



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS-DUNOIS (CCPD) ET COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE MONTS-ET-VALLÉES-OUEST-CREUSE (CCMVOC) (Département de la Creuse)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 24 mai 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE	6
1 PRÉSENTATION	7
1.1 Présentation de la communauté de communes du Pays-Dunois	7
1.2 Présentation de la communauté de communes de Monts-et-Vallées-Ouest-Creuse.....	12
2 LE PROCESSUS DE FUSION	13
2.1 Contexte de fusion	13
2.2 Le ressenti mitigé des élus	14
2.3 La mise en œuvre	15
3 LA DÉFUSION	15
3.1 Un désaccord dès 2015	15
3.1.1 Les procédures en référé-suspension	16
3.1.2 Les procédures au fond.....	17
3.2 La perception des élus.....	18
3.3 L'organisation retenue	19
3.4 Les principes retenus.....	20
3.4.1 La réaffectation des éléments comptables préexistants mis à disposition par les trois communautés de communes	20
3.4.2 La répartition des éléments comptabilisés à partir de 2017	20
3.4.3 La répartition particulière de certains postes comptables	22
3.4.4 La répartition financière des résultats 2019 entre les trois communautés de communes.....	22
3.4.5 La répartition du personnel.....	22
4 LES COMPÉTENCES	23
4.1 Des processus de mutualisation interrompus	23
4.1.1 L'instruction des autorisations d'urbanisme : compétence qui logiquement pourrait être exercée par l'échelon intercommunal	23
4.1.2 L'exercice perturbé, voire affaibli de la compétence tourisme.....	24
4.1.3 La composante santé de la compétence action sociale d'intérêt communautaire possiblement fragilisée	29
4.2 Les conséquences de la défusion : complexification et nécessité d'ajustements, voire de régularisations	35
4.2.1 Le refus en deux temps du transfert de la compétences eau et assainissement	35
4.2.2 L'exercice de la compétence GeMAPI à compléter	36
4.2.3 Les résidences intergénérationnelles supportées désormais par la CCBGB et dont le succès n'est pas celui escompté	37
4.2.4 Compétence relative aux équipements culturels, sportifs et d'enseignement.....	38
4.2.5 L'exercice en suspens de la compétence « aires d'accueil des gens du voyage »	40
5 GOUVERNANCE.....	42
5.1 Le conseil communautaire	42
5.2 Le président.....	43
5.3 Le bureau communautaire.....	44

5.4	Le règlement intérieur	47
6	QUALITÉ DE LA GESTION ET FIABILITÉ DES COMPTES	48
6.1	La qualité de la gestion	48
6.1.1	Préparation, composition et publicité des documents budgétaires	48
6.1.2	La vérification des régies par l'ordonnateur	48
6.2	La fiabilité des comptes	50
6.2.1	Les ouvertures de crédits	50
6.2.2	Les imputations comptables	51
6.2.3	L'examen de la fiabilité du bilan	52
7	PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES BUDGETS PRINCIPAUX ET DES BUDGETS ANNEXES	55
8	LA SITUATION FINANCIÈRE DES BUDGETS PRINCIPAUX.....	58
8.1	Présentation générale	58
8.2	Les produits de gestion	59
8.2.1	La fiscalité nette.....	60
8.2.2	Les ressources institutionnelles	71
8.2.3	Les ressources d'exploitation	73
8.3	Les charges de gestion	74
8.3.1	Les charges à caractère général	75
8.3.2	Les charges de personnel	77
8.3.3	Les autres charges de gestion et les subventions	82
8.4	L'autofinancement	84
8.5	L'investissement	87
8.5.1	Les dépenses et subventions d'équipement	88
8.5.2	Les recettes d'investissement hors emprunt	90
8.5.3	Le recours à de nouveaux emprunts pour compenser un financement propre insuffisant	90
8.6	L'endettement	92
8.7	Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	94
9	LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE DE LA COVID 19.....	98
9.1	L'organisation mise en place	98
9.2	L'adaptation des services	98
9.3	Les conséquences financières	99
	ANNEXES	101

SYNTHÈSE

Intercommunalité située au nord-ouest du département de la Creuse, regroupant 17 communes, la communauté de communes du Pays-Dunois (CCPD) est irriguée par des axes routiers importants. Proche d'aires urbaines, le territoire n'échappe pas à la tendance du département de la Creuse qui voit sa population décliner, vieillir et afficher un taux de pauvreté sensiblement plus élevé que le taux régional. De 2017 à 2019, cet EPCI¹, fusionné avec les communautés de communes du Pays-Sostranien (CCPS) et de Bénévent-Grand-Bourg (CCBGB), s'insérait dans un ensemble intercommunal plus étendu, la communauté de communes de Monts-et-Vallées-Ouest-Creuse (CCMVOC), regroupant 43 communes et abritant plus de 24 000 habitants. La CCPD a retrouvé son indépendance le 1^{er} janvier 2020 suite à la scission provoquée par l'annulation de l'arrêté préfectoral de fusion.

Le processus de fusion des trois communautés avait été lancé le 30 mars 2016, motivé par des objectifs de rationalisation. Plus de la moitié (54,5 %) des communes, mais représentant moins de 50 % de la population, avait délibéré défavorablement sur l'arrêté préfectoral définissant le futur EPCI, sans faire obstacle à sa signature le 2 novembre 2016.

Selon l'ordonnateur, les élus de la CCPD étaient en grande majorité défavorables à la fusion, perçue comme une démarche imposée, sans véritable justification. La décision préfectorale n'avait ainsi pas reçu un accueil unanime des élus des trois territoires unifiés. Ils s'accordent cependant tous aujourd'hui à considérer la durée de concertation insuffisante.

Cette situation a contribué à nourrir de l'hostilité. Les incidents relevés lors de la première réunion du conseil communautaire témoignent des tensions déclenchées par cette fusion. Cette opposition a suscité des procédures aussitôt engagées devant le tribunal administratif de Limoges par la CCPD et une majorité de ses anciennes communes membres, pour demander l'annulation de l'arrêté préfectoral de fusion. Le juge a décidé en juillet 2019 l'annulation de l'arrêté à compter du 1^{er} janvier 2020, le considérant comme non motivé. À titre exceptionnel, il a dérogé au principe de l'effet rétroactif de cette annulation, en raison des conséquences manifestement excessives d'une telle décision.

Durant la période fusionnée de la CCMVOC, des processus de mutualisation avaient été engagés notamment dans les domaines de l'instruction des autorisations d'urbanisme, du tourisme ou de la santé. Leur interruption a cassé le développement d'une stratégie cohérente de territoire, les trois EPCI disposant isolément de moins de ressources et dépendant davantage de la solidarité des communes ; la conséquence ultime de cette situation étant parfois la baisse du niveau du service à la population.

L'annulation de l'arrêté de fusion a eu des conséquences sur l'exercice des compétences. Certes, les effets produits par cet arrêté antérieurement à son annulation ont un caractère définitif, mais les décisions des communes opposées au transfert des compétences eau et assainissement étaient devenues caduques et de nouvelles délibérations communales ont été nécessaires pour s'opposer à ce transfert jusqu'au 31 décembre 2025. De même, dans le cadre de l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, la disparition de la CCMVOC oblige les trois EPCI à adhérer aux différents syndicats de rivières compétents sur les bassins versants de leur territoire. La CCPD, concernée par deux syndicats dont elle n'était pas adhérente, a depuis régularisé sa situation.

¹ Établissement public de coopération intercommunale

Sans schéma départemental d'accueil des gens du voyage, l'EPCI n'est pas en mesure depuis la défusion d'exercer véritablement la compétence obligatoire relative à la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

La CCPD, une fois la scission effective, a fait évoluer ses statuts et son intérêt communautaire pour les adapter à son nouveau périmètre et prendre en compte trois autres équipements : l'espace Monet-Rollinat, l'hôtel Lépinat et la grande salle La Palestel ; régularisant ainsi la situation de ce dernier équipement dont une partie des travaux de réhabilitation avaient été financés par la CCMVOC sans rattachement particulier à une compétence.

La compétence tourisme et deux projets à dominante sociale, la composante santé et la composante résidences intergénérationnelles, ont également été analysées en raison des débats suscités et de leur mise en œuvre progressive, parfois perturbée. Avec la défusion, ces compétences ont perdu de leur cohérence globale, voire de leur dynamique initiale.

Si la situation financière s'est améliorée en 2020, elle demeure fragile pour les trois EPCI. Pour la CCPD, les ratios relatifs à l'excédent brut de fonctionnement et à la capacité d'autofinancement (CAF) brute ont progressé. La CAF nette, faible en 2020 en raison d'un endettement plus important, s'est améliorée en 2021 grâce à l'augmentation des produits de la section de fonctionnement. Au vu de cette situation, l'ordonnateur considère être en capacité de financer de nouveaux investissements.

La fiscalité nette a certes fortement progressé, notamment pour la CCPD, le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties n'étant désormais plus nul, mais le produit induit pâtit d'un nombre de foyers non imposables important et d'une valeur locative moyenne relativement faible. Par ailleurs, le niveau de coefficient d'intégration fiscale qui a peu évolué durant les trois années de fusion, reflète une faible volonté de s'engager dans un véritable processus d'intercommunalité et de mutualisation.

En agrégeant les trois EPCI, l'encours de la dette a progressé de manière importante entre 2016 et 2020, de nouveaux emprunts ayant été mobilisés pour 3,52 M€ durant la période de fusion, dont trois contractés fin 2019 pour 1,7 M€ (600 K€ pour la CCPS) afin de reconstituer leur fonds de roulement et faire face aux dépenses d'investissement de l'exercice budgétaire 2020.

L'ordonnateur considère que l'équilibre financier de la communauté n'a pas été à court terme fragilisé par la crise sanitaire. Les services se sont adaptés pour maintenir les activités essentielles. En raison de son budget contraint en 2020, la CCPD n'a pas mis en place de subventions en direction d'associations, ni d'aides particulières, les animations ayant été annulées.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : adhérer au syndicat intercommunal d'aménagement Sédelle Cazine Brézentine (SIASEBRE) pour l'exercice d'une partie de la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

Recommandation n° 2 : présenter le rapport de la CLECT à l'organe délibérant et aux communes-membres.

Recommandation n° 3 : compléter le règlement intérieur de dispositifs participant à la prévention des conflits d'intérêts.

Recommandation n° 4 : formaliser et réaliser le contrôle sur place des régies par l'ordonnateur.

Recommandation n° 5 : mettre en concordance l'inventaire, l'état de l'actif et la balance du compte de gestion.

Recommandation n° 6 : mettre en concordance l'encours de la dette dans les états de la dette du compte administratif et la balance du compte de gestion.

ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Pays-Dunois – CCPD (2016 et depuis 2020) et de la communauté de communes Monts-et-Vallées-Ouest-Creuse – CCMVOC (2017-2019) a été inscrit au programme 2020 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

L'ouverture du contrôle a été notifiée, en application de l'article R. 243-1 du code des juridictions financières, à Monsieur Laurent Daulny, ordonnateur de la CCPD jusqu'au 31 décembre 2016 et depuis le 1^{er} janvier 2020 et à Monsieur Étienne Lejeune, ancien ordonnateur de la CCMVOC du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2019.

Les entretiens de début de contrôle ont eu lieu par téléphone avec Monsieur Daulny, le 7 décembre 2020 et Monsieur Lejeune, le 8 décembre 2020.

Les entretiens préalables à la formulation d'observations provisoires par la chambre régionale des comptes, prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, ont eu lieu avec Monsieur Daulny, le 8 septembre 2021 et Monsieur Lejeune, le 21 septembre 2021, par visioconférence.

La chambre a délibéré les observations provisoires dans sa séance du 4 novembre 2021.

Le ROP avait été envoyé le 10 février 2022 (accusé de réception le 19 février 2022) dans sa version intégrale à MM. Daulny et Lejeune.

Par lettre du 15 avril 2022, reçue par courriel le 19 avril 2022 et enregistrée au greffe le 20 avril 2022, l'ordonnateur a répondu. Monsieur Lejeune n'a pas répondu.

Compte tenu, d'une part, des processus de fusion entre la CCPD et les communautés de communes de Bénévent-Grand-Bourg (CCBGB) et du Pays-Sostranien (CCPS) ayant conduit à la création de la communauté de communes Pays-Dunois, Pays-Sostranien et Bénévent-Grand-Bourg (dénommée plus tard CCMVOC) et, d'autre part, de la dissolution ou « *défusion* » de cet EPCI, il existe une continuité juridique des personnalités morales de ces organismes, dont la CCPD et la CCMVOC, sur toute la période à compter de 2016.

L'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières (CJF) ouvre, pour les EPCI, seulement, la possibilité d'un rapport d'observations unique dans le cadre d'une intercommunalité et d'une ou plusieurs de ses communes-membres, voire d'un ou plusieurs organismes subventionnés ou contrôlés. Aussi, au cas d'espèce, trois contrôles des comptes et de la gestion distincts ont été menés pour chacun des EPCI fusionnés et défusionnés.

La chambre régionale des comptes a adopté les observations définitives qui suivent lors de sa séance du 24 mai 2022.

seul tenant², correspondant au regroupement du territoire du canton de Dun-le-Palestel (à l'exception des communes de Colondannes et de La Celle-Dunoise qui n'avaient pas souhaité s'intégrer) et de celui des communes de Méasnes et Nouzerolles. Après les rattachements au 1^{er} janvier 2013 de trois communes et au 1^{er} janvier 2014 de deux autres³, ainsi que le retrait de la commune de Méasnes à la même date⁴, le territoire regroupe 17 communes-membres. Plusieurs rivières parcourent l'intercommunalité comme la Sédelle, la Brésentine, la Creuse ou la Petite Creuse.

À proximité des aires urbaines de Limoges, Châteauroux et Guéret, la ville-centre constitue un pôle urbain secondaire, chef-lieu de canton disposant de nombreux services publics et privés, le bassin de vie⁵, composé de 14 communes, regroupait 5 930 habitants en 2018. Parmi ces communes, cinq participaient de l'aire d'attraction⁶ de Guéret (La Celle-Dunoise, Dun-le-Palestel, Fleurat, Naillat et Saint-Sulpice-le-Dunois), deux de celle de La Souterraine, les sept autres étant considérées par l'Insee hors d'attraction d'une ville.

Ce territoire n'échappe pas à la tendance du département de la Creuse qui voit sa population décliner et vieillir. Celle-ci n'a jamais cessé de décroître (- 36,9 % entre 1968 et 2017⁷), avec un exode rural massif dont le rythme s'est atténué à l'aube des années 2000 et jusqu'en 2012 par un solde migratoire compensant presque le solde naturel. Depuis 2012, le solde migratoire étant en moyenne annuelle quasi nul, la population a régressé à nouveau à un rythme élevé (- 1,1 % par an). Le déclin démographique a pour conséquence une forte baisse de la densité de population, de 20,8 habitants au km² en 2017, quasi identique à la densité départementale⁸.

² La Chapelle-Baloue, Crozant, Dun-le-Palestel, Fresselines, Lafat, Maison-Feyne, Méasnes, Naillat, Nouzerolles, Sagnat, Saint-Sébastien, Saint-Sulpice-le-Dunois et Villard.

³ À compter du 1^{er} janvier 2013 : Le Bourg-d'Hem, Colondannes et La Celle-Dunoise (arrêté préfectoral n° 2012-335-06 du 30 novembre 2012) ; à compter du 1^{er} janvier 2014 : Chéniers et Chambon-Sainte-Croix (arrêté préfectoral n° 2013-302-05 du 29 octobre 2013).

⁴ Arrêté préfectoral n° 2013-302-04 du 29 octobre 2013.

⁵ Plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants.

⁶ L'aire d'attraction, point de convergence des déplacements domicile-travail, est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'un pôle de population et d'emploi et d'une couronne regroupant des communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans le pôle. Ce zonage Insee a succédé aux aires urbaines.

⁷ Source Insee.

⁸ La densité de population en 2017 dans le département de la Creuse s'élevait selon l'Insee à 21,3 habitants au km².

Tableau n° 1 : population des communes-membres

Libellé de l'organisme	Population 2016		Population 2017		Population 2019		Population 2020		Évolution de la population
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
CHAMBON-SAINTE-CROIX	89	1,2%	85	1,1%	78	1,1%	77	1,1%	-13,5%
CHENIERS	578	7,7%	585	7,9%	587	8,0%	579	8,0%	0,2%
COLONDANNES	282	3,7%	277	3,7%	271	3,7%	273	3,8%	-3,2%
CROZANT	478	6,3%	479	6,4%	467	6,4%	464	6,4%	-2,9%
DUN-LE-PALESTEL	1 178	15,6%	1 153	15,5%	1 151	15,7%	1 137	15,7%	-3,5%
FRESSELINES	568	7,5%	563	7,6%	523	7,1%	511	7,1%	-10,0%
LA CELLE-DUNOISE	586	7,8%	563	7,6%	558	7,6%	566	7,8%	-3,4%
LA CHAPELLE-BALOUE	141	1,9%	140	1,9%	138	1,9%	136	1,9%	-3,5%
LAFAT	378	5,0%	370	5,0%	370	5,1%	366	5,1%	-3,2%
LE BOURG-D'HEM	230	3,0%	224	3,0%	218	3,0%	215	3,0%	-6,5%
MAISON-FEYNE	309	4,1%	306	4,1%	309	4,2%	311	4,3%	0,6%
NAILLAT	693	9,2%	696	9,3%	668	9,1%	656	9,1%	-5,3%
NOUZEROLLES	104	1,4%	103	1,4%	103	1,4%	101	1,4%	-2,9%
SAGNAT	204	2,7%	203	2,7%	202	2,8%	200	2,8%	-2,0%
SAINT-SÉBASTIEN	699	9,3%	687	9,2%	677	9,3%	660	9,1%	-5,6%
SAINT-SULPICE-LE-DUNOIS	663	8,8%	646	8,7%	622	8,5%	619	8,5%	-6,6%
VILLARD	364	4,8%	368	4,9%	373	5,1%	372	5,1%	2,2%
Total communes CCPD	7 544	100,0%	7 448	100,0%	7 315	100,0%	7 243	100,0%	-4,0%
Moyenne par commune CCPD	444		438		430		426		

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

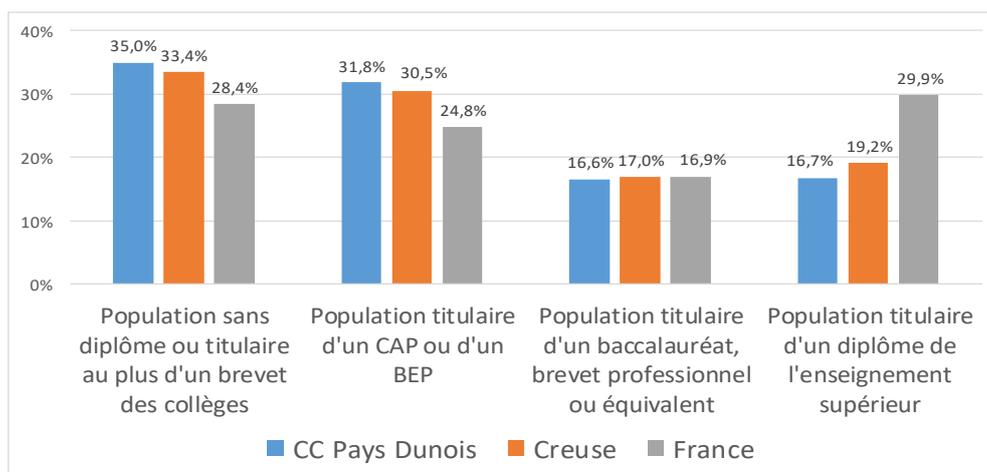
En 2017, 45,1 % des habitants étaient âgés de 60 ans ou plus et 48,3 % étaient retraités, soit 8,1 points de plus qu'au sein du département. La part des familles monoparentales et des personnes seules constituait 46,1 % des ménages (contre 48 % en Creuse). En 2018, le taux de pauvreté de 19,6 % était respectivement de 0,9 et 6 points supérieurs à ceux de la Creuse et de la région Nouvelle-Aquitaine, avec un revenu disponible médian⁹ de 19 320 € (contre 19 380 € et 21 290 €). Plus de trois foyers sur cinq (62,8 %) étaient non imposés, soit un taux supérieur de 2,4 points à celui du département et très supérieur à celui de l'échelon régional (51,6 %).

La population ayant achevé ses études était plus vulnérable sur le marché du travail qu'en moyenne au niveau national. En 2017, le taux de chômage de 11,7 % se concentrait sur les 15-24 ans et, dans cette tranche d'âges, sur les femmes¹⁰.

⁹ Selon l'Insee, le revenu médian partage la population en deux groupes de taille strictement égale, la moitié de la population percevant plus et l'autre moitié, moins. Ce revenu est, en outre, calculé par « unité de consommation » sachant que dans chaque ménage fiscal, le premier adulte est compté pour un, les autres personnes de 14 ans et plus pour 0,5 et les enfants de moins de 14 ans pour 0,3. Ce calcul du revenu médian est théoriquement moins affecté par des valeurs extrêmes que le revenu moyen. La comparaison avec le revenu fiscal moyen par foyer qui s'élève aussi bien au sein de la commune qu'au sein du département à 19 931 € en 2018, ne révèle pas d'incidence particulière des valeurs extrêmes hautes sur le calcul du revenu moyen.

¹⁰ 24,5 % des hommes et 30,3 % des femmes âgés de 15 à 24 ans sont au chômage contre 25,2 % et 29,3 % à l'échelon départemental.

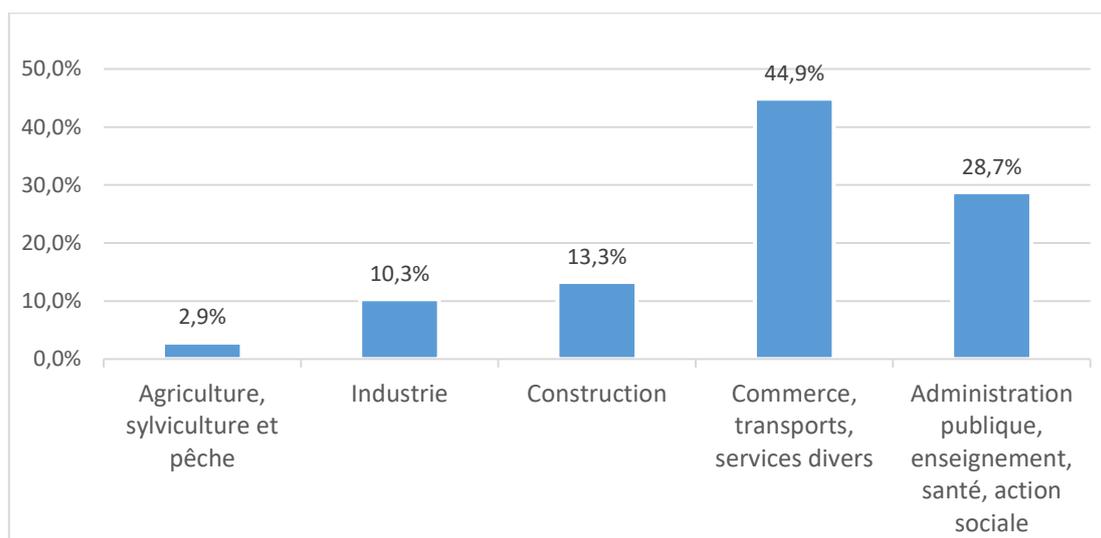
Graphique n° 1 : diplômes en 2017 de la population ayant achevé ses études



Source : Insee

La dynamique de l'offre d'emploi sur place permettait en 2017 à une proportion de 34,1 % d'actifs de travailler à l'intérieur de sa commune de résidence, taux plus faible que celui de l'échelon départemental (39,9 %). L'emploi salarié est concentré sur les secteurs du commerce, transport et services divers dans une proportion plus importante que dans le reste du département. Cette caractéristique est également valable dans une moindre mesure pour le secteur de la construction. En contrepartie, la part des emplois salariés du secteur public est bien moindre par rapport à ce qui est observé en Creuse.

Graphique n° 2 : emplois salariés par secteur d'activité en 2015

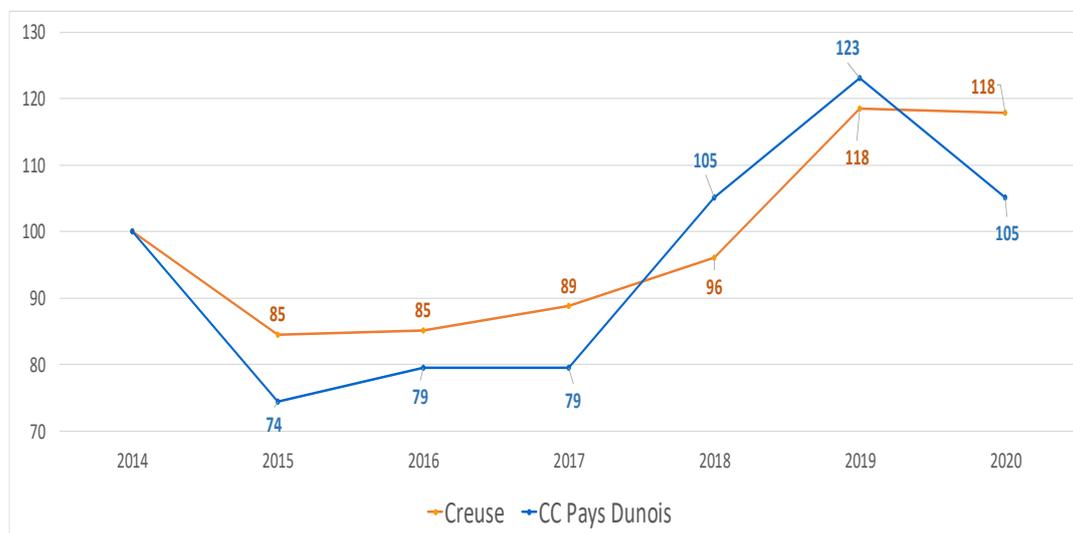


Source : Insee

La dynamique des créations d'entreprises, toujours inférieure à celle constatée en 2014 et au sein du département, a connu un regain en 2018 et 2019, pour finalement être inférieure à celle de l'échelon départemental en 2020. Cette année-là, hors du domaine de l'agriculture, 41 entreprises ont été créées et deux secteurs d'activités demeurent représentés : les activités

spécialisées, scientifiques, techniques et activités de services administratifs et de soutien (29,3 %) et les autres activités de service (19,5 %).

Graphique n° 3 : évolution des créations d'entreprises (base 100 en 2014)



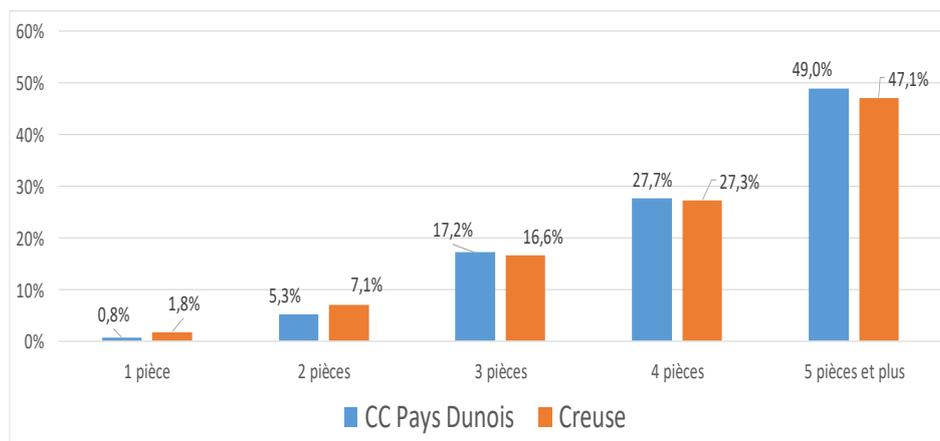
Source : Insee

Seulement 57,2 % des logements étaient en 2017 des résidences principales et 26,8 % des résidences secondaires¹¹. Il s'agissait d'un habitat ancien avec 15,1 % des résidences principales ayant été construites depuis 1991, situation proche de celle constatée dans le département. Les résidences principales dont les proportions ont peu évolué en dix ans, se révélaient en moyenne de taille proche de celles de la Creuse. Les valeurs locatives des locaux d'habitation (2 188 € en 2020), supérieures de peu à celles observées dans le département, sont inférieures aux moyennes régionale et nationale¹². Depuis 2007, le nombre de logements vacants (16 % en 2017) n'a cessé d'augmenter¹³.

¹¹ Contre respectivement 65 % et 20,1 % en Creuse.

¹² En 2020, respectivement 2 904 € et 2 984 €, soit 24 % et 26,7 % inférieures à ces deux valeurs.

¹³ 1007 logements vacants en 2017 contre 712 en 2007, soit une forte augmentation sur la période de 41,4 %.

Graphique n° 4 : les résidences principales selon le nombre de pièces en 2017

Source : Insee

1.2 Présentation de la communauté de communes de Monts-et-Vallées-Ouest-Creuse

Le périmètre territorial de la CCMVOC s'étendait sur un territoire de plus de 1 000 km², regroupant les 43 communes de la CCPS au nord-ouest, de la CCPD au nord-est et de la CCBGB au sud.

Le bassin de vie s'articulait autour du pôle urbain de la ville-centre, La Souterraine, dont l'aire d'attraction¹⁴ regroupait 21,5 % de la population de l'EPCI¹⁵ (cf. annexe n° 1) en 2019, d'un pôle secondaire, Dun-le-Palestel¹⁶, et d'un maillage serré de pôles d'équipements de proximité (Fursac, Bénévent-l'Abbaye, Marsac, Le Grand-Bourg).

Ce territoire comptant en 2018 selon l'Insee 24 592 habitants (cf. annexe n° 1), n'échappait pas à la tendance du département de la Creuse qui voit sa population décliner et vieillir. Celle-ci a diminué de 27,4 % entre 1968 et 2018¹⁷, avec un exode rural massif dont le rythme s'est atténué à l'aube des années 2000, permettant une légère hausse de 2,2 % entre 2006 et 2011 ; le déclin démographique reprend ensuite en raison notamment de la crise financière. Cette évolution se traduit par une forte baisse de la densité de population, de

¹⁴ L'aire d'attraction, point de convergence des déplacements domicile-travail est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'un pôle de population et d'emploi et d'une couronne regroupant des communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans le pôle. Ce zonage Insee a succédé aux aires urbaines.

¹⁵ Selon chiffres de la DGFIP.

¹⁶ Dont le bassin de vie (plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants), composé de 14 communes, regroupait 5 930 habitants en 2018. Parmi ces communes, cinq participaient de l'aire d'attraction de la commune de Guéret (La Celle-Dunoise, Dun-le-Palestel, Fleurat, Naillat et Saint-Sulpice-le-Dunois), deux de celle de La Souterraine, les sept autres étant considérées par l'Insee hors attraction d'une ville.

¹⁷ Source Insee.

24,5 habitants au km² en 2018, plus importante cependant que dans le reste du département¹⁸. Cette diminution repose sur un solde naturel en régression, mais également, seulement pour le territoire de la CCPD, sur un solde migratoire déclinant¹⁹.

2 LE PROCESSUS DE FUSION

2.1 Contexte de fusion

Conformément aux dispositions du II de l'article 33 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE), un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) de la Creuse a été publié, par arrêté préfectoral du 30 mars 2016.

Ce schéma prévoyait les modalités de rationalisation des périmètres des EPCI et des syndicats mixtes existants²⁰.

L'état des lieux de l'intercommunalité de la Creuse figurant au SDCI concluait que la taille réduite²¹ des 15 EPCI à fiscalité propre, ne permettait pas de porter des projets structurants pour le développement du territoire, la mutualisation des ressources et l'optimisation de leur gestion. La version initiale du projet de SDCI, présentée le 12 octobre 2015, de création de quatre EPCI à fiscalité propre, dont celle de la CCMVOC, fusion des trois intercommunalités, fut arrêtée. Le SDCI mentionnait : « *ce regroupement s'appuie sur le périmètre du Pays Ouest Creusois qui existe depuis 2004, et dans lequel des habitudes de travail communes existent. Il s'agit à la fois d'un bassin de vie et d'un bassin d'emplois avec un pôle structurant, La Souterraine* ». Le SDCI prévoyait également de dissoudre neuf syndicats intercommunaux et mixtes, dont le périmètre était intégralement inclus dans celui de la CCMVOC, en particulier quatre syndicats d'alimentation en eau potable, compétence devenant obligatoire pour l'EPCI.

Le représentant de l'État a défini par arrêté du 4 mai 2016 le projet de périmètre des trois communautés de communes appelées à fusionner, conforme au SDCI. Le conseil communautaire de la CCPS a émis un avis favorable concernant l'arrêté préfectoral, contrairement aux conseils communautaires de la CCPD et de la CCBGB.

¹⁸ La densité de population en 2018 dans le département de la Creuse s'élevait selon l'Insee à 21,1 habitants / km². La densité de population au sein du territoire de la CCMVOC, hors les communes de La Souterraine et Dun-le-Paestel, étant faible : 19,3 habitants / km².

¹⁹ Selon l'Insee, les variations annuelles moyennes de la population entre 2012 et 2017 étaient pour les territoires des communautés de communes du Pays-Sostranien, du Pays-Dunois et de Bénévent-Grand-Bourg de respectivement - 0,8 %, - 0,9 % et - 0,6 % dont dues au solde naturel pour - 0,8 %, - 0,5 % et - 1,5 % et au solde apparent des entrées et des sorties pour 0 %, - 0,4 % et 0,9 %.

²⁰ En 2016, l'intercommunalité creusoise regroupait 85 structures : une communauté d'agglomération, 14 communautés de communes et 70 syndicats intercommunaux et syndicats mixtes.

²¹ En termes de population légale au 1^{er} janvier 2015.

La préfecture, préalablement à la décision de création de l'EPCI, a consulté²² la CDCI le 19 septembre 2016 pour recueillir son avis et poursuivre la démarche de rationalisation de l'intercommunalité départementale. Le préfet a rappelé en séance que les communes avaient rejeté majoritairement la nouvelle carte communautaire du département²³ qui, en l'absence de consensus, avait été adoptée par défaut. Parmi les sept amendements déposés lors de la réunion, celui présenté par la commission, prévoyant une carte à sept intercommunalités, dont la fusion des trois EPCI, fut adopté²⁴. Le préfet a indiqué qu'il arrêterait ces périmètres et rappelé notamment l'obligation pour les conseils municipaux de délibérer en matière d'accord local avant le 15 décembre 2016. L'arrêté préfectoral du 2 novembre 2016²⁵ a entériné la fusion des trois communautés de communes et la création d'un nouvel EPCI.

2.2 Le ressenti mitigé des élus

Les élus n'ont pas accueilli la décision préfectorale de fusion des trois EPCI de façon identique. Les ordonnateurs et anciens présidents s'accordent en revanche sur le fait que le temps dédié à la consultation, à la concertation et, une fois décidée, à la préparation était insuffisant pour appréhender dans de bonnes conditions un avenir pour ce territoire réuni. Cette situation aurait contribué à nourrir de l'amertume, voire de l'hostilité.

Une courte majorité des élus de la CCPS a considéré la fusion comme une opportunité pour le territoire, le regroupement permettant de dégager des marges de manœuvre financières favorables à la réalisation de nouveaux projets. Celle-ci a cependant été vécue de manière contraignante, les élus appréhendant un « *mariage forcé* » au regard de l'opposition affichée d'autres communes, notamment originaires du Pays-Dunois. Elle fut également perçue comme précipitée, l'arrêté de fusion du 2 novembre 2016 ayant fait l'objet d'une action devant le tribunal administratif de Limoges par le Pays-Dunois.

Le président de la CCBGB a indiqué que les élus n'étaient pas défavorables à la fusion, même si la démarche a été davantage contrainte que souhaitée.

Au sein du conseil communautaire de la CCPD, seulement huit conseillers sur 32 étaient favorables à la fusion, vécue comme une démarche imposée. Plusieurs raisons à ce manque d'enthousiasme ont été avancées par l'ordonnateur : l'absence de bassin de vie, le nouveau territoire jugé trop grand et des mesures imposées sans concertation. Opposé à la fusion, l'ordonnateur de la CCPD, rejoint par une majorité de communes-membres, a diligenté plusieurs procédures contre l'arrêté du préfet et a refusé de participer aux réunions de préparation organisées par la préfecture.

²² 24 conseils municipaux sur 44, soit plus de la moitié, avaient délibéré défavorablement sur l'arrêté de projet de périmètre. La majorité requise pour rejeter l'arrêté n'était cependant pas atteinte, cette dernière devant également s'analyser au regard de la population représentée.

²³ Selon les déclarations du préfet de la Creuse, « 68 % des communes ont délibéré défavorablement [...] ».

²⁴ À la majorité des deux tiers requise : 29 voix « pour », cinq voix « contre » et six abstentions.

²⁵ Arrêté préfectoral n° 23-2016-11-02-001 portant fusion des trois communautés de communes.

2.3 La mise en œuvre

Seules deux réunions avec divers services de l'État, les 13 octobre et 8 novembre 2016, ont été organisées par la préfecture de la Creuse²⁶, pour débiter la démarche de fusion et faire un point d'étape. Une feuille de route, reprenant succinctement, par domaine, les éléments à produire et le calendrier, a été proposée par la DDFiP.

La véritable mise en œuvre de la fusion a cependant commencé après la création de la communauté de communes Pays-Dunois, Pays-Sostranien et Bénévent-Grand-Bourg. Cette impréparation a obligé les élus à aborder les phases de diagnostic après la création de l'EPCI.

Le vote des compétences a été réalisé courant 2017 avec le soutien d'un cabinet privé, dont la mission a été poursuivie par un comité de pilotage composé de 18 membres (six élus par ex-territoire communautaire) et un comité technique composé de six membres, DGS et DGA²⁷.

Plus de la moitié des communes, en particulier l'ensemble des municipalités du Pays-Dunois réfractaires, à l'existence même de la CCMVOC, n'ont pas participé à ces travaux, ce qui a empêché la mise en œuvre d'une harmonisation efficace des compétences.

La méthodologie a été présentée au cours d'une réunion du 29 mai 2017 en présence de 28 représentants de seulement 22 communes-membres, sans représentation des communes les plus peuplées de la CCPD et de la CCBGB, Dun-le-Palestel et Fursac. Des ateliers thématiques ont ensuite été programmés.

La communauté de communes du Pays-Dunois, Pays-Sostranien et Bénévent-Grand-Bourg a pris la dénomination « *communauté de communes Monts-et-Vallées-Ouest-Creuse* » par délibération du conseil communautaire du 20 mars 2017²⁸.

3 LA DÉFUSION

3.1 Un désaccord dès 2015

Consulté par les services de l'État dans le cadre du projet de SDCI notifié le 13 novembre 2015, le conseil communautaire de la CCPD s'était exprimé le 23 novembre 2015

²⁶ En présence des services de la direction départementale des territoires (DDT), du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale (CDGFPT) et de la direction départementale des finances publiques (DDFiP).

²⁷ DGS : directeur général des services ; DGA : directeur général adjoint.

²⁸ Délibération du conseil communautaire n° 170320-02 du 20 mars 2017. Dénomination approuvée parmi trois propositions : les deux autres étaient « *Monts et Vallées Creuse Ouest* » et « *Vallées Ouest Creuse* ».

en rejetant²⁹ le projet de fusion³⁰. En particulier, l'organe délibérant déplorait l'absence de concertation avec les deux autres EPCI et de simulation sur les conséquences du projet, préalable à une décision réfléchie.

Après la publication de l'arrêté préfectoral du 2 novembre 2016 portant création d'un nouvel EPCI issu de la fusion des trois anciennes communautés, plusieurs procédures ont été engagées³¹ devant le tribunal administratif (TA) de Limoges.

3.1.1 Les procédures en référé-suspension

3.1.1.1 La procédure initialisée par la CCPD

La CCPD a déposé une requête en référé-suspension devant le TA de Limoges, examinée au cours d'une audience publique du 14 décembre 2016.

Le requérant a avancé trois arguments justifiant l'urgence : la démocratie locale mise à mal en raison d'un rejet massif par les organes délibérants, la dissolution de la CCPD dès le 1^{er} janvier 2017, et enfin l'absence d'urgence de l'intérêt public de la rationalisation de la carte intercommunal.

Le requérant a produit plusieurs moyens pour essayer de démontrer qu'un doute sérieux existait quant à la légalité de l'arrêté attaqué, notamment :

- un premier a consisté à considérer que cette décision n'était pas motivée comme en dispose l'article 35 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, estimant que l'arrêté dresse seulement un historique de la procédure et ne contenait aucune justification du bien-fondé de la fusion ;
- un deuxième contestait la cohérence de la fusion basée sur le Pays Ouest Creusois qui ne correspond pas strictement au périmètre des trois EPCI³² et n'apparaît pas au schéma ;
- un troisième considérait irrégulière notamment la consultation des EPCI et des communes dans le cadre de la notification du projet de SDCI, l'effectivité n'étant, selon le requérant, pas certaine en raison d'une justification perfectible³³ et de procédures inachevées. La tenue à huis clos de la commission a également été contestée ;
- un quatrième réfutait le principe selon lequel le préfet serait lié à l'avis de la CDCI qui devait être regardé comme étant un avis simple, le projet de fusion figurant au SDCI. Le requérant avait également dénoncé le maintien de deux EPCI existants en dépit de leur fusion prévue au schéma ;
- un cinquième cherchait à démontrer la violation des principes d'égalité des citoyens devant les charges publiques au détriment des citoyens résidant sur le territoire de la CCPD,

²⁹ À la majorité : 20 voix contre le projet, cinq pour et une abstention.

³⁰ Considérant que le périmètre de la CCPD avait déjà évolué en 2013 et 2014, que la loi NOTRe permettait un seuil de 5 000 habitants compte tenu de la faible densité de population du département et que les délais imposés étaient incompatibles au débat démocratique sur la pertinence du projet de fusion.

³¹ Deux en référé visant à suspendre cet arrêté et deux autres en annulation de la décision du préfet.

³² Les communes de Chéniers, de Chambon-Sainte-Croix, de La Celle-Dunoise et du Bourg-d'Hem ne participaient pas à ce pays, mais à celui du Pays de Guéret.

³³ L'avis de réception concernant le courrier adressé au président de la CCPS indique qu'il a été reçu par la CCBGB ; concernant les communes, le préfet n'aurait produit qu'un courrier type et d'une manière générale, les avis de réception produits ne seraient pas probants (illisibles, rajouts observés).

d'égalité entre collectivités territoriales et de libre administration des collectivités territoriales.

Sans se prononcer sur la condition d'urgence, le juge des référés, par son ordonnance rendue le 15 décembre 2016, a considéré, « *qu'en l'état de l'instruction, aucun des moyens invoqués (n'était) de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué* » et a rejeté la requête en référé de la CCPD.

3.1.1.2 La procédure de 14 des 17 communes de la CCPD

Trois jours après l'ordonnance du juge des référés, ce dernier a de nouveau été saisi par une requête d'une majorité des communes de la CCPD³⁴ qui ont souhaité prendre le relais et engager elles-mêmes des actions contre cet arrêté. Leur mémoire, quasi-identique à celui produit par la CCPD, a introduit une justification de l'urgence supplémentaire en précisant que la dissolution prochaine de la CCPD allait causer une désorganisation des services et affecter l'exercice des compétences, le siège du nouvel EPCI, situé à La Souterraine, étant éloigné.

Le juge des référés a rejeté la requête des communes, dans son ordonnance du 20 décembre 2016³⁵.

3.1.2 Les procédures au fond

Préalablement à sa requête en référé-suspension, la CCPD a adressé une requête au greffe du TA de Limoges pour demander l'annulation de l'arrêté du 2 novembre 2016. Les 14 communes de la CCPD ayant engagé une procédure devant le juge des référés, ont concomitamment saisi le juge du fond dans le même but, par une requête du 18 décembre 2016. En réaction, quatre mémoires ont été adressés par le préfet puis la préfète de la Creuse.

Les requêtes ont repris peu ou prou les moyens produits devant le juge des référés. La CCPD précisait cependant, concernant la motivation de l'arrêté, que la référence au syndicat mixte du Pays Ouest Creusois était insuffisante. Le requérant contestait également le caractère adapté des conclusions générales de besoin de rationalisation contenues dans le SDCI. Il concluait sur le thème de la motivation en affirmant que le SDCI ne contenait que des données factuelles sans fournir d'explications quant à la pertinence de la fusion.

Le TA de Limoges a statué par un seul jugement³⁶ considérant que les requêtes étaient relatives au même arrêté préfectoral, portaient sur les mêmes questions à juger et qu'elles ont fait l'objet d'une instruction commune.

Il a considéré que le visa des textes fondant l'arrêté n'était pas suffisant pour établir les circonstances de fait permettant de comprendre les raisons ayant conduit le préfet à prendre une

³⁴ Requête en référé-suspension n° 1601671 du 17 décembre 2016 des communes de Dun-le-Palestel, Bourg-d'Hem, Chambon-Sainte-Croix, La Chapelle-Baloue, Cheniers, Colondamnes, Crozant, La Celle-Dunoise, Lafat, Maison-Feyne, Naillat, Nouzerolles, Sagnat et Villard.

³⁵ En rappelant par ailleurs que, devant statuer dans de très brefs délais et n'ayant pas pour mission de procéder à un pré-jugement du recours au fond, il ne lui appartenait pas de se prononcer sur la légalité de la décision, mais uniquement de chercher si les moyens soulevés faisaient naître un doute sérieux quant à sa légalité.

³⁶ Jugement du 12 juillet 2019.

décision de fusion, alors que l'accord des communes n'avait pas été obtenu. Il a également considéré que les différents documents établis au cours de la procédure mise en œuvre préalablement à l'édition de l'arrêté attaqué ne pouvaient contenir ces motifs, dès lors que l'obligation de motivation s'imposait au préfet dans le cadre de sa prise de décision au terme de cette procédure. Ainsi, pour défaut de motivation en méconnaissance des dispositions du III de l'article 35 de la loi NOTRe, il a décidé d'annuler l'arrêté de fusion.

Toutefois, l'annulation avec effet rétroactif étant de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en privant de base légale les décisions prises par les organes de la CCMVOC et qui entrent dans le champ de compétence des anciens EPCI, le TA a apprécié que soit dérogé, à titre exceptionnel, à ce principe. Par ces motifs, l'annulation de l'arrêté de fusion a été prononcée à compter du 1^{er} janvier 2020 afin d'assurer la continuité des services et des compétences. Il a par ailleurs été décidé que les effets produits par cet arrêté antérieurement à son annulation devaient être regardés comme définitifs³⁷.

3.2 La perception des élus

L'ordonnateur de la CCPD a confirmé que les anciens élus de cet EPCI étaient favorables à la dissolution de la CCMVOC. Selon lui, l'éloignement géographique et le ressenti d'une assemblée servant simplement de chambre d'enregistrement de décisions prises préalablement n'ont pas motivé les élus à participer aux réunions communautaires. Il estimait que les coûts de fonctionnement de la CCMVOC étaient très sensiblement supérieurs à ceux de la CCPD et indiquait que sa commune ne se reconnaissait pas dans les projets de cet EPCI. Il observait enfin qu'aucun procédé de mutualisation des moyens humains et matériels n'avait été mis en place.

Selon l'ordonnateur de la CCBGB, les avis des élus étaient partagés au sujet de la défusion. Certains, souvent représentants des communes de petite taille, n'ont pas trouvé leur place dans un territoire qu'ils jugeaient trop vaste. D'autres, en revanche, déjà engagés dans la coopération au sein du Pays Ouest Creusois, souhaitent poursuivre cette démarche au sein d'un territoire équilibré entre villes et campagnes, au potentiel touristique avéré, desservi par des axes routiers et ferroviaire notables, et doté de zones d'activités complémentaires. La défusion a pu être ressentie comme un énorme gâchis, d'autant que peu d'élus avaient anticipé la décision du TA de Limoges et que plus de deux ans s'étaient écoulés depuis la naissance de la CCMVOC.

Selon l'ordonnateur de la CCPS, les élus étaient très majoritairement contre la défusion. L'annulation de l'arrêté de fusion par le TA de Limoges entraînant la dissolution de la CCMVOC n'a cependant fait l'objet d'aucun appel des élus. L'ordonnateur aujourd'hui résigné considérait alors qu'il était vain de combattre cette décision de justice. La déception et la démotivation dominaient au regard des presque trois ans de travail « *à chercher des compromis pour renouer les liens et préparer un outil* » qui, une fois en ordre de marche, devaient être déconstruits. Le président de la CCPS reconnaît que le territoire de l'EPCI recense un nombre restreint de communes et d'habitants et que le déploiement de projets structurants sera compliqué faute de moyens suffisants. Mais il souhaite désormais un peu de répit et de stabilité

³⁷ « *sous réserve des actions contentieuses engagées à la date du présent jugement contre des actes pris sur le fondement de l'arrêté annulé* ».

compte tenu de l'expérience douloureuse de la CCMVOC et des coûts financiers et humains consécutifs à sa dissolution.

3.3 L'organisation retenue

Selon le président de la CCPS, l'organisation de la défusion devait être consensuelle au risque de pénaliser les trois futurs EPCI. Un accord a été trouvé dès l'été 2019 pour constituer un groupe de travail. Les trois ex-présidents et le président de la CCMVOC ont décidé d'un commun accord de fixer la composition de ce groupe à quatre élus de chaque intercommunalité et du président de la CCMVOC. Ce dernier était chargé, avec les services de la CCMVOC et de l'État, de proposer au groupe une méthodologie et des orientations quant à la liquidation de la CCMVOC et du partage à réaliser. Les ordonnateurs ont reconnu, lors des entretiens de fin de contrôle, une participation active des services de l'État. À chaque étape, la DDFiP, en expert et conciliateur, est intervenue pour valider et faire partager la méthode et les éléments de calcul retenus et pour donner des explications et faire valider par l'organe délibérant les propositions faites par le groupe de travail.

Le principe de trois réunions avec la préfecture, de trois conférences des maires et d'une réunion hebdomadaire du groupe de travail défusion³⁸ avait été retenu, pour traiter prioritairement des ressources humaines, de la répartition de l'actif et du passif entre EPCI et de la gouvernance extra-communautaire (Pays Ouest Creusois, EPIC, centre aqua-ludique, centre culturel Yves Furet, SMIPAC³⁹, etc.).

Les premières thématiques abordées ont été relatives au partage de l'emprunt de 777 K€ contracté en 2018 par la CCMVOC pour financer plusieurs opérations, à la détermination de la situation patrimoniale (actif et passif) réelle de la CCBGB au 31 décembre 2016, à des opérations lancées avant la fusion, non réalisées ou non budgétées pour certaines, ou encore aux fonds de concours versés en 2017 par la CCMVOC aux seules communes du Pays-Sostranien⁴⁰.

Le 15 octobre 2019, il a été proposé que les délibérations à caractère fiscal prises par la CCMVOC s'appliquent (prélèvement par l'EPCI des CFE, CVAE et FNGIR et mise en place de la taxe de séjour), que les taux de référence seraient ceux votés par la CCMVOC (perte de recettes pour la CCBGB) et que le lissage antérieurement prévu serait stoppé.

Le conseil communautaire a validé plusieurs propositions du groupe de travail lors de la séance du 4 novembre 2019, en particulier les répartitions de l'emprunt CCMVOC de 2018, de l'excédent de fonctionnement 2019, des opérations d'investissement de faible montant, du résultat négatif du Pays Ouest Creusois.

³⁸ Réunions hebdomadaires de septembre à décembre 2019, aidé des services de la préfecture et de la DDFiP.

³⁹ Syndicat mixte interdépartemental parc activités La Croisière.

⁴⁰ Les communes des deux autres anciennes intercommunalités avaient bénéficié avant la fusion de fonds de concours mandatés également durant la période d'existence de la CCMVOC.

3.4 Les principes retenus

L'arrêté préfectoral du 20 décembre 2019, portant répartition de l'actif, du passif et du personnel de la CCMVOC, a défini les principes à mettre en œuvre dans le cadre de la défusion des trois communautés de communes.

3.4.1 La réaffectation des éléments comptables préexistants mis à disposition par les trois communautés de communes

Les éléments de l'actif de la CCMVOC, inscrits au 31 décembre 2016 dans le patrimoine de chaque intercommunalité ont été restitués à la communauté de communes d'origine à compter du 1^{er} janvier 2020. Pour les biens mis à disposition par les communes auprès d'une des trois intercommunalités lors de leur création ou à l'occasion d'un transfert de compétence, il convenait d'appliquer le 1^o de l'article L. 5211-25-1 du CGCT⁴¹.

Cette règle a également été retenue dans le cadre de la réaffectation des emprunts souscrits antérieurement à la fusion, non soldés au 31 décembre 2019 et ceux figurant en reste à réaliser au 31 décembre 2016 pour la réalisation de certaines opérations importantes.

3.4.2 La répartition des éléments comptabilisés à partir de 2017

Pour les biens acquis ou réalisés postérieurement à la création de la CCMVOC ou à l'occasion d'un transfert de compétence, les opérations de défusion se sont inspirées de l'esprit du 2^o de l'article L. 5211-25-1 du CGCT⁴²

L'instruction conjointe DGFIP-DGCL NOR INTB1617629N du 26 juillet 2016 explicite le périmètre de la répartition en renvoyant à la décision du Conseil d'État du 21 novembre 2012 (*communauté d'agglomération Sophia-Antipolis*, req. n° 346380) qui précise que la répartition doit concerner l'ensemble du patrimoine de l'EPCI. Le Conseil d'État se réfère en effet à la « *dette contractée* » et « *aux biens meubles et immeubles acquis ou réalisés [...] postérieurement au transfert de compétences* », entendant viser l'ensemble du passif et de l'actif. Il rappelle également « *que cette répartition doit être fixée dans le but [...] de garantir un partage équilibré compte tenu de l'importance de la participation de la*

⁴¹ « *Les biens meubles et immeubles mis à la disposition de l'établissement bénéficiaire du transfert de compétences sont restitués aux communes antérieurement compétentes et réintégrés dans leur patrimoine pour leur valeur nette comptable, avec les adjonctions effectuées sur ces biens liquidées sur les mêmes bases. Le solde de l'encours de la dette transférée afférente à ces biens est également restitué à la commune propriétaire* ».

⁴² Qui prévoit, en cas de retrait d'une compétence transférée à un EPCI, que : « *les biens meubles et immeubles acquis ou réalisés postérieurement au transfert de compétences sont répartis entre les communes qui reprennent la compétence ou entre la commune qui se retire de l'établissement public de coopération intercommunale et l'établissement [...]. Il en va de même pour le produit de la réalisation de tels biens, intervenant à cette occasion. Le solde de l'encours de la dette contractée postérieurement au transfert de compétences est réparti dans les mêmes conditions entre les communes qui reprennent la compétence ou entre la commune qui se retire et l'établissement public de coopération intercommunale [...]* ».

commune » dans l'établissement qu'elle quitte⁴³. L'instruction conjointe rappelle que « *les conditions de répartition [...] doivent tendre vers l'équité* », c'est-à-dire « *ni trop favorable pour les communes (qui se déchargeraient des dettes au détriment de l'EPCI) ni trop défavorable (il ne doit pas y avoir de « droit de sortie ») à l'EPCI* »⁴⁴.

Aussi, en s'appuyant sur ces règles et plus généralement sur la jurisprudence du Conseil d'État, toutes les acquisitions et constructions participant d'opérations importantes d'investissement, engagées durant l'existence de la CCMVOC, ont fait l'objet d'un rattachement au territoire d'une des trois intercommunalités pour leur être affectées.

Parmi ces actifs, ceux correspondant à des opérations inscrites en restes à réaliser au 31 décembre 2016, ont été affectés à compter du 1^{er} janvier 2020 à la communauté qui en était à l'origine.

Concernant la répartition des dettes contractées par les trois intercommunalités ou par la CCMVOC après la fusion, la solution a consisté à transférer aux EPCI les contrats d'emprunts liés à un actif précis avec les biens concernés. Dans ce cas, l'emprunt suit le bien, à charge pour les intercommunalités d'en assurer l'amortissement et d'en supporter les frais financiers. Cette substitution de personnalité morale ne donne lieu à aucun flux de trésorerie entre les deux EPCI.

Pour cette catégorie d'emprunts, à savoir un emprunt nouveau de 770 K€ destiné à financer plusieurs opérations, souscrit en 2018 et perçu en 2019, une clé de répartition fonction des investissements réalisés entre 2017 et 2019 a été décidée⁴⁵. L'affectation des prêts relais souscrits fin 2019, pour une durée de 24 mois au taux fixe de 0,29 % avec un remboursement du capital *in fine*, au bénéfice de chaque territoire et de la recette d'investissement associée, a été arrêtée strictement en lien avec leur destination territoriale.

Les résultats liés aux opérations importantes d'investissement⁴⁶ engagées durant la vie de la CCMVOC ont été affectés à chaque territoire selon les mêmes règles de territorialisation. La recette d'investissement de chaque prêt relais, les budgets annexes territorialisés et les résultats induits ont été rattachés aux EPCI correspondants.

Les restes à recouvrer et restes à payer ont été affectés en application du principe de territorialisation des services de rattachement.

⁴³ Sur ce principe, le tribunal administratif de Caen, dans sa décision du 6 octobre 2016 (*commune de Rives d'Andaine*, n° 1500043), écarte le critère de la population pour déterminer, parmi la valeur de l'ensemble des biens acquis par l'EPCI, la valeur des biens qui reviennent à la commune. Il considère également que ne doit pas être retenue la valeur nette comptable des biens transférés, cet élément ne servant qu'à enregistrer sur le plan comptable l'enrichissement du patrimoine de la commune qui se retire. Il rappelle que la valeur des biens à répartir ainsi que le solde de la trésorerie à prendre en compte étaient ceux constatés à la date de la répartition.

⁴⁴ Cf. réponse du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (publiée dans le journal officiel (JO) du Sénat du 6 décembre 2018 page 6192) à la question écrite n° 03686 de M. Olivier Paccaud (publiée dans le JO du Sénat du 8 mars 2018 page 1037).

⁴⁵ Affectation à 83,20 % à la CCBGB, à 9,26 % à la CCPD et à 7,54 % à la CCPS.

⁴⁶ Différence entre les recettes affectées attendues (subventions, mais hors emprunts) et les dépenses.

3.4.3 La répartition particulière de certains postes comptables

Les dépenses d'investissement non individualisées en opération du budget général, concernant des acquisitions ou des réalisations à compter du 1^{er} janvier 2017, ont été réparties à égale proportion entre les EPCI. Il en a été de même de la part du résultat de la section d'investissement de ce budget ne relevant pas d'opérations importantes d'investissement.

Le résultat de la section de fonctionnement du budget principal des exercices 2017 à 2019 et la trésorerie au 31 décembre 2019 de la CCMVOC ont connu un partage identique.

Une répartition *au prorata* de la population de chaque EPCI a été appliquée au déficit imputable au syndicat mixte du Pays Ouest Creusois constaté au 31 décembre 2016.

3.4.4 La répartition financière des résultats 2019 entre les trois communautés de communes

La répartition financière des résultats 2019 a été réalisée selon les éléments précédents et se présente ainsi :

Tableau n° 2 : répartition financière des résultats 2019 entre les trois communautés de communes

en €	CCBGB	CCPD	CCPS	Total
Résultat 2016 cumulé (intégrant les budgets annexes et les restes à réaliser)	162 451	854 195	1 342 139	2 358 785
+ Solde des investissements réalisés 2017-2019 (opérations individualisées et territorialisées du budget principal intégrant les subventions encaissées)	-1 201 479	-972 353	-252 262	-2 426 094
+ Affectation de l'emprunt de 770 000 € souscrit en 2018 : solde au 01/01/2020 égal à 728 750 €	340 248			340 248
	266 084	67 455	54 964	388 502
+ Résultats de fonctionnement 2017-2019 (hors reprises sur provisions) répartis par tiers pour chaque communauté de communes	-14 889	-14 889	-14 889	-44 668
+ Autres opérations d'investissement 2017-2019 (hors affectation du résultat c/1068) répartis par tiers	36 132	36 132	36 132	108 395
+ Imputation du résultat des budgets annexes territorialisés 2017-2019	-297	36 710	15 946	52 359
+ Résultat 2016 du syndicat mixte Pays Ouest Creuse (<i>prorata</i> population)	-15 470	-15 932	-24 266	-55 669
= Solde intermédiaire 2019	-427 223	-8 684	1 157 764	721 857
+ Souscription emprunt 2019 pour fonctionnement de chaque communauté de communes	650 000	600 000	450 000	1 700 000
= Solde 2019 ou résultat cumulé au 31/12/2019	222 777	591 316	1 607 764	2 421 857

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après données transmises par le comptable public et les services des EPCI

3.4.5 La répartition du personnel

La situation des agents a suivi la même logique que celle retenue pour les éléments de l'actif et du passif, en adoptant une réintégration au sein des collectivités d'origine pour le

personnel en poste avant la fusion et un rattachement à l'EPCI support lorsque le service était territorialisé (exemple : micro-crèche, centre aquatique, etc.).

Certains agents ont connu un sort particulier. Ceux intervenant avant la fusion pour des missions portées par le syndicat mixte du Pays Ouest Creusois ont été repris dans le cadre d'une entente intercommunautaire et rattachés administrativement à la CCPS. Deux agents recrutés après la fusion pour réaliser des missions transversales ont été transférés à la CCPS et sont mutualisés avec les deux autres EPCI⁴⁷.

4 LES COMPÉTENCES

Les démarches engagées dans le cadre de la fusion, parallèlement à des transferts de compétences rendus obligatoires par la loi, ont été particulièrement perturbées par le processus de défusion initialisé par le jugement du 12 juillet 2019 du TA de Limoges annulant l'arrêté préfectoral de fusion, sans effet rétroactif. L'examen de la gestion des compétences⁴⁸ s'est plus particulièrement concentré sur l'interruption de certains processus de mutualisation et sur les situations les plus complexes à appréhender, suscitant parfois des critiques et qui, pour certaines, nécessiteront des ajustements statutaires.

4.1 Des processus de mutualisation interrompus

4.1.1 L'instruction des autorisations d'urbanisme : compétence qui logiquement pourrait être exercée par l'échelon intercommunal

Le centre d'instruction mutualisé (CIM) de La Souterraine, à l'origine né de la volonté de la commune-centre et de deux municipalités limitrophes compétentes en matière d'urbanisme⁴⁹ de mutualiser l'instruction des autorisations d'urbanisme par anticipation de la suppression de la mise à disposition des services de l'État dans ce domaine, avait prospéré une fois la fusion des trois EPCI réalisée. En effet, 18⁵⁰ des 19 communes des CCBGB et CCPD perdant le bénéfice de la mise à disposition gratuite des services de l'État en raison d'une population du nouveau territoire franchissant le seuil des 10 000 habitants, avaient signé une convention avec le CIM.

Alors que, selon le président de la CCBGB, les communes adhérentes reconnaissaient unanimement la qualité des services proposés par le CIM, cette dynamique concourant à

⁴⁷ Cette mutualisation suit une clé de répartition fixée à trois cinquièmes au profit de la CCPS et d'un cinquième pour les deux autres intercommunalités.

⁴⁸ Un tableau récapitulatif des compétences exercées par chaque communauté de communes figure en annexe 2.

⁴⁹ Saint-Agnant-de-Versillat et Saint-Maurice-La-Souterraine. Les sept autres communes de la CCPS, non compétentes en matière d'urbanisme, relevaient du règlement national d'urbanisme (RNU).

⁵⁰ Six communes de la CCPD et douze communes de la CCBGB. La commune de Dun-le-Palestel, devenue également compétente, n'avait pas souhaité adhérer au CIM.

l'homogénéisation des procédures et des documents d'urbanisme, certes initialisée par la commune-centre, a été sérieusement remise en question avec la défusion. Devant l'incertitude des engagements d'adhésion à long terme des municipalités membres⁵¹ de la CCPD et de la CCBGB recrées, la commune-centre a souhaité renoncer⁵² aux conventions signées avec les 13 des 18 communes qui n'avaient pas encore décidé de quitter le CIM⁵³. Le risque supporté par la commune en termes d'équilibre financier et de ressources humaines jugé trop important, couplé à l'absence de légitimité territoriale et à l'unité d'instruction rompue⁵⁴, a mis fin à cette démarche.

Depuis, même si les maires des sept autres communes-membres de la CCPS, devenues compétents pour délivrer la majorité des autorisations d'urbanisme sur leur territoire⁵⁵, ont rejoint le CIM, un outil de mutualisation à plus grande échelle et de cohérence territoriale, est désormais perdu pour une grande partie du territoire de l'ancienne CCMVOC.

Cette mutualisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme aurait pu être transférée à la CCMVOC, de droit responsable du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) dans le cadre de la compétence aménagement de l'espace⁵⁶. Même si la CCMVOC n'a jamais été partie prenante du CIM, la prise de la compétence instruction des autorisations d'urbanisme par la CCPS constituerait un prolongement logique de la compétence PLUI et assurerait la maîtrise à la fois de la planification de l'urbanisme et de la gestion du droit des sols. En ce sens, cette solution renforcerait la cohérence territoriale, conduirait à une plus grande maîtrise et homogénéisation du domaine de l'urbanisme, tout en réduisant les risques supportés par la commune-centre.

4.1.2 L'exercice perturbé, voire affaibli de la compétence tourisme

4.1.2.1 L'exercice de la compétence perturbé par les évolutions contradictoires (fusion/défusion) du paysage intercommunal

Après la naissance de la CCMVOC, la gestion de la compétence n'a pas suivi immédiatement une démarche de mutualisation. Elle fut en effet partagée en conservant les

⁵¹ La CCPD et la CCBGB renaissant, ces EPCI regroupaient chacune moins de 10 000 habitants. Elles ont vu leurs communes-membres compétentes en matière d'urbanisme, de nouveau libres de solliciter gratuitement les services de l'État pour l'instruction de leurs autorisations d'urbanisme. Cinq municipalités, une de la CCPD et quatre de la CCBGB, avaient en 2020 décidé de quitter le centre (Marsac le 16 mai 2020, Aulon le 30 mai 2020, Augères le 10 juin 2020, Chatelus-le-Marcheix le 26 juin 2020 et Crozant le 26 novembre 2020). De plus, avec le renouvellement des conseils municipaux de 2020, certaines communes encore bénéficiaires des services du CIM, avaient annoncé que la question de l'adhésion serait réétudiée.

⁵² Renonciation avec un préavis de six mois prévue à l'article 11 de chaque convention liant la commune-centre aux communes dans le cadre du CIM. La commune-centre a ainsi mis fin aux conventions signées avec les communes de Bénévent-l'Abbaye, Ceyroux, Cheniers, Le Bourg-d'Hem, La-Celle-Dunoise, Fleurat, Fresselines, Fursac, Le Grand-Bourg, Lizières, Mourioux-Vieilleville, Saint-Priest-la-Plaine et Saint-Sébastien.

⁵³ Délibération du conseil municipal de La Souterraine n° 72/2020 du 9 juin 2020.

⁵⁴ Concurrence entre le CIM et la direction départementale des territoires (DDT) de la préfecture.

⁵⁵ Ces communes relevaient auparavant du règlement national d'urbanisme (RNU) et bénéficiaient de la mise à disposition gratuite des services de l'État pour assurer l'instruction de leurs autorisations d'urbanisme.

⁵⁶ Cf. article L. 5211-4-2 du CGCT stipulant qu'un EPCI peut « *se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles* ». il précise également qu'« *à titre dérogatoire, un service commun peut être géré par la commune choisie par l'organe délibérant de l'établissement public* ».

anciennes organisations en place au sein de la CCPS⁵⁷ et de la CCBGB. Seule la CCPS avait ouvert par anticipation en 2016 une procédure de liquidation judiciaire à l'encontre de l'association en charge de sa compétence. Sur le territoire de la CCPD, la délégation de la compétence confiée précédemment⁵⁸ à l'association office de tourisme de la vallée des peintres avait fait l'objet d'un renouvellement de la convention⁵⁹ pour un an.

Le 15 mars 2017, le conseil communautaire de la CCMVOC a initialisé⁶⁰ la démarche d'extension du périmètre de compétence de l'EPIC office du tourisme du Pays des eaux vives, en charge du tourisme sur le territoire des 16 communes de la CCBGB, pour intégrer les 10 communes de la CCPS. Les deux offices de tourisme ont ensuite fusionné le 1^{er} janvier 2018 et les statuts de l'EPIC office de tourisme du Pays des eaux vives ont été modifiés pour, d'une part, couvrir l'ensemble du territoire de l'intercommunalité et, d'autre part, remplacer sa dénomination par « *office de tourisme Monts-et-Vallées-Ouest-Creuse* ».

Le transfert de la gestion des sites de la vallée des peintres à l'EPIC office de tourisme MVOC au 1^{er} janvier 2018 a été décidé en séance du 23 octobre 2017 et les démarches de résiliation des conventions et mises à disposition du personnel liant l'intercommunalité aux communes de Crozant, de Chéniers et au syndicat mixte pour la sauvegarde et la valorisation de la forteresse de Crozant, ont été autorisées le 30 novembre 2017⁶¹.

Une taxe de séjour, collectée et gérée par l'office de tourisme intercommunal, a été instituée par l'EPCI couvrant l'ensemble de son territoire à compter du 1^{er} janvier 2018. Une convention⁶² entre le département de la Creuse et la CCMVOC a également été signée dans le cadre de la collecte et du reversement de la taxe additionnelle à la taxe de séjour intercommunale.

Par délibération du 25 juin 2018, la CCMVOC s'était lancée dans une démarche de nouvelle organisation touristique du territoire en candidatant, en collaboration avec la communauté de communes de Creuse-Confluence, à l'appel à manifestation d'intérêt régional (AMI NOTT), organisé par la région Nouvelle-Aquitaine. En parallèle, la CCMVOC a autorisé la demande de classement en catégorie II de l'office de tourisme⁶³ auprès des services de l'État. Des orientations comme le développement, en lien avec le milieu associatif, d'activités de pleine nature identifiées comme particulièrement adaptées au territoire, avaient par ailleurs été décidées le 4 février 2019.

Après le jugement du 12 juillet 2019 du TA de Limoges annulant l'arrêté préfectoral du 2 novembre 2016, les élus du Pays-Dunois et du Pays-Sostranien ont manifesté leur volonté de

⁵⁷ Avant 2017, la CCPS avait confié la compétence tourisme à l'association office de tourisme intercommunal du Pays-Sostranien (association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901). Une convention annuelle d'objectifs et de moyens formalisait la relation.

⁵⁸ Délégation par délibération du conseil communautaire de la CCPD du 12 avril 2003. La convention de délégation était arrivée à échéance le 31 décembre 2016. Une nouvelle convention a été signée le 13 avril 2017 pour une durée d'un an, avec prise d'effet à compter de l'exercice 2017.

⁵⁹ Délibération du conseil communautaire de la CCMVOC n° 170320-04 du 20 mars 2017.

⁶⁰ Délibération n° 170320-03 du 20 mars 2017 : proposition d'évolution des statuts de l'EPIC en conséquence.

⁶¹ Délibération du conseil communautaire de la CCMVOC n° 171130-5 du 30 novembre 2017 : décision prise à l'unanimité des voix.

⁶² Convention autorisée par délibération du conseil communautaire de la CCMVOC n° 181210-12 du 10 décembre 2018.

⁶³ Délibération du conseil communautaire de la CCMVOC n° 180625-10 du 25 juin 2018.

sortir de l'EPIC intercommunal et proposé de faire évoluer la structure en EPIC intercommunautaire entre les trois EPCI à compter du 1^{er} janvier 2020 et de maintenir cet établissement au plus tard jusqu'au 1^{er} juillet 2020 ; ceci, afin qu'il exerce la compétence sur les trois territoires durant une période transitoire, permettant de solder l'actif à répartir, notamment la perception des subventions LEADER⁶⁴ et de la région restant à recouvrer, d'en adapter les statuts en conséquence, puis de le dissoudre le 31 décembre 2019⁶⁵.

La demande de modification des statuts de l'EPIC répondait notamment au souhait des élus du Pays-Dunois de reprendre en régie la gestion des sites de la vallée des peintres⁶⁶ dès le 1^{er} janvier 2020. À la demande de la préfecture de la Creuse, les trois EPCI ont chacun délibéré concernant la modification statutaire afin que la délibération de la CCMVOC ne souffre d'aucune irrégularité. Après la dissolution de la CCMVOC, la CCPD a délibéré pour certes déléguer la compétence tourisme à l'EPIC office de tourisme MVOC, mais en gardant, à compter du 1^{er} janvier 2020, la gestion des sites touristiques et culturels en régie directe qui lui était précédemment confiée. L'EPIC a eu en charge la gestion de la taxe de séjour jusqu'à la date du retrait de la CCPD.

Le 15 mai 2020, le conseil communautaire de la CCPD a décidé de se retirer de l'EPIC intercommunautaire et de confier la compétence tourisme à l'association office de tourisme vallée des peintres à compter du 1^{er} juillet 2020 ainsi que la gestion de la taxe de séjour.

Les trois EPCI ont statué fin juin 2020 sur la dissolution de l'EPIC et le transfert de personnel et se sont engagées sur sa liquidation financière. Les restes à payer de l'EPIC ont été répartis en trois parts égales pour l'exercice 2019 et selon une ventilation conforme aux échanges entre délégués pour 2020. En parallèle du partage de l'actif, un ajustement a été adopté pour distribuer en parts égales la trésorerie résiduelle une fois les comptes soldés.

Le 1^{er} juillet 2020, la CCPS a repris en régie directe la compétence tourisme avec le personnel de l'EPIC suite à sa dissolution et a créé un service tourisme. La reprise de l'activité s'effectuant dans le cadre d'un service public administratif, il a été proposé aux trois conseillers un contrat de droit public à durée indéterminée. La CCPS a décidé de mettre en place une régie de recettes et une commission intercommunale en charge de proposer des orientations au conseil communautaire. Une taxe de séjour sur son territoire a été instituée à compter du 1^{er} janvier 2021.

Le 13 octobre 2020, la CCPD considérant que les actions conduites par l'association n'étaient pas suffisantes, que ses moyens humains n'étaient pas adaptés et que la convention d'objectifs n'avait fait l'objet d'aucun retour, a décidé, en lien avec la reprise de la gestion des sites culturels et touristiques depuis le 1^{er} janvier 2020, d'assurer la compétence liée à la promotion du tourisme en régie directe à partir du 1^{er} janvier 2021. Pour ce faire, les trois

⁶⁴ Le programme de LEADER traite du développement rural par une redynamisation et la création d'emplois, mené par des acteurs locaux dans le cadre d'une approche territoriale intégrée (ATI). Le tourisme est un des vecteurs de ce programme cofinancé par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

⁶⁵ Délibération du conseil communautaire de la CCMVOC n° 191104-01 du 4 novembre 2019.

⁶⁶ Hôtel Lépinat dont la CCPD est propriétaire, l'espace Monet Rollinat, la tuilerie de Pouligny et la forteresse de Crozant qui font l'objet de conventions de mise à disposition conclues avec les collectivités propriétaires.

employés de l'association ont été transférés⁶⁷ pour compléter les moyens techniques et financiers propres ; la composition de la commission tourisme inclut désormais des prestataires touristiques, des entreprises et commerces du territoire. Le service public administratif dénommé « *Pays-Dunois tourisme* », supporté par le budget général, a été créé. Ce service chargé des missions d'accueil, d'information et d'animation a été complété par la direction tourisme responsable des sites et de la coordination des prestataires et partenaires. La promotion et la communication touristique du territoire et des sites ont été confiées⁶⁸ à l'agence de développement et de réservation touristiques (ADRT) Creuse tourisme.

La gestion en régie de la taxe de séjour avait auparavant été décidée⁶⁹ compte tenu des difficultés de personnel évoquées par le président de l'association. De même, l'EPCI avait, en raison de problématiques rencontrées dans le cadre de l'exploitation de la plate-forme de déclaration en ligne au nom de MVOC, suspendu la régie de recettes « taxe de séjour » et décidé d'émettre des titres de recettes pour la durée nécessaire à l'encaissement des montants dus par les hébergeurs au titre de la régularisation des exercices 2019 et 2020. Le produit de la taxe de séjour n'a plus été versé à l'association à compter du 1^{er} janvier 2021. Conformément à l'article L. 3333-1 du CGCT, la taxe additionnelle à la taxe de séjour revenant au département de la Creuse est recouvrée par la CCPD. Une convention entre le conseil départemental et l'EPCI a été établie.

4.1.2.2 L'exercice de la compétence affaibli par l'interruption de la démarche de mutualisation

La fusion avait permis d'engager un début de démarche de mutualisation dans le domaine du tourisme. Les anciennes organisations avaient peu à peu fusionné pour laisser place au 1^{er} janvier 2018 à l'EPIC office de tourisme MVOC compétent sur l'ensemble du territoire et responsable de la collecte et la gestion d'une taxe de séjour intercommunale. Une démarche de nouvelle organisation touristique du territoire avait même été initialisée. Cette dynamique s'est interrompue avec la défusion et la dissolution six mois après de l'EPIC.

En dépit des soubresauts notamment financiers⁷⁰ qu'a connus l'EPIC en fin de vie, une compétence touristique sur un territoire plus important comme celui des trois EPCI réunis, aurait permis à moyen et long termes, de définir une véritable stratégie de développement avec une offre globale, un partage de la ressource et surtout une priorisation des projets touristiques. Aujourd'hui, les trois intercommunalités ne disposent pas des mêmes moyens techniques et

⁶⁷ En application des dispositions de l'article L. 1224-3 du code du travail, un transfert sur des contrats de droit public avec reprise de la durée indéterminée de leur contrat de droit privé et des éléments substantiels (rémunération notamment) leur a été proposé.

⁶⁸ La signature de deux conventions de partenariat a été autorisée par le conseil communautaire de la CCPD pour la communication/promotion et pour la création d'un site internet (prestations estimées à 20 000 € sur une période de deux ans). L'ADRT Creuse Tourisme, qui a pour mission de définir et appliquer la politique tourisme votée et financée par le Conseil départemental, est également associée avec les communautés de communes de Creuse Confluence, de Marche et Combraille en Aquitaine, de Creuse Sud-Ouest et l'office de tourisme Aubusson Felletin.

⁶⁹ Délibération du conseil communautaire de la CCPD n° 20200914 du 14 septembre 2020.

⁷⁰ Selon les éléments évoqués en conseil communautaire de la CCPD du 15 mai 2020 (cf. délibération n° 20200515-01), une lettre du président de l'EPIC du 2 mars 2020 faisait état d'une situation financière aggravée, avec un besoin de presque 190 K€ pour solder l'exercice au 30 juin 2020. En particulier, le manque de trésorerie ne permettait pas de rembourser une ligne de trésorerie de 105 K€ début mai 2020, la CCBGB n'ayant pas, *a priori*, versé de subvention à l'EPIC depuis le 1^{er} janvier contrairement aux deux autres EPCI.

ressources pour entretenir et maintenir les différents sites et les liens entre les professionnels du tourisme sont désormais fragiles. Deux des trois EPCI s'arc-boutent sur leurs atouts touristiques (scénovision, vallée des peintres) sans nécessairement profiter pleinement d'une communication mutualisée et des autres équipements nécessaires au développement du tourisme comme les structures d'hébergement, les moyens de transport, davantage disponibles sur le territoire du Pays-Sostranien plus urbanisé. Les effets de synergie recherchés par une gestion de la compétence couvrant un territoire plus étendu et s'inscrivant dans un schéma de développement global du tourisme sont désormais exclus, du fait de la défusion.

Il est à craindre que l'attractivité touristique du territoire en ait été affaiblie. Le président de la CCPD a indiqué hésiter entre gestion directe et externalisation de la compétence tourisme, la CCPD ne disposant pas de service technique, ni de matériels pour assurer cette mission et les conventions de mutualisation avec les communes un temps envisagées, n'ayant pu voir le jour faute de personnel disponible à partager. La gestion de cette compétence par chacun des trois EPCI, devenue isolément plus coûteuse, devrait à l'avenir inciter chaque organe délibérant à définir une nouvelle stratégie.

Celle-ci pourrait être axée, en premier lieu, sur la recherche d'alliances et d'une mise en commun des ressources dans le cadre de conventions passées entre EPCI, voire avec le département de la Creuse, semblables à celle signée entre les trois intercommunalités dans le cadre des activités de pleine nature.

Les activités de pleine nature

Les pratiques de pleine nature, telles que la randonnée, le vélo, le VTT etc., qui se pratiquent dans l'environnement naturel, ont une dimension touristique en permettant la visite du territoire par l'accès à son patrimoine naturel et architectural.

Dans ce domaine, un organisme d'insertion s'est vu confier l'entretien général des bâtiments, des espaces verts, de la voirie intercommunale et des chemins de randonnée. La CCPS a donné et renouvelé son accord pour signer une convention de partenariat concernant l'emploi d'un animateur touristique et sportif par l'intermédiaire d'un groupement d'employeurs et d'une association pour poursuivre la démarche de développement des activités de pleine nature sur le territoire de l'ex-CCMVOC, selon des objectifs et des moyens concertés. Il est convenu que le groupement d'employeurs salarie l'animateur et que les trois communautés l'emploient à 75 % de son temps et l'association à 25 % selon les modalités d'un programme d'action. La CCPS, bénéficiant d'un temps de mise à disposition plus important, participe davantage au financement de cette démarche au moyen de subventions.

Cette nouvelle stratégie pourrait en outre reposer sur l'abandon de certains équipements dont l'autofinancement n'est pas assuré. Par exemple, le cas du scénovision, équipement qui a nécessité une maintenance importante en 2020, dont l'affluence limitée ne semble pas

imputable seulement à la crise sanitaire⁷¹ et dont le fonctionnement nécessite l'intervention de quatre agents⁷², pourrait être débattu, son existence dépendant en partie du financement d'une fraction de ses charges par le budget principal. À ce titre, la mise en place d'une comptabilité analytique associée à la gestion de chaque équipement d'ampleur, serait susceptible d'éclairer les élus dans leur choix de priorisation.

4.1.3 La composante santé de la compétence action sociale d'intérêt communautaire possiblement fragilisée

4.1.3.1 La mise en œuvre du projet de santé

Une étude avait permis de déterminer les premières orientations sur le territoire de la CCMVOC et de mettre en avant les solutions proposées par l'organisation en pôle de santé ou maison de santé pluridisciplinaire (MSP). Un diagnostic avait été réalisé dressant un état des lieux de l'offre de santé du territoire, concluant à une dégradation globale des indicateurs de santé et l'inexistence des offres en courts séjours (réorientation vers Guéret et Limoges). La majorité des 152 professionnels de santé exerçait de manière mono-disciplinaire et la densité en médecins et spécialistes (notamment en dentistes et kinésithérapeutes) était inférieure aux moyennes nationales, régionales et départementales. De 2010 à fin 2016, 12 douze départs avaient été recensés pour seulement six installations, avec une perte estimée de 42 % des effectifs sur le territoire de la CCPS à l'horizon 2021. Un professionnel sur quatre envisageait une cessation d'activité certaine dans les cinq prochaines années et près des trois quarts des professionnels contactés estimaient qu'il serait difficile de leur trouver un successeur. La charge de travail s'accroissant en conséquence, un professionnel sur quatre refusait régulièrement des patients.

L'offre en regroupement pluridisciplinaire destinée notamment à faciliter la prise en charge des patients et à attirer les jeunes professionnels en améliorant leurs conditions d'exercice, était peu développée. L'étude révélait que l'intérêt des professionnels pour adhérer au moins à un projet de santé⁷³ était réel⁷⁴.

Le 29 décembre 2016⁷⁵, le conseil communautaire de la CCPS avait délibéré pour définir un intérêt communautaire dans le domaine de la santé au sein de la compétence « action de développement économique ». Dans le cadre du contrôle de légalité, la préfecture avait demandé le retrait de la délibération concernée au motif de l'inadéquation du domaine de la santé avec la compétence économique.

⁷¹ Seulement 150 000 visiteurs depuis 2006 selon le site internet www.scenovision-benevent.fr. Parmi ces visiteurs sont comptabilisés des adultes devant s'acquitter du tarif de 10 euros l'entrée, mais également des enfants bénéficiant soit d'un tarif réduit (7 €) soit de la gratuité et d'autres catégories de personnes bénéficiant également de la gratuité, sans compter les invitations. Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnateur a indiqué que le nombre d'entrées en juillet et août 2021 s'était établi respectivement à 1 200 et 1 400.

⁷² L'ordonnateur reconnaissait avoir rencontré de grandes difficultés en juin 2020 dans le cadre du paiement des agents du scénovision.

⁷³ Sans forcément participer à un regroupement physique.

⁷⁴ 19 professionnels prêts à adhérer à un regroupement dans leur commune et 44 prêts à adhérer à un pôle de santé et à participer à l'élaboration d'un projet de santé.

⁷⁵ Délibération du conseil communautaire de la CCPS n° 20161229-01 du 29 décembre 2016.

La délibération retirée et la CCMVOC constituée, des échanges nourris ont été relevés lors du conseil communautaire du 6 février 2017. En plus d'appeler l'attention sur le coût du projet⁷⁶ et sur la crainte de fixer les compétences de santé au sein de pôles insuffisamment proches de certains patients, des élus de l'ancienne CCPD considéraient qu'il ne revenait pas à l'ensemble des communes de financer une MSP. Même s'ils en reconnaissaient les avantages, ils craignaient qu'elle profite seulement à la commune-centre et demandaient qu'un financement communal soit trouvé⁷⁷. Ils étaient en revanche favorables à un fonds de concours et à un projet de santé réalisé par les professionnels. L'exemple de la maison de santé de Marsac sur le territoire de l'ex-CCBGB avait été mis en exergue pour expliquer que le projet était porté par les professionnels et non par la commune au profit du territoire. Ces projets de santé étaient plus avancés au nord du territoire (pour lequel une vingtaine de professionnels s'étaient investis) qu'au sud. La position de l'ARS et de la région semblait s'orienter pour une seule maison de santé avec une organisation en réseau (antennes) formant un pôle de santé et où travailleraient les établissements existants. L'organe délibérant avait finalement adopté la proposition du président de prendre, au terme de l'étude santé en cours, la compétence « *développement d'un projet de santé pour les nouveaux équipements* »⁷⁸.

Les statuts de l'EPCI ont été à nouveau modifiés le 30 novembre 2017 pour préciser la compétence facultative « affaires sociales » de la CCMVOC par l'action « création, extension, réhabilitation, gestion et fonctionnement d'équipements intégrés au projet territorial de santé de la communauté de communes »⁷⁹. Cette décision était en lien avec le projet de santé défini avec les professionnels, d'implanter deux maisons de santé multi-sites sur les anciens territoires de la CCPS et de la CCBGB, soit quatre établissements constitués de deux maisons de santé avec pour chacune une antenne. Concrètement, le projet prévoyait en termes d'équipement l'extension, la réhabilitation, la gestion et le fonctionnement de la maison médicale de Marsac en vue d'une labellisation en maison de santé pluridisciplinaire (MSP)⁸⁰ et son antenne à Le Grand-Bourg, et la création, la gestion et le fonctionnement de la MSP de La Souterraine et son antenne à Fursac. Deux associations⁸¹ de professionnels de santé ont été créées afin de formaliser l'implication des professionnels.

⁷⁶ Le président de l'ancienne CCPD avait rappelé l'historique de la maison de santé de Dun-le-Palestel qui aurait coûté au total deux millions d'euros.

⁷⁷ Pour mémoire, la maison de santé située à Dun-le-Palestel est un équipement communal.

⁷⁸ Arrêté préfectoral n° 2017-25-002 du 25 juillet 2017. Les conseils municipaux avaient également délibéré favorablement sur cette prise de compétence dans un délai de trois mois à compter de la notification de cette décision, conformément à l'article L. 5211.17 du CGCT.

⁷⁹ Après consultation des communes-membres, cette modification a été validée par arrêté préfectoral n° 2018-03-14-003 du 14 mars 2018.

⁸⁰ Personne morale constituée entre des professionnels médicaux, auxiliaires médicaux ou pharmaciens qui assurent des activités de soins sans hébergement et définie par l'article L. 6323-3 du code de la santé publique.

⁸¹ Les associations « réseau santé La Souterraine Fursac » et « réseau santé Marsac Le Grand-Bourg ».

Les maisons de santé pluridisciplinaires (MSP) et le régime d'aide associé

Les MSP, définies par l'article L. 6323-3 du code de la santé publique (CSP), sont des personnes morales constituées entre des professionnels médicaux, auxiliaires médicaux ou pharmaciens qui assurent des activités de soins sans hébergement. Un projet de santé doit être élaboré témoignant d'un exercice coordonné. Ce document, obligatoirement signé par l'ensemble des professionnels de santé impliqués dans sa mise en œuvre, doit prendre en compte notamment les besoins de santé du territoire et être en cohérence avec le projet régional de santé. Les MSP se distinguent des centres de santé, les professionnels de santé exerçant en libéral et n'étant pas salariés de la structure.

Cette mise en place s'accompagne d'aides versées par l'État, la région, l'Union européenne ou encore l'EPCI dont le territoire est concerné. Outre le financement de l'intercommunalité, le projet des deux MSP du territoire de l'ex-CCMVOC a été financièrement porté par le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), notamment dans le cadre d'un contrat de ruralité, par des subventions de la région Nouvelle-Aquitaine et par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Les collectivités territoriales et leurs groupements voient leurs interventions dans le domaine immobilier encadrées limitativement à certains cas, régis par les dispositions des articles L. 1511-1 à L. 1511-8 du CGCT. Par exemple, les collectivités peuvent accorder des subventions, des locations de bâtiments neufs ou rénovés à des conditions plus favorables que celles du marché (éventuellement sous la forme de réductions de loyers). En particulier, les articles L. 1511-8 du CGCT et R. 1511-44 et suivants du CGCT régissent précisément les aides qu'elles peuvent adresser aux professionnels de santé, à titre individuel ou sous des formes regroupées.

Ce régime d'aide est en partie conditionné à la reconnaissance par l'ARS qu'il s'agit d'une zone caractérisée par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins (cf. 1° de l'article L. 1434-4 du CSP, anciennement L. 1434-7 du CSP), ce qui semble établi depuis le 28 mai 2018⁸².

Dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la CCPS et de la CCMVOC, les éléments permettant de constater le respect des dispositions du I de l'article L. 1511-8 du CGCT applicables aux MSP et la conformité du dispositif avec le règlement d'intervention régional (notamment le projet de soin, les conventions passées entre les collectivités, groupements et les professionnels de santé, attribuant l'aide et prévoyant les contreparties) n'ont pas été vérifiées.

⁸² Au regard de la carte établie par l'ARS des zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins, concernant la profession de médecin généraliste (cf. <https://www.nouvelle-aquitaine.ars.sante.fr/media/28989/download>) : les territoires de la CCPS et de la CCBGB sont identifiés en zone d'intervention prioritaire (ZIP) et celui de la CCPD en zone d'accompagnement complémentaire (ZAC).

Après examen, le projet territorial de santé, dont le coût global était estimé à 3 546 K€ HT, a été adopté par le conseil communautaire le 19 mars 2018. Le projet de MSP La Souterraine – Fursac a reçu un avis favorable de la commission départementale de sélection de l'ARS⁸³. En revanche, l'avis favorable a été obtenu en deux temps concernant le projet de MSP Marsac – Le Grand-Bourg. Un premier avis, défavorable, avait en effet été formulé en raison de son projet immobilier et de la proximité géographique des sites de La Souterraine et de Fursac. Afin d'initialiser le processus de construction des deux MSP multi-sites, l'organe délibérant a approuvé⁸⁴ le lancement de la consultation pour, d'une part, la mission de maîtrise d'œuvre des deux projets et, d'autre part, la mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage⁸⁵.

Une fois le maître d'œuvre retenu et en prévision de la réception de l'étude d'avant-projet définitif (APD), le conseil communautaire a autorisé l'acquisition du foncier nécessaire à la construction des sites⁸⁶. Sur la base des travaux réalisés par le maître d'œuvre, le plan de financement a été adopté le 25 juin 2019. Au stade de l'esquisse du projet, ce plan faisait apparaître un financement par l'intercommunalité à hauteur de 20 % pour les deux MSP⁸⁷ sur finalement un coût total de près de 3 261 K€ HT. Lors de l'entretien de fin de contrôle, le président de la CCPS a indiqué que la construction du projet avait été pensée avec un montant des loyers devant couvrir le reste à charge. Concomitamment à la validation de l'APD, un nouveau plan de financement a été adopté en septembre 2019, constatant une augmentation des coûts de l'ensemble des deux projets de 11,6 %. Cette progression était essentiellement due à une hausse de 18,3 % du coût du projet de La Souterraine – Fursac qui, malgré une diminution anticipée de 16,5 % des frais généraux, était aggravée par une mauvaise appréciation initiale des coûts des travaux⁸⁸. Lors de cette séance, en prévision de la défusion, il avait été précisé que les projets seraient poursuivis par les futures EPCI début 2020 et que chacun devrait prendre les restes à charge par antenne. Des inquiétudes ont alors été formulées, la CCBGB étant concernée par trois des quatre sites. Au regard du plan de financement, le futur EPCI devait financer plus de 491 K€ TTC (FCTVA déduit)⁸⁹ et l'emprunt à contracter dans le cadre de la renaissance de la CCBGB devait intégrer ces éléments.

La défusion effective, une répartition par site et par mission a été réalisée concernant les marchés en cours d'exécution (maîtrise d'œuvre et autres missions d'études) en retenant une

⁸³ En séance du 5 avril 2018. Avis favorable suivi par la commission régionale du mardi 24 avril 2018.

⁸⁴ Délibération du conseil communautaire de la CCMVOC n° 20180523 du 23 mai 2018.

⁸⁵ La proposition du cabinet d'HEMIS AMO a été retenue pour un montant de prestation de 74 800 € HT. Une procédure sous la forme d'un concours de maîtrise d'œuvre avait été engagée à l'issue.

⁸⁶ L'organe délibérant a autorisé l'acquisition pour un euro symbolique le site de l'ancienne piscine de la commune de La Souterraine, à titre gratuit deux parcelles situées sur le territoire des communes de Fursac et de Le Grand-Bourg et pour un montant de 102 079 € la maison médicale de la commune de Marsac.

⁸⁷ Pour la MSP La Souterraine – Fursac : l'État devait financer 47 % du projet s'élevant à 1 974 K€ HT (DETR 35 % et contrat de ruralité 12 %), la région Nouvelle-Aquitaine 10 % et l'Europe FEADER 23 %. Pour la MSP Marsac – Le Grand-Bourg : l'État devait financer 54 % du total du projet s'élevant à 1 287 K€ HT (DETR 35 % et contrat de ruralité 19 %), la région Nouvelle Aquitaine 16 % et l'Europe FEADER 11 %.

⁸⁸ Lots techniques (plomberie et électricité) : +37,6 %, clos et couverts (gros œuvre, charpente, couverture, menuiseries extérieures, etc.) : +27,8 % et second œuvre (revêtements muraux/sols/plafonds, menuiseries intérieures, etc.) : +24,3 %.

⁸⁹ Pour le site de Fursac : 232 126 € (29 % du financement), pour celui de Marsac : 95 472 € (15 % du financement) et pour celui du Grand-Bourg 163 563 € (18 % du financement).

part fixée à 47 % pour la CCPS et à 53 % pour la CCBGB⁹⁰, en tenant compte de la part relative du coût des travaux à engager sur les différents sites. La CCPS, au regard des résultats de la consultation des entreprises, anticipait un début des travaux en avril 2020, pour une durée d'un an.

Suite à une rencontre entre la CCBGB et la préfecture en août 2020, les aides publiques ont été augmentées permettant un financement à hauteur de 90 % du projet de MSP Marsac – Le Grand-Bourg par l'État et les collectivités participatives⁹¹. Une réactualisation des prix des offres des marchés de travaux concernant ce dernier projet a été autorisée par l'organe délibérant, avec pour conséquence d'accroître encore le coût des travaux de 14,1 % par rapport au plan de financement approuvé par la CCMVOC en septembre 2019⁹² et même de 22,3 % par rapport au plan de financement au stade de l'esquisse du projet⁹³. Afin de finaliser les nouveaux plans de financement des trois sites intéressant la CCBGB, trois nouveaux emprunts ont été contractés pour une valeur totale de 352 K€⁹⁴.

Les travaux concernant les sites de La Souterraine et de Fursac engagés à compter de septembre 2020 se sont terminés fin août 2021, augurant un outil disponible au profit des professionnels de santé avant la fin de l'année. Les travaux concernant les sites de Marsac et de Grand-Bourg, débutés plus tardivement en avril 2020, devraient aboutir, selon les services de la CCBGB, au début du premier trimestre 2022.

4.1.3.2 Le projet territorial de santé fragilisé par d'inégales ressources et une stratégie différenciée suscitée par une concertation interrompue

La mise en service prochaine des deux maisons de santé et de leur antenne respective pose deux difficultés, une liée aux ressources, l'autre au manque de concertation entre EPCI.

En premier lieu, les deux EPCI concernés disposent désormais de moyens techniques réduits, conséquence directe de la défusion. Cette situation est davantage marquée pour la CCBGB, concernée par trois des quatre établissements de santé construits, qui doit supporter une charge importante et compter sur la solidarité des communes. Si la fusion s'était poursuivie, la CCBGB, mais également la CCPS, auraient bénéficié de ressources mutualisées. Cet affaiblissement est également perceptible à l'analyse des temps de réalisation des deux maisons : la construction de la MSP de Marsac – Le Grand-Bourg a pris du retard par rapport à celle de La Souterraine – Fursac, cette dernière ayant profité de la dynamique des services de la commune-centre et du réseau de professionnels plus dense en Pays-Sostranien.

⁹⁰ 47 % de l'enveloppe globale pour le site de La Souterraine, 19 % pour Fursac, 21 % pour Grand-Bourg et 13 % pour Marsac.

⁹¹ Lors de l'entretien de fin de contrôle, le président de la CCBGB a indiqué que la contribution de la région s'élèverait à 1,2 M€ répartie également sur les deux MSP.

⁹² Pour le site de Marsac : augmentation de 94 562 € HT (449 815 € HT - 355 253 € HT), soit 26,6 % ; pour le site de Grand-Bourg : augmentation de 49 065 € HT (711 749 € HT - 662 684 € HT), soit 7,4 %.

⁹³ Pour le site de Marsac : augmentation de 135 346 € HT (449 815 € HT - 314 469 € HT), soit 43 % ; pour le site de Grand-Bourg : augmentation de 76 754 € HT (711 749 € HT - 634 995 € HT), soit 12,1 %.

⁹⁴ Pour le site de Fursac : emprunt de 200 K€ signé le 23 novembre 2020 ; pour le site de Marsac : emprunt de 64 K€ signé le 12 mars 2021 ; pour le site de Grand-Bourg : emprunt de 88 K€ signé le 17 mars 2021. Les trois emprunts courent sur une durée de dix ans. Ceux de Marsac et de Grand-Bourg ont fait l'objet d'un taux d'intérêt fixe peu élevé, mais d'une commission d'engagement importante de 10 %.

Par ailleurs, le président de la CCBGB, lors de l'entretien de fin de contrôle, a indiqué que, depuis la défusion, il était plus compliqué de définir une stratégie et un positionnement communs face aux professionnels de santé. La CCPS aurait par exemple, accordé aux professionnels de santé, sans consulter les élus de la CCBGB, une réduction du montant des loyers dont ils doivent s'acquitter. Cette décision, prise dans le but d'inciter les professionnels à rejoindre la MSP de La Souterraine, pourrait fragiliser l'équilibre financier des trois autres structures de santé présentes sur le territoire de la CCBGB. Seul un praticien de la commune de Fursac, envisageait de rejoindre la société interprofessionnelle de soins ambulatoires (Sisa)⁹⁵, structure destinée à porter la MSP. Une baisse des loyers fragiliserait l'équilibre financier de l'antenne de Fursac et le président de la CCBGB n'y est pas favorable, d'autant que les financements complémentaires versés à la Sisa, ne sont pas contrôlables et ne seront pas employés par les professionnels pour assurer la maintenance de la MSP. Pris au dépourvu, l'ordonnateur cherchait à réduire les frais de fonctionnement de la structure. Une solution envisagée consisterait à confier, par contrat, la coordination et la gestion administrative de la structure à la mutualité française. Cette démarche qui, selon le président de la CCBGB, pourrait permettre d'économiser près de 30 000 € à la collectivité, ne recevrait pas l'aval des professionnels de La Souterraine.

Il déplorait également le peu de réunions de concertation réalisées entre les deux EPCI pour retrouver une cohérence et éviter que la MSP de La Souterraine soit la seule à profiter de la dynamique suscitée par ces structures, au dépend du reste du territoire de l'ancienne CCMVOC. Lors de l'entretien de fin de contrôle, le président de la CCPS a précisé que cette concertation pour ajuster la stratégie à mener dans le cadre des MSP et de la relation avec les professionnels n'avait pas été facilitée durant la période de début de défusion et jusqu'aux élections communautaires, les élus de la CCBGB étant peu investis sur ce dossier, l'ancien président gérant seulement les affaires courantes et ayant par ailleurs démissionné avant les élections. Il a également rappelé que chaque MSP était autonome financièrement. Le rattachement de l'antenne de Fursac à la MSP de Marsac – Le Grand-Bourg, éventuelle solution pour retrouver une cohérence et une maîtrise territoriale en matière de santé par la CCBGB, n'était pour l'heure pas envisagée, le nombre de médecins opérant sur ce territoire étant insuffisant. Le président de la CCPD a indiqué lors de l'entretien de fin de contrôle, qu'il était attentif à l'organisation mise en place à La Souterraine, l'attractivité de la MSP étant également susceptible, à terme, d'avoir des répercussions sur le vivier de professionnels en Pays-Dunois.

⁹⁵ La MSP ne pouvant pas en pratique se constituer en société d'exercice (SEL ou SCP), ces dernières ne permettant pas l'interprofessionnalité, ni en association loi 1901, qui n'autorise pas l'exercice, la perception ou le partage des revenus entre associés, la Sisa était le seul outil juridique pour la porter. Ceci d'autant qu'une société civile de moyens (SCM) ne permettait pas de percevoir les financements liés aux nouveaux modes de rémunération instaurés dans le cadre du développement des MSP (directement versés à la MSP, ces financements, assimilables à un forfait et complémentaires au paiement de l'acte, sont accordés en contrepartie du respect d'engagements définis par l'accord conventionnel interprofessionnel du 20 avril 2017 signé entre l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) et une majorité de syndicats représentatifs des professionnels de soins primaires ; ils sont fonction de la taille de la patientèle et du nombre d'engagements pris par la MSP ; l'utilisation de ces financements ne fait l'objet d'aucun contrôle).

4.2 Les conséquences de la défusion : complexification et nécessité d'ajustements, voire de régularisations

4.2.1 Le refus en deux temps du transfert de la compétences eau et assainissement

Avant le 1^{er} juillet 2019, au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population de la CCMVOC se sont opposées au transfert rendu obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2020⁹⁶ de la compétence eau et assainissement collectif à l'EPCI⁹⁷, comme le leur autorisait l'article 1 de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes. Les communes ont donc conservé ces compétences durant la vie de la CCMVOC et adhèrent en très grande majorité à un syndicat qui en est chargé.

La défusion est venue bouleverser la conservation par les communes-membres de cette compétence, annulant la minorité de blocage, la CCMVOC n'existant plus au 1^{er} janvier 2020 et ayant laissé place à trois nouveaux EPCI, ayant leur propre personnalité morale. Ainsi, les conditions de blocage qui avaient été atteintes avant le 1^{er} juillet 2019 sont devenues caduques. La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a, par les dispositions de son article 14, prolongé le délai d'opposition au 1^{er} janvier 2020. Les conseils municipaux avaient donc, à partir du 12 juillet 2019⁹⁸ et sans attendre la promulgation de cette loi, la possibilité de s'opposer au transfert de la compétence⁹⁹. Conscientes de l'enjeu, les communes-membres de la CCMVOC ont alors en grande majorité délibéré pour repousser à nouveau le transfert de la compétence au 1^{er} janvier 2026¹⁰⁰, en conformité avec les dispositions précitées.

⁹⁶ IV de l'article 64 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 dite loi NOTRé.

⁹⁷ Les communes-membres d'une communauté de communes qui n'exercent pas, à la date de la publication de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes, à titre optionnel ou facultatif, ces compétences, peuvent délibérer, sous certaines conditions, afin de reporter la date du transfert obligatoire de l'une ou de ces deux compétences au 1^{er} janvier 2026. Cette disposition peut également s'appliquer aux communes-membres qui exercent de manière facultative à la date de publication de cette loi uniquement les missions relatives au service public d'assainissement non collectif (SPANC), tel que défini au III de l'article L. 2224-8 du CGCT, ce qui était le cas de la CCMVOC au titre des compétences facultatives.

⁹⁸ Date du jugement du TA de Limoges annulant l'arrêté préfectoral de fusion.

⁹⁹ Au plus tard le 31 décembre 2019 et en mentionnant que la délibération ne saurait produire ses effets qu'en fonction de la loi promulguée.

¹⁰⁰ Sept des dix communes-membres de la CCPS (soit 70 % des communes), représentant plus de 87 % de la population ; neuf des seize communes-membres de la CCBGB (soit 56 % des communes), représentant plus de 62 % de la population ; par ailleurs, le président de la CCPD a eu confirmation de la préfecture qu'une majorité suffisante de communes-membres de l'EPCI avait délibéré dans les temps.

4.2.2 L'exercice de la compétence GeMAPI à compléter

Avant le transfert à la CCMVOC, l'exercice de la compétence GeMAPI¹⁰¹ par les communes était facultatif et partagé à divers échelons de collectivités territoriales avant la loi MAPTAM¹⁰². Le 1^{er} janvier 2018, l'exercice de la compétence par la communauté de communes est devenu obligatoire¹⁰³. À cette date, la CCMVOC s'est substituée aux communes au sein des syndicats de rivières historiquement compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et leur a délégué la gestion de cette compétence. Cette délégation s'est opérée vers le syndicat mixte fermé contrat de rivière Gartempe (SMCRG), le syndicat d'aménagement du bassin de la Gartempe et de ses affluents (SMABGA)¹⁰⁴, le syndicat mixte du bassin de la petite Creuse (SMBPC)¹⁰⁵, le syndicat mixte d'aménagement du bassin de la Creuse et de l'Anglin et de la Claise (SMABCAC), le syndicat intercommunal d'aménagement et de restauration de la Creuse et de ses affluents (SIARCA) et le syndicat intercommunal d'aménagement Sédelle – Cazine – Brézentine (SIASEBRE). Concernant ce dernier, la CCMVOC avait délibéré¹⁰⁶ pour demander une modification des statuts du SIASEBRE et notamment proposer une extension du périmètre de compétence sur tout ou partie du territoire des 23 communes concernées, tenant compte des logiques de bassin versant.

Conformément au jugement du 12 juillet 2019 du TA de Limoges, les effets produits par l'arrêté préfectoral du 2 novembre 2016 portant création de l'EPCI, antérieurement à son annulation, doivent être regardés comme définitifs. Pour cette raison, après la dissolution de la CCMVOC, la délégation de la compétence GeMAPI aux syndicats de rivières par les communautés de communes ressuscitées, était toujours effective.

La CCPD est concernée par la délégation au SMABCAC¹⁰⁷, au SIARCA, au SIASEBRE¹⁰⁸ et au SMBPC de la compétence GeMAPI. Pour ces deux derniers syndicats, la CCPD n'en était en revanche pas membre, ce qui ne lui permettait pas, dans les faits, de leur déléguer la compétence. L'intercommunalité avait en revanche engagé une démarche de régularisation pour adhérer au SMBPC, seule l'approbation des nouveaux statuts du syndicat par l'organe délibérant devait encore être approuvée. La chambre régionale des comptes avait recommandé à la CCPD, dans le cadre du rapport d'observations provisoires, pour régularisation de sa situation avec le SIASEBRE, d'en devenir membre.

¹⁰¹ Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

¹⁰² La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles introduit dans son article 56 la création de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations. L'article L. 5214-16 du CGCT modifié par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 – art. 16 (V) consacre l'exercice de plein droit par la communauté de communes, au lieu et place des communes-membres, de la GeMAPI, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

¹⁰³ Depuis les lois de décentralisation n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « MAPTAM » et n° 2015-991 du 7 août 2015 dite loi NOTRÉ.

¹⁰⁴ La CCPS, avec la CCBGB et trois autres communautés de communes ont adhéré au SMABGA le 1^{er} février 2019 dans le cadre de l'exercice par ce syndicat de la GeMAPI, en lieu et place des communes qui adhéraient individuellement auparavant (71 communes dont La Souterraine, Azéables, Saint-Agnant-de-Versillat, Saint-Maurice-La-Souterraine et Vareilles pour la CCPS) ; en tant que structure participante au contrat de rivière Gartempe, le SMABGA adhère au SMCRG.

¹⁰⁵ Sur le bassin versant de la Petite Creuse ; le SMBPC a été créé le 5 avril 2018 regroupant les communautés de communes de MVOC, Portes de la Creuse en Marche et Creuse confluence.

¹⁰⁶ Délibération du conseil communautaire de la CCMVOC n° 180917-19 du 17 décembre 2018.

¹⁰⁷ Tout comme la CCPS.

¹⁰⁸ Tout comme la CCBGB et la CCPS.

En outre, l'ordonnateur a indiqué avoir depuis corrigé cette situation, les organes délibérants des deux syndicats ayant approuvé¹⁰⁹ de nouveaux statuts constatant l'adhésion de la CCPD. De son côté, le conseil communautaire a approuvé les nouveaux statuts du SIASEBRE¹¹⁰.

Recommandation n° 1 : adhérer au syndicat intercommunal d'aménagement Sédelle Cazine Brézentine (SIASEBRE) pour l'exercice d'une partie de la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

Selon les éléments transmis par l'ordonnateur, les charges financières relevant de la compétence GeMAPI se sont élevées en 2020 à plus de 107 K€. Cette évaluation correspond à la somme des cotisations des quatre syndicats de rivières concernés par le territoire de la CCPD ayant reçu une délégation de la compétence par la CCMVOC. Ces cotisations ont été fixées à partir de leurs charges de fonctionnement et d'investissement. Or, les attributions de compensation (AC) n'ont pas évolué depuis 2018, exercice au cours duquel, après avis de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)¹¹¹, elles avaient été diminuées pour tenir compte de la charge transférée, selon l'ordonnateur, évaluée à environ 91 K€. Un décalage de plus de 16 K€, supporté par l'intercommunalité, existerait donc aujourd'hui. Au regard de cette situation et éventuellement dans la perspective d'une révision des AC¹¹², la chambre régionale des comptes avait alors recommandé à la CCPD de présenter le rapport de la CLECT au conseil communautaire et aux communes-membres.

Dans sa réponse l'ordonnateur a précisé que le rapport quinquennal des AC relatif à la période 2016-2021 a été présenté au conseil communautaire en sa séance du 4 avril 2022¹¹³.

Recommandation n° 2 : présenter le rapport de la CLECT à l'organe délibérant et aux communes-membres.

4.2.3 Les résidences intergénérationnelles supportées désormais par la CCBGB et dont le succès n'est pas celui escompté

Au regard des nouveaux enjeux démographiques et sociétaux auxquels doit faire face le territoire de la CCMVOC, caractérisé notamment par une proportion importante de personnes âgées, parfois isolées et peu soutenues par leur famille, il est apparu opportun à la collectivité de développer des résidences dites intergénérationnelles.

¹⁰⁹ Délibération du comité syndical du SMBPC n° 2020/01 du 24 février 2020 et délibération du conseil syndical du SIASEBRE du 8 décembre 2021.

¹¹⁰ Délibération du conseil communautaire de la CCPD du 4 avril 2022.

¹¹¹ La CLECT a pour mission de définir le montant total des charges transférées à l'EPCI, elle doit intervenir obligatoirement l'année de l'adoption de la fiscalité professionnelle unique et lors de chaque nouveau transfert de charges. Elle doit établir et adopter, à chaque fois, un rapport d'évaluation qui doit faire l'objet d'un vote par l'EPCI et ses communes-membres (cf. article 1609 nonies C du code général des impôts).

¹¹² Selon les dispositions du 1° bis du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, la révision des AC peut être engagée en tenant compte du rapport de la CLECT.

¹¹³ Délibération n° 9 du conseil communautaire de la CCPD du 4 avril 2022.

La première résidence de ce type dans le département de la Creuse est opérationnelle depuis la fin de l'été 2019 dans le bourg d'Arrènes, commune de 250 habitants dont 40 % ont plus de 65 ans. Ce bâtiment abritant cinq logements est destiné à combattre l'isolement en zone rurale en mêlant des retraités, des familles et des jeunes actifs¹¹⁴. Un espace multiservices, pris en charge par la commune, a également été construit en face de la résidence, comportant notamment un café, une petite bibliothèque et un coin informatique. Le plan de financement actualisé le 18 décembre 2017, prévoyait un coût total de près de 679 K€ (dont 594 K€ de travaux) financés à 43 % par l'État (56 K€ dans le cadre du contrat de ruralité et 236 K€ de DETR) et à 19 % par la région (131 K€), le reste par un prêt CARSAT à taux 0 % d'un montant de 248 K€ (finalement 225 K€) contracté par la CCMVOC sur 20 ans et par un financement privé de la MSA (7 K€). Depuis la fin des travaux en septembre 2019, l'EPCI a rencontré des difficultés à louer l'ensemble des logements, preuve que ce projet, *a priori* nécessaire à la solidarité du territoire, n'a pas immédiatement recueilli le succès escompté. Fin décembre 2019, deux logements étaient vacants et même deux ans après, à l'été 2021, un studio était encore inoccupé.

Une autre résidence intergénérationnelle a été réalisée en parallèle à Fleurat, après transformation de l'ancien café faisant face à la mairie. La commune avait en 2015 répondu à un appel à manifestation d'intérêt régional. Le projet avait été retenu et la région Nouvelle-Aquitaine avait décidé de contribuer à son financement avec l'aide de l'État et la CARSAT. Le plan de financement, actualisé le 23 mai 2018, prévoyait un coût total de près de 704 K€ (dont 606 K€ de travaux) financés à 43 % par l'État (56 K€ dans le cadre du contrat de ruralité et 246 K€ de DETR), à 18 % par la région (125 K€) et à 5 % par le département (33 K€), le reste par un prêt CARSAT à taux 0 % d'un montant de 138 K€ contracté par la CCMVOC sur 20 ans, un autofinancement de l'EPCI de 22 K€ et par un financement privé : une subvention de la CARSAT (76 K€) et une participation de la MSA (7 K€). Achevée fin 2020, la résidence de Fleurat, comme celle d'Arrènes, a peiné à convaincre des personnes de s'y installer. Neuf mois après sa construction, seulement trois des logements étaient loués.

Les deux résidences se situent sur le territoire de la CCBGB désormais seule concernée par ces équipements participants de l'exercice de sa compétence politique du logement et du cadre de vie.

4.2.4 Compétence relative aux équipements culturels, sportifs et d'enseignement

La dernière version des statuts de la CCPD avant la fusion¹¹⁵, mentionnait notamment, dans le cadre de la compétence équipements et actions culturels, sportifs et sociaux, « *l'étude de faisabilité d'un espace culturel intercommunal, création et gestion suivant les résultats de l'étude* » mais également, dans le cadre de la compétence développement touristique, « *l'aménagement, entretien et gestion de l'espace Monet Rollinat de Fresselines* ».

¹¹⁴ Cette résidence de 500 mètres carrés se compose d'un studio meublé, d'un grand appartement familial et de trois logements intermédiaires destinés notamment aux personnes âgées. Une buanderie et une grande pièce et un espace salon offrant des services complètent le dispositif.

¹¹⁵ Cf. statuts de la CCPD annexés à l'arrêté préfectoral n° 2015-028-0006 du 28 janvier 2015.

Les compétences des trois EPCI ont été reprises à l'identique dans les statuts de la communauté de communes « Pays-Dunois, Pays-Sostranien, Bénévent-Grand-Bourg » en 2017¹¹⁶. La version des statuts de la CCMVOC adoptés plus tard par l'organe délibérant¹¹⁷ ne précisait pas l'intérêt communautaire de la compétence « construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ». Ce dernier sera adopté fin 2018¹¹⁸, limitant l'exercice de la compétence à la gestion et au développement culturel dans le cadre de la programmation du centre culturel Yves Furet, à l'exploitation du centre aquatique intercommunal à La Souterraine et à la gestion du court de tennis intercommunal à Dun-le-Palestel.

Le centre culturel Yves Furet

Initialement appelé l'espace de l'Écluse lors de son inauguration en 2001, le centre a pris sa dénomination actuelle en 2009 du nom de l'ancien maire de La Souterraine de 1995 à 2008.

Cet équipement propose à la population du Pays-Sostranien une programmation de spectacles variés tels que musicaux, de danse, de théâtre, de cirque, etc. Des artistes confirmés ou en devenir s'y produisent au sein d'une structure évolutive pouvant accueillir 466 places en configuration assis et jusqu'à 650 places en configuration debout.

Le centre aquatique du Pays-Sostranien

Ce centre aquatique, ouvert depuis début 2016, a remplacé l'ancienne piscine de La Souterraine inaugurée en 1974, sous-dimensionnée et devenue vétuste. Situé à proximité du complexe sportif de la commune, il est composé d'un grand bassin homologué de 25 mètres comptant six couloirs et un bassin d'échauffement proposant trois lignes d'eau supplémentaires, d'un bassin ludique de 12,5 mètres destinés à des activités aquatiques, d'une pataugeoire, d'un espace de remise en forme avec spa, de deux saunas et d'un hammam.

La structure propose des activités de loisir et de sport variées telles que l'aquagym, la natation ou la plongée. Ouvert une grande partie de l'année avec une amplitude horaire importante, ces activités sont proposées à un public diversifié et des plages horaires sont réservées aux scolaires.

Cet équipement sportif a coûté près de 10 M€ subventionnés à hauteur de 60 %. Faute de subvention européenne, l'espace bien-être avait un temps été remis en question, avant que les 800 K€ manquant ne soient en grande partie financés par la région.

¹¹⁶ Cf annexe 1 de l'arrêté préfectoral n° 2016-11-02-001 du 2 novembre 2016 relative aux compétences du Pays-Dunois, Pays-Sostranien, Bénévent-Grand-Bourg.

¹¹⁷ Délibération du conseil communautaire de la CCMVOC n° 180917-01 du 17 septembre 2018 et arrêté préfectoral n° 2018-12-20-006 du 20 décembre 2018. Statuts approuvés à la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes-membres et exécutoire au 1^{er} janvier 2019.

¹¹⁸ Délibération du conseil communautaire de la CCMVOC n° 181219-01 du 18 décembre 2018.

Après la défusion, les équipements sont revenus dans le patrimoine de leur communauté de communes d'origine. La CCPD a fait évoluer ses statuts¹¹⁹ et son intérêt communautaire¹²⁰ pour prendre en compte d'autres équipements que les trois gérés antérieurement par la CCMVOC.

De 2017 à 2019, la CCMVOC a financé les dépenses d'équipement de la réhabilitation de la grande salle La Palestel à hauteur de plus de 1,3 M€. Cette salle qui abritait jusqu'en 2008 un atelier de confection, avait été acquise par la CCPD dans le cadre de sa compétence économique afin d'y installer des activités. Devant le peu de succès suscité, les élus communautaires avaient décidé de privilégier un usage culturel, sportif et de loisirs et planifié la réalisation du projet en deux tranches. La première, entre 2013 et 2014 avait permis de créer un dojo. La CCMVOC a poursuivi cette démarche, adoptant le projet lors du vote du budget 2017 et engageant des travaux à compter de septembre de la même année. Le chantier initialement évalué à 1 M€ dont près de 850 K€ de travaux, devait bénéficier d'une participation de l'État de 150 K€ en 2017 et en 2018 dans le cadre de la DETR, de 100 K€ en lien avec le contrat de ruralité et d'une dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL) de plus de 92 K€, le reste, environ 507 K€ devant être financé par l'EPCI. Or, ces travaux ne s'inscrivaient dans aucune des compétences définies dans les statuts de la CCPD ou de la CCMVOC. Seule l'adoption en février 2020 de l'intérêt communautaire de la CCPD recrée a régularisé cette situation en mentionnant cet équipement dans la définition de l'intérêt communautaire de la compétence « construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs ».

L'espace Monet-Rollinat de Fresselines dont l'aménagement, l'entretien et la gestion participaient de la compétence tourisme avant la fusion, a bénéficié de plus de 1 178 K€ de financement de dépenses d'équipement durant la période 2017 à 2019, dans le cadre d'une rénovation intégrant le chauffage pour une ouverture prolongée et des innovations telles qu'une salle de pratique artistique, un atelier d'artiste, des nouvelles zones d'expositions et de projections vidéo et une grande baie vitrée. Cet équipement a fait l'objet d'un rattachement à la compétence « construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs » lors de la définition de l'intérêt communautaire de février 2020, davantage appropriée au regard des activités proposées.

4.2.5 L'exercice en suspens de la compétence « aires d'accueil des gens du voyage »

La CCMVOC était compétente pour la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage. En effet, les compétences des trois intercommunalités ayant été agglomérées dans les statuts de la CCMVOC au moment de la fusion, l'EPCI gérait l'aire d'accueil des gens du voyage de l'ancienne CCPS compétente depuis 2002. Le premier schéma départemental de la Creuse d'accueil des gens du voyage datant de 2004¹²¹, conçu conformément aux dispositions de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 avait suscité¹²² le

¹¹⁹ La dernière version des statuts de la CCPD a été approuvée par son organe délibérant le 22 mars 2021 (cf. arrêté préfectoral n° 23-2021-06-10-00001 du 10 juin 2021).

¹²⁰ Délibération du conseil communautaire de la CCPD n° 20200206-01-1 du 6 février 2020.

¹²¹ Arrêté préfectoral n° 2004-20-2 du 20 janvier 2004.

¹²² En matière d'obligation de stationnement, le schéma, prévoyait trois terrains d'accueil structurants : un de 15 emplacements (soit 30 places-caravanes) sur le territoire de la communauté de communes de

réaménagement de l'aire d'accueil de La Souterraine et la réalisation d'une autre aire à Guéret, les deux seules communes de plus de 5 000 habitants du département. Pour mémoire, aucune aire d'accueil de grand passage¹²³ sur le département n'a pour l'instant vu le jour.

La loi du 7 août 2015 dite loi « NOTRÉ » a rendu obligatoire l'exercice de cette compétence par les communautés de communes et d'agglomération, sans réviser la loi du 5 juillet 2000 précitée, qui pesait sur les communes dans le cadre de l'obligation de mise en œuvre du schéma départemental. La loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 a réparti les compétences et obligations de chacun, les communes devant accueillir des aires de vie de gens de voyage et les EPCI à fiscalité propre étant chargés de la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs. Une fois la scission effective, les CCPD et CCBGB tombaient sous l'obligation d'exercer cette compétence.

Les trois intercommunalités sont aujourd'hui confrontées à une situation particulière, le schéma départemental d'accueil des gens du voyage¹²⁴ étant désormais très ancien. Ce document prévoit, dans chaque département, les secteurs géographiques d'implantation et les communes où doivent être réalisés les aires permanentes d'accueil et leur capacité, les terrains familiaux locatifs aménagés et implantés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme et les aires de grand passage. La Souterraine, commune de plus de 5 000 habitants doit y figurer obligatoirement. La loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 dispose : « *les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} sont tenus, dans un délai de deux ans suivant la publication de ce schéma, de participer à sa mise en œuvre. [...] L'établissement public de coopération intercommunale compétent remplit ses obligations en créant, en aménageant, en entretenant et en assurant la gestion des aires et terrains dont le schéma départemental a prévu la réalisation sur son territoire [...]. L'établissement public de coopération intercommunale compétent peut également remplir ses obligations en contribuant au financement de la création, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion d'aires ou de terrains situés hors de son territoire. Il peut, à cette fin, conclure une convention^{125et126} avec un ou plusieurs autres établissements publics de coopération intercommunale* ».

Guéret-Saint-Vaury, un de 20 emplacements (soit 40 places-caravanes) sur le territoire de la CCPS et un de 12 emplacements (soit 24 places-caravanes).

¹²³ Rendue obligatoire avant le 1^{er} janvier 2022 conformément aux dispositions de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017.

¹²⁴ Selon le III de l'article 1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, « *Le schéma départemental est élaboré par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil départemental. Après avis de l'organe délibérant des communes et des EPCI concernés et de la commission consultative prévue au IV, il est approuvé conjointement par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil départemental dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi. Passé ce délai, il est approuvé par le représentant de l'État dans le département. Il fait l'objet d'une publication [...]* ».

¹²⁵ Article L. 5214-16-1 du CGCT : « *Sans préjudice de l'article L. 5211-56, la communauté de communes peut confier, par convention conclue avec les collectivités territoriales ou les établissements publics concernés, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes-membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public. Dans les mêmes conditions, ces collectivités territoriales et établissements publics peuvent confier à la communauté de communes la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions* ».

¹²⁶ Nécessité alors pour la CCPS de créer un budget annexe selon les dispositions de l'article L. 5211-56 du CGCT.

La révision de ce schéma aurait dû intervenir avant le 20 janvier 2010¹²⁷ mais, selon les services de la préfecture, aucune procédure de révision¹²⁸ n'est parvenue à son terme. Ainsi, le schéma approuvé le 20 janvier 2004, prévoyant sur le territoire de l'ex-CCMVOC seulement une aire d'accueil des gens du voyage située à La Souterraine, est toujours en vigueur. Ce schéma ne prévoyant pas d'aire d'accueil dédiée sur les territoires de la CCPD et de la CCBGB, ces EPCI ne sont pas tenus d'en créer une. En revanche, une fois la prochaine version du schéma approuvée et publiée, ces deux intercommunalités devront en tirer toutes les conséquences et, éventuellement, si le document le prévoit, créer une aire au sein de leur territoire.

Consultés à ce sujet, l'ordonnateur de la CCPD considère, d'une part, qu'aucun rassemblement traditionnel de gens du voyage se déplaçant collectivement n'est effectif en raison de l'éloignement des grands axes routiers et, d'autre part, qu'il existe déjà une aire à La Souterraine située à moins de 20 km des bourgs-centre des plus importantes communes des deux intercommunalités. Il estime que la nécessité n'est pas avérée et les coûts d'aménagement et de gestion seraient disproportionnés au regard des besoins. Aussi, dans le cas où le schéma révisé prévoirait la création d'une aire au sein de ces EPCI, et compte tenu de ces considérations, une convention de gestion de service pourrait être passée avec la CCPS qui exerce déjà cette compétence.

5 GOUVERNANCE

5.1 Le conseil communautaire

La composition du conseil communautaire a évolué en 2015, le nombre de conseillers en exercice passant de 33 à 27. En effet, le 15 avril 2015, le préfet de la Creuse avait informé le président de la CCPD et les maires des communes-membres de la possibilité d'adopter un nouvel accord local conformément aux dispositions de l'article L. 5211-6-1 2° du CGCT dans un délai de deux mois, suite à la démission de conseillers municipaux de la commune de Colondannes, rendant nécessaire l'organisation d'élections municipales partielles dans cette commune les 7 et 14 juin 2015. Aucun accord local n'ayant été adopté, le préfet a arrêté le 16 juin 2015 la nouvelle composition du conseil communautaire conformément à la répartition prévue aux III et IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

Les conseils municipaux des communes-membres des trois EPCI disposaient d'un délai de trois mois à compter de la date de publication de l'arrêté de fusion pour délibérer sur la composition du conseil communautaire de la communauté de communes « Pays-Dunois, Pays-Sostranien, Bénévent-Grand-Bourg »¹²⁹. Aucun accord local n'ayant pu être trouvé avant

¹²⁷ Selon les dispositions de l'article 1, III de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, modifiée par l'ordonnance n° 2020-1304 du 28 octobre 2020-art. 7 : « À l'initiative du représentant de l'Etat dans le département ou du président du conseil départemental, le schéma départemental est révisé [...] au moins tous les six ans à compter de sa publication [...] ».

¹²⁸ Le dernier projet de schéma a été élaboré courant 2018.

¹²⁹ Le nombre et la répartition des sièges de conseiller communautaire au sein de l'organe délibérant peut être établi par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes-membres représentant plus de

le 15 décembre 2016, le préfet de la Creuse a arrêté¹³⁰ la composition de l'organe délibérant, selon les modalités prévues aux III à V de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. La répartition des 62 sièges, figure au tableau qui suit :

Tableau n° 3 : répartition des sièges de la nouvelle communauté de commune au 1^{er} janvier 2017

	Population 2017		Conseillers	
	Nombre d'hab	% / population totale	Nombre de conseillers	% / total de conseillers
CCPS	10 810	44%	25	40%
CCPD	7 067	28%	18	29%
CCBGB	6 983	28%	19	31%
CCMVOC	24 860	100%	62	100%

Source : arrêté préfectoral du 16 décembre 2016

Au lendemain de la défusion, la CCPD retrouvait la personnalité morale et juridique à compter du 1^{er} janvier 2020. Les communes-membres ayant délibéré en faveur d'un accord local dans les conditions de majorités requises, la préfète avait fixé le 25 octobre 2019¹³¹ la composition du conseil communautaire à 31 délégués, soit quatre conseillers communautaires de plus qu'avant la fusion.

5.2 Le président

Par délibération du 14 avril 2014, le président a été élu par 21 voix sur 33 par le conseil communautaire. Celui-ci, en conformité avec les dispositions des articles L. 5211-9 et L. 5211-10 du CGCT, lui avait accordé des délégations de pouvoir étendues en deux phases¹³².

Par délibération du 17 janvier 2017, l'organe délibérant de la communauté de communes Pays-Dunois, Pays-Sostranien et Bénévent-Grand-Bourg a élu son président, Monsieur Etienne LEJEUNE. L'organe délibérant a attribué un périmètre étendu de délégations de pouvoir¹³³ et limité les décisions concernant les marchés publics et accords-cadres à un montant inférieur à 25 000 €. En dépit du caractère régulier¹³⁴ de ces délégations de pouvoir, la

la moitié de la population de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des deux tiers de la population de celles-ci (cf. 2° de l'article L. 5211-6-1 du CGCT).

¹³⁰ Arrêté préfectoral du 16 décembre 2016.

¹³¹ Arrêté préfectoral n° 23-2019-10-25-004.

¹³² 1^{ère} phase : délégations concernant la signature de marchés publics sans limitation de montant (crédits inscrits au budget) et la gestion courante de l'hôtel Lépinat ; 2^{ème} phase : délégation générale reprenant les deux premières et s'inspirant pour les autres d'une partie des délégations prévues par l'article L. 2122-22 du CGCT et applicables aux communes où le raisonnement est inverse car seules les 24 matières mentionnées peuvent être déléguées par le conseil municipal.

¹³³ Délibération n° 170123-11 du 23 janvier 2017 : les 24 premières délégations de pouvoir prévues par l'article L. 2122-22 du CGCT (dans sa version du 9 août 2015 au 29 janvier 2017) lui ont été attribuées.

¹³⁴ Conformément aux dispositions des articles L. 5211-9 et L. 5211-10 du CGCT.

préfecture a considéré la délibération portant délégation d'attribution trop peu précise et demandé à compléter les formulations¹³⁵.

Par délibération du 6 janvier 2020, l'ancien ordonnateur a été réinstallé conformément aux directives de la préfecture. Le conseil communautaire lui a attribué quasiment les mêmes délégations de pouvoir qu'avant la fusion, inspirées du périmètre limitativement énuméré à l'article L. 2122-22 du CGCT applicable aux communes¹³⁶. Sans que ces délégations soient irrégulières, la préfecture, comme dans le cas de la CCMVOC, a considéré qu'elles étaient insuffisamment précises et demandé par lettre du 28 janvier 2020 de mentionner des limites ou les conditions de délégations pour la réalisation des emprunts et des lignes de trésorerie. Sur proposition du président, l'organe délibérant a décidé de supprimer ces dernières délégations qui feraient l'objet d'une décision du conseil communautaire en fonction des besoins.

Après les élections de mars 2020, l'organe délibérant a réélu le président sortant. Le périmètre des délégations de pouvoir qui lui a été attribué n'a pas évolué. Aucun arrêté de signature n'a été pris par le président (ni en 2016, ni en 2020).

Celui-ci est également maire de la commune de Dun-le-Palestel, conseiller départemental (ancien vice-président du conseil départemental) et vice-président du SDIS. Le montant total des indemnités nettes perçues n'atteint pas le plafond correspondant à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire.

5.3 Le bureau communautaire

Le 14 avril 2014, le conseil communautaire a élu cinq vice-présidents, seuls membres du bureau avec le président, limitant ainsi la représentativité des communes¹³⁷. Le président et les vice-présidents percevaient une indemnité conforme à la réglementation¹³⁸.

Lors de la séance du 17 janvier 2017 d'installation du conseil communautaire de la communauté de communes Pays-Dunois, Pays-Sostranien et Bénévent-Grand-Bourg, le président a proposé de fixer à 14 le nombre de vice-présidents¹³⁹. Cette proposition qui requerrait la majorité des deux tiers pour être adoptée, a été rejetée. Le nombre de 13 a finalement été retenu.

¹³⁵ S'inspirant encore des délégations prévues dans le cadre communal, la délibération reprenait la formulation en 24 matières de l'article L. 2122-22 du CGCT, mais sans fixer de limite pour certains domaines.

¹³⁶ Dans les communes, le raisonnement est inverse car seules les matières mentionnées peuvent être déléguées par le conseil municipal.

¹³⁷ Seules six communes y étaient représentées : La-Celle-Dunoise, Cheniers, Crozant, Dun-le-Palestel, Maison-Feyne-et-Villard.

¹³⁸ Indemnités de fonction du président et des vice-présidents fixées à 80 % de l'indemnité maximale prévue par l'article R. 5214-1 du CGCT (soit 33 % et 13,2 % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique).

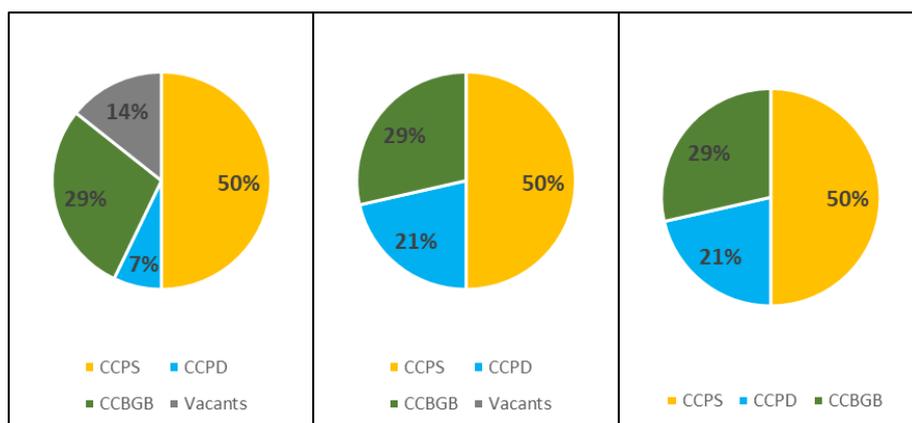
¹³⁹ Ce nombre ne pouvait pas être supérieur à 20 % de l'effectif total de l'organe délibérant (20 % de 62 = 12,4 arrondis à 13), ni à quinze vice-présidents. À la majorité des deux tiers, l'organe délibérant peut fixer un nombre supérieur, sans pouvoir dépasser 30 % de son effectif et le nombre de quinze (30 % de 62 = 18,6 plafonné à 15).

La proposition du président de fixer à 28 le nombre de membres du bureau a été adoptée à l'unanimité. Pour l'élection des vice-présidents, seuls 32 élus sur les 62 étaient encore présents, plus un pouvoir. Le quorum étant toujours atteint, l'élection a pu se poursuivre. Parmi les vice-présidents élus, six étaient des élus de l'ancienne CCPS, quatre de l'ancienne CCBGB, un seul de l'ancienne CCPD et deux sont restés vacants. Parmi les autres membres du bureau élus, quatre étaient des élus de l'ancienne CCPS, quatre de l'ancienne CCBGB, deux de l'ancienne CCPD et quatre sont restés vacants.

Après les démissions de cinq membres du bureau, les deux derniers vice-présidents ainsi que six nouveaux membres ont été élus lors de la séance de l'organe délibérant du 23 janvier 2017. Les pourcentages de représentation des anciens territoires ont évolué en faveur du Pays-Dunois, mais sans être à la hauteur de celui de Bénévent-Grand-Bourg.

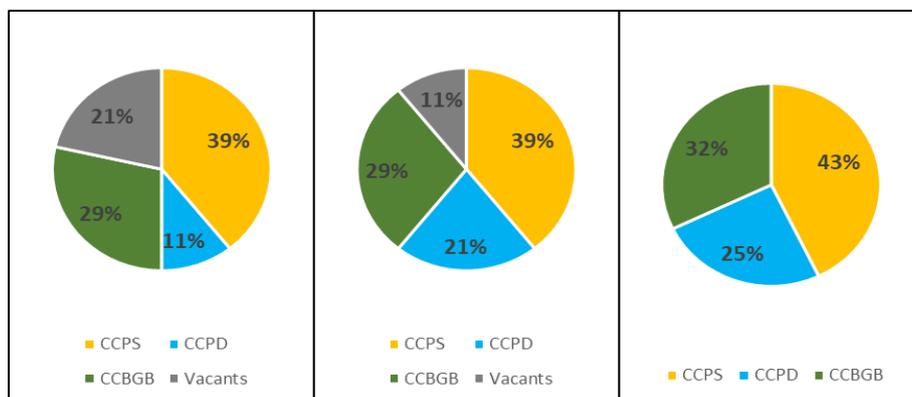
Les derniers jalons de l'installation du conseil communautaire ont été posés lors de la séance du 6 février 2017, avec la nomination des trois derniers membres du bureau, sans remettre véritablement en question cette répartition avec un territoire de l'ancienne CCPD minoritairement représenté.

Graphique n° 5 : répartition des sièges du président et vice-présidents au sein du bureau de la CCMVOC le 17 janvier 2017 / le 23 janvier 2017 / 6 février 2017 (de gauche à droite)



Source : délibérations du conseil communautaire n° 170117 du 17 janvier 2017, n° 170123 du 23 janvier 2017 et n° 170206 du 6 février 2017

Graphique n° 6 : répartition des sièges des membres au sein du bureau de la CCMVOC le 17 janvier 2017 / le 23 janvier 2017 / 6 février 2017 (de gauche à droite)



Source : délibérations du conseil communautaire n° 170117 du 17 janvier 2017, n° 170123 du 23 janvier 2017 et n° 170206 du 6 février 2017

Chaque vice-président a reçu délégation de fonctions¹⁴⁰ dans des domaines précis, sans que cela n'empêche délégation de signature au bénéfice du délégataire. Des délégations de fonctions ont également été attribuées à trois conseillers communautaires membres du bureau, en charge du suivi des ordures ménagères, du PLUi du secteur sostranien et du projet santé. Le montant des indemnités de fonctions versé au président, aux treize vice-présidents et aux trois conseillers communautaires délégués¹⁴¹, n'appelle pas de remarque particulière de la chambre régionale des comptes.

Le 1^{er} janvier 2020, l'exécutif de la CCPD devait être réinstallé. En effet, les anciens présidents étant reconduits en tant que conseillers communautaires, ils conservaient leurs fonctions sans nécessité de procéder à de nouvelles élections exécutives. Il en a été de même des vice-présidents et des membres du bureau. La délibération du conseil communautaire du 6 janvier 2020 a entériné leur installation reformant ainsi un bureau composé du président et de cinq vice-présidents.

Suite aux élections de mars 2020, l'organe délibérant a validé la proposition du président de faire évoluer à six le nombre de vice-présidents. Les cinq précédents vice-présidents ont été élus par le conseil communautaire, rejoints par le maire de La Celle-Dunoise. Le président et les vice-présidents percevaient une indemnité conforme à la réglementation¹⁴².

L'ensemble des maires n'étant pas représentés au sein du bureau, le conseil communautaire a approuvé le 9 juillet 2020, conformément aux dispositions de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique dite « engagement et proximité », la création d'une conférence des maires composée des maires des communes-membres. Un pacte de gouvernance¹⁴³ entre les communes et l'EPCI a également été adopté à cette occasion. La première conférence des

¹⁴⁰ 13 arrêtés de délégation de fonctions en date du 1^{er} février 2017.

¹⁴¹ Indemnités de fonction du président et des vice-présidents fixées dans un premier temps respectivement à 60,75 % et 22,26 % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique, soit 90 % de l'indemnité maximale prévue par l'article R. 5214-1 du CGCT (67,5 % et 24,73 %). Dans un deuxième temps, ces indemnités ont été fixées à 58,35 % et 24,73 %, pour intégrer les indemnités de fonction des trois conseillers communautaires délégués tout en maintenant le montant de l'enveloppe globale des indemnités de fonction (deux quinzièmes ont été imputés sur le montant de l'indemnité de fonction du président et un quinzième sur le montant de l'indemnité de chaque vice-président) fixées à 6 % de l'indice brut terminal, conformément à l'article L. 2123-24-1, II du CGCT par renvoi de l'article L. 5214-8 du CGCT, applicable aux conseillers communautaires dans les communautés de communes de moins de 100 000 habitants (il n'est pas prévu, d'indemnité spécifique pour les conseillers communautaires délégués, comme dans le cas d'une communauté d'agglomération. L'article L. 2123-24-1, III du CGCT par renvoi de l'article L. 5216-4 du CGCT prévoit en effet un montant libre de l'indemnité sous condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au président et vice-présidents ne soit pas dépassé).

¹⁴² Indemnités de fonction du président et des vice-présidents fixées, à 80 % de l'indemnité maximale prévue par l'article R. 5214-1 du CGCT (en l'espèce 80 % de respectivement 48,75 % et 20,63 %, soit 33 % et 13,2 % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique).

¹⁴³ Au regard des dispositions de l'article L. 5211-11-2 du CGCT (créé par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 – article 1), « après chaque renouvellement général des conseils municipaux [...], le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant : 1° un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public ; [...] ».

maires qui devait se tenir le 5 novembre 2020, n'avait pu encore être organisée début 2021, compte tenu des contraintes liées à la crise sanitaire.

5.4 Le règlement intérieur

Avant la fusion, le conseil communautaire ne disposait pas de règlement intérieur. Aucun règlement intérieur n'existait durant la vie de la CCMVOC et depuis la défusion, le conseil communautaire de la CCPD aurait dû délibérer pour en approuver un dans les six mois suivant son installation¹⁴⁴. La crise sanitaire n'avait pas permis à l'organe délibérant de se réunir dans de bonnes conditions pour cela. La régularisation sera opérée le 22 mars 2021 avec l'approbation par l'organe délibérant de ce document organisant son fonctionnement, modifié le 1^{er} juin 2021 pour tenir compte d'observations de la préfecture.

Depuis la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, le président d'un EPCI a l'obligation de lire, puis de distribuer la charte de l'élu local lors de la première réunion du conseil communautaire, immédiatement après l'élection des membres du bureau, ce qui fut fait lors de la séance du 9 juillet 2020.

Selon l'ordonnateur, en cas de délibération relatives à des affaires dont les membres du conseil communautaire seraient intéressés, ces derniers ne prendraient pas part au vote.

Ces bonnes pratiques devraient être complétées pour prévenir le risque pénal de prise illégale d'intérêt, infraction prévue par l'article 432-12 du code pénal. La règle pour l'élu consiste à ne pas prendre part, même indirectement, même par pressions, aux délibérations¹⁴⁵ en sortant par exemple de la salle dans laquelle se tient le conseil communautaire. Il doit également s'écarter de tous processus et travaux préparatoires en commission. Ces précautions doivent être mentionnées au procès-verbal de la séance. Un signalement des empêchements rappelé dans les convocations peut être également une solution participant de la prévention des conflits d'intérêts.

Dans le cas où le président se trouverait lui-même en situation de conflit d'intérêts, la séance doit être présidée par le 1^{er} vice-président lors de l'adoption de la délibération. Par ailleurs, la seule signature d'un vice-président, pour des décisions où le maire trouve un intérêt direct ou indirect n'est pas suffisante pour éviter le délit de prise illégale d'intérêt, si les autres précautions précitées ne sont pas respectées.

Pour les conseillers et vice-présidents, il est préférable qu'ils n'aient pas la moindre administration ou surveillance d'affaire pour laquelle ils pourraient avoir un intérêt, même « moral »¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Selon les dispositions de l'article L. 2121-8 du CGCT transposé aux EPCI par l'article L. 5211-1 du CGCT.

¹⁴⁵ L'article L. 2131-11 du CGCT détermine « *illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». La simple participation d'un élu à l'organe délibérant, même sans vote, suffit à caractériser le délit lorsque l'élu a un intérêt dans l'affaire examinée (Cour de cassation, chambre criminelle – 22 février 2017 – n° de pourvoi 16-82039 – *Lahonce*).

¹⁴⁶ Cf. Cour de cassation, chambre criminelle – 5 avril 2018 – n° de pourvoi 17-81.912.

La charte de l'élu local, distribuée aux conseillers lors de l'installation, réserve ses cinq premiers chapitres à la prévention des conflits d'intérêts. Aussi, ce document pourrait être annexé et un chapitre du règlement intérieur pourrait formaliser les engagements du président dans ce domaine et les dispositions contribuant à la prévention de ces risques.

En réponse l'ordonnateur s'est engagé à intégrer au règlement intérieur des dispositifs pour prévenir les conflits d'intérêts.

Recommandation n° 3 : compléter le règlement intérieur de dispositifs participant à la prévention des conflits d'intérêts.

6 QUALITÉ DE LA GESTION ET FIABILITÉ DES COMPTES

6.1 La qualité de la gestion

6.1.1 Préparation, composition et publicité des documents budgétaires

La tenue d'un débat sur les orientations budgétaires est facultative pour la CCPD. En 2016, au cours du conseil communautaire du 9 février 2016, une brève présentation des orientations budgétaires (programmation des investissements) a été réalisée. En 2020, en raison de la crise sanitaire et des élections, les commissions ne se sont pas réunies et les orientations budgétaires n'ont pas été présentées. En 2021, une présentation sommaire des orientations budgétaires a été réalisée lors de la réunion du conseil communautaire du 3 février 2021.

Les documents budgétaires 2016, 2020 et 2021 (budgets primitifs et comptes administratifs) et leurs annexes sont renseignés et ont été votés dans les délais réglementaires.

La CCPD dispose d'un site internet où les comptes rendus des conseils communautaires sont accessibles depuis janvier 2020.

6.1.2 La vérification des régies par l'ordonnateur

Selon l'article L. 1617-17 du CGCT, l'ordonnateur, au même titre que le comptable, est chargé de contrôler le fonctionnement des régies et l'activité des régisseurs. Un contrôle administratif doit être réalisé régulièrement par l'ordonnateur sur le fonctionnement des régies. L'article R. 1617-17 du CGCT prévoit que le contrôle sur place peut être réalisé par le comptable et l'ordonnateur. Ce contrôle doit permettre de s'assurer du bon fonctionnement des régies.

Selon l'instruction codificatrice n° 06-31-A-B-M du 21 avril 2006, l'ordonnateur doit constituer un dossier pour chaque régie regroupant tout document relatif à son fonctionnement et à la gestion du régisseur (acte constitutif de la régie, acte de nomination du régisseur, procès-verbaux de vérification effectués par l'ordonnateur ainsi que par le comptable, etc.).

Tableau n° 4 : les régies

Nom de la régie	Nature de la régie	Date de création	Date de clôture (création CCMVOC)	Date de création (dissolution CCMVOC)	Montant avance ou encaisse	Périodicité de versement	Date des dernières vérifications du comptable public
Régie d'avances (frais postaux, vignettes, timbres fiscaux et menues dépenses administratives et d'entretien)	avances	13/04/2007	31/12/2016		avance : 100 €		10/11/2016
Régie d'avances voyage d'étude	avances	04/05/2010	31/12/2016		avance : 600 €		10/11/2016
Micro-crèche	recettes	08/04/2011	31/12/2016	10/02/2020	encaisse : 300 €	mensuelle	10/11/2016
Hôtel Lépinat	recettes	14/04/2014	31/12/2016	10/02/2020	encaisse : 3 500 €	mensuelle	09/11/2016
Forteresse Crozant	recettes	20/02/2015	31/12/2016	10/02/2020	encaisse : 4 000 €	mensuelle	09/11/2016
Taxe de séjour et taxe additionnelle	recettes			10/02/2020	encaisse : 5 000 €	trimestrielle puis au 31/12/N	
Tuilerie de Pouligny	recettes			10/02/2020	encaisse : 6 000 €	mensuelle	17/09/2020 (suite à un cambriolage)
Espace Monet Rollinat	recettes			10/02/2020	encaisse : 10 000 € dont en numéraire : 3 500 €	mensuelle	

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après données transmises par les services de la CCPD

Dans le cadre du contrôle, l'ordonnateur a transmis, pour chacune des régies en fonction pendant la période examinée, l'acte constitutif, l'acte de nomination du régisseur et les délibérations de clôture de certaines d'entre elles, ainsi que le dernier procès-verbal de vérification effectué par le comptable public. En revanche, aucun document relatif à un contrôle administratif réalisé par l'ordonnateur n'a été communiqué. Ce dernier mentionne dans une note de procédure que des contrôles pourront être organisés sur place avec le comptable public dans le cadre d'une démarche partenariale.

La chambre régionale des comptes recommande à l'ordonnateur de formaliser et réaliser en interne le contrôle sur place des régies afin de se conformer à la réglementation et de ne pas se limiter au contrôle exercé par le comptable public.

En réponse l'ordonnateur s'est engagé à réaliser régulièrement des contrôles inopinés sur place, à partir d'une procédure récemment élaborée.

Recommandation n° 4 : formaliser et réaliser le contrôle sur place des régies par l'ordonnateur.

6.2 La fiabilité des comptes

L'analyse de la fiabilité a été réalisée sur le budget principal de la CCPD.

Les éléments suivants n'ont pas révélé d'anomalie et n'appellent pas de commentaires particuliers :

- les modalités de vote des crédits et la conformité des ouvertures de crédits par rapport aux réalisations (aucun dépassement de crédits) ;
- les opérations comptables (équilibre des principales opérations d'ordre) ;
- l'émission des mandats et des titres de recettes pendant l'exercice budgétaire ;
- le rattachement des charges et des produits ;
- les comptes transitoires ou d'attente ;
- les restes à recouvrer (créances peu importantes) ;
- les affectations de résultats ;
- les durées d'amortissement.

6.2.1 Les ouvertures de crédits

En 2016 et 2020, le conseil communautaire a voté un budget primitif comprenant les résultats de l'exercice précédent et les restes à réaliser (RAR)¹⁴⁷, puis des décisions modificatives.

¹⁴⁷ Les restes à réaliser (RAR) correspondent :

- en dépenses d'investissement, aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice n ;
- en recettes d'investissement, aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission de titre au 31 décembre de l'exercice n.

Ces RAR sont constatés au compte administratif de l'exercice n et repris, en ouverture de crédits, sur le budget primitif de l'exercice n+1.

Tableau n° 5 : ouvertures de crédits et taux de réalisation des dépenses et recettes réelles

en €	2016	2020
Investissement :		
Dépenses réelles prévues	3 599 745,27	2 013 790,00
Dépenses réelles réalisées	998 146,19	583 818,05
Taux de réalisation des dépenses réelles	27,73%	28,99%
<i>RAR dépenses reportées en n+1</i>	<i>1 202 198,00</i>	<i>447 549,40</i>
% RAR dépenses reportées en n+1 / Dépenses réelles réalisées en n	120,44%	76,66%
Recettes réelles prévues	2 214 583,00	1 143 897,91
Recettes réelles réalisées	751 629,35	622 103,10
Taux de réalisation des recettes réelles	33,94%	54,38%
<i>RAR recettes reportées en n+1</i>	<i>695 560,00</i>	<i>518 180,65</i>
% RAR recettes reportées en n+1 / Recettes réelles réalisées en n	92,54%	83,29%
Fonctionnement :		
Dépenses réelles prévues	4 109 748,87	4 253 116,32
Dépenses réelles réalisées	3 490 225,89	3 881 669,32
Taux de réalisation des dépenses réelles	84,93%	91,27%
Recettes réelles prévues	3 795 959,68	4 058 371,39
Recettes réelles réalisées	3 840 379,63	4 255 792,45
Taux de réalisation des recettes réelles	101,17%	104,86%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après budgets primitifs, décisions modificatives, comptes administratifs et comptes de gestion

Les taux de réalisations des dépenses réelles d'investissement sont peu importants 28 % en 2016 et 29 % en 2020, ceux concernant les recettes sont plus élevés (34 % et 54 %). Les restes à réaliser, inscrits aux comptes administratifs, en dépenses et recettes étaient très importants en 2016 et 2020 et correspondaient principalement :

- pour l'exercice 2016 :
 - . en dépenses : aux travaux pour l'espace Monet Rollinat (779 K€), aux fonds de concours aux communes (139 K€) et à l'acquisition de locaux (105 K€) ;
 - . en recettes : à un nouvel emprunt pour des travaux (400 K€) dont le contrat a été signé le 28 décembre 2016 et le titre émis le 7 juin 2017, aux subventions à recevoir pour l'espace Monet Rollinat (251 K€) ;
- pour l'exercice 2020 :
 - . en dépenses : aux travaux pour le centre « ressources agrandissement en tiers lieu » (299 K€) ;
 - . en recettes : à des subventions à recevoir pour l'espace Monet Rollinat de Fresselines (274 K€) et le centre « ressources agrandissement en tiers lieu » (235 K€).

En fonctionnement, les taux de réalisation supérieurs à 84 % pour les dépenses réelles et 101 % pour les recettes réelles correspondent à des pourcentages d'utilisation des crédits satisfaisants.

6.2.2 Les imputations comptables

Les reversements sur impôts locaux ont été imputés à tort sur le c/739113 « reversements conventionnels de fiscalité » pour la CCPD en 2016 et 2020, pour

respectivement les montants de 733 965 € et 830 287 €. Ces dépenses, relatives aux ordures ménagères (prestations de services réalisées par EVOLIS 23), auraient dû être payées sur le c/611 « contrats de prestations de services ». L'EPCI devra veiller à l'avenir à imputer correctement ces opérations.

6.2.3 L'examen de la fiabilité du bilan

Un contrôle visant à vérifier que le bilan donne une image fidèle de son patrimoine a été effectué.

6.2.3.1 La gestion des immobilisations et la tenue de l'inventaire

Les opérations comptables relatives aux amortissements des immobilisations, à l'intégration des travaux et aux cessions des immobilisations réalisées en 2016 et 2020 étaient bien équilibrées et n'appelaient pas de commentaire particulier.

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, « *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. Cette correspondance repose largement sur la qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable, sur la base de l'attribution par l'ordonnateur d'un numéro d'inventaire aux actifs immobilisés.

Les dispositions concernent tant les immobilisations dont la collectivité est propriétaire que celles dont elle est affectataire ou bénéficiaire au titre d'une mise à disposition ».

Les immobilisations concernées par le recensement sont celles enregistrées en classe 2, c'est-à-dire :

- les immobilisations incorporelles (subdivisions du compte 20) ;
- les immobilisations corporelles (subdivisions des comptes 21, 22, 23 et 24) ;
- les immobilisations financières (subdivisions des comptes 26 et 27).

Seuls les comptes suivants ne font pas l'objet d'un suivi à l'état de l'actif : compte 229 « droits de l'affectant », compte 249 « droits au remettant », compte 269 « versements restant à effectuer sur titres de participation non libérés », compte 2768 « intérêts courus » et compte 279 « versements restant à effectuer sur titres immobilisés non libérés ».

Au 31 décembre 2020, des discordances importantes existent entre la balance du compte de gestion, l'état de l'actif (documents réalisés par le comptable public) et l'inventaire tenu par l'ordonnateur (cf. annexe n° 3 – tableau n° 34).

Le même problème est constaté concernant les comptes d'amortissements, des différences existent entre les documents du comptable et l'inventaire de l'ordonnateur (cf. annexe n° 3 – tableau n° 35).

Des corrections et des régularisations doivent être effectuées sur ces documents. L'ordonnateur et le comptable sont, en conséquence, invités à se rapprocher afin d'ajuster leurs documents comptables.

En réponse, l'ordonnateur a indiqué avoir mis à jour l'état des immobilisations de l'intercommunalité et réalisé en 2021 les intégrations à l'état de l'actif. Les états mis à jour au 1^{er} janvier 2022 ont été transmis au service de gestion comptable (SGC) au début de l'exercice. Il resterait à régulariser les biens cédés aux communes de La Celle-Dunoise et du Bourg-d'Hem suite à la dissolution du syndicat des trois lacs. Les actes de cession correspondants auraient été transmis au SGC en vue de mettre à jour l'actif. Une mise en concordance des états est prévue courant 2022 en collaboration avec le SGC.

Recommandation n° 5 : mettre en concordance l'inventaire, l'état de l'actif et la balance du compte de gestion.

6.2.3.2 Les provisions

Les provisions permettent de constater une dépréciation, un risque, ou d'étaler une charge. Depuis 2006, l'article R. 2321-3 du CGCT prévoit qu'en principe, les provisions sont semi-budgétaires dans la mesure où elles ne donnent pas lieu à inscription de crédits en section d'investissement. Par dérogation, les provisions sont budgétaires lorsque l'assemblée délibérante décide de les inscrire en recettes de la section d'investissement. Selon l'article R. 2321-2 du CGCT, « *une délibération détermine les conditions de constitution, de reprise et, le cas échéant, de répartition et d'ajustement de la provision* ».

Tableau n° 6 : solde des provisions

Au 31/12 (en €)	2016	2020
Solde (compte de gestion) :		
C 15181	67 375,00	0,00
Total	67 375,00	0,00
Etat des provisions (compte administratif) :		
C 15	67 375,00	0,00
Total	67 375,00	0,00
Différence	0,00	0,00

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après balances des comptes de gestion et états des provisions des comptes administratifs

La CCPD avait constitué des provisions semi-budgétaires et des reprises ont été réalisées en 2016, puis au moment de la dissolution de la CCMVOC. Aucune délibération n'a été retrouvée pour la reprise sur provisions de 43 625 € effectuée en 2016. Un certificat administratif signé par le président de la CCPD constitue la pièce justificative du titre, le budget primitif et le compte administratif mentionnant cette reprise. La CCPD doit veiller à délibérer sur chaque opération de constitution et de reprise sur provisions.

Par ailleurs, même si les restes à recouvrer sont peu importants, il n'en demeure pas moins, dans un souci de sincérité budgétaire, de transparence des comptes et de fiabilité des résultats de fonctionnement, qu'une provision doit être constituée à hauteur du risque d'irrécouvrabilité estimé¹⁴⁸ à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public. Les articles combinés L. 2321-2 (29°), R. 2321-2 (3°) et L. 2321-1 du CGCT disposent que les dotations aux provisions des créances présentant un risque avéré constituent une dépense obligatoire, quel que soit leur montant et sans établir de seuil quant à la taille de la commune. La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à se rapprocher du comptable pour lui communiquer les éléments nécessaires à la constitution des provisions requises.

6.2.3.3 Les opérations relatives à la dette

Tableau n° 7 : encours de la dette

Au 31/12 (en €)	2016	2020
Solde (compte de gestion) :		
C 1641	491 692,74	1 502 859,50
Total	491 692,74	1 502 859,50
État dette (compte administratif) :		
C 1641	491 692,74	1 280 543,87
Total	491 692,74	1 280 543,87
Différence	0,00	222 315,63

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après balances des comptes de gestion et états de la dette des comptes administratifs

En 2020, l'état de la dette du compte administratif n'est pas concordant avec la balance du compte de gestion. Cet écart semble provenir, pour l'essentiel, de l'emprunt de 222 822 € transféré dans le cadre de la dissolution du syndicat mixte chargé de l'aménagement et la gestion des sites de la vallée de la Creuse.

Des régularisations doivent être effectuées sur ces documents. L'ordonnateur et le comptable sont en conséquence invités à se rapprocher afin d'ajuster leurs documents comptables.

En réponse l'ordonnateur a indiqué avoir mis à jour les tableaux d'amortissement de la dette de l'intercommunalité. Il prévoit de se rapprocher courant 2022 du service de gestion comptable pour mettre en concordance les états de la dette.

Recommandation n° 6 : mettre en concordance l'encours de la dette dans les états de la dette du compte administratif et la balance du compte de gestion.

¹⁴⁸ Principe également rappelé par l'instruction codificatrice M14 (tome I, titre 2, chapitre 1 et tome II, titre 3, chapitre 4).

7 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES BUDGETS PRINCIPAUX ET DES BUDGETS ANNEXES

Pendant la période examinée, les CCBGB, CCPD et CCPS ont fusionné au 1^{er} janvier 2017 pour devenir la CCMVOC, puis ont défusionné au 1^{er} janvier 2020 et ont retrouvé leur trois périmètres d'origine. Pour la réalisation de la défusion, les élus ont adopté une approche territorialisée et une répartition des données financières en se basant sur les résultats des trois communautés de communes au 31 décembre 2016, c'est-à-dire juste avant la fusion. Cette méthode a été utilisée également pour les projets menés entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2019.

À partir du 1^{er} janvier 2020, le budget principal ainsi que le budget annexe enfance jeunesse ont été scindés en trois budgets, chacune des trois communautés de communes étant concernée. Pour les autres budgets annexes, la répartition entre les trois communautés de communes a été définie en fonction du périmètre territorial auquel appartenait le budget annexe.

La CCPD a voté un budget principal de 8,30 M€ et trois budgets annexes (enfance jeunesse, sites culturels touristiques et zone d'activités Chabannes) pour un montant de 3,32 M€ (BP 2021 - sections de fonctionnement et d'investissement). La CCPS gère un budget principal de 12,01 M€ et huit budgets annexes (atelier relais, bâtiment récréatif, centre aquatique, centre culturel Yves Furet, pépinière d'entreprises, enfance jeunesse, service public d'assainissement non collectif ou SPANC et zone La Prade) d'un montant total de 6,54 M€. La CCBGB a adopté un budget principal de 7,19 M€ et deux budgets annexes (enfance jeunesse et zone d'activités économiques) pour un montant de 0,81 M€.

Afin de disposer d'une continuité dans l'analyse financière de 2016 à 2020 et pour une meilleure compréhension, les données des trois communautés de communes en 2016 puis en 2020 ont été agrégées. Cette méthodologie a été utilisée pour les budgets principaux et les budgets annexes « enfance jeunesse ».

D'après les comptes administratifs et comptes de gestion de 2020, les budgets principaux de chaque EPCI sont prépondérants. L'ensemble de ces budgets principaux représente en effet 81 % des recettes et dépenses agrégées de fonctionnement et plus de 87 % des résultats de fonctionnement agrégés. L'endettement consolidé est d'un niveau conséquent pour la CCPS (13,7 ans) alors qu'il est faible pour la CCBGB (5,1 ans) et la CCPD (3 ans). Il convient également de remarquer qu'afin d'équilibrer plusieurs budgets annexes, des subventions d'équilibre sont versées par le budget principal des différentes communautés de communes.

Concernant la CCPD, au regard des masses financières des budgets annexes et de l'endettement présent que sur le budget principal, seul ce dernier a été analysé.

Tableau n° 8 : présentation générale des résultats de fonctionnements et de l'endettement des budgets principaux et des budgets annexes

en €	2016				2017	2018	2019	2020				Part de chaque budget en 2020
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total				CCMVOC	CCMVOC	CCMVOC	CCBGB	
Recettes agrégées de fonctionnement	2 621 747	4 649 169	9 266 985	16 537 900	17 900 192	17 350 923	19 426 937	3 957 248	5 253 039	9 795 966	19 006 253	100,0%
dont budget principal	2 557 810	3 841 139	7 496 963	13 895 913	13 778 844	14 149 969	15 023 598	3 550 677	4 255 792	7 612 644	15 419 113	81,1%
dont BA atelier relais			74 606	74 606	78 084	56 149	93 700			179 018	179 018	0,9%
dont BA bâtiment récréatif (cirque)			97 618	97 618	32 578	30 210	86 518			96 332	96 332	0,5%
dont BA centre aquatique					849 614	782 650	843 918			786 550	786 550	4,1%
dont BA centre culturel Y. Furet			480 029	480 029	559 670	618 472	594 342			350 399	350 399	1,8%
dont BA équipements culturels		111 492		111 492	62 766	0						0,0%
dont BA pépinière d'entreprises			107 532	107 532	100 884	112 478	279 412			143 315	143 315	0,8%
dont BA enfance jeunesse		157 637		157 637	588 817	510 611	986 645	406 571	192 276	135 972	734 819	3,9%
dont BA sites culturels touristiques									231 649		231 649	1,2%
dont BA SPANC			46 686	46 686	77 490	83 664	52 940			64 289	64 289	0,3%
dont BA ZA Chabannes		538 900		538 900	520 859	29 440	473 322		573 322		573 322	3,0%
dont BA ZAE	63 936			63 936	30 722	58 998	47 131	0			0	0,0%
dont BA zone La Prade			963 550	963 550	1 219 862	918 280	945 412			427 447	427 447	2,2%
Dépenses agrégées de fonctionnement	2 683 726	4 349 139	8 732 144	15 765 009	18 210 663	17 115 669	18 593 303	3 675 268	4 873 114	9 575 829	18 124 212	100,0%
dont budget principal	2 601 958	3 586 331	7 049 113	13 237 402	14 082 805	13 963 986	14 490 939	3 268 697	4 002 980	7 376 794	14 648 470	80,8%
dont BA atelier relais			25 514	25 514	27 476	25 386	14 540			137 690	137 690	0,8%
dont BA bâtiment récréatif (cirque)			56 124	56 124	28 425	13 071	17 073			14 806	14 806	0,1%
dont BA centre aquatique					848 795	783 469	843 918			785 927	785 927	4,3%
dont BA centre culturel Y. Furet			461 195	461 195	578 013	597 938	541 067			413 959	413 959	2,3%
dont BA équipements culturels		66 270		66 270	62 766	0						0,0%
dont BA pépinière d'entreprises			114 219	114 219	139 126	161 784	143 792			135 252	135 252	0,7%
dont BA enfance jeunesse		157 637		157 637	588 817	510 611	986 645	406 571	192 276	219 432	818 279	4,5%
dont BA sites culturels touristiques									204 537		204 537	1,1%
dont BA SPANC			62 431	62 431	82 997	81 737	60 433			64 523	64 523	0,4%
dont BA ZA Chabannes		538 900		538 900	520 859	408	502 354		473 322		473 322	2,6%
dont BA ZAE	81 768			81 768	30 722	58 998	47 131	0			0	0,0%
dont BA zone La Prade			963 550	963 550	1 219 862	918 280	945 412			427 447	427 447	2,4%
Résultat de l'exercice, tous budgets	-61 979	300 030	534 840	772 892	-310 472	235 253	833 634	281 980	379 925	220 137	882 042	100,0%
dont budget principal	-44 147	254 808	447 850	658 510	-303 961	185 983	532 659	281 980	252 812	235 851	770 643	87,4%
dont BA atelier relais			49 092	49 092	50 609	30 763	79 160			41 328	41 328	4,7%
dont BA bâtiment récréatif (cirque)			41 495	41 495	4 153	17 138	69 444			81 525	81 525	9,2%
dont BA centre aquatique					819	-819	0			623	623	0,1%
dont BA centre culturel Y. Furet			18 835	18 835	-18 343	20 535	53 275			-63 560	-63 560	-7,2%
dont BA équipements culturels		45 222		45 222	0	0						0,0%
dont BA pépinière d'entreprises			-6 686	-6 686	-38 242	-49 307	135 621			8 063	8 063	0,9%
dont BA enfance jeunesse		0		0	0	0	0	0	0	-83 460	-83 460	-9,5%
dont BA sites culturels touristiques									27 112		27 112	3,1%
dont BA SPANC			-15 745	-15 745	-5 506	1 927	-7 493			-234	-234	0,0%
dont BA ZA Chabannes		0		0	0	29 033	-29 033		100 000		100 000	11,3%
dont BA ZAE	-17 831			-17 831	0	0	0	0			0	0,0%
dont BA zone La Prade			0	0	0	0	0			0	0	0,0%
+ Report	517 774	1 586 576	537 744	2 642 095	2 467 013	85 003	241 895	179 931	316 056	385 756	881 743	
= Résultat agrégé de l'exercice	455 796	1 886 606	1 072 584	3 414 986	2 156 541	320 256	1 075 529	461 911	695 980	605 893	1 763 784	

en €	2016				2017	2018	2019	2020				Part de chaque budget en 2020
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	CCMVOC	CCMVOC	CCMVOC	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	
Encours de la dette consolidée	194 652	491 693	5 099 914	5 786 259	7 268 346	6 653 820	8 830 813	2 073 292	1 502 860	5 074 506	8 650 657	100,0%
dont budget principal	194 652	491 693	4 412 705	5 099 049	5 587 701	5 137 998	7 479 002	2 073 292	1 502 860	3 891 430	7 467 581	86,3%
dont BA atelier relais			241 032	241 032	374 319	317 248	261 049			203 480	203 480	2,4%
dont BA bâtiment récréatif (cirque)			278 713	278 713	508 760	449 695	391 674			329 640	329 640	3,8%
dont BA centre aquatique					0	0	0			0	0	0,0%
dont BA centre culturel Y. Furet			0	0	0	0	0			0	0	0,0%
dont BA équipements culturels			0	0	0	0						0,0%
dont BA pépinière d'entreprises			167 465	167 465	143 678	117 943	91 416			65 862	65 862	0,8%
dont BA enfance jeunesse		0		0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
dont BA sites culturels touristiques									0		0	0,0%
dont BA SPANC			0	0	0	0	0			0	0	0,0%
dont BA ZA Chabannes		0		0	0	0	0		0		0	0,0%
dont BA ZAE	0			0	0	0	0	0			0	0,0%
dont BA zone La Prade			0	0	653 888	630 936	607 672			584 093	584 093	6,8%
/ CAF brute consolidée	75 272	338 065	136 236	549 572	111 062	643 674	798 346	410 035	501 235	369 923	1 281 194	100,0%
dont budget principal	93 103	292 842	41 504	427 449	108 786	582 427	515 626	410 035	374 123	376 015	1 160 173	90,6%
dont BA atelier relais			49 092	49 092	50 609	30 763	56 014			41 328	41 328	3,2%
dont BA bâtiment récréatif (cirque)			41 495	41 495	4 153	17 138	69 444			81 525	81 525	6,4%
dont BA centre aquatique					819	-819	0			623	623	0,0%
dont BA centre culturel Y. Furet			24 165	24 165	-12 801	28 946	64 431			-58 959	-58 959	-4,6%
dont BA équipements culturels		45 222		45 222	0	0						0,0%
dont BA pépinière d'entreprises			-4 891	-4 891	-35 613	-48 955	129 157			12 689	12 689	1,0%
dont BA enfance jeunesse		0		0	0	0	0	0	0	-83 460	-83 460	-6,5%
dont BA sites culturels touristiques									27 112		27 112	2,1%
dont BA SPANC			-15 128	-15 128	-4 890	5 140	-7 294			162	162	0,0%
dont BA ZA Chabannes		0		0	29 033	-29 033			100 000		100 000	7,8%
dont BA ZAE	-17 831			-17 831	0	0	0	0			0	0,0%
dont BA zone La Prade			0	0	0	0	0			0	0	0,0%
= Capacité de désendettement consolidée en années (dette/CAF brute)	2,6	1,5	37,4	10,5	65,4	10,3	11,1	5,1	3,0	13,7	6,8	

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après Anafi et comptes de gestion

8 LA SITUATION FINANCIÈRE DES BUDGETS PRINCIPAUX

8.1 Présentation générale

Tableau n° 9 : présentation générale

en €	2016				2017	2018	2019	2020				Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	CCMVOC	CCMVOC	CCMVOC	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	Total	CCPD
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 631 306	2 648 181	4 214 281	8 493 768	9 456 697	9 449 180	9 673 713	2 384 509	3 000 372	4 754 358	10 139 239	19,4%	13,3%
+ Fiscalité reversée	-322 997	-1 445 605	-1 886 421	-3 655 023	-4 096 508	-3 897 231	-3 915 489	-1 088 610	-1 325 616	-1 536 479	-3 950 705	-8,1%	8,3%
= Fiscalité totale (nette)	1 308 310	1 202 576	2 327 860	4 838 745	5 360 189	5 551 949	5 758 224	1 295 899	1 674 756	3 217 879	6 188 534	27,9%	39,3%
+ Ressources d'exploitation	96 282	336 562	822 420	1 255 265	1 872 640	1 648 639	1 866 449	432 838	413 037	1 099 158	1 945 034	55,0%	22,7%
+ Ressources institutionnelles	568 199	650 034	1 331 744	2 549 978	2 067 167	2 491 620	2 322 033	493 624	626 743	1 356 591	2 476 957	-2,9%	-3,6%
= Produits de gestion (A)	1 972 791	2 189 172	4 482 025	8 643 988	9 299 996	9 692 207	9 946 705	2 222 361	2 714 536	5 673 627	10 610 525	22,8%	24,0%
Charges à caractère général	921 061	907 721	2 103 492	3 932 274	3 828 424	3 812 046	3 848 688	952 737	989 570	2 129 618	4 071 925	3,6%	9,0%
+ Charges de personnel	471 684	397 016	1 136 131	2 004 831	2 373 847	2 324 754	2 576 273	569 564	507 629	1 509 553	2 586 745	29,0%	27,9%
+ Subventions de fonctionnement	91 317	335 704	750 229	1 177 249	939 702	1 038 666	738 896	177 332	287 930	95 027	560 289	-52,4%	-14,2%
+ Autres charges de gestion	300 901	207 797	322 737	831 436	1 915 328	1 834 034	2 119 355	105 891	419 736	1 521 193	2 046 819	146,2%	102,0%
= Charges de gestion (B)	1 784 963	1 848 237	4 312 590	7 945 790	9 057 302	9 009 501	9 283 211	1 805 523	2 204 865	5 255 391	9 265 779	16,6%	19,3%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	187 828	340 935	169 435	698 198	242 694	682 706	663 494	416 838	509 671	418 237	1 344 746	92,6%	49,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	9,5%	15,6%	3,8%	8,1%	2,6%	7,0%	6,7%	18,8%	18,8%	7,4%	12,7%		
+/- Résultat financier	-106	-5 739	-127 047	-132 891	-112 644	-102 418	-113 134	-12 707	-9 033	-72 569	-94 309	29,0%	-57,4%
- Subventions exceptionnelles aux SPIC	0	0	0	0	0	0	0	0	100 000	0	100 000	N.C.	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	-94 619	-42 353	-885	-137 857	-21 263	2 139	-34 734	5 904	-26 515	30 347	9 737	107,1%	37,4%
= CAF brute	93 103	292 842	41 504	427 449	108 786	582 427	515 626	410 035	374 123	376 015	1 160 173	171,4%	27,8%
<i>en % des produits de gestion</i>	4,7%	13,4%	0,9%	4,9%	1,2%	6,0%	5,2%	18,5%	13,8%	6,6%	10,9%		
- Dotations nettes aux amortissements	219 321	82 419	33 272	335 012	412 746	396 444	361 669	191 600	121 311	140 663	453 573	35,4%	47,2%
- Dotations nettes aux provisions	0	-43 625	-439 618	-483 243	0	0	-378 702	0	0	0	0	100,0%	100,0%
+ Quote-part subvent° d'inv. transférées	82 070	760	0	82 830	0	0	0	63 545	0	0	63 545	-23,3%	-100,0%
= Résultat section de fonctionnement	-44 147	254 808	447 850	658 510	-303 961	185 983	532 659	281 980	252 812	235 352	770 145	17,0%	-0,8%
CAF brute	93 103	292 842	41 504	427 449	108 786	582 427	515 626	410 035	374 123	376 015	1 160 173	171,4%	27,8%
- Annuité en capital de la dette	15 375	65 593	318 155	399 123	454 367	447 190	461 002	84 027	316 673	297 573	698 272	75,0%	382,8%
= CAF nette ou disponible	77 728	227 249	-276 651	28 326	-345 581	135 238	54 624	326 009	57 450	78 442	461 901	1530,7%	-74,7%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

Des régularisations comptables ont été effectuées sur la CCPD, en 2016 et 2020 (cf. supra).

Sur la période examinée et pour l'ensemble du périmètre des trois communautés de communes, la situation financière est tendue même si elle s'est améliorée en 2020, les soldes intermédiaires de gestion atteignant leur niveau le plus élevé. Pour la CCPD, les ratios relatifs à l'excédent brut de fonctionnement (EBF) et à la capacité d'autofinancement (CAF) brute ont progressé, mais la CAF nette a fortement diminué à cause d'un endettement plus important.

En 2019 et 2020, l'excédent brut de fonctionnement et l'autofinancement dégagés (CAF brute et CAF nette) par les différentes communautés de communes étaient inférieurs aux moyennes de la strate¹⁴⁹.

8.2 Les produits de gestion

Graphique n° 7 : évolution des produits de gestion (en M€)



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

Sur la période 2016-2020, les produits de gestion ont progressé de 22,8 % (soit + 1,97 M€). En 2019, ces recettes étaient plus importantes que la moyenne de la strate, correspondant à 385 €/habitant alors que la moyenne était de 362 €/habitant. La situation est identique en 2020, les produits de gestion de l'ensemble des trois communautés de communes représentant 416 €/habitant (soit 375 €/habitant pour la CCPD) alors que la moyenne était de 370 €/habitant.

En 2020, 59 % des produits de gestion provenaient de la fiscalité totale nette et les ressources institutionnelles constituaient le second poste (23 %), suivies par les ressources d'exploitation (18 %).

¹⁴⁹ Les moyennes nationales par habitant ont été calculées sur les exercices 2019 et 2020 en agrégeant l'ensemble des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique par rapport à leurs comptes de gestion. Cette agrégation permet d'obtenir des ratios moyens nationaux de la strate sensiblement identiques aux ratios calculés par la DGFIP.

8.2.1 La fiscalité nette

L'ensemble de la fiscalité nette, regroupant les ressources fiscales propres (nettes des restitutions) et la fiscalité reversée, qui a connu une forte progression (+ 27,9 %, soit + 1,35 M€, entre 2016 et 2020), constitue le premier poste des produits de gestion, son poids ayant peu évolué en passant de 56 % à 59 % sur la période examinée. Il représentait pour le périmètre de la CCMVOC, en 2019, 223 €/habitant contre 225 €/habitant pour la moyenne nationale, puis, en 2020, 242 €/habitant (soit 231 €/habitant pour la CCPD) contre 234 €/habitant pour la moyenne.

8.2.1.1 Les ressources fiscales propres

Tableau n° 10 : évolution des ressources fiscales propres

en €	2016				2017	2018	2019	2020				Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	CCMVOC	CCMVOC	CCMVOC	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	Total	CCPD
Impôts locaux	917 114	1 907 052	3 072 524	5 896 690	6 839 596	6 769 689	6 906 884	1 563 764	2 155 200	3 459 538	7 178 502	21,7%	13,0%
<i>Taxes foncières et d'habitation</i>	753 328	1 630 550	2 382 621	4 766 499	5 426 604	5 424 658	5 727 764	1 376 483	1 810 596	2 551 390	5 738 469	20,4%	11,0%
+ CVAE	94 892	167 451	361 616	623 959	772 131	817 556	687 794	100 516	189 697	536 836	827 049	32,5%	13,3%
+ Tascom	5 753	31 876	210 870	248 499	343 794	261 560	239 594	15 085	39 213	216 754	271 052	9,1%	23,0%
+ IFER	61 664	75 202	99 341	236 207	236 970	227 862	215 696	58 198	114 656	154 558	327 412	38,6%	52,5%
+ <i>Autres impôts locaux ou assimilés</i>	1 477	1 973	18 076	21 526	60 097	38 053	36 036	13 482	1 038	0	14 520	-32,5%	-47,4%
- Reversements sur impôts locaux (hors AC, DSC et péréquation) corrigés des OM CCPD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
= Impôts locaux nets des restitutions	917 114	1 907 052	3 072 524	5 896 690	6 839 596	6 769 689	6 906 884	1 563 764	2 155 200	3 459 538	7 178 502	21,7%	13,0%
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	714 192	741 129	1 141 757	2 597 078	2 617 101	2 679 491	2 766 829	820 745	845 172	1 294 820	2 960 737	14,0%	14,0%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	917 114	1 907 052	3 072 524	5 896 690	6 839 596	6 769 689	6 906 884	1 563 764	2 155 200	3 459 538	7 178 502	21,7%	13,0%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

Les reversements sur impôts locaux ont été corrigés pour la CCPD en 2016 et 2020 par rapport aux dépenses relatives aux ordures ménagères (prestations de services réalisées par EVOLIS 23) imputées à tort sur le c/739113 « reversements conventionnels de fiscalité » au lieu du c/611 « contrats de prestations de services » pour les montants de 733 965 € en 2016 et 830 287 € en 2020.

Les ressources fiscales propres nettes, représentant 375 €/habitant en 2019 contre 353 €/habitant pour la moyenne et 397 €/habitant en 2020 (soit 414 €/habitant pour la CCPD) contre 361 €/habitant pour la moyenne, sont prépondérantes dans les produits de gestion et plus particulièrement dans la fiscalité nette. Elles proviennent principalement du produit des impôts locaux qui a progressé de 21,7 % (soit + 1,28 M€) entre 2016 et 2020, puis des taxes sur activités de service et domaine composées essentiellement du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Ces recettes ont progressé fortement en 2017 puis en 2020.

8.2.1.1.1 Le produit de la fiscalité directe

Le produit des taxes foncières et d'habitation constitue la ressource prépondérante des impôts locaux. Les autres impôts locaux ou assimilés correspondant aux rôles supplémentaires sur ces taxes peuvent être ajoutés. Le produit ainsi obtenu représentait entre 74 % et 89 % des impôts locaux en 2020 suivant les communautés de communes (84 % pour la CCPD).

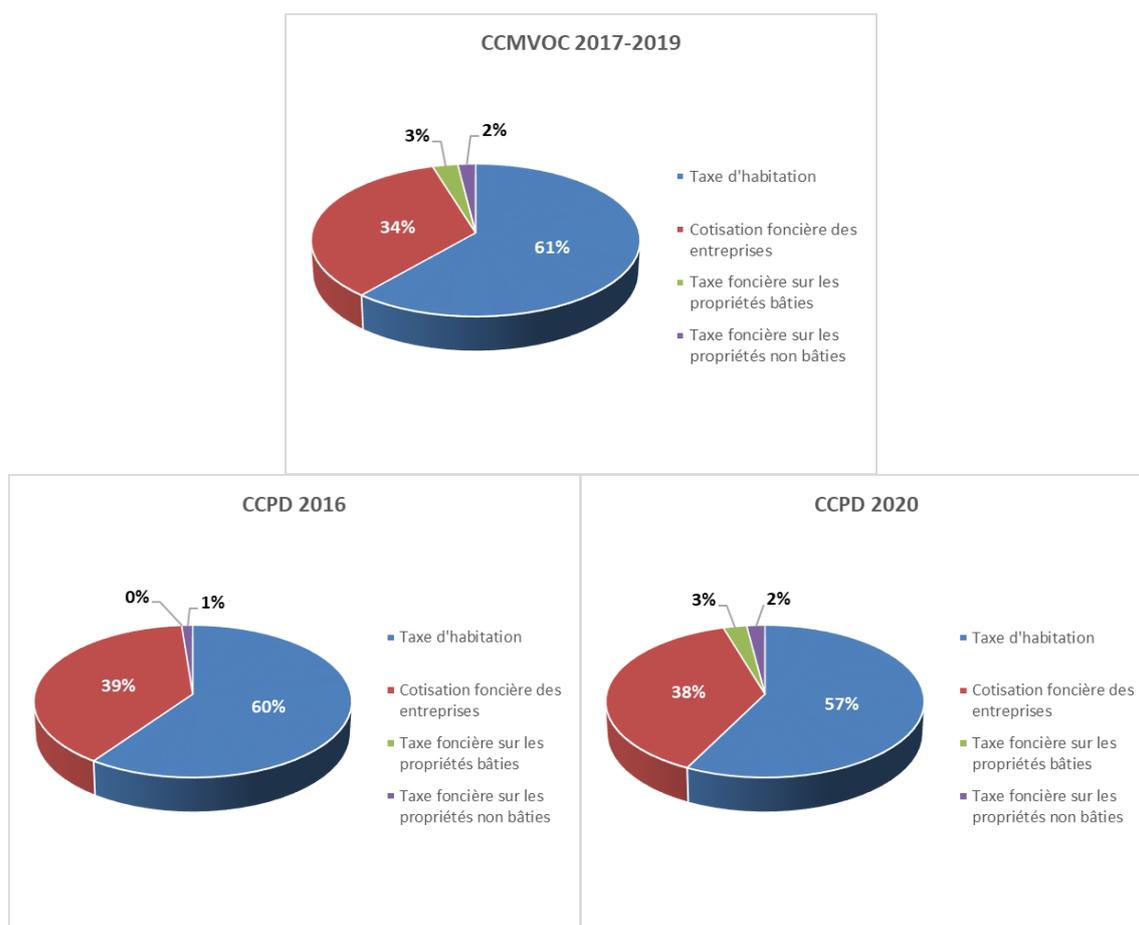
Tableau n° 11 : évolution des taux, bases et produit théorique de la fiscalité directe intercommunale

	2016				2017	2018	2019	2020				Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	CCMVOC	CCMVOC	CCMVOC	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	Total	CCPD
Taux des taxes en %													
Taux de la taxe d'habitation	3,16%	10,96%	11,12%		11,49%	11,49%	11,49%	11,49%	11,49%	11,49%			5,0%
<i>Moyenne nationale</i>	8,75%	8,75%	8,75%		8,60%	8,83%	8,84%	8,83%	8,83%	8,83%			
Taux de la cotisation foncière des entreprises	31,19%	29,14%	31,00%		30,67%	30,67%	30,67%	30,67%	30,67%	30,76%			5,5%
<i>Moyenne nationale</i>	24,48%	24,48%	24,48%		24,79%	25,05%	25,14%	25,19%	25,19%	25,19%			
Taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties	2,61%	0,00%	0,00%		0,615%	0,615%	0,615%	1,45%	0,615%	0,615%			N.C.
<i>Moyenne nationale</i>	2,41%	2,41%	2,41%		2,72%	3,05%	3,14%	3,20%	3,20%	3,20%			
Taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties	8,92%	2,89%	3,51%		5,09%	5,09%	5,09%	6,70%	5,09%	5,09%			80,0%
<i>Moyenne nationale</i>	5,75%	5,75%	5,75%		7,07%	7,67%	7,86%	8,00%	8,00%	8,00%			
Bases nettes imposées en €													
Taxe d'habitation	7 413 520	8 693 211	12 211 056	28 317 787	28 508 478	28 936 512	29 681 703	7 856 475	9 008 695	12 999 417	29 864 587	5,5%	3,6%
+ Cotisation foncière des entreprises	992 372	2 132 446	3 174 628	6 299 446	6 087 902	5 944 311	6 220 200	1 088 422	2 233 087	3 045 819	6 367 328	1,1%	4,7%
+ Taxe foncière sur les propriétés bâties	5 523 334	7 075 971	10 857 076	23 456 381	23 571 651	24 013 416	24 697 278	6 024 731	7 630 213	11 551 613	25 206 557	7,5%	7,8%
+ Taxe foncière sur les propriétés non bâties	665 270	680 996	666 005	2 012 271	2 018 896	2 042 329	2 087 502	697 059	715 447	699 944	2 112 450	5,0%	5,1%
= Bases nettes totales imposées	14 594 496	18 582 624	26 908 765	60 085 885	60 186 927	60 936 568	62 686 683	15 666 687	19 587 442	28 296 793	63 550 922	5,8%	5,4%
Bases nettes totales imposées par hab. en €	1 992	2 463	2 316	2 269	2 300	2 343	2 428	2 203	2 704	2 532	2 489	9,7%	9,8%
<i>Moyenne nationale par hab. en €</i>	2 188	2 188	2 188	2 188	2 361	2 423	2 498	2 565	2 565	2 565			N.C.
Produits des impôts locaux perçus en €													
Taxe d'habitation	234 267	952 776	1 357 869	2 544 913	3 275 624	3 324 805	3 410 428	902 709	1 035 099	1 493 633	3 431 441	34,8%	8,6%
+ Cotisation foncière des entreprises	309 521	621 395	984 135	1 915 050	1 867 160	1 823 120	1 907 735	333 819	684 888	936 894	1 955 601	2,1%	10,2%
+ Taxe foncière sur les propriétés bâties	144 159	0	0	144 159	144 966	147 683	151 888	87 359	46 926	71 042	205 327	42,4%	N.C.
+ Taxe foncière sur les propriétés non bâties	59 342	19 681	23 377	102 400	102 762	103 955	106 254	46 703	36 416	35 627	118 746	16,0%	85,0%
= Produit total des impôts locaux	747 289	1 593 851	2 365 381	4 706 522	5 390 511	5 399 562	5 576 305	1 370 590	1 803 329	2 537 196	5 711 115	21,3%	13,1%
Variation produit total des impôts locaux en %					14,5%	0,2%	3,3%				2,4%	21,3%	13,1%
<i>Dont effet taux (y c. abattements) en %</i>					14,3%	-1,1%	0,4%				1,0%	14,7%	7,3%
<i>Dont effet variation de bases en %</i>					0,2%	1,2%	2,9%				1,4%	6,6%	5,8%
<i>- effet physique des var. de bases en %</i>					-0,2%	0,0%							
<i>- effet forfaitaire des var. de bases en %</i>	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,4%	1,2%							
Taux moyen global de la fiscalité directe	5,1%	8,6%	8,8%	7,8%	9,0%	8,9%	8,9%	8,7%	9,2%	9,0%	9,0%		
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	70,3%	106,8%	110,2%		113,6%	109,5%	108,8%	112,7%	108,7%	108,4%			

Remarques :

- à compter de 2019, le coefficient de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales ne s'applique plus aux locaux professionnels, il était de 2,2 % en 2019,
- en 2020 : le coefficient de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales a été fixé à 1,2 % (hors TH fixé à 0,9 %).

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après états fiscaux n° 1259 et 1386 de la DGFIP, fichiers d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) de la DGFIP et coefficient forfaitaires de valorisation des bases votées en lois de finances (articles 1518 bis du CGI)

Graphique n° 8 : évolution de la répartition du produit théorique des impôts locaux directs

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après états fiscaux n° 1259 et 1386 de la DGFIP

Depuis la fusion des trois communautés de communes et la création de la CCMVOC, les différents EPCI perçoivent des produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties alors qu'avant, seule la CCBGB était concernée. En effet, jusqu'en 2016, la CCPD et la CCPS avaient voté un taux d'imposition nul pour cette taxe. Sur l'ensemble de la période et pour chaque EPCI, les principales ressources fiscales proviennent du produit de la taxe d'habitation et du produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE)¹⁵⁰, le produit des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties étant faible. Pour la CCPD, la répartition du produit théorique entre les différentes taxes a peu évolué entre 2016 et 2020.

Entre 2016 et 2020, pour le périmètre global des trois EPCI, la progression du produit total théorique des impôts locaux directs a été importante : + 21,3 % dont + 14,7 % d'effet taux et + 6,6 % d'effet bases. Cette progression provient principalement de la fusion des trois communautés de communes : en 2017, le produit total théorique a augmenté de 14,5 % par rapport à 2016, essentiellement à cause de l'effet de taux (soit 14,3 points), l'effet de bases étant marginal (soit 0,2 point). Concernant la CCPD, la progression du produit total théorique, entre

¹⁵⁰ La cotisation foncière des entreprises (CFE) est l'une des deux composantes de la contribution économique territoriale (CET) avec la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), elle est due par les entreprises ou les personnes qui exercent de manière habituelle une activité professionnelle.

2016 et 2020, est plus faible, correspondant à + 13,1 % dont 7,3 points d'effet de taux et 5,8 points d'effet de bases.

Graphique n° 9 : comparaison des taux, bases et produit théorique des taxes directes locales par rapport aux moyennes départementales, régionales et nationales de la strate¹⁵¹ pour la CCMVOC



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) sur la fiscalité directe locale de la DGFIP

La comparaison du produit total des impôts locaux par habitant de la CCMVOC avec les moyennes départementales, régionales et nationales, pour l'ensemble de la période 2017-2019, permet de mettre en évidence son niveau plus faible par rapport à ces moyennes.

¹⁵¹ La strate correspond à l'ensemble des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique.

Les bases fiscales par habitant de la taxe d'habitation et de la CFE étaient plus élevées que les moyennes départementales, mais plus faibles que les moyennes régionales et nationales, contrairement aux bases du foncier bâti qui sont supérieures aux différentes moyennes. Au global, comme les bases fiscales totales par habitant de la CCMVOC étaient inférieures aux moyennes régionales et nationales mais supérieures aux moyennes départementales, le potentiel fiscal¹⁵² par habitant était inférieur à la moyenne de la strate. En 2019, cette situation perdurait compte tenu de la part importante des foyers non imposables, de la faiblesse du revenu fiscal moyen (20 095 €)¹⁵³ et de la valeur locative moyenne¹⁵⁴ des locaux d'habitation peu élevée par rapport à la moyenne nationale. Toutefois, les marges de manœuvre de la CCMVOC, même limitées, avaient légèrement progressé, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal¹⁵⁵ ayant diminué entre 2017 et 2019.

Les bases étant globalement plus faibles, les taux votés par la CCMVOC étaient souvent supérieurs aux différentes moyennes : le taux de la taxe d'habitation était supérieur aux taux moyens régional et national, mais inférieur au taux moyen départemental ; le taux de la CFE était plus élevé que les trois taux moyens. En revanche, les taux votés pour le foncier (bâti et non bâti) étaient plus faibles que les taux moyens. Les taux d'imposition votés par la CCMVOC pour ces quatre taxes, pour la période 2017-2019, correspondaient aux taux moyens des trois communautés de communes avant fusion (année 2016), la durée d'harmonisation ayant été fixée à quatre ans (soit de 2017 à 2020) pour les taux de CFE, de foncier bâti et non bâti. La fusion a donc fait progresser puis stabiliser le taux moyen global de la fiscalité directe intercommunale (aux environs de 9 % de 2017 à 2019 contre 7,8 % en 2016).

Suite à la défusion de la CCMVOC, il a été mis fin aux procédures de lissage de taux en cours et les trois communautés de communes ont retrouvé leur pouvoir de taux dès 2020. Concernant la CCPD, en 2020, le conseil communautaire a voté des taux identiques à ceux précédemment votés par la CCMVOC¹⁵⁶. Au final, entre 2016 et 2020, l'ensemble des taux d'imposition a progressé (habitation + 0,53 point, CFE + 1,53 points, foncier bâti + 0,615 point et foncier non bâti + 2,20 points) entraînant une hausse du taux moyen global de la fiscalité de la CCPD (passant de 8,6 % à 9,2 %). En 2020, ces taux de taxe d'habitation et de CFE étaient supérieurs aux moyennes (nationale et régionale) alors que les taux du foncier (bâti et non bâti) étaient plus faibles que les différentes moyennes.

¹⁵² Le potentiel fiscal est un indicateur de la richesse fiscale de la commune. Il est déterminé par application aux bases intercommunales des taxes directes locales du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes.

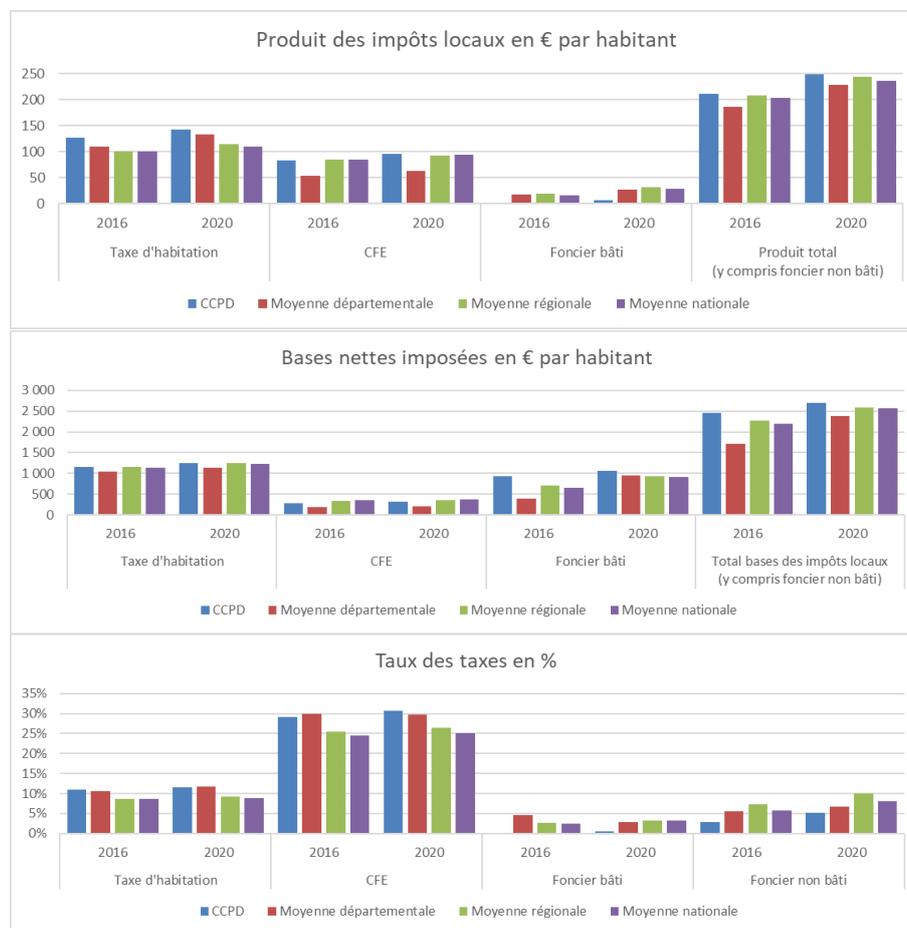
¹⁵³ Niveau légèrement supérieur à la moyenne départementale 19 157 €, mais nettement inférieur aux moyennes régionale et nationale respectivement 23 657 € et 25 375 €.

¹⁵⁴ La valeur locative cadastrale correspond au loyer annuel théorique que pourrait produire un immeuble bâti ou non bâti, s'il était loué dans des conditions normales. Elle est utilisée pour calculer les taxes perçues au profit des collectivités : TH, CET, TF et TFNB. En 2019, la valeur locative moyenne de la CCMVOC était de 2 161 €, supérieure à la moyenne départementale 2 076 € et inférieure aux moyennes régionale 2 831 € et nationale 2 909 €.

¹⁵⁵ Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal mesure le niveau de la pression fiscale en rapportant le produit fiscal au potentiel fiscal.

¹⁵⁶ En raison de la réforme liée à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, le taux de cette taxe a été gelé à hauteur de 11,49 % (taux de la CCMVOC de 2017 à 2019 et taux appliqué en 2020 par les CCBGB, CCPD et CCPS).

Graphique n° 10 : comparaison des taux, bases et produit théorique des taxes directes locales par rapport aux moyennes départementales, régionales et nationales de la strate¹⁵⁷ pour la CCPD



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) sur la fiscalité directe locale de la DGFIP

En 2020, la comparaison de la CCPD avec les moyennes par habitant permet de constater que les bases fiscales totales étaient supérieures aux moyennes départementales, régionales et nationales et que le produit total théorique des taxes directes locales était plus élevé que ces moyennes. La part des foyers non imposables représentait 53,9 %¹⁵⁸, soit une part importante. Le revenu fiscal moyen de 20 096 € était faible¹⁵⁹ et la valeur locative moyenne¹⁶⁰ des locaux d'habitation était moins élevée que la moyenne nationale. Les marges de manœuvre de la CCPD, comme celles de la CCMVOC précédemment évoquées, sont limitées, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal étant de 108,7 %.

À partir du 1^{er} janvier 2021, un nouveau schéma de financement des EPCI a été mis en place dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales,

¹⁵⁷ La strate correspond à l'ensemble des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique.

¹⁵⁸ Niveau inférieur à la moyenne départementale 55,7 %, mais supérieur aux moyennes régionale et nationale respectivement 51,8 % et 49,2 %.

¹⁵⁹ Niveau supérieur à la moyenne départementale 19 457 €, mais nettement inférieur aux moyennes régionale et nationale respectivement 24 362 € et 26 127 €.

¹⁶⁰ La valeur locative moyenne de la CCPD était de 2 188 €, supérieure à la moyenne départementale 2 127 € et inférieure aux moyennes régionale 2 904 € et nationale 2 984 €.

le produit de cette taxe n'étant plus perçu par les EPCI à fiscalité propre. Si environ 80 % des foyers fiscaux n'acquittent plus de TH sur leur résidence principale depuis 2020, les 20 % restant seront progressivement exonérés à compter de 2021 et jusqu'en 2023, le produit de la TH acquittée par ces redevables étant désormais perçu par l'État. La perte de ces recettes fiscales pour les EPCI est compensée par l'attribution d'une fraction de la TVA nationale, pour la CCPD son montant a été fixé à 789 K€.

Par ailleurs, à compter de 2021, dans le cadre du plan de relance, la base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la CFE des établissements industriels est réduite de moitié. Cette réforme induit, pour les EPCI, une baisse des bases d'imposition prévisionnelles 2021 de TFPB et CFE par rapport à celles de 2020 et, par suite, une diminution du produit attendu pour ces deux taxes. Afin de neutraliser cet effet pour les EPCI, l'État verse désormais une compensation¹⁶¹ égale à la perte de bases résultant de cette réduction de moitié de la valeur locative cadastrale sur les locaux industriels par le taux d'imposition 2020.

Au budget primitif 2021, la CCPD a voté des taux de fiscalité directe (CFE, TFPB et TFNB) inchangés par rapport à 2020 et le produit attendu est de 882 K€.

8.2.1.1.2 Le produit des impôts de répartition

Chacune des communautés de communes perçoit des produits issus de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER).

En 2017, la CCMVOC avait voté une harmonisation du coefficient multiplicateur de la TASCOM en le fixant à 1,2 (coefficient multiplicateur le plus élevé des trois communautés de communes) avec un lissage sur quatre ans ; celui-ci a été arrêté avec la défusion et les taux de 2019 ont été appliqués en 2020 (soit 1,1 pour les CCBGB et CCPD et 1,2 pour la CCPS).

Le produit de ces impôts de répartition a fortement progressé sur la période 2016-2020 : pour la CCPD, cette hausse correspond à 25,1 %, soit 69 K€. En 2021, l'ensemble de ces produits devrait atteindre, pour la CCPD, 367 K€ (soit + 6,7 % par rapport à 2020).

8.2.1.1.3 Les autres ressources fiscales (nettes des reversements)

Les taxes sur activités de service et de domaine correspondent essentiellement au produit de la TEOM qui a progressé sur l'ensemble de la période examinée de 13,3 % (soit + 344 K€), le produit de la taxe de séjour étant très faible. Pour la CCPD, cette augmentation représente aussi 13,3 % (soit + 98 K€).

L'ensemble des communautés de communes perçoivent la TEOM en lieu et place d'EVOLIS 23, prestataire du service de collecte et de traitement des ordures ménagères, et vote les taux en fonction du produit demandé par le syndicat. Les taux diffèrent sur les périmètres

¹⁶¹ Une allocation compensatrice pour la perte du produit de la TFPB et de CFE sur les locaux industriels est perçue à compter de 2021 par les EPCI (c/7483) : pour CCPD, elle correspond à 285 535 € en 2021 (d'après les états fiscaux n° 1259 de la DGFIP).

de chacune des trois communautés de communes, aucune harmonisation n'ayant été instaurée pendant la période de fusion (ou CCMVOC).

Au budget primitif 2021, ces autres ressources fiscales (nettes des reversements) ont été estimées à 693 K€ pour la CCPD.

8.2.1.2 La fiscalité reversée

Concernant la fiscalité reversée, sur l'ensemble de la période, les communautés de communes sont débitrices : en cumul pour les trois EPCI, en 2020, elle a diminué de 37 % les ressources fiscales propres perçues.

Tableau n° 12 : évolution de la fiscalité reversée

en €	2016				2017	2018	2019	2020				Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	CCMVOC	CCMVOC	CCMVOC	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	Total	CCPD
Attribution de compensation brute	62 306	19 275	12 324	93 905	31 599	68 396	68 396	0	51 095	17 291	68 386	-27,2%	165,1%
+ Reversements d'attribution de compensation	-397 325	-953 426	-1 634 089	-2 984 840	-3 613 775	-3 509 974	-2 925 479	-661 511	-778 732	-1 485 234	-2 925 477	2,0%	18,3%
+ Reversements de dotation de solidarité communautaire	0	0	-220 702	-220 702	0	0	0	0	0	0	0	100,0%	N.C.
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	-335 019	-934 151	-1 842 467	-3 111 637	-3 582 176	-3 441 578	-2 857 083	-661 511	-727 637	-1 467 943	-2 857 091	8,2%	22,1%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	79 378	79 683	80 733	239 794	268 848	305 136	264 489	89 422	86 236	56 192	231 850	-3,3%	8,2%
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	-67 356	-568 746	-124 687	-760 789	-760 789	-760 789	-1 322 895	-513 993	-684 215	-124 728	-1 322 936	-73,9%	-20,3%
+/- Autres fiscalités reversées (nettes)	0	-22 391	0	-22 391	-22 391	0	0	-2 528	0	0	-2 528	88,7%	100,0%
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	12 022	-511 454	-43 954	-543 386	-514 332	-455 653	-1 058 406	-427 099	-597 979	-68 536	-1 093 614	-101,3%	-16,9%
= Fiscalité reversée	-322 997	-1 445 605	-1 886 421	-3 655 023	-4 096 508	-3 897 231	-3 915 489	-1 088 610	-1 325 616	-1 536 479	-3 950 705	-8,1%	8,3%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

L'attribution de compensation (AC) est une dépense obligatoire de l'EPCI à fiscalité professionnelle unique à destination de ses communes-membres, en contrepartie des impôts économiques (CFE, CVAE, IFER, TASCOM et taxe additionnelle sur le foncier non bâti) transférés par celles-ci. Ce mécanisme financier permet la neutralité budgétaire des transferts de produits et de charges au moment des transferts de compétences entre l'EPCI et ses communes-membres, le montant de l'AC étant corrigé à chaque nouveau transfert de

compétences après avis des CLECT¹⁶². Ce mécanisme est également utilisé dans les cas de mutualisation de services entre l'EPCI et ses communes-membres. Sur toute la période examinée, chacune des communautés de communes a versé à ses communes des AC.

Les reversements nets¹⁶³ d'AC diminuent de manière importante le produit des impôts locaux perçus : - 41 % pour la CCMVOC en 2019 et - 34 % pour la CCPD en 2020. Toutefois, ces baisses étaient encore plus conséquentes en début de période hormis pour la CCBGB : - 52 % pour la CCMVOC en 2017 et - 49 % pour la CCPD en 2016.

Les reversements nets d'AC ont progressé en 2017 avec la fusion : l'AC de la CCBGB intègre désormais le transfert de la quote-part du taux départemental et les frais de gestion de la fiscalité directe locale de la taxe d'habitation conservés jusqu'alors par ses communes-membres et le transfert de la charge relative au SDIS (soit + 802 K€), les AC des CCPD et CCPS étant inchangées. En 2018 et 2019, ces AC ont été revues à la baisse en fonction du transfert de la compétence relative à la GeMAPI (- 163 K€) et du transfert de la contribution au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)¹⁶⁴ communal (- 562 K€). En 2020, les AC n'ont pas évolué pour les trois communautés de communes. Au budget primitif 2021 de la CCPD, les reversements nets d'AC sont prévus pour 719 K€.

En 2016, en complément des reversements d'AC, la CCPS versait une dotation de solidarité communautaire (DSC)¹⁶⁵ à ses communes-membres pour 221 K€. À partir de 2017, la CCMVOC a décidé de leur verser des fonds de concours (dépenses d'investissement) pour divers projets à la place de la DSC.

Sur l'ensemble de la période examinée, les différentes communautés de communes perçoivent le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)¹⁶⁶ selon le régime de répartition de droit commun¹⁶⁷ et contribuent au FNGIR. Au budget primitif

¹⁶² La CLECT a pour mission de définir le montant total des charges transférées à l'EPCI, elle doit intervenir obligatoirement l'année de l'adoption de la fiscalité professionnelle unique et lors de chaque nouveau transfert de charges. Elle doit établir et adopter, à chaque fois, un rapport d'évaluation qui doit faire l'objet d'un vote par l'EPCI et ses communes-membres.

¹⁶³ Reversements nets d'AC = reversements d'AC (c/739211) - AC brute (c/73211).

¹⁶⁴ Le FNGIR fonctionne selon une logique de péréquation entre les collectivités « gagnantes » et les collectivités « perdantes » suite à la réforme de la taxe professionnelle, après le versement aux collectivités perdantes de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

¹⁶⁵ La DSC est un outil de solidarité à la disposition des intercommunalités relevant, plus particulièrement, du régime de la fiscalité professionnelle unique, au profit de leurs communes-membres. Elle répond à une volonté de péréquation et d'équité dans la répartition des ressources et des charges au sein des territoires intercommunaux. L'institution d'une dotation de solidarité communautaire est facultative pour les communautés de communes.

¹⁶⁶ Le FPIC, premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal, est alimenté par prélèvement sur les ressources fiscales des EPCI à fiscalité propre et des communes isolées dont la richesse financière excède un certain seuil. Les sommes sont redistribuées aux EPCI et communes moins favorisées classés en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges dont l'effort fiscal est supérieur à un seuil. La mesure de la richesse se fait de façon consolidée à l'échelon intercommunal (EPCI et communes-membres) avec le potentiel financier agrégé (par rapport au potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national). Cette approche permet de neutraliser les choix fiscaux des intercommunalités et ainsi de comparer des EPCI de catégories différentes.

¹⁶⁷ La loi prévoit une répartition de droit commun pour le prélèvement et le reversement du FPIC entre l'EPCI et ses communes-membres définie en fonction de plusieurs critères (population, potentiel financier par habitant, potentiel fiscal par habitant, revenu par habitant, etc.), toutefois, par dérogation, l'organe délibérant peut procéder à une répartition alternative.

2021 de la CCPD, la contribution au FNGIR est inscrite pour 693 K€ et le versement net du FPIC est estimé à 71 K€.

8.2.1.3 L'intégration fiscale des communautés de communes par rapport à la fiscalité des blocs intercommunaux (EPCI et communes-membres)

Tableau n° 13 : évolution de la fiscalité des blocs intercommunaux

en €	2016				2017	2018	2019	2020				Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	CCMVO	CCMVO	CCMVO	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	Total	CCPD
<i>Fiscalité levée par les communes membres</i>													
Contributions directes	2 611 271	2 257 923	4 461 432	9 330 626	8 956 894	9 033 240	9 317 862	2 266 186	2 402 330	4 760 507	9 429 023	1,1%	6,4%
FNGIR perçu	32 740	28 824	0	61 564	61 564	61 498	63 630	32 730	28 815	0	61 545	0,0%	0,0%
FPIC perçu	172 039	167 008	233 225	572 272	539 004	489 069	518 082	145 261	145 845	204 074	495 180	-13,5%	-12,7%
Autres reversements de fiscalité	534	25 452	0	25 985	6 581	8 320	1 243	0	9 679	0	9 679	-62,8%	-62,0%
Reversement et restitution sur impôts locaux	-3 676	-1 640	-1 209	-6 525	-5 655	-12 002	-3 112	-1 624	-63	-6 422	-8 109	-24,3%	96,2%
Prélèvement pour reversement de FNGIR	-446 638	-124 181	0	-570 819	-570 543	-570 543	-8 437	0	-8 437	0	-8 437	98,5%	93,2%
Prélèvements pour reversements de FPIC	0	0	-63 230	-63 230	-988	-6 044	0	0	-5 849	-75 352	-81 201	-28,4%	N.C.
Total fiscalité levée par les communes (A)	2 366 269	2 353 385	4 630 218	9 349 873	8 986 857	9 003 538	9 889 028	2 442 553	2 572 320	4 882 807	9 897 680	5,9%	9,3%
<i>Fiscalité levée par l'EPCI</i>													
Contributions directes	917 114	1 907 052	3 072 524	5 896 690	6 839 596	6 769 689	6 906 884	1 563 764	2 155 200	3 459 538	7 178 502	21,7%	13,0%
FPIC perçu	79 378	79 683	114 777	273 838	268 848	305 136	264 489	89 422	89 838	125 629	304 889	11,3%	12,7%
Prélèvement pour reversement de FNGIR	-67 356	-568 746	-124 687	-760 789	-760 789	-760 789	-1 322 895	-513 993	-684 215	-124 728	-1 322 936	-73,9%	-20,3%
Prélèvements pour reversements de FPIC	0	0	-34 044	-34 044	0	0	0	0	-3 602	-69 437	-73 039	-114,5%	N.C.
Autres reversements de fiscalité	0	-22 391	0	-22 391	-22 391	0	0	-2 528	0	0	-2 528	88,7%	100,0%
Total fiscalité levée par l'EPCI (B)	929 136	1 395 598	3 028 570	5 353 304	6 325 264	6 314 036	5 848 478	1 136 665	1 557 221	3 391 002	6 084 888	13,7%	11,6%
Total communes et EPCI (C=A+B)	3 295 405	3 748 983	7 658 788	14 703 177	15 312 121	15 317 574	15 737 506	3 579 218	4 129 541	8 273 809	15 982 567	8,7%	10,2%
<i>Fiscalité transférée ou reçue par l'EPCI</i>													
AC perçues	62 306	19 275	12 324	93 905	31 599	68 396	68 396	0	51 095	17 291	68 386	-27,2%	165,1%
Reversements d'AC	-397 325	-953 426	-1 634 089	-2 984 840	-3 613 775	-3 509 974	-2 925 479	-661 511	-778 732	-1 485 234	-2 925 477	2,0%	18,3%
Reversements de DSC	0	0	-220 702	-220 702	0	0	0	0	0	0	0	100,0%	N.C.
Total fiscalité transférée ou reçue par l'EPCI (D)	-335 019	-934 151	-1 842 467	-3 111 637	-3 582 176	-3 441 578	-2 857 083	-661 511	-727 637	-1 467 943	-2 857 091	8,2%	22,1%
Fiscalité de l'EPCI conservée par l'EPCI (E=B+/-D)	594 118	461 447	1 186 103	2 241 668	2 743 088	2 872 458	2 991 395	475 154	829 584	1 923 059	3 227 797	44,0%	79,8%
- Part fiscalité du bloc (communes et EPCI) conservée par l'EPCI (E/C)	18,03%	12,31%	15,49%	15,25%	17,91%	18,75%	19,01%	13,28%	20,09%	23,24%	20,20%		
- Part fiscalité de l'EPCI conservée par l'EPCI (E/B)	63,94%	33,06%	39,16%	41,87%	43,37%	45,49%	51,15%	41,80%	53,27%	56,71%	53,05%		

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

Sur l'ensemble de la période, la part de la fiscalité conservée par les communautés de communes a augmenté, excepté pour la CCBGB. Cette progression s'est accélérée en 2019, c'est-à-dire pendant la fusion grâce aux transferts évoqués précédemment. Toutefois, en 2020, les communautés de communes ont reversé une partie importante de leur fiscalité à leurs communes-membres (pour la CCPD 47 %).

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF)¹⁶⁸ de la CCMVOC a peu évolué entre 2017 et 2019 en passant de 0,326 à 0,327. Cet indicateur met en évidence que la part des compétences transférées et le pouvoir fiscal qui est lié, au niveau de l'EPCI, sont inférieurs à la moyenne de la catégorie en début et en fin de période (CIF moyen de la strate : 0,357 en 2017, 0,372 en 2019) et que l'écart à la moyenne tend à s'amplifier. La CCMVOC avait un degré d'intégration moins important que la moyenne nationale des communautés de communes. Cette situation était déjà présente pour chacune des communautés de communes en 2016, avant la fusion. Ce niveau de CIF confirme une volonté plus faible de s'engager dans le processus de l'intercommunalité et de la mutualisation que la moyenne des communautés de communes. La faiblesse du CIF corrobore également un moindre transfert de compétences des communes vers l'EPCI ou la gestion de certaines par des syndicats, l'EPIC ou la commune-centre.

8.2.2 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles constituent le deuxième poste des produits de gestion et en représentent 23 % en 2020. En 2019 et 2020, elles correspondaient respectivement à 90 €/habitant et 97 €/habitant et étaient proches de la moyenne de la strate (soit 95 €/habitant en 2019 et 97 €/habitant en 2020). Concernant la CCPD, en 2020, elles représentaient 87 €/habitant et étaient inférieures à la moyenne de la strate nationale.

¹⁶⁸ Le coefficient d'intégration fiscale permet de mesurer l'intégration d'un EPCI par le rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau de l'EPCI.

Tableau n° 14 : évolution des ressources institutionnelles

en €	2016				2017	2018	2019	2020				Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	CCMVOC	CCMVOC	CCMVOC	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	Total	CCPD
Dotation globale de fonctionnement	366 508	433 342	715 669	1 515 519	1 426 597	1 402 595	1 375 279	372 027	351 320	806 204	1 529 551	0,9%	-18,9%
FCTVA	0	0	0	0	948	6 584	1 762	25	248	837	1 110	N.C.	N.C.
Participations	13 512	118 841	122 759	255 112	252 967	686 302	483 948	0	137 622	341 219	478 842	87,7%	15,8%
<i>Dont État</i>	7 512	35 000	80 459	122 971	43 902	156 777	99 773	0	30 000	76 029	106 029	-13,8%	-14,3%
<i>Dont régions</i>	0	0	0	0	4 680	109 302	20 056	0	0	33 543	33 543	N.C.	N.C.
<i>Dont départements</i>	6 000	2 559	20 994	29 553	41 108	46 029	18 821	0	302	88 204	88 506	199,5%	-88,2%
<i>Dont communes</i>	0	420	0	420	121	0	0	0	0	31 064	31 064	7292,3%	-100,0%
<i>Dont groupements</i>	0	0	12 000	12 000	12 800	0	0	0	0	96 713	96 713	705,9%	N.C.
<i>Dont fonds européens</i>	0	0	0	0	0	0	157 360	0	0	15 667	15 667	N.C.	N.C.
<i>Dont autres</i>	0	80 862	9 307	90 169	150 355	374 193	187 939	0	107 320	0	107 320	19,0%	32,7%
Autres attributions et participations	188 179	97 851	493 316	779 346	386 655	396 139	461 044	121 572	137 553	208 330	467 455	-40,0%	40,6%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	22 313	96 497	493 316	612 126	386 655	396 139	461 044	121 572	137 553	208 330	467 455	-23,6%	42,5%
<i>Dont autres</i>	165 866	1 354	0	167 220	0	0	0	0	0	0	0	-100,0%	-100,0%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	568 199	650 034	1 331 744	2 549 978	2 067 167	2 491 620	2 322 033	493 624	626 743	1 356 591	2 476 957	-2,9%	-3,6%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

La dotation globale de fonctionnement (DGF), principale ressource institutionnelle, a peu évolué entre 2016 et 2020 sur l'ensemble du périmètre des trois communautés de communes (soit + 0,9 % ou + 14 K€) : deux phases se sont succédé, une diminution continue sur la période 2016-2019 (soit - 9,3 %), puis une forte augmentation en 2020 (+ 11,2 %) provenant de la dotation de péréquation dans la part dotation d'intercommunalité. En 2019, la DGF perçue par la CCMVOC correspondait à 53 €/habitant et était légèrement supérieure à la moyenne de la strate (soit 49 €/habitant).

Sur l'ensemble de la période 2016-2020, seule la CCPS a été attributaire de la dotation d'équipement des territoires ruraux en 2016 pour 352 K€.

Concernant la CCPD, en 2016, la contribution au redressement des finances publiques s'élevait à 85 K€. En 2020, le montant de la DGF perçue par la CCPD était plus faible que celui de 2016 (soit - 18,9 % ou - 82 K€) et représentait 49 €/habitant (ratio de même valeur que la moyenne de la strate). Pour 2021, ce montant doit continuer à baisser et atteindre 347 K€. Au budget primitif 2021, les autres ressources institutionnelles correspondant aux participations, aux compensations¹⁶⁹ et au FCTVA¹⁷⁰, ont été inscrites pour 332 K€.

¹⁶⁹ Les compensations perçues concernent les exonérations relatives aux impôts locaux.

¹⁷⁰ Le FCTVA ou fonds de compensation de la TVA a été élargi, depuis 2016, aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie.

8.2.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation, troisième poste des produits de gestion (soit 18 % en 2020), étaient largement supérieures à la moyenne des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique en 2019 et 2020 : 72 €/habitant contre 42 €/habitant en moyenne pour 2019 et 76 €/habitant (soit 57 €/habitant pour la CCPD) contre 39 €/habitant pour la moyenne en 2020.

Tableau n° 15 : évolution des ressources d'exploitation

en €	2016				2017	2018	2019	2020				Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	CCMVO	CCMVO	CCMVO	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	Total	CCPD
Domaine et récoltes	0	0	29 760	29 760	33 717	30 460	34 083	0	0	21 632	21 632	-27,3%	N.C.
+ Travaux, études et prestations de services	42 447	117 265	530 988	690 699	643 211	417 296	423 090	40 015	117 711	364 686	522 413	-24,4%	0,4%
+ Mise à disposition de personnel facturée corrigée	0	198 753	214 612	413 364	1 064 094	1 063 398	1 282 796	304 035	270 857	704 944	1 279 837	209,6%	36,3%
+ Remboursement de frais corrigé	0	3 753	0	3 753	8 960	3 253	2 324	0	955	0	955	-74,6%	-74,6%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	42 447	319 770	775 359	1 137 576	1 749 982	1 514 408	1 742 293	344 051	389 523	1 091 262	1 824 836	60,4%	21,8%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	53 836	16 792	47 061	117 688	122 659	134 231	124 156	88 788	23 515	7 896	120 198	2,1%	40,0%
= Autres produits de gestion courante (b)	53 836	16 792	47 061	117 688	122 659	134 231	124 156	88 788	23 515	7 896	120 198	2,1%	40,0%
= Ressources d'exploitation (a+b)	96 282	336 562	822 420	1 255 265	1 872 640	1 648 639	1 866 449	432 838	413 037	1 099 158	1 945 034	55,0%	22,7%

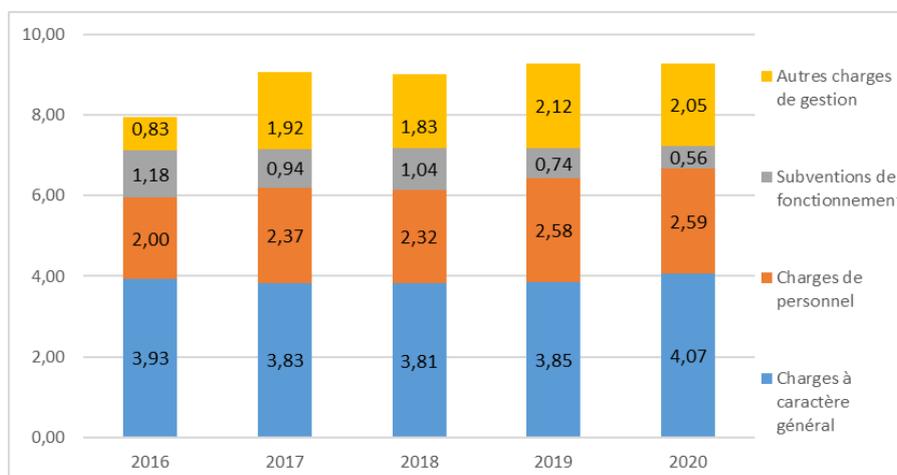
Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

Les mises à disposition de personnel facturées, principales ressources d'exploitation, ont fortement progressé et correspondent majoritairement aux remboursements de frais de personnel des budgets annexes et de l'EPIC office de de tourisme vers le budget principal. Toutefois, toutes les recettes relatives aux remboursements de frais de personnel n'ont pas toujours été imputées sur les comptes budgétaires correspondants, celles-ci ayant été inscrites sur le c/7087 « remboursement de frais » au lieu du c/7084 « mise à disposition de personnel facturée » : ces opérations ont été régularisées dans le tableau ci-dessus pour la CCMVOC en 2017 pour un montant de 348 340 € et pour la CCPD en 2016 et 2020 pour des montants respectifs de 172 382 € et 270 857 €. La CCPD devra veiller, à l'avenir, à imputer correctement les remboursements de frais de personnel.

Au budget primitif 2021 de la CCPD, les ressources d'exploitation ont été inscrites pour 672 K€ dont 174 K€ d'excédent du budget annexe zone d'activités Chabannes reversé au budget principal.

8.3 Les charges de gestion

Graphique n° 11 : évolution des charges de gestion (en M€)



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

Les charges de gestion ont augmenté de 16,6 % (soit + 1,32 M€) entre 2016 et 2020, de manière moins importante que les produits de gestion. Après une forte progression en 2017, elles ont peu évolué. En 2019 et 2020, elles représentaient, sur le périmètre de la CCMVOC, respectivement 360 €/habitant et 363 €/habitant et étaient supérieures à la moyenne de la strate (soit 293 €/habitant en 2019 et 297 €/habitant en 2020). Pour la CCPD, elles s'élevaient à 304 €/habitant en 2020 et étaient proches de la moyenne de la strate.

Les charges à caractère général sont prépondérantes et les charges de personnel constituent les secondes dépenses suivies par les autres charges de gestion et les subventions.

Tableau n° 16 : évolution de la structure de coût des charges de gestion courante

en €	2016				2017	2018	2019	2020				Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	CCMVOC	CCMVOC	CCMVOC	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	Total	CCPD
Charges à caractère général	921 061	907 721	2 103 492	3 932 274	3 828 424	3 812 046	3 848 688	952 737	989 570	2 129 618	4 071 925	3,6%	9,0%
+ Charges de personnel	471 684	397 016	1 136 131	2 004 831	2 373 847	2 324 754	2 576 273	569 564	507 629	1 509 553	2 586 745	29,0%	27,9%
+ Subventions de fonctionnement	91 317	335 704	750 229	1 177 249	939 702	1 038 666	738 896	177 332	287 930	95 027	560 289	-52,4%	-14,2%
+ Autres charges de gestion	300 901	207 797	322 737	831 436	1 915 328	1 834 034	2 119 355	105 891	419 736	1 521 193	2 046 819	146,2%	102,0%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	106	13 281	127 047	140 434	119 376	108 315	118 172	12 707	13 184	72 569	98 460	-29,9%	-0,7%
= Charges courantes	1 785 068	1 861 519	4 439 636	8 086 223	9 176 678	9 117 816	9 401 383	1 818 230	2 218 049	5 327 960	9 364 239	15,8%	19,2%
Charges de personnel / charges courantes	26,4%	21,3%	25,6%	24,8%	25,9%	25,5%	27,4%	31,3%	22,9%	28,3%	27,6%		
Intérêts et pertes de change / charges courantes	0,0%	0,7%	2,9%	1,7%	1,3%	1,2%	1,3%	0,7%	0,6%	1,4%	1,1%		

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

La structure de coût des charges de gestion courante intégrant les frais financiers et pertes de change (par rapport aux charges de gestion) permet de constater :

- la progression de la proportion des charges de personnel dans les charges de gestion courante, de 24,8 % en 2016 à 27,6 % en 2020, les pourcentages atteints en 2019 (soit 27,4 %) et en 2020 (soit 27,6 %) étant très inférieurs aux moyennes de la strate (soit 40,6 % en 2019 et 41,5 % en 2020) ;
- la stabilité de la part de la charge de la dette, les niveaux de 2019 et 2020 étant proches des moyennes de la strate (soit respectivement 1,6 % et 1,5 % pour les moyennes).

Tableau n° 17 : taux de rigidité des charges de fonctionnement

en €	2016				2017	2018	2019	2020				Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	CCMVOC	CCMVOC	CCMVOC	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	Total	CCPD
Charges de personnel	471 684	397 016	1 136 131	2 004 831	2 373 847	2 324 754	2 576 273	569 564	507 629	1 509 553	2 586 745	29,0%	27,9%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	106	13 281	127 047	140 434	119 376	108 315	118 172	12 707	13 184	72 569	98 460	-29,9%	-0,7%
+ Contingents et participations obligatoires	541 237	216 769	560 876	1 318 881	2 121 614	2 167 381	2 468 638	105 891	591 716	1 733 544	2 431 151	84,3%	173,0%
+ Reversements de fiscalité (AC+DSC+FNGIR)	464 681	1 522 172	1 979 478	3 966 331	4 374 564	4 270 763	4 248 374	1 175 504	1 462 947	1 609 962	4 248 413	7,1%	-3,9%
= Total charges peu élastiques	1 477 707	2 149 238	3 803 532	7 430 476	8 989 402	8 871 214	9 411 456	1 863 666	2 575 476	4 925 628	9 364 770	26,0%	19,8%
Recettes réelles de fonctionnement	2 475 740	3 840 380	6 632 002	12 948 122	13 778 844	14 149 969	14 872 187	3 487 132	4 255 792	7 612 644	15 355 568	18,6%	10,8%
Taux de rigidité	59,7%	56,0%	57,4%	57,4%	65,2%	62,7%	63,3%	53,4%	60,5%	64,7%	61,0%		

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

La part des charges peu élastiques (taux de rigidité), comprenant les charges de personnel, les charges d'intérêts et pertes de change, les contingents et participations obligatoires et les reversements de fiscalité, a augmenté sur la période. Seule la CCBGB connaît une baisse de son taux de rigidité entre 2016 et 2020. La fusion des trois communautés de communes avait provoqué une hausse du taux de rigidité, mais, depuis 2018, celui-ci a diminué en raison de la progression des recettes réelles fonctionnement.

8.3.1 Les charges à caractère général

Premier poste des charges de gestion sur l'ensemble de la période examinée (soit 44 % en 2020), les charges à caractère général par habitant, sur le périmètre de la CCMVOC, étaient très importantes par rapport à la moyenne de la strate en 2019 puis en 2020 (149 €/habitant contre 85 €/habitant pour la moyenne en 2019 et 159 €/habitant contre 82 €/habitant pour la moyenne en 2020). Cette situation s'est prolongée en 2020 pour la CCPD avec des charges représentant 137 €/habitant.

Tableau n° 18 : évolution des charges à caractère général

en €	2016				2017	2018	2019	2020				Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	CCMVOCC	CCMVOCC	CCMVOCC	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	Total	CCPD
Charges à caractère général	921 061	907 721	2 103 492	3 932 274	3 828 424	3 812 046	3 848 688	952 737	989 570	2 129 618	4 071 925	3,6%	9,0%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y.c. variations de stocks)</i>	29 953	60 139	697 963	788 055	704 237	665 402	638 651	33 333	101 899	592 563	727 795	-7,6%	69,4%
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	15 681	6 757	13 649	36 087	46 701	43 616	45 065	7 164	60	57 453	64 677	79,2%	-99,1%
<i>Dont entretien et réparations</i>	40 619	23 030	57 485	121 134	120 965	117 652	152 474	30 189	29 163	47 554	106 906	-11,7%	26,6%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	6 976	10 910	14 545	32 431	57 252	21 847	18 817	5 079	5 394	9 495	19 968	-38,4%	-50,6%
<i>Dont autres services extérieurs corrigés des ordures ménagères</i>	43 360	48 972	84 472	176 805	101 493	74 456	61 877	22 701	10 270	50 427	83 398	-52,8%	-79,0%
<i>Dont remboursements de frais (BA, autres organismes..)</i>	6 453	218	15 951	22 622	17 800	53 988	17 144	0	254	11 334	11 587	-48,8%	16,5%
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises corrigés des ordures ménagères</i>	713 850	733 965	1 155 527	2 603 342	2 613 131	2 695 084	2 767 227	815 303	832 081	1 290 774	2 938 158	12,9%	13,4%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	8 157	8 544	10 482	27 183	28 798	23 038	21 215	0	2 401	6 424	8 825	-67,5%	-71,9%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	7 942	4 538	11 568	24 047	20 511	8 037	7 578	0	2 377	7 402	9 779	-59,3%	-47,6%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y.c. transports scolaires)</i>	0	4 876	0	4 876	19 786	12 063	8 909	0	0	8 996	8 996	84,5%	-100,0%
<i>Dont déplacements et missions</i>	15 704	1 042	13 941	30 687	24 483	19 080	18 210	1 418	15	2 342	3 775	-87,7%	-98,6%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	20 372	3 207	24 138	47 718	44 002	50 102	76 819	24 289	3 458	41 348	69 095	44,8%	7,8%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	11 993	1 523	3 772	17 288	29 266	27 683	14 702	13 262	2 198	3 507	18 967	9,7%	44,3%
<i>- Remboursement de frais corrigé des mises à disposition</i>	0	3 753	0	3 753	8 960	3 253	2 324	0	955	0	955	-74,6%	-74,6%
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	921 061	903 968	2 103 492	3 928 521	3 819 464	3 808 793	3 846 364	952 737	988 616	2 129 618	4 070 970	3,6%	9,4%
<i>en % des produits de gestion</i>	46,7%	41,3%	46,9%	45,4%	41,1%	39,3%	38,7%	42,9%	36,4%	37,5%	38,4%		

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

Les charges à caractère général ont été corrigées par rapport aux dépenses relatives aux ordures ménagères (prestations de services réalisées par EVOLIS 23) :

- pour la CCPD en 2016 et 2020, celles-ci ayant été imputées à tort sur le c/739113 « reversements conventionnels de fiscalité » au lieu du c/611 « contrats de prestations de services » pour les montants de 733 965 € en 2016 et 830 287 € en 2020, (cf. 8.2.1.1 « Les ressources fiscales propres ») ;

- pour la CCPS et la CCMVOC, celles-ci ayant été inscrites au c/6288 « autres services extérieurs » au lieu du c/611 « contrats de prestations de services » chaque année (1 139 880 € en 2016, 2 578 708 en 2017, 2 684 497 € en 2018, 2 753 670 € en 2019 et 1 287 001 € en 2020).

Les remboursements de frais ont également été corrigés, les mises à disposition (MAD) de personnel imputées à tort en remboursements de frais ayant été déduits (cf. 8.2.3 « Les ressources d'exploitation ») : pour la CCMVOC en 2017 pour un montant de 348 340 € et pour la CCPD en 2016 et 2020 pour des montants respectifs de 172 382 € et 270 857 €.

Les charges à caractère général brutes ou nettes des remboursements de frais ont connu une augmentation de 3,6 % (soit + 140 K€ pour les charges brutes et + 142 K€ pour les charges nettes) entre 2016 et 2020. Cette progression est plus importante pour la CCPD : + 9 % (soit + 82 K€). Après avoir diminué en 2017, elles ont peu évolué pendant la période de fusion, la CCMVOC cherchant à maîtriser ces dépenses. Elles ont progressé en 2020, année de défusion.

Sur l'ensemble de la période examinée, cette évolution à la hausse provient essentiellement de la prestation des services de collecte et de traitement des ordures ménagères : + 13,3 % (soit + 345 K€) dont pour la CCPD + 13,1 % (soit + 96 K€). Concernant les autres charges à caractère général, elles sont globalement en baisse en raison des mesures prises par les communautés de communes (appel à un assistant à maîtrise d'ouvrage pour la consultation des marchés d'assurance, adhésion à des groupements de commande pour l'achat d'énergie, etc.).

Ces charges à caractère général corrigées des ordures ménagères (c/739113 « reversements conventionnels de fiscalité ») ont été évaluées à 937 K€ au budget primitif 2021 de la CCPD.

8.3.2 Les charges de personnel

Les charges de personnel constituent le deuxième poste des charges de gestion. En 2019 et 2020, elles correspondaient, sur le territoire de la CCMVOC, respectivement à 100 €/habitant et 101 €/habitant alors que les moyennes de la strate se situaient à 121 €/habitant en 2019 et à 125 €/habitant en 2020, elles représentaient un peu moins de 28 % des charges courantes contre une moyenne de 41 %. Entre 2016 et 2020, elles ont connu une forte progression de 29 % (soit + 582 K€) dont 27,9 % (soit + 111 K€) pour la CCPD. L'augmentation s'est produite pendant la période de fusion et elles ont très peu évolué entre 2019 et 2020. Ces charges, égales à 70 €/habitant pour la CCPD en 2020, étaient inférieures à la moyenne de la strate.

Tableau n° 19 : évolution des charges de personnel

en €	2016				2017	2018	2019	2020				Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	CCMVOCC	CCMVOCC	CCMVOCC	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	Total	CCPD
Rémunération principale		211 339	562 451		871 746	991 035	1 060 481			643 390			
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités HS	120 131	29 512	0	927 111	162 818	184 678	210 699	233 825	269 346	140 842	1 310 701	41,4%	10,1%
+ Autres indemnités		3 678	0		28 866	29 303	30 869			23 298			
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	120 131	244 529	562 451	927 111	1 063 429	1 205 015	1 302 050	233 825	269 346	807 530	1 310 701	41,4%	10,1%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	45,3%	84,4%	71,0%	68,8%	66,4%	73,3%	72,2%	57,8%	79,0%	73,0%	70,8%		
Rémunérations et indemnités (dont HS)	132 804	43 877	188 455	366 504	436 477	376 596	440 578	171 045	71 682	264 281	525 981	43,5%	58,4%
+ Autres indemnités		1 369	0		72 037	45 551	35 850			18 973			
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	132 804	45 245	188 455	366 504	508 514	422 147	476 429	171 045	71 682	283 254	525 981	43,5%	58,4%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	50,0%	15,6%	23,8%	27,2%	31,8%	25,7%	26,4%	42,2%	21,0%	25,6%	28,4%		
Autres rémunérations (c)	12 412	0	41 370	53 781	28 577	16 417	24 198	0	0	15 184	15 184	-71,8%	N.C.
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	265 347	289 774	792 276	1 347 397	1 600 520	1 643 579	1 802 677	404 870	341 027	1 105 967	1 851 865	37,4%	17,7%
- Atténuations de charges	25 295	24 056	32 845	82 197	71 877	134 225	99 813	26 324	4 222	69 837	100 383	22,1%	-82,5%
= Rémunérations du personnel	240 051	265 718	759 431	1 265 200	1 528 643	1 509 354	1 702 864	378 546	336 806	1 036 130	1 751 481	38,4%	26,8%
+ Charges sociales	126 202	125 338	358 492	610 031	769 787	758 426	800 334	171 506	136 728	452 086	760 320	24,6%	9,1%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	9 579	5 960	17 579	33 117	41 523	38 427	42 686	7 808	6 373	20 462	34 644	4,6%	6,9%
+ Autres charges de personnel	0	0	0	0	1 062	0	0	0	150	689	839	N.C.	N.C.
= Charges de personnel interne	375 832	397 016	1 135 501	1 908 348	2 341 016	2 306 207	2 545 884	557 860	480 057	1 509 367	2 547 284	33,5%	20,9%
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	33,6%	31,6%	31,6%	32,0%	32,9%	32,9%	31,4%	30,7%	28,5%	30,0%	29,8%		
+ Charges de personnel externe	95 852	0	630	96 482	32 832	18 548	30 389	11 703	27 572	186	39 461	-59,1%	N.C.
= Charges totales de personnel	471 684	397 016	1 136 131	2 004 831	2 373 847	2 324 754	2 576 273	569 564	507 629	1 509 553	2 586 745	29,0%	27,9%
<i>CP externe en % des CP total</i>	20,3%	0,0%	0,1%	4,8%	1,4%	0,8%	1,2%	2,1%	5,4%	0,0%	1,5%		
- Remboursement de personnel mis à disposition corrigé	0	198 753	214 612	413 364	1 064 094	1 063 398	1 282 796	304 035	270 857	704 944	1 279 837	209,6%	36,3%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	471 684	198 263	921 519	1 591 466	1 309 753	1 261 356	1 293 477	265 528	236 772	804 609	1 306 909	-17,9%	19,4%
<i>en % des produits de gestion</i>	23,9%	9,1%	20,6%	18,4%	14,1%	13,0%	13,0%	11,9%	8,7%	14,2%	12,3%		

* Hors atténuations de charges

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

Les charges totales de personnel nettes des remboursements de mises à disposition représentant moins du quart des produits de gestion sur l'ensemble de la période, ont diminué de 17,9 % (soit - 285 K€) entre 2016 et 2020, les remboursements de frais des mises à disposition ayant fortement progressé. Les remboursements de personnel MAD ont été corrigés et intègrent celles imputées à tort en remboursements de frais (cf. 8.2.3 « Les ressources d'exploitation »¹⁷¹).

Tableau n° 20 : évolution des effectifs pourvus des titulaires et non titulaires en ETPT au 31 décembre

Filières et catégories	2016					2017	2018	2019	2020				Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	SMPOC	Total				CCMVO	CCMVO	CCMVO	CCBGB	CCPD	CCPS
Filière administrative (a)	5,0	3,0	7,0	4,0	19,0	19,5	20,9	21,9	7,0	4,0	18,0	29,0	52,6%	33,3%
Catégorie A	4,0	2,0	4,0	4,0	14,0	13,0	15,4	15,4	3,0	3,0	11,0	17,0	21,4%	50,0%
Catégorie B	0,0	1,0	1,0	0,0	2,0	3,0	2,0	2,0	0,0	1,0	4,0	5,0	150,0%	0,0%
Catégorie C	1,0	0,0	2,0	0,0	3,0	3,5	3,5	4,5	4,0	0,0	3,0	7,0	133,3%	N.C.
Filière technique (b)	0,0	0,0	11,6	2,0	13,6	12,6	13,0	17,4	0,0	0,1	16,0	16,1	18,3%	N.C.
Catégorie A	0,0	0,0	1,0	2,0	3,0	2,0	2,0	2,0	0,0	0,0	1,0	1,0	-66,7%	N.C.
Catégorie B	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	1,0	1,0	N.C.	N.C.
Catégorie C	0,0	0,0	10,6	0,0	10,6	10,6	11,0	13,4	0,0	0,1	14,0	14,1	33,0%	N.C.
Filière médico-sociale (c)	0,0	3,7	0,0	0,0	3,7	3,7	5,0	8,0	1,0	3,1	0,0	4,1	9,8%	-17,3%
Catégorie A	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	N.C.	N.C.
Catégorie B	0,0	0,8	0,0	0,0	0,8	0,8	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0%	-100,0%
Catégorie C	0,0	2,9	0,0	0,0	2,9	2,9	4,0	6,0	1,0	3,1	0,0	4,1	37,8%	3,7%
Filière sportive (d)	0,0	0,0	4,6	0,0	4,6	4,0	4,0	4,0	0,0	0,0	5,0	5,0	8,7%	N.C.
Catégorie B	0,0	0,0	4,6	0,0	4,6	3,0	3,0	3,0	0,0	0,0	4,0	4,0	-13,0%	N.C.
Catégorie C	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0	N.C.	N.C.
Filière culturelle (e)	0,0	1,5	4,0	0,0	5,5	6,0	5,0	6,0	0,0	1,8	5,0	6,8	23,9%	20,8%
Catégorie A	0,0	1,0	0,0	0,0	1,0	2,0	2,0	2,0	0,0	1,0	1,0	2,0	100,0%	0,0%
Catégorie B	0,0	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0%	N.C.
Catégorie C	0,0	0,5	3,0	0,0	3,5	4,0	3,0	4,0	0,0	0,8	4,0	4,8	37,5%	63,3%
Filière animation (f)	5,0	1,0	1,0	0,0	7,0	7,0	7,0	6,0	7,0	1,0	1,0	9,0	28,6%	0,0%
Catégorie B	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0	N.C.	N.C.
Catégorie C	5,0	1,0	1,0	0,0	7,0	6,0	6,0	5,0	7,0	0,0	1,0	8,0	14,3%	-100,0%
Total (a+b+c+d+e+f)	10,0	9,2	28,2	6,0	53,4	52,8	54,9	63,3	15,0	9,9	45,0	69,9	31,0%	8,0%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après tableaux des effectifs des comptes administratifs et données transmises par les services de la CCPS

La hausse des charges de personnel provient de la progression des effectifs : + 16,6 ETPT¹⁷². Au moment de la fusion, en plus des effectifs des trois communautés de communes, la CCMVOC a intégré les agents du syndicat mixte du Pays Ouest Creusois (soit 6 ETPT), EPCI auparavant subventionné. Sur la période 2018-2019, la CCMVOC a recruté 10,6 ETPT dans le cadre de la création de la micro-crèche de Marsac.

Concernant la CCPD, le nombre d'agents en 2020 est proche de celui de 2016, seule la répartition entre filières ayant légèrement évolué.

¹⁷¹ Soit, pour la CCMVOC en 2017 + 348 340 € et pour la CCPD en 2016 et 2020 respectivement + 172 382 € et + 270 857 €.

¹⁷² ETPT : équivalent temps plein travaillé.

À l'exception de la CCBGB en 2016, la part des rémunérations du personnel titulaire est prépondérante dans les rémunérations du personnel (hors atténuation des charges) pour chacune des communautés de communes, celle-ci ayant augmenté pendant la période de fusion (entre 2017 et 2019) à cause des recrutements d'agents titulaires évoqués précédemment. La part des indemnités dans la rémunération du personnel de la CCMVOC a quant à elle peu évolué.

Dès la renaissance de la CCPD, un des premiers dossiers relatifs aux ressources humaines a concerné la mise en place du RIFSEEP¹⁷³ qui a été applicable à compter du 1^{er} mars 2020. Une bonification COVID 19 d'un montant total de 900 € a été également accordée à quelques agents en 2020.

L'évolution des charges de personnel provient également du glissement vieillesse technicité (GVT)¹⁷⁴, de la hausse du point d'indice intervenue en 2017 et 2018 et du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR)¹⁷⁵ mis en place à partir de 2016.

Tableau n° 21 : évaluation du coût du GVT, du PPCR et des revalorisations catégorielles et du point d'indice

en €	2016				2017	2018	2019	2020				Total général
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total				CCMVO	CCMVO	CCMVO	CCBGB	
GVT	116	N.C.	4 852	4 968	12 509	6 854	41 457	94	N.C.	2 786	2 880	68 668
Revalorisations catégorielles		N.C.	1 704	1 704			12 965		N.C.		0	14 669
Hausse du point d'indice		N.C.		0	13 920	6 282			N.C.		0	20 202
PPCR		N.C.		0	6 305	7 272	10 034	164	N.C.	5 407	5 571	29 182
Total	116	0	6 556	6 672	32 734	20 408	64 456	258	0	8 193	8 451	132 721

Remarque : la CCPD n'a pas été en mesure de calculer ces éléments du fait de la reconstruction et du transfert d'agents suite à la défusion.

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après données transmises par les services des EPCI

La durée du temps de travail appliquée aux agents de la CCPD respecte le cadre réglementaire fixé à 1 607 heures par an.

Au budget primitif 2021, les charges de personnel de la CCPD ont été estimées à 674 K€ (après déduction des remboursements sur rémunérations du personnel c/6419).

¹⁷³ Le RIFSEEP, ou régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, est le nouvel outil indemnitaire de référence qui remplace la plupart des primes et indemnités existantes dans la fonction publique.

¹⁷⁴ Le GVT est un indicateur de l'évolution de la masse salariale qui permet de valoriser les avancements d'échelons et de grades, les promotions internes ainsi que les remplacements des agents en fin de carrière par des agents avec moins d'ancienneté.

¹⁷⁵ Le PPCR est un protocole de modernisation du statut réformant les trois fonctions publiques sur la période 2016-2020 et ayant pour objectif de mieux reconnaître l'engagement des fonctionnaires en revalorisant leurs grilles indiciaires et en améliorant leurs perspectives de carrière.

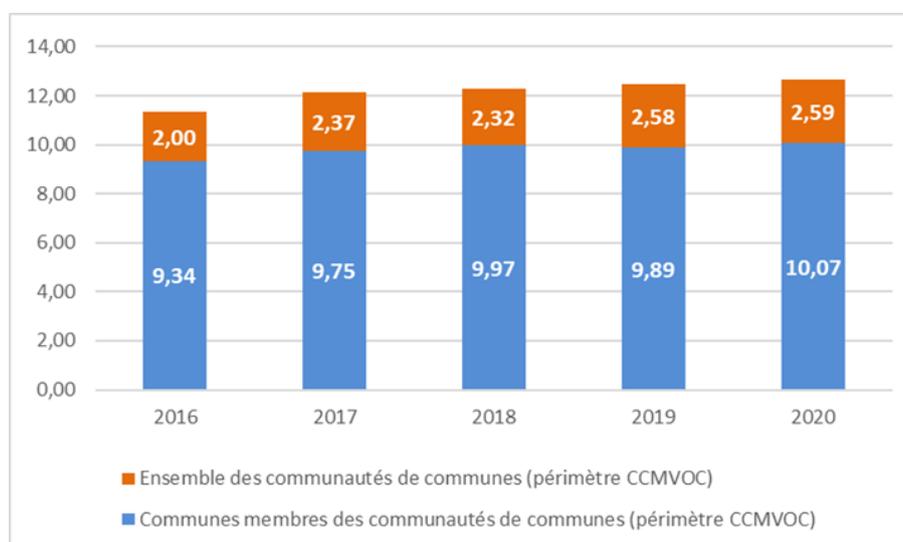
**Tableau n° 22 : évolution des charges de personnel sur l'ensemble du périmètre CCMVOC
(communautés de communes et communes-membres)**

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2020/2016
ARRÈNES	57 096	57 581	71 286	61 276	64 464	12,9%
AUGÈRES	28 420	33 957	27 483	33 659	37 948	33,5%
AULON	51 307	53 602	50 161	54 086	59 107	15,2%
AZAT-CHÂTENET	46 237	47 900	49 442	29 785	39 043	-15,6%
BÉNÉVENT-L'ABBAYE	277 183	250 371	268 591	267 407	261 854	-5,5%
CEYROUX	38 213	32 982	39 153	38 335	36 431	-4,7%
CHAMBORAND	61 018	71 154	82 341	80 513	81 451	33,5%
CHÂTELUS-LE-MARCHEIX	238 882	213 500	228 626	271 742	261 763	9,6%
FLEURAT	76 908	76 138	79 700	79 621	78 863	2,5%
FURSAC		512 288	443 201	415 734	463 427	
SAINT-ÉTIENNE-DE-FURSAC	131 066					61,1%
SAINT-PIERRE-DE-FURSAC	156 587					
LE GRAND-BOURG	374 338	344 105	397 145	362 693	461 886	23,4%
LIZIÈRES	62 976	82 228	77 348	69 414	66 654	5,8%
MARSAC	249 030	261 651	293 032	273 825	281 904	13,2%
MOURIOUX-VIEILLEVILLE	268 856	278 809	281 258	298 669	292 184	8,7%
SAINT-GOUSSAUD	53 340	50 832	55 160	61 797	63 124	18,3%
SAINT-PRIEST-LA-PLAINE	69 138	60 136	73 644	70 704	74 495	7,7%
Communes membres de la CCBGB	2 240 594	2 427 233	2 517 570	2 469 259	2 624 599	17,1%
CHAMBON-SAINTE-CROIX	35 241	34 916	40 286	31 091	32 855	-6,8%
CHENIERS	249 067	264 522	265 690	276 375	289 957	16,4%
COLONDANNES	75 183	95 517	104 594	108 201	69 712	-7,3%
CROZANT	143 264	150 838	152 961	151 409	146 810	2,5%
DUN-LE-PALESTEL	421 117	438 492	449 315	484 677	466 348	10,7%
FRESSELINES	247 826	238 573	218 764	238 816	226 971	-8,4%
LA CELLE-DUNOISE	190 128	181 939	193 714	185 159	194 099	2,1%
LA CHAPELLE-BALOUÉ	30 464	30 365	32 103	38 651	40 209	32,0%
LAFAT	88 083	94 442	92 436	94 102	98 783	12,1%
LE BOURG-D'HEM	132 827	139 340	152 721	143 751	150 916	13,6%
MAISON-FEYNE	93 596	79 670	64 443	63 335	57 110	-39,0%
NAILLAT	217 650	220 475	224 067	221 247	233 178	7,1%
NOUZEROLLES	28 964	31 495	28 572	32 795	34 240	18,2%
SAGNAT	40 424	34 988	42 995	45 419	44 661	10,5%
SAINT-SÉBASTIEN	293 212	298 363	315 565	273 208	267 511	-8,8%
SAINT-SULPICE-LE-DUNOIS	187 353	193 586	200 825	208 212	223 327	19,2%
VILLARD	76 029	68 012	78 756	80 223	81 072	6,6%
Communes membres de la CCPD	2 550 428	2 595 533	2 657 807	2 676 672	2 657 760	4,2%
AZÉRABLES	309 651	319 480	318 232	330 765	325 018	5,0%
BAZELAT	80 303	80 913	82 946	85 192	79 366	-1,2%
LA SOUTERRAINE	2 848 837	2 987 739	3 040 169	2 962 200	3 035 558	6,6%
NOTH	205 325	215 036	215 777	233 650	232 221	13,1%
SAINT-AGNANT-DE-VERSILLAT	412 703	396 492	374 152	369 929	371 493	-10,0%
SAINT-GERMAIN-BEAUPRE	51 514	63 143	66 448	79 661	72 660	41,0%
SAINT-LÉGER-BRIDEREIX	50 498	49 718	50 042	52 654	52 545	4,1%
SAINT-MAURICE-LA-SOUTERRAINE	319 676	335 107	344 716	347 457	332 836	4,1%
SAINT-PRIEST-LA-FEUILLE	188 464	188 154	202 111	181 912	182 470	-3,2%
VAREILLES	83 710	91 875	97 210	96 267	104 026	24,3%
Communes membres de la CCPS	4 550 681	4 727 656	4 791 803	4 739 686	4 788 192	5,2%
Total des communes membres des communautés de communes (périmètre CCMVOC)	9 341 704	9 750 423	9 967 181	9 885 617	10 070 551	7,8%
Ensemble des communautés de communes (périmètre CCMVOC)	2 004 831	2 373 847	2 324 754	2 576 273	2 586 745	29,0%
Charges de personnel du périmètre CCMVOC (bocs intercommunaux : communautés de communes + communes membres)	11 346 534	12 124 270	12 291 935	12 461 890	12 657 296	11,6%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

L'analyse du périmètre de l'ensemble des communautés de communes et des communes-membres permet de constater que l'évolution des charges de personnel s'est accrue en pourcentage plus fortement pour l'ensemble des trois communautés de communes (+ 29 %) que pour l'ensemble des communes-membres (+ 7,8 %). En analysant la croissance totale en valeur des charges au niveau du bloc intercommunal (soit + 1 311 K€) qui est importante, on constate que 55,6 % de celles-ci proviennent de l'ensemble des communes-membres (+ 729 K€) et 44,4 % de l'ensemble des trois communautés de communes (+ 582 K€). En 2020, l'ensemble du personnel des trois communautés de communes ne représentait que 20,4 % des charges de personnel des trois blocs intercommunaux - EPCI et communes (ce ratio était à 17,1 % en 2016). Les charges de personnel ont continué à progresser sur l'ensemble du territoire des trois blocs intercommunaux alors même qu'aucun transfert de compétence n'est intervenu pendant la période examinée.

Graphique n° 12 : évolution des dépenses de personnel des communes et intercommunalités sur le périmètre de la CCMVOC (en M€)



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

8.3.3 Les autres charges de gestion et les subventions

Les autres charges de gestion et les subventions de fonctionnement correspondant à des dépenses plus faibles que celles précédemment évoquées, représentaient, sur le périmètre territorial de la CCMVOC, respectivement 82 €/habitant (contre 55 €/habitant pour la moyenne) et 29 €/habitant (contre 32 €/habitant pour la moyenne) en 2019 et 80 €/habitant (contre 58 €/habitant pour la moyenne) et 22 €/habitant (contre 32 €/habitant pour la moyenne) en 2020. Elles ont progressé au moment de la fusion puis sont restées stables. Concernant la CCPD, en 2020, les autres charges de gestion se situaient au même niveau que à la moyenne (58 €/habitant) alors que les subventions de fonctionnement étaient supérieures (40 €/habitant).

Tableau n° 23 : évolution des autres charges de gestion et des subventions de fonctionnement

en €	2016				2017	2018	2019	2020				Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	CCMVOC	CCMVOC	CCMVOC	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	Total	CCPD
Autres charges de gestion	300 901	207 797	322 737	831 436	1 915 328	1 834 034	2 119 355	105 891	419 736	1 521 193	2 046 819	146,2%	102,0%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	240 335	0	0	240 335	0	0	0	0	0	0	0	-100,0%	N.C.
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	0	8 972	238 138	247 110	206 112	333 348	349 283	0	171 981	212 351	384 332	55,5%	1816,9%
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	0	131 799	0	131 799	1 412 630	1 325 748	1 603 326	0	192 892	1 223 840	1 416 732	974,9%	46,4%
<i>BA équipements culturels</i>	0	82 909	0	82 909	37 282	0	0	0	0	0	0	-100,0%	-100,0%
<i>BA petite enfance</i>	0	48 890	0	48 890	337 635	296 130	429 991	0	77 892	95 094	172 986	253,8%	59,3%
<i>BA pépinière d'entreprise</i>	0	0	0	0	23 596	78 782	139 319	0	0	97 715	97 715	N.C.	N.C.
<i>BA atelier relais</i>	0	0	0	0	27 000	11 396	28 669	0	0	38 610	38 610	N.C.	N.C.
<i>BA centre culturel Y. Furet</i>	0	0	0	0	258 873	259 968	260 000	0	0	189 855	189 855	N.C.	N.C.
<i>BA bâtiment récréatif</i>	0	0	0	0	32 578	30 210	81 298	0	0	63 831	63 831	N.C.	N.C.
<i>BA SPANC</i>	0	0	0	0	31 086	46 039	26 978	0	0	43 742	43 742	N.C.	N.C.
<i>BA centre aquatique</i>	0	0	0	0	664 580	603 222	637 071	0	0	694 994	694 994	N.C.	N.C.
<i>BA sites culturels touristiques</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	115 000	0	115 000	N.C.	N.C.
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	60 566	55 389	82 020	197 975	156 084	171 885	163 811	12 656	51 810	84 838	149 304	-24,6%	-6,5%
Subventions de fonctionnement	91 317	335 704	750 229	1 177 249	939 702	1 038 666	738 896	177 332	287 930	95 027	560 289	-52,4%	-14,2%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés (dont BA petite enfance)</i>	0	0	0	0	4 603	0	0	94 280	0	0	94 280	N.C.	N.C.
<i>Dont subv. autres établissements publics (dont EPIC OT)</i>	17 500	53 324	364 129	434 953	307 540	581 085	596 385	0	56 538	60 000	116 538	-73,2%	6,0%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	73 817	282 380	386 100	742 296	627 560	457 582	142 512	83 051	231 391	35 027	349 470	-52,9%	-18,1%
Subventions exceptionnelles versées aux SPIC (BA ZA Chabannes)	0	0	0	0	0	0	0	0	100 000	0	100 000	N.C.	N.C.

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

Une partie importante de ces charges étant contrainte, les communautés de communes ont cherché à maîtriser les subventions attribuées aux associations et les indemnités versées aux élus.

Les charges les plus importantes proviennent de la prise en charge par le budget principal des déficits des budgets annexes administratifs, en forte progression depuis 2017. Toutefois, certaines dépenses inscrites sur ce compte (c/652) ne correspondent pas à des déficits mais à des subventions de fonctionnement versées aux budgets annexes (c/65736 ou c/67441)

et parfois à des remboursements de frais aux budgets annexes (c/6287). Les différents EPCI devront veiller à imputer correctement ces dépenses à l'avenir.

En 2020, l'ensemble des trois communautés de communes a versé 1,61 M€ à ses budgets annexes dont 293 K€ pour les contributions du budget principal de la CCPD.

Au budget primitif 2021 de la CCPD, les autres charges de gestion et subventions de fonctionnement ont été inscrites pour 753 K€.

8.4 L'autofinancement

Tableau n° 24 : autofinancement et résultat de fonctionnement

en €	2016				2017	2018	2019	2020				Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	CCMVOC	CCMVOC	CCMVOC	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	Total	CCPD
Produits de gestion (A)	1 972 791	2 189 172	4 482 025	8 643 988	9 299 996	9 692 207	9 946 705	2 222 361	2 714 536	5 673 627	10 610 525	22,8%	24,0%
Charges de gestion (B)	1 784 963	1 848 237	4 312 590	7 945 790	9 057 302	9 009 501	9 283 211	1 805 523	2 204 865	5 255 391	9 265 779	16,6%	19,3%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	187 828	340 935	169 435	698 198	242 694	682 706	663 494	416 838	509 671	418 237	1 344 746	92,6%	49,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>9,5%</i>	<i>15,6%</i>	<i>3,8%</i>	<i>8,1%</i>	<i>2,6%</i>	<i>7,0%</i>	<i>6,7%</i>	<i>18,8%</i>	<i>18,8%</i>	<i>7,4%</i>	<i>12,7%</i>		
+/- Résultat financier	-106	-5 739	-127 047	-132 891	-112 644	-102 418	-113 134	-12 707	-9 033	-72 569	-94 309	29,0%	-57,4%
- Subventions exceptionnelles aux SPIC	0	0	0	0	0	0	0	0	100 000	0	100 000	N.C.	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	-94 619	-42 353	-885	-137 857	-21 263	2 139	-34 734	5 904	-26 515	30 347	9 737	107,1%	37,4%
= CAF brute	93 103	292 842	41 504	427 449	108 786	582 427	515 626	410 035	374 123	376 015	1 160 173	171,4%	27,8%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>4,7%</i>	<i>13,4%</i>	<i>0,9%</i>	<i>4,9%</i>	<i>1,2%</i>	<i>6,0%</i>	<i>5,2%</i>	<i>18,5%</i>	<i>13,8%</i>	<i>6,6%</i>	<i>10,9%</i>		
- Dotations nettes aux amortissements	219 321	82 419	33 272	335 012	412 746	396 444	361 669	191 600	121 311	140 663	453 573	35,4%	47,2%
- Dotations nettes aux provisions	0	-43 625	-439 618	-483 243	0	0	-378 702	0	0	0	0	100,0%	100,0%
+ Quote-part subvent° d'inv. transférées	82 070	760	0	82 830	0	0	0	63 545	0	0	63 545	-23,3%	-100,0%
= Résultat section de fonctionnement	-44 147	254 808	447 850	658 510	-303 961	185 983	532 659	281 980	252 812	235 352	770 145	17,0%	-0,8%
CAF brute	93 103	292 842	41 504	427 449	108 786	582 427	515 626	410 035	374 123	376 015	1 160 173	171,4%	27,8%
- Annuité en capital de la dette	15 375	65 593	318 155	399 123	454 367	447 190	461 002	84 027	316 673	297 573	698 272	75,0%	382,8%
= CAF nette ou disponible	77 728	227 249	-276 651	28 326	-345 581	135 238	54 624	326 009	57 450	78 442	461 901	1530,7%	-74,7%

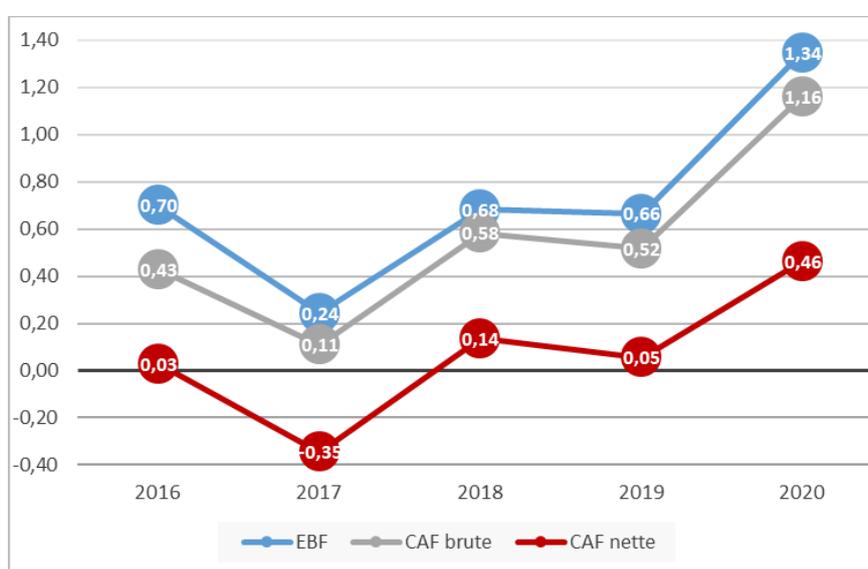
Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

Entre 2016 et 2020, les produits de gestion ont progressé de manière plus importante que les charges de même nature induisant une augmentation de l'excédent brut de fonctionnement - EBF (+ 646 K€, soit + 92,6 %). Ce ratio, permettant d'évaluer la capacité de la CCMVOC ou de l'ensemble des trois communautés de communes à dégager un excédent sur sa gestion courante, représentait seulement 6,7% des produits de gestion en 2019 et 12,7 % en 2020, pourcentages très faibles par rapport aux moyennes des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique (soit 19,2 % pour 2019 et 19,9 % pour 2020) et, en le rapportant

à la population du territoire de la CCMVOC, il se situait à un niveau inférieur à la moyenne (26 €/habitant contre 69 €/habitant pour la moyenne en 2019 et 53 €/habitant contre 74 €/habitant pour la moyenne en 2020).

En 2017, la CCMVOC a connu une chute importante de son EBF à cause d'une augmentation plus importante des charges de gestion par rapport aux produits de gestion, en particulier avec la hausse des reversements du budget principal aux budgets annexes, puis l'EBF a progressé en 2018 pour revenir à un niveau proche de 2016 et s'est stabilisé en 2019. En 2020, année de défusion, les produits de gestion ont progressé, et plus particulièrement les ressources fiscales et institutionnelles, alors que les charges de gestion ont légèrement diminué, entraînant une forte augmentation de l'EBF.

Graphique n° 13 : évolution des soldes intermédiaires de gestion (en M€)



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

La capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui représente l'excédent résultant de la section de fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement (remboursement de la dette, dépenses d'équipement, etc.), a connu, sur la période examinée, une évolution proche de celle de l'EBF, mais avec une progression plus importante en 2018, en atteignant un niveau plus élevé que 2016, et une légère baisse en 2019. Ce solde intermédiaire de gestion, correspondant à seulement 5,2 % des produits de gestion en 2019 et 10,9 % en 2020, était bien trop faible, surtout en le comparant avec la moyenne de la strate qui était de 16,9 % en 2019 et 17,6 % en 2020. Sur le périmètre territorial de la CCMVOC, il ne représentait que 20 €/habitant contre une moyenne de 61 €/habitant en 2019 et 45 €/habitant contre une moyenne de 65 €/habitant pour l'exercice 2020.

Après déduction de l'annuité en capital de la dette, la CAF nette, reliquat disponible pour autofinancer les dépenses d'équipement, a évolué parallèlement à la CAF brute. Toutefois, elle est négative en 2017, puis augmente faiblement ce qui lui permet d'être à peine positive en 2018 et 2019, pour finalement atteindre un niveau à peine satisfaisant en 2020. Cette situation résulte de la hausse continue du remboursement en capital de la dette sur la période 2016-2020, le montant de l'annuité en capital ayant même été supérieur en 2017 à la CAF brute. En 2019,

la CAF nette de la CCMVOC était très faiblement positive (soit 55 K€) et ne correspondait qu'à 2 €/habitant contre 42 €/habitant pour la moyenne de la strate. Pendant la période de fusion (2017-2019), la situation financière de la CCMVOC s'est révélée être très fragile et même insuffisante pour faire face aux dépenses d'équipement. En 2020, sur l'ensemble du territoire de l'ancienne CCMVOC, la CAF nette par habitant a légèrement progressé pour atteindre 18 €/habitant mais elle demeure faible par rapport à la moyenne de la strate (soit 47 €/habitant).

Au cours de l'exercice 2020, en agrégeant les trois communautés de communes désormais indépendantes, ces trois soldes intermédiaires de gestion se sont améliorés, atteignant leur niveau le plus élevé sur l'ensemble de la période examinée, mais la situation financière reste encore préoccupante. Les constats diffèrent cependant en fonction des EPCI.

La situation financière de la CCPS, en 2020, bien que fragile, s'est toutefois améliorée par rapport à 2016 (la CAF nette était négative), les trois soldes intermédiaires de gestion étaient faibles : l'EBF et la CAF brute ne représentaient respectivement que 7,4 % et 6,6 % des produits de gestion, une très large part de la CAF brute dégagée étant utilisée pour couvrir l'annuité en capital de la dette. La CAF nette en résultant était alors peu importante pour financer les dépenses d'investissement de l'EPCI. En comparaison des moyennes de la strate, ces trois ratios correspondaient seulement à 37 €/habitant contre 74 €/habitant pour l'EBF, 34 €/habitant contre 65 €/habitant pour la CAF brute et 7 €/habitant contre 47 €/habitant pour la CAF nette.

Concernant la CCPD, malgré des EBF et CAF brute plus élevés que la CCPS (soit respectivement 18,8 % et 13,8 % des produits de gestion) en 2020, la CAF nette est peu importante. La situation financière de la CCPD était plus fragile en 2020 qu'en 2016 en raison de la progression de l'endettement de l'EPCI. En comparaison des moyennes de la strate, ces trois ratios étaient plus faibles et correspondaient à 70 €/habitant (contre 74 €/habitant) pour l'EBF, 52 €/habitant (contre 65 €/habitant) pour la CAF brute et à seulement 8 €/habitant (contre 47 €/habitant) pour la CAF nette. Dans le cadre de la contradiction, le président de la CCPD considère, au regard des excédents de la section de fonctionnement constatés en 2020 et 2021, que la situation financière de l'EPCI s'est nettement améliorée, lui permettant d'envisager à nouveau des investissements et de développer des politiques et projets structurants sur le territoire. Ces résultats lui auraient d'ores et déjà permis d'attribuer des aides financières aux communes-membres et aux associations. La chambre régionale des comptes constate cette amélioration en 2021, mais invite l'EPCI à mettre en place une prospective empreinte de prudence, avant d'engager de nouveaux investissements.

Contrairement aux deux précédentes communautés de communes, la situation financière, en 2020, de la CCBGB est meilleure. En effet, l'EBF et la CAF brute, représentant respectivement 18,8 % et 18,5 % des produits de gestion, ont fortement progressé par rapport à 2016 et correspondent respectivement à 59 €/habitant (contre 74 €/habitant pour la moyenne de la strate) et à 58 €/habitant (contre 65 €/habitant). Après remboursement de l'annuité en capital de la dette, l'autofinancement disponible (ou CAF nette) permet de financer une partie importante des dépenses d'investissement de l'EPCI et se situe au même niveau que la moyenne de la strate avec 46 €/habitant (contre 47 €/habitant pour la moyenne).

Il est toutefois difficile de dresser un bilan de la situation financière de chacune des trois communautés de communes seulement un an après la défusion, surtout dans le contexte actuel de crise sanitaire.

Aucune prospective n'a été produite par la CCPD, l'ordonnateur expliquant que ce document n'a pu être réalisé à cause de la mise en œuvre difficile de l'EPCI suite à la défusion

et dans la période de crise sanitaire. La chambre régionale des comptes ne peut qu'encourager l'ordonnateur à mettre en place une analyse financière prospective afin de dégager un autofinancement plus conséquent et maîtriser sa situation financière.

8.5 L'investissement

Tableau n° 25 : financement des investissements

en €	2016				2017	2018	2019	2020				Cumul sur les années		Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	CCMVOC	CCMVOC	CCMVOC	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	2017-2019 CCMVOC	2016-2020	Total	CCPD
CAF brute	93 103	292 842	41 504	427 449	108 786	582 427	515 626	410 035	374 123	376 015	1 160 173	<i>1 206 839</i>	<i>2 794 462</i>	171,4%	27,8%
- Annuité en capital de la dette	15 375	65 593	318 155	399 123	454 367	447 190	461 002	84 027	316 673	297 573	698 272	<i>1 362 558</i>	<i>2 459 954</i>	75,0%	382,8%
= CAF nette ou disponible (C)	77 728	227 249	-276 651	28 326	-345 581	135 238	54 624	326 009	57 450	78 442	461 901	<i>-155 719</i>	<i>334 508</i>	1530,7%	-74,7%
+ FCTVA	17 783	54 367	804 245	876 396	38 473	400 104	497 671	69 199	34 605	24 822	128 627	<i>936 247</i>	<i>1 941 270</i>	-85,3%	-36,3%
+ Subventions d'investissement reçues	56 487	393 840	1 738 920	2 189 246	187 464	1 687 260	1 065 454	335 310	319 721	237 805	892 835	<i>2 940 178</i>	<i>6 022 259</i>	-59,2%	-18,8%
+ Produits de cession	0	13 687	102 845	116 532	0	10 000	146 550	0	0	113 139	113 139	<i>156 550</i>	<i>386 220</i>	-2,9%	-100,0%
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	74 270	461 893	2 646 010	3 182 173	225 937	2 097 364	1 709 675	404 509	354 326	375 765	1 134 600	<i>4 032 975</i>	<i>8 349 749</i>	-64,3%	-23,3%
= Financement propre disponible (C+D)	151 998	689 142	2 369 359	3 210 499	-119 645	2 232 602	1 764 299	730 518	411 776	454 207	1 596 501	<i>3 877 256</i>	<i>8 684 257</i>	-50,3%	-40,2%
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>32,8%</i>	<i>128,9%</i>	<i>254,2%</i>	<i>166,4%</i>	<i>-14,9%</i>	<i>84,1%</i>	<i>82,2%</i>	<i>193,5%</i>	<i>242,2%</i>	<i>68,9%</i>	<i>132,3%</i>	<i>69,2%</i>	<i>99,4%</i>		
- Dépenses d'équipement	463 173	534 565	932 042	1 929 779	802 493	2 653 842	2 145 860	377 458	169 990	659 161	1 206 609	<i>5 602 195</i>	<i>8 738 583</i>	-37,5%	-68,2%
- Subventions d'équipement (y c. subventions en nature)	56 635	373 108	0	429 743	395 835	624 630	705 310	42 839	96 723	122 610	262 172	<i>1 725 775</i>	<i>2 417 690</i>	-39,0%	-74,1%
- Participations et inv. financiers nets	0	-19 869	88 153	68 284	-35 165	-35 793	-36 447	0	-22 345	-44 076	-66 421	<i>-107 405</i>	<i>-105 542</i>	-197,3%	-12,5%
+/- Variation autres dettes et cautionnements	1 493	0	0	1 493	1 493	2 513	7	-951	0	0	-951	<i>4 014</i>	<i>4 556</i>	-163,7%	N.C.
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-369 302	-198 662	1 349 164	781 200	-1 284 301	-1 012 591	-1 050 431	311 171	167 408	-283 488	195 092	<i>-3 347 323</i>	<i>-2 371 031</i>	-75,0%	184,3%
Nouveaux emprunts de l'année (y c. pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	944 512	0	2 579 191	440 901	245 000	0	685 901	<i>3 523 703</i>	<i>4 209 604</i>	N.C.	N.C.
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-369 302	-198 662	1 349 164	781 200	-339 789	-1 012 591	1 528 760	752 072	412 408	-283 488	880 993	<i>176 380</i>	<i>1 838 573</i>	12,8%	307,6%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

8.5.1 Les dépenses et subventions d'équipement

Les dépenses d'équipement représentaient 8,74 M€ sur la période 2016-2020 dont 5,60 M€ pour la CCMVOC (ou période de fusion, de 2017 à 2019). Elles ont varié, en agrégeant les trois communautés de communes, entre 0,80 M€ et 2,65 M€ par an selon les exercices budgétaires.

Tableau n° 26 : évolution du taux d'équipement

en €	2016				2017	2018	2019	2020				Cumul sur les années		Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	CCMVO	CCMVO	CCMVO	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	2017-2019 CCMVO	2016-2020	Total	CCPD
Dépenses d'équipement	463 173	534 565	932 042	1 929 779	802 493	2 653 842	2 145 860	377 458	169 990	659 161	1 206 609	5 602 195	8 738 583	-37,5%	-68,2%
Subventions d'équipement	56 635	373 108	0	429 743	395 835	624 630	705 310	42 839	96 723	122 610	262 172	1 725 775	2 417 690	-39,0%	-74,1%
Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	2 475 740	3 840 380	6 632 002	12 948 122	13 778 844	14 149 969	14 872 187	3 487 132	4 255 792	7 612 644	15 355 568	42 801 000	71 104 691	18,6%	10,8%
Ratio dépenses d'équipement / RRF	18,7%	13,9%	14,1%	14,9%	5,8%	18,8%	14,4%	10,8%	4,0%	8,7%	7,9%	13,1%	12,3%		
Ratio dépenses et subventions d'équipement / RRF	21,0%	23,6%	14,1%	18,2%	8,7%	23,2%	19,2%	12,1%	6,3%	10,3%	9,6%	17,1%	15,7%		

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

Le taux d'équipement était très faible en 2017, première année de la fusion, puis en 2020, année de la scission, il a évolué de manière importante selon les exercices budgétaires. Ramenées à la population, les dépenses d'équipement s'élevaient à 83 €/habitant en 2019, comme la moyenne de la strate, et en y ajoutant les subventions d'équipement versées, l'ensemble de ces dépenses était alors légèrement supérieur à la moyenne de la strate et correspondait à 110 €/habitant contre 102 €/habitant pour la moyenne. Concernant l'exercice 2020, sur le périmètre territorial de la CCMVOC, ces dépenses d'équipement étaient plus faibles et ne correspondaient qu'à 47 €/habitant (soit 23 €/habitant pour la CCPD) contre 77 €/habitant pour la moyenne de la strate et, en y intégrant les subventions d'équipement versées, qu'à 58 €/habitant (soit 37 €/habitant pour la CCPD) contre 93 €/habitant pour la moyenne.

Sur l'ensemble de la période examinée, en cumul, les principales dépenses d'équipement ont concerné les opérations suivantes.

Tableau n° 27 : principales dépenses d'équipement (opérations individualisées)

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2016-2020	Total 2017-2019 CCMVOC
Court de tennis couvert Dun-le-Palestel (CCPD)	398 765	6 034	90			404 889	6 124
Espace Monet Rollinat Fresselines (CCPD)	34 062	206 103	868 775	103 324		1 212 264	1 178 202
Réhabilitation grande salle La Palestel (CCPD)	13 392	51 745	1 052 076	196 401	1 392	1 315 005	1 300 221
Centre ressources - agrandissement en tiers lieu (CCPD)	54 720	591	18 022	132 116	148 910	354 358	150 729
Extension locaux ligne verte Crozant (CCPD)				2 880	2 350	5 230	2 880
Office de tourisme (CCBGB)	5 493	9 715				15 208	9 715
Scénovision Bénévent (CCBGB)	4 256	1 159				5 414	1 159
Bâtiment industriel Furmecca (CCBGB)	432 061	11 714				443 776	11 714
Maison de pays Grand-Bourg (CCBGB)		90 000		103 431		193 431	193 431
Microcrèche Marsac (CCBGB)		38 490	130 723	121 870	2 297	293 380	291 083
Résidence intergénérationnelle Arrenes (CCBGB)		36 604	383 515	433 554	11 792	865 464	853 672
Résidence intergénérationnelle Fleurat (CCBGB)		64 497	44 318	558 122	247 956	914 893	666 937
Équipement résidences intergénérationnelles (CCBGB)				18 191	1 002	19 193	18 191
PLUi Bénévent-Grand-Bourg (CCBGB)	2 160		34 680	57 240	12 720	106 800	91 920
Maison de santé (CCBGB)			2 531	286 605	92 941	928 363	289 136
Maison de santé (CCPS)					546 286		
Médiathèque (CCPS)	7 870					7 870	0
Piscine (CCPS)	793 452	54 708	5 640			853 800	60 348
PLUi pays sostranien (CCPS)		13 200	19 800	17 582	32 273	82 855	50 582
Total	1 746 230	584 558	2 560 169	2 031 317	1 099 918	8 022 191	5 176 043

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après comptes administratifs

Durant la période de la fusion des trois communautés de communes, les principales opérations d'investissement ont été réalisées sur le territoire de la CCPD (2,64 M€, soit 51 % des opérations d'équipement) et sur le territoire de la CCBGB (2,14 M€, soit 41 % - hors opération maisons de santé). La CCPS a eu peu d'opérations sur son territoire (0,11 M€, soit 2 % - hors opération maisons de santé), l'opération maisons de santé étant commune aux CCBGB et CCPS (0,29 M€, soit 6 %).

Les principales subventions d'équipement attribuées par la CCMVOC ont concerné l'aménagement numérique (haut débit) du territoire : 1,22 M€ versés au syndicat mixte DORSAL (en cumul sur la période 2017-2019).

Au budget primitif 2021 de la CCPD, en intégrant les restes à réaliser, les dépenses et les subventions d'équipement ont été inscrites respectivement pour 1,86 M€ (dont 0,56 M€ pour la réhabilitation du siège de la CCPD, 0,48 M€ pour la réhabilitation du centre de loisirs, 0,24 K€ pour le centre ressources agrandissement en tiers-lieu et 0,23 M€ pour l'extension des locaux ligne verte Crozant). Ces dépenses sont importantes par rapport aux réalisations annuelles de la période. Le budget comporte également une projection des investissements financiers nets pour 0,21 M€.

8.5.2 Les recettes d'investissement hors emprunt

Sur la période 2016-2020, en cumul, les principales recettes d'investissement hors emprunt provenaient des subventions d'investissement perçues (soit 72 % des recettes d'investissement hors emprunt) et du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) (soit 23 %). Ces recettes évoluant en fonction des investissements réalisés par la collectivité, les produits des cessions étaient, en comparaison, peu importants (soit 5 %). Cette répartition est semblable pour la période 2017-2019. En 2019 et 2020, sur le territoire de la CCMVOC, ces ressources d'investissement correspondaient respectivement à 66 €/habitant et 44 €/habitant (soit 49 €/habitant pour la CCPD) et étaient supérieures à la moyenne de la strate (soit 38 €/habitant pour 2019 et 37 €/habitant pour 2020).

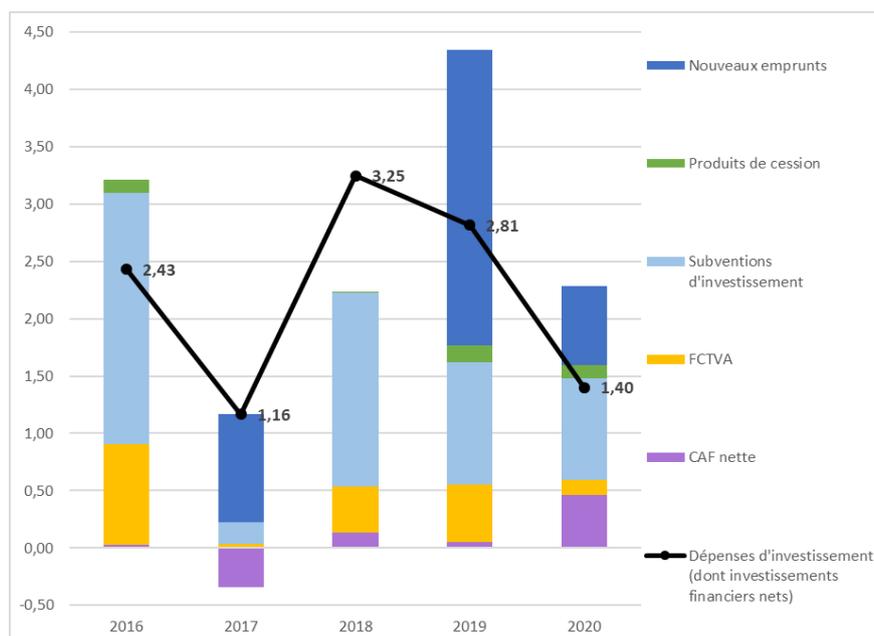
Sur l'ensemble de la période examinée, les subventions d'investissement ont concerné principalement la piscine (2,74 M€), la réhabilitation de la grande salle La Palestel (0,63 M€), l'espace Monet Rollinat Fresselines (0,51 M€), la résidence intergénérationnelle d'Arrènes (0,43 M€), la micro-crèche Marsac (0,24 M€), la maison de santé de la CCPS (0,23 M€), le court de tennis couvert de Dun-le-Palestel (0,20 M€), le bâtiment industriel Furmecca (0,15 M€), le PLUi Grand-Bourg (0,12 M€) et le centre ressources agrandissement en tiers lieu (0,12 M€).

Au budget primitif 2021, en intégrant les restes à réaliser, les recettes d'investissement hors emprunt de la CCPD ont été évaluées à 1,39 M€ dont 1,26 M€ de subventions d'investissement.

8.5.3 Le recours à de nouveaux emprunts pour compenser un financement propre insuffisant

Le financement propre disponible cumulé sur la période 2016-2020 (soit 8,68M€), composé pour 96 % des recettes d'investissement hors emprunt et pour seulement 4 % de la CAF nette (autofinancement), était insuffisant pour financer l'ensemble des dépenses d'investissement (soit 11,06 M€). De nouveaux emprunts ont donc été contractés (soit 4,21 M€) pour combler le besoin de financement (soit 2,37 M€) et reconstituer le fonds de roulement (soit 1,84 M€). Trois phases sont à distinguer : avant, pendant et après la fusion.

Fin 2016, en agrégeant les résultats des CCBGB, CCPD et CCPS, le financement propre disponible (soit 3,21 M€), essentiellement composé des recettes d'investissement hors emprunt (soit 3,18 M€), permettait de couvrir les dépenses d'investissement (soit 2,43 M€), de dégager une capacité de financement (soit 0,78 M€) et de reconstituer le fonds de roulement (soit 0,78 M€) sans recourir à de nouveaux emprunts.

Graphique n° 14 : financement des dépenses d'investissement (en M€)

Source : CRC Nouvelle-aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

Pendant la période de fusion des trois communautés de communes (2017-2019), en cumul, la situation financière de la CCMVOC était très dégradée : la CAF brute dégagée par la CCMVOC était insuffisante pour assurer le remboursement en capital de la dette, entraînant une CAF nette négative (soit -0,16 M€) qui devait être couverte par les recettes d'investissement hors emprunt (soit 4,03 M€) et, par conséquent, un financement propre disponible (soit 3,88 M€) inférieur à ces recettes propres d'investissement. Le financement propre disponible ne couvrait que 69,2 % des dépenses d'équipement et l'effort d'investissement de la CCMVOC a été très important au regard d'un autofinancement inexistant. Afin de financer l'intégralité de ses dépenses d'investissement, la CCMVOC, dont le besoin de financement était de 3,35 M€, a contracté de nouveaux emprunts pour 3,52 M€ (dont 1,7 M€ mobilisés fin 2019 dans le cadre de la défusion) et a reconstitué son fonds de roulement pour 0,18 M€.

En 2020, l'agrégation des trois communautés de communes permet de constater que le financement propre disponible (soit 1,60 M€) était suffisant pour couvrir les dépenses d'investissement (soit 1,40 M€), les nouveaux emprunts mobilisés (soit 0,69 M€) n'intervenant que pour la reconstitution du fonds de roulement (soit 0,88 M€). Toutefois, à la suite de la défusion, chacune de ces communautés de communes se trouve dans des situations différentes.

La CCBGB dispose d'un financement propre disponible (soit 731 K€), composé pour 45 % de sa CAF nette et pour 55 % de ses recettes d'investissement hors emprunt, lui permettant de disposer de marges de manœuvre pour l'investissement (montant très largement supérieur aux dépenses d'investissement de l'année, soit 419 K€) et de reconstituer son fonds de roulement. La CCBGB, bien qu'en situation de capacité de financement (pour 311 K€), a mobilisé de nouveaux emprunts (441 K€) et a reconstitué son fonds de roulement (pour 752 K€).

Concernant la CCPD, le financement propre disponible (soit 412 K€), composé majoritairement de recettes d'investissement hors emprunt, la CAF nette ne représentant que 14 %, couvre les dépenses d'investissement (soit 244 K€) et permet à l'EPCI d'être en capacité de financement. Toutefois, la CCPD a contracté des nouveaux emprunts (pour 245 K€) et a reconstitué son fonds de roulement (pour 412 K€).

Contrairement aux deux communautés de communes précédentes, le financement propre disponible de la CCPS (soit 454 K€), provenant principalement des recettes d'investissement hors emprunt (83 %), la CAF nette (ne représentant que 17 %) était insuffisante pour financer les dépenses d'investissement (soit 738 K€). Aussi, afin de combler son besoin de financement (soit 283 K€), la CCPS a mobilisé son fonds de roulement (pour 283 K€) sans recourir à de nouveaux emprunts.

Au budget primitif 2021, la CCPD a prévu de contracter des nouveaux emprunts pour un montant 249 K€.

8.6 L'endettement

Dans le cadre de la dissolution du syndicat mixte chargé de l'aménagement et la gestion des sites de la vallée de la Creuse, des emprunts pour 222 822 € ont été transférés à la CCPD. Ces opérations comptables ont été effectuées en 2019 et ont, par conséquent, été intégrées dans le passif de la CCMVOC.

Tableau n° 28 : évolution du stock de la dette

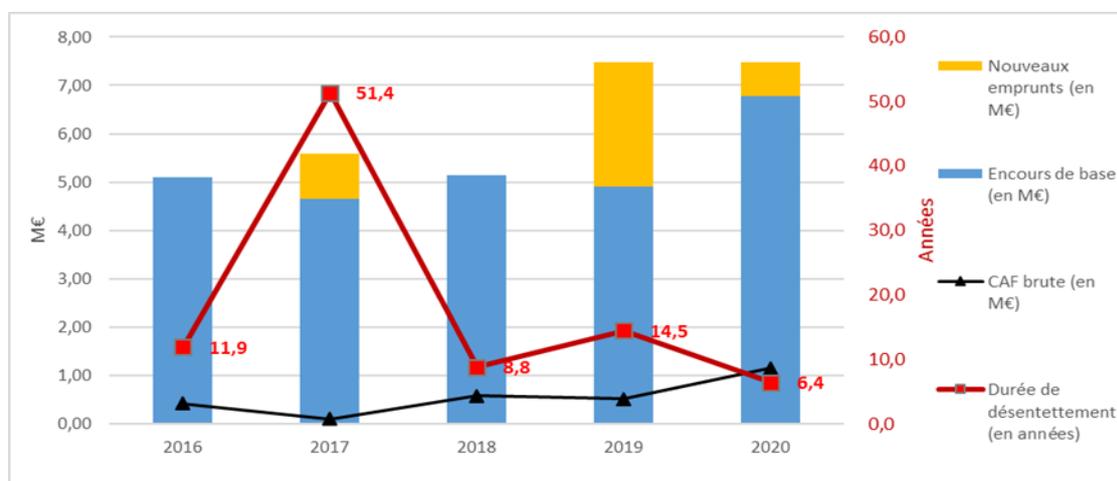
en €	2016				2017	2018	2019	2020				Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	CCMVO	CCMVO	CCMVO	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	Total	CCPD
Encours de dettes au 1 ^{er} janvier	211 520	557 286	4 730 860	5 499 666	0	5 587 701	5 137 998	0	0	0	0	-100,0%	-100,0%
- Annuité en capital de la dette	15 375	65 593	318 155	399 123	454 367	447 190	461 002	84 027	316 673	297 573	698 272	75,0%	382,8%
- Var. des autres dettes non financières	1 493	0	0	1 493	1 493	2 513	7	-951	0	0	-951	-163,7%	N.C.
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	0	0	5 099 049	0	222 822	1 715 467	1 574 532	4 189 003	7 479 002	N.C.	N.C.
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	0	944 512	0	2 579 191	440 901	245 000	0	685 901	N.C.	N.C.
= Encours de dette au 31 décembre	194 652	491 693	4 412 705	5 099 049	5 587 701	5 137 998	7 479 002	2 073 292	1 502 860	3 891 430	7 467 581	46,5%	205,7%
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	106	13 281	127 047	140 434	119 376	108 315	118 172	12 707	13 184	72 569	98 460	-29,9%	-0,7%
Taux d'intérêt apparent	0,1%	2,7%	2,9%	2,8%	2,1%	2,1%	1,6%	0,6%	0,9%	1,9%	1,3%		
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	2,1	1,7	106,3	11,9	51,4	8,8	14,5	5,1	4,0	10,4	6,4		
Durée résiduelle moyenne (en années)								9,7	10,3	17,4	14,0		

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi, comptes de gestion et états de la dette des comptes administratifs 2020

En agréant les communautés de communes, l'encours de la dette a progressé de manière importante entre 2016 et 2020 (soit + 46,5 % ou 2,37 M€) du fait de la mobilisation de nouveaux emprunts pour un montant global de 4,21 M€ dont 3,52 M€ pendant la période de fusion (2017-2019). Fin 2019, dans le cadre de la défusion, en concertation avec les services de la DDFiP, trois emprunts ont été contractés pour un montant total de 1,70 M€ (650 K€ pour la CCBGB, 600 K€ pour la CCPD et 450 K€ pour la CCPS) afin de reconstituer les fonds de roulement de chacune des trois communautés de communes pour faire face aux dépenses d'investissement de l'exercice budgétaire 2020. Au 31 décembre 2019, le niveau de l'encours de la dette par habitant de la CCMVOC était beaucoup plus élevé que la moyenne de la strate (290 €/habitant contre 195 €/habitant). Cette situation était identique fin 2020 ; l'encours de la dette, aussi bien sur le périmètre de l'ancienne CCMVOC que sur le territoire de chacune des communautés de communes, était supérieur à la moyenne de la strate (soit 198 €/habitant) : 293 €/habitant pour l'ensemble des trois EPCI et 207 €/habitant pour la CCPD.

Au 31 décembre 2020, les trois intercommunalités ont des taux d'intérêt apparents ou taux moyens de la dette supérieurs au TEC 10¹⁷⁶, en raison de la composition de la dette de chaque EPCI qui est pour une grande part à taux fixe (pour la CCBGB 100 % de son encours, pour la CCPD 80 % et pour la CCPS 44 %¹⁷⁷) et ne présente pas de risque particulier au niveau de sa structure (100 % de l'encours classé en A1 selon la charte Gissler¹⁷⁸ pour chaque EPCI).

Graphique n° 15 : évolution de l'encours de la dette et de la durée de désendettement pour l'ensemble des communautés de communes



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

¹⁷⁶ TEC 10 ou taux de l'échéance constante 10 ans : indice quotidien des rendements des emprunts d'État à long terme correspondant au taux de rendement actuariel d'une obligation du Trésor fictive dont la durée serait de 10 ans. Ce taux au 31 décembre 2020 était égal à - 0,33 %.

¹⁷⁷ Pour la CCPS, 53 % sont des emprunts à taux variable indexés sur le livret A.

¹⁷⁸ La classification de la charte Gissler est destinée à favoriser une meilleure compréhension des emprunts proposés aux collectivités et permet de les classer 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. 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.

La durée de désendettement (encours de la dette / CAF brute) de la CCMVOC et de l'ensemble des CCBGB, CCPD et CCPS a très fortement évolué sur l'ensemble de la période 2016-2020 en fonction du niveau d'autofinancement dégagé (CAF brute) et des nouveaux emprunts contractés. Elle a toutefois diminué entre 2016 et 2020.

En 2016, seule, la durée de désendettement de la CCPS était très élevée et problématique (106 ans), les CCBGB et CCPD ayant des durées faibles (respectivement 2,1 ans et 1,7 ans).

La première année de fusion (en 2017), elle était très élevée (soit 51,4 ans), puis a diminué pour correspondre à 14,5 ans en 2019, ce ratio signifiant que la CCMVOC aurait mis un peu plus de 14 ans pour rembourser sa dette, toutes choses égales par ailleurs. Ce niveau était encore trop élevé par rapport à la moyenne de la strate (soit 3,2 ans) et au seuil indicatif de 12 ans¹⁷⁹.

Au 31 décembre 2020, la durée de désendettement de la CCPS encore importante (10,4 ans) a fortement régressé par rapport à 2016 et se situe désormais en dessous du seuil des 12 ans. Concernant les CCBGB et CCPD, leur durée de désendettement ont progressé au regard de 2016 pour atteindre respectivement 5,1 ans et 4 ans mais restent à des niveaux maîtrisés pour chacune d'entre elles. La soutenabilité de la dette de chacune des trois communautés de communes ne pose pas de problème particulier, les trois ratios de désendettement étant inférieurs aux durées résiduelles moyennes de la dette (c'est-à-dire la durée restant avant l'extinction totale de la dette de chaque EPCI pondérée par le poids respectif des emprunts, soit 17,4 ans pour la CCPS, 9,7 ans pour la CCBG et 10,3 ans pour la CCPD).

Même si l'autofinancement s'est amélioré en 2021 et que la durée de désendettement de la CCPD ne pose pas de problème particulier, le niveau d'endettement doit être surveillé, l'encours de sa dette étant supérieur à la moyenne de la strate (soit 207 €/habitant contre 198 €/habitant pour la moyenne de la strate en 2020). La chambre régionale des comptes ne peut qu'encourager l'ordonnateur à développer une analyse financière prospective, comme évoqué précédemment, et à mettre en place un plan pluriannuel d'investissement afin de maîtriser sa situation financière et son endettement.

8.7 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an ou ressources stables (dotations, réserves, subventions d'équipement et emprunts) et les immobilisations ou emplois stables (investissements réalisés et en cours de réalisation). Il doit permettre de financer les besoins en trésorerie dégagés par le cycle d'exploitation de la collectivité (différence dans le temps entre les encaissements et les décaissements).

¹⁷⁹ Article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 – loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 : le plafond national de référence à ne pas dépasser est fixé à 12 ans. En l'espèce, ce seuil est indicatif car il s'applique seulement aux régions, départements, communes et EPCI à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement issues du compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 M€.

Entre 2016 et 2020, sur le périmètre territorial de la CCMVOC, le fonds de roulement a fluctué, mais a augmenté de 39,3 % (soit + 1 000 K€), la part la plus importante de cette hausse intervenant en 2020 (soit + 881 K€). Les évolutions diffèrent selon les trois communautés de communes.

Tableau n° 29 : fonds de roulement

au 31 décembre en €	2016				2017	2018	2019	2020				Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	CCMVOC	CCMVOC	CCMVOC	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	Total	CCPD
Dotations, réserves et affectations	3 826 547	4 396 352	6 783 810	15 006 710	15 648 127	15 744 270	17 588 008	3 472 573	6 345 383	8 431 338	18 249 294	21,6%	44,3%
+/- Différences sur réalisations	-1 215 384	-12 096	-412 557	-1 640 036	-1 640 036	-1 640 036	-1 927 966	-1 366 795	-148 614	-412 105	-1 927 514	-17,5%	-1128,7%
+/- Résultat (fonctionnement)	-44 147	254 808	447 850	658 510	-303 961	185 983	532 659	281 980	252 812	235 851	770 643	17,0%	-0,8%
+ Subventions et fonds affectés à l'équipement	416 394	2 933 462	8 272 625	11 622 480	11 809 944	13 497 204	15 876 272	1 648 997	5 501 359	9 555 206	16 705 561	43,7%	87,5%
<i>dont subv. transférables</i>	393 114	0	0	393 114	393 114	393 114	393 114	329 569	0	0	329 569	-16,2%	N.C.
<i>dont subv. non transférables</i>	23 280	2 933 462	8 272 625	11 229 367	11 416 830	13 104 091	15 483 158	1 319 428	5 501 359	9 555 206	16 375 993	45,8%	87,5%
+ Provisions pour risques et charges	0	67 375	311 327	378 702	378 702	378 702	0	0	0	0	0	-100,0%	-100,0%
= Ressources propres élargies	2 983 410	7 639 901	15 403 056	26 026 367	25 892 777	28 166 124	32 068 973	4 036 756	11 950 940	17 810 289	33 797 985	29,9%	56,4%
+ Dettes financières (hors obligations)	194 652	491 693	4 412 705	5 099 049	5 587 701	5 137 998	7 479 002	2 073 292	1 502 860	3 891 430	7 467 581	46,5%	205,7%
= Ressources stables (E)	3 178 062	8 131 594	19 815 760	31 125 416	31 480 478	33 304 122	39 547 975	6 110 047	13 453 799	21 701 720	41 265 566	32,6%	65,5%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	2 563 669	5 481 511	6 502 686	14 547 866	14 842 419	15 157 158	17 969 531	2 299 236	8 511 290	6 903 093	17 713 619	21,8%	55,3%
<i>dont subv. d'équipement versées</i>	126 874	647 682	242 310	1 016 865	1 322 634	1 845 439	2 649 961	431 581	1 352 907	979 252	2 763 741	171,8%	108,9%
<i>dont autres immo. incorporelles</i>	16 440	21 504	164 871	202 815	216 628	256 718	388 647	123 165	101 115	170 423	394 703	94,6%	370,2%
<i>dont immo. corporelles</i>	2 420 355	4 648 041	6 004 322	13 072 718	13 082 854	12 870 491	14 782 861	1 744 490	6 978 657	5 750 387	14 473 533	10,7%	50,1%
<i>dont immo. financières</i>	0	164 285	91 183	255 468	220 303	184 510	148 063	0	78 610	3 031	81 641	-68,0%	-52,1%
+ Immo. en cours	433 284	0	11 117 933	11 551 217	11 787 211	13 471 605	15 283 190	2 783 039	1 551 657	12 054 625	16 389 320	41,9%	N.C.
+ Immob. nettes concédées, affectées, affermées ou mises à dispo.	99 046	0	1 597 187	1 696 233	1 696 233	1 696 233	1 696 233	99 046	0	1 597 187	1 696 233	0,0%	N.C.
+ Immo. reçues au titre d'une mise à dispo. ou d'une affectation	0	780 118	0	780 118	1 000 091	1 837 192	1 927 427	0	1 913 807	0	1 913 807	145,3%	145,3%
= Emplois immobilisés (F)	3 095 999	6 261 629	19 217 805	28 575 433	29 325 954	32 162 188	36 876 382	5 181 321	11 976 754	20 554 904	37 712 979	32,0%	91,3%
= Fonds de roulement net global (E-F)	82 063	1 869 965	597 956	2 549 983	2 154 525	1 141 934	2 671 594	928 726	1 477 046	1 146 815	3 552 587	39,3%	-21,0%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	16,8	366,7	49,2	115,1	85,7	45,7	103,7	186,4	243,1	78,6	138,5		

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

Au 31 décembre 2020, les fonds de roulement de la CCBGB et de la CCPD étaient importants, ils représentaient respectivement 186 et 243 jours de charges courantes et 131 €/habitant pour la CCBGB et 204 €/habitant pour la CCPD, la moyenne de la strate étant égale à 142 €/habitant. Le fonds de roulement de la CCBGB a fortement progressé par rapport à 2016 (+ 1 031,7 % ou + 847 K€) alors que celui de la CCPD a diminué (- 21 %, soit - 393 K€). Contrairement aux deux autres communautés de communes, le fonds de roulement de la CCPS était plus faible et ne correspondait qu'à 79 jours de charges courantes et 103 €/habitant, bien qu'il ait augmenté de manière importante par rapport à 2016 (+ 24 %, soit + 549 K€).

La composition des ressources stables de la CCPD a légèrement évolué par rapport à 2016, le poids des dettes financières a progressé (de 6 % à 11 %) ainsi que celui des subventions et fonds affectés à l'équipement (passant de 36 % à 41 %) ; en contrepartie, les dotations, réserves et affectations ont régressé (de 54 % à 47 %). Concernant les emplois immobilisés, les immobilisations propres nettes ont chuté (de 88 % à 71 %) alors que les immobilisations en cours ont fortement augmenté (de 0 % à 13 %).

Tableau n° 30 : trésorerie

au 31 décembre en €	2016				2017	2018	2019	2020				Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total				CCMVO	CCMVO	CCMVO	CCBGB	CCPD	CCPS
Fonds de roulement net global	82 063	1 869 965	597 956	2 549 983	2 154 525	1 141 934	2 671 594	928 726	1 477 046	1 146 815	3 552 587	39,3%	-21,0%
- Besoin en fonds de roulement global	-109 960	590 612	1 221 904	1 702 557	637 051	-595 798	608 519	-72 296	495 378	1 715 228	2 138 309	25,6%	-16,1%
= Trésorerie nette	192 022	1 279 352	-623 949	847 426	1 517 474	1 737 732	2 063 075	1 001 022	981 668	-568 413	1 414 278	66,9%	-23,3%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	39,3	250,9	-51,3	38,3	60,4	69,6	80,1	201,0	161,5	-38,9	55,1		
<i>dont trésorerie active</i>	392 022	1 279 352	76 051	1 747 426	1 517 474	1 737 732	2 063 075	1 001 022	981 668	631 587	2 614 278	49,6%	-23,3%
<i>dont trésorerie passive</i>	200 000	0	700 000	900 000	0	0	0	0	0	1 200 000	1 200 000	33,3%	N.C.

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

La trésorerie comprend le solde du compte au Trésor et les autres disponibilités à court terme. Elle correspond à la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement. Ce dernier est égal à la différence entre l'ensemble des créances et stocks et les dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales, etc.)¹⁸⁰.

Tout comme le fonds de roulement, la trésorerie a fluctué sur la période 2016-2020 et a progressé. Le besoin en fonds de roulement a été fortement impacté, sur les différents exercices budgétaires, par les comptes de rattachement des budgets annexes. La CCPS disposait d'une ligne de trésorerie en 2016 et 2020, tout comme la CCBGB en 2016. Au 31 décembre 2020, l'ensemble des trésoreries des trois communautés de communes a progressé au regard de

¹⁸⁰ Le besoin en fonds de roulement traduit le décalage entre les encaissements de recettes et les paiements de dépenses. Par exemple, une créance constatée, non encaissée, génère un besoin en fonds de roulement alors qu'une dette non encore réglée vient diminuer ce besoin.

l'exercice 2016. La trésorerie de la CCPD était importante et représentait 161,5 jours de charges courantes.

Tableau n° 31 : besoin en fonds de roulement

en €	2016				2017	2018	2019	2020				Variation 2020/2016	
	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	CCMVO	CCMVO	CCMVO	CCBGB	CCPD	CCPS	Total	Total	CCPD
Redevables et comptes rattachés	110 145	13 086	40 475	163 705	209 737	229 698	149 265	16 367	59 418	97 797	173 583	6,0%	354,1%
<i>Dont redevables</i>	<i>10 293</i>	<i>13 086</i>	<i>40 475</i>	<i>63 853</i>	<i>108 666</i>	<i>128 154</i>	<i>50 810</i>	<i>4 800</i>	<i>55 059</i>	<i>97 797</i>	<i>157 657</i>	<i>146,9%</i>	<i>320,8%</i>
- Encours fournisseurs	30 237	2 540	10 048	42 825	108 670	490 522	63 844	45 778	34 971	63 415	144 164	236,6%	1276,8%
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	<i>10 522</i>	<i>2 540</i>	<i>9 258</i>	<i>22 321</i>	<i>24 695</i>	<i>122 465</i>	<i>63 844</i>	<i>45 159</i>	<i>7 556</i>	<i>1 250</i>	<i>53 966</i>	<i>141,8%</i>	<i>197,5%</i>
= Besoin en fonds de roulement de gestion	79 908	10 546	30 427	120 880	101 067	-260 824	85 421	-29 410	24 447	34 382	29 419	-75,7%	131,8%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>16,3</i>	<i>2,1</i>	<i>2,5</i>	<i>5,5</i>	<i>4,0</i>	<i>-10,4</i>	<i>3,3</i>	<i>-5,9</i>	<i>4,0</i>	<i>2,4</i>	<i>1,1</i>		
- Dettes et créances sociales	-1 883	0	0	-1 883	45 649	0	0	0	0	6 630	6 630	452,1%	N.C.
- Dettes et créances fiscales	-71 695	-127	0	-71 822	-15 777	1 910	1 952	3 220	696	0	3 916	105,5%	648,0%
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	-21 746	-21 826	-9 220	-52 792	264 892	593 628	-9 996	11 703	-142 732	284 776	153 747	391,2%	-554,0%
- Autres dettes et créances	285 192	-558 114	-1 182 258	-1 455 180	-830 748	-260 564	-515 054	27 963	-328 895	-1 972 251	-2 273 184	-56,2%	41,1%
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*</i>	<i>5 405</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>5 405</i>	<i>419</i>	<i>0</i>	<i>14 284</i>	<i>14 596</i>	<i>61 153</i>	<i>18 379</i>	<i>94 128</i>	<i>1641,5%</i>	<i>N.C.</i>
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*</i>	<i>316 633</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>316 633</i>	<i>2 287</i>	<i>10 756</i>	<i>3 382</i>	<i>24 040</i>	<i>47 702</i>	<i>69 699</i>	<i>141 441</i>	<i>-55,3%</i>	<i>N.C.</i>
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*</i>	<i>0</i>	<i>453</i>	<i>0</i>	<i>453</i>	<i>69 514</i>	<i>122 447</i>	<i>0</i>	<i>54 510</i>	<i>3 395</i>	<i>54 422</i>	<i>112 327</i>	<i>24696,8%</i>	<i>649,5%</i>
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*</i>	<i>59 952</i>	<i>57</i>	<i>17 772</i>	<i>77 780</i>	<i>56 174</i>	<i>66 854</i>	<i>38 633</i>	<i>36 776</i>	<i>2 809</i>	<i>1 685</i>	<i>41 271</i>	<i>-46,9%</i>	<i>4827,6%</i>
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**</i>	<i>33 913</i>	<i>-563 245</i>	<i>-1 170 963</i>	<i>-1 700 295</i>	<i>-855 397</i>	<i>-336 763</i>	<i>-483 211</i>	<i>-2 806</i>	<i>-420 799</i>	<i>-2 086 731</i>	<i>-2 510 336</i>	<i>-47,6%</i>	<i>25,3%</i>
= Besoin en fonds de roulement global	-109 960	590 612	1 221 904	1 702 557	637 051	-595 798	608 519	-72 296	495 378	1 715 228	2 138 309	25,6%	-16,1%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-22,5</i>	<i>115,8</i>	<i>100,5</i>	<i>76,9</i>	<i>25,3</i>	<i>-23,9</i>	<i>23,6</i>	<i>-14,5</i>	<i>81,5</i>	<i>117,5</i>	<i>83,3</i>		

* présentation en valeur absolue

** un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

9 LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE DE LA COVID 19

9.1 L'organisation mise en place

Trois conseils communautaires se sont tenus entre le 1^{er} janvier 2020 et le 17 mars 2020 pour prendre les décisions nécessaires à la renaissance de la CCPD. La période de confinement, postérieure, n'a ainsi pas perturbé le fonctionnement de l'EPCI. Le budget primitif a été voté le 24 juin 2020 après l'installation des conseils municipaux dont l'élection était acquise le 15 mars 2020 et avant l'installation du conseil communautaire du 9 juillet 2020, suite au deuxième tour des élections municipales du 28 juin 2020. La conférence des maires et les commissions permanentes n'ont pas pu se réunir en 2020.

Entre le 1^{er} janvier et le 26 juin 2020, la CCPD a fait face aux dépenses courantes avec la trésorerie disponible et les avances fiscales. L'exécution du marché public de travaux « aménagement du tiers lieu » a été arrêtée durant le confinement ; la reprise a été progressive en mai, des avenants de prolongation de délai ayant été nécessaires.

Les services de l'État ont transmis des informations par courriels et organisé des audioconférences dans le cadre du suivi de l'évolution de la crise sanitaire et de la pandémie. Le centre départemental de gestion a également conseillé la CCPD dans le domaine de la gestion des ressources humaines. La CAF a envoyé des directives et des protocoles sur le fonctionnement des établissements accueillant des jeunes enfants et des relais d'assistantes maternelles.

Au début du confinement, la CCPD s'était procurée des produits d'hygiène (désinfectant, gants et gel hydroalcoolique) en fonction des stocks disponibles, mais rapidement a souffert des ruptures de stocks des fournisseurs et n'a pu se procurer de masques les premières semaines. Pour pallier ces insuffisances, des masques en tissu ont été fabriqués par les agents et des masques extraits de stock anciens ont été utilisés en dépannage. La CCPD n'a pas fourni de masques à la population, le département et plusieurs communes s'en étant chargés.

Selon l'ordonnateur, en raison de son budget contraint en 2020, la CCPD n'a pas mis en place de subventions en direction d'associations, ni d'aides particulières, les animations ayant été annulées.

9.2 L'adaptation des services

Durant le premier confinement, l'accueil téléphonique de la CCPD a été maintenu. La micro-crèche n'a accueilli que les enfants du personnel soignant (certains jours, un seul enfant était présent, voire aucun) et les pertes financières ont été compensées par la caisse d'allocations familiales. Les animations du relais des assistantes maternelles (RAM) ont été annulées, mais l'animatrice répondait aux demandes des parents pour la garde de leurs enfants. Le service de portage des repas à domicile a fonctionné normalement et les redevances aux usagers ont été facturées tous les mois. Le service de transport à la demande a été suspendu le 17 mars 2020 et n'avait pas repris depuis (ce service étant déficitaire). Les sites culturels et touristiques ont été

fermés. Pour le second confinement, le siège et la micro-crèche ont fonctionné normalement tout comme les conseils délivrés par le RAM dont les animations ont repris le 17 décembre 2020. Cependant, les sites culturels et touristiques ont dû de nouveau cesser leur activité.

Dès le 17 mars 2020, les agents ont été placés en télétravail ou en autorisation spéciale d'absence (ASA), puis en télétravail et plus tard partiellement en présentiel. La directrice générale des services était en présentiel. Les moyens de connexion à distance manquant de sécurité, les agents se sont adaptés en utilisant des moyens de sauvegarde des fichiers inhabituels comme des clés USB ou des disques durs externes.

Les agents placés en ASA ont dû épuiser leurs congés de l'année précédente. Les périodes de congés posées par le personnel avant le confinement ont été maintenues.

Aucun plan de sauvegarde ou de continuation des activités n'existait. Des protocoles de déconfinement pour la micro-crèche et le siège ont été élaborés ainsi que des plans sanitaires avec protocole pour les sites culturels et touristiques lors de leur réouverture. Un plan de reprise d'activités a été établi oralement avec les services.

9.3 Les conséquences financières

Les services de la CCPD estiment que l'équilibre financier n'est dans l'immédiat pas fragilisé. Afin de ne pas peser sur les ménages, la politique menée actuellement tend vers une maîtrise des dépenses plutôt que vers l'augmentation des impôts locaux.

Selon l'ordonnateur, le plan de relance pourrait modifier la stratégie d'investissement, en particulier avec le projet de réhabilitation du siège (rénovation énergétique des bâtiments publics) : ce dernier n'était pas encore suffisamment avancé pour en bénéficier.

Tableau n° 32 : évolution des recettes et dépenses de fonctionnement affectées par la crise sanitaire en 2020

en €		Hausse des recettes	Baisse des recettes	Hausse des dépenses	Baisse des dépenses
Budget principal	revenus des immeubles		-2 000		
	"aides" aux entreprises			70 670	
	primes accordées aux personnels			900	
	fournitures masques, produits d'hygiène pour tous les services			1 000	
	économies engendrées par le confinement (fluides, carburants, prestations de ménage...)				-14 034
	transfert financier spécifique entre collectivités, EPCI ou organismes publics autres que l'Etat	70 670			
	Total	70 670	-2 000	72 570	-14 034
Budget annexe enfance	participation des familles compensées par des aides exceptionnelles CAF et MSA		-7 645		
	frais de voyages et de déplacements				-350
	fêtes, cérémonies et réceptions				-600
	atelier baby gym				-830
	Total	0	-7 645	0	-1 780
Budget annexe sites touristiques	tarification services culturels		-33 190		
	ventes de marchandises		-8 249		
	commande de protections (gel hydroalcoolique et masques)			700	
	dépenses liées à la mise en place d'un plan de mobilité			40	
	fêtes, cérémonies et réceptions (inauguration expositions)				-2 000
	annulation expositions sites				-6 884
	annulation emploi saisonnier 2 mois				-5 370
Total	0	-41 439	740	-14 254	

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après données transmises par les services de la CCPD

Tableau n° 33 : estimation des pertes de recettes affectées par la crise sanitaire en 2021

en €		Baisse des recettes
Budget principal	CFE et part cotisation minimum	-3 501
	redevances salles communautaires	-2 000
	Total	-5 501

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après données transmises par les services de la CCPD

ANNEXES

Annexe n° 1. Population des communes-membres.....	102
Annexe n° 2. Évolution de l'exercice des compétences	103
Annexe n° 3. Inventaire, balance et état de l'actif	106

Annexe n° 1. Population des communes-membres

Libellé de l'organisme	Population 2016		Population 2017		Population 2019		Population 2020		Évolution de la population
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
ARRÈNES	238	3,2%	228	0,9%	221	0,9%	218	3,1%	-8,4%
AUGÈRES	127	1,7%	125	0,5%	120	0,5%	117	1,6%	-7,9%
AULON	162	2,2%	162	0,6%	158	0,6%	156	2,2%	-3,7%
AZAT-CHÂTENET	112	1,5%	110	0,4%	113	0,4%	118	1,7%	5,4%
BÉNÉVENT-L'ABBAYE	863	11,8%	860	3,3%	807	3,1%	786	11,1%	-8,9%
CEYROUX	132	1,8%	132	0,5%	128	0,5%	128	1,8%	-3,0%
CHAMBORAND	249	3,4%	252	1,0%	247	1,0%	244	3,4%	-2,0%
CHÂTELORUS-LE-MARCHEIX	348	4,8%	352	1,3%	336	1,3%	322	4,5%	-7,5%
FLEURAT	286	3,9%	297	1,1%	313	1,2%	315	4,4%	10,1%
FURSAC	0	0,0%	1 593	6,1%	1 551	6,0%	1 534	21,6%	
SAINT-ÉTIENNE-DE-FURSAC	814	11,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	-4,7%
SAINT-PIERRE-DE-FURSAC	796	10,9%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	
LIZIÈRES	293	4,0%	285	1,1%	274	1,1%	272	3,8%	-7,2%
LE GRAND-BOURG	1 280	17,5%	1 259	4,8%	1 267	4,9%	1 264	17,8%	-1,3%
MARSAC	686	9,4%	684	2,6%	683	2,6%	684	9,6%	-0,3%
MOURIOUX-VIEILLEVILLE	499	6,8%	509	1,9%	521	2,0%	522	7,3%	4,6%
SAINT-GOUSSAUD	185	2,5%	176	0,7%	165	0,6%	165	2,3%	-10,8%
SAINT-PRIEST-LA-PLAINE	256	3,5%	262	1,0%	266	1,0%	266	3,7%	3,9%
Total communes CCBGB	7 326	100,0%	7 286	27,8%	7 170	27,8%	7 111	100,0%	-2,9%
Moyenne par commune CCBGB	431		455		448		444		
CHAMBON-SAINTE-CROIX	89	1,2%	85	0,3%	78	0,3%	77	1,1%	-13,5%
CHENIERS	578	7,7%	585	2,2%	587	2,3%	579	8,0%	0,2%
COLONDANNES	282	3,7%	277	1,1%	271	1,0%	273	3,8%	-3,2%
CROZANT	478	6,3%	479	1,8%	467	1,8%	464	6,4%	-2,9%
DUN-LE-PALESTEL	1 178	15,6%	1 153	4,4%	1 151	4,5%	1 137	15,7%	-3,5%
FRESSELINES	568	7,5%	563	2,2%	523	2,0%	511	7,1%	-10,0%
LA CELLE-DUNOISE	586	7,8%	563	2,2%	558	2,2%	566	7,8%	-3,4%
LA CHAPELLE-BALOUE	141	1,9%	140	0,5%	138	0,5%	136	1,9%	-3,5%
LAFAT	378	5,0%	370	1,4%	370	1,4%	366	5,1%	-3,2%
LE BOURG-D'HEM	230	3,0%	224	0,9%	218	0,8%	215	3,0%	-6,5%
MAISON-FEYNE	309	4,1%	306	1,2%	309	1,2%	311	4,3%	0,6%
NAILLAT	693	9,2%	696	2,7%	668	2,6%	656	9,1%	-5,3%
NOUZEROLLES	104	1,4%	103	0,4%	103	0,4%	101	1,4%	-2,9%
SAGNAT	204	2,7%	203	0,8%	202	0,8%	200	2,8%	-2,0%
SAINT-SÉBASTIEN	699	9,3%	687	2,6%	677	2,6%	660	9,1%	-5,6%
SAINT-SULPICE-LE-DUNOIS	663	8,8%	646	2,5%	622	2,4%	619	8,5%	-6,6%
VILLARD	364	4,8%	368	1,4%	373	1,4%	372	5,1%	2,2%
Total communes CCPD	7 544	100,0%	7 448	28,5%	7 315	28,3%	7 243	100,0%	-4,0%
Moyenne par commune CCPD	444		438		430		426		
AZERABLES	891	7,7%	857	3,3%	837	3,2%	831	7,4%	-6,7%
BAZELAT	295	2,5%	297	1,1%	281	1,1%	267	2,4%	-9,5%
LA SOUTERRAINE	5 627	48,4%	5 553	21,2%	5 553	21,5%	5 448	48,7%	-3,2%
NOTH	534	4,6%	530	2,0%	519	2,0%	510	4,6%	-4,5%
SAINT-AGNANT-DE-VERSILLAT	1 147	9,9%	1 130	4,3%	1 133	4,4%	1 123	10,0%	-2,1%
SAINT-GERMAIN-BEAUPRÉ	461	4,0%	455	1,7%	450	1,7%	441	3,9%	-4,3%
SAINT-LÉGER-BRIDEREIX	220	1,9%	211	0,8%	202	0,8%	201	1,8%	-8,6%
SAINT-MAURICE-LA-SOUTERRAINE	1 287	11,1%	1 270	4,9%	1 259	4,9%	1 252	11,2%	-2,7%
SAINT-PRIEST-LA-FEUILLE	834	7,2%	809	3,1%	782	3,0%	783	7,0%	-6,1%
VAREILLES	321	2,8%	321	1,2%	321	1,2%	320	2,9%	-0,3%
Total communes CCPS	11 617	100,0%	11 433	43,7%	11 337	43,9%	11 176	100,0%	-3,8%
Moyenne par commune CCPS	1 162		1 143		1 134		1 118		
Total communes CCMVOC	26 487		26 167	100,0%	25 822	100,0%	25 530		-3,6%
Moyenne par commune CCMVOC			609		601				

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

Annexe n° 2. Évolution de l'exercice des compétences

COMPETENCES	2016			2017	2018	2019	2020			2021		
	CCPS	CCPD	CCBGB	CCMVOOC			CCPS	CCPD	CCBGB	CCPS	CCPD	CCBGB
Aménagement de l'espace et voirie												
Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire	IC	IC	IC	IC	IC	IC	IC	IC	IC	IC	IC	IC
Étude de faisabilité d'une organisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme			IC	IC	IC							
Droit de préemption urbain et droit d'expropriation par déclaration d'utilité publique sur des secteurs d'aménagement relevant des compétences de la CCPS							R-			R-		
Zones d'aménagement concerté (ZAC)		IC	IC	IC	IC		R-	R-	R-	R-		R-
Élaboration et procédures d'évolution des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP)			IC	IC	IC				R-			R-
Aménagement numérique du territoire			IC	IC	IC				R-			R-
Maintien des commerces de première nécessité			IC	IC	IC				R-			R-
Fonds d'initiative territoriale (fonds de concours soutenant des projets d'équipements participant de la dynamique communautaire en matière d'attractivité du territoire)			IC	IC	IC				R-			R-
Schéma de cohérence territoriale (SCoT)			IC	IC	IC							
Schéma de secteur			IC	IC	IC							
Plan local d'urbanisme (PLU), documents d'urbanisme en tenant lieu ou carte communale			IC	IC	IC							
Participation à l'élaboration et la gestion de la politique du Pays Ouest Creuse et de la base VTT de ce Pays								R-				
Création, aménagement et entretien de la voirie (intercommunale)	IC		IC			IC	IC	IC	IC	IC	IC	IC
→ Création, aménagement et entretien de la voirie dans les nouvelles zones d'activité												
→ Élaboration, mise en place et promotion d'un réseau de sentiers de randonnées (dont sentiers à thème) pédestre et VTT												
→ Chemins de randonnée : pédestre, équestre et VTT ; réfection et amélioration de la voirie rurale												
→ Élaboration du plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics												
Autorité organisatrice de la mobilité												
Développement économique												
Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 du CGCT												
→ Promotion économique : soutien aux activités existantes et démarche collective territorialisée, aide au regroupement et à la rencontre des acteurs économiques locaux							R-			R-		
→ Élaboration et mise en place d'une politique d'accueil des entreprises							R-			R-		
→ Mise en œuvre d'une politique globale d'accueil et de maintien de la population et d'activités économiques comme le pôle local d'accueil								R-				
→ Animation et actions de développement économique : accueil de nouvelles populations ; artisanat et commerce ; fonds ; agriculture ; filière bois ; adhésion aux organismes			IC	IC	IC				R-			R-
→ Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire			IC	IC	IC							
→ Réalisation d'immobilier industriel sur des terrains de la CCPS (création, gestion pépinière d'entreprises et services et action favorisant l'implantation d'entreprises)							R-			R-		
→ Réalisation d'opérations immobilières pour accompagner la création, reprise, développement d'activités industrielles, commerciales, artisanales, agricoles et de services								R-				
→ Immobilier à vocation économique : acquisition, création, aménagement et gestion d'équipements ; aides ; création ou aménag. d'hébergements et pépinières d'entreprises			IC	IC	IC				R-			R-
→ Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire			IC	IC	IC	IC	IC	IC	IC	IC	IC	IC
→ Maintien des commerces de première nécessité : commerces de bouche ou dernier commerce sur la commune, réhabilitation ou construction nouvelle			IC	IC	IC				R-			R-
→ Accompagnement de la démarche collective territorialisée (DCT-ORAC) dans le Pays Ouest Creuse								R-				
Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme sans préjudice de l'animation touristique qui est une compétence partagée au sens de l'article L. 1111-4 du CGCT			IC	IC	IC							
→ Élaboration d'un schéma de développement touristique			IC	IC	IC			R-	R-			R-
→ Aménagement, entretien et gestion équipements touristiques existants et création nouveaux équipements touristiques structurants (étude, aménag., gestion, entretien)		IC		IC	IC			R-				
→ Équipements touristiques structurants : sauvegarde et valorisation des ruines de la citadelle de Crozant (syndicat mixte - bail emphytéotique)											S	

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMPETENCES	2016			2017	2018	2019	2020			2021		
	CCPS	CCPD	CCBGB		CCMVOC		CCPS	CCPD	CCBGB	CCPS	CCPD	CCBGB
Protection, mise en valeur de l'environnement, hygiène et santé publique												
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement					S	S	S	S	S	S	S	S
Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés		S		S	S	S	S	S	S	S	S	S
Assainissement des eaux usées												
Création et gestion d'un service public d'assainissement non collectif (SPANC)												
Eau												
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						IC						
→ Création de zone de développement éolien							R-			R-		
→ Réflexion et études sur le développement des énergies renouvelables et toute action visant à proposer une zone de développement éolien								R-				
→ Maîtrise des énergies renouvelables									R-			R-
→ Amélioration de la performance énergétique									R-			R-
Habitat et accueil des gens du voyage												
Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs									A+			A+
Politique du logement et du cadre de vie						IC		IC			IC	
→ Développement d'une politique du logement par la mise en œuvre d'un programme d'amélioration de l'habitat (hors logement social)		IC		IC	IC			R-				
→ Mise en place d'un observatoire communautaire du logement et d'un point information logement								R-				
→ Action de mobilisation des logements vacants publics et privés et de maintien à domicile des personnes âgées (distrib. de repas domicile, transport à la demande)		IC		IC	IC			R-				
→ Mise en place et suivi de programmes habitat communautaires, notamment OPAH, PST, PIG, logements étudiants, notamment en faveur de l'habitat ancien							R-		R-	R-		R-
→ Animation et coordination des programmations pluriannuelles de création de logements locatifs par des opérateurs							R-			R-		
→ Mise en œuvre d'un programme local de l'habitat (PLH)									R-			R-
→ Encourager la valorisation des villages du territoire en animant et suivant des opérations spécifiques à visée architecturale et commerciale									R-			R-
→ Encourager et coordonner la réhabilitation et la gestion des logements sociaux communaux									R-			R-
Politique de la ville												
Élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville												
Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain local et d'insertion économique et sociale (dont prévention de la délinquance)												
Programmes d'actions définis dans le contrat de ville												
Santé et action sociale												
Action sociale d'intérêt communautaire						IC	IC	IC	IC	IC	IC	IC
→ Étude et mise en place de services à la petite enfance, l'enfance et la jeunesse (notamment création, extension, entretien, réhab. d'équipements / structures d'accueil)							R-			R-		
→ Étude, création et gestion d'équipements à vocation économique et sociale, notamment structures de travail protégé ou d'insertion : Atelier-relais ESAT							R-			R-		
→ Concertation entre les différents CCAS en matière d'intervention sociale							R-			R-		
→ Étude et mise en place d'actions de solidarité : repas à domicile, transport régulier, transport élèves scolarisés, système d'info. géographique, point public multimédia							R-			R-		
→ Création et gestion du centre de loisirs sans hébergement du Pays Dunois								R-				
→ Création et gestion d'un centre de ressources (PIJ, centre de ressources associatif, espace multimédia, accueil adolescents)								R-				
→ Élaboration et mise en œuvre d'un contrat éducatif local (activités extra et périscolaires) et d'un contrat temps libre avec la CAF								R-				
→ Diagnostic sur les besoins en matière de services pour la petite enfance et de services à la personne : création et gestion selon les résultats								R-				
→ Petite enfance, enfance, jeunesse et famille : structures d'accueil, accueil des enfants dans le cadre de l'aménagement rythmes scolaires, équipements, études, etc.									R-			R-
→ Mise en place et suivi d'un pôle de documentation et de renseignements techniques et administratifs destinés aux communes membres							R-			R-		
Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service public y afférentes						IC	A+ / R-		A+ / R-	A+ / R-		A+ / R-
Impulser et animer une réflexion sur l'aménagement du territoire communautaire en matière de santé						IC			R-	R-		R-
Création extension, réhabilitation gestion et fonctionnement d'équipements intégrés au projet territorial de santé												

COMPETENCES	2016			2017	2018	2019	2020			2021			
	CCPS	CCPD	CCBGB	CCMVOC	CCPS	CCPD	CCBGB	CCPS	CCPD	CCBGB	CCPS	CCPD	CCBGB
Equipements culturels, sportifs et d'enseignement													
Construction, entretien et fonctionnement d'équipements d'intérêt communautaire : culturels, sportifs et de l'enseignement préélémentaire et élémentaire			✕			IC		IC	IC	IC	IC	IC	IC
Politique sportive et culturelle													
→ Equipements nouveaux ; intervention éventuelle dans l'aménagement des équipements existants d'intérêt communautaire par l'intermédiaire d'une subvention d'équip.		IC							R-				
→ Étude, sauvegarde et valorisation des sites archéologiques et vestiges patrimoniaux tels que définis (carte archéologique et du patrimoine du canton La Souterraine)								R-			R-		
→ Inventaire, participation éventuelle à la restauration et mise en place d'actions de valorisation, de promotion et de mise en réseau du petit patrimoine rural non protégé									R-				
→ Compétence culturelle d'intérêt commu. (programmation centre culturel Yves Furet, analyse ressources, renforcement réseau d'animateurs, cohérence des initiatives)	IC							R-			R-		
→ Étude de faisabilité d'un espace culturel intercommunal, création et gestion selon résultats de l'étude									R-				
→ Lecture publique (à l'exception des bâtiments restant propriété des communes)	IC								A+ / R-	A+ / R-			A+ / R-
→ Création et exploitation de la piscine intercommunale								R-	R-	R-	R-		R-
→ Action de construction progressive d'un projet culturel et sportif en réalisant un programme d'animations et de formations artistiques et un programme de spectacles									R-				

LEGENDE

- Compétence obligatoire
- Compétence optionnelle
- Compétence facultative ou supplémentaire
- Compétence non exercée
- IC Compétence limitée par un intérêt communautaire
- S Compétence déléguée à un syndicat
- IC Intérêt communautaire à définir ou à faire évoluer
- A+ Compétence à ajouter dans les statuts
- R- Compétence à retirer des statuts

Annexe n° 3. Inventaire, balance et état de l'actif

Tableau n° 34 : différences entre l'inventaire, la balance du compte de gestion et l'état de l'actif au 31 décembre 2020 (en €)

Compte	Balance	État de l'actif	Différence entre balance et état de l'actif	Inventaire	Différence entre inventaire et balance
D 2031	91 011,65	91 011,65	0,00		-91 011,65
D 2033	72,00	72,00	0,00		-72,00
D 2041412	880 011,16	880 011,16	0,00	674 265,99	-205 745,17
D 2041583	716 649,71	716 649,71	0,00	716 649,71	0,00
D 2051	32 679,50	32 679,50	0,00	32 679,50	0,00
D 2111	15 080,29	15 080,29	0,00		-15 080,29
D 2113	654 932,32	654 932,32	0,00		-654 932,32
D 21318	4 338 376,05	4 338 376,05	0,00	5 868 003,31	1 529 627,26
D 2132	1 361 734,50	1 361 734,50	0,00	33 652,24	-1 328 082,26
D 2135	2 107,35	2 107,35	0,00	2 107,35	0,00
D 2138	55 786,46	55 786,46	0,00	37 157,11	-18 629,35
D 2145	81 931,87	81 931,87	0,00	81 931,87	0,00
D 2148	329 289,42	329 289,42	0,00	329 289,42	0,00
D 2152	8 829,57	8 829,57	0,00	2 567,31	-6 262,26
D 21534	14 943,78	14 943,78	0,00		-14 943,78
D 21538	908,96	908,96	0,00		-908,96
D 21568	7 413,50	7 413,50	0,00	6 745,10	-668,40
D 2158	56 589,52	56 589,52	0,00	2 508,36	-54 081,16
D 21731	515 706,34	515 706,34	0,00	1 792 393,18	1 276 686,84
D 21732	214 188,76	214 188,76	0,00	214 188,76	0,00
D 21751	20 456,94	20 456,94	0,00	20 456,94	0,00
D 2181	29 762,62	29 762,62	0,00	3 695,64	-26 066,98
D 2182	69 574,62	69 574,62	0,00	69 574,62	0,00
D 2183	88 859,96	88 859,96	0,00	82 246,96	-6 613,00
D 2184	190 263,54	190 263,54	0,00	124 255,38	-66 008,16
D 2188	119 929,71	119 929,71	0,00	60 422,08	-59 507,63
D 2313	1 547 761,99	1 547 761,99	0,00		-1 547 761,99
D 2317	1 281 826,84	1 281 826,84	0,00		-1 281 826,84
D 238	3 894,64	3 894,64	0,00		-3 894,64
D 275	90,00	90,00	0,00		-90,00
D 276341	78 520,38	78 520,38	0,00		-78 520,38
Total	12 809 183,95	12 809 183,95	0,00	10 154 790,83	-2 654 393,12

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après balance du compte de gestion, état de l'actif et inventaire 2020

Tableau n° 35 : différences entre l'inventaire, la balance du compte de gestion et l'état de l'actif concernant les amortissements au 31 décembre 2020 (en €)

Compte	Balance	État de l'actif	Différence entre balance et état de l'actif	Inventaire	Différence entre inventaire et balance
C 28041412	200 404,63	200 404,63	0,00	200 404,63	0,00
C 28041583	43 348,82	43 348,82	0,00	43 348,22	-0,60
C 28051	22 647,70	22 647,70	0,00	22 647,70	0,00
C 281318	2 332,54	2 332,54	0,00	8 774,22	6 441,68
C 28132	32 280,63	32 280,63	0,00	28 422,24	-3 858,39
C 28135	2 107,35	2 107,35	0,00	2 107,35	0,00
C 28145	77 330,26	77 330,26	0,00	77 330,26	0,00
C 28152	2 301,81	2 301,81	0,00	2 301,81	0,00
C 281568	7 413,50	7 413,50	0,00	6 235,60	-1 177,90
C 28158	6 293,66	6 293,66	0,00	2 508,36	-3 785,30
C 281732	118 371,46	118 371,46	0,00	118 371,46	0,00
C 28181	3 695,64	3 695,64	0,00	3 695,64	0,00
C 28182	66 554,62	66 554,62	0,00	66 554,62	0,00
C 28183	69 026,36	69 026,36	0,00	67 703,36	-1 323,00
C 28184	115 794,03	115 794,03	0,00	112 776,03	-3 018,00
C 28188	62 527,11	62 527,11	0,00	52 803,87	-9 723,24
Total	832 430,12	832 430,12	0,00	815 985,37	-16 444,75

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après balance du compte de gestion, état de l'actif et inventaire 2020

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3 Place des Grands Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX Cedex

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr