*) et organisée autour d'une ville centre, Loudun, la CCPL compte 24 436 habitants et s'étend sur un territoire de 849 km². D'une densité de 29 hab./km², il constitue le pôle rural le plus septentrional du département de la Vienne et de la région Nouvelle-Aquitaine. Son périmètre englobe la petite aire urbaine (6 communes) et le bassin de vie de Loudun (25 communes). Le reste de son territoire est placé sous l'influence multiple des pôles alentours, sans qu'aucun n'exerce une attraction prépondérante (*annexes 3 et 4*). En effet, les contours géographiques du pays du Loudunais sont marqués par les limites administratives des départements des Deux-Sèvres à l'ouest, du Maine-et-Loire au nord et d'Indre-et-Loire à l'est, plaçant ainsi ce territoire au carrefour de plusieurs influences (Chinon, Saumur et Thouars notamment). Pour autant, la commune de Loudun est peu concurrencée en termes de fonctions de centralité par les communes alentours.

¹ Dite loi ATR, par laquelle ont été créées les communautés de communes.

La chambre régionale des comptes relève que la CCPL présente un périmètre stable, inchangé depuis sa création en 1992, mais également pertinent au regard de sa situation géographique.

1.2 Un pôle rural confronté à des difficultés socio-économiques

Avec ses 24 436 habitants, la CCPL regroupe 5,6 % de la population de la Vienne. Bien que sa démographie apparaisse stable depuis 2009², la population y est plus vieillissante que dans l'ensemble du département. Ainsi, les personnes âgées de plus de 60 ans représentent 31,3 % de la population contre 24,3 % pour l'ensemble de la Vienne. En outre, le Loudunais présente un revenu médian plus faible (18 091,60 € contre 19 816,20 €) et un taux de chômeurs³ plus important (10,2 % contre 9,1 %). Par ailleurs, le territoire se caractérise par un fort taux de personnes non qualifiées (42,3 % de la population non scolarisée de 15 ans ou plus ne détiennent aucun diplôme contre 32,1 % pour le département).

Le territoire souffre également d'une désertion médicale. Ainsi, la densité en médecins généralistes est inférieure de près d'un tiers aux moyennes départementale et régionale et pourrait encore se dégrader. En effet, neuf médecins généralistes sur dix sont âgés de 55 ans ou plus et un sur deux a atteint 60 ans. De plus, le bassin de vie de Loudun est considéré comme très sous doté par l'agence régionale de santé (ARS) pour les professions d'infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes et chirurgiens-dentistes.

Le tissu économique local est dominé par la sphère présentielle (56,9 %), c'est-à-dire les services destinés à la population (éducation, santé, personnes âgées, administrations, commerces...), bien qu'elle soit sous-représentée par rapport à l'ensemble de la Vienne (73,8 %). Par ailleurs, les secteurs de l'agriculture et de l'industrie sont sur-représentés dans le Loudunais (26,2 et 7,3 %) par rapport au département (11 et 6,1 %).

Le territoire est caractérisé par des établissements de petites tailles mais bénéficie néanmoins de la présence de quelques industriels, par exemple la société Agritubel, un des leaders européens de matériel d'élevage bovin. Il convient néanmoins de préciser que le Loudunais n'a pas été épargné par les effets de la crise économique de 2008 dès lors que des entreprises du secteur industriel ont fermé leurs portes (CEIT, Borgeaud bibliothèques) et que la création de nouvelles entreprises a très faiblement évolué. Le territoire dispose en outre d'atouts touristiques, notamment un patrimoine bâti historique et des espaces propices à un tourisme vert. Fait marquant de la période, un village de vacances du groupe Pierre&Vacances, le Center Parc du domaine du bois aux daims, a été inauguré en 2015 sur les communes des Trois-Moutiers et de Morton.

² D'après l'INSEE, le taux annuel moyen de croissance démographique s'élève à 0 % entre 2009 et 2014.

³ Au sens de l'INSEE

2 DES COMPETENCES EXERCEES SANS CADRE STRATEGIQUE FORMALISE

2.1 Une absence de cadre stratégique

L'action de la CCPL n'est pas guidée par un projet de territoire. Bien qu'il s'agisse d'un document facultatif⁴, il n'en demeure pas moins stratégique et fédérateur pour les communes membres. S'il détermine les modalités de l'action communautaire, il permet surtout de formaliser et d'énoncer clairement les ambitions de la structure et de conférer du sens et de la cohérence à l'action communautaire. Il peut également servir de support à l'élaboration d'un pacte financier et fiscal conclu entre la communauté de communes et ses communes membres.

L'absence d'un tel cadre ne permet pas aux élus de prendre leurs décisions à l'aune d'une vision globale, pérenne et partagée de l'action communautaire. Ainsi, l'inflation des modifications statutaires au cours de la période sous revue⁵ (*annexe 5*) laisse à penser que les choix stratégiques et projets sont adoptés au fil de l'eau. Les rapports d'activités illustrent également ce constat dès lors qu'ils ne constituent qu'une liste des principales décisions prises par le conseil communautaire au cours de l'année passée.

Par ailleurs, la communauté de communes n'a pas élaboré de documents stratégiques ou programmatiques pour la mise en œuvre de ses compétences d'aménagement et de développement du territoire (voir infra). Ainsi, elle ne dispose pas de schéma de cohérence territoriale (Scot), de programme local de l'habitat (PLH) ou encore de schémas de secteur ; seuls un projet éducatif de territoire et un contrat local de la santé peuvent être relevés. Or, ces outils de planification constituent des moyens efficaces de rationalisation de la cohérence territoriale de l'EPCI.

La chambre régionale des comptes observe que la CCPL exerce ses compétences sans véritable cadre stratégique dans la mesure où elle n'a élaboré et adopté au cours des 10 dernières années aucun projet de territoire ou autre document programmatique. Il paraît dès lors nécessaire qu'elle bâtisse un tel projet, visant à refléter la place qu'occupe l'EPCI dans son environnement (territoire rural, positionnement de la ville centre et des communes rurales...) et à formaliser des ambitions et une stratégie.

⁴ Promu à l'origine par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) de 1999, dite loi Voynet, le projet de territoire n'a pas été rendu obligatoire. Sa démarche de construction repose donc sur la base du volontariat des EPCI, le CGCT restant évasif à ce sujet.

⁵ A partir de l'année 2015, les statuts de la CCPL, et notamment la liste de ses compétences, ont été modifiés six fois (dont une fois pour mettre la liste des compétences en cohérence avec les modifications apportées par la loi NOTRÉ).

Au regard de ce qui précède, la chambre régionale des comptes formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 1 : Élaborer et proposer au conseil communautaire l'adoption d'un projet de territoire dont la mise en œuvre fera l'objet de bilans réguliers.

En réponse, l'ordonnateur a indiqué à la chambre régionale des comptes que la communauté de communes envisageait d'engager la démarche de définition d'un projet de territoire et du plan d'aménagement et de développement durable (PADD) qui s'inscrit dans le cadre de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (voir *infra*). Toutefois, ces différents travaux ne seront engagés qu'après le renouvellement électoral des instances de gouvernance de l'EPCI. La chambre régionale des comptes en prend acte.

2.2 Un champ de compétences élargi par la loi mais un contenu restreint par la définition de l'intérêt communautaire

2.2.1 Des compétences redéfinies

Au cours de la période contrôlée, le champ de compétences de la CCPL a été fréquemment modifié, puisque six arrêtés préfectoraux sont intervenus dans ce domaine. Les principales modifications ont notamment consisté en une mise en conformité des statuts avec les dispositions de la loi NOTRe et une adaptation du champ de compétences afin d'être éligible à la dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée. Ainsi, il convient de noter deux types de transferts :

- un transfert de l'EPCI vers les communes au 1^{er} janvier 2017 pour les compétences suivantes : construction, entretien et fonctionnement des équipements d'enseignement préélémentaire et d'accueil périscolaire (hors Loudun qui avait conservé la compétence) ; l'aménagement des centre-bourgs ; l'accueil périscolaire le mercredi après-midi ;
- un transfert des communes vers l'EPCI :
 - au 1^{er} janvier 2017 : les ZAE qui n'étaient pas de sa compétence (Loudun et Pouançay), la promotion touristique (avec notamment l'office de tourisme qui devient intercommunal), les aires d'accueil des gens du voyage (une aire existante à Loudun) ;
 - au 1^{er} janvier 2018 : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, l'eau et la politique de la ville.

A l'issue de la mise en conformité de son champ de compétences et de la définition d'un nouvel intérêt communautaire par délibération du 28 septembre 2016, les compétences désormais exercées par la CCPL sont listées en annexe 6. Elles répondent aux exigences réglementaires qui consistent notamment à exercer cinq compétences obligatoires mais également à choisir au moins trois des neuf groupes de compétences listées au II de l'article

L. 5214-16 du CGCT⁶. Elles répondent également aux dispositions de l'article L. 5214-23-1 du CGCT qui détermine les conditions⁷ d'éligibilité à une bonification de la DGF.

La chambre régionale des comptes note que la CCPL a procédé à une mise en conformité de ses statuts pour répondre aux exigences réglementaires de l'article L. 5214-16 du CGCT, modifié par la loi NOTRÉ, mais également aux conditions de l'article L. 5214-23-1 du CGCT pour l'allocation d'une DGF bonifiée.

2.2.2 Un intérêt communautaire restrictif pour quelques compétences

Conformément au IV de l'article L. 5214-16 du CGCT, lorsque l'exercice d'une compétence est subordonné à la reconnaissance de l'intérêt communautaire, le conseil communautaire de la CCPL en a déterminé les contours⁸. L'intérêt communautaire s'analyse comme la ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent du niveau des communes. Il permet ainsi de tracer, dans un souci de lisibilité, les axes d'intervention clairs de l'EPCI.

Si la définition de l'intérêt communautaire établi par la CCPL ne pose pas de difficultés en termes d'interprétation, elle peut apparaître néanmoins restrictive à quelques égards. C'est par exemple le cas de la compétence optionnelle relative aux équipements scolaires, sportifs et culturels. En effet, le conseil communautaire a limité cette compétence aux piscines (au nombre de deux) et à l'espace culturel « La Grange » situé sur la commune de Ranton. Or, la commune de Loudun dispose de nombreux équipements ayant une vocation supra-communale. C'est notamment le cas de la médiathèque, de l'école de musique, du cinéma municipal, des deux musées, d'un espace culturel ou encore de nombreux équipements sportifs. Cette limitation des transferts des équipements à vocation supra-communale fait peser sur les seuls contribuables de Loudun des charges de centralité qui auraient vocation à être supportées par l'ensemble des habitants du territoire⁹.

Par ailleurs, l'intérêt communautaire de la compétence obligatoire relative à la politique locale du commerce se limite aux seules opérations de type ORAC¹⁰. Or, le site internet de la ville de Loudun indique que cette dernière a engagé une vaste opération de redynamisation de son centre-ville sous deux angles : une action sur le logement vacant et une action de préservation du commerce de proximité. Étant donné l'attraction du centre-ville de Loudun et le rôle de centralité qu'il occupe pour la majeure partie du territoire de la CCPL, ce type d'opération présente un intérêt communautaire flagrant.

⁶ Au 1^{er} janvier 2018, la CCPL exerce 5 de ces 9 groupes : protection et mise en valeur de l'environnement, politique du logement et du cadre de vie, équipements scolaires, sportifs et culturels, l'eau et la politique de la ville.

⁷ A la suite des modifications opérées par la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, une communauté de communes à fiscalité professionnelle unique doit désormais exercer 8 des 12 groupes de compétences listés (et non plus 4 sur 8).

⁸ Délibération du 28 septembre 2016

⁹ Cette observation a notamment été formulée par la chambre dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Loudun (ROD notifié le 15 novembre 2016).

¹⁰ Opérations de Restructuration de l'Artisanat et du Commerce

Enfin, l'intérêt communautaire de la compétence optionnelle « politique du logement et du cadre de vie » est en partie défini comme suit : « *Gestion de lotissements au sein des communes suivantes : Berthegon, Ceaux-en-Loudun, Moncontour, Monts-sur-Guesnes, Pouant, Prinçay, la Roche-Rigault et Sammarçolles. Chacune des communes pourra reprendre la compétence « lotissement » dès lors que le budget annexe intercommunal sera fermé par délibération après la vente de toutes les parcelles* ». Outre le fait que la définition de cette compétence restreint son périmètre à 8 communes (sur 45), la disposition organisant un retour programmé de la compétence aux communes n'est pas appropriée. Un transfert de compétence étant définitif, la définition de l'intérêt communautaire ne peut pas avoir pour objet d'en limiter la durée et ne doit viser qu'à fixer la ligne de partage entre actions communales et actions intercommunales, sur la base de critères objectifs. Seule une modification de ces critères, ou encore une modification des statuts, peut entraîner le retour d'une compétence aux communes. La chambre régionale des comptes rappelle néanmoins que tout transfert de compétence aura un impact sur le calcul des attributions de compensation.

La chambre régionale des comptes relève le périmètre restreint de certaines compétences au regard de la définition de l'intérêt communautaire adoptée par le conseil communautaire.

Au regard de ce qui précède, la chambre régionale des comptes formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 2 : Envisager la reconnaissance de l'intérêt communautaire pour des équipements sportifs et culturels dont le rayonnement est supra-communal, telle la médiathèque.

En réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'une réflexion sur le sujet est à engager entre les élus de la ville de Loudun et les élus communautaires. La chambre régionale des comptes prend acte de cet engagement.

2.3 Des compétences inégalement investies

L'implication de la CCPL dans l'exercice effectif de ses missions diffère d'une compétence à une autre. Ainsi, certaines sont exercées directement par l'EPCI comme la collecte des ordures ménagères ou encore le soutien aux activités scolaires et périscolaires, tandis que d'autres ont été déléguées à des syndicats mixtes. C'est principalement le cas pour les compétences transférées à la suite de la mise en conformité des statuts avec la loi NOTRÉ (eau, GEMAPI).

Tableau n° 1 : Liste des syndicats exerçant une compétence en lieu et place de la CCPL

Nom organisme	Nature juridique	Compétence transférée	Nature de la contribution	Montant (BP 2018)	Observations
<i>Syndicat d'Energies de la Vienne</i>	Syndicat mixte fermé	Eclairage public et gaz (sur ZAE) ; SIG (aménagement espace)	Aucune	0,00	Demande d'adhésion effectuée par délibération du 5 juillet 2017
<i>Syndicat Eaux de Vienne - SIVEER</i>	Syndicat mixte fermé	Eau	Aucune	0,00	Représentation-substitution pour toutes les communes (sauf Pouant), à compter du 1er janvier 2018
<i>SIAEP du Richelais</i>	Syndicat mixte fermé	Eau	Aucune	0,00	Représentation-substitution, à compter du 1er janvier 2018
<i>Syndicat de la Manse étendu</i>	Syndicat mixte fermé	GEMAPI	Contribution budgétaire	11 161,66 €	Représentation-substitution de 8 communes à compter du 1er janvier 2018
<i>Syndicat des Bassins du Negron et du Saint-Mexme</i>	Syndicat mixte fermé	GEMAPI	Contribution budgétaire	21 458,47 €	Représentation-substitution de 11 communes à compter du 1er janvier 2018
<i>SIVU de la vallée de la Dive</i>	Syndicat mixte fermé	GEMAPI	Contribution budgétaire	93 293,00 €	Représentation-substitution de 20 communes à compter du 1er janvier 2018

Source : CCPL

La CCPL tient une comptabilité analytique qui permet d'assurer un suivi budgétaire par grande compétence, incluant les charges de personnel affectées. En revanche, la communauté de communes n'a produit aucun tableau de bord assurant un suivi des compétences par des indicateurs d'activité et de performance (taux d'occupation des parcelles de zones d'activité, nombre d'heures de temps d'activité périscolaire, etc.). Seule la compétence de collecte et traitement des ordures ménagères et assimilées fait l'objet d'un suivi de performance, synthétisé chaque année à travers le rapport annuel sur le prix et la qualité du service.

La chambre régionale des comptes relève qu'un pilotage par la performance des compétences fait défaut à la CCPL, à l'exception de la compétence « ordures ménagères ».

Dès lors, elle suggère à l'EPCI d'accroître le pilotage par la performance de chaque compétence en définissant des objectifs et des indicateurs en amont, en tenant des tableaux de bord et en rendant compte des résultats dans les rapports d'activité.

L'ordonnateur a indiqué en réponse qu'une attention sera portée à la suggestion de la chambre régionale des comptes.

2.3.1 Les compétences obligatoires

2.3.1.1 L'aménagement de l'espace

Bien qu'elle soit obligatoire, la compétence « aménagement de l'espace »¹¹ ne représente pas un champ d'activité très important pour la CCPL. Ainsi, plusieurs items imposés par la loi ne sont pas effectivement exercés. C'est notamment le cas du schéma de cohérence territoriale (SCOT), inexistant sur le territoire du Loudunais. Aujourd'hui, l'ordonnateur admet qu'au regard des contractualisations qui se mettent en place à l'échelle régionale et de l'ensemble des obligations de planification auxquelles l'établissement intercommunal doit répondre, « l'absence d'un SCOT fait cruellement défaut ». Par exemple, l'absence de documents de planification et de prospective (incluant le projet de territoire et le SCOT) a empêché la communauté de communes de s'engager dans un contrat de ruralité¹² 2017-2020 avec l'Etat.

La chambre régionale des comptes souligne en outre que l'article L.142-4 du code de l'urbanisme pose le principe d'urbanisation limitée pour les communes non couvertes par un SCOT. Ainsi, en vertu de cette règle, il n'est pas possible, à l'occasion de la modification ou de la révision d'un plan local d'urbanisme (PLU) et en l'absence d'un SCOT, d'ouvrir à l'urbanisation les zones agricoles, naturelles, forestières ainsi que les zones à urbaniser couramment appelées zone 2AU. Par ailleurs, il convient de rappeler que les PLU en cours d'élaboration ou de révision doivent, en l'absence de SCOT, être rendus compatibles ou prendre en compte les normes de rang supérieur existantes¹³.

La compétence urbanisme n'est également pas exercée par la communauté de communes dès lors qu'au moins 25 % des communes membres représentant au moins 20 % de la population s'y sont opposés avant le délai légal de transfert, soit le 24 mars 2017. De ce fait, il n'existe pas de vision intercommunale de l'urbanisme en Loudunais puisqu'aucun plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) n'a été engagé. Par ailleurs, aucune zone d'aménagement concertée n'ayant été créée et déclarée d'intérêt communautaire, la compétence n'est pas exercée.

¹¹ Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions communautaires ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale (I-1 de l'article L. 5214-16 du CGCT). S'y rajoutent les zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire (2 de l'article L. 5214-23-1 du CGCT).

¹² A l'instar des contrats de ville, le contrat de ruralité coordonne les moyens financiers et prévoit l'ensemble des actions et des projets à conduire en matière d'accessibilité aux services et aux soins, de développement de l'attractivité, de redynamisation des bourgs-centres, de mobilité, de transition écologique ou, encore, de cohésion sociale.

¹³ En l'absence de SCOT, le PLU doit être compatible avec les chartes des parcs naturels régionaux, les schémas directeurs et schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE et SAGE), les plans de gestion des risques d'inondation, les directives de protection et de mise en valeur des paysages, les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les plans de déplacements urbains (PDU). Il doit en outre prendre en compte les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), et les programmes d'équipement de l'État, des collectivités territoriales et des établissements et services publics.

Au final, la compétence « aménagement de l'espace » est exercée à travers la gestion du système d'information géographique, déclarée d'intérêt communautaire.

La chambre régionale des comptes constate que l'absence d'outils de planification territoriale, tels un SCOT ou un PLUi, ne permet pas à la CCPL de disposer d'une stratégie globale de territoire. Cette carence l'a par ailleurs empêchée de s'intégrer dans un contrat de ruralité avec l'Etat.

Au regard de ce qui précède, la chambre régionale des comptes formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 3 : Finaliser l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT) à l'échelle du territoire intercommunal.

En réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'une démarche d'élaboration d'un SCoT, pour la phase lancement du diagnostic a été initiée par le conseil communautaire lors de sa séance du 26 septembre 2018. En conséquence, la chambre régionale des comptes prend acte du début de la mise en œuvre de cette recommandation.

2.3.1.2 Le développement économique

En matière d'actions de développement économique, la communauté de communes est actuellement en cours de définition de sa stratégie et a recruté un agent chargé de la concevoir et de l'animer. Ainsi, un projet de plan de développement économique 2018-2020 a été présenté en commission le 6 novembre 2017. Les actions proposées sont de trois ordres : transversales (liées essentiellement à l'attractivité), à visée productive et à visée touristique. Cette démarche peut être encouragée car, jusqu'à présent, l'EPCI ne disposait pas de stratégie formalisée en la matière. Il est cependant relevé que ce plan n'intègre pas d'actions liées à la présence de l'équipement Center Parcs, inauguré en 2015, même si une convention tripartite a été conclue en vue de la promotion touristique du territoire¹⁴. La chambre régionale des comptes rappelle en outre que le plan de développement économique de la communauté de communes ne doit pas s'opposer aux outils de planification supérieurs, notamment le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SDREII).

La chambre régionale des comptes constate que le plan de développement économique présenté en commission n'intègre pas l'équipement Center Parcs dans la définition de sa stratégie.

¹⁴ Conclue le 1^{er} mai 2017 entre l'Agence touristique de la Vienne, le Center Parcs et la CCPL, cette convention permet la présence d'une conseillère de séjour 27 heures par semaine au point info du centre de vacances. Par ailleurs, les producteurs locaux sont référencés au sein de la boutique de produits du terroir « Le Repaire des Curieux », située au sein du complexe touristique.

En matière de zones d'activités économiques, la communauté de communes gère actuellement cinq zones d'activités artisanales¹⁵, et une zone d'activité industrielle à Loudun¹⁶. En dehors des zones d'activités récemment transférées, le bilan des opérations en cours montre une difficulté certaine à vendre les terrains viabilisés. Ainsi, le stock de terrains en gestion (hors Loudun) présente un taux d'occupation de seulement 17 %. Il apparaît dès lors nécessaire que la communauté de communes intègre cette problématique dans sa stratégie de développement économique. En effet, si l'attractivité des zones économiques y est mentionnée, aucune stratégie de communication ou de promotion n'y est réellement développée.

Dès lors, la chambre régionale des comptes suggère à l'EPCI d'arrêter une stratégie de commercialisation sur les parcelles inoccupées des zones d'activités.

L'ordonnateur a indiqué en réponse qu'une attention sera portée à la suggestion de la chambre régionale des comptes.

La promotion touristique est une compétence que la communauté de communes exerçait déjà, avant qu'elle ne soit rendue obligatoire par la loi NOTRe à compter du 1^{er} janvier 2017. Avant cette date, la promotion du tourisme était déléguée à un office de tourisme intercommunal géré sous la forme d'une association loi 1901, la « Maison du Tourisme du pays Loudunais ». Elle bénéficiait à ce titre d'une subvention annuelle de l'ordre de 125 000 €¹⁷. Au 1^{er} janvier 2017, les élus ont souhaité ré-internaliser la compétence en modifiant le statut juridique de l'office de tourisme. Ainsi, celui-ci est devenu une régie dotée de la seule autonomie financière gérant un service public administratif. Un budget annexe géré sous la nomenclature M14 a dès lors été créé et s'est vu accorder, en 2017, une subvention de 225 300 € du budget principal. Par ailleurs, le conseil communautaire a adopté les statuts de cette régie, a désigné les membres du conseil d'exploitation et a nommé un directeur. L'ensemble des formalités réglementaires a donc été respecté.

Les élus souhaitent rationaliser leur action en la matière en élaborant un schéma de développement touristique. En effet, la définition d'une stratégie en termes de promotion touristique est d'autant plus nécessaire depuis que les recettes de taxe de séjour ont fortement progressé¹⁸ grâce à l'ouverture du centre de vacances Center Parcs. Ces recettes doivent être affectées aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique du groupement de communes. Or, depuis janvier 2017, le diagnostic, préalable nécessaire à l'élaboration d'un tel document programmatique, n'a toujours pas été mis en œuvre, et ce en raison d'une désorganisation du service à la suite du départ de l'agent affecté à cette mission. En outre, il est rappelé que ce document devra s'articuler avec le schéma régional et le plan départemental existants¹⁹.

¹⁵ Dont celles de Loudun et de Pouançay ont été transférées au 1^{er} janvier 2017

¹⁶ Egalement transférée depuis le 1^{er} janvier 2017

¹⁷ Compte administratif 2016

¹⁸ De 24 441 € en 2013, elle représente en 2017 un produit de 1 055 185 € (soit une progression de 4 217 %).

¹⁹ A savoir le schéma régional pour le développement du tourisme et des loisirs (adopté en séance plénière des 25 et 26 juin 2018 par les élus de la Région Nouvelle-Aquitaine), et le plan de développement touristique 2018-2021 du département de la Vienne.

La chambre régionale des comptes constate le retard pris dans l'élaboration d'un schéma de développement touristique, pourtant nécessaire à la rationalisation des actions de la CCPL au regard des surcroits des produits de la taxe de séjour.

Au regard de ce qui précède, la chambre régionale des comptes formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 4 : Élaborer un plan stratégique de développement touristique tout en l'articulant avec le schéma régional et le plan départemental.

En réponse, l'ordonnateur a précisé qu'un diagnostic visant à servir de base à l'élaboration d'un plan stratégique de développement touristique doit être réalisé courant 2019, ce dont la chambre régionale des comptes prend acte.

2.3.1.3 Aire d'accueil des gens du voyage

Nouvelle compétence issue des transferts rendus obligatoires par la loi NOTRÉ, la CCPL est désormais responsable de l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage depuis le 1^{er} janvier 2017. Dans les faits, cette compétence se limite à la gestion d'une seule aire située sur la commune de Loudun. Celle-ci a dès lors été transférée à la CCPL à compter du 1^{er} janvier 2017. Parallèlement, l'agent de la ville de Loudun responsable de ce service a été mis à disposition de la CCPL à raison de 15 heures par semaine.

2.3.1.4 Collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés

Exercée depuis 1992, la compétence relative à la collecte et au traitement des déchets ménagers est bien investie par la CCPL. Si la collecte est effectuée en régie, principalement financée par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), le traitement est confié à un prestataire privé, la COVED, par le biais d'un marché public. Au cours de la période examinée, le service a enregistré une nette progression de son résultat excédentaire en raison d'une optimisation des coûts permettant de limiter la progression des charges à 2,7 % entre 2013 et 2017 ainsi que d'une progression plus importante de ses recettes (+ 17,4 %), grâce notamment à la mise en place de la redevance spéciale en 2014.

Ainsi, à la suite d'un audit effectué en 2010, la communauté de communes a mis en œuvre au cours de la période sous revue les différents leviers d'optimisation identifiés à cette occasion. Parmi ceux-ci, la diminution de la fréquence de collecte pour les communes de moins de 2 000 habitants et la conteneurisation des emballages recyclables ont été actées. Par ailleurs, en raison d'une baisse constante des tonnages collectés²⁰, le coût de la prestation de traitement facturé par le prestataire a diminué de 8,7 % depuis 2014, première année d'exécution du marché. La révision des prix au 1^{er} janvier 2018, soit 47,45 €HT/tonne au lieu de 49,80 € HT, permettra de poursuivre cette rationalisation du coût.

²⁰ Entre 2013 et 2016, la production en ordures ménagères résiduelles a diminué de 22 kg/hab./an, soit - 9,6 %.

Du point de vue des recettes, la mise en place de la redevance spéciale et le contrôle d'accès en déchetterie ont permis de stabiliser les taux de TEOM sur l'ensemble de la période. La chambre régionale des comptes invite néanmoins la communauté de communes à engager une réflexion pour faire évoluer ces produits en fonction du service rendu. Pour ce faire, elle peut opter soit pour une modulation de la TEOM²¹ assise sur une part incitative, soit pour la mise en place de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)²², directement liée au service rendu.

La communauté de communes a mis en œuvre plusieurs leviers d'optimisation de son service de collecte et traitement des déchets ménagers, engendrant dès lors une progression notable de son résultat excédentaire (passant de 9,8 % du coût du service en 2013 à 25,4 % en 2017). Cette hausse importante plaide pour une évolution des produits fiscaux en fonction du service rendu.

Dès lors, la chambre régionale des comptes suggère à l'EPCI de réfléchir à la possibilité de faire évoluer ses produits liés à la collecte des déchets ménagers et assimilés en fonction du service rendu.

L'ordonnateur a indiqué en réponse qu'une attention sera portée à la suggestion de la chambre régionale des comptes.

2.3.1.5 Gestion et aménagement des milieux aquatiques et prévention des inondations

Exercée depuis le 1^{er} janvier 2018, la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) est exclusivement déléguée à des syndicats intercommunaux de bassins versants. Toutefois, une partie du territoire n'est pas couverte par un syndicat. En effet, initialement, la communauté de communes avait envisagé d'intégrer le syndicat intercommunal d'assainissement de la vallée de la Dive du nord en représentation-substitution de 6 de ses communes membres. Or, les services préfectoraux ont indiqué au groupement que les statuts de ce syndicat ne couvraient pas la compétence GEMAPI. Dès lors, la CCPL est censée exercer cette compétence en propre pour ces communes mais n'est pas en mesure de le faire dès lors qu'elle ne dispose pas des moyens humains et matériels nécessaires.

La chambre régionale des comptes relève qu'à défaut de disposer des compétences techniques et humaines nécessaires, six communes du territoire de la CCPL ne sont pas couvertes par la compétence GEMAPI.

2.3.2 Les compétences optionnelles

2.3.2.1 Protection et mise en valeur de l'environnement

Cette compétence n'est pas pleinement investie par la CCPL. Ainsi, la délibération du 28 septembre 2016 fixant la définition de l'intérêt communautaire mentionne trois items :

²¹ Article 1522 bis du code général des impôts.

²² Article L.2333-76 du code général des collectivités territoriales.

- l'amélioration paysagère dans le cadre de la mise en œuvre des prescriptions de la charte de développement ;
- la mise en place d'un plan intercommunal de l'environnement ;
- la gestion des massifs forestiers dont la communauté de communes est propriétaire.

Or, il n'existe pas de version actualisée des deux documents programmatiques évoqués. Il ressort des rapports d'activité que les actions liées à cette compétence relèvent, d'une part, d'un partenariat avec l'Office National des Forêts pour la gestion de la forêt de Scévollès (coupes d'arbres) et, d'autre part, d'opérations de mise en valeur du patrimoine. Ainsi, deux opérations ont été menées au cours de la période de contrôle : une opération de mise en valeur des sources du pays Loudunais et une opération de mise en valeur du patrimoine néolithique. Dès lors, la compétence, telle que définie par le conseil communautaire, n'est exercée que partiellement.

Néanmoins, en application de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, la communauté de communes s'est engagée en janvier 2018 dans l'élaboration d'un Plan Climat-Air-Energie Territorial²³ (PCAET), rendu obligatoire pour les EPCI à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants. En vertu de la loi, la CCPL devra mener un diagnostic, établir une stratégie territoriale, définir un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats et du pilotage. Aussi, le lancement de cette démarche devrait permettre à la communauté de communes de pleinement se réinvestir dans l'exercice de cette compétence. Elle devra en outre être coordonnée à l'élaboration du projet de territoire et du SCOT (voir *supra*) afin de garantir une cohérence de son action globale.

La CCPL n'a pas totalement investi la compétence « protection et mise en valeur de l'environnement » au regard de la définition de l'intérêt communautaire qui en a été faite par le conseil communautaire. Toutefois, l'engagement d'une démarche d'élaboration d'un Plan Climat-Air-Energie Territorial devrait lui permettre de s'impliquer davantage.

2.3.2.2 Politique du logement et du cadre de vie

Il ressort de l'examen de la compétence « politique du logement et cadre de vie » que celle-ci est exercée sans stratégie prédéfinie. Ainsi, la communauté de communes n'a pas éclairé son action par l'élaboration préalable d'un programme local de l'habitat. Même si l'élaboration de ce document n'est pas obligatoire pour la CCPL, au regard de sa strate démographique²⁴, il lui permettrait néanmoins de disposer d'un état des lieux du territoire en termes de besoins et d'offres de logements et d'influer sur cette situation dans le but d'accroître son attractivité.

²³ Le **Plan climat-air-énergie territorial** (PCAET) est un outil d'animation et de coordination de la transition énergétique d'un territoire. C'est aussi un outil de planification qui a pour but d'atténuer le changement climatique, de développer les énergies renouvelables et maîtriser la consommation d'énergie.

²⁴ L'article L.302-1 du code de construction et de l'habitation dispose en effet en son dernier alinéa que : « Un programme local de l'habitat est élaboré dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomération, dans les métropoles et dans les communautés urbaines ».

A défaut de stratégie formalisée, les actions ont été menées selon les souhaits exprimés par les communes. Ainsi, parmi les actions reconnues d'intérêt communautaire, figure la gestion de lotissements au sein de 8 communes. Ces opérations d'aménagement ont été lancées à la suite de demandes formulées par les communes. Cependant, cette compétence est progressivement abandonnée (*voir supra*) dans la mesure où les parcelles viabilisées des 8 opérations en cours trouvent difficilement acquéreur. Sur 77 parcelles viabilisées, 30 demeurent invendues, soit un manque à gagner valorisé à 603 305 €. En outre, la communauté de communes se voit contrainte de vendre les parcelles à un prix inférieur au prix de revient. Ainsi, parmi les parcelles vendues, 10 ont été cédées à Habitat de la Vienne à l'euro symbolique, obligeant la communauté de communes, ainsi que les communes par le biais du fonds de concours, à financer les déficits que ces cessions ont engendrés pour les budgets annexes concernés. De même, aucune parcelle du lotissement de Moncontour n'ayant été vendue depuis 2007, la communauté de communes et Moncontour ont conclu par convention de prendre à leur charge une partie du coût de revient du lotissement, permettant de diminuer le prix de vente au m² de 49 %. Cette charge représente 48 466,93 € pour la CCPL et 129 013,53 € pour la commune. Cette situation questionne la définition des besoins en amont de telles opérations.

La deuxième série d'actions reconnue d'intérêt communautaire concerne l'implication de la CCPL dans des démarches partenariales d'accompagnement des politiques sociales de l'Etat tendant à lutter contre les exclusions (via des OPAH ou des actions en lien avec les bailleurs sociaux). A ce titre, la CCPL a fait mener par un cabinet de consultant une étude de revitalisation (avec diagnostic) sur Loudun et trois autres centre-bourgs, pour un montant total de 100 580,40 €. D'après la délibération autorisant le lancement de cette étude, son but affiché était de définir le projet de revitalisation du bourg de Loudun dans ses différentes composantes (volets urbains, habitat, patrimoine, services et commerces) et de le mener en partenariat avec l'établissement public foncier de Poitou-Charentes et l'agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH). Toutefois, aucune suite n'a été donnée à cette étude.

La définition d'une stratégie basée sur une connaissance des besoins du territoire et des conditions du marché fait défaut à la mise en œuvre de la politique du logement et du cadre de vie. Ainsi, les actions menées manquent de cohérence et d'efficacité.

Au regard de ce qui précède, la chambre régionale des comptes formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 5 : Définir une stratégie de la politique du logement via l'élaboration d'un plan local de l'habitat ou de tout autre document programmatique.

2.3.2.3 Équipements sportifs, scolaires et culturels

Comme indiqué *supra*, l'intérêt communautaire de cette compétence a été redéfini pour en exclure les bâtiments scolaires. Ne restent plus à la charge de la communauté de communes que les deux piscines de Loudun transférées en 2008 (dont une n'ouvre qu'en été) et une salle culturelle mise en location au profit d'associations. Étant déficitaire, la gestion des deux piscines constitue une charge moyenne annuelle de 393 K€ pour la CCPL.

La piscine « tournesol », ouverte au public toute l'année, est vétuste et inadaptée aux besoins exprimés par la population. Aussi, la CCPL a engagé depuis 2011 une réflexion pour adapter son offre de service, notamment avec la construction d'un centre aquatique. Les élus ont décidé d'installer ce nouvel équipement sur le site de l'actuelle piscine « tournesol », vouée à être démolie à l'issue de la mise en service du centre aquatique prévue pour juin 2019. Le projet comprend notamment des espaces couverts (un bassin sportif de 312,5 m², un bassin d'apprentissage de 130 m² et une pataugeoire de 30 m²) ainsi que des aménagements extérieurs (dont une plage aqualudique et un pentaglisser). Au stade de l'avant-projet définitif, le montant prévisionnel de l'investissement (études et maîtrise d'œuvre comprises) s'élève à 10,2 M€, soit l'équivalent d'un peu plus de 7 années d'épargne brute²⁵.

L'ordonnateur a indiqué que les élus souhaitaient que les produits de taxe de séjour concourent au financement de cet équipement. La CCPL a fait mener trois études afin d'apprécier la faisabilité du projet, de disposer d'éléments comparatifs en termes de modes de gestion et de procéder à une simulation du cycle d'exploitation. Selon ces prévisions, le résultat brut d'exploitation anticipe un déficit de 500 K€ (hors charges d'amortissement et d'emprunt) pour une fréquentation estimée à 95 000 usagers annuels.

La CCPL est en phase de réalisation d'un investissement emblématique de la mandature en cours, à savoir la construction d'un centre aquatique, comprenant des espaces aqualudiques extérieurs, pour un montant de 10,2 M€. En outre, les études préalables ayant chiffré un déficit d'exploitation prévisionnel de 500 000 €, la chambre régionale des comptes appelle l'attention de la CCPL sur la nécessité de définir une stratégie commerciale prenant en compte les contraintes d'exploitation et permettant de couvrir les charges d'investissement.

2.3.2.4 Eau

La compétence eau a été transférée des communes à la CCPL à compter du 1^{er} janvier 2018. N'étant pas exercée directement, elle a été confiée au syndicat départemental Eaux de Vienne-SIVEER, pour toutes les communes du territoire, et au syndicat intercommunal d'adduction en eau potable du Richelais pour une partie du territoire de la commune de Pouant. Les deux syndicats se financent grâce aux produits issus de l'exploitation du service, la CCPL ne leur verse donc aucune contribution budgétaire.

2.3.2.5 Politique de la ville

La politique de la ville a également été transférée à la CCPL à compter du 1^{er} janvier 2018. La communauté de communes ne s'est pas encore impliquée dans l'exercice de cette compétence, précisant qu'une réflexion sera engagée ultérieurement quant aux projets à mener.

²⁵ En prenant en compte le niveau de capacité d'autofinancement brute du budget principal en 2017, soit 1 383 212 €.

Néanmoins, la chambre régionale des comptes lui rappelle qu'une obligation incombe désormais au titre de cette compétence, à savoir la mise en place d'un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance²⁶, même en l'absence de quartiers prioritaires.

2.3.3 Les compétences facultatives

2.3.3.1 Aménagement numérique

La CCPL est compétente pour l'établissement et l'exploitation d'infrastructures et de réseaux de communication électroniques prévus au I de l'article L. 1425-1 du CGCT. Néanmoins, elle n'exerce pas directement cette compétence dès lors que la maîtrise d'ouvrage du Schéma Directeur Territorial d'Aménagement Numérique (SDTAN) incombe au département de la Vienne. A ce titre, le conseil départemental a souhaité démarrer un programme opérationnel de montée en débit (MED) en lançant 15 opérations sous maîtrise d'ouvrage départementale. La communauté de communes est concernée pour 18 de ses communes et participe au financement des opérations par le versement de fonds de concours au département et à sa régie Vienne Numérique.

Ainsi, la CCPL a signé en mars 2016 avec le département une première convention de financement des opérations du SDTAN d'une durée de 5 ans pour un montant de 1 144 717,72 € : cette convention a conféré la maîtrise d'ouvrage des opérations au département, la réalisation du programme devant être achevée au plus tard le 31 décembre 2021.

En février 2017, le département a proposé d'étendre le programme de montée en débit, soit 12 opérations supplémentaires pour le Pays Loudunais sans augmentation de la contribution financière de l'EPCI. Une nouvelle convention de financement a été signée en mars 2018 avec le département et la Régie Vienne Numérique (régie qui assurera la maîtrise d'ouvrage des opérations relatives au FTTH) pour une durée de 6 ans et un montant de 1 044 745,51 €, la réalisation du programme devant être achevée au plus tard le 31 décembre 2023.

La chambre régionale des comptes constate que la CCPL n'exerce pas directement cette compétence dès lors que la maîtrise d'ouvrage des opérations incombe au département de la Vienne.

2.3.3.2 Maisons de santé pluridisciplinaires

Cette compétence comprend la construction, l'entretien et la gestion de maisons de santé pluridisciplinaires. La communauté de communes est très investie dans sa mise en œuvre étant donné les difficultés que rencontre le territoire en termes de désertification médicale (voir *supra*). Ainsi, trois maisons de santé ont été construites et mises en service à Mont-sur-Guesnes (2011), Les Trois-Moutiers (2012) et Moncontour (2013). Un projet de création d'une

²⁶ Article L.132-13 de la sécurité intérieure : « *Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre exerce la compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance, son président anime et coordonne, sous réserve du pouvoir de police des maires des communes membres, les actions qui concourent à l'exercice de cette compétence. Sauf opposition d'une ou plusieurs communes représentant au moins la moitié de la population totale concernée, le président de l'établissement public ou un vice-président [...] préside un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance* ».

quatrième maison de santé à Loudun est en cours d'élaboration pour un montant estimé à 1,6 M€. Ainsi, la CCPL souhaite acquérir un centre médical privé de 421 m² et y réaliser des travaux d'extension et de réaménagement. L'acquisition du bien immobilier a été actée lors du conseil communautaire du 30 mai 2018 pour un montant de 490 000 €, alors que le service des Domaines l'a estimé à 421 000 €.

D'un point de vue budgétaire, les loyers payés par les médecins ne couvrent pas l'ensemble des charges rattachées aux maisons de santé mises en service. Ainsi, la communauté de communes doit financer un déficit annuel de 35 000 € en moyenne.

2.3.3.3 Soutien aux activités scolaires et périscolaires et transports scolaires

Le soutien aux activités scolaires et périscolaires dans les communes de moins de 3 500 habitants est une compétence historique de la CCPL. Le seuil de 3 500 habitants exclut d'office la commune de Loudun qui continue dès lors d'exercer elle-même cette compétence. Ainsi, sur l'ensemble des 44 communes concernées, la communauté de communes organise le soutien aux activités scolaires maternelles avec la prise en charge des ATSEMs, d'un crédit fournitures et de l'organisation des temps périscolaires (accueil périscolaire et temps d'activités périscolaires). Les personnels, les tarifs, les crédits fournitures sont harmonisés à l'échelle du territoire dans le cadre du Projet Éducatif Territorial²⁷ (PEdT) mis en place à l'échelle intercommunale depuis fin 2014. Les temps de pause méridienne et le mercredi après-midi, ainsi que le matin depuis la rentrée 2018/2019, restent à la charge des communes et SIVOS organisateurs dans les écoles primaires du territoire.

Il s'agit d'une compétence coûteuse pour la communauté de communes. Ainsi, le soutien aux activités scolaires maternelles représente en moyenne une charge nette annuelle de 719 K€ quand l'accueil périscolaire est déficitaire à hauteur de 30 000 € par an en moyenne. La charge des temps d'activités périscolaires, mis en place en 2014 dans le sillage de la réforme des rythmes scolaires, n'a cessé de croître : de 49 092 € en 2015, le déficit est passé à 88 488 € en 2017, malgré le reversement du fonds d'amorçage pour les rythmes scolaires par les communes. Si la plupart des communes membres ont décidé de rétablir la semaine de 4 jours, l'application du décret n° 2018-647 du 23 juillet 2018²⁸ modifiant des définitions et des règles applicables aux accueils de loisirs ainsi que le plan « Mercredi » nécessiteront d'organiser de nouveaux temps périscolaires sur cette journée.

Pour la mise en œuvre de cette réforme, la communauté de communes est tributaire des décisions d'organisation et de structuration de l'offre scolaire prises par les communes ou les regroupements pédagogiques intercommunaux. Étant donnée la baisse de la démographie scolaire (20 % d'enfants scolarisés en moins en 7 ans dans les écoles maternelles hors Loudun) et les fermetures de classes, la communauté de communes a proposé aux élus communaux d'établir un diagnostic en matière d'organisation scolaire et périscolaire. L'élaboration de ce

²⁷ Le projet éducatif territorial (PEDT), mentionné à l'article D. 521-12 du code de l'éducation, formalise une démarche permettant aux collectivités territoriales volontaires de proposer à chaque enfant un parcours éducatif cohérent et de qualité avant, pendant et après l'école, organisant ainsi, dans le respect des compétences de chacun, la complémentarité des temps éducatifs. Il relève d'une démarche partenariale avec les services de l'Etat concernés et l'ensemble des acteurs éducatifs locaux.

²⁸ L'accueil de loisirs organisé le mercredi sans école [dans le cadre de la semaine de 4 jours] devient un accueil de loisirs périscolaire dont les taux d'encadrement sont fixés à un animateur pour dix enfants âgés de moins de six ans et un animateur pour quatorze enfants de six ans et plus lorsque la durée de l'accueil de loisirs n'excède pas cinq heures consécutives (un animateur pour 8 et un pour 12 sinon).

diagnostic a été confiée à l'agence des territoires de la Vienne en 2017. Sa finalité première consistera à offrir aux communes une base de réflexion pour qu'elles puissent décider d'une organisation concertée avec les services académiques.

La communauté de communes est également compétente pour le transport scolaire des enfants des écoles maternelles et élémentaires sur tout le territoire du Loudunais. En tant qu'autorité organisatrice de second rang (AO2), elle participe à l'organisation de ces transports en lien direct avec la région Nouvelle-Aquitaine, décideur final. Il est ainsi convenu dans la convention liant la communauté de communes avec la Région que l'EPCI participe à hauteur de 35 % du coût réel constaté chaque année. Elle finance également l'accompagnement des enfants. Comme pour le soutien aux activités scolaires et périscolaires, la compétence du transport scolaire représente une charge nette annuelle élevée, soit 314 K€ en moyenne.

Certains circuits imposent de longs trajets aux enfants. La CCPL a ainsi indiqué que les enfants passent au maximum 52 minutes dans un bus pour un trajet retour (entre Roiffé École et Morton École l'après-midi) et 1h33 pour un aller-retour quotidien. À partir du diagnostic territorial scolaire en cours d'élaboration, certains regroupements d'écoles pourraient avoir lieu. Cela engendrerait alors une réorganisation des transports scolaires, en faveur d'une optimisation du service grâce à des trajets plus courts et moins nombreux.

La chambre régionale des comptes suggère à la communauté de communes d'organiser la concertation pour l'élaboration d'une stratégie de regroupement des établissements à partir du diagnostic scolaire déjà réalisé.

L'ordonnateur a indiqué en réponse qu'une attention sera portée à la suggestion de la chambre régionale des comptes.

2.4 La clarification et l'approfondissement des relations de l'EPCI avec ses communes membres

2.4.1 Des attributions de compensation fixées en méconnaissance des dispositions légales

Par délibération du 13 octobre 2016, le conseil communautaire de la CCPL a décidé de changer de régime fiscal et d'instaurer une fiscalité professionnelle unique (FPU) à compter du 1^{er} janvier 2017. À ce titre, la CCPL perçoit désormais l'ensemble des produits de la fiscalité professionnelle et verse des attributions de compensation aux communes membres.

Attributions de compensation

Le mécanisme des attributions de compensation (AC) a été créé par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Il a pour objet de **garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources** opérés lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) opte pour le régime de la fiscalité professionnelle unique (anciennement taxe professionnelle unique) et lors de chaque transfert de compétence entre l'EPCI et ses communes membres. Ce mécanisme est prévu aux IV et V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts (CGI).

À travers l'attribution de compensation, l'EPCI a vocation à reverser à la commune le montant des produits de fiscalité professionnelle perçus par cette dernière, l'année précédant celle de la première application du régime de la FPU, en tenant compte du montant des transferts de charges opérés entre l'EPCI et la commune, calculé par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

Ce montant d'AC peut toutefois être fixé librement sur la base d'un accord entre l'EPCI et ses communes membres.

La fixation des AC appelle plusieurs remarques. Tout d'abord les étapes d'approbation du rapport de la CLECT et de fixation des AC ont été menées conjointement, ce qui est contraire à l'esprit du texte²⁹. Il s'agit en effet de deux étapes de la procédure qui nécessitent l'adoption de deux délibérations distinctes. Or, c'est par une même délibération que les communes ont approuvé le rapport de la CLECT et prononcé leur accord sur la fixation des AC.

Par ailleurs, le conseil communautaire a délibéré le 22 mars 2017, à la majorité des deux tiers, pour fixer les attributions de compensation définitives des communes membres. Or, à cette date, les communes n'avaient pas délibéré pour approuver le rapport de la CLECT. Ce dernier ne pouvant être approuvé que par les communes et non par l'EPCI, les AC définitives ont donc été fixées par la communauté de communes alors que le rapport n'avait pas été formellement adopté. Enfin, il ressort de l'examen des délibérations d'approbation du rapport par les communes que les conditions de majorité qualifiée prévues au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT³⁰ n'ont pas été réunies à l'issue du délai de trois mois à compter

²⁹ Comme le précise le guide pratique des attributions de compensation établi par la direction générale des collectivités locales : « Une même délibération ne peut pas approuver le montant des charges transférées et fixer librement le montant des AC. Il est nécessaire que le rapport de la CLECT soit préalablement adopté afin que puisse être opérée la fixation initiale de l'AC. En effet, le 1° bis du V de l'article 1609 *nonies* C du CGI prévoit que la fixation libre du montant de l'AC entre l'EPCI et les communes membres intéressées doit tenir compte de l'évaluation des charges transférées ».

³⁰ Soit les deux-tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

de la transmission du rapport aux conseils municipaux³¹. Dès lors, le coût net des charges transférées aurait dû être constaté par arrêté du représentant de l'Etat dans le département conformément à l'alinéa 8 du IV de l'article 1609 *nonies* C du CGI.

Sur le fond, les attributions de compensation définitives approuvées par le conseil communautaire correspondent aux montants des produits fiscaux professionnels perçus en 2016 par chaque commune, desquels ont été soustraites les charges nettes transférées telles qu'évaluées par la CLECT. En l'occurrence, seules 2 communes sur 45 voient leurs AC diminuées par la prise en compte des transferts de charges.

Cette décision a été prise au vu du rapport de la CLECT du 7 mars 2017, établi dans les faits par un cabinet extérieur. Le document procède à l'évaluation des charges liées aux compétences transférées à la CCPL à compter du 1^{er} janvier 2017. Il s'agit en l'occurrence de la promotion du tourisme avec l'office de tourisme de Loudun, des zones d'activités situées sur les communes de Loudun et Pouançay, des actions de développement économique qui s'y rattachent ainsi que de l'aire d'accueil des gens du voyage située sur la commune de Loudun. Le rapport statue également sur le retour aux communes de la compétence « bâtiments scolaires ». En revanche, il n'est pas fait mention des charges transférées à l'EPCI avant son passage en FPU. Or, l'alinéa 9 du IV de l'article 1609 *nonies* C du CGI prévoit que « *la commission d'évaluation des transferts de charges doit rendre ses conclusions sur le montant des charges qui étaient déjà transférées à l'établissement public de coopération intercommunale et celui de la fiscalité ou des contributions des communes qui étaient perçues pour les financer* ». Ainsi, le conseil communautaire a fixé les attributions de compensation sans disposer d'une vision d'ensemble de l'existant et des déséquilibres qu'auraient suscités les précédents transferts de compétences.

Au regard de la première année d'application du régime de FPU, il apparaît que l'impact budgétaire n'est pas neutre pour la communauté de communes. En effet, la part de fiscalité du bloc communal conservée par le groupement a diminué entre 2016 et 2017, passant de 15,3 % à 12,9 %. Parallèlement, son poids budgétaire relatif sur le territoire a diminué dans des proportions bien moindres puisque la part de ses charges de gestion dans le total des charges de gestion du bloc communal représente 25,7 % en 2017 contre 26,5 % en 2016.

³¹ Ce rapport a en effet été transmis aux communes le 4 avril 2017. Dès lors, elles avaient jusqu'au 4 juillet 2017 pour délibérer, conformément à l'alinéa 7 du IV de l'article 1609 *nonies* C du CGI. A cette date, seules 12 communes, sur 45, représentant 29 % de la population totale, avaient délibéré favorablement. De ce fait, le rapport ne pouvait pas être considéré comme adopté à la forclusion du délai.

Tableau n° 2 : Niveau d'intégration fiscale et poids budgétaire relatif de la CCPL sur son territoire

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Fiscalité levée par les communes (A)	9 524 484	9 606 896	9 896 802	10 438 061	8 466 052
Fiscalité levée par le groupement (B)	1 576 233	1 632 029	1 743 100	1 886 889	4 302 538
Total communes et groupement (C=A+B)	11 100 717	11 238 925	11 639 902	12 324 950	12 768 590
Fiscalité conservée par le groupement (E=B+/-D)	1 576 233	1 632 029	1 743 100	1 886 889	1 709 572
- Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (E/C)	14,2%	14,5%	15,0%	15,3%	12,9%
- Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (E/B)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	38,3%
Total charges de gestion communes (60 à 65)	15 953 262	16 145 122	16 780 094	16 754 311	17 349 053
en % des charges de gestion totales	74,5%	72,6%	73,5%	73,5%	74,3%
Total charges de gestion groupement (60 à 65)	5 454 463	6 100 232	6 039 923	6 051 154	6 009 708
en % des charges de gestion totales	25,5%	27,4%	26,5%	26,5%	25,7%
Total charges de gestion (D)	21 407 725	22 245 354	22 820 017	22 805 465	23 358 761

Source : d'après les comptes de gestion

La chambre régionale des comptes constate, d'une part, que la CCPL n'a pas respecté, à plusieurs égards, les dispositions de l'article 1609 *nonies* C du CGI pour fixer les attributions de compensation à verser aux communes. Elle relève, d'autre part, le caractère incomplet de l'évaluation des charges transférées dans la mesure où seules les charges transférées au 1^{er} janvier 2017 ont été évaluées. Enfin, le passage en fiscalité professionnelle unique n'a pas été budgétairement neutre³² pour la CCPL puisque la part qu'elle conserve dans la fiscalité du bloc communal a diminué entre 2016 et 2017.

Au regard de ce qui précède, la chambre régionale des comptes formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 6 : Veiller à respecter la procédure de fixation des attributions de compensation à l'occasion de la prochaine révision de leur montant dans le cadre des transferts de compétences effectués au 1^{er} janvier 2018.

Lors de la phase contradictoire, l'ordonnateur a indiqué que la communauté de communes s'était conformée aux dispositions légales en vigueur en ce qui concerne la procédure de révision des AC. L'examen des pièces transmises a permis à la chambre régionale des comptes de l'attester et de prendre acte de la mise en œuvre de la recommandation.

³² Sur le plan fiscal uniquement, les dotations perçues étant en revanche en nette progression (voir *infra*).

2.4.2 Un périmètre des mutualisations à étendre

Le conseil communautaire a adopté un schéma de mutualisation le 17 décembre 2015 conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). La philosophie générale retenue pour ce schéma consiste en un scénario « à la carte », tout en soulignant son caractère évolutif en cours de mandat. Ainsi, après avoir établi un état des lieux et fixé les objectifs³³ politiques de la démarche, le document présente un plan d'action décliné en 11 fiches au contenu modeste puisque sont essentiellement envisagés des prestations de service, des mises à disposition ponctuelles et des groupements de commandes. Il convient de noter néanmoins une mesure ambitieuse consistant en la création d'un service commun à la CCPL et aux communes volontaires pour ce qui relève des services des ressources humaines, de l'exécution comptable et de l'informatique. Par ailleurs, le document manque de précision sur l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement, du fait de son caractère « à la carte »³⁴.

Deux ans après l'adoption du schéma, l'évaluation intermédiaire de sa mise en œuvre est difficile à effectuer puisqu'aucun rapport annuel n'a été présenté au conseil communautaire pour ce qui concerne l'année 2016, en méconnaissance de l'alinéa 5 de l'article L. 5211-39-1 du CGCT. En revanche, le rapport annuel pour l'année 2017 a bien été présenté et adopté par le conseil communautaire le 21 mars 2018. Au regard de ce document, il apparaît que peu d'actions ont été mises en œuvre dès lors que les communes n'en ont pas formulé la demande. Par ailleurs, pour quelques actions, le rapport indique uniquement la nature des prestations proposées mais ne précise pas si elles ont été mises en œuvre au cours de l'exercice.

A ce jour, les actions de mutualisation relèvent de quatre catégories : les prestations de service, les mises à disposition de personnel et l'accueil centralisé de formations à destination des agents des communes membres. Les prestations de service sont proposées par la CCPL (réalisation des documents uniques, prestations informatiques, location de véhicules, engins et matériels et prestations relatives au système d'information géographique) puis par la commune de Loudun (prestations d'entretien et réparation de bennes à ordures et d'engins, prestations de menuiserie, entretien des zones d'activités économiques de Loudun). Concernant les groupements de commandes, un seul a été mis en œuvre (pour la réhabilitation d'anciennes décharges communales). Les mises à disposition de personnels concernent 5 agents communautaires et 4 agents communaux, pour des quotités de temps allant d'une demi-heure par jour de classe à 22 heures par semaine. Enfin, la communauté de communes propose l'accueil de formations à destination des agents des communes membres dans ses locaux et élabore un plan de formation mutualisé.

³³ Au nombre de 4 : conforter les moyens des communes pour garantir la proximité des services en milieu rural ; partager des expertises à l'échelle communautaire ; optimiser les moyens présents sur le territoire par le biais de la solidarité intercommunale ; être vigilant sur le fait de ne pas mettre en place un fonctionnement « technocratique ».

³⁴ Ainsi, 9 fiches sur 11 ne présentent pas d'impact financier chiffré, et les 2 restantes ne précisent pas la répartition de la charge entre la CCPL et ses communes.

Au final, si la communauté de communes et ses communes membres ont mis en œuvre quelques actions de mutualisation, celles-ci apparaissent limitées. Il paraît nécessaire de les étoffer, en particulier avec la commune-centre. Pourrait par exemple être envisagée la mise à disposition de services support (ressources humaines, finances, informatique, affaires juridiques) ou encore la création de services communs (atelier technique). En effet, la mutualisation constitue une opportunité d'améliorer l'organisation et la performance de l'action publique à l'échelle intercommunale et de réaliser des économies substantielles.

Au regard de ce qui précède, la chambre régionale des comptes formule la recommandation suivante :

<p>Recommandation n° 7 : Renforcer les actions de mutualisation, en particulier avec la ville-centre, incluant la mise en œuvre de groupements de commandes, la mise à disposition de services support et/ou la création de services communs.</p>
--

En réponse, l'ordonnateur a indiqué que les actions de mutualisation avaient vocation à s'intensifier. Il cite notamment des réflexions en cours concernant la constitution d'un relais d'assistantes maternelles intercommunal ou encore la mutualisation des bâtiments des services techniques. La chambre régionale des comptes en prend acte.

3 LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE

3.1 Une qualité de l'information budgétaire perfectible

Au cours de la période contrôlée, les activités de la CCPL ont été retracées dans un budget principal et 17 budgets annexes. Au 1^{er} janvier 2018, cette structure budgétaire se décompose en un budget consacré au développement économique, un budget retraçant l'activité de l'office de tourisme, six budgets de zones d'activités économiques et neuf budgets retraçant des opérations d'aménagement de lotissements (dont un a été clôturé en 2014).

Tableau n° 3 : Structure du budget de la CCPL

Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes fonct.		Observations
		2017 (en €)	%	
BUDGET PRINCIPAL CCPL	M14	11 374 442	89,4%	-
DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	M14	576 911	4,1%	-
LOTISSEMENT CCPL	M14	0	0,0%	Cloturé par délibération du 26/11/2014
LOTISSEMENT DE SAMMARCOLLES	M14	87 313	0,6%	-
LOTISSEMENT DE PRINCAY	M14	37 058	0,3%	-
LOTISSEMENT DE MONTS SUR GUESNES	M14	53 818	0,4%	-
LOTISSEMENT MONCONTOUR LA GRANDE	M14	203 430	1,4%	-
LOTISSEMENT DE BERTHEGON	M14	23 762	0,2%	-
LOTISSEMENT DE POUANT	M14	433 534	3,1%	-
LOTISSEMENT LA ROCHE RIGALT	M14	74 708	0,5%	-
LOTISSEMENT CEAUX EN LOUDUN-JOUE	M14	39 147	0,3%	-
ZA MONTS-SUR-GUESNES CCPL	M14	168 122	1,2%	-
LOT ACTIV ARTISAN MONCONTOUR	M14	144 853	1,0%	Créé par délibération du 07/12/2013
LOT ACTIV ARTISAN TROIS MOUTIERS	M14	511 661	3,6%	Créé par délibération du 07/12/2013
ZI LOUDUN CCPL	M14	0	0,0%	Créé par délibération du 07/12/2016
ZA LOUDUN CCPL	M14	0	0,0%	Créé par délibération du 07/12/2016
ZA POUANCA Y CCPL	M14	36 711	0,3%	Créé par délibération du 07/12/2016
OFFICE DE TOURISME CCPL	M14	384 233	2,7%	Créé par délibération du 07/12/2016

Source : d'après les comptes de gestion

3.1.1 Des documents budgétaires à fiabiliser s'agissant des crédits annulés

L'analyse des comptes administratifs a mis en évidence des montants de crédits annulés incorrects, en particulier pour l'exercice 2015 dont la totalité des montants concernés s'avère fautive, ce que l'ordonnateur a confirmé. Le rapprochement avec le compte de gestion n'a en revanche pas mis en évidence d'écarts pour ce qui concerne les montants de recettes et dépenses nettes ainsi que le résultat budgétaire.

Tableau n° 4 : Anomalies relevées

2015	Crédits			RAR	Crédits annulés	
	ouverts	émis	rattachés		CA 2015	Au lieu de
Dép. réelles fonctionnement	7 207 887,20	6 652 161,80	182 132,70	-	-6 874 599,30	373 592,70
Rec. réelles fonctionnement	7 276 945,27	7 405 512,04	491 924,64	-	-7 874 757,00	-620 491,41
Dep. Réelles investissement	5 023 969,70	1 645 878,25	-	750 383,66	-2 363 707,58	2 627 707,79
Rec. Réelles investissement	3 844 712,37	732 537,59	-	529 664,04	-1 238 631,78	2 582 510,74

Source : compte administratif 2015

La chambre régionale des comptes observe que le compte administratif 2015 établi par l'ordonnateur a présenté des erreurs de montant non négligeables pour ce qui relève des crédits annulés. Le compte administratif constituant le principal document d'information présentant l'exécution budgétaire de la CCPL aux élus et aux administrés, la chambre régionale des comptes appelle l'ordonnateur à veiller à sa fiabilité.

En outre, plusieurs états annexes aux documents budgétaires doivent obligatoirement être complétés par l'exécutif afin d'assurer l'information la plus précise et transparente possible des élus et des administrés sur divers éléments qui permettent d'appréhender dans son ensemble la situation d'une collectivité.

Les annexes des documents budgétaires de la CCPL sont globalement bien renseignées. Néanmoins, quelques manquements ont été relevés dans le compte administratif 2017 :

- l'état de la dette par nature (A.2.2) du budget principal et du budget annexe « développement économique » n'est pas ajusté avec le compte de gestion produit par le comptable. Ainsi, des écarts respectifs de 4 547,31 € et 12 793,68 € ont été relevés entre les deux documents ;
- la présentation des méthodes utilisées pour les amortissements (A.3) fait défaut ;
- l'annexe présentant le calcul du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt (B.1.2) est manquante alors que la CCPL affiche au 31 décembre 2017 un montant total de 11 037 619,99 € d'emprunts garantis ;
- la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions (B1.7) est incomplète dès lors qu'elle ne recense et ne valorise aucune prestation en nature. La CCPL met pourtant à disposition à titre gracieux plusieurs équipements (piscines, bureaux, maison de pays) au profit d'associations ;
- la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier (C.2) est incomplète puisque ne sont pas recensés les organismes ayant bénéficié d'une garantie ou cautionnement d'un emprunt ainsi que les organismes au profit desquels la CCPL a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat ;
- la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes (C3.5) est manquante ;
- l'annexe présentant l'identification des flux croisés entre l'EPCI et des communes membres (C3.6) est également manquante.

Enfin, les comptes annuels certifiés des organismes sans comptable public et entrant dans l'une des trois catégories spécifiées à l'article L. 2313-1-1 du CGCT n'ont pas été joints aux exemplaires du compte administratif transmis au représentant de l'Etat et au comptable.

La chambre régionale des comptes constate la nécessité pour l'EPCI de compléter et fiabiliser plusieurs annexes obligatoires des documents budgétaires, notamment celles concernant l'état de la dette, la méthode d'amortissement, les garanties d'emprunts, les concours attribués à des tiers, les organismes dans lesquels la collectivité a pris un engagement financier, la présentation agrégée du budget et les flux croisés avec les communes membres.

3.1.2 Des rapports d'orientations budgétaires et de présentation du compte administratif à enrichir

La CCPL satisfait à son obligation d'organiser annuellement le débat d'orientation budgétaire (DOB) prévu par l'article L. 2312-1³⁵ du CGCT, celui-ci se tenant dans les deux mois précédant le vote du budget.

Conformément à la réglementation en vigueur, un rapport est communiqué aux membres du conseil municipal, en amont du DOB, afin que ceux-ci disposent de toute l'information nécessaire pour apprécier la pertinence des orientations budgétaires proposées par l'exécutif. Sur la forme, le rapport se présente en un diaporama d'une soixantaine de pages essentiellement composé de tableaux. Ceux-ci ne sont ni annotés ni commentés, alors que certaines évolutions chiffrées mériteraient une explication. Sur le fond, le rapport pour 2017 ne répond pas entièrement aux nouvelles exigences réglementaires issues de l'article R. 2312-1 du CGCT³⁶. En outre, si les prévisions d'investissements sont présentées sur 5 ans, aucun scénario prospectif n'est proposé afin de déterminer la façon dont la CCPL pourrait atteindre le niveau d'autofinancement qu'elle prévoit pour financer ses projets d'investissements.

Par ailleurs, les rapports de présentation du compte administratif transmis aux élus en amont du vote de celui-ci mériteraient également d'être davantage commentés. Ils se résument en effet à une succession de tableaux présentant l'exécution du budget et les résultats qui s'en dégagent. En revanche, aucun commentaire ou annotation n'apporte un éclairage sur le contexte et les raisons des évolutions constatées. Aussi, ces rapports gagneraient à être enrichis de commentaires explicatifs afin d'apporter aux conseillers communautaires une information budgétaire la plus transparente et précise possible.

³⁵ Selon cet article, « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8* ». Cet article est également applicable aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-36 du CGCT.

³⁶ En effet, ne sont pas mentionnés la structure des effectifs, les traitements indiciaires, régimes indemnitaires, nouvelles bonifications indiciaires, heures supplémentaires rémunérées et avantages en nature en tant qu'éléments constitutifs de la rémunération ainsi que la durée effective du travail au sein de l'EPCI.

La chambre régionale des comptes suggère à la communauté de communes de compléter le rapport d'orientations budgétaires par des commentaires explicatifs et par la présentation de la structure des effectifs, des éléments constitutifs de la rémunération des personnels, du temps de travail effectif et d'éléments de cadrage prospectifs. De la même manière, elle lui suggère d'enrichir ses documents de présentation du compte administratif de commentaires précisant le contexte et les raisons des évolutions observées.

L'ordonnateur a indiqué en réponse qu'une attention sera portée à la suggestion de la chambre régionale des comptes.

3.1.3 Une prévision des investissements surévaluée

Au cours de la période 2013-2017, les taux d'exécution budgétaire en section de fonctionnement du budget principal paraissent satisfaisants. En effet, ils atteignent en moyenne 107 % en recettes et 92,2 % en dépenses, dénotant une prévision sincère des charges et des produits.

Le constat est plus mitigé en section d'investissement. D'une part, les prévisions de dépenses excèdent la capacité de la CCPL à réaliser ses projets, leur taux de réalisation oscillant entre 33,6 % (2015) et 52,8 % (2017). En recettes, les prévisions budgétaires sont assorties de taux de réalisation compris entre 19,1 % (2015) et 57,8 % (2017). L'écart entre les prévisions budgétaires et leur exécution se réduit si l'on tient compte des restes à réaliser. Ainsi, ils s'établissent entre 48,9 % (2015) et 79,3 % (2016) en dépenses puis 32,8 % (2015) et 80,7 % (2017) en recettes. Cela met en exergue le stock important de restes à réaliser que la CCPL dégage en fin d'exercice, et ce malgré le recours à la technique des autorisations de programme et des crédits de paiement³⁷ (A.P./C.P. – voir *infra*). Ainsi, les restes à réaliser représentent en moyenne 27 % des crédits ouverts. Ces écarts de réalisation montrent donc une pratique de prévision budgétaire dont la qualité est à parfaire en section d'investissement.

Le taux d'annulation important en 2015, que ce soit en dépenses ou en recettes, trouve son origine dans le changement d'exécutif le 10 juin 2015 suite à la démission du précédent président.

³⁷ La procédure des A.P./C.P. vise à mener une gestion pluriannuelle des investissements, et ainsi ne pas faire peser sur une année l'engagement financier d'une opération dont l'exécution a vocation à s'étaler sur plusieurs années. Pour cela, l'assemblée délibérante fixe un montant global, correspondant à un plafond, attribué à une opération d'investissement (autorisation de programme) et la décline chaque année en crédits de paiement.

Tableau n° 5 : Taux d'exécution budgétaire du budget principal en section d'investissement et hors dépenses imprévues (en %)

	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT						
Taux de réalisation hors RAR	42,8%	43,6%	19,1%	22,1%	57,8%	34,9%
Taux de réalisation avec RAR	71,2%	72,0%	32,8%	68,5%	80,7%	61,1%
Part RAR/prévisions	28,4%	28,3%	13,8%	46,4%	22,9%	26,7%
Taux d'annulation	28,8%	28,0%	67,2%	31,5%	19,3%	38,4%
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT						
Taux de réalisation hors RAR	42,3%	37,1%	33,6%	51,1%	52,8%	43,6%
Taux de réalisation avec RAR	75,0%	75,2%	48,9%	79,3%	77,8%	71,4%
Part RAR/prévisions	32,7%	38,0%	15,3%	28,2%	24,9%	27,9%
Taux d'annulation	25,0%	24,8%	53,6%	20,7%	22,2%	29,0%

Source : comptes administratifs 2013 à 2017

La chambre régionale des comptes observe que si les prévisions de la section de fonctionnement apparaissent sincères, celles concernant la section d'investissement sont en revanche surévaluées, en particulier de 2013 à 2015. Ces écarts résultent d'une surestimation de la capacité de la communauté de communes à engager de tels volumes d'investissements.

3.1.4 Un recours aux autorisations de programme et d'engagement limité

Au cours de la période sous revue, la communauté de communes a eu recours à la technique des autorisations de programmes et crédits de paiement pour quatre opérations ainsi qu'aux autorisations d'engagement³⁸ pour une opération. Conformément à l'article R. 2311-9, les autorisations de programme et d'engagement sont votées à chaque étape budgétaire et font l'objet d'une délibération distincte. Les modifications sont également approuvées par l'assemblée délibérante. En revanche, les règles régissant leur gestion ne sont pas clairement formalisées. Ainsi, aucune note de procédure ou règlement n'a été élaboré à l'attention des services afin de détailler le pilotage des opérations gérées en AP ou AE.

Les autorisations de programme ont des objets variés : la prise de participation au capital de la SAEM, l'acquisition de bacs pour les ordures ménagères, la construction du centre aquatique et les subventions versées dans le cadre de la mise en œuvre du schéma départemental d'aménagement numérique. Peu nombreuses, les AP sont au nombre de deux au 31 décembre 2017 pour un volume total de 11 350 000 € dont la seule opération du centre aquatique représente un montant de 10 200 000 €. D'une manière générale, les crédits de paiement réalisés représentent en moyenne sur la période moins de la moitié des dépenses d'équipement annuelles. Il apparaît dès lors que l'EPCI pourrait utilement élargir son périmètre de gestion en AP/CP, aux maisons de santé par exemple, afin d'optimiser sa consommation de crédits, d'emprunter au plus juste et d'accroître la visibilité et l'anticipation dans le pilotage de ses investissements.

³⁸ Les **autorisations d'engagement** constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour l'exécution des dépenses de fonctionnement. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées.

Tableau n° 6 : Gestion des AP/CP (en €)

Année	Autorisations de programme			Crédits de paiement				Dépenses d'équipement		
	Solde cumulé antérieur AP (1)	AP de l'exercice (2)	Total cumulé AP (3)	Solde cumulé antérieur CP (4)	CP ouverts de l'exercice	CP réalisés de l'exercice (5)	%	Restes à financer sur exercices suivants (3 - 4 - 5)	Dépenses équipement réalisées	Ratio C.P./DE
2013	-	750 000	750 000	-	-	-		-	2 053 972	-
2014	750 000	483 271	1 233 271	-	652 099	652 099	100%	581 172	1 332 031	49,0%
2015	1 233 271	-	1 233 271	652 099	308 224	308 224	100%	272 949	1 037 245	29,7%
2016	1 233 271	11 350 000	12 583 271	960 323	852 949	348 214	41%	11 274 734	894 166	38,9%
2017	11 350 000	-	11 350 000	75 265	2 014 000	409 274	20%	10 865 460	778 630	52,6%

Source : comptes administratifs

NB : La différence entre le total cumulé AP de 2016 et 2017 s'explique par la clôture d'une AP (celle de l'acquisition des bacs à ordures ménagères), qui s'est achevée en 2016.

Si le taux de consommations des crédits de paiement est au plus haut en 2014 et 2015, il chute considérablement en 2016 (41 %) et 2017 (20 %). Par ailleurs, la majorité des crédits non consommés a été inscrite en restes à réaliser. Ainsi, en 2017, sur 1 604 726 € de crédits non consommés, plus des trois quarts (77,4 %) ont été inscrits dans les restes à réaliser en dépenses, le reliquat ayant été annulé. Or, en principe, les CP non consommés en année N devraient être supprimés en fin d'exercice puis ventilés et lissés sur les années restant à courir de l'AP puisque l'engagement porte sur cette dernière et non sur les crédits de paiement. Néanmoins, peu de règles régissent la gestion des crédits de paiement. C'est pourquoi le comité national de fiabilité des comptes locaux préconise l'adoption par les assemblées délibérantes d'un document édictant des règles de gestion relatives à la caducité, l'annulation, la modification des crédits de paiement, et ce afin d'éviter une déconnexion progressive entre le montant des AP/AE votées et le montant maximum des crédits de paiement pouvant être inscrits au budget.

La chambre régionale des comptes relève le caractère limité du recours à la procédure des autorisations de programme et crédits de paiements puisque ces derniers représentent en moyenne moins de la moitié des dépenses d'équipement de la CCPL. Cette technique pourrait dès lors être étendue à d'autres opérations, telles les maisons de santé. Par ailleurs, l'inscription de la majorité des crédits non consommés en restes à réaliser pose question dès lors que la logique de cette procédure voudrait qu'ils soient supprimés en fin d'exercice puis reportés et lissés sur les exercices restant à courir de l'AP. Néanmoins, le flou juridique entourant la gestion des crédits de paiement devrait conduire la communauté de communes à adopter un règlement édictant des règles de caducité, annulation et modification des crédits de paiement.

Au regard de ce qui précède, la chambre régionale des comptes avait formulé la recommandation suivante :

Recommandation n° 8 : Élaborer puis adopter un règlement édictant les règles de gestion relatives aux autorisations de programmes et crédits de paiement.

En réponse, l'ordonnateur a transmis à la chambre régionale des comptes un règlement de procédure et de gestion des AP/CP adopté par le conseil communautaire lors de sa séance du 4 décembre 2018, ce dont la chambre régionale des comptes prend acte.

3.2 Une fiabilité des comptes entachée par quelques erreurs

L'examen de la fiabilité des informations contenues dans les comptes constitue un préalable à l'analyse financière. Il importe de s'assurer que les anomalies constatées dans l'application des règles comptables et budgétaires ne résultent pas de tentatives de contourner des contraintes avec pour effet de retarder la détection d'une dégradation des comptes.

3.2.1 Le suivi du patrimoine à parfaire

3.2.1.1 Une bonne tenue de l'inventaire

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens. Le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan. L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.

Au cas d'espèce, un rapprochement de ces deux documents, arrêtés au 31 décembre 2017, a été opéré. Il a mis en évidence des écarts au niveau de l'actif brut et des amortissements pour quelques comptes d'immobilisations incorporelles du budget principal. Ces écarts demeurent néanmoins minimes au regard de l'actif total puisqu'ils en représentent uniquement 0,2 %. Ainsi, la tenue de l'inventaire de la CCPL apparaît relativement satisfaisante.

La chambre régionale des comptes suggère néanmoins à la communauté de communes de retrouver, avec la collaboration du comptable public, l'origine de l'écart de 0,2% relevé et d'ajuster l'inventaire et l'état de l'actif en conséquence.

3.2.1.2 L'absence de comptabilisation des immobilisations en cours

En vertu de l'instruction budgétaire et comptable M14³⁹, « *Le compte 23 - Immobilisations en cours - enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice qu'il s'agisse d'avances versées avant justification des travaux (comptes 237 et 238), ou d'acomptes versés au fur et à mesure de l'exécution des travaux (comptes 231, 232 et 235)* ». Ainsi, en fin d'exercice, le compte 23 fait apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées.

³⁹ Tome 1, titre 1, chapitre 2, classe 2, compte 23, p.34

Au cours de la période sous revue, le compte 23 n'a fait l'objet d'aucune imputation bien que la communauté de communes ait réalisé des investissements s'étalant sur plusieurs exercices. Les dépenses d'équipements en cours de construction sont dès lors directement imputées au compte 21. C'est actuellement le cas des dépenses couvrant les opérations relatives au centre aquatique et à la maison de santé de Loudun⁴⁰.

La chambre régionale des comptes rappelle à la communauté de communes la nécessité de respecter les dispositions de l'instruction M14 relatives à la comptabilisation en compte 23 des immobilisations en cours. Elle l'invite dès lors à s'y conformer.

3.2.1.3 Deux anomalies, relatives aux amortissements, à corriger

L'amortissement consiste en la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément de l'actif résultant de l'usage, du temps, du changement de technique ou de toute autre cause. L'amortissement contribue à la sincérité des comptes dans la mesure où il permet de constater la dépréciation des biens et de dégager des ressources d'autofinancement pour leur renouvellement. Il concourt au respect du principe comptable de prudence.

Dans le cas de la CCPL, deux anomalies ont pu être relevées. Tout d'abord, la durée d'amortissement des subventions versées (compte 204), retenue par le conseil communautaire, ne respecte pas les prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M14. La délibération du conseil fixe la durée d'amortissement des « *participations versées aux communes du groupement* » à 15 ans. Or, l'instruction M14 précise que les subventions d'équipement versées sont amorties sur une durée maximale de 5 ans lorsqu'elles financent des biens mobiliers, du matériel ou des études auxquelles sont assimilées les aides à l'investissement consenties aux entreprises et sur une durée maximale de 30 ans lorsqu'elles financent des biens immobiliers ou des installations, ou de 40 ans lorsqu'elles financent des projets d'infrastructures d'intérêt national (logement social, réseaux très haut débit...). Il conviendrait dès lors que le conseil communautaire ajuste sa délibération dans ce sens.

Par ailleurs, l'instruction M14 précise que sont obligatoires les amortissements des biens immeubles productifs de revenus, y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage sous réserve qu'ils ne soient pas affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif. Sont donc amortissables à ce titre les biens enregistrés sur le compte 2132 – *Immeubles de rapport*. La CCPL ne présente aucun actif inscrit à ce compte. Or, elle bénéficie de produits issus des revenus de ses immeubles⁴¹. Pour le budget principal, ceux-ci relèvent des locations d'espaces de la salle culturelle à des associations et de locaux des maisons médicales au profit de professionnels de santé. Pour le budget annexe « développement économique », il s'agit de produits issus de la location de bâtiments artisanaux ou commerciaux à destination d'entreprises. Si l'on peut considérer que la salle culturelle est affectée indirectement à l'usage du public par l'intermédiaire des associations, ce n'est pas le cas des maisons médicales dont les baux précisent bien que leur usage est d'ordre professionnel ou encore des bâtiments

⁴⁰ L'état de l'actif 2017 présente en effet des éléments « centre aquatique » et « maison de santé Loudun » au compte 2138 – « *Autres constructions* »

⁴¹ Enregistrés au compte 752 – *Revenus des immeubles*, à hauteur de 56 774,55 € en 2017.

destinés à l'activité économique. Aussi, il conviendrait que la communauté de communes procède à leur amortissement, conformément aux dispositions de l'instruction M14.

La chambre régionale des comptes invite la CCPL à régulariser les deux anomalies relevées, en fixant une durée d'amortissement des subventions versées et en amortissant les immeubles productifs de revenus, en conformité avec l'instruction budgétaire et comptable M14.

3.2.2 Des subventions transférables maintenues au bilan

Conformément à l'instruction comptable M14, les subventions ayant contribué au financement d'un équipement amortissable doivent faire l'objet, chaque année, d'une reprise en section de fonctionnement à hauteur de la dotation d'amortissement du bien ou sur la durée d'amortissement de l'immobilisation concernée.

Dans le cas de la CCPL, aucune subvention n'est inscrite au compte 131 « *Subventions d'équipement transférables* ». Toutes sont donc considérées non transférables dans la mesure où les équipements qu'elles ont financés ne sont pas amortis. Or, il ressort de l'examen de la liste de ces subventions que certaines devraient être transférées au compte de résultat. C'est notamment le cas pour :

- les subventions ayant financé la construction des maisons de santé, censées être amorties au titre des immeubles de rapport (voir *supra*). Celles-ci représentent un montant de 1 284 300,60 €, inscrites entre 2013 et 2017 au compte 132 « *Subventions non transférables* » ;
- les subventions reçues pour l'étude de la revitalisation de Loudun (70 000 €). En effet, celle-ci n'ayant pas été suivie de réalisation, elle a commencé à être amortie en 2017 ;
- les subventions reçues pour la construction de bâtiments artisanaux (184 000 € sur le BA développement économique), voués à être loués à des entreprises.

La CCPL ne procédant pas au transfert en section de fonctionnement des subventions visant à financer des immobilisations qui seront amorties, la chambre régionale des comptes l'invite dès lors à se conformer à l'instruction M.14 en ce domaine.

L'ordonnateur a indiqué en réponse qu'une attention sera portée à la suggestion de la chambre régionale des comptes.

3.3 Un manque de contrôle dans l'organisation de la fonction comptable et financière

3.3.1 Un contrôle interne inexistant

Le contrôle interne comptable et financier est constitué par l'ensemble des dispositifs organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités financière et patrimoniale. Ces dispositifs sont destinés à fournir une assurance raisonnable du respect des principes de régularité, sincérité et d'image fidèle qui s'imposent à toute entité publique.

La communauté de communes ne s'est, en l'occurrence, pas engagée dans une démarche de maîtrise des risques comptables et financiers. En effet, elle n'a pas procédé à une cartographie des risques liés aux processus à enjeux. De ce fait, elle ne dispose pas d'un recensement hiérarchisé des risques (internes ou externes) auxquels elle est confrontée, et ne peut donc établir un plan d'actions visant à en limiter la portée. Par ailleurs, la CCPL n'a élaboré aucune fiche de procédure et aucun document standardisé ou règlement destiné à organiser les divers circuits internes, notamment celui de la dépense publique.

La chambre régionale des comptes suggère à la CCPL de s'engager dans une démarche de maîtrise des risques notamment en élaborant des fiches de procédures ou un règlement budgétaire et financier à diffuser à l'ensemble des agents concernés.

L'ordonnateur a indiqué en réponse qu'une attention sera portée à la suggestion de la chambre régionale des comptes. En l'occurrence, le règlement relatif à la procédure et gestion des AP/CP en constitue une première étape.

3.3.2 Des régies non contrôlées

La communauté de communes du pays Loudunais dispose au 1^{er} janvier 2018 de six régies de recettes et deux régies d'avances. Tout d'abord, il apparaît que deux régies pourraient être fusionnées, à savoir la régie d'avance puis la régie de recettes de l'aire d'accueil des gens du voyage, et ce d'autant qu'un même agent est régisseur de ces deux régies. Par ailleurs, il est ressorti de l'examen des arrêtés de nomination des régisseurs que ne sont pas précisés certaines mentions (ou visas) obligatoires⁴², notamment :

- la décision du conseil communautaire fixant les taux de l'indemnité de responsabilité des régisseurs ;
- le montant alloué au titre de l'indemnité de responsabilité.

Enfin, l'ordonnateur ne procède à aucun contrôle des régies et s'en remet exclusivement au comptable. Or, certaines régies n'ont pas été contrôlées depuis plus de 4 ans⁴³ ou n'ont jamais

⁴² Instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (titre 2, chapitre 3)

⁴³ C'est le cas pour la régie de l'accueil périscolaire et de la régie des piscines, contrôlées respectivement les 21 juillet et 27 octobre 2014.

fait l'objet de contrôle depuis leur création⁴⁴. De plus, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article R. 1617-17 du CGCT, les régisseurs sont soumis aux vérifications « *du comptable public assignataire et de l'ordonnateur ou de leurs délégués auprès desquels ils sont placés* ». L'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics précise que le contrôle sur place de l'ordonnateur ou de son délégué doit s'exercer selon les périodicités et modalités déterminées par ces autorités permettant de s'assurer de leur bon fonctionnement. Il incombe donc à l'ordonnateur d'exercer des contrôles réguliers, différents de ceux du comptable.

La chambre régionale des comptes relève que les régies instituées par la communauté de communes ne font pas l'objet de contrôles réguliers par l'ordonnateur, en méconnaissance de l'article R. 1617-17 du CGCT.

Au regard de ce qui précède, la chambre régionale des comptes formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 9 : Procéder à des contrôles périodiques sur pièces et sur place des régies d'avances et de recettes.

En réponse, l'ordonnateur s'est engagé à porter une attention plus rigoureuse aux contrôles des régies d'avances et de recettes. La chambre régionale des comptes prend acte de cet engagement.

4 UNE SITUATION FINANCIERE EN NETTE AMELIORATION

Dans son rapport d'observations définitives du 12 avril 2007, la chambre régionale des comptes de Poitou-Charentes mettait en lumière une situation financière tendue sous l'effet conjugué d'une diminution de la capacité d'autofinancement (de 25 % à 10 % de produits réels de fonctionnement) et d'une forte croissance de l'encours de dette (plus de 80 %), imputable aux emprunts souscrits pour financer les opérations Naturoscope et du centre international de développement durable⁴⁵. Dès lors, la chambre régionale des comptes insistait sur l'urgence de prendre des mesures visant à restaurer la CAF. Il a été constaté que la situation financière a été assainie.

L'analyse de la situation financière de la CCPL pour la période 2013 à 2017 a été réalisée à partir des données comptables. Elle porte sur le budget principal pour ce qui relève

⁴⁴ C'est le cas de la régie des composteurs créée le 28 mai 2010.

⁴⁵ Ces projets du Naturoscope et du centre international de développement durable (CI2D) ont été engagés par l'EPCI respectivement en 2000 puis 2003 puis abandonnés en 2003 et 2005. Leur coût pour la CCPL était évalué à 5,63 M€, soit 221 € par habitant, et devait impacter l'établissement jusqu'en 2028 au regard de la durée de remboursement des emprunts souscrits.

de la section de fonctionnement. L'analyse du financement des investissements, de l'équilibre bilanciel et de l'endettement concerne le budget consolidé.

4.1 La restauration de l'autofinancement

Globalement, la situation financière du budget principal durant la période sous revue est caractérisée par une hausse importante de l'excédent brut de fonctionnement⁴⁶ (EBF), de l'ordre de 75,5 %, due à une progression plus dynamique des produits de gestion (+ 6,0 % par an) par rapport aux charges de gestion (+ 3,9 % par an). Cette tendance a permis à la communauté de communes de restaurer un autofinancement satisfaisant (voir *infra*).

4.1.1 Des produits de gestion particulièrement dynamiques

Entre 2013 et 2017, les produits de gestion ont suivi une tendance très dynamique. Ils ont en effet progressé, en moyenne, de 6 % par an en raison d'une importante hausse concomitante des produits « flexibles »⁴⁷ et des produits « rigides »⁴⁸.

Tableau n° 7 : L'évolution des produits de gestion du budget principal entre 2013 et 2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 985 652	4 028 149	4 678 320	5 256 453	5 120 242	6,5%
+ Ressources d'exploitation	449 520	474 823	664 614	636 855	631 769	8,9%
= Produits "flexibles" (a)	4 435 171	4 502 971	5 342 935	5 893 309	5 752 011	6,7%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 285 467	2 213 958	2 118 720	1 707 725	2 531 287	2,6%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	30 846	76 787	121 287	161 890	260 674	70,5%
= Produits "rigides" (b)	2 316 313	2 290 745	2 240 007	1 869 615	2 791 961	4,8%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	8 364	6 485	12 420	12 591	0	-100,0%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	6 759 848	6 800 201	7 595 362	7 775 514	8 543 971	6,0%

Source : d'après les comptes de gestion

4.1.1.1 Des ressources fiscales en progression grâce à la taxe de séjour

Les ressources fiscales représentent plus de la moitié des produits de gestion (60 %) et ont progressé de 28,5 % entre 2013 et 2017. La principale raison de ce dynamisme repose sur l'augmentation exponentielle, à partir de 2015, de la taxe de séjour grâce à l'ouverture du Center

⁴⁶ L'**excédent brut de fonctionnement** est la différence entre les produits de gestion et les charges de gestion. Il permet d'apprécier le premier niveau d'équilibre financier de la commune, avant la prise en compte de l'incidence de la dette (charges des intérêts d'emprunts notamment).

⁴⁷ Les **produits flexibles** sont les ressources liées à la fiscalité ou aux produits des services et du domaine.

⁴⁸ Les **produits rigides** sont les ressources à caractère institutionnel, pour lesquelles l'organisme ne dispose pas de marges de manœuvre.

Parc sur les communes des Trois-Moutiers et de Morton. Alors qu'elle ne rapportait que 24 441 € à la CCPL en 2013, elle représente en 2017 un produit de plus d'un million d'euros, soit une progression de 156,3 % par an en moyenne. Ainsi, les taxes liées aux services et activités de la communauté de communes (taxes de séjour et d'enlèvement des ordures ménagères) représentent la principale ressource fiscale de l'EPCI (soit 71 % en 2017).

Tableau n° 8 : L'évolution des ressources fiscales entre 2013 et 2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	1 545 387	1 555 242	1 621 813	1 724 999	1 448 898	-1,6%
+ Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	2 415 824	2 453 715	2 561 196	2 570 812	2 616 159	2,0%
+ Taxe de séjour	24 441	19 192	495 311	960 642	1 055 185	156,3%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 985 652	4 028 149	4 678 320	5 256 453	5 120 242	6,5%

Source : d'après les comptes de gestion

En revanche, si le produit des impôts locaux⁴⁹ a augmenté jusqu'en 2016 au rythme de 2,8 % par an en moyenne, le passage en fiscalité professionnelle unique au 1^{er} janvier 2017 s'est traduit par une diminution du produit net annulant *de facto* la progression enregistrée précédemment. Le reversement de fiscalité aux communes membres sous forme d'attributions de compensation est venu amputer les ressources fiscales de 2 592 966 € (voir *supra*). Pour autant, les bases (hors CFE) ont progressé de manière constante au cours de la période sous revue, soit à un rythme de 2,81 % par an. De même, les taux ont été augmentés deux ans de suite, en 2014 puis 2015. Malgré cela, la communauté de communes conserve d'importantes marges de manœuvre en la matière étant donné que ses taux d'imposition demeurent très en-deçà des taux moyens nationaux. Ainsi, le conseil communautaire a décidé d'appliquer une nouvelle hausse en 2018 à hauteur de 2 %.

⁴⁹ Les impôts locaux sont constitués des impôts ménage (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti) et des impôts économiques (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, taxe sur les surfaces commerciales et impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau).

Tableau n° 9 : Les taux d'imposition entre 2013 et 2017 (en %)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution en points de fiscalité
Taux de la taxe d'habitation	3,25	3,25	3,28	3,35	3,35	+0,10
<i>Taux moyen national</i>	4,67	4,54	4,85	5,18	5,69	+1,02
Taux de la taxe sur le foncier bâti	2,52	2,52	2,55	2,6	2,6	+0,08
<i>Taux moyen national</i>	4,2	4,09	4,36	4,71	5,46	+1,26
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	5,91	5,91	5,97	6,09	6,09	+0,18
<i>Taux moyen national</i>	11,73	11,83	12,26	12,7	13,66	+1,93
Taux de la cotisation foncière des entreprises	3,28	3,28	3,31	3,38	23,37	+19,99
<i>Taux moyen national</i>	5,1	5,06	5,4	5,69	24,76	+19,07

Source : état fiscaux 1259, éléments fiscaux de référence (DGFIP)

4.1.1.2 Une fiscalité reversée entraînée par le FPIC

La communauté de communes a bénéficié de reversements de fiscalité, ces produits ne représentant néanmoins que 3 % de l'ensemble de ses ressources. En forte progression sur la période au rythme de 70,5 % par an, ils sont exclusivement entraînés par la montée en puissance du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)⁵⁰ dont la CCPL est bénéficiaire. Les produits issus du FPIC permettent de compenser dans une large mesure la contribution que la communauté de communes verse annuellement au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)⁵¹.

Tableau n° 10 : La fiscalité reversée entre 2013 et 2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	92 955	138 896	183 396	223 999	322 783	36,5%
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	-62 109	-62 109	-62 109	-62 109	-62 109	-100,0%

Source : d'après les comptes de gestion

4.1.1.3 Les ressources institutionnelles enregistrent un rebond spectaculaire en 2017

Deuxième source de recettes pour la CCPL, les ressources institutionnelles représentent, en 2017, 30 % des produits de gestion (34 % en 2013).

⁵⁰ Mis en place en 2012, le **Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales** (FPIC) est un mécanisme de péréquation « horizontale » à l'échelle des ensembles intercommunaux, constitués par les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres. Ainsi, ce fonds, alimenté par des prélèvements sur les ressources des ensembles intercommunaux considérés comme plus prospères, procède à des reversements aux ensembles intercommunaux considérés comme plus défavorisés.

⁵¹ Le **fonds national de garantie individuelle des ressources** (FNGIR) permet de compenser pour chaque commune et établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, les conséquences financières de la réforme de la suppression de la taxe professionnelle, en application du point 2.1 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Tableau n° 11 : Les ressources institutionnelles du budget principal entre 2013 et 2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	647 854	562 150	379 013	203 933	1 091 303	13,9%
<i>Dont dotation d'intercommunalité</i>	545 945	461 348	280 411	107 239	374 881	-9,0%
<i>Dont dotation de compensation</i>	101 909	100 802	98 602	96 694	716 422	62,8%
FCTVA	0	0	0	0	4293,28	N.C.
Participations	801 333	806 945	944 875	748 994	747 661	-1,7%
Autres dotations	836 279	844 864	794 833	754 798	688 029	-4,8%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	836 076	844 640	794 487	754 595	688 029	-4,8%
<i>Dont autres</i>	203	224	346	203	0	-100,0%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 285 467	2 213 958	2 118 720	1 707 725	2 531 287	2,6%

Source : d'après les comptes de gestion, fiches DGF

Jusqu'en 2016, l'évolution de ces ressources a été particulièrement dégressive à un rythme de -7 %/an. Ainsi, en 2016, l'EPCI a vu ses ressources institutionnelles amputées d'un quart de leur valeur d'origine sous l'effet principal de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF). En effet, cette dotation a diminué de 68,5 % entre 2013 et 2016 sous l'effet cumulé d'une baisse de la population DGF, d'une baisse du coefficient d'intégration fiscal et de sa contribution au redressement des finances publiques (soit - 7 K€ en 2014, 244 K€ en 2015 et 418 K€ en 2016).

L'année 2017 marque un tournant grâce au passage en fiscalité professionnelle unique. Ainsi, la DGF enregistre pour cet exercice une hausse de plus de 435 % par rapport à 2016. La raison principale de cette augmentation très importante tient au fait que, suite au changement de régime fiscal, la CCPL touche désormais l'ensemble de la « compensation part salaires » de ses communes membres. Il convient cependant de rappeler que ce transfert de ressources est neutralisé via les attributions de compensation.

En 2018, bien qu'en légère baisse par rapport à 2017, la DGF se maintient à un niveau élevé soit 1 075 829 €.

4.1.1.4 Des ressources d'exploitation dynamiques

Même si elles ne représentent que 7,4 % de l'ensemble des produits de gestion, il n'en demeure pas moins que les ressources d'exploitation ont progressé à un rythme soutenu au cours de la période examinée, soit 8,9 % par an.

Tableau n° 12 : Les ressources d'exploitation du budget principal entre 2013 et 2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Domaine et récoltes	15 712	14 901	8 134	5 645	5 077	-24,6%
+ Travaux, études et prestations de services	348 767	353 378	528 723	486 296	468 754	7,7%
+ Mise à disposition de personnel facturée	9 454	12 363	25 145	25 470	34 651	38,4%
+ Remboursement de frais	39 981	48 853	52 918	64 438	66 511	13,6%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	413 913	429 494	614 921	581 850	574 994	8,6%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	35 606	45 328	49 694	55 006	56 061	12,0%
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	0	0	0	714	N.C.
= Autres produits de gestion courante (b)	35 606	45 328	49 694	55 006	56 775	12,4%
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	449 520	474 823	664 614	636 855	631 769	8,9%

Source : d'après les comptes de gestion

En 2017, les ressources d'exploitation sont composées à hauteur de 74,2 % des produits perçus au titre des prestations de service tels que les droits d'entrées des piscines, les redevances spéciales d'enlèvement des ordures ménagères et les reprises de déchets valorisables.

En conclusion sur les produits de gestion, la chambre régionale des comptes note leur progression à un rythme soutenu sur la période (soit +6 % par an), principalement due à la dynamique de la taxe de séjour issue du parc de vacances Center Parc du Bois aux Daims.

4.1.2 Des charges de gestion en progression

Entre 2013 et 2017, les charges de gestion ont suivi une tendance croissante moins soutenue que les produits de gestion mais pas négligeable pour autant. Elles ont en effet progressé, en moyenne, de 3,9 % par an, soit une progression totale de 16,5 % sur la période. Les charges de personnel et les subventions de fonctionnement sont principalement responsables de l'accroissement des charges de gestion. En effet, leur part dans l'écart constaté s'élève respectivement à 41,9 % et 32,5 %.

Tableau n° 13 : Les charges de gestion du budget principal entre 2013 et 2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 966 751	2 193 759	2 104 941	2 130 451	2 080 046	1,4%
+ Charges de personnel	3 034 326	3 286 632	3 322 345	3 328 167	3 424 510	3,1%
+ Subventions de fonctionnement	342 082	440 425	429 300	429 401	644 719	17,2%
+ Autres charges de gestion	287 305	348 420	332 569	254 187	412 766	9,5%
= Charges de gestion (B)	5 630 463	6 269 237	6 189 155	6 142 206	6 562 041	3,9%

Source : d'après les comptes de gestion, retraitements CRC

N.B. : Initialement comptabilisées en subventions exceptionnelles vers les SPIC, les subventions versées aux budgets annexes ont été ventilées entre les subventions de fonctionnement (office de tourisme) et les autres charges de gestion (BA lotissements et développement économique).

Il convient de souligner que cette tendance croissante masque une évolution qui n'est pas constante. En effet, entre 2014 et 2016, les charges de gestion ont diminué de 2 % pour finalement bondir en 2017 de 6,8 % sous l'effet des transferts de compétences.

4.1.2.1 Des charges de personnel en progression constante

Les charges de personnel constituent le premier poste de dépenses de la CCPL dès lors qu'elles pèsent en 2017 près de 52 % de l'ensemble des charges de gestion. Entre 2013 et 2017, elles ont progressé de 12,9 %, soit une croissance annuelle moyenne de 3,1 %.

Il ressort des tableaux en *annexe 8* une double tendance : alors que les charges de personnels titulaires paraissent relativement contenues avec une croissance de 4,6 %, celles relatives au personnel non titulaire augmentent fortement à partir de 2015, soit une progression de 73,4 % sur la période. Les chiffres des effectifs confirment cette tendance. Ainsi, alors que les effectifs titulaires comptaient 10 agents de plus au 1^{er} janvier 2018 par rapport au 1^{er} janvier 2013, les effectifs non-titulaires comptent 38 agents supplémentaires. La mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires lors de la rentrée 2014/2015 explique cette inflation. Le temps de travail de ces personnels étant très fractionné, il a été nécessaire de recruter plus de personnel contractuel. Il convient néanmoins de rappeler que la CCPL a bénéficié du fond d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires.

En outre, le pic de dépenses de rémunération du personnel titulaire (+7,8 %), et de personnel extérieur, observé en 2014, trouve son origine dans la réalisation en régie de l'équipement de collecte des ordures ménagères. Ainsi, 10 500 bacs à couvercle jaune ont été distribués entre avril et septembre 2014.

4.1.2.2 Des charges à caractère général maîtrisées

Les charges à caractère général, qui comprennent en particulier les achats et les prestations extérieures, constituent le deuxième poste de dépenses de fonctionnement. Elles représentent 32 % des charges de gestion en 2017. Ayant augmenté de 5,8 %, soit une variation annuelle moyenne de 1,4 %, leur progression sur la période examinée apparaît maîtrisée (voir *annexe 9*), bien que leur évolution ne soit pas homogène.

On note en effet une forte progression en 2014 (11,5 %), en grande partie due à la hausse des contrats de prestation de services, en particulier le contrat de transport et traitement des déchets ménagers (+ 115 000 €). Sur les trois années qui ont suivi, la contraction des charges à caractère général a permis d'atténuer l'effet de cette hausse.

4.1.2.3 Des versements de subventions en forte hausse

Troisième poste de dépenses de la CCPL, la part qu'occupent les subventions de fonctionnement dans l'ensemble des charges de gestion est passée de 6 % en 2013 à 10 % en 2017. Ce poste a fortement progressé au cours de la période, en augmentation de 88,5 %.

Tableau n° 14 : Les subventions de fonctionnement du budget principal entre 2013 et 2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	342 082	440 425	429 300	429 401	644 719	17,2%
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	211 479	220 019	192 866	225 661	536 734	26,2%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	130 603	220 406	236 434	203 740	107 985	-4,6%

Source : d'après les comptes de gestion, retraitement CRC

N.B. : la subvention versée par le budget principal à l'office de tourisme, initialement comptabilisée en subvention exceptionnelle aux SPIC, a été intégrée aux subventions vers les établissements publics.

Cette forte progression est exclusivement due à la prise de compétence, au 1^{er} janvier 2017, de la promotion du tourisme qui comprend la gestion de l'office de tourisme (OT). En effet, pour ce premier exercice, le budget principal a versé à l'OT une subvention de fonctionnement d'un montant de 338 300 €. Les subventions versées aux organismes privés ont par ailleurs fortement diminué notamment du fait de la suppression de la subvention accordée à l'association de la maison du tourisme (125 000 € en 2016) faisant suite à la création de l'office de tourisme du Loudunais.

En conclusion sur les charges de gestion, la chambre régionale des comptes observe que même si leur rythme de progression est moindre par rapport aux produits, il n'en est pas pour autant négligeable (+3,9 % par an) en comparaison avec les taux d'inflation⁵² de la période. Il est dès lors rappelé la possibilité de mutualiser davantage avec la ville de Loudun afin d'optimiser certaines dépenses (entretien, groupements de commandes, etc.).

4.1.3 Une capacité d'autofinancement suffisante

Sous l'effet d'une progression plus dynamique des produits que des charges de gestion, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) du budget principal progresse de 75,5 % entre 2013 et 2017. Néanmoins, l'évolution de ce solde de gestion n'a pas été constante. Ainsi, en 2014, il avait très fortement chuté pour atteindre son plus bas niveau. La forte augmentation des produits grâce au versement de la taxe de séjour à partir de 2015 et l'augmentation de la DGF en 2017 a permis à la CCPL de retrouver un niveau d'EBF confortable. Il entraîne dans son sillage la capacité d'autofinancement⁵³ (CAF) brute qui augmente toutefois moins rapidement (+66,8 %) en raison d'un fort déficit financier en 2017 (- 598 337 €). En effet, la CCPL ayant négocié la sortie d'un emprunt structuré, elle a dû verser des indemnités de remboursement anticipé d'un montant de 392 198,08 € (voir *infra*).

⁵² Les taux d'inflation se sont élevés à 0,9 % en 2013, 0,5 % en 2014, 0 % en 2015, 0,2 % en 2016 et 1 % en 2017 (source : INSEE)

⁵³ La **capacité d'autofinancement** (CAF) est l'excédent résultant du fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement. Elle est calculée par différence entre les produits réels de fonctionnement (hors produits de cession d'immobilisation) et les charges réelles.

Ces évolutions ont permis à la communauté de communes de restaurer une capacité d'autofinancement satisfaisante puisque son niveau atteint 16,2 % des produits de gestion en 2017. Le constat est similaire au niveau du budget consolidé dès lors que la CAF brute consolidée s'élève en 2017 à 1 770 014 €, soit 19 % des produits de gestion consolidés.

Tableau n° 15 : La capacité d'autofinancement brute entre 2013 et 2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	6 759 848	6 800 201	7 595 362	7 775 514	8 543 971	6%
- charges de gestion	5 630 463	6 269 237	6 189 155	6 142 206	6 562 041	3,9%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 129 384	530 965	1 406 207	1 633 308	1 981 930	15,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	16,7%	7,8%	18,5%	21%	23,2%	-
+/- Résultat financier	-300 849	-300 843	-457 245	-260 595	-598 337	18,8%
+/- Autres produits et charges excep. réels	778	-4 144	1 426	5 789	-381	-
= CAF brute (budget principal)	829 313	225 978	950 388	1 378 503	1 383 212	13,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	12,3%	3,3%	12,5%	17,7%	16,2%	7,2%
CAF brute consolidée, budgets M14	1 060 668	598 675	1 192 342	1 436 394	1 770 014	13,7%
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	15%	8%	14,9%	18%	19%	

Source : d'après les comptes de gestion, retraitements CRC

La CCPL a restauré sa capacité d'autofinancement brute sous l'effet principal d'une forte progression de la taxe de séjour, versée par le parc de vacances « Center Parc du domaine du Bois aux Daims ». Elle se situe ainsi à un niveau satisfaisant d'environ 19 % des produits de gestion consolidés.

La CAF nette du budget principal, puis du budget consolidé, suit la même tendance que la CAF brute. Ainsi, après un niveau négatif en 2014, elle enregistre une nette remontée jusqu'à atteindre un niveau plus confortable en 2017. Il convient toutefois de souligner que cette tendance est minimisée sur le plan consolidé par une augmentation plus importante du remboursement en capital de la dette. Ainsi, en 2016, la CAF brute a été particulièrement amputée par le remboursement de la dette dans la mesure où seuls 14,6 % de la CAF restaient disponibles pour financer les investissements. Ce ratio s'améliore en 2017, la CAF nette représentant la moitié de la CAF brute.

Tableau n° 16 : La capacité d'autofinancement nette entre 2013 et 2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
CAF brute	829 313	225 978	950 388	1 378 503	1 383 212	13,6%
- Annuité en capital de la dette	487 628	531 620	553 585	510 713	539 812	2,6%
= CAF nette ou disponible du budget principal	341 686	-305 642	396 803	867 790	843 401	25,3%
CAF brute consolidée, budgets M14	1 031 959	598 675	1 192 342	1 436 394	1 770 014	14,4%
- Annuité en capital de la dette	781 974	1 103 204	773 329	1 309 928	878 103	2,9%
= CAF nette ou disponible consolidée, budgets M14	249 985	-504 528	419 012	126 466	891 911	37,4%

Source : d'après les comptes de gestion, retraitement CRC

La chambre régionale des comptes observe que la restauration de l'autofinancement de la CCPL lui permet de dégager une CAF nette d'un niveau suffisant pour assurer le financement de ses investissements. Néanmoins, un point de vigilance demeure sur le niveau de l'annuité de la dette des budgets annexes qui peut fortement impacter l'autofinancement de l'EPCI, comme ce fut le cas en 2016.

4.2 Vers un financement en propre des investissements

Malgré la restauration de l'autofinancement de la communauté de communes, le niveau d'investissement a fortement diminué. Ces deux tendances ont contribué à la couverture totale des dépenses d'équipements par le financement propre disponible de l'EPCI en 2017.

4.2.1 Un effort d'investissement décroissant jusqu'en 2016

Entre 2013 et 2017, la communauté de communes a réalisé un programme d'investissement à hauteur de 5,2 M€ (hors subventions d'équipement versées), dont 94,3 % sont couverts par le seul budget principal. Entre 2013 et 2016, le volume des investissements a décliné de manière constante jusqu'à atteindre - 65,2 %. L'ordonnateur a justifié ce ralentissement comme une réponse apportée à la diminution de la DGF à partir de 2014. Toutefois, la restauration de l'autofinancement à partir de 2015 a permis d'envisager la reprise des investissements. Ainsi, en 2017, le volume investi repart à la hausse à hauteur de + 28,1 %.

Les investissements de la période examinée ont principalement porté sur :

- la réhabilitation d'un musée paysan, la grange Ranton, en salle culturelle (0,5 M€). Celle-ci est désormais louée aux associations à vocation culturelle du territoire ;
- la maison de santé pluridisciplinaire de Moncontour (0,7 M€) le projet de maison de santé à Saint-Jean de Sauves ayant été abandonné en raison de la proximité de celle de Moncontour ;
- la 3^{ème} opération d'aménagement des centre-bourgs, celle-ci n'ayant néanmoins pas été menée à son terme ;
- des opérations de viabilisation de lotissements.

Par ailleurs, plusieurs opérations inscrites au PPI 2018-2021 ont été engagées et sont en cours de mises en œuvre :

- l'extension et la mise aux normes des déchèteries de Loudun-Messemé et des Trois-Moutiers, inscrits au PPI 2018-2021 pour un montant total de 1,420 M€ ;
- l'acquisition d'un centre médical à Loudun et sa réhabilitation en maison de santé pluridisciplinaire (avec extension) pour un montant d'1,6 M€ ;
- la construction d'un centre aquatique pour un montant de 10,9 M€ ;
- les participations versées au département de la Vienne dans le cadre du schéma départemental d'aménagement numérique (1,3 M€ prévus jusqu'en 2021).

En outre, les investissements de la CCPL ont également porté sur la prise de participations au sein de la SAEM du Bois de la Mothe pour un montant total d'1 M€.

La chambre régionale des comptes relève qu'après une période de forte réduction de son rythme d'investissement entre 2013 et 2016, la CCPL s'engage de nouveau dans des projets d'envergure tels la construction d'un centre aquatique.

4.2.2 La couverture des dépenses d'équipement assurée par des ressources propres en 2017

En raison de l'effet cumulé de la restauration de l'autofinancement et d'une décrue des investissements, la couverture des dépenses d'équipement par le financement propre disponible⁵⁴ de la CCPL s'est élevée à 74,8 % sur l'ensemble de la période examinée, ce qui correspond à un niveau satisfaisant. Cette dynamique a abouti à la couverture totale des dépenses d'équipement par le financement propre disponible en 2017 à hauteur de 149,1 %.

Pour autant, il convient de préciser que malgré la réduction du besoin de financement et la constitution d'une capacité de financement en 2017, la CCPL a poursuivi le recours aux emprunts. Ainsi, sur la période examinée, elle a emprunté 1 054 785 € de plus que son besoin de financement cumulé. Ce supplément d'emprunt vient alimenter un fonds de roulement qui représente plus de 123 jours de dépenses courantes en 2017 (voir *infra*).

⁵⁴ Le **financement propre disponible** correspond à la CAF nette à laquelle ont été ajoutées les recettes d'investissement (FCTVA, subventions reçues, etc.). Rapporté au montant total des dépenses d'équipement de la collectivité, il permet de mesurer la part des investissements financés par des ressources propres.

Tableau n° 17 : Le financement consolidé des investissements entre 2013 et 2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Cumulés sur les années
CAF nette ou disponible consolidée, budgets M14 ©	249 985	-504 528	419 012	126 466	891 911	<i>1 182 846</i>
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	293 237	151 000	109 277	115 263	98 404	<i>767 181</i>
+ Subventions d'investissement reçues	669 133	406 960	359 264	81 885	207 250	<i>1 724 492</i>
+ Produits de cession	19 755	16 664	6 484	157 502	1 222	<i>201 628</i>
+ Autres recettes	0	0	0	0	10 000	<i>10 000</i>
= Recettes d'inv. hors emprunts (D)	982 125	574 624	475 026	354 651	316 876	<i>2 703 301</i>
= Financement propre disponible consolidé, budgets M14 (C+D)	1 232 110	70 096	894 038	481 117	1 208 787	<i>3 886 147</i>
<i>Financement propre dispo/Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	<i>67,9%</i>	<i>6,0%</i>	<i>117,4%</i>	<i>76,2%</i>	<i>149,1%</i>	<i>74,8%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 814 766	1 176 792	761 529	631 792	810 966	<i>5 195 844</i>
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	42 800	34 928	75 612	51 444	37 367	<i>242 151</i>
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	-15 846	<i>-15 846</i>
- Participations et inv. financiers nets	237 605	237 408	237 200	236 981	-13 250	<i>935 945</i>
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	24 650	265 230	39 422	-67 697	-3 381	<i>258 225</i>
+/- Variations autres dettes et cautionnements	13 876	17 500	14 015	14 447	11 523	<i>71 361</i>
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-901 587	-1 661 763	-233 740	-385 851	381 408	<i>-2 801 534</i>
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-3 074	-18 127	-22 707	-9 214	-4 250	<i>-57 372</i>
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-904 661	-1 679 890	-256 447	-395 066	377 158	<i>-2 858 906</i>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	756 000	1 515 500	118 690	708 500	815 000	<i>3 913 690</i>
Mobilisation(-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-148 661	-164 390	-137 757	313 434	1 192 158	<i>1 054 785</i>

Source : d'après les comptes de gestion, retraitement CRC

La restauration de l'autofinancement a permis à la CCPL de recouvrer une indépendance financière puisqu'en 2017 son financement propre disponible a couvert plus de la totalité de ses dépenses d'équipement. Malgré cela, elle a continué à emprunter au-delà de son besoin de financement.

4.3 Une situation bilancielle sur-équilibrée

4.3.1 La constitution d'une trésorerie élevée en 2017

La mesure de l'équilibre financier s'apprécie à travers trois ratios caractéristiques du bilan : le fonds de roulement⁵⁵, le besoin en fonds de roulement⁵⁶ et la trésorerie.

⁵⁵ Le **fonds de roulement** correspond à l'excédent des ressources stables sur les emplois stables du bilan. Il s'apparente à une réserve qui permet de couvrir le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses.

⁵⁶ Le **besoin en fonds de roulement** trouve son origine dans le décalage entre encaissement des recettes (créances à court terme) et paiement de dépenses (dettes à court terme). Un BFR négatif constitue une ressource : les sommes non encore décaissées sont supérieures aux sommes non encore encaissées.

Le fonds de roulement présente un niveau satisfaisant sur l'ensemble de la période. Fin 2017, sous l'effet conjugué d'une restauration de l'autofinancement, d'une diminution des investissements et la souscription d'emprunts, le fonds de roulement atteint 2,4 M€ soit l'équivalent de plus de 4 mois de charges courantes.

A l'exception de l'exercice 2015, le niveau de trésorerie consolidée de la CCPL a été suffisant. A partir de 2017, elle devient très confortable dès lors qu'elle atteint 2,2 M€, soit l'équivalent de 4 mois de charges courantes. Ce niveau *a priori* excessif ne présente aucun avantage économique alors que la mobilisation anticipée d'un emprunt génère, en revanche, des frais financiers inappropriés. Néanmoins, la CCPL a justifié ce choix en indiquant qu'elle souhaitait anticiper le financement du centre aquatique en empruntant à taux fixes tant que ceux-ci demeurent à un niveau particulièrement bas. Si cette stratégie se justifie, elle a néanmoins été entamée de manière trop anticipée. En effet, la CCPL a sur-emprunté dès 2016 alors que les travaux du centre aquatique n'ont démarré qu'en juin 2018.

Tableau n° 18 : L'équilibre bilanciel entre 2013 et 2017 (en €)

au 31 décembre	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	1 208 151	914 016	934 303	1 247 738	2 439 896	19,2%
- Besoin en fonds de roulement global	-187 080	-150 264	313 983	79 725	125 458	N.C.
= Trésorerie nette consolidée, budgets M14	1 395 231	1 064 279	620 320	1 168 012	2 314 438	13,5%
<i>En nb de jours de charges courantes</i>	<i>84,1</i>	<i>56,1</i>	<i>33,1</i>	<i>64,8</i>	<i>112,1</i>	-

Source : d'après les comptes de gestion

La CCPL a reconstitué un fonds de roulement plus que confortable au cours de la période examinée, grâce à une sur-mobilisation d'emprunts, alimentant une trésorerie qui représente près de 4 mois de charges courantes. Si la mobilisation anticipée d'emprunts peut se justifier au regard du contexte actuel de taux bas, une anticipation dès 2016 paraît néanmoins excessive dans la mesure où les travaux du centre aquatique n'ont véritablement démarré qu'en juin 2018.

4.3.2 Un endettement élevé mais soutenable

Au 31 décembre 2017, l'encours de la dette du budget principal s'élève à 6 514 432 €, en diminution de 1,6 % depuis 2013. En agrégeant les budgets annexes avec le budget principal, la diminution de l'encours est plus importante puisqu'il baisse de 3,4 % sur la période pour s'établir à 9 199 553 € en 2017. Il convient néanmoins de préciser que l'évolution de l'encours présente un caractère erratique au cours de la période contrôlée : après avoir atteint un pic d'endettement en 2014 avec plus de 9,9 M€ d'encours consolidé, une diminution s'est opérée jusqu'en 2016 (-9,6 %) dès lors que le nouvel exécutif a souhaité ralentir le rythme d'investissement. En 2017, l'encours progresse à nouveau sous l'effet des emprunts transférés par les communes (100 149 €) mais surtout des engagements nouveaux (815 000 €) dont la moitié correspond à la capitalisation d'une indemnité compensatrice dérogatoire dans le cadre du refinancement d'un emprunt structuré. En déduisant la créance du fond de soutien, l'encours de dette au 31 décembre 2017 s'élève à 9 006 954,04 €.

Tableau n° 19 : Évolution de l'encours de dette consolidé entre 2013 et 2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Encours de dette du BP au 31 décembre	6 618 873	6 985 449	6 535 592	6 170 799	6 514 432	-0,4%
Encours de dette des BA au 31 décembre	2 902 397	2 926 624	2 707 827	2 456 744	2 685 122	-1,9%
= Encours de la dette consolidée, budgets M14	9 521 270	9 912 072	9 243 418	8 627 543	9 199 553	-0,9%
<i>En % des produits de gestion consolidés</i>	<i>134,5%</i>	<i>132,0%</i>	<i>115,5%</i>	<i>108,2%</i>	<i>98,9%</i>	
/ CAF brute consolidée, budgets M14	1 031 959	598 675	1 192 342	1 436 394	1 770 014	13,7%
= Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	9,23	16,56	7,75	6,01	5,20	

Source : d'après les comptes de gestion, retraitements CRC

Même si le niveau d'endettement est en diminution constante depuis 2013, il n'en demeure pas moins élevé en 2017 dans la mesure où il serait nécessaire de mobiliser l'équivalent de près d'une année de produits de gestion pour rembourser l'encours de dette. Toutefois, l'encours reste soutenable au regard de la capacité de la CCPL à mobiliser suffisamment de ressources pour rembourser ses emprunts. Ainsi, sous l'effet de la reconstitution d'une CAF confortable, la capacité de désendettement⁵⁷ de la CCPL s'élève à 5,20 années en 2017, à un niveau plus raisonnable qu'en 2014 où elle culminait à 16,56 années.

La structure de la dette a été assainie au cours de la période de contrôle. En effet, alors qu'un emprunt classé F6 selon la classification de Gissler⁵⁸ s'éteignait naturellement en 2016, deux autres emprunts structurés à risque ont été refinancés, l'un en 2015 et l'autre en 2017. Au final, au 31 décembre 2017, 94,7 % de l'encours de dette bancaire est classifié A1 et 5,3 % est cotée B1, c'est-à-dire exempt de risques structurels.

Assis sur la parité euro/franc suisse, le contrat refinancé en 2015 a été souscrit en 2002 auprès de Dexia pour un capital initial de 914 695 CHF remboursable sur 20 ans au taux de 4,99 %. Le refinancement en euros de ce contrat a été souscrit auprès de Dexia crédit local à un taux fixe de 3,62 % sans prolongation de durée. L'indemnité compensatrice dérogatoire, destinée à compenser pour la banque les conséquences financières du refinancement, s'est élevée à 89 114,23 €, dont 50 615,67 € sont ajoutés au capital refinancé et 38 498,56 € sont autofinancés par la CCPL sur son budget 2015. A ces frais, s'ajoute l'écart de change d'un montant de 68 074,77 €, soit un coût net de 157 189 €.

Le contrat refinancé en 2017 a été initialement souscrit en 2007 auprès de Dexia pour un capital de 4 157 000 €, remboursable sur 21 ans et basé sur le CMS 30 ans⁵⁹. Au moment du

⁵⁷ La **capacité de désendettement** rapporte l'épargne brute au stock de dette et permet d'identifier en nombre d'année d'épargne brute l'endettement de la collectivité locale. Il est généralement admis qu'un ratio de désendettement de 10 à 12 ans est acceptable, et qu'au-delà de 15 ans la situation devient périlleuse.

⁵⁸ La **classification Gissler** permet de ranger les emprunts selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Ainsi, selon cette classification, les emprunts identifiés comme les moins risqués sont identifiés dans une rubrique A1, les plus risqués dans les rubriques E (taux avec multiplicateur supérieur à 5) et F. Par extension, la circulaire du 25 juin 2010 définit une catégorie « Hors Charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés par la Charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

⁵⁹ Le **constant maturity swap (CMS)** est un type de swap de taux dans lequel sont échangés d'une part un flux d'intérêt calculé sur un taux variable monétaire ou un taux fixe, et d'autre part un taux révisable

refinancement, cet emprunt représentait plus du tiers de l'encours de dette bancaire et était classifié E3. Le montant du nouvel emprunt, remboursable sur une durée de 25 ans au taux fixe de 3,22 %, s'élève à 3 182 025,72 €, dont 2 767 025,72 € de capital refinancé et 415 000 € d'indemnité compensatrice dérogatoire capitalisée, s'ajoutent 385 327,30 € supplémentaires au titre du différentiel d'intérêts à payer entre l'ancien et le nouveau contrat. Dans la mesure où la CCPL a bénéficié d'une aide de 208 649,40 € du fonds de soutien pour la sortie des emprunts à risque, le coût net du refinancement de cet emprunt s'élève à 591 677,90 €.

Le niveau d'endettement de la CCPL demeure élevé dès lors que son encours correspond à près d'une année de produits de gestion. Néanmoins, la reconstitution d'une CAF confortable le rend beaucoup plus soutenable dès lors que la capacité de désendettement de l'EPCI s'établit à 5,20 années en 2017. La chambre régionale des comptes relève également que la CCPL a procédé à un assainissement de la structure de sa dette en refinançant deux emprunts structurés qui représentaient plus du tiers de son encours. Au final, le coût net financier de cette sortie des emprunts à risque s'élève à 748 867 € pour la CCPL, assumé par le contribuable local, déduction faite de l'aide accordée par le fond de soutien assumée par le contribuable national.

4.4 Une prospective financière inexistante

La CCPL ne dispose pas d'outils de prospective financière et n'établit pas de stratégie financière assise sur une prospective pluriannuelle. Pour autant, si la présente analyse financière a mis en évidence des marges de manœuvre confortables pour envisager une reprise des investissements, plusieurs événements à venir vont néanmoins peser sur ses charges : les risques d'exploitation du centre aquatique, la montée en puissance des temps d'accueil périscolaire avec le plan mercredi, le transfert de la compétence « assainissement » en 2020⁶⁰, la montée en puissance de la compétence « politique de la ville »...

Dans une perspective de maîtrise de ses charges et d'adaptation aux événements à venir, la CCPL aurait intérêt à développer une prospective financière pluriannuelle.

La chambre régionale des comptes suggère à la CCPL de développer une prospective financière pluriannuelle pour une présentation à l'assemblée délibérante.

L'ordonnateur a indiqué en réponse qu'une attention sera portée à la suggestion de la chambre régionale des comptes.

correspondant au taux fixe applicable à un swap à moyen ou long terme dont les caractéristiques sont prédéterminées, tel que constaté périodiquement auprès de banques de référence.

⁶⁰ Sous réserve de l'application des dispositions relevant de la loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes : elle permet en effet aux communes membres de s'opposer à ce transfert dès lors que 25% d'entre elles, représentant au moins 20 % de la population, s'expriment en ce sens. Ce transfert serait alors repoussé de 2020 à 2026.

CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIERE

La situation financière de la CCPL, préoccupante jusqu'en 2014, s'est nettement améliorée et offre en 2017 des marges de manœuvre suffisantes pour la mise en œuvre de la politique d'investissements de la mandature. Sa capacité d'autofinancement s'élève ainsi à 1,77 M€, soit l'équivalent de 19 % de ses produits de gestion.

En fin de période, la CCPL a été en mesure de couvrir par son financement propre disponible la totalité de ses dépenses d'investissement et a même pu dégager une capacité de financement de 377 158 €. Pour autant, elle a fait le choix d'emprunter au-delà de ses besoins afin d'anticiper les dépenses à venir résultant des projets d'investissement en cours. En résulte la constitution d'une trésorerie élevée, soit 2,3 M€, représentant près de 4 mois de charges courantes. Si une mobilisation anticipée de l'emprunt peut se justifier par le contexte actuel de taux bas, elle ne doit pas être prolongée dans le temps dès lors qu'une telle situation génère des frais financiers inappropriés.

En dépit de cette situation financière assainie, la CCPL aurait intérêt à développer une prospective financière pluriannuelle afin d'être en mesure d'anticiper les événements à venir (mise en service de centre aquatique, montée en puissance des TAP avec le plan « Mercredi », transfert de la compétence « assainissement »), constitutifs de charges nouvelles.

ANNEXES

Annexe n° 1. La liste des suggestions de gestion	58
Annexe n° 2. Liste des communes membres de la CCPL au 1 ^{er} janvier 2018.....	59
Annexe n° 3. Aires urbaines et EPCI de la Vienne en 2010.....	60
Annexe n° 4. Bassins de vie et EPCI de la Vienne en 2012	61
Annexe n° 5. Liste des modifications statutaires intervenues entre 2013 et 2017.....	62
Annexe n° 6. Liste des compétences de la CCPL au 1 ^{er} janvier 2018	63
Annexe n° 7. Evolution des charges de personnel entre 2013 et 2017 (en €).....	69
Annexe n° 8. Evolution des charges à caractère générale entre 2013 et 2017 (en €)	70

Annexe n° 1. La liste des suggestions de gestion

Le président de la communauté de communes a indiqué dans sa réponse au rapport d'observations provisoires du 30 janvier 2019 que l'ensemble des suggestions de gestion serait mis en œuvre.

Dès lors, la chambre régionale des comptes suggère à la communauté de communes du Pays Loudunais :

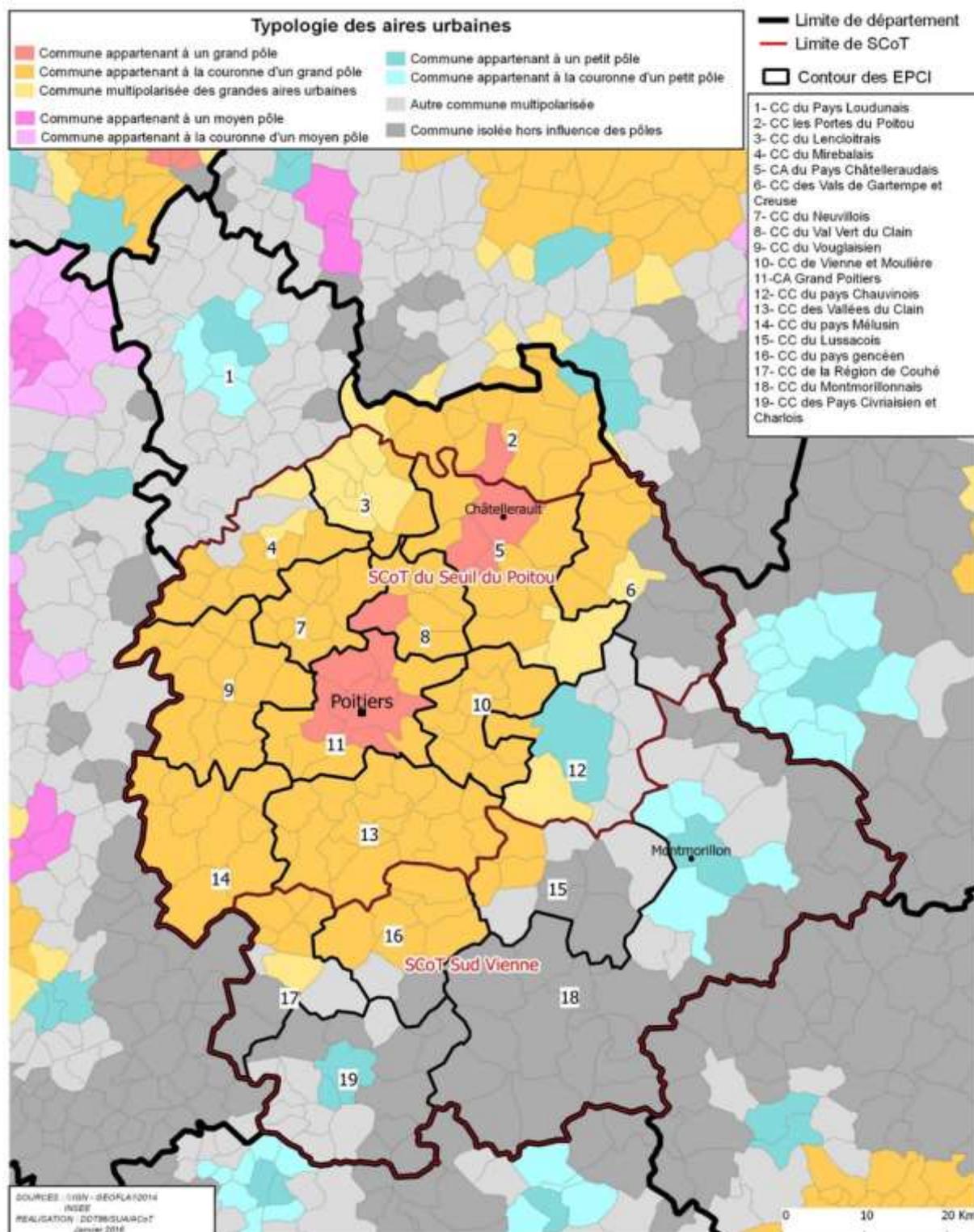
- d'accroître le pilotage par la performance de chaque compétence en définissant des objectifs et des indicateurs en amont, en tenant des tableaux de bord et en rendant compte des résultats dans les rapports d'activité..... 14
- d'arrêter une stratégie de commercialisation sur les parcelles inoccupées des zones d'activités. 17
- de réfléchir à la possibilité de faire évoluer ses produits liés à la collecte des déchets ménagers et assimilés en fonction du service rendu. 19
- d'organiser la concertation pour l'élaboration d'une stratégie de regroupement des établissements à partir du diagnostic scolaire déjà réalisé. 25
- de compléter le rapport d'orientations budgétaires par des commentaires explicatifs et par la présentation de la structure des effectifs, des éléments constitutifs de la rémunération des personnels, du temps de travail effectif et d'éléments de cadrage prospectifs. De la même manière, elle lui suggère d'enrichir ses documents de présentation du compte administratif de commentaires précisant le contexte et les raisons des évolutions observées. 34
- de retrouver, avec la collaboration du comptable public, l'origine de l'écart de 0,2% relevé et d'ajuster l'inventaire et l'état de l'actif en conséquence. 37
- de s'engager dans une démarche de maîtrise des risques notamment en élaborant des fiches de procédures ou un règlement budgétaire et financier à diffuser à l'ensemble des agents concernés..... 40
- de développer une prospective financière pluriannuelle pour une présentation à l'assemblée délibérante. 55

Annexe n° 2. Liste des communes membres de la CCPL au 1^{er} janvier 2018

Nom	Superficie (km ²)	Population		Densité (hab./km ²)
		(habitants)	%	
Angliers	23,31	635	2,6%	27
Arçay	14,05	371	1,5%	27
Aulnay	8,01	100	0,4%	12
Basses	10,25	330	1,4%	33
Berrie	16,64	258	1,1%	15
Berthegon	10,61	302	1,2%	28
Beuxes	11,19	549	2,2%	50
Bournand	32,42	852	3,5%	25
Ceaux-en-Loudun	28,89	579	2,4%	20
Chalais	14,87	520	2,1%	35
La Chaussée	13,58	188	0,8%	14
Craon	21,58	185	0,8%	8,6
Curçay-sur-Dive	15,79	210	0,9%	13
Dercé	12,28	158	0,6%	13
Glénouze	9,65	115	0,5%	12
La Grimaudière	19,09	377	1,5%	19
Guesnes	12,98	234	1,0%	18
Loudun (siège)	43,77	6 740	27,6%	154
Martaizé	19,48	384	1,6%	20
Maulay	23,01	187	0,8%	8,3
Mazeuil	13,63	239	1,0%	17
Messemé	9,84	237	1,0%	24
Moncontour	41,06	972	4,0%	24
Monts-sur-Guesnes	11,4	811	3,3%	68
Morton	7,99	348	1,4%	44
Mouterre-Silly	30,89	671	2,7%	22
Nueil-sous-Faye	15,99	228	0,9%	15
Pouançay	5,46	235	1,0%	43
Pouant	26,57	414	1,7%	15
Prinçay	16,59	218	0,9%	13
Ranton	6,07	184	0,8%	30
Raslay	3,98	127	0,5%	32
La Roche-Rigault	25,64	543	2,2%	21
Roiffé	24,3	754	3,1%	30
Saint-Clair	10,67	201	0,8%	19
Saint-Jean-de-Sauve	56,58	1 371	5,6%	24
Saint-Laon	11,93	128	0,5%	11
Saint-Léger de Montbrillais	10,4	369	1,5%	36
Saires	14,05	135	0,6%	10
Saix	22,55	290	1,2%	13
Sammarçolles	21,22	646	2,6%	31
Ternay	10,05	181	0,7%	18
Les-Trois-Moutiers	35,94	1 094	4,5%	31
Verrue	28,44	400	1,6%	14
Vézières	26,31	366	1,5%	14
TOTAL	849	24 436	100%	29

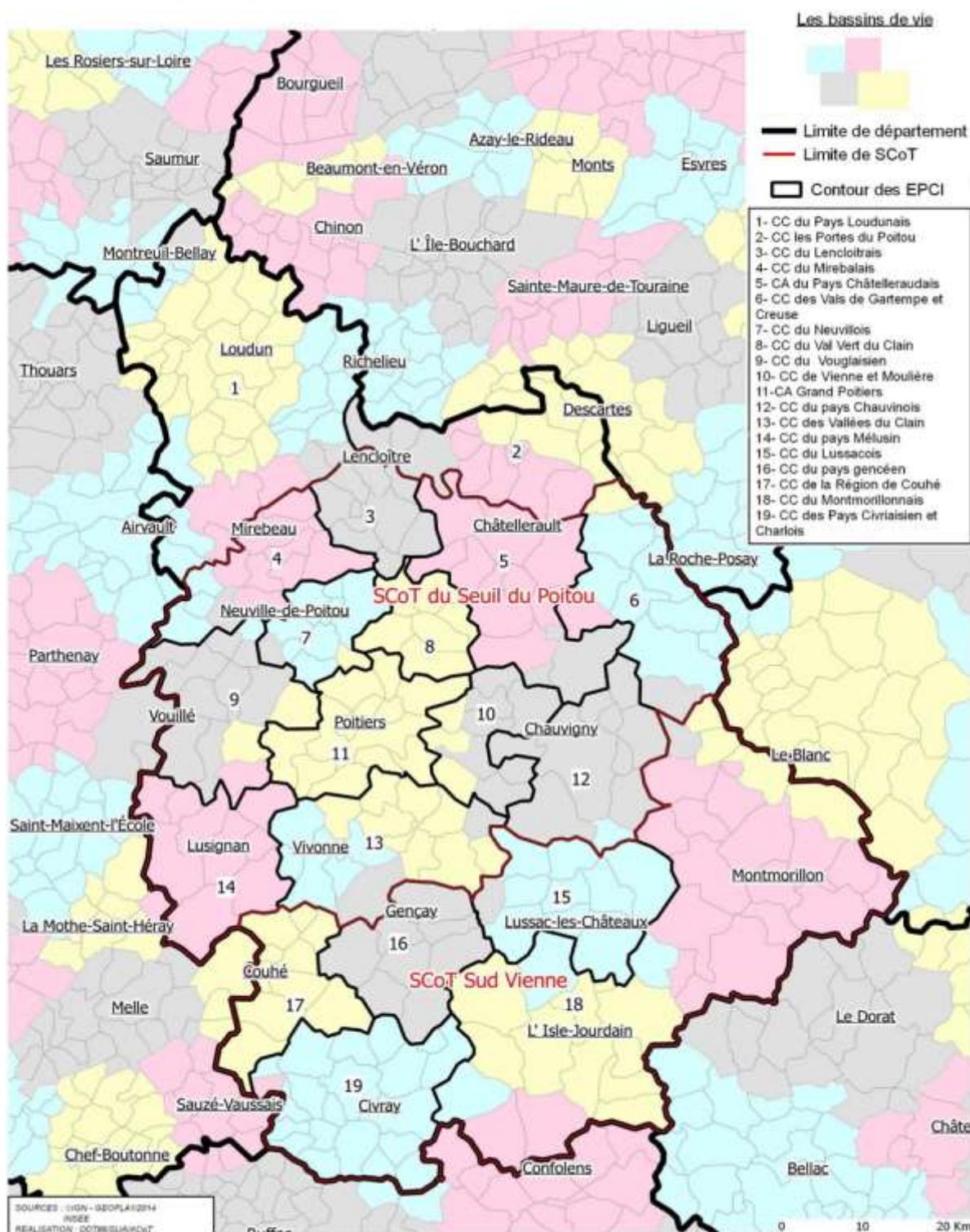
Source : d'après les arrêtés préfectoraux ; INSEE

Annexe n° 3. Aires urbaines et EPCI de la Vienne en 2010



Source : Schéma départemental de coopération intercommunale de la Vienne publié le 25 mars 2016 – Préfecture de la Vienne

Annexe n° 4. Bassins de vie et EPCI de la Vienne en 2012



Source : Schéma départemental de coopération intercommunale de la Vienne publié le 25 mars 2016 – Préfecture de la Vienne

Annexe n° 5. Liste des modifications statutaires intervenues entre 2013 et 2017

Depuis le 1^{er} janvier 2013, la collectivité a apporté les modifications suivantes à ses statuts :

- *Arrêté préfectoral n°2013-D2/B1-064 du 10 octobre 2013* fixant la répartition des sièges au sein du conseil communautaire de la communauté de communes à la suite du renouvellement général des conseils municipaux de 2014 ;
- *Arrêté préfectoral n°2015-SPC-74 du 10 août 2015* : modification de la compétence 4.2.6 « Démographie médicale » avec ajout de la commune de Loudun pour l'installation de Maisons médicales pluridisciplinaires en conseil communautaire du 8 avril 2015 (délibération n°2015-2-10) ;
- *Arrêté préfectoral n°2015-SPC-87 du 2 septembre 2015* fixant le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire de la communauté de communes du Pays Loudunais ;
- *Arrêté préfectoral 11° 2015-SPC-107 du 2 novembre 2015* portant modification des statuts de la communauté de communes du Pays Loudunais (rajout de l'aménagement numérique dans le groupe « Aménagement de l'espace ») (délibération n°2015-5-13) ;
- *Arrêté préfectoral n°2016-SPC-79 du 10 octobre 2016* : transfert aux communes de la compétence Accueil périscolaire le mercredi après-midi en conseil communautaire du 27 avril 2016 (délibération n°2016-3-10) ;
- *Arrêté préfectoral n°2016-SPC-94 du 22 décembre 2016* : modification des statuts communautaires au regard de la loi NOTRÉ en conseil communautaire du 28 septembre 2016 (délibération n°2016-5-1) ;
- *Arrêté préfectoral n°2017-SPC-35 du 18 mai 2017* : prise en compte de l'avis défavorable des communes au transfert de la compétence « Modernisation du Plan Local d'Urbanisme » (délibération n°2016-5-1) ;
- *Arrêté préfectoral n°2017-SPC-109 du 21 décembre 2017* : prise de la compétence « Eau » en conseil communautaire du 27 septembre 2017 (délibération n°2017-6-6) et prise de la compétence « Politique de la ville » en conseil communautaire du 26 octobre 2017 (délibérations n°2017-6-6 et n°2017-7-4)

COMPETENCES OBLIGATOIRES	Annexe n° 6. Liste des compétences de la CCPL au 1^{er} janvier 2018
	LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS LOUDUNAIS EXERCE EN LIEU ET PLACE DES COMMUNES MEMBRES LES 5 COMPETENCES OBLIGATOIRES SUIVANTES :
	<p>1 - <u>En matière d'aménagement de l'espace, pour la conduite d'actions communautaires :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; ▪ A compter du 1^{er} janvier 2018, plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ▪ Zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire <p style="text-align: center;"><u>Délibération du 28 septembre 2016</u> - Sont d'intérêt communautaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'élaboration d'une charte intercommunale de développement et d'aménagement et toutes études d'aménagement du territoire ; • La gestion d'un système d'information géographique (SIG), hors fourniture et maintenance des matériels informatiques des communes), avec : <ul style="list-style-type: none"> ○ Prise en charge des coûts d'acquisition des données littérales et géographiques du cadastre et des coûts d'acquisition et de maintenance des solutions logicielles de consultation des données ; ○ Prise en charge du coût d'acquisition des couches d'informations géographiques telles que le réseau d'assainissement et d'eau potable, le réseau électricité, gaz, éclairage public, réseau téléphonique... <p>2 – <u>En matière de développement économique :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 du CGCT, dans le respect du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ; ▪ Création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; ▪ Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire

Délibération du 28 septembre 2016 :

- Actions de type ORAC.
 - Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme

3 – En matière d'accueil des gens du voyage

- Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;

4 – En matière de déchets :

- Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

5 – En matière de GEMAPI :

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

LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS LOUDUNAIS EXERCE EN LIEU ET PLACE DES COMMUNES MEMBRES LES 5 COMPETENCES OPTIONNELLES SUIVANTES PARMIS LES 9 PREVUES PAR LA LOI :

COMPETENCES OPTIONNELLES

1 – En matière de protection et mise en valeur de l’environnement:

- Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire.

Délibération du 28 septembre 2016 – Sont d'intérêt communautaire :

- Amélioration paysagère dans le cadre de la mise en œuvre des prescriptions de la charte de développement ;
- Mise en place d'un plan intercommunal de l'environnement qui visera :
 - A établir un diagnostic d'ensemble de la qualité paysagère du territoire ;
 - A mettre en place un programme d'actions pour la protection, l'amélioration, l'initiation et l'interprétation de l'environnement ;
 - A assurer l'animation de l'élaboration du plan d'environnement et de son suivi ;
 - Gestion, animation et promotion de conservatoires végétaux visant à protéger la biodiversité locale.
- Gestion des massifs forestiers dont la CC est propriétaire.

2 – En matière de politique du logement et du cadre de vie :

- Politique du logement et du cadre de vie pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire

Délibération du 28 septembre 2016 – Sont d'intérêt communautaire :

- Gestion de lotissements au sein des communes suivantes : Berthegeon, Ceaux-en-Loudun, Moncontour, Monts-sur-Guesnes, Pouant, Prinçay, la Roche-Rigault et Sammaçolles. Chacune de ces communes pourra reprendre la compétence « lotissement » dès lors que le budget annexe intercommunal sera fermé par délibération après la vente de toutes les parcelles.

	<ul style="list-style-type: none">• Implication dans des démarches partenariales d'accompagnement des politiques sociales prioritaires de l'Etat tendant à lutter contre les exclusions et à favoriser l'insertion sociale et économique à savoir :<ul style="list-style-type: none">○ Mise en place d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou toute opération s'y subsistant ;○ Actions en faveur du logement en liaison avec les bailleurs sociaux. <p>3 – <u>En matière d'équipements scolaires, sportifs et culturels :</u></p> <ul style="list-style-type: none">▪ Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire <p style="text-align: center;"><u>Délibération du 28 septembre 2016</u> – Sont d'intérêt communautaire :</p> <ul style="list-style-type: none">• Les piscines situées sur le territoire de la communauté de communes ;• Espace culturel « La Grange » (cne de Ranton). <p>4 – <u>Eau</u></p> <p>5 – <u>En matière de politique de la ville</u></p> <ul style="list-style-type: none">▪ Elaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville.
--	---

COMPETENCES FACULTATIVES

1 – En matière d'aménagement numérique :

- Etablissement et exploitation d'infrastructures et réseaux de communication électroniques prévus au I de l'article L. 1425-1 du CGCT.

2 – En manière de démographie médicale :

- Construction, entretien, et gestion de maisons de santé pluridisciplinaire.

3 – En manière d'équipements touristiques :

- Construction, entretien, et gestion des équipements touristiques suivants :
 - Maison de pays (cne de Chalais)
 - Maison de l'Acadie (cne de La Chaussée)
 - Site de Beaumont (cne de Mont-sur-Guesnes).
- Conception et balisage de circuits pour l'information et l'éducation en matière d'environnement et de patrimoine local :
 - Le « sentier découverte » du Pé de Jojo (cne de Loudun)
 - Le réseau de sentiers « La Sente Divine » sur la vallée de la Dive (cnes de La Grimaudière, Moncontour, Ouzilly-Vignolles et Saint-Chartres) ;
 - La ligne Verte (cnes de Berthegon, Dercé, Maulay, Monts-sur-Guesnes, la Roche-Rigault, et Saires) ;
 - La « Route du Vignoble Loudunais » (cnes de Berrie, Curçay-sur-Dive, Glenouze, Pouançay, Ranton, Saint-Léger de Montbrillais, Saix, Ternay, et la Trois-Moutiers) ;
 - Les « sentiers découverte de la forêt de Scévollés » (cnes de Monts-sur-Guesnes, Guesnes et Verrue).

4 – En manière d'actions touristiques :

- Animation territoriale dont l'objet est de soutenir et accompagner les manifestations à caractère touristique dépassant manifestement l'intérêt communal ;
- Actions d'aide et d'accompagnement des porteurs de projets touristiques dans leur démarche de création, d'implantation et de promotion (signalisation et signalétique, dépliants, catalogue,...) ;
- Actions de soutien aux initiatives privées de création, d'aménagement et de gestion de gîtes ruraux et de chambres d'hotes ayant été préalablement retenus par le Conseil Départemental de la Vienne ;

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en place de plans intercommunaux de mise en valeur du patrimoine local par le biais d'un schéma de signalétique d'expositions, d'élaboration d'ouvrages et de documents ou encore par la mise en place de manifestations ou d'animations sur le thème du patrimoine.
<p>COMPETENCES FACULTATIVES</p>	<p>5 – <u>En matière d'actions culturelles et vie associative :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en place et coordination d'un réseau de bibliothèques et de médiathèques sur l'ensemble du territoire ; ▪ Soutien à l'organisation de manifestations culturelles et sportives en complément des actions éventuelles des communes. <p>5 – <u>En matière scolaire et périscolaire :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Soutien aux activités scolaires et périscolaires dans les communes de moins de 3500 habitants : <ul style="list-style-type: none"> • Prise en charge du personnel ayant fonction d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) et des fournitures pour les écoles maternelles publiques et les écoles maternelles sous contrat d'association ; • Organisation et gestion des accueils périscolaires pour les écoles maternelles et élémentaires publiques et sous contrat d'association à l'exclusion du mercredi après-midi ; • Mise en place, gestion et coordination des nouvelles activités périscolaires (NAP) pour les écoles maternelles et primaires. ▪ Transports <ul style="list-style-type: none"> • Transport des enfants des écoles maternelles et élémentaires vers les établissements scolaires sur tout le territoire Loudunais en tant qu'autorité organisatrice de second rang (AO2) en délégation de l'autorité compétente ; • Transport des enfants des écoles maternelles et élémentaires sur tout site organisant des activités d'intérêt communautaire sur le territoire ; • Prise en charge du personnel accompagnant dans les transports scolaires.

Source : arrêté préfectoral n°2017-SPC-109 du 21 décembre 2017 et délibération du conseil communautaire du 28 septembre 2016

Annexe n° 7. Evolution des charges de personnel entre 2013 et 2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	1 462 154	1 581 625	1 557 953	1 568 782	1 566 851	1,7%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	265 989	286 231	268 795	250 169	240 811	-2,5%
+ Autres indemnités	38 845	37 666	37 667	35 766	40 132	0,8%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 766 988	1 905 522	1 864 415	1 854 716	1 847 793	1,1%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	82,4%	86,2%	77,7%	78,2%	78,0%	
Rémunération principale	269 717	226 173	434 877	444 117	468 400	14,8%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	414	0	0	0	0	-100,0%
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	N.C.
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	270 131	226 173	434 877	444 117	468 400	14,8%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	12,6%	10,2%	18,1%	18,7%	19,8%	
Autres rémunérations (c)	106 239	78 446	101 463	73 185	54 180	-15,5%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	2 143 358	2 210 141	2 400 755	2 372 018	2 370 372	2,5%
Atténuations de charges	95 536	185 651	202 135	182 088	104 737	2,3%
= Rémunérations du personnel	2 047 823	2 024 490	2 198 619	2 189 931	2 265 636	2,6%

* Hors atténuations de charges

	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	2 047 823	2 024 490	2 198 619	2 189 931	2 265 636	2,6%
+ Charges sociales	808 207	866 133	942 801	960 403	930 666	3,6%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	37 643	39 572	43 896	41 916	42 286	3,0%
+ Autres charges de personnel	0	1 842	995	1 963	414	N.C.
= Charges de personnel interne	2 893 673	2 932 037	3 186 312	3 194 212	3 239 001	2,9%
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	27,9%	29,5%	29,6%	30,1%	28,7%	
+ Charges de personnel externe	140 653	354 594	136 033	133 955	185 508	7,2%
= Charges totales de personnel	3 034 326	3 286 632	3 322 345	3 328 167	3 424 510	3,1%
<i>CP externe en % des CP total</i>	4,6%	10,8%	4,1%	4,0%	5,4%	

	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges totales de personnel	3 034 326	3 286 632	3 322 345	3 328 167	3 424 510	3,1%
- Remboursement de personnel mis à disposition	9 454	12 363	25 145	25 470	34 651	38,4%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	3 024 871	3 274 269	3 297 199	3 302 696	3 389 859	2,9%
<i>en % des produits de gestion</i>	44,7%	48,1%	43,4%	42,5%	39,7%	

Source : d'après les comptes de gestion

Annexe n° 8. Evolution des charges à caractère générale entre 2013 et 2017 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 966 751	2 193 759	2 104 941	2 130 451	2 080 046	1,4%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	504 092	521 302	486 795	489 763	551 686	2,3%
<i>Dont crédit-bail</i>	0	0	0	0	0	N.C.
<i>Dont locations et charges de copropriété</i>	95 830	128 871	131 677	139 194	146 026	11,1%
<i>Dont entretien et réparations</i>	203 932	197 612	208 735	211 030	138 413	-9,2%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	39 021	55 288	52 854	70 827	79 237	19,4%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	10 436	15 048	13 004	19 849	15 215	9,9%
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	60 830	61 119	52 251	61 225	69 179	3,3%
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	896 444	1 011 257	976 053	973 090	926 969	0,8%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	11 643	35 854	37 139	13 983	14 768	6,1%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	41 140	52 077	36 147	45 364	33 678	-4,9%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	39 436	46 146	42 462	43 734	41 334	1,2%
<i>Dont déplacements et missions</i>	1 897	3 731	2 504	3 786	3 000	12,1%
<i>Dont frais postaux et télécommunication</i>	49 864	55 464	53 296	45 240	46 751	-1,6%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	12 186	9 990	12 023	13 367	13 791	3,1%

Source : d'après les comptes de gestion



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 Bordeaux Cedex

Adresse mél. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine>